

Erhard Cziomer

**WPROWADZENIE:
TRANSATLANTYCKA WSPÓŁPRACA EKONOMICZNA
ORAZ JEJ GLOBALNE IMPLIKACJE W XXI W.**

Współpraca transatlantycka stanowi od ponad 60 lat ważny element współdziałania i kooperacji po obu stronach Atlantyku. Jej geneza i ewolucja obejmowała swoim zakresem stosunki polityczno-militarne, gospodarcze i kontakty społeczne USA i Kanady w Ameryce Północnej z krajami europejskimi, początkowo Europy Zachodniej i Południowej (1948/1949–1989), a po przewyciężeniu konfliktu Wschód–Zachód w 1989/1990 r., w ramach poszerzania NATO (1999–2009) oraz UE (2004–2013) na Wschód – stopniowo również z państwami Europy Środkowo-Wschodniej i Bałkanów Zachodnich. Nasilający się w XXI w. proces globalizacji oraz towarzyszący mu wzrost znaczenia rynków wschodzących, z dynamicznym rozwojem gospodarczym krajów Azji Południowo-Wschodniej i Pacyfiku, na czele z Chinami, stanowi jednak poważne wyzwanie dla współpracy transatlantyckiej w sferze gospodarczej. Dodatkowym wyzwaniem dla tej współpracy okazały się również negatywne następstwa światowego kryzysu finansowo-gospodarczego z 2007 r. oraz kryzysu strefy euro (2010–2013), które długofalowo rzutują negatywnie zarówno na niski wzrost gospodarczy, połączony z recesją, jak i utrzymanie się wysokiego bezrobocia, zwłaszcza wśród młodzieży, w krajach zachodnich o dominującym liberalnym modelu rozwoju gospodarczego¹.

¹ Zob. szerzej: *Pzesłanki i następstwa kryzysu Unii Europejskiej dla Europy i świata*, red. E. Cziomer, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 4.

Mimo powyższych wyzwań, USA i 29 państw UE nadal dysponują na początku drugiej dekady XXI w. poważnym potencjałem gospodarczym, wytwarzając blisko połowę globalnego PKB, mierzonego parytetem siły nabywczej PPP, a ponadto przypada na nie blisko 25% eksportu oraz 31% importu globalnego, jak również dwie trzecie aktywów bankowych oraz blisko trzy czwarte światowych usług finansowych. USA i UE są także blisko powiązane wysokim przepływem wzajemnych inwestycji oraz nowoczesnych technologii². Na tle systematycznego wzrostu roli międzynarodowej Chin jako mocarstwa gospodarczego i konkurenta politycznego, USA z jednej strony zwiększały swoją obecność w Azji Południowo-Wschodniej i Pacyfiku, a z drugiej zmierzały do ożywienia współpracy gospodarczej w ramach współpracy transatlantyckiej. Stąd też w dużej mierze z inicjatywy kręgów finansowo-gospodarczych UE i USA, przy poparciu administracji prezydenta Baracka Obamy oraz Komisji Europejskiej, doszło w latach 2011–2013 do wypracowania nowej strategii, zmierzającej do utworzenia Transatlantyckiego partnerstwa na rzecz wolnego handlu i inwestycji (TIPP). Niektórzy autorzy polscy przyjmują za główne przyczyny tej inicjatywy przede wszystkim:

- próbę większego nasilenia współpracy gospodarczej w ramach wolnego handlu i inwestycji na wzór silnych więzi polityczno-militarnych, określanych potocznie jako „gospodarcze NATO”,
- dążenie do przezwyciężenia w USA i UE tendencji recesyjnych oraz negatywnych skutków światowego kryzysu finansowego i kryzysu strefy euro poprzez lepsze metody współpracy gospodarczej,
- ożywienie wielostronnej liberalizacji handlu,
- uzyskanie lepszych atutów w geoeconomicznej rywalizacji z mocarstwami wschodzącymi, na czele z Chinami³.

