



BIULETYN

Nr 89 (1326), 19 października 2015 © PISM

Redakcja: Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Anna Maria Dyer • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Dariusz Kałan • Patryk Kugiel • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Europa pozostawiona w tyle: Partnerstwo Transpacyficzne i jego znaczenie dla UE

Marek Wąsiński

Stany Zjednoczone i jedenaście państw znaną Pacyfiku, których gospodarki wytwarzają 40% światowego PKB, zakończyły 4 października negocjacje Partnerstwa Transpacyficznego. Nieuczestnicząca w tym porozumieniu UE nie miała wpływu na wyznaczane w ramach TPP standardy handlowe, co może utrudnić jej obronę własnych interesów gospodarczych. Dla Komisji Europejskiej najważniejsze powinno być nie jak najszybsze zawarcie własnych umów jak TTIP, ale zagwarantowanie ich jak najszerszego zakresu i jakości.

Umowa o Partnerstwie Transpacyficznym (Trans-Pacific Partnership – TPP) ma na celu nie tylko redukcję lub całkowite zniesienie cel oraz barier pozataryfowych, lecz także wyznaczenie standardów handlowych w takich dziedzinach jak ochrona własności intelektualnej (IPR), ochrona pracowników czy regulacje dotyczące subsydiowania państwowych spółek. Negocjacje rozpoczęły w 2005 r. Singapur, Nowa Zelandia, Chile i Brunei, w 2008 r. dołączyły Stany Zjednoczone, Australia, Peru i Wietnam, a w kolejnych latach Malezja, Meksyk, Kanada i Japonia. Te 12 państw wytwarza 2/5 światowego PKB, co czyni TPP największym porozumieniem od czasów negocjacji Światowej Organizacji Handlu. Umowa musi jednak najpierw zostać ratyfikowana.

Jednym z głównych celów TPP jest zrównoważenie przewagi konkurencyjnej Chin w regionie Azji i Pacyfiku. Jednak skutki tego regionalnego porozumienia może odczuć cały świat. UE nie powinna się obawiać bezpośrednich strat gospodarczych spowodowanych wejściem w życie TPP, ale skutkiem umowy będzie spadek znaczenia Unii w regionie i zmniejszenie jej roli w wyznaczaniu światowych standardów handlu. Odpowiedzią na te wyzwania ma być opublikowana 14 października nowa strategia handlowa UE, choć nie podejmuje ona wszystkich zagrożeń związanych z końcem negocjacji TPP. Umowa transpacyficzna może bowiem osłabić pozycję negocjacyjną Unii w rozmowach na temat Transatlantyckiego Partnerstwa w dziedzinie Handlu i Inwestycji (TTIP) z USA czy umowy z Japonią – Economic Partnership Agreement (EPA). Mało prawdopodobne jest również, by zakończenie negocjacji TPP przyczyniło się do przyspieszenia rozmów o TTIP.

Ciężka walka o ratyfikację w USA. Chociaż udało się wynegocjować porozumienie, musi je jeszcze ratyfikować wszystkie 12 państw. Największych trudności i związanych z nimi konsekwencji dla UE należy się spodziewać ze strony USA. Według specjalnych uprawnień handlowych (Trade Promotion Authority – TPA) przyznanych w czerwcu Barackowi Obamie¹, najwcześniej do głosowania w Kongresie będzie mogło dojść w lutym, a prawdopodobnie nie przed kwietniem 2016 r. Na podstawie TPA Kongres może tylko zatwierdzić lub odrzucić wynegocjowane porozumienie, jednak mimo tej uproszczonej procedury Obama nie może być pewny wyniku głosowania. Niechętne wynegocjowanej umowie są organizacje pozarządowe, związki zawodowe, przedstawiciele przemysłu farmaceutycznego i tytoniowego. Dodatkowo ratyfikacja będzie przebiegać w środku kampanii wyborczej. Chociaż należy się spodziewać, że ostatecznie Kongres przyjmie umowę, z powodu aury niepewności administracja prezydenta do końca będzie musiała być w pełni zaangażowana w ten proces.

