

Partnerstwo Transpacyficzne.

POROZUMIENIE NOWEJ GENERACJI



CENTRUM
STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH

Analiza

02/2016

www.csm.org.pl



**Dr Stanisław Czesław
Kozłowski**

Zawodowy dyplomata z ponad 30-letnim doświadczeniem w Ministerstwie Spraw Zagranicznych RP, współpracownik CSM. Pełnił szereg funkcji dyplomatycznych na placówkach m.in. w Niemczech i Szwajcarii, a ostatnio – w latach 2011-2015 – był Radcą-Ministrem w Ambasadzie RP w Singapurze i kierownikiem sekcji ekonomiczno-handlowej. Jest autorem wielu publikacji, w tym dotyczących procesów integracyjnych w regionie Azji i Pacyfiku.

Międzynarodowe umowy handlowe są instrumentem regulacji stosunków gospodarczych, ale także elementem budowania nowego światowego ładu. Partnerstwo Transpacyficzne (TPP) winno być postrzegane w kontekście zmian w globalnym układzie sił, w tym przede wszystkim rosnącej potęgi Chin. To Państwo Środka kształtuje dziś dynamikę relacji międzynarodowych w Azji i stanowi wyzwanie wobec USA i ich światowej supremacji. TPP jest więc reakcją na ten proces. Państwa-sygnatariusze budują platformę podtrzymania wiodącej roli USA i – tym samym – *status quo* w regionie Azji i Pacyfiku.

PARTNERSTWO TRANSPACYFICZNE. POROZUMIENIE NOWEJ GENERACJI | Dr Stanisław Czesław Kozłowski

2

4 lutego 2016 r. w Auckland (Nowa Zelandia) podpisano porozumienie o wolnym handlu – Partnerstwo Transpacyficzne (TPP). Na terytorium państw-sygnatariuszy porozumienia zamieszkuje 800 mln osób i wytwarza się około 40% globalnego PKB, co przesądza, iż porozumienie ma wymiar ponadregionalny. Analogiczną umowę – *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) – negocjują obecnie Unia Europejska i USA.

Podpisanie porozumienia TPP definitywnie kończy etap niemal sześcioletnich negocjacji, ale aby weszło w życie, musi być jeszcze ratyfikowane przez sygnatariuszy zgodnie z ich wewnętrznymi procedurami, co – jak się sądzi – może zająć około dwóch lat. Kluczowe znaczenie będzie mieć ratyfikacja przez Kongres USA. W opinii prezydenta Baracka Obamy, TPP pozwoli Ameryce, a nie krajom takim jak Chiny, tworzyć "przepisy drogowe w XXI wieku", co jest szczególnie ważne w regionie o tak dużej dynamice, jak Azja i Pacyfik. Funkcje depozytariusza tej wielostronnej umowy pełnić będzie Nowa Zelandia.

Negocjacje

Rozpoczęte w marcu 2010 r., najpierw z udziałem siedmiu, a potem rozszerzone do 12 państw (USA, Australia, Brunei Darus-

salam, Kanada, Chile, Japonia, Malezja, Meksyk, Nowa Zelandia, Peru, Singapur i Wietnam) negocjacje doprowadziły do zawarcia wielostronnego porozumienia o wolnym handlu, obejmującego, obok otwarcia rynków dla towarów i usług, także regulacje wychodzące poza klasyczne zapisy umów o wolnym handlu. Porozumienie w sposób zasadniczy różni się będzie od dotychczasowych ustaleń, stąd mówi się w tym przypadku o porozumieniu nowej generacji lub umowie na miarę XXI w. Potencjalnie, po ratyfikacji, TPP może być modelem zarówno dla przyszłych umów pomiędzy państwami APEC, jak i innych krajów. Wprawdzie u podstaw TPP legły interesy gospodarcze, ale dość szybko dał o sobie znać wpływ czynników polityczno-strategicznych – zmieniający się globalny układ sił, rywalizacja USA i Chin, a także krzyżujące się w regionie wektory żywotnych interesów Indii, Japonii, Australii oraz państw ASEAN.