Na marginesie warto podkreślić, że ze względu na trudności zawarcia w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO) powszechnego porozumienia w wielu kwestiach, zwłaszcza w zakresie regulacji pozataryfowych, od początku XXI w. zaczęto masowo zawierać umowy o wolnym handlu. W latach 2008–2013 podpisano ich aż 80 – wobec zaledwie 43 w latach 1993–2002, i 63 w latach 2003–2007. Najwięcej umów o wolnym handlu podpisały w ostatnich latach USA (20) oraz UE (28), a Chiny tylko 7⁴. Równocześnie od kilku lat USA umacniały swoją pozycję gospodarczą i polityczno-militarną w Azji Południowo-Wschodniej, gdzie wspólnie z 10 krajami azjatyckimi, latynoamerykańskimi oraz Australią i Nową Zelandią, zakończono pod koniec 2013 r. negocjacje w sprawie wszechstronnego porozumienia o wolnym handlu w ramach tzw. Partnerstwa Transpacyficznego

² T. Płaszewski, *Perspektywy transatlantyckiej strefy wolnego handlu*, [w] *Współpraca transatlantycka. Aspekty polityczne, ekonomiczne i społeczne*, red. J. Fiszer, P. Olszewski, B. Piskorska, A. Podraza, Warszawa 2014, s. 136–137.

³ *Ibidem*, s. 140–144.

⁴ M. Rostowska, *Nowe umowy o wolnym handlu receptą na kryzys?*, „Biuletyn PISM” 2013, nr 59 (1035), s. 1.

(TPP), w którym uczestniczył również ich rywal gospodarczy i konkurent polityczny – Chiny⁵. Rozmowy na temat TPP i TIPP wykazują wiele podobieństw w zakresie metod i form negocjacji, ale mają jednak różny ciężar gatunkowy w odniesieniu do zasygnalizowanych już wyżej potencjałów gospodarczych UE i USA. Dlatego przyszłe porozumienie handlowo-inwestycyjne między USA i UE nie będzie się prawdopodobnie swoim znaczeniem ograniczało tylko do relacji transatlantyckich, ale będzie miało szereg istotnych implikacji o zasięgu globalnym.

Wyżej wspomniano już, że problem utworzenia transatlantyckiej strefy wolnego handlu i partnerstwa inwestycyjnego między UE a USA był od dłuższego czasu przedmiotem ożywionych dyskusji w łonie instytucji państwowych, kręgów gospodarczych oraz wielu specjalistów w różnych ośrodkach naukowych USA i krajach członkowskich UE. Przed formalnym rozpoczęciem rozmów na powyższy temat utworzony został z inicjatywy rządu USA oraz Komisji Europejskiej w Brukseli roboczy zespół ekspertów (High Level Working Group on Jobs and Growth), który przedłożył 11 lutego 2013 r. obszerny raport końcowy. Raport powyższy, zawierający wstępne założenia rozmów na temat TTIP, zatwierdzony przez KE i rząd USA, zalecał formalne rozpoczęcie rozmów między USA a UE. Ogłosili to oficjalnie w trakcie obrad szczytu G-8 w Brukseli 17 czerwca 2013 r. prezydent B. Obama i szef KE M. Barroso⁶.

Od czerwca 2013 r. do lipca 2014 r. odbyło się w sumie sześć kilkudniowych rund negocjacyjnych, na przemian w Waszyngtonie i Brukseli (tylko 5 runda odbyła się w Arlington w USA, 19–23 maja 2014 r.). Powyższymi negocjacjom, wraz ze sztabami ekspertów i specjalistów, przewodniczą z ramienia Komisji Europejskiej komisarz ds. Handlu Karel De Gucht, a z USA pełnomocnik resortu handlu Michael Froman. Złożoność negocjacji na temat przyszłego porozumieniem TIPP polega na tym, że obie strony mają odmienne uwarunkowania wewnętrzne w aspekcie prawnym i politycznym. Ponadto ich interesy i oczekiwania nie zawsze są spójne, gdyż z jednej strony kształtowane są przez potężne branże i koncerny, a z drugiej przez ogromną rzeszę i potrzeby konsumentów. W tej sytuacji negocjatorzy muszą nie tylko blisko współpracować ze swoimi rządami, a w wypadku KE – z instytucjami UE oraz dodatkowo z 29 państwami członkowskimi, lecz dodatkowo konsultować stanowiska negocjacyjne z lobbystami, przedstawicielami kapitału, związków zawodowych oraz innych ważniejszych grup oraz organizacji pozarządowych. Można założyć, że projektowana umowa TIPP winna przyczynić się głównie do wzrostu gospodarczego, istotnego zwiększenia miejsc pracy oraz likwidacji wszelkich hamulców rozwoju handlu i inwestycji na obszarze transatlantyckim. Jego centralnymi elementami składowymi będą trzy zadania:

