



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 20 (434) • 19 kwietnia 2007 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Łukasz Kulesa,
Monika Gubernat (sekretarz Redakcji)

Szanse i przeszkody w realizacji projektu TAFTA

Artur Gradziuk

Na najbliższym szczycie USA-UE jednym z tematów dyskusji będzie utworzenie transatlantycznej strefy wolnego handlu. Idea TAFTA powstała w latach 90. XX w. i miała w przyszłości stać się celem dla coraz bardziej zinstytucjonalizowanych stosunków między USA i UE. Jednakże proces ten z różnych przyczyn został zahamowany. Wobec zawieszenia negocjacji WTO rundy z Doha oraz wyzwań związanych z rosnącym znaczeniem Azji, TAFTA może być godną rozważenia opcją dla USA i UE. Przeszkodą w jej realizacji są głównie bariery pozataryfowe w handlu, a obie strony preferują zawieranie porozumień z innymi państwami.

Podczas szczytu Stany Zjednoczone – Unia Europejska, który odbędzie się w Waszyngtonie 30 kwietnia 2007 r., jednym z głównych tematów dyskusji ma być Transatlantyczne Porozumienie o Wolnym Handlu (TAFTA). Idea TAFTA została reaktywowana po objęciu przez Niemcy prezydencji w Unii Europejskiej i przedstawiona prezydentowi G.W. Bushowi, przez kanclerz Angelę Merkel, podczas jej styczniowej wizyty w USA. Zakłada ona utworzenie jednolitego rynku transatlantycznego o ludności ponad 800 mln oraz łącznym PKB ok. 24 bln dolarów, przy całkowitym PKB globalnym ok. 43 bln dolarów.

Podstawy do integracji. Pomysł utworzenia jednolitego rynku transatlantycznego pojawił się w latach 90. XX w., kiedy to następowała stopniowa instytucjonalizacja współpracy między USA i UE. W 1995 r., podczas szczytu UE – USA w Madrycie podpisano dokument *New Transatlantic Agenda* (NTA), który stworzył podstawy do wzmocnienia stosunków transatlantycznych. Wraz z NTA przyjęto *Joint EU-US Action Plan* zawierający ok. 150 szczegółowych zagadnień, w których mają być podjęte wspólne działania. W 1998 r. stworzono inicjatywę pod nazwą *Transatlantic Economic Partnership* (TEP), mającą na celu wzmocnienie współpracy gospodarczej. W tym samym roku przyjęto *TEP Action Plan*, który uściśla dziedziny wspólnych działań w stosunkach bilateralnych i multilateralnych. Pomimo wspomnianych inicjatyw dalsze zacieśnianie współpracy prowadzące do TAFTA nie następowało, a nie sprzyjało temu również pogorszenie się w ostatnich latach stosunków transatlantycznych. Powrót do idei TAFTA można postrzegać jako polityczny symbol poprawy i umocnienia wzajemnych stosunków, choć jej realizacja nie będzie łatwa.

Za utworzeniem TAFTA przemawia skala transatlantycznych stosunków gospodarczych. Powiązania handlowe, inwestycyjne i technologiczne pogłębiają się, ponieważ przede wszystkim współpraca gospodarcza – obok bezpieczeństwa międzynarodowego – jest czynnikiem kształtującym wspólne interesy USA i UE. Głównymi elementami TAFTA, które przy obecnym stanie stosunków gospodarczych wymagałyby uzgodnienia, byłyby jednolite regulacje dotyczące handlu, inwestycji i działalności gospodarczej, polityka konkurencji czy harmonizacja standardów księgowości. Ostatnio zawarte porozumienie o transatlantycznej otwartej przestrzeni powietrznej świadczy o tym, iż nawet w bardzo trudnych i wrażliwych politycznie obszarach, pomimo długich negocjacji, wypracowanie wspólnych uzgodnień jest możliwe. W obecnej sytuacji, gdy szanse na zakończenie negocjacji WTO w ramach Doha Development Agenda są osłabione, realizacja projektu TAFTA może być postrzegana jako szansa na liberalizację handlu na dogodnych dla obu stron warunkach.

Optymistyczny scenariusz rozwoju inicjatywy zakłada utworzenie rynku transatlantyckiego do 2015 r., przy czym w obszarze usług finansowych i rynków kapitałowych byłoby to możliwe już w 2010 r. Dodatkowa likwidacja barier handlowych oraz harmonizacja przepisów spowodowałaby ułatwienie i zwiększenie dwustronnej wymiany towarów i usług oraz przepływu inwestycji.

Przeszkody w realizacji. Wobec korzyści wynikających z jednolitego rynku transatlantyckiego można zastanawiać się, dlaczego dwie największe gospodarki świata, mające zbliżone interesy gospodarcze, dotychczas nie zrealizowały jeszcze tego pomysłu. Główną przyczyną jest brak aktywnego zainteresowania jego realizacją. NTA miała zainspirować zacieśnianie współpracy gospodarczej i urzeczywistniania się idei TAFTA, jednak proces ten nie spełnił oczekiwań, ponieważ nie było wystarczającego zaangażowania politycznego w tej sprawie. Ponadto główne kwestie sporne w stosunkach gospodarczych od wielu lat pozostają te same.

