

RENEGOCJACJA UMOWY NAFTA – PRZESŁANKI, PRIORYTETY I IMPLIKACJE*

Abstrakt: W sierpniu 2017 r. z inicjatywy USA rozpoczęły się rozmowy w sprawie renegotiacji NAFTA. Oficjalnymi przesłankami renegotiacji było dostosowanie Układu do wymogów XXI w. oraz ponowne zrównoważenie korzyści dla sygnatariuszy, które – zdaniem rządu D. Trumpa – nie rozkładają się równomiernie, o czym świadczy utrata miejsc pracy w przemyśle amerykańskim oraz deficyt obrotów towarowych USA z Kanadą i Meksykiem. Zmiana warunków handlu między sygnatariuszami NAFTA wpłynie nie tylko na ich stosunki wzajemne, ale i na handel z partnerami spoza ugrupowania, w tym z Unią Europejską. Niniejszy artykuł ma dwa cele: 1) wstępną ocenę potencjalnych następstw modyfikacji NAFTA lub wycofania się USA z Układu dla polskiej branży motoryzacyjnej, problem istotny ze względu na silne powiązania między producentami unijnymi i północnoamerykańskimi oraz spodziewane zaostrzenie reguł pochodzenia NAFTA na samochody i części samochodowe oraz 2) wyciągnięcie wstępnych wniosków z renegotiacji NAFTA pod kątem ewentualnego wznowienia rozmów UE z USA w sprawie umowy o wolnym handlu. W artykule przeanalizowano charakter powiązań handlowych między sygnatariuszami NAFTA, cele negocjacyjne USA, główne punkty sporne oraz możliwe scenariusze zakończenia renegotiacji. We wnioskach wskazano m.in. dziedziny, w których w przyszłych negocjacjach UE-USA należy liczyć się ze szczególnie protekcyjnym podejściem strony amerykańskiej, oraz możliwe dwojakie skutki renegotiacji NAFTA dla polskiej branży motoryzacyjnej.

Słowa kluczowe: NAFTA, deficyt handlowy, reguły pochodzenia, przemysł motoryzacyjny, Unia Europejska.

Kody JEL: F15, F60.

NAFTA RENEGOTIATIONS – MOTIVES, PRIORITIES AND IMPLICATIONS

Abstract: In August 2017, on the initiative of the United States, talks on the renegotiation of North American Free Trade Agreement (NAFTA) were launched. The US official motivation was to update the Agreement to the requirements of the 21st century economy and rebalance benefits for signatories. The gains, according to the Trump administration, have not been evenly distributed, given the US manufacturing job losses and trade deficits with Canada and Mexico. The remodelled NAFTA may affect not only its signatories' mutual relations, but also trade with partners outside the grouping, including the European Union. The paper has two goals: 1) to assess primarily the potential consequences of NAFTA modification or the U.S. withdrawal from NAFTA for the Polish automotive industry, given strong linkages between NAFTA and European auto manufacturers and the expected strengthening of NAFTA automobile rules of origin, 2) to draw preliminary conclusions from the NAFTA renegotiation for the prospective resumption of EU-US talks on the multilateral agreement. The article analyses the US negotiating objectives, the main sticking points and the possible outcome of renegotiations. In the conclusions there were indicated inter alia the areas in which, in the future EU-US trade talks, one will have to reckon with an especially protectionist approach on the American side. Possible two-fold effects of the NAFTA renegotiations for the Polish automotive industry were also pointed out.

Keywords: NAFTA, trade deficit, rules of origin, automotive industry, European Union.

JEL codes: F15, F60.

Wprowadzenie

W maju 2017 r. rząd D. Trumpa poinformował Kongres, że chce renegotjować Północnoamerykański Układ o Wolnym Handlu (NAFTA). Formalne rozmowy w sprawie unowocześnienia NAFTA rozpoczęły się w sierpniu 2017 r. Oficjalnymi przesłankami renegotiacji ze strony Stanów Zjednoczonych Ameryki (dalej Stany Zjednoczone) były: dostosowanie Układu do wymogów XXI wieku (uwzględnienie nowych aspektów handlu międzynarodowego, takich jak handel

Unia Europejska.pl Nr 6 (247) 2017

elektroniczny czy łańcuchy dostaw) oraz ponowne zrównoważenie korzyści dla sygnatariuszy. Korzyści te – zdaniem rządu D. Trumpa – nie rozkładają się równomiernie, o czym świadczy utrata miejsc pracy w przemyśle amerykańskim oraz deficyt w handlu towarami z Kanadą i Meksykiem. Za ważne przesłanki, choć niewymieniane wprost, można uznać świeże doświadczenia USA z rokowań Partnerstwa Transpacyficznego – TTP (uczestniczyły w nich także Kanada i Meksyk)¹ oraz Partnerstwa Transatlantyckiego w dziedzinie Handlu i Inwestycji (TTIP)², a także zacieśnianie przez UE relacji handlowych z dwoma pozostałymi członkami NAFTA, czyli wejście w życie umowy o wolnym handlu z Kanadą (CETA) we wrześniu 2017 r. oraz zaawansowane negocjacje z Meksykiem w sprawie unowocześnienia umowy handlowej³. Za nieprzywoływany oficjalnie motyw renegotjacji NAFTA można uznać także obawy Stanów Zjednoczonych przed ekspansją chińską na półkuli zachodniej, a zwłaszcza w Meksyku, który w wyniku reformy z 2013 r. otworzył dla zagranicznych inwestorów nowe sektory gospodarki, w tym bardzo interesujący Chiny sektor energii.

