

MAŁGORZATA CZERMIŃSKA
Kraków
ORCID: 0000-0002-6935-1031

Znaczenie reguł pochodzenia towarów dla beneficjentów systemu preferencji jednostronnych GSP Unii Europejskiej – kierunki ich zmian po 2010 roku

Wprowadzenie

Istnieje odstępstwo od zasad *GATT/WTO*¹ zezwalające na wprowadzenie przez kraje rozwinięte preferencji taryfowych dla krajów rozwijających się w postaci *General System of Preferences (GSP)*². Obecnie obowiązuje 27 programów niewzajemnych preferencji handlowych (Ornelas 2020: 1810), które są często dostępne dla wszystkich krajów rozwijających się (np. *GSP*), chociaż niektóre programy są ograniczone do krajów z określonego regionu lub obejmują bardziej preferencyjne podprogramy zarezerwowane dla krajów najsłabiej rozwiniętych (*LDC*) (Borchert, Di Ubaldo 2020: 1-35). Preferencje *GSP* charakteryzują się kilkoma wspólnymi zasadami.

Pierwsza zasada oznacza taki sam system stosowany przez wszystkie kraje przyznające preferencje dla krajów rozwijających się. W praktyce istnieją znaczne rozbieżności między poszczególnymi systemami *GSP*, jeśli chodzi

¹ *General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)*, od 1 stycznia 1995 r. zastąpiony przez *World Trade Organisation (WTO)*.

² Powszechny System Preferencji (*Generalized System of Preferences – GSP*) powstał w 1968 r. na II Konferencji *UNCTAD* w New Delhi i skierowany jest do państw rozwijających się. Uznano wówczas, że kraje rozwijające się nie są zdolne do konkurencji z krajami rozwiniętymi w międzynarodowym systemie handlu, a preferencyjne taryfy celne pozwoliłyby im zwiększyć eksport i zyski z wymiany. To z kolei jest niezbędne do dywersyfikacji eksportu, zwiększenia korzyści skali i zmniejszenia zależności od pomocy zagranicznej (Kennedy 2012: 598).

o ich zakres przedmiotowy (towary), geograficzny (beneficjenci), marżę preferencji i reguły pochodzenia. Choć pewna harmonizacja istnieje pod względem zakresu przedmiotowego, jednak niektóre systemy (np. *GSP USA*) wykluczają sektor wyrobów tekstylnych i odzieżowych czy inne towary, w których kraje rozwijające się osiągają przewagę komparatywną (Özden, Reinhardt 2003: 5). Ponadto warunki dodatkowe przewidują wykluczenie z preferencji tych towarów, których eksport z kraju beneficjenta nadmiernie wzrasta.

Druga zasada oznacza brak wzajemności ze strony beneficjentów systemu, są to bowiem preferencje jednostronne. Oznacza to, że beneficjenci nie muszą odwzajemniać preferencji, czyli przyznawać odpowiednich koncesji w zamian za przyznanie im statusu beneficjenta *GSP*.

Trzecia zasada, niedyskryminacja, oznacza, że wszystkie kraje rozwijające się powinny być traktowane tak samo w ramach poszczególnych programów *GSP*. Jednocześnie istnieje możliwość szczególnych rozwiązań dla państw najsłabiej rozwiniętych, uzasadniona szczególną sytuacją gospodarczą i rozwojową tych krajów (United Nations Conference on Trade and Development 2012: 4). Ponadto preferencje *GSP* mają charakter autonomiczny, tj. kraje same decydują o zasięgu geograficznym, towarowym i marży preferencji, nie mogą być też częścią preferencyjnych umów handlowych zawartych z krajami beneficjentami.

Celem artykułu jest ocena reguł pochodzenia towarów w systemie preferencji jednostronnych *GSP* Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem zmian od 2011 r. W pracy postawiono hipotezę badawczą mówiącą, że wprowadzone w ostatnich dwóch dekadach zmiany w regułach pochodzenia towarów przyczyniły się do ich uproszczenia i rozluźnienia, zwłaszcza w przypadku państw najsłabiej rozwiniętych (*LDC*) i w odniesieniu do określonych grup towarowych, istotnych z punktu widzenia eksportu tych państw. Skorzystały na tym państwa najsłabiej rozwinięte, dla których te zmiany były najbardziej odczuwalne. Niemniej jednak nie oznacza to, iż reguły pochodzenia towarów nie stanowią dla beneficjentów bariery w preferencyjnym dostępie do rynku unijnego, zwłaszcza w przypadku niektórych towarów i pozostałych podsystemów *GSP*.

Realizacji postawionego celu badawczego została podporządkowana struktura artykułu. W pierwszej części dokonano ogólnej charakterystyki systemu *GSP* UE, z uwzględnieniem zmian wprowadzonych w systemie unilateralnych preferencji celnych od 2014 r. Zasady kwalifikowania, zarówno na poziomie krajów, jak i produktów, przesądzają o możliwości korzystania z preferencji, dlatego też zdecydowano się poświęcić im uwagę. Dalsza część opracowania dotyczy reguł pochodzenia towarów w ramach preferencji jednostronnych, za-

równy w ujęciu teoretycznym, jak też stosowanych w UE. Ukazano ich znaczenie w dostępie do rynku UE oraz wskazano główne przesłanki i kierunki zmian po 2010 r. Następnie podjęto próbę oceny znaczenia *RoO* (*rules of origin*) dla wymiany handlowej beneficjentów systemu z UE. W badaniach dotyczących skutków wprowadzonych zmian w regułach pochodzenia dla wymiany handlowej pojawiły się ograniczenia w postaci dostępności szczegółowych raportów Komisji Europejskiej, sporządzanych za okresy dwuletnie. Najnowszy, dostępny raport dotyczy wykorzystania preferencji GSP w latach 2018-2019. Są wprawdzie dostępne dane *Eurostatu* dotyczące wymiany handlowej UE z beneficjentami systemu GSP i poszczególnych jego podsystemów, ale trzeba wziąć pod uwagę fakt, że lista beneficjentów zmienia się, a jedynie w raportach Komisji Europejskiej znajdują się szczegółowe dane dotyczących m.in. stopnia wykorzystania preferencji, importu preferencyjnego i wielu innych. Dlatego też badania dotyczące wymiany handlowej zostały zakończone na 2018 r. Stwarza to możliwość ich kontynuacji obejmujących kolejne lata i nową listę beneficjentów.

Do osiągnięcia celu pracy wykorzystano metody empiryczne (obserwacja pośrednia i opis) oraz metody ogólne, w tym dedukcję i indukcję. Zastosowano techniki badawcze, takie jak analiza przyczynowo-skutkowa, porównawcza i synteza. W badaniach wykorzystano różne źródła, takie jak literatura krajowa i zagraniczna, akty prawne unijnego prawa wtórnego w postaci rozporządzeń, raporty Komisji Europejskiej oraz dane statystyczne *Eurostatu* oraz Światowej Organizacji Handlu.

Charakterystyka ogólna GSP Unii Europejskiej

UE wprowadziła GSP od lipca 1971 r. jako pierwsza na świecie, i od tego czasu system ten podlegał istotnym zmianom. Początkowo w ramach GSP stosowano odrębne regulacje w odniesieniu do towarów rolnych, przemysłowych, jak również objętych Traktatem o EWWiS; ponadto preferencje były ustanawiane na okres jednego roku. Kraj mógł korzystać z koncesji GSP w danym roku, a w następnym już nie. Z czasem wydłużono okres przyznawania preferencji GSP do kilku lat, a następnie, w celu dostosowania się do warunków multilateralnego systemu handlowego *GATT/WTO*, od 1 stycznia 1995 r. zaczęto je ustanawiać w cyklach dziesięcioletnich. Obecnie (2023 r.) ramy prawne dla GSP wyznacza rozporządzenie z 31 października 2012 r. ustanawiające nowy, znacznie zmieniony system preferencji celnych (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 z 25 października 2012 r.). Nowe ramowe rozporządze-

nie GSP obowiązuje od 20 listopada 2012 r. do 31 grudnia 2023 r., jedynie preferencje dla krajów *LDC* obowiązują bezterminowo. Główne cele ostatniej reformy GSP to zaostrzenie kryteriów kwalifikowalności do systemu oraz koncentracja na najbardziej potrzebujących krajach słabo rozwiniętych.

GSP obejmuje trzy rozwiązania dotyczące preferencji celnych:

- rozwiązanie ogólne/standardowe; w ramach tego UE zapewnia redukcję ceł na około 66% pozycji taryfowych dla wszystkich kwalifikujących się krajów rozwijających się. Państwa, które zostały sklasyfikowane przez Bank Światowy jako kraje o wysokim lub o średnio-wysokim dochodzie narodowym na jednego mieszkańca (*upper-middle-income countries*, *UMICs*) zostały wykluczone z GSP na trzy kolejne lata (bezpośrednio poprzedzające aktualizację wykazu krajów korzystających, dokonywaną do stycznia każdego roku); po okresie przejściowym (rok lub dwa lata) zostają wykreślone z listy beneficjentów (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 z 25 października 2012 r.). Wykluczone z systemu zostały również kraje, które zawarły umowy o wolnym handlu z UE zapewniające podobne lub większe preferencje. Zakres towarowy obejmuje prawie dwie trzecie wszystkich kategorii produktów³. Kwalifikujące się produkty zostały podzielone na towary wrażliwe i niewrażliwe. Cła zostały zniesione w przypadku przywozu do UE produktów niewrażliwych, natomiast w przypadku produktów wrażliwych przywóz podlega jedynie obniżonemu cłu. Ponadto standardowy GSP przewiduje procedurę gradacji dla każdej sekcji GSP⁴, zgodnie z którą produkty przestają być objęte preferencyjnymi cłami, gdy udział przywozu danego towaru z jednego kraju objętego systemem GSP do UE przekracza określony próg (przez 3 kolejne lata) całego importu tego towaru (sekcji GSP) ze wszystkich krajów objętych systemem (art. 8 ust. 1 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady nr 978/2000712). Proóg ten wynosi zwykle 57%, ale jest niższy w przypadku wybranych sektorów, takich jak niektóre produkty rolne i tekstylia. Procedura gradacji opiera się na przekonaniu, że wysoki udział importu towaru pochodzącego z jednego kraju świadczy o wysokiej konkurencyjności tego

³ Jeśli dodać do tego, że 25% pozostałych linii taryfowych (ok. 2 300) jest objętych zerową stawką celną, to jedynie 9% wszystkich linii taryfowych nie jest objętych systemem GSP.

⁴ Preferencje GSP obejmują sekcje produktów, które z kolei obejmują jeden lub kilka działów Nomenklatury Scalonej UE (CN). Liczba kategorii produktów (sekcji GSP) wzrosła z 21 (sekcje HS) do 32 (co oznacza mniejsze, bardziej homogeniczne grupy, które zostały wydzielone w tym celu z HS przez UE) (European Parliament 2022; Siles-Brügge 2014: 52).

towaru na unijnym rynku, który tym samym nie potrzebuje preferencji GSP. Według stanu na 2023 r. ogólnym systemem GSP było objętych jedynie 11 państw: Kongo, Wyspy Cooka, Indie, Indonezja, Nigeria, Niue, Syria, Tadżykistan. Wietnam korzystał ze standardowego GSP do 31 grudnia 2022 r. Od 1 stycznia 2023 r. państwo to przestało być beneficjentem systemu ze względu na zawarcie umowy handlowej nowej generacji o utworzeniu strefy wolnego handlu (UE) 2021/114. (Commission Delegated Regulation (EU) 2021/114 of 25 September 2020: 5–6).