⁵ D. Wnukowski, *Negocjacje dotyczące Partnerstwa Transatlantyckiego: wnioski do rozmów o TIPP?*, „Biuletyn PISM” 2013, Nr 101 (1077), s. 1–2.

⁶ European Commission, *Questions –and Answers*, Directorate-General for Trade, www.ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ttip/questions-and-answers.

- szerzy dostęp do rynków zbytu poprzez dalsze zniesienie ograniczeń celnych dla towarów, usług oraz inwestycji,
- poprawa oraz ujednoczenie mechanizmów regulacyjnych współpracy w USA oraz w poszczególnych krajach członkowskich UE na różnych szczeblach,
- polepszenie współpracy w zakresie umiędzynarodowienia wspólnych reguł postępowania w biznesie⁷.

Negocjacje dotyczące TIPP wywołują jednak wiele dyskusji i kontrowersji wśród specjalistów oraz w mediach, zarówno w krajach UE, zwłaszcza w Niemczech i Francji, jak i w USA.

W wielu analizach najważniejszych tygodników niemieckich i francuskich podważa się oficjalne argumenty i motywy dotyczące podpisania TIPP, przypisując koncernom ponadnarodowym, zwłaszcza amerykańskim, dążenie do uzyskania koncesji i przywilejów przez usilne forsowanie podczas negocjacji jednostronnych, korzystnych dla siebie regulacji. Dotyczy to, przykładowo, możliwości zastąpienia tradycyjnego składania skarg do sądownictwa państwowego przez utworzenie w ramach TIPP specjalnych komisji lub innych ciał arbitrażowych o niejasnych uprawnieniach i kompetencjach, które rozstrzygałyby wszelkie kwestie sporne między koncernami a państwami. Jabłkiem niezgody jest również toczący się od lat spór między USA a UE w zakresie produkcji rolnej i mięsa, a zwłaszcza forsowanie przez lobby farmerskie w USA eksportu na szeroką skalę do UE amerykańskiej żywności genetycznie zmodyfikowanej. Wiele kwestii kontrowersyjnych w dziedzinie handlu i inwestycji nie uda się prawdopodobnie jednoznacznie uregulować i dlatego będzie trzeba je wyłączyć z porozumienia traktatowego. W analizach powyższych podkreśla się także, że wiele zbiorowych opracowań naukowych i poszczególnych ekspertów, często powiązanych z koncernami ponadnarodowymi, przedstawia zbyt optymistycznie korzyści płynące z perspektywicznego zawarcia porozumienia TIPP dla konsumentów, a przemilcza się jego ujemne skutki w różnych dziedzinach i zakresach.

Rozmowy na temat TIPP są uważnie obserwowane nie tylko w USA i UE, lecz także w krajach rozwijających. Z najnowszej analizy głównych think-tanków zachodnioeuropejskich wynika, że dla zdecydowanej większości krajów rozwijających się, zwłaszcza najbiedniejszych, przewidywane następstwa TIPP będą zróżnicowane, ale w większości dziedzin, zwłaszcza w odniesieniu do krajów trzecich, ujemne – między innymi w takich zakresach, jak: wymiana towarowa, standardy i normy techniczne, zasady rozstrzygania kwestii spornych w zakresie inwestycji.

