

Krystyna Żołądkiewicz*

Uniwersytet Gdański

PARTNERSTWO TRANSPACYFICZNE (TPP) JAKO NOWE POROZUMIENIE INTEGRACYJNE W REGIONIE AZJI-PACYFIKU**

Streszczenie

Współczesne międzynarodowe stosunki ekonomiczne cechuje tendencja do regionalizmu i proliferacji regionalnych porozumień integracyjnych (RTA). Na tle dominującego trendu bilateralnych ugrupowań integracyjnych w strukturze RTA, cechą trzeciej fali regionalizmu jest tworzenie porozumień o charakterze międzyregionalnym (międzykontynentalnym), megastref wolnego handlu (FTA). Jednym z najważniejszych negocjowanych ugrupowań tego typu jest Porozumienie o Partnerstwie Transpacyficznym (TPP). Celem artykułu jest zaprezentowanie stanu zaawansowania negocjacji TPP oraz możliwego terminu ich zakończenia w kontekście zróżnicowanych interesów krajów uczestniczących i przesuwałej się w czasie daty zakończenia rokowań. W artykule wykorzystano metodę analizy krytycznej literatury przedmiotu oraz dokumentów dotyczących negocjacji TPP. Opracowanie jest przyczynkiem do dyskusji nad determinantami nowego wymiaru regionalizmu XXI wieku.

Słowa kluczowe: regionalizm; integracja; ugrupowania międzyregionalne; negocjacje handlowe; region Azji-Pacyfiku, TPP; FTAAP.

* E-mail: ekokz@ug.edu.pl.

** The Trans-Pacific Partnership (TPP) Agreement – Porozumienie o Partnerstwie Transpacyficznym.

Wprowadzenie

Współczesne międzynarodowe stosunki ekonomiczne cechuje tendencja do regionalizmu i proliferacji regionalnych porozumień integracyjnych (RTA)¹. Te ugrupowania integracyjne często różnią się celami, motywami i zasięgiem funkcjonowania, o wykluczających się regułach. Nowym trendem w transformacji regionalizmu w XXI wieku (tzw. trzeciej fali regionalizmu) jest powstawanie międzyregionalnych (międzykontynentalnych) porozumień handlowych (*cross-regional trade agreements*, C-RTA). Oznacza to istotną zmianę w strukturze regionalnych porozumień handlowych i tendencji proliferacji regionalizmu, w której dominowały bilateralne ugrupowania integracyjne pomiędzy krajami sąsiedzkimi („naturalnymi partnerami”) w ujęciu geograficznym (regionów i kontynentów); tzw. pierwsza i druga fala regionalizmu. Może to potwierdzać pogląd o wyczerpywaniu się tej koncepcji międzynarodowej integracji ekonomicznej². Nowa generacja porozumień integracyjnych to ugrupowania krajów nawet dosyć odległych pod względem dystansu geograficznego, ale oceniających korzyści o charakterze ekonomicznym i politycznym³. Mają na celu wzmocnienie pozycji przetargowej integrujących się państw w kontekście zagrożenia ich interesów ekonomicznych.

Jednym z najważniejszych negocjowanych ugrupowań tego typu jest Porozumienie o Partnerstwie Transpacyficznym (TPP). Celem artykułu jest zaprezentowanie stanu zaawansowania rokowań TPP jako forum pogłębionej integracji w regionie Azji-Pacyfiku oraz możliwego terminu ich zakończenia. Stanowi próbę ukazania trudności w zakończeniu tych negocjacji w kontekście zróżnicowanych interesów krajów uczestniczących w przesuwających się w czasie rokowaniach. Powstające

¹ Określenia „porozumienie”, „umowa”, „ugrupowanie” i „układ” są w opracowaniu stosowane zamiennie jako synonimy (w języku angielskim stosowane są terminy: *agreement, grouping, arrangement, trade pact*).

² Wskazują, że w 2007 r. w strukturze notyfikowanych RTA porozumienia międzyregionalne stanowiły 44%, ale po uwzględnieniu układów w trakcie negocjacji ich liczba wzrasta do 67%. R.V. Fiorentino, J.A. Crawford, C. Toqueboeuf, *The Landscape of Regional Trade Agreements and WTO Surveillance*, w: *Multilateralizing Regionalism. Challenges for the Global Trading System*, red. R. Baldwin, P. Low, Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 38–39; K. Żołądkiewicz, *Ponadregionalny wymiar integracji gospodarczej*, w: *Globalizacja i regionalizacja w gospodarce światowej*, red. R. Orłowska, K. Żołądkiewicz, PWE, Warszawa 2012, s. 201–202.

³ D. Evans, *Bilateral and Plurilateral PTAs*, w: *Bilateral and Regional Trade Agreements Trade Agreements. Commentary and Analysis*, red. B. Lester, B. Mercurio, Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 55.

porozumienie ukazuje nowy wymiar współczesnego regionalizmu, ponieważ ma integrować kraje bogate i biedne w regionie najbardziej dynamicznych gospodarek świata. W artykule wykorzystano metodę analizy krytycznej literatury przedmiotu oraz dokumentów dotyczących negocjacji TPP. Opracowanie jest przyczynkiem do dyskusji nad determinantami nowego wymiaru regionalizmu XXI wieku.

