



BIULETYN

Nr 59 (1035), 3 czerwca 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Cwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Nowe umowy o wolnym handlu receptą na kryzys?

Maya Rostowska

W ostatnich latach można zauważyć wyraźny wzrost liczby zawieranych umów o wolnym handlu (FTA). Unia Europejska jest w trakcie negocjacji dziesięciu takich porozumień i przygotowuje się do negocjowania kolejnych czterech. Duży potencjał FTA do ożywiania handlu sprawia, że są one postrzegane jako recepta na stagnację, która dotknęła UE i inne regiony świata w następstwie międzynarodowego kryzysu finansowego. Jednakże niepożądane skutki zwiększania liczby FTA mogłyby utrudnić ten proces. Polska i inne kraje Unii powinny zatem dążyć do tego, by umowy te w jak największym stopniu ograniczały zewnętrzne bariery w handlu oraz były ambitne i dalekosiężne.

Wzrost liczby umów o wolnym handlu. Ostatnio można zauważyć rosnącą popularność umów o wolnym handlu – w ciągu ostatnich pięciu lat podpisano ich ponad 80, a 12 następnych zgłoszono do Światowej Organizacji Handlu (WTO), podczas gdy w latach 2003–2007 zawarto ich 63, a w latach 1993–2002 zaledwie 43. Zwiększone zainteresowanie FTA wynika częściowo ze spowolnienia wzrostu gospodarczego na świecie oraz dążeń do ożywienia gospodarki przez rządzących (liberalizacja handlu wzmacnia bowiem wzrost gospodarczy). Ponadto, ze względu na powolny postęp negocjacji na forum WTO, poszczególne kraje szukają alternatywnych sposobów na liberalizację handlu (zwiększenie liczby krajów członkowskich WTO oraz ich nieelastyczność znacznie utrudniają negocjacje wielostronne w obszarach drażliwych, np. dotyczących rolnictwa czy usług). Warto przy tym zauważyć, że zwiększanie liczby zawieranych umów o wolnym handlu wywołuje sprzężenie zwrotne. Podczas gdy Unia Europejska i Stany Zjednoczone podpisały już odpowiednio 28 i 20 FTA oraz zaczęły lub zapowiadają negocjacje kolejnych, pominięte kraje, w poczuciu, że ich sytuacja jest niekorzystna, również dążą do zawierania takich umów. Przykładem tego są Chiny, które obecnie są sygnatariuszami zaledwie siedmiu umów (w tym niedawno podpisanej ze Szwajcarią), prowadzą negocjacje nad pięcioma innymi i rozważają rozpoczęcie rozmów o czterech kolejnych.

Unia Europejska wobec umów o wolnym handlu. Dla Unii Europejskiej w obecnym okresie stagnacji FTA stają się jedną z recept na pobudzenie wzrostu gospodarczego. Według szacunków Komisji Europejskiej zawarcie wszystkich umów handlowych, negocjowanych w tej chwili przez Unię, wzmocniłoby jej PKB o 2,2% (275 mld euro) i utworzyłoby 2,2 mln miejsc pracy. Oczekuje się, że trwające negocjacje z Kanadą powiększą roczny handel dwustronny o 25,7 mld euro. Z kolei umowa handlowa z USA (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) mogłaby dodać aż 19 mld euro do dochodów UE, natomiast z Japonią byłaby w stanie zwiększyć unijny eksport do tego kraju o jedną trzecią, podnosząc wzrost gospodarczy UE o 0,6% i tworząc 400 tys. nowych miejsc pracy.

Nie wszystkie planowane przez UE umowy o wolnym handlu dotyczą jej obecnych kluczowych partnerów gospodarczych. Często rozpoczęcie negocjacji podyktowane jest względami strategicznymi. Komisja spodziewa się na przykład, że negocjowana umowa z Tajlandią doprowadzi do międzyregionalnego porozumienia UE–ASEAN. Podobnie negocjacje z Marokiem mają doprowadzić do rozmów o FTA z Egiptem, Jordanią i Tunezją. Planowane jest także podpisanie umów o wolnym handlu z Ukrainą, Mołdawią i Gruzją na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie w listopadzie br., zarówno w celach zdynamizowania wymiany gospodarczej, jak i zacieśnienia więzów politycznych z tymi krajami. Z punktu widzenia Komisji im więcej takich umów, tym lepiej, gdyż według jej szacunków w ciągu następnych dwóch lat 90% popytu światowego będzie wygenerowane poza Unią.

Mimo dużej aktywności w zawieraniu i negocjowaniu umów handlowych, UE nadal nie poruszyła tej kwestii w relacjach z kilkoma ważnymi państwami. Choć handel z Chinami przekracza 1 mld euro dziennie, a kraj ten jest najszybciej rozwijającym się rynkiem dla unijnego eksportu, temat FTA nie pojawił się w oficjalnych rozmowach unijno-chińskich, tym bardziej że nie zostały jeszcze zakończone rozpoczęte w 2007 r. negocjacje dwustronnej umowy o partnerstwie i współpracy. Nie prowadzi się także żadnych rozmów o FTA z Australią, ważnym partnerem handlowym, z którym UE odnotowuje nadwyżkę handlową (obroty przekraczają 48 mld euro).