USA od początku przywiązywały większą wagę do TPP jako centralnej części strategii Obamy, tzw. zwrotu ku Azji. Negocjatorzy nie byli w stanie pracować nad dwiema tak dużymi umowami jednocześnie. Komisja Europejska miała

¹ Zob. więcej: C. Buchanan Ponczek, M. Wąsiński, *Specjalne uprawnienia prezydenta USA: szansa na przyspieszenie negocjacji TTIP*, „Biuletyn PISM”, nr 66 (1303), 7 lipca 2015 r.

nadzieję, że gdy tylko zakończą się rozmowy nt. TPP, negocjatorzy USA skupią się na TTIP. To by pozwoliło na zakończenie rozmów jeszcze za kadencji Obamy. Jednak, skoro rząd USA czeka ciężka walka w Kongresie o TPP, negocjatorzy nadal będą zaangażowani w ratyfikację. Czyni to zawarcie TTIP w przyszłym roku mniej prawdopodobnym. Te konsekwencje nie dotyczą natomiast negocjatorów japońskich, którzy będą mogli teraz skupić się na rozmowach z UE. Jednocześnie uczestnictwo Japonii w TPP potwierdza, że jest ona gotowa do otwarcia własnego rynku.

Pierwszy zyskuje większy wpływ. TPP wpłynie na kształt innych toczących się negocjacji, jak też światowego ładu handlowego. Po pierwsze, państwa trzecie stracą na konkurencyjności w regionie i będą negocjować własne umowy ze stronami TPP, aby zmniejszyć jego potencjalne negatywne skutki. Po drugie, Partnerstwo Transpacyficzne nie należy do standardowych regionalnych porozumień, jakie są negocjowane zwykle przez partnerów na podobnym poziomie rozwoju. Tym razem USA i Japonia negocjowały nie tylko z państwem o średnich dochodach jak Peru, ale również z rozwijającym się Wietnamem. Ten ostatni, w zamian za większy dostęp do rynku m.in. odzieżowego i spożywczego, zgodził się na bardziej restrykcyjne przepisy, obejmujące m.in. reguły pochodzenia i prawa pracownicze. Po trzecie, TPP zmniejsza rolę WTO w liberalizacji handlu. Strony tak dużego porozumienia nie będą musiały uczestniczyć w globalnych negocjacjach i będą mniej skore do ewentualnych ustępstw. Co więcej, Partnerstwo zostawia drzwi otwarte kolejnym państwom, co przyczyni się do rozprzestrzeniania się norm uzgodnionych przez dwunastkę.

Umowa transatlantycka ma być o wiele obszerniejsza i bardziej szczegółowa niż transpacyficzna, co teoretycznie powinno zmniejszyć siłę oddziaływania TPP na negocjacje umowy TTIP. Państwa znad Oceanu Spokojnego nie przyjęły też rozwiązań regulacyjnych w ramach poszczególnych sektorów, a jedynie uzgodniły ogólne zasady współpracy w zakresie przepisów i norm. Jeśli TTIP uda się przyjąć bardziej szczegółowe przepisy, możliwe stanie się uzgodnienie także transatlantyckich norm produktów obok transpacyficznych standardów handlowych. Jednak na chwilę obecną TPP wzmacnia pozycję negocjacyjną USA, ponieważ wyznacza ich negocjatorom nowy punkt odniesienia w takich kwestiach jak inwestycje, IPR, reguły pochodzenia czy przepisy o państwowych spółkach. Z tego powodu specyficzne interesy Unii, takie jak reforma klauzuli arbitrażowej inwestor–państwo (ISDS) czy oznaczenia geograficzne, mogą stać się trudniejsze do wynegocjowania.

Nieznaczące bezpośrednie straty gospodarcze. Szacuje się, że wszystkie 12 gospodarek łącznie zyska 330 mld dol. w 2025 r. (w ujęciu rocznym): najwięcej Japonia (119 mld dol., 2,2% PKB), USA (78 mld dol., 0,4% PKB) oraz Wietnam (46 mld dol., 13,6% PKB). Jednak efekty przesunięcia handlu (wzrost importu w ramach grupy, spadek z państw trzecich) będą działać niekorzystnie na partnerów wyłączonych z porozumienia. Największe straty poniosą państwa azjatyckie, zwłaszcza Chiny, których PKB może spaść w następstwie TPP o 47 mld dol. (0,27% PKB).