1. Nowy wymiar regionalizmu

Fenomenem współczesnego regionalizmu są międzyregionalne (międzykontynentalne) porozumienia integracyjne. Wśród przyczyn tej nowej tendencji do tworzenia międzyregionalnych, mega ugrupowań integracyjnych, takich jak TTIP⁴, RCEP⁵, Strefa Wolnego Handlu Chin, Japonii, Korei, czy TPP wymienia się impas w negocjacjach Rundy Dohijskiej (DDA) WTO oraz kryzys finansowy i gospodarczy. Z punktu widzenia spodziewanych korzyści – czynniki te stymulują pogłębianie relacji gospodarczych w większym stopniu na skalę (między)regionalną niż globalną, sprzyjając proliferacji RTA. Pozwala to integrującym się krajom na dostęp do znacznych i wyłącznych korzyści związanych z oczekiwanymi efektami porozumień integracyjnych. Oznacza próbę zwiększenia współpracy pomiędzy integrującymi się krajami w celu redukcji kosztów transakcyjnych, a także uwielostronienia (multilateralizacji) regionalnych porozumień handlowych⁶. Członkostwo w WTO nie ogranicza możliwości działań jednostronnych związanych z tworzeniem RTA (w tym międzyregionalnych FTA), ale stają się one jednocześnie alternatywą dla rokowań WTO. Tym samym, sygnalizuje to, że zasady wielostronnego systemu WTO nie zapewniają efektywnej liberalizacji współpracy gospodarczej, zwłaszcza w nowych obszarach, wykraczających poza klasyczne narzędzia polityki handlowej. Ponadto wskazuje, że integracja regionalna powoduje tańsze rozwiązania

⁴ *Transatlantic Trade and Investment Partnership* (TTIP) – Transatlantyckie Partnerstwo Handlowo-Inwestycyjne, strefa wolnego handlu negocjowana (od lutego 2013 r.) pomiędzy Stanami Zjednoczonymi a Unią Europejską.

⁵ *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP) – Wszechstronne Regionalne Partnerstwo Ekonomiczne, strefa wolnego handlu negocjowana (od listopada 2012 r.) pomiędzy 16 krajami Azji-Pacyfiku obejmujące: kraje członkowskie ASEAN (10) oraz 6 krajów: Chiny, Japonię, Koreę Południową, Australię, Indie, Nową Zelandię.

⁶ R. Baldwin, S. Evenett, P. Low, *Beyond Tariffs: Multilateralizing Non-Tariff RTA Commitments*, w: *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, red. R. Baldwin, P. Low, Cambridge 2009, s. 80–81.

liberalizacyjne dla uczestniczących krajów, zwłaszcza w kontekście słabości mechanizmów negocjacyjnych WTO⁷.

Tworzenie międzyregionalnych porozumień handlowych, przekształcanie funkcjonujących porozumień integracyjnych lub ich konsolidacja to implementacja procesu multilateralizacji (uwielostronnienia) regionalizacji i wsparcie dla procesu wielostronnej liberalizacji. Zwolennicy tej koncepcji⁸ podkreślają korzyści ekonomiczne, zwłaszcza z punktu widzenia ograniczenia wielkości i liczby firm chronionych przez specyficzne reguły pochodzenia w kontekście światowych trendów do decentralizacji produkcji czy zniwelowania asymetrii w negocjacjach handlowych dużych i małych gospodarek. Pokazują konieczność pogłębionej integracji obejmującej liberalizację instrumentów polityki handlowej oraz uwzględniającej zagadnienia WTO-plus, zapewniające otwarty dostęp do rynków partnerów handlowych i pozwalające na poszerzenie rynku wewnętrznego. Szczególne korzyści uzyskują firmy krajów członkowskich w stosunku do konkurentów spoza ugrupowania w konsekwencji występowania efektu przesunięcia handlu i inwestycji. Stąd często podnosi się kwestię zaangażowania się korporacji międzynarodowych w kontekście intensyfikacji tworzenia międzyregionalnych porozumień handlowych o znaczącym zakresie pogłębionej liberalizacji i to zarówno krytykując to zjawisko⁹, jak i pozytywnie oceniając z punktu widzenia jej efektywności i korzyści dla członków ugrupowania¹⁰. Ten nowy regionalizm jest też charakteryzowany jako forma współpracy, która umożliwi reformującym się, ekonomicznie słabszym krajom integrację z dużymi, rozwiniętymi gospodarkami¹¹.

Zjawisko nowego regionalizmu jest szczególnie intensywne w krajach Azji i Pacyfiku (Azji, Ameryki Płn., Ameryki Płd.), które zaczęły dostrzegać korzyści

⁷ B. Michalski, *Międzyregionalne porozumienia handlowe. Transpacyficzny regionalizm jako alternatywa dla „wolnego” handlu?*, Difin, Warszawa 2014, s. 13–14.

⁸ R. Baldwin i in., *op.cit.*, s. 79–141; R. Baldwin, *Multilateralizing Regionalism: Spaghetti Bowls as building Blocs on the Path to Global Free Trade*, NBER Working Paper No. 12545, September 2006, s. 1451–1518.

⁹ J. Kelsey, *Epilogue*, w: *No Ordinary Deal. Unmasking the Trans-Pacific Partnership Free Trade Agreement*, red. J. Kelsey, Wellington 2010, s. 246–247.

¹⁰ P. Krishna, *The Economics of PTAs*, w: *Bilateral and Regional Trade Agreements Trade Agreements. Commentary and Analysis*, red. B. Lester, B. Mercurio, Cambridge University Press, Cambridge 2009, s. 26.

¹¹ B. Michalski, *op.cit.*, s. 15–16.

z tworzenia tego typu porozumień ze swoimi ważnymi partnerami handlowymi. Stopniowo konsoliduje to także regionalizm w tym regionie (regionalizm transpacyficzny). Jednym z najważniejszych negocjowanych ugrupowań międzyregionalnych jest Porozumienie o Partnerstwie Transpacyficznym (TPP). Ma to być ugrupowanie „o wysokiej jakości, spełniające standardy XXI wieku”, wyznaczające nowe granice w kwestii głębokości i wszechstronności zakresu integracji¹².

2. Geneza TPP

Negocjowane Porozumienie o Partnerstwie Transpacyficznym (TPP) jest przykładem nowego typu porozumienia międzyregionalnego i to zarówno w kontekście uczestniczących krajów, jak i głównych tematów objętych rokowaniami. W zamierzeniu ma być swego rodzaju eksperymentem, ugrupowaniem integracyjnym opartym na handlowych zasadach wielostronnych systemu WTO oraz platformą dla integracji regionu Azji-Pacyfiku.

W negocjacjach bierze udział 12 krajów z czterech różnych regionów Azji-Pacyfiku: Stany Zjednoczone, Kanada i Meksyk (Ameryka Płn.), Australia, Nowa Zelandia (Oceania), Sułtanat Brunei, Malezja, Singapur, Wietnam, Japonia (Azja Wschodnia) i Chile, Peru (Ameryka Łacińska), które są relatywnie otwartymi gospodarkami i już istnieje między nimi wiele porozumień bilateralnych.