- szczególne rozwiązanie motywacyjne, zwane GSP Plus, na rzecz zrównoważonego rozwoju i dobrych rządów, w ramach którego przyznawane są dodatkowe preferencje taryfowe jako motywacja dla szczególnie podatnych na zagrożenia krajów rozwijających się, pod warunkiem ratyfikacji i wdrażania 27 konwencji międzynarodowych dotyczących praw człowieka i praw pracowniczych, ochrony środowiska i dobrych rządów⁵. Kraje korzystające z systemu GSP Plus korzystają z zerowych ceł na wszystkie pozycje kwalifikujące się do standardowego GSP (66% wszystkich pozycji taryfowych) oraz na niektóre produkty dodatkowe. Cła *ad valorem* określone we unijnej taryfie celnej na towary pochodzące z państwa beneficjenta GSP Plus zostają zawieszane, podobnie cła specyficzne. GSP Plus jest bardziej korzystny niż ogólny GSP, ale mniej atrakcyjny niż EBA (*Everything But Arms Arrangement*). Złagodzenie progów podatności na zagrożenia od 2014 r. sprawiło, że do systemu aplikować mogło więcej państw, np. Pakistan i Filipiny⁶. Istotna zmiana dotyczy również braku wyłączeń towarowych (*graduation*). W poprzednim GSP (zarówno ogólnym, jak i GSP Plus) wykluczono z preferencji wiele pozycji towarowych w imporcie z Chin, Indii, Indonezji, Tajlandii, Ukrainy, Nigerii, Wietnamu, Kostaryki i Ekwadoru. Państwa, które kwalifikują się do preferencji w ramach GSP Plus (wg stanu na 2023 r.) to: Boliwia, Republika Zielonego Przylądka, Republika Kirgiska, Mongolia, Pakistan, Filipiny i Sri Lanka. Armenia wg Banku Światowego to państwo o średnio-wysokim dochodzie w latach 2018, 2019 i 2020. Armenia nie kwalifikuje się już zatem do systemu GSP od 1 stycznia 2022 r., a tym samym przestała być beneficjentem GSP Plus.

⁵ GSP Plus został wprowadzony 1 lipca 2005 r. w miejsce wcześniejszych systemów dotyczących walki z narkotykami i ochrony środowiska (European Commission memo 2005).

⁶ Wszyscy beneficjenci GSP z wyjątkiem Chin, Kolumbii, Indii, Indonezji, Tajlandii i Wietnamu są uważani za państwa zagrożone, a tym samym są uprawnieni do ubiegania się o status GSP Plus.

- szczególne rozwiązanie dla krajów najsłabiej rozwiniętych (*LDC*) w postaci inicjatywy „wszystko oprócz broni” (*Everything But Arms Arrangement, EBA*), umożliwiającego krajom najsłabiej rozwiniętym wolny od ceł i kontyngentów (*duty-free and quota-free, DFQF*) dostęp do rynku UE⁷. Zgodnie z tą inicjatywą zerowe cło jest przyznawane krajom w imporcie do UE wszystkich towarów, z wyjątkiem broni i amunicji (dział 93 CN). Wg stanu na 2023 r. inicjatywą *EBA* jest objętych 46 państw.

Preferencjami *GSP* są objęte łącznie już tylko 64 państwa (2023 r.). W standardowym *GSP* odnotowano największy spadek liczby beneficjentów: ze 113 na koniec 2013 r. do zaledwie 32 w 2014 r. W kolejnych latach zaostrzone kryteria sprawiły, że lista została zawężona do zaledwie 17 beneficjentów w 2018 r., a w 2023 r. już tylko do 11 państw. W przypadku *GSP Plus* i *LDC* zmiany były niewielkie, na poziomie kilku państw. Grupa beneficjentów *GSP Plus* zmniejszyła się z 14 (przed reformą *GSP* z 2012 r.) do 9 w 2018 r. i 7 w 2023 r. (Gnutzmann-Mkrtchyan, Volmer, 2022).

Ogólny *GSP* (i *GSP Plus*) jest ustanawiany w cyklach dziesięcioletnich, natomiast szczegółowe rozwiązania w ramach *GSP* podlegają regularnej rewizji i są wprowadzane na okresy trzyletnie (Snyder 2012: 837). Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 978/2000/12, które weszło w życie 1 stycznia 2014 r., obowiązuje przez 10 lat w dwóch z trzech jego elementów, a mianowicie w standardowym *GSP* i *GSP Plus*; w związku z tym systemy mają wygasnąć z końcem 2023 r., podczas gdy inicjatywa *EBA* dla krajów najsłabiej rozwiniętych pozostałaby nadal aktualna.

Oczekuje się, że do 2026 r. siedem krajów beneficjentów *EBA* przestanie być zaliczanych do grupy państw najsłabiej rozwiniętych (*LDC*). Oznacza to, że po trzyletnim okresie przejściowym przestaną korzystać z preferencji *EBA*. Mowa o takich państwach jak: Bhutan (2023 r.), Angola (2024 r.), Wyspy Salomona (2024 r.) oraz Wyspy Świętego Tomasza i Książęca (grudzień 2024 r.), a także Laos, Nepal i Bangladesz (2026 r.) (United Nations 2023).

W nowej propozycji *GSP* (na lata 2024-2034) przewiduje się ułatwienie dostępu do preferencji *GSP Plus* dla państw, które wcześniej korzystały z rozwiązania *EBA*, ale nie spełniają już kryteriów *LDC*, poprzez usunięcie kryterium udziału w imporcie. Zapewnia to płynniejszą zmianę statusu na *GSP Plus* kra-

⁷ W lutym 2001 r. UE przyjęła Council Regulation (EC) No 416/2001 of 28 February 2001 amending Regulation (EC) No 2820/98 applying a multiannual scheme of generalised tariff preferences for the period 1 July 1999 to 31 December 2001 so as to extend duty-free access without any quantitative restrictions to products originating in the least developed countries, O J L 60, 1.03. 2001 r.

jom, które utracą status *LDC*. Aby ułatwić przejście na nowy system, obecni beneficjenci *GSP Plus* musieliby do końca 2025 r. ratyfikować dodatkowe konwencje i przedłożyć plany działania do ich wdrożenia. (Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on applying a generalised scheme of tariff preferences and repealing Regulation (EU) No 978/2012; European Commission 2021).

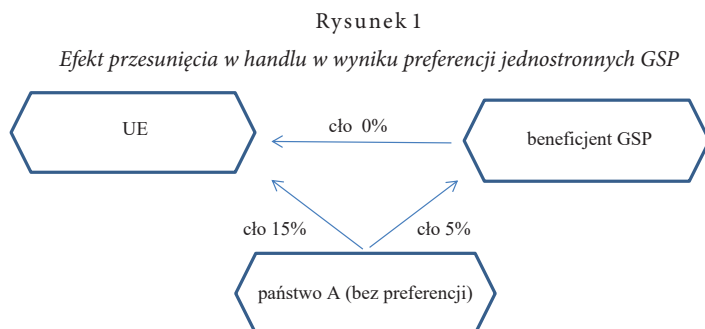
Charakterystyka reguł pochodzenia towarów w systemie preferencji jednostronnych UE

Aby uzyskać preferencyjny dostęp (niezależnie od tego czy chodzi o preferencje wzajemne czy jednostronne) do unijnego rynku, eksporterzy w krajach korzystających muszą przestrzegać reguł pochodzenia (*rules of origin, RoO*). Reguły pochodzenia to zasady (w postaci przepisów prawa) pozwalające określić przynależność ekonomiczną towarów do określonego kraju czy regionu oraz udokumentowania tego pochodzenia. Definiują one reguły uznania w kraju importującym tego, co przyjmuje się za wartość dodaną w danym kraju eksportującym, wystarczającą, aby był on traktowany jako wywóz z tego właśnie kraju. Ponadto, reguły pochodzenia mogą ograniczyć liczbę państw, z których kraj eksportujący może importować surowce lub składniki (jeśli zezwala się na ich wykorzystanie) tak, aby produkt finalny pozostał produktem pochodzącym z kraju przerobu (Czermińska 2019: 336). Reguły pochodzenia pozwalają zidentyfikować produkt pod kątem kraju lub regionu, z którego pochodzi. Jest to prosty proces, gdy towar jest wytwarzany lub uzyskany w jednym kraju. Biorąc pod uwagę współczesne globalne łańcuchy dostaw składające się z komponentów i procesów realizowanych w wielu państwach, stosowanie *RoO* może być bardzo złożone.

Preferencje celne, w tym preferencje jednostronne, mają w praktyce charakter dyskryminacyjny, gdyż dotyczą jedynie wybranych państw. Ich stosowanie wymaga zastosowania mechanizmu rozróżniającego towary wyprodukowane w państwie-beneficjencie preferencji, od tych pochodzących z państw nie objętych preferencjami. Bez takiego rozróżnienia doszłoby do przesunięcia w handlu (rysunek 1).

Załóżmy, że UE udziela preferencji celnych beneficjentowi *GSP*, w wyniku czego cło w imporcie zostaje zniesione (cło = 0%). Bez *RoO* kraj A, który w UE nie korzysta z żadnych preferencji celnych (z obniżonego lub zerowego cła), będzie eksportował towar do UE przez państwo-beneficjenta *GSP*, aby skorzystać z cła w wysokości 5% zamiast 15% wymaganych przy bezpośrednim

importcie do UE (rysunek 1). Proces ten byłby ograniczony jedynie wysokością kosztów transportu towarów (i ewentualnie ubezpieczenia) z państwa beneficjenta GSP do UE.



Źródło: opracowanie własne

RoO pozwalają określić przynależność „państwową” towarów eksportowanych, która różni się od czysto geograficznej przynależności, zgodnie z którą pochodzenie byłoby przypisane do tego kraju, z którego towar został wysłany. W przypadku braku ceł importowych i ograniczeń ilościowych nie byłoby konieczności wprowadzania reguł pochodzenia. Ma to związek z tym, że reguły pochodzenia stosowane dla preferencyjnych czy obniżonych (wynikających z zawartych umów o preferencyjnym handlu) stawek celnych mają tym większe znaczenie, im większy jest margines preferencji, czyli różnica między stawką klauzuli największego uprzywilejowania (KNU) a preferencyjną dla danego towaru. W przypadku, gdy państwo udzielające preferencji całkowicie zniósło cła przywozowe i inne ograniczenia handlowe dla określonego towaru (stawka KNU=0), RoO nie mają już znaczenia. W unijnej taryfie celnej wiele towarów ma zerowe cła KNU. Niemniej jednak cła pozostają nadal wysokie dla niektórych kategorii towarów istotnych dla krajów rozwijających się i najsłabiej rozwiniętych, ze względu na przewagi komparatywne. Należą do nich zwłaszcza: sektor włókienniczy i odzieżowy, produkty rybołówstwa oraz niektóre przetworzone produkty rolne.

