

Az Európai Unió kereskedelempolitikájának megújítása (Néhány gondolat a március 31-i vita elé)

Hogyan jutottunk el a máig? – Előzmények

A közös kereskedelempolitika azon hagyományos közösségi politikák egyike, amelyek célrendszerében és működési mechanizmusában az elmúlt évtizedek során radikális átalakítások, komolyabb reformok nem fogalmazódtak meg, a létjogosultsága nem kérdőjeleződött meg. Az uniós kereskedelempolitika gyakorlatának viszonylagos folyamatossága nem jelenti azonban, hogy a felszín alatt ne húzódnának meg komoly dilemmák, a prioritásokról és kereskedelempolitikai súlypontokról, törekvésekről szóló viták, bizonytalanságok és időről időre tapasztalható módosulások.

Ilyen hangsúlybeli változások tanúi lehettünk a WTO megalakítása utáni időszakban is. Ezek a kereskedelempolitikai stratégiai dokumentumokban jól megfigyelhetők.

- A WTO megalapítását követő első átfogó kereskedelempolitikai dokumentum 1996-ban jelent meg (*The Global Challenge of International Trade: A Market Access Strategy for the European Union*). A dokumentum címe közvetlenül tükrözi annak fő tartalmi mondanivalóját. Az Uruguay forduló lezárását követően, az ott elhatározott liberalizációs lépések megvalósítása során az Európai Unió fő törekvése az uniós exportőrök nemzetközi piacokra való kijutásának megkönnyítése. A WTO-megállapodás szelleméből kiindulva a dokumentum hangsúlyosan kezeli a nem vámjellegű akadályok lebontásának szerepét. Említés történik a kereskedelmet torzító akadályok csökkentésében való uniós érdekeltiségről a partnerek oldalán, a szellemi tulajdonjogok védelméről, a versenyszabályokról, a beruházásokhoz kapcsolódó intézkedésekről. Ez az időszak az Európai Unió rendkívüli aktivitásával jellemezhető a bilaterális és regionális kereskedelmi szerződések terén is.

- E törekvésekhez képest félfordulatként értékelhető a 2004-es *Trade Policy in the Prodi Commission 1999-2004* elnevezésű bizottsági anyag. Ebben a korábbihoz képest jóval óvatosabb vagy realistább célkitűzés fogalmazódott meg, némileg ellépve a forszírozott liberalizáció igényétől, habár ezt, mint végső, de nem önmagában vett célt nem kérdőjelezte meg. A korábbiaknál valamivel nagyobb hangsúlyt kapott a WTO-forduló fejlesztési vetülete, az EU a cancúni kudarc után néhány területen jelentősen megnövelt rugalmassággal ajánlott kompromisszumokat. Nem csak a liberalizáció óvatosabb kezelése mutatkozik meg e dokumentumban, hanem az EU által korábban erőltetett, a kereskedelempolitikához tágabban kapcsolódó szabályok kikényszerítésére irányuló törekvés is visszafogottabbá vált.

- A következő és máig az utolsó átfogó kereskedelempolitikai dokumentum a 2006-ban kiadott *Global Europe: Competing in the World – A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*. Ez lényegében visszakanyarodik az 1990-es évtized második felének aktív és ambiciózusabb kereskedelempolitikájához. Visszatér a 2004-es értékelésben kisebb súllyal szerepelt téma, a kereskedelempolitikai fegyelem kiterjesztésének fontossága is. Szembetűnő sajátossága és újdonsága a dokumentumnak, hogy erőteljesen megfogalmazódik benne a félelem, hogy az uniós exportőrök a világgazdaságban gyorsan terjedő preferenciális megállapodások és a partnerek ezek létrehozására irányuló aktivitása következtében hátrányba kerülnek és kiszorulnak a számukra fontos, elsősorban a gyorsan fejlődő ázsiai piacokról.

Ebből kiindulva előrevetíti a jelenlegi évtized elején leányhult szabadkereskedelmi politikájának újraindítását, sőt megjelöli a szóba jöhető, a hagyományos érdekkörében korábban nem szereplő országokat és régiókat. Az ambiciózus célkitűzéskehez képest a meghirdetett politika csak részeredményeket tudott elérni.