Status „krajów założycielskich” Porozumienia o Partnerstwie Transpacyficznym (TPP) należy do czterech krajów członkowskich Umowy o Strategicznym Transpacyficznym Partnerstwie Ekonomicznym (TPSEP)¹³. Porozumienie to, określane też jako Umowa „Czwórki Pacyfiku” (P4), obejmowało Brunei, Chile, Nową Zelandię i Singapur i weszło w życie w 2006 r. Strategiczny charakter ugrupowania wynikał z kompleksowości podjętych zobowiązań obejmujących liberalizację handlu i współpracę w dziedzinie technologiczno-naukowej. W grudniu 2009 r. chęć przystąpienia do ugrupowania wyraziły też Stany Zjednoczone, z założeniem, że

¹² D. Elms, *The TPP: What is 21st Century About It?*, International Centre for Trade and Development (ISTD), „In Puentes” 2014, Vol. 15, No. 6.

¹³ *The Trans-Pacific Strategic Economic Partnership*, TPSEP – Strategiczne Transpacyficzne Partnerstwo Ekonomiczne.

porozumienie spełni wysokie standardy XXI wieku i będzie otwarte na nowych członków¹⁴.

Uznaje się, że koncepcja powstania TPP krystalizowała się na forum APEC już w latach 90. XX w., gdy Australia, Chile, Nowa Zelandia, Singapur i Stany Zjednoczone (P5) rozpoczęły dyskusję nad utworzeniem nowego typu ugrupowania, ale ważnym impulsem do rozszerzenia porozumienia był wzrost zainteresowania regionem Azji („zwrot ku Azji”) w polityce administracji amerykańskiej.

Właśnie zbliża się piąta rocznica rozpoczęcia negocjacji mających na celu powołanie nowego porozumienia integracyjnego TPP. Pierwsze ważne rokowania rozpoczęły się z wielkim entuzjazmem w marcu 2010 r. w Melbourne (Australia). Negocjacje rozpoczęło osiem krajów. Były to Sułtanat Brunei, Chile, Nowa Zelandia, Singapur, Stany Zjednoczone, Australia, Peru i Wietnam jako kraj aspirujący. W październiku 2010 r. do negocjacji porozumienia przystąpiła Malezja, a w listopadzie 2010 r. Wietnam kontynuował negocjacje już jako pełnoprawny kraj członkowski. W czerwcu 2012 r. negocjacje zostały poszerzone o udział Meksyku i Kanady, a od lipca 2013 r. o Japonię. Tym samym w negocjacjach bierze udział dwanaście krajów Azji-Pacyfiku obejmujących łącznie prawie 800 mln konsumentów (11,2% ludności świata), ok. 25% handlu światowego, PKB na poziomie 27,8 trylionów USD (37,5% światowego PKB) i PKB *per capita* w wysokości 34,8 tys. USD (dane za 2013 r.)¹⁵.

Do końca lutego 2015 r. odbyło się 19 pełnych rund negocjacyjnych, średnio pięć w ciągu roku. Ostatnia, 19. runda odbyła się w dniach 22–30 sierpnia 2013 r. w Bandar Seri Begawan (Brunei) i od tej sesji negocjacyjnej zakończono ich liczenie. Wśród przyczyn D.K. Elms wymienia brak konkretnego terminu zakończenia rund negocjacyjnych oraz problemy z uczestnictwem grup interesariuszy biznesowych i społecznych w ramach dodatkowych sesji powiązanych z oficjalnymi rundami¹⁶. Niemniej, oprócz oficjalnych rokowań przywódców lub ministrów handlu podczas rund negocjacyjnych, odbywało się wiele nieformalnych spotkań na szczeblu

¹⁴ *Trade Policy Review. Review by the Secretariat. United States*, WTO, Trade Policy Review Body, WT/TPR/S/235, 25 August 2010.

¹⁵ www.dfat.gov.au/fta/tpp (dostęp: 1.03.2015).

¹⁶ Referat dyrektora Asian Trade Centre w Singapurze D.K. Elms, *The Trans-Pacific Partnership (TPP) as a Pathway to Asian Integration*, zaprezentowany na konferencji Korea Dialogue on Strengthening North Pacific Cooperation, East-West Centre and Korea Institute for International Economic Policy (KIEP), Hawaii, July 25, 2014 (materiał powielony otrzymany od autorki).

przedstawicieli rządów (APEC, G20), podczas których rozwiązywano poszczególne kwestie¹⁷.

3. Główne ustalenia w negocjacjach TPP

Decyzje w sprawie ugrupowania TPP podjęli jeszcze przywódcy dziewięciu krajów negocjujących utworzenie układu¹⁸. W podpisanym 12 listopada 2011 r. w Honolulu tekście Umowy o Partnerstwie Transpacyficznym stwierdzono, że TPP ma być „porozumieniem o wysokiej jakości, XXI wieku, zawierającym zobowiązania, określane jako wykraczające poza tradycyjne bariery graniczne, a więc odnoszące się też do harmonizacji regulacji (lub przynajmniej minimalizujące istniejące rozbieżności), czyli *behind-the-border*, wyznaczające nowe standardy dla handlu światowego, wprowadzające kwestie nowej generacji w celu zwiększenia konkurencyjności krajów członkowskich w gospodarce światowej, jednocześnie uwzględniając zróżnicowanie w poziomach ich rozwoju. Jako w pełni regionalne porozumienie ma usprawniać międzygałęziowe łańcuchy produkcji i dostaw oraz transnarodową współpracę w zakresie regulacji obejmujących problematykę handlu i inwestycji, tym samym zapewniając zwiększenie dobrobytu i promowanie zrównoważonego rozwoju”¹⁹. Innymi słowy, postanowienia TPP mają zapewnić wszechstronne ułatwienia w dostępie do rynku towarów i usług oraz inwestycji.

