



BIULETYN

Nr 101 (1077), 2 października 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Cwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Negocjacje dotyczące Partnerstwa Transpacyficznego: wnioski dla rozmów o TTIP?

Damian Wnukowski

USA oraz ich partnerzy z regionu Pacyfiku przyspieszają negocjacje nad wszechstronnym porozumieniem o wolnym handlu, tzw. Partnerstwem Transpacyficznym (TPP), aby uzgodnić jak najwięcej kwestii jeszcze przed szczytem Forum Współpracy Gospodarczej Azji i Pacyfiku (APEC), który odbędzie się w dniach 5–7 października na Bali. Negocjacje nad porozumieniem powinny zostać sfinalizowane do końca 2013 r. TPP może pobudzić wzrost gospodarczy w krajach, które przystąpią do porozumienia, oraz wesprzeć je w przezwyciężaniu skutków kryzysu gospodarczego. Przebieg i rezultat rozmów o TPP mogą wpłynąć na kształt debaty w ramach WTO, jak również umożliwią lepsze zrozumienie rozpoczętych w lipcu br. rozmów o Transatlantyckim Partnerstwie Handlowym i Inwestycyjnym (TTIP) między USA a Unią Europejską.

Na październikowym szczycie APEC mają zostać przedstawione dotychczasowe ustalenia, jak i punkty sporne w ramach TPP. Uważa się je za jedno z najbardziej ambitnych i wieloaspektowych porozumień o wolnym handlu, mogące być wzorem dla przyszłych umów. Obecnie w negocjacjach TPP bierze udział 12 państw: Kanada, Meksyk, USA, Chile, Peru, Japonia, Singapur, Wietnam, Malezja, Brunei, Australia i Nowa Zelandia. TPP jest rozwinięciem umowy liberalizującej handel między Nową Zelandią, Chile, Singapurem i Brunei, która weszła w życie w 2006 r. Impuls do rozszerzenia porozumienia dała w 2009 r. administracja Baracka Obamy, postrzegająca region Pacyfiku jako jeden z głównych obszarów zainteresowania USA, a samo TPP za istotny element polityki tzw. zwrotu ku Azji (*pivot to Asia*).

Znaczenie TPP. Obecnie TPP jest drugim (po TTIP) największym negocjowanym porozumieniem o wolnym handlu pod względem łącznego PKB stron (27 bln dol., niemal 40% światowego PKB). Uczestnicy TPP odgrywają także dużą rolę w światowym handlu – w 2011 r. łączna wartość ich eksportu wyniosła 4,2 bln dol. (23% eksportu światowego), a sprzedaż usług ponad 1 bln dol. (25% wartości globalnej). Według szacunków naukowców związanych z amerykańskimi ośrodkami badawczymi Peterson Institute for International Economics oraz East-West Center TPP będzie szczególnie korzystne dla mniejszych gospodarek, m.in. Wietnamu, którego PKB do 2025 r. może wzrosnąć o dodatkowe 80 mld dol. Na TPP zyskają również wyżej rozwinięte państwa, np. PKB Japonii w ciągu najbliższych 12 lat powinno się zwiększyć o dodatkowe 15 mld dol., a PKB USA – o 40 mld dol. Należy podkreślić, że dla USA porozumienie ma nie tylko znaczenie gospodarcze, lecz może również przyczynić się do wzmocnienia politycznej pozycji kraju w regionie Pacyfiku.

TPP różni się od innych umów o wolnym handlu tym, że negocjacjami objęto nie tylko tradycyjne kwestie związane z liberalizacją handlu – w tym wysokość stawek celnych czy pozataryfowych barier dla handlu (PBH) – ale także kwestie regulacyjne dotyczące m.in. praw własności intelektualnej (PWI), usług, ochrony środowiska czy międzygałęziowych łańcuchów dostaw. Biorąc pod uwagę gospodarczy potencjał stron oraz szeroki zakres negocjacji, rozwiązania przyjęte przez TPP mogą mieć wpływ na dyskusję na forum WTO w ramach trwającej Rundy Doha, zwłaszcza w kwestii aktualizacji ustaleń dotyczących handlu usługami, zawartych w Ogólnym Porozumieniu ws. Handlu Usługami (GATS).