Surowe reguły pochodzenia były przedmiotem krytyki wielu badaczy, jako zbyt przesadzone i niewykonalne w praktyce, zwłaszcza z punktu widzenia małych i słabiej rozwiniętych krajów. Niektórzy nazywają je nawet „ukrytym protekcjonizmem”, które stanowić mogą istotną barierę w handlu.

Po pierwsze, procedury zgodności z określonymi regułami pochodzenia generują dodatkowe koszty, a przez to mogą prowadzić do niepożądanego efektu przesunięcia handlu (*trade diversion*) w globalnych łańcuchach wartości

i efektu zniekształcenia handlu (*deflection trade*), zakłócają również wymianę dóbr pośrednich⁸.

Po drugie, państwa mniejsze, słabiej rozwinięte, które mają niewielkie możliwości konkurowania z innymi krajami, nie mogą korzystać z dostępu do tańszych półproduktów, czy surowców w globalnym łańcuchu wartości, gdyż to może oznaczać utratę preferencji celnych ze względu na niespełnienie reguł pochodzenia. W szczególności koszty administracyjne i produkcyjne z przestrzeganiem *RoO* mogą ograniczać korzystanie z preferencji handlowych. Koszty produkcji powstają, ponieważ *RoO* zobowiązują firmy do zmiany technik produkcji albo poprzez realizowanie większej produkcji na rynku krajowym, albo poszukiwanie źródeł dostaw wśród droższych, dozwolonych przez *RoO* dostawców z określonych państw. Koszty administracyjne to zasadniczo koszty prowadzenia księgowości przez eksportera, są związane z formalnościami obejmującymi potwierdzenie pochodzenia (Kelleher 2012: 3).

Jednym z pierwszych badaczy, którzy zwrócili uwagę na restrykcyjność reguł pochodzenia zawartych w umowach o wolnym handlu był J. Herin (1986: 1-33). Stwierdził on, że kraje *EFTA* korzystają z preferencyjnych reguł pochodzenia i tym samym preferencyjnych stawek celnych jeśli marża preferencji jest wysoka, w przeciwnym razie wolą korzystać ze stawek KNU. Inni badacze, którzy również postrzegają *RoO* jako instrumenty protekcjonistyczne to m.in. Chase (2007); Estevadeordal (2000: 141-166).

Powstało wiele opracowań kwantyfikujących restrykcyjność, determinanty i znaczenie *RoO*. Szacunki te są dość zróżnicowane; O. Cadot, A. Estevadeordal i A. Suwa-Eisenmann (2005) ustalili, że koszty przestrzegania przepisów wynoszą 2% wartości towarów będących przedmiotem handlu, a J. Francois, B. Hoekman i M. Manchin (2006) szacują je wyżej – do 4% wartości towarów będących przedmiotem wymiany. Według innych badaczy szacunkowe koszty przestrzegania przepisów związanych z regułami pochodzenia są jeszcze wyższe: mieszczą się w przedziale od 6,8% (*NAFTA*) do 8% wartości towarów (*Paneuro*) (Cadot, Carrère, De Melo i in., 2006: 199-224). Wyniki badań potwierdzają, że *RoO* przyczyniają się do wzrostu kosztów (w tym administracyjnych związanych z przestrzeganiem *RoO*): średni ekwiwalent taryfowy *ad valorem* (*AVE*) *RoO* kształtuje się w przedziale 2-5% (w *ASEAN* wynosi 3,4% we wszystkich sektorach, a średnia ważona obrotem wynosi 2,09%) (Cadot, Yan Ing 2016: 115-134). Inni badacze zajmowali się szacowaniem kosztów związanych z przestrzeganiem reguł pochodzenia (Anson, Cadot, Estevadeordal i in., 2005: 501-517; Francois, Hoekman, Manchin 2006: 197-21; Manchin

⁸ Więcej na ten temat (Geraets, Carroll 2015: 296 i nast.).

Pelkmans-Balaoing 2007). Badania potwierdzają, że *RoO* są bardziej rygorystyczne w sektorach o wysokich stawkach celnych, takich jak odzież, obuwie i pojazdy silnikowe. Na przykład O. Cadot i Y. Ing (2016) na podstawie umowy ASEAN stwierdzili, że podczas gdy średnia *AVE* w tych umowach wynosi tylko 3%, w sektorze odzieżowym może przekraczać 35%.

Zdecydowana większość badaczy, w tym wymienieni powyżej, w swoich badaniach opierają się na regułach pochodzenia w ramach preferencji wzajemnych, wynikających z zawartych umów o preferencyjnym handlu, takich jak m.in. *EFTA*, *NAFTA*, *ASEAN*, czy innych. Relatywnie niewiele jest opracowań poświęconych regułom pochodzenia stosowanym w ramach preferencji unilateralnych, w szczególności w UE. Mowa o badaniach E. Naumanna (2011), a spośród autorów polskich wymienić należy m. in. J. Piotrowskiego (2011, 2012), a także E. Gwardzińską, J. Chowańca (2021). To ostatnie opracowanie poświęcone jest kwestii pochodzenia preferencyjnego w UE, obejmuje preferencje wzajemne (w ramach umów handlowych), ale także, siłą rzeczy, reguły pochodzenia w ramach *GSP*.

Należy zwrócić uwagę, że relatywnie nieliczne opracowania poświęcone *stricte* regułom pochodzenia towarów *GSP* UE powstały w czasie wprowadzania w nich zmian lub niedługo po tym, badania te mają charakter analiz *ex ante*, a nie *ex post*. Poza oceną reguł pochodzenia i wskazaniem zmian wprowadzonych w *GSP* od 2011 r. badania opisane w niniejszym artykule mają charakter *ex post*, co stanowi ich wartość dodaną i oznacza jednocześnie próbę wypełnienia luki badawczej w tym obszarze.

Zmiany w zakresie reguł pochodzenia w *GSP* UE po 2010 roku

Reguły pochodzenia są istotnym elementem określającym zakres korzyści ekonomicznych wynikających z preferencyjnego pochodzenia. Pochodzenie towarów jest określone w oparciu o zasadę, że pochodzą one z tego kraju, w którym zostały całkowicie uzyskane (*wholly obtained*, *WO*) – jest to kryterium stosowane w przypadku większości produktów rolnych, ewentualnie dokonywana obróbka albo przetworzenie dotyczy materiałów całkowicie uzyskanych; obejmuje także towary niepochodzące, które zostały poddane obróbce lub przetworzeniu wystarczającemu do nadania pochodzenia zgodnie z regułami pochodzenia określonymi dla danego produktu lub sektora. Kryteria pozwalające uznać przetworzenie za wystarczające do nadania pochodzenia w *GSP* UE to:

- 1) „skok taryfowy” (*change in tariff heading*, *CTH*), co oznacza, że uzyskany produkt końcowy jest sklasyfikowany w czterocyfrowej pozycji No-

menklatury Systemu Zharmonizowanego, która różni się od tej, w której klasyfikowane są wszystkie niepochodzące materiały użyte do jego wytworzenia,

- 2) kryterium procentowe (*%value*), w tym reguła wartości dodanej X%, czyli obróbka lub przetwarzanie, w wyniku których następuje wzrost wartości co najmniej o X% ceny *ex-works* produktu; oznacza ustalony maksymalny próg materiałów niepochodzących, lub minimalny próg towarów pochodzących z kraju przerobu,
- 3) kryterium technologiczne (*specific processing, SP*), czyli określone formy obróbki lub przetwarzania, które muszą być wykonane na towarze niepochodzącym (Czermińska 2019: 339). Wiele przykładów tego rodzaju kryterium pochodzenia można znaleźć w sektorze włókienniczym, ale nie tylko. W ramach GSP UE stosuje się określone procesy techniczne w celu osiągnięcia wymaganych kryteriów pochodzenia dla wywozu do UE. Niektóre z nich są specyficzne dla określonych kategorii produktów, takich jak np.: A. Produkty z drewna – struganie, szlifowanie, łączenie końcowe i cięcie; B. Tekstylna – tkactwo, przędzenie, drukowanie i barwienie. Podobnie w przypadku produktów ropopochodnych określone zostały określone procesy, które są wystarczające do nadania pochodzenia w ramach GSP UE, a ich szczegóły, w tym kod *Harmonized System (HS)*, do którego mają zastosowanie, podano w uwadze 8 załącznika 22-03 do rozporządzenia UE 2446/2015 (Noida Special Economic Zone 2022:13). Ze względu na brak jednolitego kryterium pozwalającego uznać przetworzenie za wystarczające do nadania pochodzenia w UE, stosuje się jedno z wymienionych kryteriów bądź ich kombinację.

Kryterium procentowe jest uważane za najmniej dyskryminujące i najprostsze spośród wszystkich pozostałych reguł, zwłaszcza jeśli ma zastosowanie do wszystkich towarów. Jego wadę stanowi dość zawiły sposób wyliczania oraz zmiany cen i kursów walut. Na przykład, deprecjacja lokalnej waluty powoduje, że importowane materiały są relatywnie droższe, co z kolei zwiększa ich względny udział w całkowitej wartości, a to oznacza, iż wartość towarów niepochodzących przekracza dopuszczalny próg. Wartość dodana podlega również cyklicznym wahaniom cen surowców, czy zmianom cen w czasie recesji (Naumann 2009: 6).

Metodologia *CTH* (skok taryfowy) jest na ogół najprostsza do wdrożenia, ale ma pewne wady. Opiera się na nomenklaturze *HS*, która nie została opracowana z myślą o *RoO*. Dlatego też zdarza się, że nieprzetworzone i przetworzone towary są klasyfikowane w tej samej pozycji (np. diament surowy i szlifowany mają ten sam czterocyfrowy kod *HS*), a inne, w których dezagregacja jest duża, nawet

bardzo niewielkie przetwarzanie (lub jego brak) może oznaczać „skok taryfowy” (np. świeże i suszone warzywa mają różne czterocyfrowe pozycje *HS*) (tamże: 7).