Ogółem rokowaniami TPP objęto 29 rozdziałów (*chapters*). Wśród tematów negocjacyjnych porozumienia TPP znalazły się: dostęp do rynku towarów, włączając artykuły rolne i tekstylne, reguły pochodzenia, usługi, w tym usługi finansowe

¹⁷ Takie spotkania odbyły się w czerwcu 2010 r., maju 2011 r., czerwcu i wrześniu 2012 r., kwietniu, październiku, listopadzie, grudniu 2013 r., lutym, maju, lipcu, wrześniu, listopadzie, grudniu 2014, styczniu–lutym, marcu 2015 r. K. Żołądkiewicz, *Porozumienie o Partnerstwie Ekonomicznym Regionu Pacyfiku (TPP) – negocjacje i przyszłość*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014 (w druku); www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/tpp-ptp/rounds (dostęp: 2.03.2015).

¹⁸ Były to: Australia, Brunei, Chile, Malezja, Nowa Zelandia, Peru, Singapur, Wietnam i Stany Zjednoczone.

¹⁹ *Enhancing Trade and Investment, Supporting Jobs, Economic Growth and Development: Outlines of the Trans-Pacific Partnership Agreement*, November 12, 2011, Honolulu, USA, www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2011/november/trans-pacific-partnership-tpp-trade-ministers (dostęp 2.03.2015). Na temat regionalizmu w Azji Wschodniej zob. B. Skulska, *Regionalizm ekonomiczny Azji Wschodniej. Jedno spojrzenie – różne wymiary*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012, s. 40–45.

i telekomunikacyjne, biznes elektroniczny, bariery techniczne w handlu (TBT), środki sanitarne i fitosanitarne (SPS), środki ochronne, inwestycje, prawa własności intelektualnej, polityka konkurencyjności, współpraca celna, wzrost gospodarczy i kwestie rozwojowe, migracje w celach biznesowych, zakupy rządowe, problematyka małych i średnich przedsiębiorstw (MSP), kwestie pracownicze, ochrona środowiska (w tym wymiana handlowa i usługowa odnosząca się do technologii ekologicznych)²⁰. Ten zakres liberalizacji – przewidziany w układzie TPP – sygnalizuje cechy charakterystyczne RTA „o wysokiej jakości, XXI wieku”. Cztery elementy, uznawane za kluczowe dla takiego ugrupowania, to: (1) wszechstronny zakres tematów integracyjnych, (2) szeroki zasięg geograficzny; (3) znacznie pogłębiona kooperacja i integracja krajów członkowskich, (4) integracja uczestników dzielących te same wartości i normy²¹.

Do tej pory (luty 2015) jednak jeszcze nie uzgodniono ostatecznego tekstu porozumienia TPP. Dotychczas wynegocjowane koncesje jednoznacznie potwierdzają wyjątkowość nowego ugrupowania dla jego członków. W ugrupowaniu TPP nastąpi likwidacja ceł na ok. 99–98% wszystkich towarów w handlu wzajemnym. W momencie wejścia umowy w życie eliminacja ceł obejmie 90% towarów, a cła na pozostałe ok. 10% towarów zostaną zniesione w ciągu kolejnych 7–10 lat. W obrocie towarowym mogą jedynie pozostać cła na najbardziej wrażliwe (*sensitive*) towary dla poszczególnych członków. Redukcją mają być także objęte – istotne z punktu widzenia firm – tzw. kominy taryfowe (ich eliminacja nastąpi w późniejszym okresie) i eskalacje celne. Liberalizacja obejmie także bariery pozataryfowe dla wszystkich towarów.

Ważne ustalenia dotyczą otwarcia rynku usługowego dla firm z krajów członkowskich. Liberalizacja rynku usług ma być oparta na tzw. liście negatywnej.

²⁰ Analiza postanowień TPP i problemów, które wymagają jeszcze rozwiązania, zob. D.K. Elms, *The Trans-Pacific Partnership (TPP) as a Pathway...* Szerokie omówienie głównych postanowień TPP zob. K. Żołądkiewicz, *Porozumienie o partnerstwie ekonomicznym Regionu Pacyfiku a proliferacja regionalizmu*, w: *Niedoskonała globalizacja. Czy światowy system gospodarczy wymaga gruntownych reform?*, red. A. Cieślak, J.J. Michałek, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014, s. 94–99.

²¹ W swojej koncepcji takie ugrupowanie ma się różnić od porozumień określanych jako „ugrupowania XX w., które koncentrowały się głównie na usuwaniu barier celnych (często wyłączając nawet np. produkty rolne)”. Szerzej zob. C.L. Lim, D.K. Elms, P. Low, *What is „High-Quality, Twenty-First Century” Anyway?*, w: *The Trans-Pacific Partnership. A Quest for a Twenty-first-Century Trade Agreement*, red. C.L. Lim, D.K. Elms, P. Low, Cambridge University Press, Cambridge 2012, s. 3–17.

Oznacza to, że zliberalizowane będą wszystkie sektory oprócz formalnie wyłączonych podczas rokowań, ale w sposób automatyczny liberalizacją zostaną objęte nowe sektory, jeśli nie zostały zastrzeżone do decyzji kolejnych przeglądów umowy. Tego typu negocjacje pokazały również zasadniczą zmianę dla Malezji i Wietnamu, które do tej pory nie wykorzystywały tej zasady liberalizacyjnej. W ugrupowaniu TPP ma także nastąpić znaczna likwidacja utrudnień w przepływie inwestycji dla firm krajów członkowskich. Spodziewane są też ułatwienia w dostępie do rynku zamówień publicznych oraz implementacja regulacji wprowadzających transparentę w procedurach przetargowych.

Umowa TPP definiuje też kryteria determinujące „towary” objęte preferencyjnym traktowaniem, spełniające postanowienia odnośnie do reguł pochodzenia. Z jednej strony definicja „towaru”, który ma je spełniać, jest bardzo wąsko określona, natomiast z drugiej strony ma być zastosowana kumulacja pochodzenia, polegająca na komasacji przetwórstwa komponentów w kilku krajach partnerskich. Ocenia się, że firmom stosunkowo trudno będzie spełnić reguły pochodzenia. Łatwiej poradzą sobie z nimi wielkie międzynarodowe korporacje angażujące dla tego celu zespoły wyspecjalizowanych pracowników, a znacznie trudniej firmy średniej wielkości, które mogą napotkać na bariery w ich stosowaniu. Z kolei dla małych firm te reguły pochodzenia będą miały relatywnie małe znaczenie, co wynika z faktu ograniczonej liczby eksportowanych towarów w ramach ugrupowania²².