Także z powodu tego zagrożenia Chiny wyszły z inicjatywami zacieśnienia relacji gospodarczych w regionie, takimi jak Jedwabny Szlak czy Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych. Państwo Środka również negocjuje wielką umowę handlową – Regional Comprehensive Economic Partnership – a także FTA Chiny–Japonia–Korea Płd.² Rząd w Pekinie będzie się starał zakończyć możliwie szybko te rozmowy, żeby umocnić swoje wpływy w regionie.

Szacuje się, że bezpośrednie straty gospodarcze UE wywołane przez TPP mogą wynieść od 0,02% do 0,1% PKB. Czynnikiem zmniejszającym potencjalny negatywny wpływ jest siatka istniejących i planowanych umów o wolnym handlu. Unia zawarła FTA z Chile, Meksykiem i Peru, zakończyła negocjacje z Kanadą, Wietnamem i Singapurem, wciąż negocjuje z USA, Japonią i Malezją, a nie zaczęła jeszcze tylko z Australią, Nową Zelandią i Brunei. Oprócz bezpośredniego wpływu gospodarczego w postaci efektu przesunięcia handlu, mogą wystąpić jeszcze inne niekorzystne konsekwencje gospodarcze w postaci przyciągania inwestycji do gospodarek TPP, co zmniejszy skalę inwestycji w Europie.

Wnioski: ambicja, nie terminy. Funkcjonowanie TPP, bez wdrożenia TTIP i umowy UE–Japonia, oznacza wzrost negatywnego wpływu mniejszej konkurencyjności na Unię. Dlatego KE w ogłoszonej przez siebie strategii zakłada kontynuowanie negocjacji porozumienia ze Stanami Zjednoczonymi i Japonią, jak również zapowiada rozpoczęcie rozmów z kolejnymi krajami regionu. Chociaż w dokumencie nie zostają wspomniane żadne terminy, reprezentanci Komisji często deklarują konieczność zakończenia negocjacji TTIP do 2016 r., gdy upływa kadencja Obamy. Obecnie – inaczej niż podczas negocjacji TPP – to nie tempo rozmów powinno być najważniejsze, ale zakres i jakość porozumienia. Negocjatorzy unijni nie mogą działać z jednej strony pod presją czasu, a z drugiej natrafiać na usztywnioną pozycję negocjacyjną USA. By chronić unijne interesy i wyznaczyć transatlantyckie standardy, a nie tylko dostosować się do transpacyficznych, TTIP musi być porozumieniem szczegółowym, zwłaszcza w kwestii regulacji. Komisja w dokumencie strategicznym zapewnia o chęci wynegocjowania jakościowego porozumienia i zagwarantowania w TTIP europejskich wartości i standardów. Takie samo stanowisko powinien prezentować polski rząd, ponieważ korzyści polskiej gospodarce może przynieść tylko umowa szeroka, a nie zawężona jedynie do zniesienia cef.

W strategii KE nakreślono także pozostałe konieczne kierunki rozwoju polityki handlowej – przypomniano o toczących się negocjacjach z państwami ASEAN, Chinami, Mercosur – ale wciąż to umowy z Kanadą i USA wymieniano na pierwszym miejscu. Te porozumienia, jak również negocjacje z Japonią, można obecnie uznać jedynie za odpowiedź na TPP. Natomiast umowy z Chinami, Indiami i krajami Mercosur (z którymi USA nie negocjują) są tymi, które mają szansę w największej mierze wpłynąć na przyszłą rolę UE w kształtowaniu światowego ładu handlowego.

² Zob. więcej: J. Szczudlik-Tatar, *Wzrost zaangażowania Chin w nowe porozumienia handlowe*, „Biuletyn PISM”, nr 13 (1250), 3 lutego 2015 r.