W ocenie systemu *GSP* UE przeprowadzonej w 2007 r. wskazano, że UE stosowała kombinację 549 szczegółowych reguł pochodzenia w różnych umowach preferencyjnych, których jest stroną oraz 107 alternatywnych zasad (eksporter może wybrać jedną z dwóch alternatywnych reguł). Najwięcej szczegółowych reguł dotyczyło kryterium technologicznego (150 zasad) (tamże: 3). Zaznaczyć należy, że to kryterium pozwala uwzględnić lokalne uwarunkowania dotyczące istotnego przetwarzania danego towaru, może być więc traktowane jako instrument protekcji bądź realizacji określonych interesów (tamże: 4). W ocenie Komisji wskazano, że reguły pochodzenia *GSP* są postrzegane jako zbyt złożone i restrykcyjne. Ponadto wskazano, że z tego powodu zakres wykorzystywanych preferencji w przypadku niektórych produktów jest niski, w szczególności dla tych towarów, które odgrywają dużą rolę w eksporcie krajów najsłabiej rozwiniętych (Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 1063/2010, pkt. 6). Stąd też Komisja zaproponowała zastąpienie rozbudowanych reguł pochodzenia wprowadzeniem jednolitego kryterium opartego na minimalnym udziale wartości dodanej w kraju korzystającym z preferencji. Jednakże w związku z krytyką takiego rozwiązania przez państwa członkowskie obawiające się wzrostu importu na warunkach preferencyjnych, uznano, że w pewnych sektorach (np. dla produktów rolnych i przetworzonych produktów rolnych, produktów rybołówstwa, substancji chemicznych, metali, tkanin i odzieży, obuwia) kryterium wartości dodanej jest nieodpowiednie albo nie powinno być stosowane jako kryterium wyłączne (Czermińska 2019: 396). W tych sektorach należy zastosować inne kryteria (kryterium procentowe, skok taryfowy, kryterium technologiczne lub używanie materiałów całkowicie uzyskanych), albo zamiast kryterium wartości dodanej, albo na zasadzie alternatywy (Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1063/2010 z 18 listopada 2010 r.).

Począwszy od 1 stycznia 2011 r. obowiązują nowe, uproszczone reguły pochodzenia wprowadzone rozporządzeniem Komisji (UE) nr 1063/2010. Nie istnieją żadne stosowane wyłącznie w *GSP* reguły pochodzenia, stąd w unijnym systemie preferencji jednostronnych wykorzystuje się ogólne reguły pochodzenia preferencyjnego. Zasady te różnią się dla różnych produktów i obejmują kryteria takie jak zmiana klasyfikacji taryfowej (*CTC*), wartość dodana, procesy techniczne, itp. Przed 2011 r. reguły pochodzenia były dla każdego z podsystemów *GSP* takie same i nie zmieniały się zasadniczo. Od 2011 r. wprowadzone reguły pochodzenia dla krajów *LDC* w niektórych przypadkach różnią się, gdyż są mniej rygorystyczne od *RoO* dla pozostałych beneficjentów systemu *GSP* (tabela 1).

Tabela 1
Przegląd głównych zmian reguł pochodzenia GSP UE wprowadzonych w 2011 roku

Obszar	Poprzednie reguły pochodzenia towarów w GSP UE	Nowe reguły pochodzenia towarów w GSP UE
Podstawowe zasady GSP	Towary całkowicie uzyskane lub poddane wystarczającej obróbce lub przetworzeniu lub przetworzeniu, zgodnie z kryterium: skok taryfowy, kryterium procentowe, technologiczne. Szczegółowe zasady ustalane na poziomie produktów i sektorów.	Towary całkowicie uzyskane lub poddane wystarczającej obróbce lub przetworzeniu zgodnie z kryterium: skok taryfowy, kryterium procentowe, technologiczne. Szczegółowe zasady ustalane na poziomie produktów i sektorów, wiele ustalonych na poziomie sektorów.
Zróżnicowane RoO dla LDCs (EBA)	Nie	Tak
Kumulacja pochodzenia	Kumulacja pochodzenia dla trzech oddzielnych ugrupowań regionalnych (I–III): I – Stowarzyszenie Państw Azji Południowo-Wschodniej ASEAN, II – Wspólny Rynek Ameryki Środkowej i Panamy SIECA, III – Południowo- Azjatyckie Stowarzyszenie na rzecz Współpracy Regionalnej SAARC Bilateralna kumulacja z Norwegią i Szwajcarią.	Dla niektórych sektorów niższe progi materiałów pochodzących Regionalna kumulacja pochodzenia w oparciu o cztery grupy (I-IV, czwarta, nowa grupa – Mercosur) Kumulacja między grupą I i III (kraje azjatyckie) „Jednostronna” kumulacja rozszerzona o kraje, z którymi UE łączy wiążące umowy o wolnym handlu, po spełnieniu określonych warunków. Bilateralna kumulacja z Norwegią, Szwajcarią i Turcją
Klauzula tolerancji/odchylen dla materiałów niepochodzących (<i>de minimis</i>)	10% ceny <i>ex-works</i> produktu (z wyłączeniem działów 50-63)	15% masy netto (działy 2 i 4-24, z wyłączeniem działu 16 – przetworzone produkty rybołówstwa); 15% ceny <i>ex-works</i> dla pozostałych działów, z wyjątkiem działów 50-53. Określone tolerancje dla tekstyliów i odzieży w działach 50-63 (zgodnie z uwagami 6 i 7 części I załącznika 22-03 Rozporządzenia UE 2446/2015)
Kluczowe zmiany w najważniejszych sektorach	Tekstylia i odzież Zasada podwójnego przetwarzania. Rybołówstwo	Tekstylia i odzież Zasada pierwszego przetwarzania dla krajów LDC, pewne złagodzenie reguł dla pozostałych beneficjentów systemu GSP. Rybołówstwo Zniesienie wymogów dotyczących obywatelstwa kapitana, załogi, oficerów. Uproszczenie wymogów dotyczących własności (co najmniej w 50% należą do obywateli kraju beneficjenta GSP lub państwa członkowskiego UE, lub spółki mającej siedzibę w tych krajach). Dodanie akwakultury do produktów całkowicie uzyskanych (art. 75, ust.1g).
	Produktory rolne	Produktory rolne
	Przemysł motoryzacyjny Maksymalny udział materiałów niepochodzących – 40% ceny EXW.	Uproszczenie – tendencja do ustalania reguł na poziomie sektorów. Przemysł motoryzacyjny LDC – próg 70% ceny EXW dla materiałów niepochodzących, pozostałe kraje GSP – 50% ceny EXW.
	Produktory chemiczne i pokrewne Alternatywne kryterium procentowe – maksymalny udział materiałów niepochodzących – 40% ceny EXW.	Produktory chemiczne i pokrewne LDC – próg 70% ceny EXW dla materiałów niepochodzących, pozostałe kraje GSP – 50% ceny EXW.

Ocena spełnienia kryterium procentowego	Aktualna wartość	Średnia wartość z poprzedniego roku podatkowego
Zasady transportu	Transport bezpośredni	Zamiast zapisu o konieczności transportu bezpośredniego, wprowadzono zakaz manipulacji, czyli dokonywania zmian w produktach, zakaz przetwarzania i poddawania ich czynnościom wykraczającym poza czynności niezbędne dla zachowania ich w dobrym stanie (<i>non-manipulation rule</i>), produkty pozostają pod dozorem celnym w kraju (krajach) tranzytu.
Administrowanie i dokumentowanie pochodzenia	Form A Deklaracja na fakturze (dla przesyłek o wartości poniżej 6000 EUR).	Form A zastąpiony od 2017 r. przez zaświadczenie o pochodzeniu przez zarejestrowanych eksporterów (REX), deklaracja na fakturze (poniżej 6000 EUR)**.

* Umożliwia ona wyłącznie wykorzystanie materiałów w kraju korzystającym, wymaga złożenia wniosku przez kraj korzystający.

** Szczegółowe zasady dotyczące wystawiania zaświadczeń o pochodzeniu, deklaracji na fakturze i Form A zostały określone w Rozporządzeniu wykonawczym Komisji (UE) nr 2015/2447 z 24 listopada 2015 r. Zgodnie z tym rozporządzeniem określone zostały procedury samocertyfikacji, takie jak wnioski o rejestrację (załącznik 22-06), oświadczenie o pochodzeniu (załącznik 22-07) oraz świadectwo pochodzenia (załącznik 22-08). Uwzględniono również obowiązek lokalnego administratora/użytkownika do przeprowadzania kontroli w zakresie weryfikacji „oświadczenia o pochodzeniu” oraz stosowania deklaracji dostawcy (zał. 22-15 i 22-16).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: (Czermińska 2019: 398-399; Naumann 2011: 15-16; Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1063/2010; Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 2015/2447 z 24 listopada 2015 r.).

Nowe RoO są mniej rygorystyczne i nieco prostsze. Mimo że nie wprowadzono, jako jedynego kryterium pochodzenia towarów, wartości dodanej, szereg specyficznych, zmienionych reguł bazuje na kryterium wartości. Mowa tutaj zwłaszcza o kryterium określającym wyższy (niż obowiązujący w poprzednim systemie GSP) próg udziału materiałów niepochodzących dla krajów LDC, a także o wyższej klauzuli tolerancji wagowej lub wartościowej (tabela 1). Oznaczają one, że materiały niepochodzące, które nie mogą być użyte do wytworzenia danego produktu, mogą być wykorzystane, jeśli ich całkowita wartość lub masa netto w produkcie nie przekracza podanej wartości⁹.

Najważniejsze zmiany wprowadzone w RoO (tabela 1):

- Reguły pochodzenia opierają się głównie na podejściu sektorowym, a nie jak poprzednio (przed 2011 r.) towarowym,
- W przypadku produktów rolnych zmniejszyła się liczba różnych reguł kwalifikujących na poziomie produktów, częściej są one ustalane na poziomie działów/sektorów. Zmniejszono także liczbę produktów całkowicie uzyskanych, umożliwiło to większe wykorzystanie produktów niepochodzących; zasady kwalifikowalności na poziomie produktów niejednokrotnie uległy zmianie (np. obecnie wymóg CTH, a poprzednio wymóg produktu całkowicie uzyskanego), są one czasem nieco mniej restrykcyjne (na przykład udział cukru niepochodzącego wzrósł z 30% do 40% masy netto – kryterium wagowe). Ponadto wprowadzenie klauzuli tolerancji wagowej, w miejsce tolerancji wartościowej (z wyjątkiem produktów rybołówstwa) oznacza większą stabilność w warunkach zmieniających się cen światowych i wahań kursów walut.
- Dla towarów przemysłowych w wielu przypadkach wprowadzono różne reguły dla beneficjentów GSP/GSP Plus i EBA. Kraje LDC uzyskały niższe progi materiałów pochodzących dla wielu produktów, co umożliwia większe wykorzystanie materiałów niepochodzących (np. pojazdy samochodowe – 70% ceny EXW, poprzednio – 40%); podobnie produkty chemiczne, przy czym w tym ostatnim przypadku stosuje się alternatywne kryteria: kryterium procentowe i technologiczne. W przypadku odzieży wprowadzono wymóg jednego przetworzenia.
- Zwiększono próg tolerancji z 10% do 15% ceny EXW produktu końcowego, nie dotyczy to tekstyliów z działów 50-63, dla których stosuje się kryterium technologiczne. Progi tolerancji nie mają zastosowania do

⁹ Inaczej mówiąc klauzula tolerancji oznacza, że towary lub materiały niepochodzące z kraju beneficjenta, które nie spełniają warunków wystarczającego przetworzenia mogą być użyte, tzn. „tolerowane”. Poziom tolerancji różni się w zależności od reżimu preferencji i towaru.

produktów, które są całkowicie uzyskane w ramach definicji zawartej w art. 44 Rozporządzenia UE 2446/2015. Jeśli przepis dotyczący konkretnego produktu w załączniku 22-03 do tego rozporządzenia zawiera odniesienie do „materiałów całkowicie uzyskanych”, ten poziom tolerancji miałby zastosowanie. Na przykład w przypadku wywozu sera topionego (*HS* 0406 30) wszystkie użyte materiały, takie jak mleko, cukier, drożdże, muszą być całkowicie uzyskane. Jednak ze względu na zasadę tolerancji można użyć surowców nie pochodzących (mleka, cukru i drożdży) do 15% masy sera topionego (Noida Special Economic Zone: 15).