Ustalenia negocjacji TPP dotyczą wielu innych dziedzin, wykraczających poza klauzule obowiązujące w WTO i w innych ugrupowaniach, w tym kwestii regulacyjnych obejmujących m.in. prawa własności intelektualnej, ochronę środowiska czy łańcuchy dostaw. Te ostatnie są szczególnie ważne dla firm, gdyż umożliwiają lokowanie poszczególnych modułów łańcucha produkcji w różnych miejscach, wykorzystując przewagę konkurencyjną. Ma to zapewnić partycypowanie także mniejszych firm w produkcji towarów i usług, zwiększając tym samym ich możliwości wzrostu, a także być istotnym korzystnym efektem układu TPP, jakiego oczekują przedsiębiorcy.

²² M. Lliang, *TPP negotiations: Rules of Origin*, w: *The Trans-Pacific Partnership. A Quest for a Twenty-first-Century Trade Agreement*, red. C.L. Lim, D.K. Elms, P. Low, Cambridge University Press, Cambridge 2012, s. 121–132.

4. Nerozwiazane tematy negocjacyjne

W negocjacjach TPP nadal jednak są pewne trudne zagadnienia. Główne problemy dotyczą takich wrażliwych (*sensitive*) towarów, jak produkty rolne, drewno, sklejka, samochody i ich części, głównie w kontekście rokowań poszczególnych uczestników z Japonią. Wynika to z faktu, że Japonia była ostatnim krajem, który przystąpił do negocjacji TPP, dlatego jej bilateralne negocjacje z innymi uczestnikami negocjacji rozpoczęły się później, a ponadto kraj ten prowadzi dosyć protekcyjną politykę handlową odnośnie do kilku produktów rolnych: ryżu, mięsa wieprzowego, mięsa wołowego, nabiału (masła). Japonia musi rozwiązać te trudne kwestie w relacjach przede wszystkim ze Stanami Zjednoczonymi²³. Pewne problemy w relacjach z Japonią i innymi krajami napotykają Wietnam (ryż i samochody), Kanada (wieprzowina, nabiał, drób), Nowej Zelandii (nabiał) i Malezja (sklejka i produkty drewniane)²⁴. Do nierozwiązanych problemów i proponowanych rozwiązań, które dotyczą dostępu do japońskiego rynku należy zaliczyć następujące (luty 2015)²⁵:

1. Wieprzowina: obniżenie stawki celnej w ramach kwoty taryfowej (ok. 500–600 tys. t.) z poziomu 482 jenów/kg (4,06 USD) do 50 jenów/kg, a powyżej tej kwoty stawka celna ma wynieść 100 jenów/kg²⁶. W przypadku wieprzowiny nisko jakościowej cła obniżą się do wysokości poniżej 1/5 obecnych stawek, a wieprzowiny wysoko jakościowej – z 4,3% do zera. Całkowita likwidacja ceł ma nastąpić w ciągu kilku lat od początku obowiązywania umowy TPP. Ponadto istnieje zapis umożliwiający powrót do poprzedniej stawki celnej w sytuacji nadmiernego wzrostu importu.
2. Wołowina – podobnie jak w przypadku wieprzowiny spadek stawki celnej w ramach kwoty taryfowej z obecnego poziomu 38,5% do 20% i ostatecznie do 9% po 15 latach od rozpoczęcia funkcjonowania TPP. Możliwy jest

²³ Japonii łatwiej negocjuje się kwestie dostępu do rynku w relacjach z krajami, z którymi kraj ten ma już obowiązujące umowy bilateralne, chociaż nawet w takim przypadku na ogół trudno uzyskać dodatkowe koncesje – wcześniej nieosiągnięte – a obecnie przewidziane liberalizacją w TPP. D.K. Elms, *Talking Trade*, Asian Trade Center, Singapore 2.02.2015.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ D.K. Elms, *Talking Trade*, Asian Trade Center, Singapore 27.01.2015; 2.02.2015; 20.02.2015.

²⁶ Obecnie Japonia importuje ok. 760 tys. t., z czego ponad połowa przypada na USA i Kanadę. *Ibidem*.

także powrót do poprzedniej stawki celnej w sytuacji nadmiernego wzrostu importu.

3. Nabiał (głównie masło) – w tym wypadku istnieje obawa producentów japońskich, że zniesienie ceł na nabiał (masło) z poziomu stawki celnej w wysokości ponad 200% może spowodować wzrost importu z USA oraz innych krajów TPP (np. z Kanady) i zmniejszenie krajowej produkcji z 83 mln jenów do 13 mln jenów.

Ryż jest szczególnie produktem w Japonii. W kraju tym obowiązuje ponad 60 linii taryfowych na ryż i produkty z ryżu (włączając cło w wysokości 777% na ryż oczyszczony). Według D.K. Elms trudno się raczej spodziewać redukcji tych stawek celnych do zera²⁷.

Dla Amerykanów tematem bardzo wrażliwym jest otwarcie rynku cukru na konkurencję z partnerami z TPP. Nadal brakuje też ustaleń dotyczących stawek celnych na samochody i ich części, gdyż amerykańscy negocjatorzy hamują redukcję w perspektywie nawet 25–30 lat. Spodziewane ułatwienia w eksporcie japońskich samochodów i części samochodowych mogą objąć łącznie 40% wywozu²⁸.

Negocjatorzy kanadyjscy podnoszą kwestie utrzymania protekcyjnego dostępu do ich rynku nabiału i niektórych produktów drobiowych w kontekście specyficznego systemu organizacji tych rynków, głównie obawiając się konkurencji amerykańskich dostawców. Wśród innych, nierozwiązanych w negocjacjach problemów znajdują się przepisy dotyczące funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych, głównie związanych z kanadyjską pszenicą.