Liczne opracowania⁴ pokazują, że wpływ NAFTA na gospodarkę amerykańską był umiarkowany, a dynamiczny rozwój handlu w regionie (w latach 1993-2017 handel USA z Kanadą i Meksykiem wzrósł z 337 mld USD do 1290 mld USD, w tym obroty z Kanadą prawie trzykrotnie, a z Meksykiem ponad sześciokrotnie⁵) nastąpiły niezależnie od umowy, chociaż prawdopodobnie byłyby wolniejszy (Villarreal i Fergusson 2017). Na handel i inwestycje w regionie wpływały różne inne czynniki, jak wzrost gospodarczy, kryzysy finansowe czy zmiany kursów walutowych. Realizowana w ramach NAFTA liberalizacja handlu miała znaczenie głównie dla stosunków z Meksykiem, ponieważ Stany Zjednoczone i Kanadę łączyło już wcześniej dwustronne porozumienie CUSFTA (*The Canada-U.S. Free Trade Agreement of 1989*), a przed nim umowa o handlu samochodami (*Canada-U.S. Auto Pact of 1965*).

Proces renegotjacji NAFTA pozwala poznać obecne priorytety amerykańskiego rządu, kwestie uważane za szczególnie drażliwe oraz przebieg „czerwonych linii”. Dostarcza więc wskazówek, które mogą być przydatne dla Unii Europejskiej w kontekście ewentualnego wznowienia rozmów z USA o wolnym handlu. Pokazuje m.in., w jakich obszarach Unia mogłaby liczyć na kompromis.

Niniejszy artykuł ma dwa cele: 1) wstępną ocenę potencjalnych następstw modyfikacji NAFTA lub wycofania się USA z Układu dla polskiej branży motoryzacyjnej, 2) wyciągnięcie wstępnych wniosków z renegotjacji NAFTA możliwych do wykorzystania w sytuacji ewentualnego wznowienia rozmów Unii Europejskiej ze Stanami Zjednoczonymi w sprawie umowy o wolnym handlu. Skutki renegotjacji NAFTA dla branży motoryzacyjnej są o tyle ważne, że planowane zaostrzenie reguł pochodzenia dla samochodów i części samochodowych może zagrozić dezintegracją transatlantyckiego łańcucha wartości, którego częścią są polscy producenci.

Punktem wyjścia analizy celów negocjacyjnych USA, głównych punktów spornych oraz możliwych scenariuszy

jest analiza charakteru powiązań handlowych sygnatariuszy NAFTA. W artykule wykorzystano głównie z amerykańskich statystyk handlu brutto oraz statystyk handlu wartości dodaną OECD-WTO (*Trade in Value Added – TiVA*).

Kanada i Meksyk jako partnerzy handlowi USA – charakter powiązań

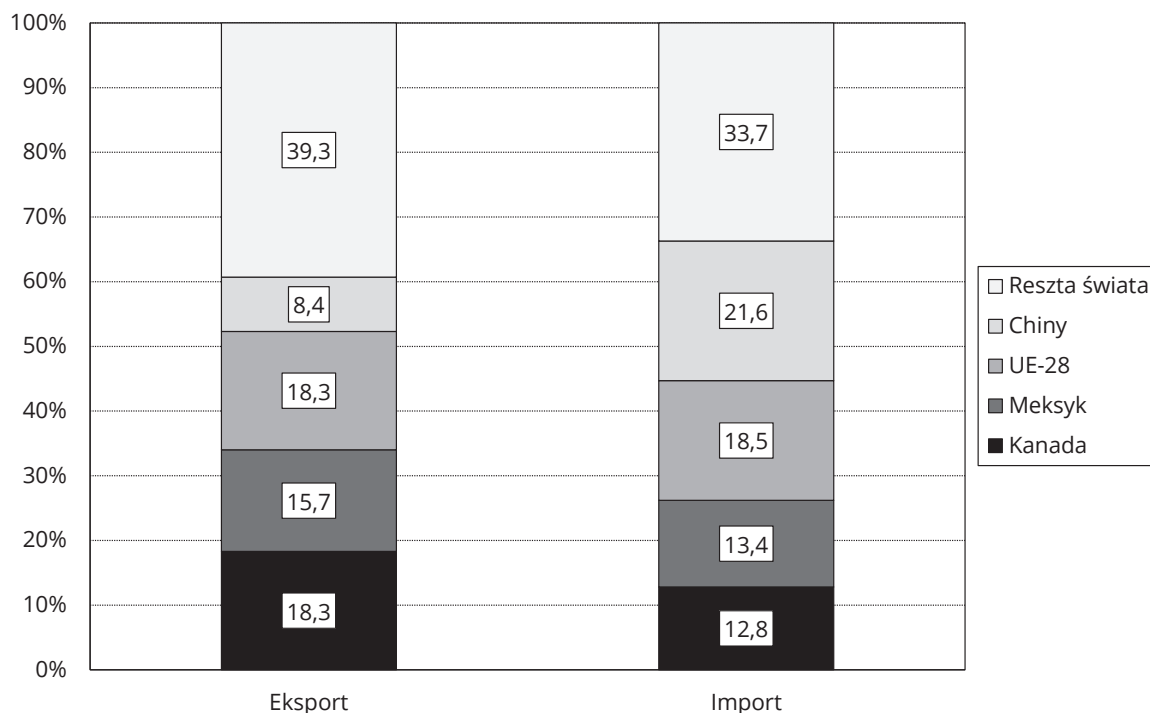
Kanada i Meksyk są największymi, indywidualnymi odbiorcami amerykańskich towarów oraz drugim i trzecim (po Chinach) dostawcą towarów na rynek USA. W 2017 r. przypadła na nie 1/3 wartości amerykańskiego eksportu i ponad 1/4 wartości importu (wykres 1).