Rozluźnienie reguł pochodzenia stanowi kumulacja pochodzenia. W ramach kumulacji bilateralnej materiały pochodzące z UE, w rozumieniu unijnego *GSP RoO*, poddane dalszej obróbce lub przetworzeniu w kraju korzystającym, uznaje się za pochodzące z kraju korzystającego. Jednakże przeprowadzana tam obróbka lub przetworzenie musi być wystarczająca do nadania pochodzenia. Wprowadzono bilateralną kumulację pochodzenia między beneficjentami *GSP* a krajami, które tworzą z UE strefy wolnego handlu (art. 85 Rozporządzenia Komisji (UE) nr 1063/2010). Rozszerzono kumulację bilateralną o Turcję, (obok Norwegii i Szwajcarii). Dotyczy ona materiałów (innych niż produkty rolne lub produkty objęte derogacją), które pochodzą z Norwegii, Szwajcarii lub Turcji. Jeżeli takie materiały przekraczają minimalną obróbkę lub przetworzenie w kraju korzystającym, uznaje się, że pochodzą one z tego kraju korzystającego i mogą być wywożone do UE, Norwegii, Szwajcarii lub Turcji. Kumulacja bilateralna ma charakter wzajemny, a więc ma również zastosowanie do materiałów pochodzących z UE, które poddawane są obróbce lub przetworzeniu wykraczającym poza czynności minimalne w kraju korzystającym, a następnie są eksportowane do Norwegii, Szwajcarii lub Turcji.

Kumulacja regionalna działa między krajami jednej z grup regionalnych uznanych przez *GSP* UE¹⁰. Materiały pochodzące z jednego kraju należącego do grupy, które są dalej obrabiane lub przetwarzane w innym kraju z tej samej grupy, są uważane za pochodzące z tego ostatniego kraju. Wcześniej obowiązujące warunki regionalnej kumulacji pochodzenia, z podziałem na trzy grupy krajów położonych w bliskim sąsiedztwie geograficznym, zostały uznane za konserwatywne a jednocześnie skomplikowane i zbyt surowe. W nowych regu-

¹⁰ Pierwotnie: Grupa I: Brunei, Filipiny, Indonezja, Kambodża, Laos, Malezja, Singapur, Tajlandia i Wietnam; Grupa II: Boliwia, Ekwador, Gwatemala, Honduras, Kolumbia, Kostaryka, Nikaragua, Panama, Peru, Salwador i Wenezuela; Grupa III: Bangladesz, Bhutan, Indie, Malediwy, Nepal, Pakistan i Sri Lanka; Grupa IV: Argentyna, Brazylia, Paragwaj i Urugwaj, art. 86 Rozporządzenia Komisji (UE) nr 1063/2010.

łach pochodzenia wprowadzono trzy zasadnicze zmiany. Po pierwsze, zwiększono liczbę grup w ramach kumulacji regionalnej; wprowadzono czwartą grupę krajów Ameryki Południowej, tj. *Mercosur*. Przewidziano również – na wniosek zainteresowanego kraju – kumulację między krajami grupy I i III, pod warunkiem spełnienia szeregu określonych administracyjnych wymogów. Nie wprowadzono natomiast kumulacji między krajami grupy II i IV, mimo że Boliwia, Kolumbia, Ekwador, Peru mają w *Mercosur* status krajów stowarzyszonych i korzystają ze strefy wolnego handlu, ale nie należą do unii celnej. Kumulacja regionalna między krajami należącymi do tej samej grupy regionalnej ma zastosowanie wyłącznie pod warunkiem, że obróbka lub przetworzenie przeprowadzone w kraju korzystającym, w którym materiały są dalej przetwarzane lub włączane, wykracza poza operacje minimalne oraz, w przypadku wyrobów włókienniczych, również poza operacje określone w załączniku 22-05 do rozporządzenia delegowanego Komisji (UE) 2015/244620 (Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r.: 1). Jeżeli powyższy warunek nie jest spełniony, krajem pochodzenia produktów będzie kraj grupy regionalnej, który ma największy udział w wartości celnej użytych materiałów pochodzących z innych krajów grupy regionalnej (European Commission 2010: 17).

Aby zachować zgodność z nowym systemem *GSP* na lata 2014-2023, w ramach którego pewna liczba państw została usunięta z wykazu krajów korzystających i posiada jedynie status kwalifikujących się, Komisja wprowadziła Rozporządzeniem nr 530/2013 z 30 czerwca 2013 r. przepis stanowiący, że kumulacja regionalna między państwami należącymi do tej samej grupy ma zastosowanie tylko wtedy, gdy kraje uczestniczące w kumulacji są w czasie wywozu produktu do Unii krajami korzystającymi. Należy pamiętać, że kraje wymienione jako należące do regionalnych grup kumulacji to kraje, które kwalifikują się do systemu *GSP* (niektóre z nich nie są beneficjentami). Zarówno przepisy dotyczące kumulacji dwustronnej, jak i regionalnej mogą być stosowane łącznie (European Commission 2016b: 17). Obecnie regionalna kumulacja pochodzenia obejmuje tylko dwie grupy, które mogą z tego skorzystać, to: Grupa I: Kambodża, Indonezja, Laos, Mjanma/Birma, Filipiny i Wietnam (tylko do końca 2022 r. był beneficjentem *GSP Plus*); Grupa III: Bangladesz, Bhutan, Indie, Nepal, Pakistan i Sri Lanka. Dwie pozostałe grupy obejmują teraz tylko jeden kraj (Grupa II: Boliwia i Grupa IV: Paragwaj), dlatego kumulacja między poszczególnymi państwami jest możliwa jedynie na żądanie i pod pewnymi warunkami (Gwardzińska, Chowaniec 2021: 12; European Commission 2023a).

Po drugie, kraje korzystające z preferencji *GSP* mają możliwość korzystania z kumulacji z państwami, które zawarły z UE umowy o wolnym handlu. Tę kumulację nowego typu, nazywaną kumulacją rozszerzoną, należy stosować jed-

nokierunkowo, to znaczy powinna ona umożliwiać wyłącznie wykorzystanie materiałów w kraju korzystającym, a jej przyznanie powinno być poprzedzone zbadaniem pisemnego wniosku złożonego do Komisji przez zainteresowany kraj korzystający, a także spełnieniem przez ten kraj określonych wymogów, w tym dotyczących współpracy organów celnych i zapewnienia właściwego stosowania przepisów unijnych.

Tekstylna i odzież pozostają kluczowym sektorem dla wielu beneficjentów systemu *GSP*, a reguły pochodzenia obowiązujące w tej branży stanowią kryterium oceny restrykcyjności *RoO* (Naumann 2011: 8). Sektor ten jest uznawany w UE za wrażliwy, stąd też i bariery taryfowe są dość wysokie, a preferencyjny dostęp do rynku unijnego wiąże się z relatywnie dużą marżą preferencji – wynikającą z różnicy między traktowaniem preferencyjnym i niepreferencyjnym.

Nowe reguły pochodzenia w tym sektorze są mniej restrykcyjne w przypadku krajów *LDC*. W przypadku odzieży dla tej grupy krajów wprowadzono wymóg jedynie pierwszego przetworzenia w kraju korzystającym, wytwarzania z tkanin, czyli poddania go procesom *CMT* (*cut, make & trim*); nie ma już wymogu dotyczącego również pochodzenia tkaniny z kraju przerobu (korzystającego z preferencji). Jest to istotna zmiana, która umożliwia wybór najbardziej konkurencyjnych dostawców tkanin, a to z kolei ma wpływ na poziom cen i przyczynia się do poprawy konkurencyjności towarów eksportowanych¹¹. Widać to na przykładzie Bangladeszu w przypadku odzieży, która jest głównym produktem eksportowym tego państwa do UE. Korzystanie z bezcłowego dostępu do rynku UE było tradycyjnie ograniczone wymogami *RoO* (przed 2011 r.), szczególnie w przypadku eksportu odzieży gotowej. Unijne *RoO* dla eksportu odzieży do wymagało „dwuetapowej konwersji”: od przędzy przez tkaniny do odzieży. Bangladesz nie ma silnych powiązań wstecznych w dziedzinie tekstyliów, zwłaszcza tkanin, i dlatego jest w dużym stopniu zależny od tkanin importowanych. Uniemożliwiało to korzystanie z bezcłowego dostępu oferowanego w ramach *EBA* (tylko około 28% dzianin mogło skorzystać z zerowej stawki celnej, pozostałe 72% było objętych średnią stawką KNU – 12,1%). W konsekwencji eksporterzy z Bangladeszu tracili potencjalną przewagę konkurencyjną. W przypadku dzianin Bangladesz był w stanie zbudować silne powiązania wsteczne na przestrzeni lat w wyniku inwestycji sektora prywatnego w produkcję przędzy i dzianin. Unijne *RoO* odegrały kluczową rolę w stymulowaniu inwestycji w działania związane z łączeniem wstecznym, chociaż ograniczało się to głównie do sektora dzianin. Zwolnienie z trzyetapowego unijnego wymogu *RoO* (bawełna, przędza, tkanina i odzież) do dwóch

¹¹ Dla pozostałych beneficjentów systemu konieczne jest tkanie połączone z wykończeniem włączając przycinanie, Rozporządzenie Rady (EU) nr 1063/2010, Część II.

etapów (od przędzy do tkanin i odzieży) zapewniło sektorowi dziewiarskiemu w Bangladeszu znaczny rozwój. Stosunek eksportu dzianin do UE wzrósł z 42:58 w 2002 r. do 66:34 w 2010 r. (Rahman, 2014:14).

Dla pozostałych beneficjentów systemu *GSP* reguły pochodzenia dla odzieży zostały nieco złagodzone i uproszczone, jednak nie można mówić o wymogu jedynie pierwszego przetworzenia - tak jak dla krajów *LDC*, konieczne jest dla nich wykonanie operacji tkania połączonych z wykańczaniem, w tym przycinaniem. Reguły pochodzenia dla tekstyliów (tkanina i przędze) zostały także uproszczone, a w przypadku krajów *LDC* wprowadzono wymóg jedynie pierwszego przetworzenia (wg poprzednich reguł konieczne było przetworzenie podwójne)¹². Powyższe zmiany mają istotne znaczenie wobec znacznego udziału tekstyliów, odzieży, obuwia, przetworzonych produktów rolnych w eksporcie do UE.

