



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 93 (1205), 1 sierpnia 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Łukasz Kulesa • Roderick Parkes • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Negocjacje umowy o regionalnym partnerstwie gospodarczym jako kolejna próba azjatyckiej integracji

Justyna Szczudlik-Tatar

Od maja 2013 r. ASEAN i sześć państw Azji i Pacyfiku negocjują porozumienie o regionalnym kompleksowym partnerstwie gospodarczym. Celem są: poprawa warunków i wzrost handlu i inwestycji, rozwiązanie problemu dużej liczby umów o wolnym handlu (FTA), opartych na różnych zasadach i poziomach liberalizacji, oraz skonsolidowanie umów dwustronnych zawartych przez ASEAN. RCEP stworzy jeden z największych obszarów gospodarczych. Skutkiem może być koncentracja państw Azji Wschodniej na relacjach w regionie. Unia powinna rozważyć powrót do negocjacji FTA z całym ASEAN, z myślą o zapewnieniu lepszego dostępu do azjatyckiego rynku.

Rozpoczęte w maju 2013 r. negocjacje umowy o regionalnym kompleksowym partnerstwie gospodarczym (RCEP) toczą się w cieniu rozmów o Partnerstwie Transpacyficznym (TPP) i umowie o wolnym handlu (FTA) między UE a USA (TTIP). Dotyczą porozumienia gospodarczego między Stowarzyszeniem Narodów Azji Południowo-Wschodniej (ASEAN) a sześcioma państwami regionu, które mają ze Stowarzyszeniem dwustronne FTA – Chinami, Japonią, Koreą Południową, Indiami, Australią i Nową Zelandią. RCEP to rynek trzech milionów konsumentów, 30% światowego PKB (ok. 17 bln dolarów), 40% globalnego handlu i 26% bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Do tej pory odbyło się pięć rund negocjacyjnych. Zakończenie rozmów jest planowane na koniec 2015 r.

Czym jest RCEP? Po raz pierwszy idea RCEP pojawiła się na szczycie ASEAN na Bali w listopadzie 2011 r. Decyzja o rozpoczęciu negocjacji zapadła rok później w Phnom Penh, a w Siem Reap przyjęto Wytyczne dotyczące zasad i celów negocjacji RCEP. Dokument definiuje RCEP jako nowoczesne i kompleksowe partnerstwo gospodarcze, którego celem jest liberalizacja handlu i inwestycji oraz wymienia osiem obszarów negocjacyjnych, jak: handel towarami, handel usługami, inwestycje, współpraca gospodarcza i techniczna, własność intelektualna, konkurencja, rozstrzyganie sporów i inne kwestie (będą sprecyzowane podczas negocjacji).

Wytyczne wskazują też, że rozmowy będą oparte na zasadzie elastyczności wobec krajów najmniej rozwiniętych i zgodne z dwustronnymi FTA (tzw. ASEAN+1 FTA). W usuwaniu przeszkód w handlu i inwestycjach uwzględniona zostanie sytuacja poszczególnych krajów, a w kwestii rozstrzygania sporów będą obowiązywać zasady konsultacji. Nie stracą mocy bilateralne umowy o wolnym handlu. Priorytetem będzie zniesienie ceł na produkty ważne dla państw mniej rozwiniętych.

Motywy negocjacji RCEP. Dążenie do zawarcia RCEP uwarunkowane jest zarówno politycznie, jak i ekonomicznie. ASEAN chce podkreślić swoją wyjątkową pozycję w Azji i odgrywać rolę platformy integracji regionalnej. Podobnie jak poprzednie próby integracyjne Stowarzyszenia, które były reakcją na procesy i wydarzenia w innych częściach świata (np. NAFTA, europejskie zabiegi o jednolity rynek czy doświadczenia kryzysu azjatyckiego w 1997 r.), obecne działania są również motywowane zewnątrznie. RCEP jest odpowiedzią na TPP oraz chińską strategię umów o wolnym handlu (Chiny, które mają FTA głównie z państwami mniej rozwiniętymi, starają się teraz zawrzeć porozumienia z rozwiniętymi). Negocjacje umów są postrzegane przez Stowarzyszenie jako zagrożenie pozycji ASEAN i budzą obawy, że grupa pozostanie w tyle za innymi podmiotami. RCEP jest kompromisem wypracowanym przez Stowarzyszenie wobec chińskiej propozycji negocjacji w formacie ASEAN+3 (Chiny, Japonia, Korea) i sugestii Japonii, by

rozmowy objęły większą liczbę państw. ASEAN, proponując nowe porozumienie, w które zaangażowane są największe gospodarki azjatyckie, jednocześnie oferuje warunki do zaakceptowania przez kraje mniej rozwinięte.

Wszyscy zainteresowani liczą na korzyści ekonomiczne. Najważniejszą powinien być rozwój handlu i inwestycji na skutek liberalizacji. Inną będzie skonsolidowanie w jednym porozumieniu obecnie obowiązujących FTA zawartych przez ASEAN. Azja jest regionem o największej liczbie podpisanych i negocjowanych umów o wolnym handlu. Zdecydowany wzrost obserwuje się w ramach państw ASEAN+6: w 2000 r. było ich 17, w 2013 – 179 (ok. 70% azjatyckich FTA).

Duża liczba FTA tworzy skomplikowany system porozumień, z różnymi zasadami i poziomem redukcji taryf, mnogością list negatywnych czy zasad pochodzenia towarów, co utrudnia współpracę gospodarczą. RCEP ma temu zaradzić, konsolidując dwustronne umowy o wolnym handlu.