Zważywszy, że Korea Płd., Indonezja, Tajlandia i Filipiny są zainteresowane przyłączeniem się do rozmów TPP, umowa może być również istotnym krokiem w kierunku stworzenia strefy wolnego handlu Azji i Pacyfiku. Warto

zwrócić uwagę na ambiwalentną postawę Chin. Nie biorą one udziału w negocjacjach i wspierają inicjatywę Regionalnego Wszzechstronnego Partnerstwa Gospodarczego (RCEP), która ma być przeciwwagą dla Partnerstwa Transpacyficznego. Jednak zdają sobie sprawę, że brak wpływu na tworzenie dwóch największych stref wolnego handlu na świecie, tzn. TPP i TTIP, może podważyć ich dotychczasową silną pozycję w światowym handlu. Dlatego też Pekin wyraża ostatnio „ostrożne zainteresowanie” udziałem w TPP.

Przebieg negocjacji. Od marca 2010 r. – kiedy formalnie rozpoczęto negocjacje TPP – przeprowadzono 19 rund rozmów, w trakcie których omówiono 29 obszarów związanych z liberalizacją handlu. Mimo że szczegóły negocjacji nie są w pełni prezentowane opinii publicznej, można ustalić punkty sporne między stronami. W tym kontekście szczególnie istotne jest stanowisko USA, które również uczestniczą w negocjacjach TTIP.

Biorąc pod uwagę stosunkowo niewysokie, wahające się od 0% do 10%, średnie stawki celne państw TPP, za główną przeszkodę w rozwoju handlu w regionie Pacyfiku uznawane jest zróżnicowanie regulacji handlowych oraz PBH. Dlatego też powyższe kwestie stanowią główną oś rozmów w ramach TPP. Dotyczą one m.in. zasad działalności przedsiębiorstw publicznych. USA dążą do zapewnienia równej konkurencji między przedsiębiorstwami prywatnymi i publicznymi w krajach partnerskich, m.in. przez likwidację subsydiów i równy dostęp do przetargów publicznych od ustalonego progu ich wartości. Ma to związek z promowaniem przez USA szerokiej ochrony inwestorów, obejmującej m.in. przejrzyste procedury rozwiązywania sporów między przedsiębiorcą a państwem przyjmującym. Porozumienie w powyższych sprawach może być trudne do osiągnięcia z uwagi na znaczenie przedsiębiorstw publicznych w gospodarce niektórych państw azjatyckich, np. Wietnamu, gdzie generują 40% PKB kraju. Również w USA jest silny sprzeciw wobec odejścia od programu „Buy American”, dającego krajowym firmom dostęp do zamówień publicznych na preferencyjnych warunkach. Obiekcje w tej materii są wyrażane również przez niektóre władze stanowe oraz grupy kongresmenów wspierających rodzimy przemysł.

Innym punktem spornym są przepisy związane z PWI. Ustalenia dotyczą głównie innowacyjnych przedsiębiorstw amerykańskich, m.in. z branży medycznej czy telekomunikacyjnej, które co roku tracą setki milionów dolarów z tytułu naruszenia PWI. Postawa administracji USA wyraża silną pozycję lobby przemysłowych, m.in. farmaceutycznego. Ścisłej ochronie PWI sprzeciwiają się głównie słabiej rozwinięte kraje azjatyckie, gdzie popularne są np. leki generyczne z uwagi na ich stosunkowo niskie ceny. Zarzewiem sporu mogą być również tzw. oznaczenia geograficzne łączące kwestie PWI i rolnictwa. Podczas gdy niektóre strony TPP – w tym Kanada i Singapur – nalegają na ścisłą ochronę charakterystycznych produktów rolnych (np. mlecznych), USA wraz z Australią i Nową Zelandią starają się przeforsować mniej restrykcyjne przepisy, umożliwiające sprzedaż produktów pod powszechnie obowiązującymi nazwami.