Stany Zjednoczone są czołowym partnerem handlowym Kanady i Meksyku, natomiast kraje te są dla siebie rynkami marginalnymi (por. tabele 1 i 2). Taki układ przypomina model „piasty i szprych” (*hub and spokes*)⁶ ze Stanami Zjednoczonymi w roli piasty. Co ciekawe, uniknięcie takiego charakteru powiązań uważano za ważną przesłankę utworzenia NAFTA w 1994 r. (Wonnacott 1990; Kowalczyk i Wonnacott 1992; Eden 1995; Whalley 1996; Hussain 2012). Trójstronna strefa wolnego handlu miała być antidotum na dwustronny charakter stosunków USA ze „szprychą południową i północną”. Na podstawie przytoczonych niżej danych o handlu (tabele 1 i 2) można jednak wnioskować, że w okresie funkcjonowania NAFTA, mimo niewielkiego zwiększenia udziału Meksyku w handlu Kanady i udziału Kanady w przywozie z Meksyku, układ piasta-szprychy utrzymał się, a patrząc z pozycji Meksyku jako eksportera – nawet się umocnił (zwiększenie udziału USA w eksporcie o 6 p.p. i spadek udziału Kanady o 2,7 p.p.). Asymetria w potencjale gospodarczym (wielkości PKB partnerów handlowych i PKB na mieszkańca) i zasobach (ludzkich, finansowych, bogactwach naturalnych) oraz położenie geograficzne okazały się czynnikami nieporównywalnie istotniejszymi niż brak barier w handlu, tym bardziej że niektóre bariery pozostały (np. cła antydumpingowe i wyrównawcze oraz cła na niektóre artykuły rolno-żywnościowe). Próby dywersyfikacji rynków zbytu przez Kanadę i Meksyk drogą zawierania licznych umów o wolnym handlu (Kanada – 13 umów obejmujących 44 państwa, Meksyk – 11 umów obejmujących 46 państw) (WTO, <http://>) nie przyniosły na razie widocznych efektów. Zmniejszyło się natomiast wyraźnie uzależnienie Meksyku od USA w imporcie (tabela 2).

Cechą charakterystyczną obrotów towarowych USA z pozostałymi członkami NAFTA, zwłaszcza z Meksykiem, jest wyższy niż przeciętnie w ich handlu stopień koncentracji mierzony udziałem trzech najważniejszych grup towarowych, wyodrębnionych według działów klasyfikacji HS. W 2017 r. na trzy działy przypadało 50% wartości importu z Kanady oraz 42% wartości amerykańskiego eksportu do tego kraju, w przypadku Meksyku wskaźniki te były wyższe i wynosiły odpowiednio – 63% i 43% (wykresy 2 i 3). Dla porównania, w amerykańskim handlu towarami ogółem wskaźniki te wynosiły w tymże okresie: w imporcie – 42%, a w eksporcie – 33%⁷.

Wykres 1

Struktura geograficzna handlu towarowego USA w 2017 r., w %



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych US Census Bureau.

Tabela 1

Udział państw członkowskich NAFTA w ich eksporcie towarów w latach 1991 i 2017, w %

Eksporter \ Odbiorca	USA		Kanada		Meksyk	
	1991	2017	1991	2017	1991	2017
USA	x	x	75,0	75,0	74,0	80
Kanada	20,0	18,3	x	x	5,5	2,8
Meksyk	8,0	15,7	0,4	1,7	x	x

Źródło: Rok 1991 (Eden 1995, s. 44-45); rok 2017: obliczenia własne na podstawie: danych Statistics Canada, Imports, Exports, and Trade Balance of Goods; bazy danych Comtrade-WITS oraz US Census Bureau.

Tabela 2

Udział państw członkowskich NAFTA w ich imporcie towarów w latach 1991 i 2017, w %

Importer \ Nadawca	USA		Kanada		Meksyk	
	1991	2017	1991	2017	1991	2017
USA	x	x	64,0	64,6	72,0	51,7
Kanada	19,0	12,8	x	x	0,8	2,6
Meksyk	6,0	13,4	2,0	3,7	x	x