FTA jako recepta na kryzys? Chociaż zakres i ambicje poszczególnych FTA są różne, większość umów zawiera elementy takie jak obniżenie taryf celnych, ułatwienia handlowe, mechanizmy rozstrzygania sporów oraz zmniejszenie barier dla inwestycji zagranicznych. Stwarzają one możliwości rynkowe dla przedsiębiorstw krajowych, co wzmacnia wymianę handlową i inwestycje między stronami. Ten wzrost handlowy z kolei napędza produkcję i stymuluje gospodarkę bez zwiększania deficytu budżetowego. Są to efekty bardzo pożądane w okresie, gdy kraje zmagają się ze stagnacją i wyzwaniem redukcji deficytów powstałych w następstwie kryzysu finansowego.

Jednak podpisanie wielu nakładających się umów mogłoby utrudnić prawidłowe funkcjonowanie przedsiębiorstw i zmniejszyć efekt wzmacniania wzrostu. Współistnienie różnych FTA może stworzyć niespójne warunki handlu i w ten sposób zwiększyć koszty transakcyjne przedsiębiorstw. Na przykład w Azji Południowo-Wschodniej skomplikowano decyzje outsourcingowe dla firm w państwach członkowskich ASEAN, mających już umowy dwustronne z krajami, z którymi ASEAN zawarł oddzielne FTA.

Ponadto zachodzi obawa, wyrażana m.in. przez MFV, że regionalne porozumienia o wolnym handlu mogą utworzyć zamknięte strefy, zniekształcające handel międzynarodowy, zwłaszcza jeśli stanowią one substytut wielostronnej liberalizacji handlu. Hermetyczne, regionalne strefy handlowe mogą doprowadzić do efektu przesunięcia handlu zamiast do jego kreacji, obniżając w ten sposób pobudzające efekty gospodarcze FTA. Właśnie z tego powodu Chiny wyraziły ostatnio obawę, że planowana umowa TTIP jest w rzeczywistości aktem protekcyjnym gospodarek UE i USA.

Wnioski i rekomendacje. Zwiększenie liczby FTA mogłoby obniżyć ich potencjał do wzmocnienia handlu. Zatem aby przynosiły one istotne korzyści gospodarcze i rzeczywiście pomagały krajom wydobyć się z pokryzysowej stagnacji, negocjatorzy powinni optymalizować porozumienia handlowe. Ograniczanie barier zewnętrznych i zapewnienie zgodności między umowami pomoże zlikwidować przeszkody w handlu wynikające z niespójności FTA, a także zapobiec zarzutom protekcyjności oraz obawom o wystąpienie efektu przesunięcia handlu z państw nieobjętych umowami (np. Turcja obawia się konsekwencji, jakie może mieć TTIP dla jej unii celnej z UE). Zatem FTA z niskimi zewnętrznymi barierami i zgodnymi zasadami mogą zapewnić swoim członkom większe korzyści gospodarcze, pomagając im ostatecznie wyjść z kryzysu i promując w ten sposób dalszą liberalizację handlu światowego.

Ponadto FTA powinny być jak najbardziej ambitne i dalekosiężne. Umowa UE z Koreą Południową pokazuje korzyści, jakie mogą płynąć z kompleksowych umów o wolnym handlu. Umowa ta zniósła więcej barier handlowych niż poprzednie FTA i dzięki temu, wg danych Komisji Europejskiej, już wygenerowała oszczędności finansowe dla europejskich przedsiębiorstw. Ten rodzaj kompleksowej umowy jest jednak trudny do osiągnięcia ze względu na zastrzeżenia grup lobbingowych dotyczących wyłączenia niektórych sektorów z umów o wolnym handlu – często wywierają one nacisk na negocjatorów, aby opracowali bardziej ograniczone porozumienie. Tak właśnie dzieje się teraz w sprawie TTIP, gdzie Francja lobbuje, aby z umowy został wyłączony przemysł audiowizualny, natomiast ze strony USA pojawia się postulat całkowitego wykluczenia rolnictwa ze strefy wolnego handlu, co spowodowane jest silną presją amerykańskich rolników.

Polska powinna uważnie śledzić zbliżające się unijne negocjacje FTA, a w przypadku TTIP – jako wiodący producent i eksporter żywności w UE – zabiegać o wynegocjowanie ambitnej umowy również w obszarze rolnictwa. Podobne podejście powinno dotyczyć trwających negocjacji FTA między UE a Kanadą, gdzie krajowi przedsiębiorcy i konsumenci zyskaliby sporo na zniesieniu tamtejszych barier handlowych (handel dwustronny przekroczył 1,4 mld dol. w 2012 r.). Polska może również odnieść korzyści z umowy o wolnym handlu UE z Japonią, biorąc pod uwagę odnotowany w ostatnich kilku latach wzrost japońskich inwestycji w kraju. Równie ważne będzie zabieganie o podpisanie umowy o wolnym handlu UE–Indie, gdyż polscy producenci, którzy w ostatnim czasie coraz więcej eksportują do Indii, mogliby istotnie zyskać na obniżonych barierach handlowych. W celu wynegocjowania przez Unię umów o wolnym handlu, jak najkorzystniejszych z punktu widzenia polskich interesów, warto uzgadniać wspólne stanowisko z państwami V4 (Słowacja, Węgry i Czechy) oraz z innymi państwami członkowskimi wspierającymi FTA. Polska kieruje 80% swojego eksportu do krajów unijnych, niemniej umowy handlowe, mogące ułatwić wymianę handlową Polski z krajami spoza Unii, sprzyjałyby dywersyfikacji rynków eksportowych.