Problemy i wyzwania. Pomimo intensywnych negocjacji i wysokich oczekiwań trudno będzie osiągnąć konsensus i zakończyć prace w wyznaczonym terminie. Za słabość można uznać brak pewności, kto jest liderem negocjacji. Zakłada się, że jest nim Indonezja – największa gospodarka ASEAN, z siedzibą Stowarzyszenia w Dżakarcie. Jednakże przywództwo Indonezji jest mało wyraziste i może być kwestionowane ze względu na jej problemy wewnętrzne. Również Chiny aspirują do roli lidera. Od objęcia urzędu premiera Li Keqiang wzywa kraje RCEP do zakończenia negocjacji zgodnie z planem. Przywództwo Chin jest jednak trudne do zaakceptowania dla partnerów, obawiających się wzrostu ich znaczenia oraz napięć w relacjach z Japonią i niektórymi państwami ASEAN.

Tymczasem największym problemem są różnice między państwami RCEP, przede wszystkim w etapie rozwoju i stopniu zamożności członków Stowarzyszenia oraz krajów spoza organizacji (np. PKB Japonii jest wielokrotnie większy niż PKB Mjanmy). Co więcej, dwustronne FTA mają różne poziomy liberalizacji handlu. Przykładem mogą być umowa ASEAN–Australia i Nowa Zelandia (zniesienie cła na 95,7% produktów) i porozumienie ASEAN–Indie (zniesienie cła na 79,6% towarów). Ponadto każde państwo ma sektory wrażliwe, które chce chronić (np. Japonia i ASEAN – rolnictwo, Indie, Chiny, ASEAN – sektor produkcyjny itp.). Zróżnicowane interesy mogą skutkować przyjęciem mechanizmów protekcyjnych. Dodatkowo Wytyczne zawierają zapewnienie, że umowy dwustronne pozostaną w mocy. Można założyć, że jeżeli warunki tych umów okażą się korzystniejsze niż RCEP – jego znaczenie będzie ograniczone.

Negocjacje RCEP mogą zostać zdominowane przez obowiązującą w ASEAN zasadę konsensusu i wystrzegania się twardych zobowiązań. Takie podejście może utrudnić osiągnięcie porozumienia. Pojawiają się głosy, że zawarcie umowy akceptowalnej dla wszystkich będzie się łączyć z rezygnacją z ambitnego celu, jakim jest wysoki poziom liberalizacji.

Problemy dla UE? ASEAN jest trzecim największym pozaeuropejskim partnerem handlowym Unii, podobnie jak Unia trzecim partnerem ASEAN. W 2012 r. wartość handlu towarami i usługami wyniosła 235 miliardów euro. Jednak RCEP i inne azjatyckie umowy handlowe mogą mieć wpływ na tę współpracę. Większa koncentracja krajów RCEP na handlu regionalnym może osłabić wymianę z państwami spoza porozumienia, np. z UE. Co więcej, gospodarcze problemy Unii mogą zmniejszyć jej atrakcyjność w Azji.

Do chwili obecnej efekty dążeń UE do podpisania umów o wolnym handlu z ASEAN i innymi krajami regionu nie są imponujące. W 2009 r. Unia wycofała się z negocjacji umowy z całym ASEAN na rzecz rozmów dwustronnych, ale rezultaty tych działań też nie zadowalają. Unijne zasady podpisywania dwóch porozumień o wysokich standardach (FTA oraz politycznej umowy o partnerstwie i współpracy) sprawiają, że proces negocjacji jest długi i trudny dla ASEAN. Ponadto ostatnie problemy polityczne w Azji, szczególnie w trzech największych krajach Stowarzyszenia – zamach stanu w Tajlandii w tym roku, problemy polityczne w Malezji przed wyborami w maju 2013 r. czy niechęć Indonezji do otwarcia rynku dla zagranicznych przedsiębiorców – oddalają perspektywę porozumień. Do tej pory spośród państw ASEAN Unia zakończyła negocjacje tylko w Singapurze. Rozmowy toczą się z Tajlandią, Malezją i Wietnamem. Natomiast z sześciu państw spoza Stowarzyszenia UE podpisała umowę jedynie z Koreą Południową. Negocjacje trwają z Indiami i Japonią.

Wnioski i rekomendacje. Region Azji i Pacyfiku wzmaga wysiłki integracyjne. Wśród głównych powodów są rozczarowanie negocjacjami Rundy z Doha oraz dobra kondycja gospodarcza Azji w czasie kryzysu. RCEP oferuje elastyczne warunki oraz tradycyjny mechanizm dostępu do rynku, co jest atrakcyjniejsze dla państw mniej rozwiniętych, opartych na eksporcie i taniej sile roboczej, niż zasady, na których opiera się TPP.

RCEP powinien być impulsem dla UE do analizy jej polityki wobec ASEAN. Ostatnie unijne próby wzmocnienia współpracy (np. podpisanie w 2012 r. traktatu o przyjaźni i współpracy z ASEAN czy w 2013 r. pierwsza wizyta wysokiej przedstawiciel ds. zagranicznych i polityki bezpieczeństwa UE Catherine Ashton w jego siedzibie), to dobre sygnały. Bruksela powinna ponownie rozważyć negocjacje umowy o wolnym handlu z całym ASEAN. Mogłoby to wpłynąć na większe zaangażowanie UE w regionie, zwiększyć dostęp do rynku, pobudzić handel, zredukować liczbę unijnych umów o wolnym handlu, a także pomóc w uniknięciu niekorzystnych konsekwencji RCEP i TPP, których Unia nie jest członkiem. Co więcej, podejście regionalne podkreśliłoby znaczenie ASEAN i jego wewnętrzną jedność, co dla Stowarzyszenia jest bardzo ważne.