



BIULETYN

Nr 66 (1303), 7 lipca 2015 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Dariusz Kafan
Piotr Kościński • Sebastian Płociennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Specjalne uprawnienia prezydenta USA: szansa na przyspieszenie negocjacji TTIP

Cordelia Buchanan Ponczek, Marek Wąsiński

Barack Obama otrzymał w czerwcu Trade Promotion Authority (TPA), czyli prawo do negocjowania porozumień handlowych w imieniu Kongresu. Otwiera mu to drogę do zakończenia negocjacji umowy transpacyficznej (TPP), która stanie się jednym z największych osiągnięć gospodarczych jego prezydentury. Spór między republikanami i demokratami o przyznanie prezydentowi TPA wskazuje na ogromne kontrowersje, jakie wzbudzają rozmowy o wolnym handlu. Z kolei dla Unii Europejskiej ustawa jest szansą na przyspieszenie negocjacji transatlantyckich (TTIP) z USA przed upływem kadencji Obamy w 2016 r.

29 czerwca Barack Obama podpisał Trade Promotion Authority (TPA), jedną z części pakietu legislacyjnego dotyczącego liberalizacji handlu, którą 24 czerwca przyjął amerykański Senat. Tzw. Fast Track to ustawa dająca prezydentowi USA prawo do zakończenia negocjacji umów handlowych w imieniu Kongresu. Chociaż teoretycznie nie jest w tych procedurach wymagana, od Trade Act przyjętego w 1974 r. żadna ważna umowa handlowa Stanów Zjednoczonych (m.in. NAFTA) bez TPA nie została zaakceptowana. W amerykańskim porządku prawnym Kongres ma także kompetencje w zakresie polityki handlowej USA – może chociażby wpływać na ostateczny kształt umowy, wprowadzając do niej poprawki. Dlatego fast track ma na celu usprawnienie procesu ratyfikacji porozumienia handlowego. Jest zobowiązaniem strony amerykańskiej, że Kongres podda umowę pod głosowanie bez zbędnych opóźnień i bez możliwości wprowadzania poprawek.

„ObamaTrade” podzieliło amerykańską scenę polityczną. Gdy TPA powstawało w latach 70., cieszyło się poparciem obu głównych partii politycznych. Z biegiem lat grupy interesów, za pomocą dotacji i bezpośredniego poparcia udzielanego poszczególnym kandydatom, zaostrzyły spór między partiami, na czym ucierpiały również umowy handlowe. W kwestiach handlowych zwłaszcza demokraci są podatni na głos interesariuszy – przede wszystkim związków zawodowych, swych najważniejszych sojuszników, z założenia przeciwnych umowom o wolnym handlu USA. By zachęcić przeciwników liberalizacji handlu do poparcia TPA, Kongres połączył tę ustawę z programem dostosowawczym dla pracowników (TAA – Trade Adjustment Assistance) w jeden pakiet legislacyjny. Osoby, które utraciły pracę ze względu na realokację zasobów firm po liberalizacji handlu (zwłaszcza przez takie praktyki, jak offshoring i outsourcing), będą mogły liczyć na pomoc władz federalnych w dostosowaniu się do zmienionych warunków na rynku. Na początku czerwca cały pakiet zaakceptował Senat. Sama ustawa TPA została przyjęta 12 czerwca, ale demokraci w bezprecedensowy sposób sprzeciwili się swojemu prezydentowi i w głosowaniu odrzucili TAA, torpedując cały pakiet handlowy. Projekty Obamy zostały uratowane dzięki rozłączeniu obu ustaw – TPA ostatecznie przyjęły Izba Reprezentantów i Senat głosami republikanów i części demokratów wspierających politykę handlową prezydenta.

Obecna ustawa dotyczy przede wszystkim dwóch porozumień – Partnerstwa Transpacyficznego (TPP), w którym obok USA uczestniczy jedenaście krajów Azji i Pacyfiku, oraz Transatlantyckiego Partnerstwa na rzecz Handlu i Inwestycji (TTIP) z UE – ale może stosować się do kolejnych, jeśli ich negocjacje zakończą się przed rokiem 2021. Dla Obamy fast track było szczególnie istotne, ponieważ otworzyło drogę do zakończenia, nawet w ciągu najbliższych tygodni, rozmów o TPP, które ma stać się jednym z największych dokonań gospodarczych jego prezydentury, i do ratyfikacji Partnerstwa jeszcze w tym roku. Dla wspierającej wolny handel Partii Republikańskiej

TPA jest równie ważne, ponieważ pokazuje ich formację polityczną w dobrym świetle – jako gotową do współpracy ponad podziałami partyjnymi. Ponadto liberalna polityka handlowa jest zgodna z programem gospodarczym republikanów. W najtrudniejszej sytuacji znaleźli się demokraci, rozdarci między poparciem prezydenta ze swojej partii a lojalnością wobec związków zawodowych – swego głównego zwolennika, jednocześnie zdecydowanie protestującego przeciw jakiegokolwiek liberalizacji handlu. Związki groziły wycofaniem poparcia, także finansowego, dla wszystkich członków Kongresu, którzy zgodziliby się na pakiet. Groźba ta była skierowana szczególnie do demokratów z zachodnich stanów, które będą w największym stopniu dotknięte skutkami umowy TPP. TPA, ostatecznie przyjęte, będzie ważne do roku 2021, ale Kongres zastrzegł sobie do 2018 r. prawo do wycofania tego prezydenckiego uprawnienia.