Generalnie zakłada się, że przełomowe znaczenie w toczących się rozmowach będzie miała runda negocjacyjna w grudniu 2014 r., kiedy zostanie opublikowane podsumowanie dotychczasowych wyników rozmów. Jeśli wszystko przebiegnie zgodnie z planem, porozumienie TIPP może być podpisane w 2015 r. Jego

⁷ European Commission, *Die Transatlantische Handel-und Investitionsverhandlungen(TIPP) – aktueller Stand*, 19.03.2014, www.ec.europa.eu/deutschland/pdf/europawahl/faktencheck_ttip.pdf.

ratyfikacja będzie jednak trudna zarówno w UE, jak i w USA. Może się ona przedłużyć do 2017 r., gdyż obok ratyfikacji przez Parlament Europejski, musi się dodatkowo odbyć w Kongresie USA oraz w parlamentach 29 państw członkowskich UE⁸. Stąd też trudno precyzyjnie przewidzieć okoliczności procesu ratyfikacyjnego oraz ostateczny termin wejścia w życie porozumienia TIPP. Będzie to wymagało dalszych rokowań w ramach WTO⁹.

Prezentowany niżej zbiór artykułów stanowi próbę analizy ekonomicznych aspektów współpracy transatlantyckiej oraz jej implikacji globalnych w XXI w. Do współpracy przy realizacji powyższego projektu pozyskano autorów reprezentujących warszawskie i krakowskie środowisko naukowe. Celem powyższego przedsięwzięcia badawczego była próba pogłębienia wiedzy na temat wybranych aspektów współpracy transatlantyckiej w kontekście prowadzonych negocjacji między USA a UE na temat wypracowania porozumienia odnośnie do TIPP. Warto w tym kontekście podkreślić, że prezentowane przez poszczególnych autorów analizy podejmują jedynie wybrane zagadnienia, związane z teorią i praktyką funkcjonowania poszczególnych zakresów współpracy transatlantyckiej. Wzmianki na temat toczących się negocjacji w sprawie zawarcia porozumienia USA i UE zostały potraktowane skrótowo według stanu na maj 2014 r. W tym miejscu chodziło głównie o zasygnalizowanie i zwrócenie przez poszczególnych autorów uwagi na skomplikowaną materię ekonomiczną oraz fazy inwestycyjne współpracy transatlantyckiej w XXI w.

Tom otwiera artykuł poświęcony genezie oraz szczegółowej analizie rozwoju stosunków handlowych między UE a USA jako zasadniczemu trzonowi współpracy transatlantyckiej (Małgorzata Czermińska). Koresponduje z nim następny artykuł, poświęcony transatlantyckiej liberalizacji handlu i przepływu kapitału (Katarzyna Żukrowska), co stanowi główny przedmiot prowadzonych od lipca 2013 r. oficjalnych rokowań na temat układu o ustanowieniu strefy wolnego handlu i partnerstwa inwestycyjnego. Autorka nawiązuje również bezpośrednio do wyników rozmów odnośnie do TIPP, choć zbyt optymistycznie oczekuje ich rychłego zakończenia. Na uwarunkowania, złożoność oraz długofalowy charakter sporów handlowych między UE a USA w ramach WTO zwróciła uwagę kolejna autorka (Małgorzata Grącik-Zajączkowski). Toczące się bowiem od lat spory handlowe między USA a UE w WTO stanowią jedną z ważniejszych przesłanek poszukiwania po obu stronach Atlantyku trwałych rozwiązań kompromisowych w ramach wspomnianych wyżej rokowań. Równocześnie autorka interesująco wskazuje na złożoność powyższych sporów oraz wysiłki zmierzające do ich przezwyciężenia. Następny artykuł (Joanna Stryjek) podejmuje szeroko ocenę w oparciu o prze-

⁸ R.M. Jennar, R. Lambert, *Die sieben wichtigsten Fragen zum Freihandelsabkommen*, „Le Monde diplomatique”, 13.06.2014; A. Hansen, O. Gale, *Handelsabkommen: TTIPP ist unüberall*, „Zeit Online”, 18.07.2014.