Rozluźnione zostały reguły pochodzenia w odniesieniu do ryb i produktów rybnych (dział 3 i częściowo dział 16). Główna zmiana dotyczy kategorii produktów całkowicie uzyskanych (rozszerzono je o produkty akwakultury), obejmujących również statki dokonujące połowów czy statki-przetwórnice. Zniesiono wymogi dotyczące narodowości załogi (poprzednio 75% załogi musiało mieć obywatelstwo państwa beneficjenta systemu lub UE), kapitana i oficerów (poprzednio wymagane obywatelstwo kraju beneficjenta *GSP* lub UE), a także władz korporacyjnych spółki będącej większościami właścicielem statku. Rezygnacja z tych wymogów jest istotna w warunkach globalizacji i co się z tym wiąże, internacjonalizacji załóg. Zniesienie wspomnianych wymogów sprawia, że dokumentowanie niezbędne do uznania statku za dający prawo do korzystania z preferencji *GSP* jest mniej uciążliwe (Piotrowski 2011: 52).

Aby skorzystać z preferencji celnych w ramach *GSP* pochodzenie importowanych towarów musi być odpowiednio udokumentowane w postaci świadectwa pochodzenia – był to tzw. formularz A (*Form A*) lub deklaracja na fakturze. Od 1 stycznia 2017 r. świadectwa pochodzenia *Form A* zostały zastąpione oświadczeniami o pochodzeniu, wystawianymi przez zarejestrowanych eksporterów (European Commission, 2023b). Oznacza to wprowadzenie uproszczonej procedury uzyskiwania świadectw pochodzenia opartej na własnej certyfikacji przez eksporterów dla wszystkich przesyłek w oparciu o wcześniejszą rejestrację eksporterów. Od 1 lipca 2020 r. wszyscy eksporterzy z państw korzystających z *GSP*, którzy dokonują wywozu towarów w ramach tego systemu, są zobowiązani do stosowania oświadczenia o pochodzeniu jako jedynego dokumentu pochodzenia. Dotychczas stosowany formularz A, wystawiany przez upoważnione wła-

¹² Oznacza to na przykład, że tkanina z bawełny będzie miała pochodzenie preferencyjne (*LDC*), jeśli tylko proces tkania będzie przeprowadzony w kraju *LDC*, w przypadku pozostałych beneficjentów *GSP* wymagane jest tkanie połączone z barwieniem przędzy, przędzenie włókien.

dze, nie jest już używany. Wszyscy eksporterzy, którzy eksportują lub zamierzają eksportować do UE w ramach GSP, muszą zarejestrować się w systemie zarejestrowanych eksporterów (*REX*) Komisji Europejskiej. Eksporter zarejestrowany w systemie *REX* samodzielnie sporządza oświadczenie o pochodzeniu, będące podstawą do zastosowania preferencji celnych dla towarów przywiezionych do UE. Upraszcza to formalności eksportowe, bo umożliwia zarejestrowanemu eksporterowi samodzielne poświadczenie preferencyjnego pochodzenia dzięki umieszczeniu specjalnej deklaracji (oświadczenia o pochodzeniu) na fakturze lub innym dokumencie handlowym pozwalającym zidentyfikować wywożone towary (Gwardzińska, Chowaniec 2021: s. 16).

W propozycji Komisji dotyczącej zmian w nowym systemie preferencji od 2024 r. jest mowa o przyznaniu kumulacji regionalnej między krajami beneficjentami należącymi do różnych grup regionalnych lub kumulacji rozszerzonej, jeżeli i tak długo, jak spełnione będą pewne warunki, w szczególności wnioskodawca wykaże, że taka kumulacja jest konieczna ze względu na szczególne potrzeby beneficjenta w zakresie handlu, rozwoju i finansowania. (Rozdział VII, art. 33 Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on applying a generalised scheme of tariff preferences and repealing Regulation (EU) No 978/2012).

Znaczenie zmian reguł pochodzenia towarów dla beneficjentów systemu w kontekście ich wymiany handlowej z Unią Europejską

O efektywności systemu preferencji z punktu widzenia reguł pochodzenia świadczy stopień wykorzystania preferencji, w połączeniu ze strukturą towarową obrotów. Z kolei o stopniu wykorzystania preferencji świadczy wskaźnik stopnia wykorzystania preferencji (*utilization rate*) i stopnia przydatności (użyteczności, *utility rate*)¹³. Wskaźniki te mogą się znacznie różnić w zależności od struktury przedmiotowej preferencji. Jeśli mamy do czynienia z wysokim wskaźnikiem wykorzystania preferencji i z niskim stopniem użyteczności, to może to świadczyć o małym zakresie preferencji (wiele towarów jest wyłączonych z systemu), ale oferowane preferencje są zgodne ze strukturą eksportu beneficjenta. Jeśli natomiast jest zależność odwrotna to znaczy, że zakres towarowy preferencji jest duży, ale stopień wykorzystania niewielki, to może oznaczać, że preferencje nie są dostosowane do struktury eksportu beneficjenta.

¹³ Stopień wykorzystania preferencji jest definiowana jako udział wartości importu preferencyjnego do wartości importu kwalifikującego się do preferencji. Natomiast stopień przydatności (użyteczności) preferencji jest to udział importu preferencyjnego w imporcie ogółem.

Przywóz preferencyjny (obejmujący również zerowe stawki celne KNU) w ramach GSP w 2009 r. (przed zmianami RoO) wyniósł prawie 60 mld EUR i mimo znacznego zmniejszenia liczby beneficjentów GSP w ostatnich latach nieco wzrósł – do 70 mld EUR w 2018 r. (European Commission, 2020: 20). Stanowiło to niewiele, bo ponad 3% całkowitego importu zewnętrznego UE (obliczenia własne na podstawie danych Eurostat). Ten nie tak duży udział importu preferencyjnego w imporcie ogółem z krajów beneficjentów GSP wynika m.in. z tego, że cła KNU są niskie w UE i w związku z tym marginesy preferencji nie są bardzo istotne dla krajów-beneficjentów oraz towary objęte preferencjami celnymi (w szczególności w odniesieniu do standardowego GSP) nie do końca odpowiadają potrzebom krajów beneficjentów, ze względu na ich strukturę eksportu do UE. Oznacza to, że w ich eksporcie dominują towary, które mają zapewniony bezcłowy dostęp do rynku unijnego ze względu na zerowe stawki KNU, albo są to towary nieobjęte systemem preferencji (produkty „wrażliwe”). Całkowity import (zarówno preferencyjny, jak i niepreferencyjny) z państw GSP stanowi nieco ponad 8% importu UE.

Można podkreślić ogólną atrakcyjność programu przez stosunkowo wysoki poziom wykorzystania preferencji, z tendencją dalszego wzrostu. Stopień wykorzystania preferencji w nowym systemie GSP znacznie wzrósł (z 53% w 2009 r., 78,8% w 2016 r. do 81,8% w 2018 r.), wzrost odnotowały także kraje EBA (odpowiednio ok. 69% w 2009 r., 91,9% w 2016 r. aż do 93,4% w 2018 r.), natomiast w przypadku krajów GSP Plus nastąpił nieznaczny spadek z 85% w 2009 r. do 82% w 2016 r. i 83,1% w 2018 r. (obliczenia własne na podstawie Commission Staff Working Paper 2011 (dane dla 2009 r.); European Commission 2020: 20).

Jeżeli wziąć pod uwagę, jakie towary dominują w imporcie GSP, to na pierwszym miejscu znajdują się odzież i tekstylia (ok. 50% całego importu z tych państw, European Commission 2020; dane Eurostat); podobnie jest w przypadku państw objętych inicjatywą EBA (ok. 58% importu w 2021 r. przypadało na tekstylia i odzież). Zaznaczyć należy, że są to grupy towarowe, w których RoO odgrywają istotną rolę przy korzystaniu z preferencji celnych. Pewne rozluźnienie tych reguł, zwłaszcza w przypadku państw LDC miało wpływ na wzrost importu z tych państw. Potwierdzają to również zmiany w strukturze geograficznej beneficjentów systemu GSP (tabela 2). W badaniach uwzględniono jako punkt wyjścia 2009 r. (przed wprowadzeniem zmian reguł pochodzenia), i 2011 r. - pierwszy rok obowiązywania nowych reguł pochodzenia. Następnie przedstawiono wielkość importu preferencyjnego głównych beneficjentów GSP w kolejnych latach, w cyklach dwuletnich, aby uwzględnić zmiany na listach państw korzystających i kwalifikujących się do systemu. Badania zakończono na 2018 r. ze względu na brak bardziej aktualnych szczegółowych danych.

Tabela 2
*Główni beneficjenci GSP według wielkości importu preferencyjnego w wybranych latach 2009-2018,
w mln EUR*

Kraj	Import preferencyjny	Stopień wykorzystania	System GSP
2009			
Indie	13 065	72,6 %	Ogólny GSP
Bangladesz	4 543	79,1 %	EBA
Tajlandia	4 219	50,7 %	Ogólny GSP***
Indonezja	3 384	52,4 %	Ogólny GSP
Brazylia	3 357	44,2 %	Ogólny GSP*
Rosja	2 924	48,2 %	Ogólny GSP*
Pakistan	2 635	91,9 %	Ogólny GSP**
Malezja	2 510	48,9 %	Ogólny GSP*
Arabia Saudyjska	2 173	79,5 %	Ogólny GSP*
Argentyna	1 892	84,7 %	Ogólny GSP*
Wietnam	1 890	34,5 %	Ogólny GSP
Ukraina	1 622	69,9 %	Ogólny GSP
Chiny	1 479	1,2 %	Ogólny GSP***
Zjednoczone Emiraty Arabskie	1 234	64,4 %	Ogólny GSP*
Sri Lanka	1 199	71,6 %	GSP Plus****
Razem	48 124	-	13 krajów – ogólny GSP, 1 – EBA, 1 GSP Plus
2011			
Indie	17 676	83,8 %	Ogólny GSP
Bangladesz	7 864	94,9 %	EBA
Rosja	6 848	72,5 %	Ogólny GSP*
Tajlandia	5 778	69,0 %	Ogólny GSP***
Indonezja	4 876	74,2 %	Ogólny GSP
Arabia Saudyjska	4 321	90,0 %	Ogólny GSP*
Brazylia	3 815	69,1 %	Ogólny GSP*
Pakistan	3 480	92,7 %	Ogólny GSP*
Malezja	3 440	66,8 %	Ogólny GSP*
Wietnam	2 589	55,7%	Ogólny GSP
Argentyna	2 255	93,6 %	Ogólny GSP*
Ukraina	2 189	87,4 %	Ogólny GSP
Chiny	1 921	60,2 %	Ogólny GSP***
Zjednoczone Emiraty Arabskie	2 387	74,4 %	Ogólny GSP*
Sri Lanka	1 178	68,4 %	Ogólny GSP****
Razem	70 618	-	14 krajów – ogólny GSP, 1 kraj EBA