Wraz z redukcją cel i coraz większą współzależnością gospodarczą różnice w wewnętrznych regulacjach i filozofii myślenia o polityce gospodarczej okazują się głównym źródłem konfliktów. Świadczy o tym chociażby problematyka obecnych sporów handlowych, która dotyczy przede wszystkim pozataryfowych barier handlowych, takich jak: standardy bezpieczeństwa żywności, certyfikacja towarów, polityka konkurencji, ochrona środowiska, ulgi podatkowe a także zamówienia publiczne. Dyskusje na te tematy często przybierają charakter polityczny, gdyż dotyczą sposobu prowadzenia wewnętrznej polityki gospodarczej, zmiana której jest znacznie trudniejsza niż liberalizacja handlu poprzez obniżenie cel. Politycy, podejmując decyzje biorą pod uwagę opinie różnych grup interesu, które nie zawsze widzą korzyści w wolnym handlu i integracji gospodarczej między UE i USA.

Po stronie UE trudności tkwią już na etapie wspólnych uzgodnień między 27 państwami członkowskimi w sprawie ewentualnych zasad funkcjonowania rynku transatlantyckiego. Pożądanym przez UE modelem byłoby ujednolicenie regulacji rynkowych wzorowane na wewnętrznych regulacjach unijnych. Oznaczałoby to jednak narzucenie USA wielu nowych regulacji i ograniczeń rynkowych. Z pewnością byłoby to trudne do przyjęcia przez USA, które postrzegają swe sukcesy gospodarcze jako wynikające z większej swobody rynkowej i konkurencji, przy jak najmniejszej ingerencji państwa w gospodarkę. Ponadto, biorąc pod uwagę przyczyny zawieszenia negocjacji WTO w ramach rundy z Doha, trudny do osiągnięcia byłby kompromis w dziedzinie rolnictwa, więc najbardziej prawdopodobnym wyjściem byłaby TAFTA z wyłączeniem tej dziedziny. Jednak porozumienie o wolnym handlu, które nie obejmowałoby rolnictwa, byłoby wbrew przepisom WTO.

Wspólne wyzwania. Obecnie coraz bardziej odczuwalnym w USA i UE wyzwaniem jest rosnące znaczenie gospodarcze Chin i Indii. Cechą charakterystyczną integracji z gospodarką światową tych największych krajów rozwijających się jest outsourcing produkcji przemysłowej do Chin i wielu usług do Indii, co prowadzi do utraty miejsc pracy w USA i UE. Czynniki ten powinien być dodatkowym impulsem do realizacji projektu TAFTA dla sprostania temu wyzwaniu, co mogłoby przyczynić się do zwiększenia możliwości narzucania zasad działalności gospodarczej innym państwom (np. standardów socjalnych zatrudnienia, norm ochrony środowiska), a tym samym podniesienia kosztów outsourcingu.

Dotychczas jednak obie strony dążyły do zawierania preferencyjnych porozumień handlowych z innymi państwami, a nie między sobą. W trakcie prezydentury George'a W. Busha USA zawarły 13 takich porozumień, głównie z państwami Azji i Ameryki Łacińskiej, a podczas ostatniego szczytu APEC odżyła idea utworzenia strefy wolnego handlu Azji i Pacyfiku. Natomiast Unia Europejska ma zawarte preferencyjne porozumienia handlowe (oprócz kilku wyjątków, w tym USA) niemal ze wszystkimi członkami WTO oraz prowadzi negocjacje z państwami basenu Morza Śródziemnego i Ameryki Łacińskiej. Umowy dotychczas zawierane były dogodne dla USA i UE, gdyż ze względu na dominujący nad partnerami potencjał, umożliwiały narzucanie korzystnych dla siebie ustaleń. Śledząc ostatnie inicjatywy handlowe obu stron, można raczej oczekiwać dalszej rywalizacji o dwustronne układy o wolnym handlu, niż dążenia do pokonania przeszkód w zawarciu porozumienia o transatlantyckiej strefie wolnego handlu.

Wobec wyzwań i podobnych problemów płynących z procesu globalizacji takich jak: utrata miejsc pracy, obniżenie poziomu życia niektórych grup społecznych czy rosnące dysproporcje dochodowe, utworzenie TAFTA, dla gospodarki USA i UE mogłoby stać się instrumentem obrony przed „nieuczciwą konkurencją” ze strony Azji. W ten sposób TAFTA, zamiast promować wolny handel byłaby nową formą protekcjonizmu, o potrzebie którego coraz częściej mówią politycy europejscy i amerykańscy. Gdyby tak się stało, konieczne wewnętrzne dostosowania strukturalne do funkcjonowania w zmieniających się warunkach gospodarki światowej dalej byłyby odkładane. Wprawdzie TAFTA mogłaby być właściwym czynnikiem pogłębiania transatlantyckiej integracji gospodarczej korzystnej dla obu stron, to błędem byłoby założenie, iż jej utworzenie stałoby się instrumentem obrony przed gospodarczą ekspansją Azji.