Hol állunk? – A változtatások igénye

A 2000-es évtized második felében lényegesen megváltozott az uniós kereskedelempolitika környezete. A globalizáció rendkívül felgyorsította a nemzetközi kereskedelempolitikát, megszűnt a nemzetközi szabályozás korábban tapasztalt viszonylag lassú és kiszámítható folyamata. Az elmúlt évtizedben látványos átrendeződés tapasztalható a világkereskedelemben és abban vezető szerepet betöltő államok erőviszonyában, új szereplők és régebben kialakulthoz képest eltérő érdekviszonyok, érdekközlációk jelentek meg a nemzetközi szintén. A globális erőterben működő gazdasági szereplők liberalizáló törekvései és érdekei sokszor ellentétbe kerültek a kereskedelempolitikától inkább védelmet remélő és igénylő szereplők érdekeivel, miközben a kereskedelempolitika igyekezett egyfajta egyensúlyt teremteni az említett érdekek között, különösen a válság során.

Megváltozott a kereskedelempolitika tartalma, mögöttese is. Míg korábban feladatai körébe döntően a klasszikus kereskedelempolitikai akadályok mérséklése tartozott, amint láttuk a GATT tevékenységében, ma már olyan liberalizációs, fegyelemteremtő lépések vannak napirenden, amelyek alapvetően és érzékenyen érintik a társadalmak szélesebb értelemben vett, a piacra jutást közvetlenül befolyásoló lépéseken túlmutató működését, értékrendjét. A kereskedelempolitika tehát, és ezt az EU példája is érzékelteti, már nem a szűken vett kereskedelemről szól, sokkal bonyolultabb belső és nemzetközi érdekkonszenzust kíván meg, amelynek megtalálása nem könnyű feladat. Ez utóbbi pedig felvetheti a kereskedelempolitika mechanizmusának korábban komolyan nem megkérdőjelezett legitimációját is.

Megváltoztak az Európai Unió belső és külgazdasági feltételei, környezete. A versenyképesség problémái, az erre adott uniós reakciók elégtelensége (lisszaboni program), a globalizáció felerősödése, a világ gazdaság és erőviszonyainak átrendeződése, új szereplők és piacok megjelenése egyaránt arra készítetik az Uniót, hogy felülvizsgálja és megerősítse az európai gazdaság és versenyképesség külső dimenzióját. Ezt az Európa 2020 program kifejezetten hangsúlyozza, kimondva, hogy a Global Europe elemeit továbbfejlesztő külgazdasági politikát, azon belül kereskedelempolitikát kell kidolgoznia a következő évekre. Ennek nem csak a megváltozott külső realitásokkal kell összhangban állnia, hanem figyelembe kell venni a globális gazdasági válság hatásait, az abból való uniós kilábalás mikéntjét és a növekedésre fókuszáló európai gazdaságpolitika igényeit.

Ennek értelmében, az Európai Unióban az Európa 2020 program meghirdetésével párhuzamosan 2010-ben elindult és jelenleg is tart a gondolkodás és a konzultáció a megújult kereskedelempolitika szükséges elemeiről. E folyamat bizottsági dokumentumokban tükröződő első mérföldköve a Global Europe eredményeit értékelő bizottsági munkaanyag (Report on progress achieved on the Global Europe Strategy, 2006-2010), valamint az uniós kereskedelempolitika jelenlegi helyzetét részletesen felmérő és elemző, továbbá a jövőre szóló ajánlásokat megfogalmazó bizottsági dokumentum (Trade as a driver of prosperity). E két munkaanyag alapul szolgált a 2010 őszén kiadott, a kereskedelempolitika céljait aktualizáló és kiigazító, a „Kereskedelem, növekedés és globális ügyek” főcímet viselő bizottsági közleményhez (Trade, Growth and World Affairs – Trade policy as a core component of the EU's 2020 strategy). Ez a közlemény szándéka szerint meghatározza, hogy

az uniós kereskedelmi és befektetési politika miként járulhat hozzá a fenntartható gazdasági növekedés célkitűzéséhez, a munkahelyteremtéshez és a jóléti állam vívmányainak megőrzéséhez.

Hová juthatunk? – A „modern” kereskedelempolitika irányai és kérdőjelei

A kereskedelempolitika újragondolásával kapcsolatban a bizottsági anyagok és dokumentumok, valamint ezek kidolgozásának folyamatában megfogalmazott, a gazdasági érdekcsoportoktól származó megállapítások a következő prioritásokat és teendőket jelölik ki. Ezek szinte mindegyikéhez kapcsolódnak ugyanakkor megoldásra váró kérdések, dilemmák.