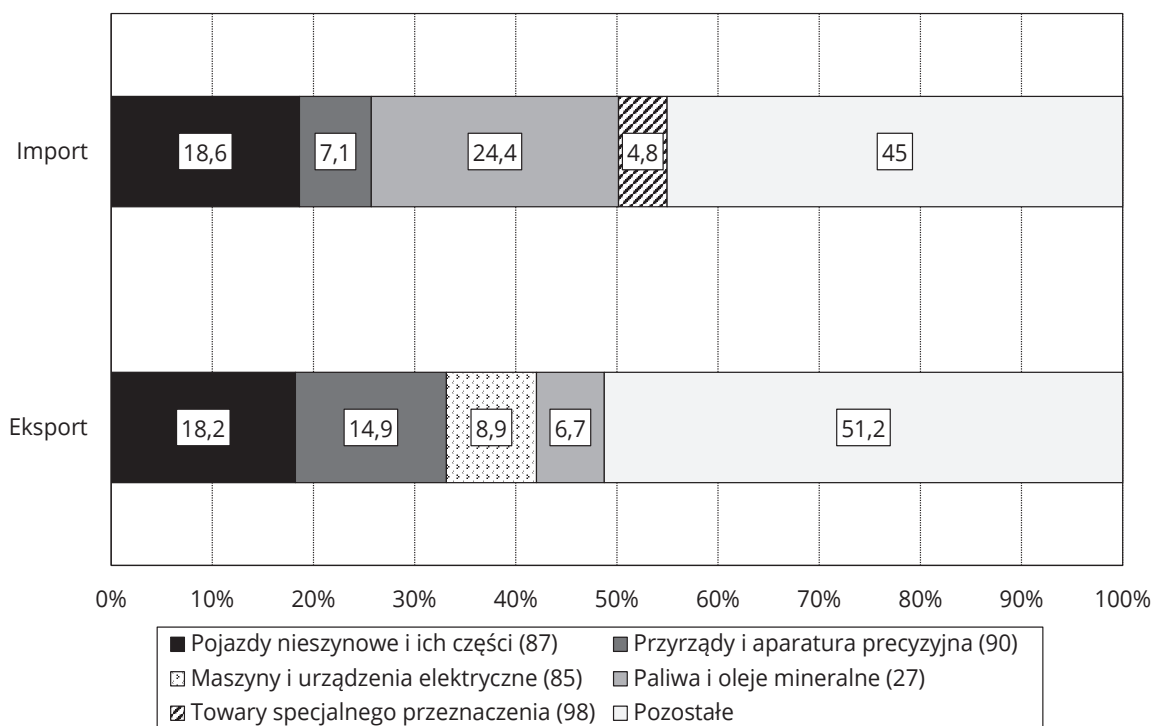
Źródło: Jak w tabeli 1.

W handlu USA z obu krajami duże znaczenie mają pojazdy nieszynowe i części do nich (dział 87 HS). W 2017 r. w ujęciu wartościowym kraje te były odbiorcami prawie 56% amerykańskiego eksportu (Kanada – 40%)

i dostawcami 48% amerykańskiego importu towarów tego działu ogółem⁸. Pojazdy nieszynowe i części do nich zajmowały pierwsze miejsce w amerykańskim eksporcie do Kanady i drugie w imporcie z tego kraju, za paliwami

Wykres 2

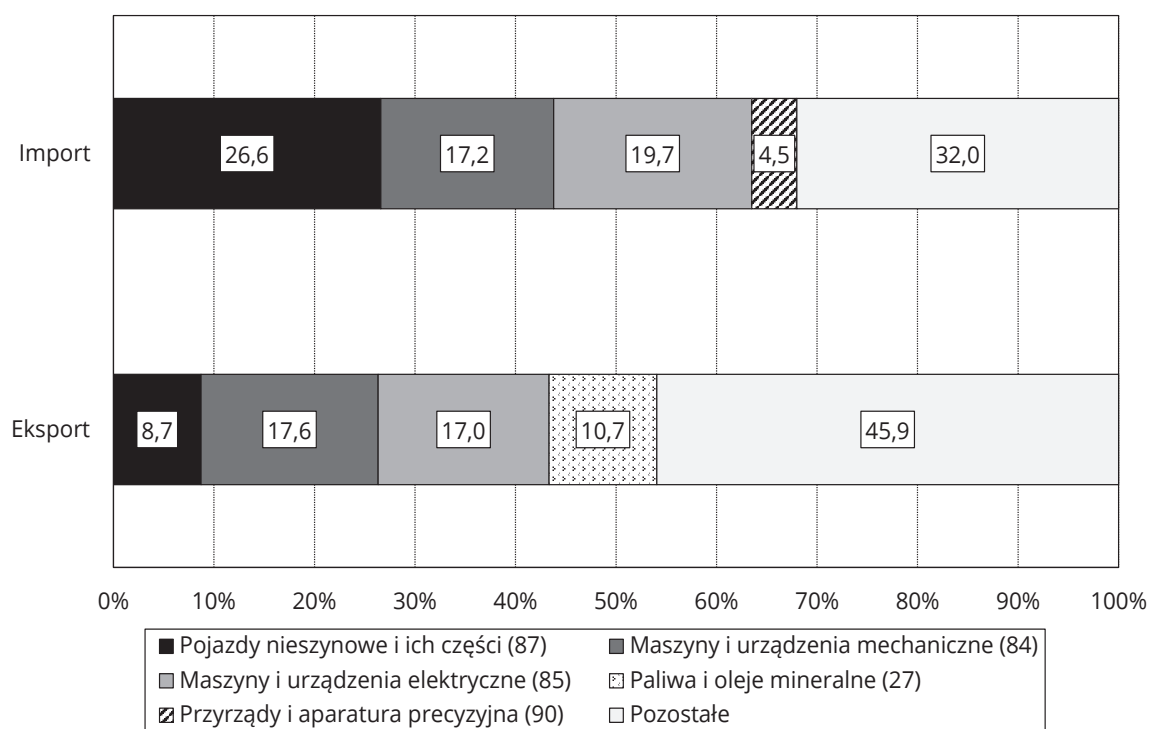
Struktura obrotów towarowych USA z Kanadą wg działów HS w 2017 r., w %



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych US International Trade Administration, TradeStats Express.