2014			
Indie	14 384	89,1 %	Ogólny GSP
Bangladesz	11 774	96,3 %	EBA
Wietnam	5 225	57,9 %	Ogólny GSP
Pakistan	4 540	94,5 %	GSP Plus
Indonezja	4 338	71,3 %	Ogólny GSP
Kambodża	2 774	92,6 %	EBA
Ukraina	1 429	48,1 %	Ogólny GSP
Filipiny	1 150	62,8 %	GSP Plus
Sri Lanka	1 191	58,8 %	Ogólny GSP
Razem	46 805	-	5 krajów – ogólny GSP, 2 kraje GSP Plus, 2 kraje EBA
2016			
Indie	16 622	88,1%	Ogólny GSP
Bangladesz	15 604	95,8%	EBA
Wietnam	7 129	58,4%	Ogólny GSP
Pakistan	5 521	95,6%	GSP Plus
Indonezja	5 164	71,0%	Ogólny GSP
Kambodża	4 177	92,7%	EBA
Filipiny	1 674	71,0%	GSP Plus
Ukraina	1 401	41,4%	Ogólny GSP
Sri Lanka	1 105	54,7%	Ogólny GSP****
Razem	58 397	-	5 krajów – ogólny GSP, 2 kraje GSP Plus, 2 kraje EBA
2018			
Bangladesz	16 776	96,4	EBA
Indie	16 378	37,6	Ogólny GSP
Wietnam	8 994	24,0	Ogólny GSP*****
Indonezja	6 616	42,5	Ogólny GSP
Pakistan	5 885	87,3	GSP Plus
Kambodża	4 987	94,9	EBA
Mjanma/Birma	1 926	88,0	EBA
Filipiny	1 915	25,6	GSP Plus
Sri Lanka	1 365	49,5	GSP Plus
Mozambik	1 219	66,3	EBA
Razem	66 061	-	3 kraje – ogólny GSP, 3 kraje GSP Plus, 3 kraje EBA

* kraj nie zakwalifikował się do nowego GSP

** później GSP Plus

*** od 1 stycznia 2015 r. kraj wyłączony z GSP

**** W 2010 r. Sri Lanka przestała być beneficjentem systemu GSP Plus; znalazła się ponownie na liście GSP Plus od 18 maja 20017 r.

***** od 2023 r. nie jest już beneficjentem systemu

Źródło: Commission Staff Working Paper 2011 (dane dla 2009 r.); European Commission 2016a; European Commission 2020: 7 oraz obliczenia własne na podstawie Piotrowski 2012: 38.

W strukturze geograficznej największych beneficjentów GSP zaszły w ostatnich latach dość istotne zmiany. W poprzednich latach (w starym systemie) 15 krajów wyeksportowało do UE na preferencyjnych warunkach towary o wartości powyżej 1 mld EUR (80,7% całego preferencyjnego importu GSP), a w 2016 r. tylko 9 krajów (aż 93% całego preferencyjnego importu GSP). Kilku największych beneficjentów GSP nie zostało zakwalifikowanych do nowego GSP (tabela 2). W 2018 r. największy udział w imporcie preferencyjnym miał Bangladesz (*EBA*), należy też odnotować duży udział importu preferencyjnego z dwóch innych krajów *LDC*: Kambodży i Mjanmaru/Birmy. Główne towary eksportowe tych państw to odzież i tekstylia. Są to grupy towarowe, dla których reguły pochodzenia zostały istotnie rozluźnione, co miało wpływ na wzrost importu preferencyjnego z tych krajów. Potwierdza to również bardzo wysoki stopień wykorzystania preferencji przez te państwa (ok. 90% i więcej) (tabela 2). Można więc zaryzykować twierdzenie, że zmiana reguł pochodzenia przyczyniła się to wzrostu importu tych towarów z wymienionych państw. Dla tekstyliów i odzieży preferencje celne (dla krajów *LDC* dostęp bezcłowy) są bowiem znaczące, gdyż stawki celne KNU dla tej grupy towarowej są relatywnie wysokie (biorąc pod uwagę towary przemysłowe)¹⁴.

Podsumowanie

Ogólny system preferencji taryfowych GSP jest ważnym narzędziem polityki rozwoju, oferującym krajom rozwijającym się lepszy dostęp do rynku unijnego przez zastosowanie niższych (lub zerowych) stawek celnych dla większości towarów. Cechą charakterystyczną systemu GSP jest to, że są to preferencje jednostronne, których beneficjent nie musi odwzajemniać. Jednocześnie „darczyńca”, czyli w przypadku systemu unijnego, UE, sama decyduje o marży preferencji, zasadach kwalifikowania się do systemu zarówno na poziomie krajów, jak i towarów. W 2014 r. UE zmieniła zasady kwalifikowania do systemu GSP, eliminując z niego ok. 80 krajów. Było to spowodowane koncentracją na krajach najbardziej potrzebujących, o niskich dochodach. Wiele państw najsłabiej rozwiniętych staje się coraz bardziej zależnych od niewielkiej liczby towarów eksportowych, zwłaszcza surowców. Ponadto narażone są na konkurencję ze strony bardziej rozwiniętych krajów, które eksportują podobne towary. Nie należy też zapominać, że nie tylko cła stanowią barierę w dostępie do rynku

¹⁴ Średnia arytmetyczna stawka KNU dla tekstyliów wynosiła w 2018 r. – 6,6%, dla odzieży – 11,6% (WTO 2020: 64).

unijnego, ale istnieje też szereg barier pozataryfowych w postaci norm technicznych, sanitarnych, fitosanitarnych i innych, których spełnienie jest szczególnie trudne dla państw słabiej rozwiniętych.

Można wymienić kilka czynników ograniczających znaczenie preferencji GSP dla beneficjentów systemu. Wśród nich kluczowe znaczenie mają reguły pochodzenia towarów. Oznaczają one, że aby skorzystać z preferencji GSP podmioty gospodarcze muszą przestrzegać złożonych reguł pochodzenia, które powodują wzrost kosztów związanych z procedurami administracyjnymi i specyficznymi wymaganiami technicznymi związanymi np. z odpowiednią dokumentacją, wymogami dotyczącymi transportu towarów z kraju korzystającego z preferencji itd. Eksporter zdecyduje się na poniesienie dodatkowych kosztów, jeśli zrekompensują je redukcje cel i związane z tym korzyści wynikające z obniżki cel w ramach GSP. Ponadto reguły pochodzenia często są nadmiernie restrykcyjne w zakresie podstawowych kryteriów dotyczących wykorzystania materiałów i komponentów importowanych w produkcji krajów rozwijających się.

Przy niskim poziomie średnich stawek KNU w UE preferencje taryfowe mają znaczenie przede wszystkim w przypadku występowania szczytów taryfowych (co ma miejsce m.in. w odniesieniu do tekstyliów, odzieży i obuwia, niektórych towarów rolnych). Z kolei restrykcyjne reguły pochodzenia w sektorze odzieżowym są uzasadniane tym, że są one niezbędne do wspierania działań o znacznej wartości dodanej w krajach rozwijających się i do promowania zintegrowanych procesów produkcyjnych. Wśród wad reguł pochodzenia wymienić można dodatkowe wymogi pozwalające uznać przetworzenie za wystarczające do nadania pochodzenia (poza kryterium procentowym i technologicznym), w postaci „podwójnego skoku taryfowego”, zamiast zwykłej zmiany pozycji taryfowej¹⁵.

W UE reguły pochodzenia przed 2011 r. były oceniane jako nadmiernie złożone i trudne do spełnienia. Wprowadzone w 2011 r. zmiany przyczyniły się do uproszczenia i złagodzenia reguł pochodzenia. Tolerancje wartościowe dotyczące materiałów niepochodzących zawarte w GSP są łagodniejsze i wynoszą 15% ceny EXW produktu końcowego (lub 15% masy netto) zamiast 10%. Kumulacja pochodzenia z towarami pochodzącymi z Norwegii, Szwajcarii i Turcji pozwala łączyć pochodzenie towarów objętych działami od 25 do 97 Systemu Zharmonizowanego. Możliwa jest także kumulacja regionalna. Najbardziej

¹⁵ Podwójny skok taryfowy albo inaczej przetwarzanie dwuetapowe oznacza np. wytwarzanie tkaniny z włókien (I etap, prosty skok taryfowy), a następnie produkcję odzieży (II etap, prosty skok taryfowy), czy np. wytwarzanie odzieży z przędzy.

istotna zmiana (z punktu widzenia struktury rzeczowej wymiany państw *GSP*) dotyczy rozluźnienia reguł pochodzenia w odniesieniu do odzieży i tekstyliów, dla których stawki KNU pozostają relatywnie wysokie. Złagodzenie reguł pochodzenia w tej grupie towarów, zwłaszcza dla krajów *EBA*, przełożyło się na wzrost udziału tych państw w handlu preferencyjnym w UE, mowa zwłaszcza o Bangladeszu i Kambodży, ale też i o innych państwach *LDC*. Zniesienie cel na prawie wszystkie towary w ramach *EBA* wraz z rozluźnionymi regułami pochodzenia jest korzystne dla krajów najsłabiej rozwiniętych, stopień wykorzystania preferencji też jest w ich przypadku duży. Głównym beneficjentem jest Bangladesz, który potrafił przestawić produkcję i wykorzystać możliwości eksportowe tekstyliów do UE. Zwolnienie z trzyetapowego unijnego wymogu *RoO* (bawełna, przędza, tkaniny i odzież) do dwóch etapów (od przędzy do tkanin i odzieży) przyczyniło się do rozwoju sektora dziewiarskiego w Bangladeszu.

Korzystny wpływ zmienionych reguł pochodzenia na wymianę handlową i stopień wykorzystania preferencji jest najbardziej widoczny w państwach *LDC*, a w przypadku beneficjentów *GSP Plus* i ogólnego systemu preferencji jest mniejszy. Relatywnie niewysokie wskaźniki wykorzystania preferencji i wskaźniki użyteczności dla państw-beneficjentów standardowego *GSP* mogą świadczyć o tym, że preferencje ciągle jeszcze nie są dostosowane do struktury eksportu do UE, marże preferencji dla towarów wrażliwych są niewielkie i nie rekompensują kosztów związanych z korzystaniem z preferencji *GSP*, w tym zwłaszcza związanych ze spełnieniem *RoO*. Zatem *RoO* nie muszą być w tym przypadku czynnikiem przesądającym o korzyściach wynikających z bycia beneficjentem systemu, to raczej same preferencje w ogólnym systemie *GSP* nie są wystarczająco atrakcyjne. To z kolei w połączeniu z koniecznością przestrzegania reguł pochodzenia (nieco bardziej restrykcyjnych niż dla *LDC*) i ponoszenia kosztów z nimi związanych przesądza o mniejszym wykorzystaniu preferencji.

RoO mają duże znaczenie w wykorzystaniu preferencji *GSP*, zwłaszcza przez kraje najsłabiej rozwinięte; zakres ich wykorzystania zależy już od indywidualnych możliwości produkcyjnych i eksportowych beneficjentów systemu.