Problemy są także z różnymi terminami implementacji praw własności intelektualnej (a nawet jej restrykcyjności) oraz innych klauzul, w tym wnoszenia przez firmy sporów przeciwko rządowi, a także standardów pracy. W tych przypadkach krytyka dotyczy zbytniego dbania o interesy korporacji²⁹.

²⁷ Dla administracji rządowej Japonii jest to temat nie do negocjacji. Dochodzi to tego jeszcze „przywiązanie” japońskich konsumentów do jakości krajowego ryżu, bez względu na jego cenę. Podobnie jest także w przypadku innych produktów rolnych. D.K. Elms, *Talking Trade*, Asian Trade Center, Singapore 30.01.2015.

²⁸ D.K. Elms, *TPP. Waiting for Godot...*

²⁹ J.J. Schott, J. Muir, *US PTAs: What's Been Done and What it Means for the TPP Negotiations*, w: *The Trans-Pacific Partnership. A Quest for a Twenty-first-Century Trade Agreement*, red. C.L. Lim, D.K. Elms, P. Low, Cambridge University Press, Cambridge 2012, s. 55; S. Frankel, *The Intellectual Property Chapter in the TPP*, w: *The Trans-Pacific Partnership. A Quest for...*, s. 157–171.

Konkludując, niezbędny jest przełom w negocjacjach Japonii i Stanów Zjednoczonych, mimo, że jeden z głównych japońskich negocjatorów stwierdził, iż „celem jest osiągnięcie wspólnie akceptowanego rozwiązania”³⁰. Powinno to dać sygnał negocjatorom z innych krajów o konieczności pewnych kompromisów na rzecz głównego celu, jakim jest powołanie nowego, ambitnego porozumienia. O wyjątkowości TPP decyduje fakt, że tylko w bardzo niewielu RTA dokonano tak głębokiej liberalizacji, jaka jest negocjowana w tym nowym porozumieniu.

5. Koniec negocjacji?

Negocjacje TPP rozpoczęły się w marcu 2010 r. i miały się początkowo zakończyć już w listopadzie 2011 r. Kolejnym przewidywanym terminem był (po czterech latach) listopad 2014 r.³¹ Według najnowszych informacji możliwe jest zakończenie w kwietniu 2015 r.³², a jeden z głównych japońskich negocjatorów sugeruje nawet czerwiec 2015 r.³³ Mimo, że w rokowaniach TPP nie podano żadnej daty, to powinny się one zakończyć w 2015 r., jeżeli porozumienie to ma wejść w życie w najbliższym czasie.

Ostateczny termin wejścia w życie Porozumienia o Partnerstwie Transpacyficznym (TPP), zakładając zakończenie negocjacji do połowy 2015 r., szacowany jest na 1 stycznia 2017 r. Jednak nawet tak późna data nie gwarantuje wprowadzenia wielu klauzul, zwłaszcza dotyczących krajów członkowskich słabszych ekonomicznie³⁴.

Można postawić pytanie: dlaczego termin zakończenia rokowań TPP przesuwają się w czasie? Przyczyn tego faktu można upatrywać w kontekście zróżnicowanych

³⁰ E. Kurtenbach, *Japan Negotiator: TPP Trade Deal with US Do-Able by Spring*, Associated Press, 3 March, 2015.

³¹ Z punktu widzenia pozytywnego zakończenia negocjacji TPP najkorzystniejszy termin to okres do lata 2015 r., kiedy rozpocznie się kampania prezydencka w USA. Głównym celem administracji amerykańskiej jest zakończenie negocjacji nie później niż latem 2015 r., gdyż umowy handlowe są traktowane jako przeszkody w wyborach, zwłaszcza że amerykański Kongres jest na ogół wrogo nastawiony do porozumień integracyjnych.

³² Mimo, że w poprzednich prognozach wymieniano też na marzec 2015 r. (stan na koniec lutego 2015). D.K. Elms, *op.cit.*, 20.02.2015.

³³ E. Kurtenbach, *op.cit.*

³⁴ D.K. Elms, *The Trans-Pacific Partnership...*

interesów krajów uczestniczących w negocjacjach. Powstające porozumienie ma integrować kraje bogate i biedne w regionie reprezentującym najbardziej dynamiczne gospodarki świata. Jednocześnie ugrupowanie ma umożliwić tym krajom dostęp do znacznych i wyłącznych korzyści związanych z oczekiwanymi efektami FTA.

Powołanie TPP będzie wymagać spełnienia koniecznego warunku, jakim jest uzyskanie przez administrację Baracka Obamy przed jesiennymi wyborami do Kongresu tzw. specjalnych uprawnień prezydenckich do „promocji handlu” (*Trade Promotion Authority*, TPA³⁵), czyli „szybkiej ścieżki” akceptacji umowy handlowej. W takim przypadku Kongres może przyjąć lub odrzucić cały układ, bez poprawek. W innym wypadku Kongres może wnieść poprawki do porozumienia, co uniemożliwi jego szybką ratyfikację. Potem w Stanach Zjednoczonych ruszy kampania wyborcza przed wyborami prezydenckimi w listopadzie 2016 r., a ponieważ umowy handlowe nie sprzyjają wyborom kandydatów, więc negocjacje powinny się zakończyć, zanim kampania od lata 2015 r. „nabierze przyśpieszenia”³⁶. W przeciwnym wypadku istnieje ryzyko, że wybory prezydenckie w USA w 2016 r. mogą oznaczać dla TPP brak pozytywnego zakończenia negocjacji. Brak akceptacji przez stronę amerykańską może też spowodować nieratyfikowanie umowy przez inne kraje lub powołanie ugrupowania bez udziału USA, co byłoby niekorzystne.