Wstępny projekt przedstawiony został w listopadzie 2011 r. w Honolulu podczas spotkania przywódców 9 krajów (USA, Australii, Brunei Darussalam, Chile, Malezji, Nowej Zelandii, Peru, Singapuru i Wietnamu), uczestniczących w szczycie przedstawicieli państw tworzących luźny układ integracyjny, jakim jest powołana do

PARTNERSTWO TRANSPACYFICZNE. POROZUMIENIE NOWEJ GENERACJI | Dr Stanisław Czesław Kozłowski

3

życia w 1989 r. Współpraca Gospodarcza Azji i Pacyfiku (*Asia-Pacific Economic Cooperation*, APEC). Partnerstwo Transpacyficzne wprowadza nowe, wyższe standardy zarówno jeśli chodzi o stopień otwarcia rynku, jak i jakość oraz zakres samych regulacji. Sygnatariuszami jest 12 państw z czterech kontynentów i – co charakterystyczne – silnie zróżnicowanych pod względem poziomu rozwoju, rozwiniętych i rozwijających się. Ten ostatni czynnik znacznie utrudniał negocjacje, które objęły następujące obszary: otwarcie rynków dla towarów, usług i inwestycji, ochronę własności intelektualnej, handel w Internecie, telekomunikację, usługi finansowe, ochronę środowiska i przepływ pracowników. TPP będzie pierwszym porozumieniem handlowym promującym małe i średnie firmy (*SMEs*) poprzez niwelowanie barier handlowych i inwestycyjnych, najbardziej dotkliwych dla małego biznesu z powodu braku transparentności i kompleksowych regulacji. Jest to odpowiedź na zarzuty m.in. związków pracowniczych, że porozumienie negocjowano poufnie, a także że daje ono większe korzyści wielkim korporacjom, a nie konsumentom i pracownikom. Właśnie z uwagi na fakt, iż TPP stanowi ambitną próbę najszerzego zakresu regulacji, negocjacje od początku charakteryzował wysoki poziom złożoności. Składała się na to pełna

likwidacja barier w dostępie do rynku towarów, usług i inwestycji, a także wprowadzenie do negocjacji nowych obszarów, jak ochrona własności intelektualnej, handel w Internecie, telekomunikacja, usługi finansowe, ochrona środowiska i przepływ siły roboczej.

Wiodąca rola w realizacji projektu TPP przypadła Stanom Zjednoczonym. Ogłaszając w listopadzie 2009 r. przystąpienie USA do rozmów, prezydent Obama podkreślał, iż chodzi o urzeczywistnienie ambitnego regionalnego porozumienia, będącego odpowiedzią na wyzwania współczesności. Partnerstwo Transpacyficzne jest zatem próbą zmierzenia się z globalnymi wyzwaniami gospodarczymi XXI w. poprzez liberalizację handlu obejmującą wszystkie sektory gospodarki oraz całkowitą eliminację barier taryfowych. Mając to na uwadze, USA wezwały negocjujące strony do przyjęcia formalnej deklaracji obligującej do zawarcia idących w tym kierunku zapisów porozumienia. TPP ma służyć także jako platforma umacniania pozycji USA w regionie i tym samym staje się instrumentem strategii ogłoszonej pod hasłem *The Pivot towards Asia – Pacific*. O tej służebnej roli przesądziła przede wszystkim potrzeba równoważenia rozszerzających się wpływów i asertywności Chin w polityce zagranicznej,

PARTNERSTWO TRANSPACYFICZNE. POROZUMIENIE NOWEJ GENERACJI | Dr Stanisław Czesław Kozłowski

4

a w ostatecznym rozrachunku konieczność przeciwdziałania rosnącym zagrożeniom dla globalnej supremacji USA. Nowa dynamika w procesie tworzenia TPP pojawiła się zwłaszcza jako skutek włączenia się do negocjacji Japonii, motywowanej głównie względami strategicznymi. Zadziało to jako presja na inne państwa w regionie i *nolens volens* uruchomione zostały rozważania nad analogicznym posunięciem w Chinach i nieco później w Korei Płd. Podobne impulsy wyzwoliło rozpoczęcie w czerwcu 2013 r. negocjacji porozumienia o wolnym handlu i inwestycjach między USA i Unią Europejską (*Transatlantic Trade and Investment Partnership*, TTIP).

Za prekursora Partnerstwa Transpacyficznego uznaje się Transpacyficzne porozumienie o partnerstwie strategiczno-ekonomicznym, zainicjowane w 2002 r. przez Chile, Nową Zelandię i Singapur, do którego w 2005 r. na zasadzie państwa założycielskiego dołączyło Brunei Darussalam. Porozumienie z ostateczną nazwą Transpacyficzne porozumienie o partnerstwie strategiczno-ekonomicznym (*Trans-Pacific SEP*), potocznie nazywane P4, podpisano 18 lipca 2005 r. w Wellington. Państwa będące jego sygnatariuszami od początku podkreślały, że ich celem jest umowa, która przyczyni się do liberalizacji handlu i