Wykres 3

Struktura obrotów towarowych USA z Meksykiem wg działów HS w 2017 r., w %



Źródło: Jak w wykresie 2.

mineralnymi, na które przypadała w 2017 r. prawie 1/4 wartości amerykańskiego importu z tego kraju ogółem. W eksporcie do Kanady na drugiej pozycji uplasowały się przyrządy i aparatura precyzyjna (wykres 2). W handlu USA z Meksykiem ważną rolę – zwłaszcza w eksporcie – odgrywały także, oprócz pojazdów nieszynowych i części samochodowych, maszyny i urządzenia – mechaniczne i elektryczne (wykres 3).

Wysoki udział samochodów i części samochodowych w handlu USA z Kanadą można w znacznej mierze przypisać procesowi ich integracji zapoczątkowanemu umową o handlu samochodami z 1965 r. i rozwijanemu następnie w ramach CUSFTA i NAFTA. W przypadku Meksyku, obok umowy NAFTA, katalizatorem rozwoju przemysłu motoryzacyjnego był uruchomiony jeszcze w latach 60. ubiegłego wieku program wsparcia eksportu (ramka 1).

Ramka 1

Program wsparcia eksportu – The Mexican Government's Maquiladora Export Program

Program pozwalał zagranicznym przedsiębiorstwom przetwórczo-montażowym ulokowanym w regionie graniczącym z USA (obowiązywał wówczas całkowity zakaz udziału kapitału zagranicznego w przemyśle) sprowadzać bez cła i z ulgami podatkowymi: maszyny, urządzenia, materiały, części i komponenty do produkcji pod warunkiem, że 20% produktów końcowych będzie wyeksportowane. Procent produkcji przeznaczony na rynek krajowy zmieniał się. Po wejściu w życie umowy NAFTA zagraniczne przedsiębiorstwa objęte tym programem oraz krajowe przedsiębiorstwa produkujące na eksport włączono do programu *The Maquiladora Manufacturing Industry and Export Services* (IMMEX). W pierwszym etapie programu (lata 1994-2000) dopuszczono bezcłowy przywóz towarów przeznaczonych do produkcji eksportowej do Meksyku niezależnie od kraju ich pochodzenia oraz sprzedaż zmontowanych wyrobów na krajowym rynku bez limitów. W drugim etapie (od 2001 r.) bezcłowy import rozszerzono na wszystkie towary pochodzące z USA lub Kanady (sprowadzane nie tylko na potrzeby *maquiladoras*), uzależniając jednak przyznanie preferencyjnego statusu od spełnienia reguł pochodzenia NAFTA; pierwotny program *maquiladora* przestał istnieć, na terenie całego Meksyku zaczęły obowiązywać jednolite zasady przywozu towarów do montażu (Villarreal 2018, s. 7-8).

Program ten stymulował rozwój swoistej odmiany *offsharingu*, tzw. *nearsharingu* w branżach motoryzacyjnej, elektronicznej i lotniczej. Efektem powyższych procesów był rozwój regionalnych, pionowych sieci dostaw i zjawiska zwanego *America Factory*.

Znaczna część handlu USA z Kanadą i Meksykiem ma charakter wewnątrz korporacyjny (*intra-firm trade*)⁹. W 2016 r. stanowił on 40% amerykańskiego eksportu do Kanady i 50% importu z tego kraju oraz 42% amerykańskiego eksportu do Meksyku i 71% przywozu z tego kraju (tabela 3).

W handlu USA ogółem wskaźniki te były niższe – wynosiły 32% wywozu oraz 49% przywozu. Podobnie jak w handlu ogółem, w handlu USA z obu partnerami udziały handlu wewnątrz korporacyjnego były wyższe w imporcie niż w eksporcie. Wysoki udział handlu wewnątrz korporacyjnego nie jest wyróżniającą cechą relacji między USA i pozostałymi państwami NAFTA. Świadczy o tym przykład Niemiec, a także – w mniejszym stopniu – Polski (tabela 3). W przypadku pojazdów silnikowych prawie cały ich przywóz do USA odbywa się między podmiotami powiązanymi kapitałowo.

Tabela 3

Udział handlu wewnątrz korporacyjnego w handlu USA z wybranymi krajami w 2016 r., w %

Strumień handlu	Kanada	Meksyk	Niemcy	Polska	Średnia dla USA
Eksport ogółem	40	42	35	23	32
Pojazdy silnikowe (NAICS 3361)	97	63	58	89	72
Import ogółem	50	71	69	56	49
Pojazdy silnikowe (NAICS 3361)	98	98	99	99	98

Uwaga: 1) nie uwzględniono obrotów niezgłoszonych (*non-reported trade*), 2) kategoria „eksport” nie uwzględnia towarów reeksportowanych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie NAICS Related Party Database oraz U.S. Goods Trade: Imports and Exports by Related-Parties, 2016; U.S. Census Bureau.

Kolejną charakterystyczną cechą stosunków handlowych USA z Kanadą i Meksykiem jest trwały ujemny bilans obrotów towarowych. Ponieważ zjawisko to jest jednocze-

śnie ważnym powodem wszczęcia procesu renegocjacji NAFTA, zostanie ono szerzej przeanalizowane w dalszej części.