Dotychczas nierozwiązanym problemem jest każdorazowe przyjęcie nowego kraju członkowskiego do TPP. Z jednej strony porozumienia międzyregionalne cechuje zasada „otwartego regionalizmu” na nowych partnerów (stąd konieczność uwzględnienia tego faktu), a z drugiej strony przyjęcie nowego partnera musi być opłacalne dla wszystkich dotychczasowych uczestników. Przykładem jest brak jasnego stanowiska w kwestii rozpoczęcia negocjacji akcesyjnych przez Koreę Płd., która zgłosiła chęć członkostwa w ugrupowaniu. Jest to tym ważniejsze, że przewiduje się możliwość rozszerzania porozumienia do 2020 r. o inne kraje regionu, do łącznej liczby 19. Przystąpieniem do tworzonego ugrupowania mogą być

³⁵ Administracja amerykańska ubiega się o przyznanie kompetencji związanych z TPA już od 2012 r. Doświadczenia poprzedniej administracji G.W. Busha pokazuje, że napotyka to dosyć duży opór polityczny i społeczny.

³⁶ Badania *Pew Global Survey* pokazują, że w USA handel z innymi krajami budzi coraz mniej entuzjazmu w społeczeństwie amerykańskim. O ile w 2002 r. 78% Amerykanów uważało handel z zagranicą za korzystne zjawisko, sprzyjając zwiększeniu zatrudnienia i podnoszeniu płac, o tyle już w 2014 r. uważało tak 68%, www.pewglobal.org/2014/09/16/faith-and-skepticism-about-trade-foreign-investment (dostęp: 21.02.2015).

też zainteresowane Chiny, Hongkong, Tajwan, Kolumbia, Kostaryka, i Filipiny. Do ugrupowania powinny też dołączyć Tajlandia i Indonezja³⁷.

Zakończeniu negocjacji powinna sprzyjać przyjęta koncepcja ugrupowania, zapewniająca jego stałe dostosowywanie się do aktualnych realiów gospodarczych (*living agreement*). Oznacza to, że umowa będzie na bieżąco monitorowana, a adaptacja jej klauzul nie będzie wymagać renegocjowania. Stała aktualizacja umowy celem jej dostosowania, będzie odgrywać ważną rolę, biorąc pod uwagę zróżnicowany potencjał gospodarczy krajów powołujących porozumienie TPP. Jest to szczególnie istotne w kontekście zasady prowadzonych negocjacji umowy TPP, że ustalone wyniki rokowań będą jednolitym zobowiązaniem (*single undertaking*³⁸), dotyczącym wszystkich krajów i aspektów stosunków handlowych oraz zagadnień związanych z handlem. Chodzi o to, żeby wszyscy partnerzy porozumienia byli ją w stanie zaakceptować i realizować.

Umowa TPP wymaga zatem utworzenia odpowiedniej struktury instytucjonalnej (Sekretariat) i stosownych procedur. Ma to na celu osiągnięcie wszystkich korzyści z tej międzyregionalnej integracji. Jest to też o tyle ważne, że ugrupowanie ma pobudzić wzrost gospodarczy w krajach, które przystąpią do niego, a dla wielu z nich ma także znaczenie polityczne w regionie. Bez silnego oparcia o charakterze strukturalnym implementacja planowanych zamierzeń porozumienia może być trudna do osiągnięcia. Rozwiązanie instytucjonalne w postaci sprawnie działającego Sekretariatu ma więc kluczowe znaczenie dla funkcjonowania TPP, a do tej pory nie ma żadnych ustaleń w tej sprawie³⁹.

Podsumowanie

Z przeprowadzonych badań wynikają następujące wnioski:

1. Mimo dziewiętnastu pełnych rund negocjacyjnych, w których wyniku przyjęto m.in. niemal pełną likwidację ceł dla towarów w handlu wzajemnym, otwarcie

³⁷ D.K. Elms, *The Trans-Pacific Partnership (TPP)*...

³⁸ B. Hoekman, M.M. Kostecki, *Ekonomia światowego systemu handlu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011, s. 161.

³⁹ Sugerowane niekiedy wykorzystanie Sekretariatu APEC na potrzeby TPP jest z wielu przyczyn nierealistyczne. K. Żołądkiewicz, *Porozumienie o Partnerstwie Ekonomicznym Regionu Pacyfiku (TPP)*...

rynku usług dla firm z krajów członkowskich, z wyjątkiem usług wyłączonych podczas rokowań, znaczną likwidację utrudnień w przepływie inwestycji bezpośrednich i w dostępie do rynku zamówień publicznych, dotychczas nie uzgodniono ostatecznego tekstu porozumienia TPP.

2. Przyczynami takiego stanu rzeczy są sprawy sporne związane głównie z towarami wrażliwymi w handlu wzajemnym krajów członkowskich, przepisami dotyczącymi funkcjonowania przedsiębiorstw państwowych, różnymi terminami implementacji praw własności intelektualnej, które muszą być rozwiązane przede wszystkim w negocjacjach między Japonią i USA.

3. Postępy w rokowaniach opóźnia też rosnąca liczba uczestniczących krajów (z ośmiu do dwunastu), zwłaszcza w kontekście zakresu i kompleksowości negocjacji.

4. Zakończenie negocjacji TPP może nastąpić nawet w czerwcu 2015 roku. Opóźnienie w stosunku do planowanego ich zakończenia (listopad 2011 r.) wynika głównie ze zróżnicowanych interesów państw uczestniczących w negocjacjach (są nimi kraje bogate i biedne), nieprzyznania dotychczas specjalnych kompetencji związanych z TPA administracji Baracka Obamy oraz nierozwiązania problemu przyjęcia nowych krajów członkowskich.

5. Czynniki sprzyjającymi skróceniu rokowań TPP mogą być: stała aktualizacja umowy i powołanie sprawnie działającego Sekretariatu.

Literatura

- Baldwin R., Evenett S., Low P., *Beyond Tariffs: Multilateralizing Non-Tariff RTA Commitments*, w: *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, red. R. Baldwin, P. Low, Cambridge 2009.
- Baldwin R., *Multilateralizing Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade*, NBER Working Paper No. 12545, September 2006.
- Elms D., *The TPP: What is 21st Century About It?*, International Centre for Trade and Development (ISTD), „In Puentes” 2014, Vol. 15, No. 6.
- Elms D.K., *Talking Trade*, Asian Trade Center, Singapore 27.01.2015; 2.02.2015; 20.02.2015.
- Elms D.K., *The Trans-Pacific Partnership (TPP) as a Pathway to Asian Integration*, referat zaprezentowany na konferencji Korea Dialogue on Strengthening North Pacific Cooperation, East-West Centre and Korea Institute for International Economic Policy (KIEP), Hawaii, July 25, 2014 (materiał powielony otrzymany od autorki).