współpracy gospodarczej w regionie Azji i Pacyfiku, a także będzie wsparciem idących w tym kierunku wysiłków wielostronnych w ramach WTO. Zasluguje na podkreślenie fakt ustanowienia specjalnej klauzuli akcesyjnej, pozwalającej na przystąpienie innym zainteresowanym krajom w przekonaniu, iż w ten sposób powstanie szansa stworzenia ugrupowania państw. Porozumienie P4 otworzyło perspektywę strefowej liberalizacji handlu w sytuacji braku rozwiązań multilateralnych WTO z uwagi na utrzymujący się impas Rundy Doha. Było w istocie mało znaną inicjatywą, a jego wejście w życie (2006 r.) odbyło się bez większego rozgłosu. Jednakże spotkało się z zainteresowaniem innych państw, m.in. USA, głównie za sprawą rosnącej dynamiki rozwoju gospodarczego Azji i przesuwania w tym kierunku punktu ciężkości globalnego układu sił.

Zmienna dynamika rozmów

Negocjacje, które rozpoczęto w Melbourne w marcu 2010 r., miały najpierw charakter organizacyjno-porządkujący, w mniejszym zaś stopniu merytoryczny. Uczestniczyli w nich przedstawiciele ośmiu państw: Australii, Brunei Darussalam, Chile, Nowej Zelandii, Peru, Singapuru i USA oraz – na zasadach państwa stowarzyszonego – Wietnamu. Uzgadnianie przedmiotu negocjacji

PARTNERSTWO TRANSPACYFICZNE. POROZUMIENIE NOWEJ GENERACJI | Dr Stanisław Czesław Kozłowski

5

trwało do wiosny 2011 r., po czym pojawiły się pierwsze propozycje regulacji obejmujących kwestie: otwartości rynków, telekomunikacji, współpracy w sprawach celnych, usług finansowych, technicznych barier handlowych oraz spraw instytucjonalno-prawnych i ochrony środowiska. Tempo pracy negocjatorów zwiększyło się w związku z wyznaczeniem terminu zakończenia negocjacji do szczytu APEC w Honolulu (listopad 2011 r.). Przygotowano wówczas pierwsze projekty zapisów w nowych dziedzinach, takich jak usługi, inwestycje, zamówienia rządowe i reguły pochodzenia. W oddzielnym rozdziale, jako tzw. "kwestie horyzontalne", ujęto sprawy spójności zapisów, zarządzania sieciami zaopatrzeniowymi, zasady regionalnej konkurencji, promocję rozwoju oraz funkcjonowanie małych i średnich firm.

W miarę postępu w negocjacjach i zainteresowania przyłączeniem się do nich nowych państw, nieodzowne stało się zdefiniowanie procedur akcesyjnych. Przyjęto wprowadzić klauzulę akcesyjną umożliwiającą przystąpienie nowych krajów, ale brakowało w tym zakresie szczegółowych regulacji. W celu rozpoznania stopnia gotowości kandydata, a także z myślą o zapewnieniu możliwości dyskusji o trudnych sprawach będących przedmiotem negocjacji, jednym z

warunków uczyniono odbycie przez państwo aplikujące serii spotkań bilateralnych z przedstawicielami krajów będących już stronami negocjacji TPP. Wykluczono możliwość uczestnictwa w charakterze obserwatora. Wietnam, który na zasadzie wyjątku z takiego statusu korzystał, został formalnie włączony do rozmów jako pełnoprawny członek w listopadzie 2010 r. na spotkaniu przywódców państw APEC w Jokohamie. Również w 2010 r. do negocjacji włączona została Malezja, po spełnieniu wymaganych procedur, w tym odbyciu wymaganych spotkań bilateralnych i zatwierdzeniu jej kandydatury przez wszystkie uczestniczące państwa. Gotowość przystąpienia do prowadzonych w gronie dziewięciu państw negocjacji wyraziła pod koniec 2011 r. Kanada. Podobnie jak Meksyk, Kanada mogła ostatecznie włączyć się do rozmów TPP w 2012 r.