Cele renegotjacji NAFTA

Przedstawiona Kongresowi przez rząd D. Trumpa w lipcu 2017 r. lista (zaktualizowana w listopadzie tegoż roku) zawierała ponad 100 indywidualnych celów negocjacyjnych w 22 dziedzinach (tabela 4). Są one mniej radykalne niż można byłoby wnioskować z kampanii wyborczej (*Buy Ame-*

rican, Hire American), niemniej pobrzmiwają w nich wyraźnie preferencje dla interesów amerykańskich. Większość celów dotyczy dziedzin już uregulowanych w NAFTA lub w umowach towarzyszących¹⁰. Do nowych zagadnień należą handel cyfrowy towarami i usługami (m.in. propozycja niestosowania ceł na produkty cyfrowe) oraz transgraniczne przepływy danych.

Tabela 4

Dziedziny, w których sformułowano szczegółowe cele negocjacyjne dla rozpoczęcia renegotjacji NAFTA

Handel towarami	Polityka konkurencji
Środki sanitarne i fitosanitarne (SPS)	Prawo pracy
Sprawy celne, ułatwienia w handlu i reguły pochodzenia	Środowisko przyrodnicze
Barierzy techniczne w handlu (TBT)	Przeciwdziałanie korupcji
Dobre praktyki	Środki ochrony handlu
Handel, usługi telekomunikacyjne i finansowe	Zamówienia publiczne
Handel cyfrowy towarami i usługami i transgraniczny przepływ danych	Małe i średnie przedsiębiorstwa
Inwestycje	Energia
Własność intelektualna	Rozstrzygnięcie sporów
Uczciwe procedury w branżach farmaceutycznej i urzędów medycznych	Ogólne
Przedsiębiorstwa państwowe i kontrolowane	Kwestie walutowe

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (*Summary of Specific Negotiating Objectives...November 2017*).

Mając na uwadze perspektywę europejską oraz punkty sporne w rokowaniach TTIP, niżej przedstawiono wybrane zadeklarowane cele z pięciu obszarów negocjacyjnych (dwa pierwsze cele, uważane powszechnie za priorytetowe, zostaną następnie omówione szerzej):

- 1) **Handel towarami.** „Poprawa bilansu handlowego Stanów Zjednoczonych i zmniejszenie deficytu z Kanadą i Meksykiem”.
- 2) **Reguły pochodzenia.** „Aktualizacja i wzmocnienie reguł pochodzenia, aby stymulowały produkcję w Ameryce Północnej, a w szczególności w Stanach Zjednoczonych”¹¹.
- 3) **Zamówienia publiczne.** „Zwiększenie możliwości amerykańskich firm sprzedawania amerykańskich produktów i usług w państwach NAFTA. Zapewnienie wzajemności w dostępie do rynku dla amerykańskich towarów, usług i dostawców w Kanadzie i Meksyku. Wykluczenie poziomu stanowego i lokalnego z negocjacji w dziedzinie zamówień publicznych. Zachowanie krajowych preferencyjnych programów zakupów, w tym programu „Kupuj amerykańskie” w federalnych programach pomocy dla projektów stanowych i lokalnych, w usługach transportowych, pomocy żywnościowej i wsparciu gospodarstw rolnych oraz w kluczowych zamówieniach publicznych Departamentu Obrony”.
- 4) **Inwestycje.** „Zabezpieczenie dla amerykańskich inwestorów w NAFTA zasadniczych praw zgodnych z zasadami i praktyką prawniczą USA, a jednocześnie zapewnienie, że

inwestorom z państw NAFTA nie zostaną przyznane w Stanach Zjednoczonych większe istotne prawa niż inwestorom krajowym”.

- ☞ „Ustalenie zasad, które zmniejszą lub wyeliminują bariery dla inwestycji USA we wszystkich sektorach w państwach NAFTA”, w tym: zasad narodowego traktowania i najwyższego uprzywilejowania. Wprowadzenie zakazu: ograniczenia transferów kapitału związanych z inwestycjami, wymuszania transferu technologii i wyznaczania lokalizacji technologii oraz wyłączenia bez wypłaty niezwłocznego, adekwatnego i efektywnego odszkodowania, zgodnego z zasadami prawnymi i praktyką USA.
- ☞ „Wprowadzenie minimalnego standardu traktowania na mocy międzynarodowego prawa zwyczajowego, zgodnego z zasadami prawnymi i praktyką USA”.
- ☞ „Zapewnienie odpowiednich procedur rozstrzygania sporów inwestycyjnych, przy jednoczesnym zapewnieniu ochrony suwerenności USA i utrzymaniu silnego przemysłu krajowego”.
- 5) **Rozstrzygnięcie sporów.** „Ustanowienie procedur zapewniających, że zespoły orzekające będą powoływane w terminie i będą dysponować odpowiednią wiedzą fachową. Zapewnienie mechanizmów gwarantujących, że strony umowy zachowają kontrolę nad sporami i będą mogły odnieść się do sytuacji, gdy panel wyraźnie popełnił błąd w ocenie okoliczności faktycznych lub zobowiązań” (*Summary of Specific Negotiating Objectives...November 2017*)¹².

Ważnym, ale jednocześnie kontrowersyjnym celem okazał się dopisany w listopadowej aktualizacji celów postulat przeprowadzania okresowego przeglądu korzyści wynikających z NAFTA. Nie jest on doprecyzowany, ale z doniesień prasowych wynika, że chodzi o klauzulę automatycznego wygaśnięcia (*sunset clause*), o czym niżej.