1. Multilaterális ügyek.

- A Doha-forduló lezárása. Általánosan elfogadott törekvés, de a kimenetele kétséges. Lehetséges egyetértésre jutni? Célszerű az elért csekély eredmények rögzítése? Van politikai akarat a fő partnerekben?
- A WTO-n belüli többoldalú „célzott” megállapodások kezdeményezése. Az információs technológiai megállapodás sikeres példa. Milyen más megállapodások, ágazatok jöhetnek szóba? Milyen partnerekkel? Miként „torzítaná” a WTO eddig kialakult rendjét?
- A nemzetközi kereskedelmi rendszerre vonatkozó jövőbeni stratégia kialakítása. Mi legyen/lehet Doha után? Mi legyen a liberalizáció jövője, milyen intézményi változásokkal? Milyen területekre lehet/célszerű kiterjeszteni a multilaterális szabályokat?

2. Bilaterális ügyek.

- A kétoldalú szabadkereskedelmi tárgyalások napirendjének folytatása. Az elmúlt évek gyakorlata lényegében csekély számú megállapodáshoz vezetett, kevés kereskedelmi előnnyel (lehetséges kivétel: Korea), jó néhány függőben van. Adekvát-e az EU kétoldalú szabadkereskedelmi gyakorlata? Kik lehetnek partnerek? Egyedi vagy csoport alapú legyen a megközelítés? Vonzóak-e az EU által kínált előnyök? Elfogadható-e a „soft power” erőltetése?
- Átfogó, nem szabadkereskedelmi stratégiai viszony kialakítása a meghatározó partnerekkel. Vannak kedvező példák (Svájc), félsikerek (USA) vagy lényegében kudarcok (Kína, Oroszország). Megfelelő-e a „dialógusok” kialakított rendszere? Kialakítható-e egységes uniós álláspont?

3. Külső szabályozási területek.

- A partnerek által alkalmazott nem tarifális korlátok enyhítése. A WTO-rendszer e téren kevésbé hatékony, átláthatatlan, sok területet nem fed le. Hogyan kényszeríthető ki? Milyen viszontlépésekre lehet kész az EU?
- A közbeszerzési piacok nagyobb megnyitása az uniós vállalatok számára. Az uniós versenyszabályokhoz mérhető lépések kikényszerítése nem megy. Mi lehet a kikényszerítés terepe: WTO, kétoldalú megállapodás, stratégiai dialógus? Milyen könnyítéseket tud felajánlani az EU?
- A szellemi tulajdonjogok védelme. A probléma sok partner esetében az együttműködési hajlandóság hiánya. Miként kényszeríthető ki? Eltérő tagállami érdekek és gyakorlat mellett az uniós fellépés nem hatékony. Hiányzik az egységes uniós szabályozás (pl. európai szabadalom).
- Beruházásvédelem. Nincs egységes uniós szabályozás, eltérő tagállami érdekek. Az EU piacán is számos korlát létezik.

4. A kereskedelempolitika belső vetületei.

- Az EU-nak javítani célszerű a kereskedelempolitika és más belső politikák, illetve lépések közötti kapcsolatot és koherenciát. Az EU egységes és hatékony külső fellépését megkérdőjelezi a kereskedelempolitika háttérét adó politikákkal kapcsolatos ellentétes érdekek, meglévő belső korlátok. E célszerű reformok elégtelensége vagy hiánya a belső piac és néhány közös politika régi, nehezen megoldható problémája. Ide sorolható többek között a szolgáltatások belső piacának kiteljesítése, az európai szabadalom kérdése, néhány közös politika (pl. KAP) reformja, a gyenge közösségi fellépés erősítése (energia), a piacvédelmi gyakorlat ártértékelése.

Történelmi visszatekintésben az Európai Unió akkor volt aktív és hatékony szereplője a nemzetközi kereskedelempolitikának, kereskedelempolitikája akkor volt sikeres, amikor ennek megvolt a szilárd integrációs háttere, amikor a közösségnek volt elképzelése az integráció mélyüléséről és ezzel összhangban saját nemzetközi szerepéről. A kereskedelempolitika, mint az integráció egyik külső dimenziója elősegítheti az integrációs célok megvalósítását, de valószínűleg nem helyettesítheti azokat.