Z uwagi na różne doświadczenia i oczekiwania negocjujących podmiotów, rozmowy od początku napotykały na trudności. Mimo wysokiego tempa negocjacji i działań mających na celu niwelowanie różnic w podejściu do kwestii negocjacyjnych, postęp był dość mierny. Uzgodnienie całościowego tekstu porozumienia nie posunęło się do przodu ani podczas rundy negocjacyjnej w Singapurze (kwiecień 2011 r.), ani dwu

PARTNERSTWO TRANSPACYFICZNE. POROZUMIENIE NOWEJ GENERACJI | Dr Stanisław Czesław Kozłowski

6

następnych w Ho Chi Minh (czerwiec 2011 r.) oraz w Peru (październik 2011 r.). Wstępny pięciostronicowy projekt porozumienia o Partnerstwie Transpacyficznym ministrowie handlu mogli przedstawić dopiero w listopadzie 2011 r. na szczycie APEC w Honolulu na Hawajach. Zawierał on zapisy dotyczące podstawowych kwestii stosunków handlowych, takich jak: zasady konkurencji (zapowiedź przygotowania regulacji prawnych i rozwiązań instytucjonalnych), usługi (stworzenie otwartego i transparentnego rynku handlu usługami), zagadnienia celne, handel elektroniczny, ochrona środowiska naturalnego, usługi finansowe, przetargi rządowe, ochrona własności intelektualnej, inwestycje, współpraca w zakresie problemów pracy, zagadnienia instytucjonalne, dostęp do rynku towarowego, reguły pochodzenia, standardy sanitarne i fitosanitarne, techniczne bariery handlowe, telekomunikacja, tekstylia i odzież oraz ekwiwalenty handlowe (subsytia, cła antidumpingowe, cła wyrównawcze). Wymiana handlowa wyraźnie zyskiwała rangę głównej siły napędowej powracającej koniunktury i filaru przyszłej stabilizacji gospodarczej.

W okresie poprzedzającym szczyt APEC w 2013 r., licząca niekiedy około 700 osób grupa ekspertów i negocjatorów przepro-

wadziła 19 formalnych rund negocjacji, co należy uznać za świadectwo determinacji uczestniczących państw, w tym przede wszystkim USA, w dążeniu do celu. Podczas spotkania na Bali (8 października 2013 r.) liderzy negocjujących porozumienia państw wezwali negocjatorów do finalizowania uzgodnień. Podtrzymano wcześniej ustalony termin zakończenia negocjacji do końca roku, jednakże próba ich sfinalizowania podczas spotkania ministrów handlu w Singapurze (grudzień 2013 r.) zakończyła się fiaskiem. Zapowiedziano kontynuację idących w tym kierunku wysiłków oraz kolejne spotkanie, już w styczniu 2014 r. Ostatecznie doszło ono do skutku w dniach 22-25 lutego, ale także nie przyniosło przełomu. Wielu obserwatorów – jak widać z dzisiejszej perspektywy – zasadnie podkreślało wówczas, iż negocjacje mogą się przedłużyć nawet o dwa lata. Mimo trudności mówiło się, iż weszły w fazę finalną, która przeciągnęła się do lutego 2016 r. Chodziło o uzgadnianie zapisów w najbardziej trudnych kwestiach, dotyczących artykułów pochodzenia rolniczego, tekstyliów, spraw związanych z ochroną własności intelektualnej i mechanizmu rozwiązywania sporów. Do uzgodnienia pozostawały zapisy w sprawie ratyfikacji oraz implementacji, reguły przyjmowania nowych państw i aktualizacji porozumienia. Niespo-

PARTNERSTWO TRANSPACYFICZNE. POROZUMIENIE NOWEJ GENERACJI | Dr Stanisław Czesław Kozłowski

7

dziewanie problemem stała się sprawa ratyfikacji przyszłego porozumienia w USA.

Japonia: przyspieszenie i impas negocjacji

Za szczególnie charakterystyczny należy uznać fakt, iż Japonia, która w negocjacjach TPP formalnie uczestniczyła od lipca 2013 r., dokonała historycznej wolty dopiero w warunkach dynamicznie zmieniającego się układu sił w regionie i w układzie globalnym, podporządkowując doraźne korzyści gospodarcze wymogom natury strategicznej. Odzwierciedlały to zadeklarowana gotowość otwarcia własnego rynku, dotychczas generalnie blokowanego wysokimi taryfami importowymi i zamiar przeprowadzenia wewnętrznych reform strukturalnych, niezbędnych w świetle wymogów TPP. Zainteresowanie Japonii udziałem w Partnerstwie Transpacyficznym sygnalizowane było już w 2010 r., podczas jej przewodnictwa w APEC. Głos zabierali w tej kwestii premierzy Naoto Kan i Yoshihiko Noda. Realne włączenie się do negocjacji porozumienia było jednak iluzoryczne, głównie z uwagi na silny sprzeciw farmerów i rybaków japońskich, obawiających się utraty dotacji, a także z powodu zastrzeżeń płynących ze środowisk sektora usług i produkcji leków. Przychylność demonstro-