Najbardziej kontrowersyjne punkty renegotjacji

Dotychczasowy postęp w rokowaniach NAFTA nie rokuje ich szybkiego zamknięcia (początkowo planowano, że stanie się to w marcu 2018 r.), istnieją bowiem poważne różnice stanowisk między sygnatariuszami Układu (Weekes 2017, Villarreal 2018, s. 33). Jedną ze spornych kwestii jest wspomniana klauzula automatycznego wygaśnięcia umowy. Zgodnie z propozycją USA układ trójstronny wygasłby automatycznie po upływie pięciu lat, chyba, że strony zdecydowałyby się go odnowić. Z kolei Kanada i Meksyk uważają, że wprowadzenie takiej klauzuli byłoby sprzeczne z podstawowym celem umów międzynarodowych, tj. zapewnieniem przewidywalności i stabilności warunków działania podmiotów gospodarczych („The Economist” 27.10.2017). Niepewność prawna w szczególności dotknęłaby inwestorów, których horyzont czasowy zazwyczaj przekracza pięć lat. Komentatorzy ponadto zwracają uwagę, że wskazywane możliwe kryterium – poprawa salda bilansu handlowego – miałyby charakter uznaniowy.

Inną kwestią sporną jest system rozstrzygania sporów. Obecnie NAFTA przewiduje trzy mechanizmy rozstrzygania sporów: 1) normalną procedurę międzyrządową rozstrzygania sporów między stronami w zakresie sporów odnoszących się do interpretacji porozumienia, 2) specjalne bilateralne zespoły orzekające (panele) do rozstrzygania sporów w kwestii zgodności ceł antidumpingowych i wyrównawczych z prawem krajowym (rozdział 19 NAFTA) oraz 3) rozstrzyganie sporów między inwestorem a państwem (ISDS). W przypadku pierwszego mechanizmu rozstrzygania sporów – międzyrządowego – USA proponują, aby panele miały charakter doradczy. Strony mogłyby stwierdzić, że ustalenia paneli były błędne i tym samym je zignorować. Jeśli chodzi o panele specjalne, Stany Zjednoczone postulują ich zniesienie. Kanada i Meksyk są temu przeciwnie. Z kolei w systemie ISDS należałoby, według propozycji władz amerykańskich, złagodzić kryteria przyjmowane do ustalenia naruszenia postanowień umowy, a ponadto przyznać stronom prawo do całkowitego wycofania się z nego (Weekes 2017).

Zarówno Kanada, jak i Meksyk są przeciwnie przyjęciu wysokiego, obowiązkowego progu minimalnego zaangażowania lokalnych producentów (*local content*) w przemyśle samochodowym (patrz propozycje USA dotyczące reguł pochodzenia). Ponadto Kanada nie chce się zgodzić na oczekiwane przez Stany Zjednoczone szersze otwarcie swojego rynku zamówień publicznych oraz zniesienie systemu zarządzania podażą w rolnictwie (m.in. w branży mleczarskiej). W trzech kwestiach wszystkie strony są zgodne: należy utrzymać wolny handel, poprawić standardy

pracy i ochrony środowiska naturalnego oraz wspierać ułatwienia w handlu (*This is what the US, Canada, and Mexico want...*2017).

Deficyt handlowy USA z państwami NAFTA

Ujemny bilans handlowy USA z Kanadą i Meksykiem był – jak wspomniano – jednym z oficjalnych powodów wszczęcia renegotjacji NAFTA. Przez cały okres obowiązywania NAFTA (z wyjątkiem niewielkiej nadwyżki z Meksykiem w 1994 r.) Stany Zjednoczone notowały z obu krajami ujemne saldo obrotów towarowych (wykres 4).