Czas na nadanie rozpędu negocjacom TTIP. Przyjęcie przez Kongres TPA jest znakiem dobrej woli USA. Proces legislacyjny utrudniały kontrowersje dotyczące negocjacji umowy transpacyficznej, mogących zakończyć się już w ciągu nadchodzących tygodni. Z tego powodu to właśnie TPP było na pierwszym planie debaty amerykańskiej, a nie jego transatlantycki odpowiednik. Gdyby to TTIP się finalizowało, prawdopodobnie *fast track* byłoby łatwym zwycięstwem Obamy. Jednak niezależnie od problemów, które powstały przy uchwalaniu TPA, ma ona szansę dać impuls do wzmocnienia transatlantyckich negocjacji, które nie wyszły poza wstępną wymianę ofert i rozpoznawanie wzajemnych interesów. Dotychczasowy brak tej ustawy nie blokuje negocjacji, ale ograniczył zaangażowanie i determinację strony europejskiej. *Fast track* jest bowiem kwestią wiarygodności amerykańskich negocjatorów. Bez poparcia Kongresu ustępstwa USA nie byłyby pewne, co zniechęcałoby też UE do ich robienia.

Jest to najwyższy czas na osiągnięcie postępu w negocjacjach, ponieważ zbliża się kolejny okres niepewności – przyszłoroczne wybory prezydenckie w USA. Twarde rozmowy potrwać do pierwszego kwartału, co najwyżej do połowy 2016 r. Później administracja Obamy będzie się bać rozstrzygnięcia kwestii spornych. Jeśli uda się zakończyć negocjacje TTIP, zanim nowy prezydent obejmie urząd w styczniu 2017 r., nie uniknie on poddania tekstu umowy pod głosowanie w Kongresie. Jeśli jednak rozmowy się przeciągną, wiele może zależeć tak od ich postępu, jak i od gotowości nowo wybranego prezydenta – być może z innej partii lub z innymi celami polityki handlowej – do kontynuacji prac poprzednika. Z tego względu UE musi wykorzystać okazję, jaką jest przyjęcie TPA przez Kongres, do ożywienia negocjacji.

Republikanie wspierają liberalizację handlu, więc ich prezydenccy kandydaci najprawdopodobniej nie sprzeciwią się umowie z UE. Niekoniecznie tego można się spodziewać po demokratkach. Nawet Hillary Clinton, sekretarz stanu w czasie pierwszej kadencji Obamy, zdystansowała się od negocjowanych przez niego umów handlowych. Jednak nie tylko wynik wyborów prezydenckich wpłynie na negocjacje TTIP. Istotne będzie również, kto uzyska większość w Izbie Reprezentantów i w Senacie, i czy będzie z tej samej partii, co nowo wybrany prezydent. Bez względu na walki polityczne w Kongresie o amerykańską politykę handlową wskazują, że od nich może zależeć także los TTIP.

Główne obawy UE: TPP i wybory prezydenckie. Dzięki TPA pokonana została największa przeszkoda w przejściu do ostatecznej fazy negocjacji TPP. Unia Europejska musi się liczyć z tym, że porozumienie USA z jedenastoma partnerami Azji i Pacyfiku może zostać podpisane jeszcze w tym roku i wejść w życie przed TTIP. Liberalizacja handlu na tych rynkach (odpowiadających za 40% światowego handlu) da rodzimym przedsiębiorstwom przewagę konkurencyjną nad firmami z państw nieuczestniczących w tej umowie – w tym z UE. Unia ma własne umowy o wolnym handlu z niektórymi z tych państw, ale z częścią z nich dopiero je negocjuje. Z tego powodu musi postarać się sfinalizować te rozmowy możliwie szybko – chodzi nie tylko o TTIP, lecz także o umowę z Japonią (EPA). Nie jest też pewne, jak zakończenie negocjacji TPP może wpłynąć na stanowisko USA w negocjacjach z UE. Mając już podpisaną jedną wielką umowę handlową, Amerykanie mogą być mniej chętni do ustępstw, zwłaszcza w kwestiach niezgodnych z rozwiązaniami przyjętymi w TPP.

Dodatkowo, UE mogłaby potraktować TPA jako okazję do wypracowania własnych procedur – Komisja Europejska powinna złożyć do Trybunału Sprawiedliwości zapowiadany wniosek o rozpatrzenie, jakie czynniki powodują, że porozumienie handlowe jest umową mieszaną, a więc wymagającą ratyfikacji przez 28 państw członkowskich, a nie tylko przez Parlament Europejski i Radę UE. Zamiast czekać na decyzję Trybunału, Komisja i rządy państw członkowskich mogłyby wydać oświadczenie, w którym określiłyby proces ratyfikacyjny TTIP jeszcze przed powstaniem ostatecznego tekstu umowy. Już w tym tygodniu Parlament Europejski powinien uchwalić własne stanowisko w sprawie transatlantyckiego porozumienia możliwie dużą większością głosów. Podobnie unijni przywódcy powinni ponowić swoje zapewnienia o poparciu rozmów z USA przed rozpoczynającą się 13 lipca dziesiątą rundą negocjacyjną.

Jeśli zakończenie negocjacji TTIP jeszcze za prezydentury Obamy nie będzie możliwe, unijni negocjatorzy muszą teraz dokonać w nich znaczących postępów, by nowy prezydent nie chciał rozpocząć rozmów od nowa. Jednocześnie powinni pozostawić miejsce w tekście umowy na koncepcje nowego amerykańskiego przywódcy, dzięki czemu będą mogli uchronić się przed koniecznością nieprzewidzianych wcześniej ustępstw. Spór o udzielenie TPA i prawdopodobne debaty nad ratyfikacją TPP stwarzają UE okazję do pozyskania informacji o tym, jak toczy się wewnętrzna amerykańska walka o politykę handlową i czego będzie można się spodziewać po wyborach w 2016 r., po których prawdopodobnie negocjacje TTIP będą kontynuowane.