⁹ E. Schmiege, *TIPP – Chancen und Risiken fuer die Entwicklungslaender. Aus internationalen Fachzeitschriften und Think-Thank Publikationen*, August 2014, www.swp-berlin.de.

rzyste kryteria niezwykle istotnego problemu konkurencyjności we współpracy gospodarczej USA z UE. Z analizy wynika, że obie strony posiadają pewne atuty, choć przewaga technologiczno-organizacyjna USA jest wyraźna. Zagadnienie powyższe będzie miało w przyszłości kluczowe znaczenie dla miejsca projektowanego obszaru TTIP w rywalizacji gospodarczej z innymi regionami świata, zwłaszcza z Azją Południowo-Wschodnią. W oparciu o analizę i badania własne (Eugeniusz M. Pluciński) podjął z kolei próbę określenia realnych korzyści z projektowanego układu TTIP dla wdrożenia innowacji i nowoczesnych technologii przez Polskę na przykładzie współpracy z USA. Ważnymi potencjalnymi elementami współpracy transatlantyckiej zajmują się również dwie kolejne analizy, poświęcone dynamicznemu rozwojowi sektora naftowego (Anna Piziak-Rapacz) oraz współpracy energetycznej USA i Polski (Robert Ubermann). Kwestie powyższe mogą mieć w przyszłości istotne znaczenie zarówno dla kształtowania się bezpieczeństwa energetycznego Polski, jak i całej UE. Dwa kolejne artykuły zajmują różnymi aspektami implikacje współpracy transatlantyckiej w wymiarze globalnym. Należą do nich zarówno dynamiczny rozwój Azji Południowo-Wschodniej i Pacyfiku, zwłaszcza krajów stowarzyszonych w międzykontynentalnej strukturze APEC (Robert Jakimowicz), jak też trudności związane z odmiennym podejściem USA i UE w odniesieniu do globalnych działań na rzecz ochrony klimatu (Beata Molo). Tom kończy artykuł przedstawiający trudności towarzyszące od blisko dziecięciu lat w zawarciu układu o partnerstwie i współpracy między UE a Rosją (Natalia Adamczyk). Problem powyższy nabiera obecnie znaczenia politycznego i gospodarczego w kontekście zdecydowanego pogorszenia się stosunków Rosji z USA i UE w wyniku kryzysu na Ukrainie od chwili aneksji przez Moskwę Krymu 18 marca 2014 r. Musi on być dodatkowo rozpatrywany w kontekście dyskusji wobec zaostrzenia zachodnich sankcji wobec Rosji, która ze swej strony aspiruje do ustanowienia na obszarze postradzieckim – Unii Eurazjatyckiej wspólnie z Kazachstanem i Białorusią oraz potencjalnymi innymi partnerami.

Reasumując można stwierdzić, że zamieszczone w poniższym tomie „Kra-kowskich Studiów Międzynarodowych” artykuły wzbogacają wiedzę na temat złożonych problemów gospodarczych, dotyczących współpracy transatlantyckiej do połowy drugiej dekady XXI w. Pozwolą one z pewnością na lepsze zrozumienie przez Czytelnika złożoności toczących się obecnie rozmów na temat zawarcia między USA i UE układu TIPP.

Część merytoryczną tomu uzupełniają recenzje nowszych pozycji literatury naukowej, związanych głównie ze współpracą transatlantycką (M. Czermińska), rolą Polski w kształtowaniu współpracy transatlantyckiej w latach 1998–2004 (A. Piziak), ochroną i finansowaniem środowiska naturalnego w Polsce (S. Fiałek), koordynacją polityki europejskiej Polski (S. Fiałek), jak również genezą i ewolucją instytucjonalnej UE ostatnich 60 lat (J. Stankiewicz). O ile pierwsze dwie recenzowane prace analizują szeroko całość, bądź wybrane wycinki współpracy transatlantyckiej, o tyle pozostałe pogłębiają znaczenie problematyki ekologicznej dla

Polski, bądź ukazują złożoność instytucjonalno-ustrojową UE, która będzie miała istotne znaczenie chociażby przy negocjowaniu i ratyfikacji układu TIPP między USA a UE.

* * *

Na koniec pragnę serdecznie podziękować wszystkim autorom, redaktorom, recenzentom oraz pozostałym osobom i instytucjom, którzy włożyli znaczny wysiłek merytoryczny i organizacyjny w przygotowanie, zredagowanie i publikację niniejszego tomu „Krakowskich Studiów Międzynarodowych”.