Bibliografia

- Anson J., Cadot O., Estevadeordal A., de Melo J., Suwa-Eisenmann A., and Tumurchudur B. (2005), *RoO in North-South Preferential Trading Arrangements with an Application to NAFTA*, "Review of International Economics" nr 13(3): 501-517, DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9396.2005.00520.x>

- Borchert, I., Di Ubaldo M.attia (2020), *Go ahead and trade: The effect of uncertainty removal in the EU's GSP scheme*, "The Economic and Social Research Institute (ESRI) Working Paper" nr 691: 1-35.
- Cadot, O., Carrère, C., De Melo J., and Bolormaa Tumurchudur B. (2006), *Product-specific rules of origin in EU and US preferential trading arrangements: an assessment*, "World Trade Review" nr 5(2): 199-224.
- Cadot, O., Estevadeordal A., and Akiko Suwa-Eisenmann A. (2005), *RoO as Export Subsidies*, "CEPR Discussion Paper" nr 4999: 1-29.
- Cadot O., Yan Ing L. (2016), *How Restrictive Are ASEAN's Rules of Origin?*, "Asian Economic Papers" nr 15(3): 115-134.
- Chase K. A. (2007), *Industry Lobbying and RoO in Free Trade Agreements*, Paper Presented at the International Studies Association 48th Annual Convention, Chicago, Illinois, February 28-March 3.
- Commission Delegated Regulation (EU) 2021/114 of 25 September 2020 amending Annexes II and III to Regulation (EU) No 978/2012 of the European Parliament and of the Council as regards Armenia and Vietnam, C/2020/6474,OJ L 36, 2.2.2021.
- Commission Staff Working Paper (2011), Impact Assessment, vol. I, COM(2011)241 final.
- Council Regulation (EC) No 416/2001 of 28 February 2001 amending Regulation (EC) No 2820/98 applying a multiannual scheme of generalised tariff preferences for the period 1 July 1999 to 31 December 2001 so as to extended duty-free access without any quantitative restrictions to products originating in the least developed countries, OJ L 60, 1.03. 2001.
- Czerwińska M. (2019), *Wspólna polityka handlowa Unii Europejskiej. Znaczenie dla ochrony jednolitego rynku wewnętrznego i międzynarodowego bezpieczeństwa ekonomicznego*, Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Estevadeordal, A. (2000), *Negotiating Preferential Market Access – The Case of the North American Free Trade Agreement*, "Journal of World Trade" nr 34(1): 141-166.
- European Commission (2023a), *Generalised System of Preferences*, https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/calculation-customs-duties/rules-origin/general-aspects-preferential-origin/arrangements-list/generalised-system-preferences_en (dostęp 30.04. 2023).
- European Commission (2020), *Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2018-2019*, JOIN(2020)3 final: 1-21.
- European Commission (2016a), *Report on the Generalised Scheme of Preferences covering the period 2014-2015*, Brussels, 28.1.2016 COM(2016) 29 final.
- European Commission (2023b), REX – Registered Exporter system, https://taxation-customs.ec.europa.eu/online-services/online-services-and-databases-customs/rex-registered-exporter-system_en (dostęp 22.04.2023).
- European Commission (2010), *The European Union's Rules of Origin for the Generalised System of Preferences*, A Guide for Users, grudzień.
- European Commission (2016b), *The European Union's Rules of Origin for the Generalised System of Preferences*, A Guide for Users, maj, https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2016-09/guide-contents_annex_1_en.pdf (dostęp: 20.04.2023).
- European Commission (2021), *Towards a stronger EU Generalized Scheme of Preferences*, 22 września, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/fs_21_4803 (dostęp 15.04. 2023).
- European Commission memo (2005), *GSP: The new EU preferential market access system for developing countries*, 23 June.
- European Parliament (2022), *New EU scheme of generalised Preferences*, Briefing, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698857/EPRS_BRI\(2022\)698857_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/698857/EPRS_BRI(2022)698857_EN.pdf) (dostęp: 22.04.2023).

- Francois J., Hoekman B., and Manchin M. (2006), *Preference Erosion and Multilateral Trade Liberalisation*, "The World Bank Economic Review" nr 20(2): 197-221, DOI: <https://doi.org/10.1093/wber/lhj010>.
- Geraets D., Carroll C., Willems A. R. (2015), *Reconciling Rules of Origin and Global Value Chains: The Case for Reform*, „Journal of International Economic Law” nr 18(2): 287-305.
- Gnutzmann-Mkrtchyan A., Volmer M. (2022), *EU Trade Policy Reform: Towards Reciprocal Concessions with Developing Countries*, marzec, <https://ssrn.com/abstract=4104064> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4104064> (dostęp 15.04.2023)
- Gwardzińska E., Chowaniec J. (2021), *Zasady i reguły ustalania preferencyjnego pochodzenia towarów w UE*, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” nr 7/2021: 10-18, DOI: 10.5604/01.3001.0015.0500
- Herin J. (1986), Rules of origin and differences between tariff levels in EFTA and EC, "EFTA Occasional Paper" nr 13: 1-33.
- Kelleher S. (2012), *Playing by the Rules? The Development of an Amended Index to Measure the Impact of Rules of Origin on Intra-PTA Trade Flows*, "UCD Centre for Economic Research Working Paper Series" nr WP12/22: 1-31.
- Kennedy K. C. (2012), *The generalized system of preferences after four decades: conditionality and the shrinking margin or preference*, "Michigan State International Law Review" nr 20(3): 521-668.
- Manchin, M., Pelkmans-Balaoing A.O. (2007), *RoO and the Web of East Asian Free Trade Agreements*, "World Bank Policy Research Working Paper" nr 4273: 1-29.
- Mold A. (2005), *Trade Preferences and Africa: The State of Play and the Issues at Stake*, Economic Commission for Africa, "ATPC Work in Progress" nr 12: 8-9.
- Naumann E. (2009), *Rules of Origin in EU-ACP Economic Partnership Agreements*, International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), "Issue Paper" nr 7: 1-30.
- Naumann E. (2011), *The EU GSP Rules of Origin: An overview of recent reforms*, "Tralac Working Paper" nr SIIWPI2/2011: 1-20.
- Noida Special Economic Zone (2022), Ministry of Commerce and Industry. Department of Commerce, *Government of India, European Union GSP*: 1-25, <https://www.nsez.gov.in/Resources/Trade/EU%20GSP.pdf> (dostęp 2.04.2023).
- Ornelas E., Ritel M. (2020), *The not-so-generalised effects of the Generalized System of Preferences*, "The World Economy" nr 43 (7): 1809-1840, DOI: <https://doi.org/10.1111/twec.12988>
- Özden Ç., Reinhardt E. (2003), *The Perversity of Preferences: GSP and Developing Country Trade Policies, 1976-2000*, "Journal of Development Economics" nr 78(1): 1-21.
- Piotrowski J. (2011), *Zmiana preferencyjnych reguł pochodzenia w UE*, „Wspólnoty Europejskie” nr 1 (206): 49-59.
- Piotrowski J. (2012), *Zmiany w unijnym systemie preferencji handlowych dla krajów rozwijających się*, „Unia Europejska.pl” nr 3 (214): 36-44.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on applying a generalised scheme of tariff preferences and repealing Regulation (EU) No 978/2012 of the European Parliament and of the Council, COM(2021) 579 final.
- Rahman M. (2014), *Trade Benefits for Least Developed Countries: the Bangladesh Case Market Access Initiatives, Limitations and Policy Recommendations*, "CDP Background Paper" nr 18, ST/ESA/2014/CDP/18: 1-34, https://www.un.org/en/development/desa/policy/cdp/cdp_background_papers/bp2014_18.pdf (dostęp 13.04.2023)
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 978/2012 z 25 października 2012 r. wprowadzające ogólny system preferencji taryfowych i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 732/2008, Dz. Urz. L 303, 31.10. 2012.

- Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1063/2010 z 18 listopada 2010 r. zmieniającym rozporządzenie (EWG) nr 2454/93 ustanawiające przepisy w celu wykonania rozporządzenia Rady (EWG) nr 2913/92 ustanawiającego Wspólnotowy Kodeks Celny, Dz. Urz. L 307, 21.11.2010.
- Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego, OJ L 343, Dz. Urz. L 343, 29.12.2015.
- Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 2015/2447 z 24 listopada 2015 r. ustanawiającym szczegółowe zasady wykonania niektórych przepisów rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 ustanawiającego unijny kodeks celny, Dz. Urz. L 343, 29.12.2015 r.
- Siles-Brügge G. (2014), *EU trade and development policy beyond the ACP: subordinating developmental to commercial imperatives in the reform of GSP*, "Contemporary Politics" nr 20(1): 49-62, DOI: <https://doi.org/10.1080/13569775.2014.881604>
- Snyder M. (2012), *GSP and Development: Increasing the Effectiveness of non-Reciprocal Preferences*, Michigan "Journal of International Law" nr 33(4): 821-861.
- United Nations (2023), *Department of Economic and Social Affairs Economic Analysis, Creation of the LDC category and timeline of changes to LDC membership and criteria*, <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/creation-of-the-ldc-category-and-timeline-of-changes-to-ldc-membership-and-criteria.html> (dostęp 8.04.2023).
- United Nations Conference on Trade And Development (2012), *Handbook on Duty-Free Quota-Free and Rules of Origin*, United Nations, New York and Geneva.
- WTO (2020), *Trade Policy Review: European Communities 2020*, Report by the Secretariat WTO, WT/TPR/S/395.

Prof. KAAFM dr hab. Małgorzata Czermińska, Wydział Prawa, Administracji i Stosunków Międzynarodowych, Krakowska Akademia im. A. F. Modrzewskiego, Kraków (mczerminska@afm.edu.pl)

Słowa kluczowe: Powszechny System Preferencji (GSP), standardowy GSP, inicjatywa EBA, reguły pochodzenia, państwa najsłabiej rozwinięte, zakres towarowy i geograficzny preferencji, beneficjenci systemu GSP, skok taryfowy

Keywords: Generalised System of Preferences (GSP), General/standard GSP, the Everything But Arms Initiative, rules of origin, least developed countries (LDC), country and product coverage, beneficiaries of the GSP, change in tariff heading

ABSTRACT

The Generalised System of Preferences (GSP) was launched by the European Union in July 1971. Its main objective was to provide developing countries with easier access to the EU market by cutting down or eliminating customs rates imposed on goods imported from these countries. The significance of GSP preferences for the beneficiaries of the scheme is constrained by several factors. Among them, rules of origin of goods are of key importance. They imply that economic operators must comply with complex rules of origin of goods, which increase the costs of administrative procedures and impose specific technical requirements.

The aim of the article is to assess the rules of origin in the European Union's GSP system of unilateral preferences, with a focus on changes introduced to these rules since 2011.

In the paper it was put forward as a research hypothesis that the changes in the rules of origin of goods introduced in the last two decades had resulted in their simplification and relaxation, particularly in the case of the least developed countries (LDC) and in relation to specific groups of goods important from the standpoint of these countries' exports. This was advantageous for the least developed countries, which were most impacted by these changes. However, this does not mean that the rules of origin of goods are no longer a barrier for beneficiaries in their preferential access to the EU market, especially in the case of certain goods and other GSP subsystems.