wały natomiast środowiska przemysłowo-biznesowe. Ze względu na opór Japonii wobec zarówno reform strukturalnych, jak i otwierania rynku, jej przyłączenie się do TPP długo nie było brane pod uwagę. Jednak po wyborach w grudniu 2012 r. i utworzeniu nowego rządu, Japonia zmieniła stanowisko. Premier Shinzo Abe, mimo iż w przeszłości jednoznacznie preferował bilateralne porozumienia o wolnym handlu, a do multilateralnych inicjatyw integracyjnych odnosił się z dużym dystansem, ogłosił 15 marca 2013 r. przystąpienie Japonii do negocjacji TPP. W założeniach Abe uczestnictwo w TPP miało być dźwignią powrotu do trwałego wzrostu gospodarczego, ale przede wszystkim sposobem wprowadzenia Japonii na drogę reform strukturalnych, koniecznych dla zwiększenia jej międzynarodowej konkurencyjności. Sprzeciw japońskich farmerów kontrastował z poparciem Japońskiej Federacji Biznesu. W ocenie Abe, TPP to także ważna płaszczyzna umacniania sojuszu z USA, kluczowego w jego strategii kształtowania stosunków z Chinami.

Perspektywa włączenia Japonii przyjęta została z mieszanymi reakcjami. Z jednej strony dostrzegano, iż Japonia, będąc trzecią największą gospodarką świata, podniesie strategiczno-ekonomiczne znaczenie TPP i

PARTNERSTWO TRANSPACYFICZNE. POROZUMIENIE NOWEJ GENERACJI | Dr Stanisław Czesław Kozłowski

8

wiarygodność ponadregionalnych porozumień w sytuacji braku rozwiązań multilateralnych w ramach WTO. Z drugiej strony wiadomo było, iż zamknięty charakter rynku japońskiego może prowadzić, co najmniej, do przedłużenia negocjacji. Sprzeciw wobec zamiarów włączenia do TPP Japonii wyraziła grupa ponad trzydziestu kongresmenów i ośmiu senatorów z USA, kierując datowany na 14 marca 2013 r. list do prezydenta Obamy. Zasadność tych zastrzeżeń wyjaśniał do pewnego stopnia impas, jaki za przyczyną Japonii powstał w końcowej fazie negocjacji. Potwierdza to oświadczenie Urzędu Przedstawiciela USA do Spraw Handlu, opublikowane 24 września 2014 r. Japonia nie była gotowa spełnić oczekiwań USA, tj. dokonać otwarcia własnego rynku w stopniu proporcjonalnym do przyjętego przez inne kraje.

Wyjście poza klasyczną liberalizację handlu międzynarodowego i wypracowanie porozumienia nowej generacji to ambitny i priorytetowy cel, jaki został postawiony przed negocjatorami Partnerstwa Transpacyficznego. Właściwi do spraw handlu ministrowie krajów negocjujących porozumienie utrzymywali intensywne kontakty, co umożliwiło przełamywanie kolejnych impasów w rozmowach i ich formalne zakończenie. Decydujące w tym względzie

były bilateralne negocjacje przedstawicieli USA i Japonii, mające na celu rozwiązanie kryzysu powstałego z powodu braku gotowości strony japońskiej do zagwarantowania rozszerzonego dostępu do rynku rolnego.

Dr Stanisław Czesław Kozłowski

CSM jest niezależnym, pozarządowym ośrodkiem analitycznym zajmującym się polską polityką zagraniczną i najważniejszymi problemami polityki międzynarodowej. Fundacja została zarejestrowana w 1996 r. CSM prowadzi działalność badawczą i edukacyjną, wydaje publikacje, organizuje konferencje i spotkania, uczestniczy w międzynarodowych projektach we współpracy z podobnymi instytucjami w wielu krajach. Tworzy forum debaty i wymiany idei w sprawach polityki zagranicznej, relacji między państwami oraz wyzwań globalnego świata. Działalność CSM jest adresowana przede wszystkim do samorządowców i przedsiębiorców, a także administracji centralnej, polityków, dyplomatów, politologów i mediów. Od 2009 r. CSM jest uznawany za jeden z najlepszych think tanków Europy Środkowo-Wschodniej w badaniu „The Leading Public Policy Research Organizations In The World” przeprowadzanym przez Uniwersytet Pensylwanii.

Centrum Stosunków Międzynarodowych ul. Mińska 25, 03-808 Warszawa t: +48 22 646 52 67

 www.twitter.com/CIR_CSM

 www.facebook.com/CIR.CSM



CENTRUM
STOSUNKÓW
MIĘDZYNARODOWYCH