- Elms D.K., *TPP: Waiting for Godot?* Talking Trade, Asian Trade Centre, Singapore 2015.
- Elms D.K., *Transparency, Congress and the TPP*, Talking Trade, Asia Trade Centre, Singapore 14.01.2015.
- Enhancing Trade and Investment, Supporting Jobs, Economic Growth and Development: Outlines of the Trans-Pacific Partnership Agreement*, November 12, 2011, Honolulu, USA, www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2011/november/trans-pacific-partnership-tpp-trade-ministers.
- Evans D., *Bilateral and Plurilateral PTAs*, w: *Bilateral and Regional Trade Agreements Trade Agreements. Commentary and Analysis*, red. B. Lester, B. Mercurio, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Fiorentino R.V., Crawford J-A., Toqueboeuf C., *The Landscape of Regional Trade Agreements and WTO Surveillance*, w: *Multilateralizing Regionalism. Challenges for the Global Trading System*, red. R. Baldwin, P. Low, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Frankel S., *The Intellectual Property Chapter in the TPP*, w: *The Trans-Pacific Partnership. A Quest for a Twenty-first-Century Trade Agreement*, red. C.L. Lim, D.K. Elms, P. Low, Cambridge University Press, Cambridge 2012.
- Hoekman B., Kostecki M.M., *Ekonomia światowego systemu handlu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.
- www.international.gc.ca/trade-agreements-accords-commerciaux/agr-acc/tpp-ptp/rounds.
- www.pewglobal.org/2014/09/16/faith-and-skepticism-about-trade-foreign-investment.
- Kelsey J., *Epilogue*, w: *No Ordinary Deal. Unmasking the Trans-Pacific Partnership Free Trade Agreement*, red. J. Kelsey, Wellington 2010.
- Krishna P., *The Economics of PTAs*, w: *Bilateral and Regional Trade Agreements Trade Agreements. Commentary and Analysis*, red. B. Lester, B. Mercurio, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Kurtenbach E., *Japan Negotiator: TPP Trade Deal with US Do-Able by Spring*, Associated Press, 3 March, 2015.
- Lim C.L., Elms D.K., Low P., *What is "High-Quality, Twenty-First Century" Anyway?*, w: *The Trans-Pacific Partnership. A Quest for a Twenty-first-Century Trade Agreement*, red. C.L. Lim, D.K. Elms, P. Low, Cambridge University Press, Cambridge 2012.
- Lliang M., *TPP Negotiations: Rules of Origin*, w: *The Trans-Pacific Partnership. A Quest for a Twenty-first-Century Trade Agreement*, red. C.L. Lim, D.K. Elms, P. Low, Cambridge University Press, Cambridge 2012.
- Michalski B., *Międzyregionalne porozumienia handlowe. Transpacyficzny regionalizm jako alternatywa dla „wolnego” handlu?*, Difin, Warszawa 2014.

- Schott J. J., Kotschwar B., Muir J., *Understanding the Trans-Pacific Partnership*, Peterson Institute for International Economics, „Policy Analyses in International Economics” 2013, Vol. 99.
- Schott J.J., Muir J., *US PTAs: What’s Been Done and What It Means for the TPP Negotiations*, w: *The Trans-Pacific Partnership. A Quest for a Twenty-first-Century Trade Agreement*, red. C.L. Lim, D.K. Elms, P. Low, Cambridge University Press, Cambridge 2012.
- Skulska B., *Regionalizm ekonomiczny Azji Wschodniej. Jedno spojrzenie – różne wymiary*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2012.
- Trade Policy Review. Review by the Secretariat. United States*, WTO, Trade Policy Review Body, WT/TPR/S/235, 25 August 2010.
- WTO Trade Policy Review Body* (2010).
- www.dfat.gov.au/fta/tpp.
- Żołądkiewicz K., *Ponadregionalny wymiar integracji gospodarczej*, w: *Globalizacja i regionalizacja w gospodarce światowej*, red. R. Orłowska, K. Żołądkiewicz, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2012.
- Żołądkiewicz K., *Porozumienie o partnerstwie ekonomicznym Regionu Pacyfiku a proliferacja regionalizmu*, w: *Niedoskonała globalizacja. Czy światowy system gospodarczy wymaga gruntownych reform?*, red. A. Cieślak, J.J. Michałek, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Żołądkiewicz K., *Porozumienie o Partnerstwie Ekonomicznym Regionu Pacyfiku (TPP) – negocjacje i przyszłość*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2014 (w druku).

THE TRANS-PACIFIC PARTNERSHIP (TPP) AS A NEW TRADE AGREEMENT IN THE ASIA-PACIFIC REGION

Abstract

The goal of this paper is to present the origin and evolution of the 12-country Trans-Pacific Partnership (TPP) trade negotiations. It brings together large and small economies across four different regions of Asia-Pacific over nearly 5 years. The key decisions as regards tariffs, NTBs and some behind-the border issues have been already reached. However, there are still some outstanding topics that are to be solved, such as 5 agricultural products and autos. Before the deal is closed there is a need to create the TPP as a living agreement, its Secretariat, accession provisions. The deadlines of the TPP negotiations are being prolonged and now are expected to be wrapped up in June 2015 providing remaining problems are addressed. All above mentioned is important as the TPP can be described as the „high-quality,

twenty-first century” agreement due to the broad range, complexity, and novelty of the issues on the agenda. The outcome of this paper was based on critical analysis of the literature of the subject and documents of the TPP negotiations supplied by potential member states.

Translated by Krystyna Żołądkiewicz

Keywords: TPP, cross-regional trade agreements, integration, negotiations, FTA, RTA, rules of origin

JEL codes: F13, F15, F55