Skomplikowane są także rozmowy o samym rolnictwie, z uwagi na dążenie kilku państw do zachowania silnej ochrony rodzimych rynków – np. w Japonii dotyczy to produkcji ryżu i rybołówstwa. Rolnictwo jest czułym punktem również dla USA z powodu silnego branżowego lobby starającego się ograniczyć dostęp do rynku zagranicznych dóbr, np. australijskich produktów mlecznych. Jednocześnie jednak amerykańscy farmerzy dążą do poprawy warunków eksportu własnych towarów, m.in. bawełny czy drobiu.

USA kładą również duży nacisk na daleko idące ustalenia w zakresie dostępu do rynku usług, w tym finansowych, telekomunikacyjnych czy prawnych. Znaczenie tego aspektu TPP wzrosło po dołączeniu do negocjacji Japonii – ważnego partnera handlowego USA w tym obszarze. Z handlem usługami wiążą się także kwestie drażliwe społecznie, m.in. przepływ danych o klientach, mogący naruszać krajowe przepisy prawa związane z ich ochroną.

Wnioski i rekomendacje. Negocjowane porozumienia TPP oraz TTIP są do siebie podobne pod względem złożoności i zakresu poruszanych tematów. Dlatego też UE powinna uważnie przyglądać się przebiegowi negocjacji TPP oraz stanowisku USA w tej sprawie, gdyż może ono mieć wpływ na rozmowy o TTIP.

Podobnie jak w przypadku TPP, rozmowy UE–USA powinny zacząć się od mniej kontrowersyjnych kwestii (np. standardów bezpieczeństwa samochodów czy lekarstw) i stopniowo obejmować trudniejsze tematy. Kilka zagadnień może okazać się równie spornych w ramach TPP, jak i TTIP – należy do nich m.in. równy dostęp do zamówień publicznych. Przyczyną podziałów mogą stać się także PWI, zwłaszcza w zakresie oznaczeń geograficznych dla produktów rolnych czy ochrony praw autorskich w internecie, czego przejawem były europejskie reakcje na umowę ACTA. Problematyczne mogą okazać się również: szersze otwarcie rynków dla żywności, m.in. akceptowanych przez Amerykanów GMO, oraz przepływ danych osobistych w ramach świadczenia usług, co wiąże się z zaniepokojeniem państw europejskich spowodowanym istnieniem amerykańskiego programu inwigilacji środków łączności (tzw. PRISM). Polski rząd powinien zwrócić uwagę na negocjowane w ramach TPP zagadnienia rolnictwa, zamówień publicznych i ochrony inwestycji, które mogą przynieść wiedzę o podejściu USA do powyższych kwestii w ramach TTIP.

Jak wskazuje przebieg rozmów TPP, częste spotkania negocjatorów sprzyjają budowie wzajemnego zaufania i utrzymania tempa prac nad umową. W ramach TTIP należy zapewnić lepszą przejrzystość negocjacji, np. poprzez zwrócenie uwagi mediów na publiczne wystąpienia osób zaangażowanych w rozmowy, co powinno ułatwić zrozumienie zawilych często kwestii oraz przyczynić się do zwiększenia społecznego poparcia dla porozumienia. Ponadto należy na bieżąco informować członków Kongresu i Parlamentu Europejskiego o postępach prac. Jest to tym istotniejsze, że obie instytucje muszą udzielić ostatecznej zgody na wejście w życie zapisów TTIP. Niemniej rządy państw członkowskich UE, a także przedsiębiorcy powinni przejawiać aktywność i wysuwać własne propozycje dotyczące TTIP, aby zapewnić jak najlepsze rozwiązania dla unijnego biznesu.