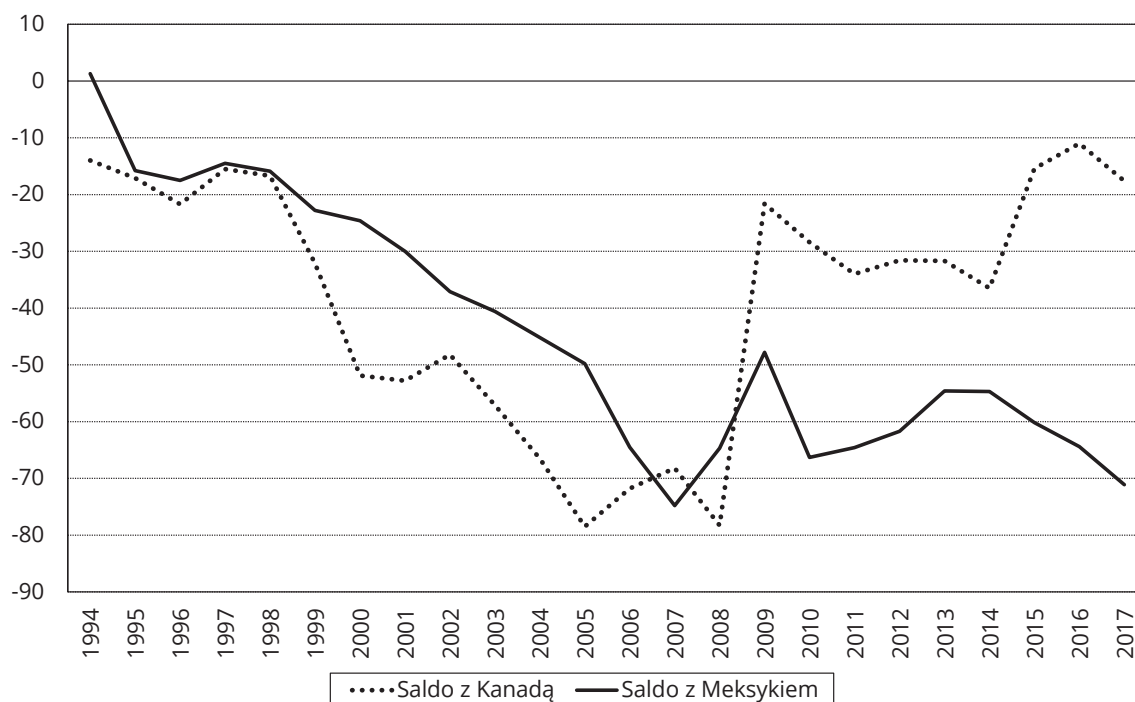
W latach 1994-2017 skumulowany deficyt USA w obrotach towarowych z Kanadą wyniósł 918 mld USD, a z Meksykiem – 1062 mld USD¹³. Ujemne saldo w handlu z Kanadą było trwałym zjawiskiem jeszcze przed utworzeniem NAFTA, natomiast w handlu z Meksykiem sytuacja zmieniała się – np. w latach 1991-1993 USA notowały z tym krajem niewielką nadwyżkę. Ujemne saldo obrotów towarowych USA z obu krajami roso do 2008 r. Po 2009 r. wyraźnie się zmniejszyło w handlu z Kanadą (jedną z przyczyn był spadek cen ropy naftowej), natomiast z Meksykiem utrzymywało się na stosunkowo wysokim poziomie, z tendencją wzrostową w ostatnich trzech latach. Był to efekt nasilających się zmian w organizacji produkcji po obu stronach granicy amerykańsko-meksykańskiej i rozwoju regionalnych sieci dostaw.

Przypisanie przez rząd prezydenta D. Trumpa tak wielkiej wagi do deficytu w handlu z państwami NAFTA wywołało liczne komentarze i zastrzeżenia. Kwestionowano zasadność stosowania narzędzi polityki handlowej do redukcji deficytu handlowego, a także podkreślano, że ujemny bilans handlowy w stosunkach bilateralnych nie musi być uznawany za niekorzystny (*A Path Forward for NAFTA* 2017; Carmichael 2017; Rashish 2017). Politycy i analitycy przedstawiali ponadto następujące kontrargumenty:

- 1) Nie można koncentrować się wyłącznie na bilansie obrotów towarowych. Ze względu na rosnącą rolę usług w gospodarce należy brać pod uwagę także bilans obrotów usługowych (argument podnoszony głównie przez stronę kanadyjską).
- 2) Ważna jest struktura deficytu; w przypadku obu partnerów handlowych, a zwłaszcza Kanady, istotną rolę odgrywa import produktów mineralnych, głównie ropy naftowej; bez uwzględnienia tych pozycji, deficyt USA byłby znacznie niższy, a okresowo nawet dodatni (argument podnoszony szczególnie przez stronę kanadyjską).
- 3) Dynamicznie rozwijający się proces fragmentaryzacji produkcji i specjalizacji funkcjonalnej wymaga innej metody mierzenia korzyści z handlu (handel wartością dodaną, a nie według tradycyjnych statystyk opartych na deklaracjach celnych – argument podnoszony głównie przez stronę meksykańską oraz północnoamerykańskich producentów samochodów).

Wykres 4

Saldo obrotów towarowych USA z Kanadą i Meksykiem w latach 1994-2017, w mld USD



Źródło: Dane US Census Bureau.

Wspomniane kontrargumenty warto skomentować, szerzej zostanie omówiony trzeci z nich.

Ad 1) USA mają od lat nadwyżkę w handlu usługowym z obu krajami, według danych szacunkowych US Trade Representative w 2017 r. wyniosła ona blisko 26 mld USD

w handlu z Kanadą oraz 7 mld USD z Meksykiem¹⁴. Dla porównania – deficyt w obrotach towarowych z Kanadą wyniósł 17,6 mld USD, a z Meksykiem – 71,1 mld USD. Łączne saldo w handlu z Kanadą jest więc dodatnie, natomiast z Meksykiem – ujemne (tabela 5).

Tabela 5

Bilans handlowy USA z Kanadą i Meksykiem w 2017 r., w mld USD

Wyszczególnienie	Kanada	Meksyk
Ekspert towarów i usług	341	276
-- Ekspert paliw i olejów mineralnych	19	26
Import towarów i usług	333	340
-- Import paliw i olejów mineralnych	73	11
Saldo obrotów towarowych i usługowych	8	-64
Saldo obrotów towarowych i usługowych z wyłączeniem paliw i olejów mineralnych	62	-79

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (U.S.-Mexico Trade Facts oraz U.S.-Canada Trade Facts, [http](#)).

Warto dodać, że w 2017 r. deficyt USA w handlu towarowym z Kanadą stanowił zaledwie 3% wartości wzajemnych obrotów towarowych, natomiast z Meksykiem – prawie 13%.

Ad 2) W handlu produktami mineralnymi (dział 27 HS - paliwa mineralne, oleje mineralne i produkty ich destylacji;

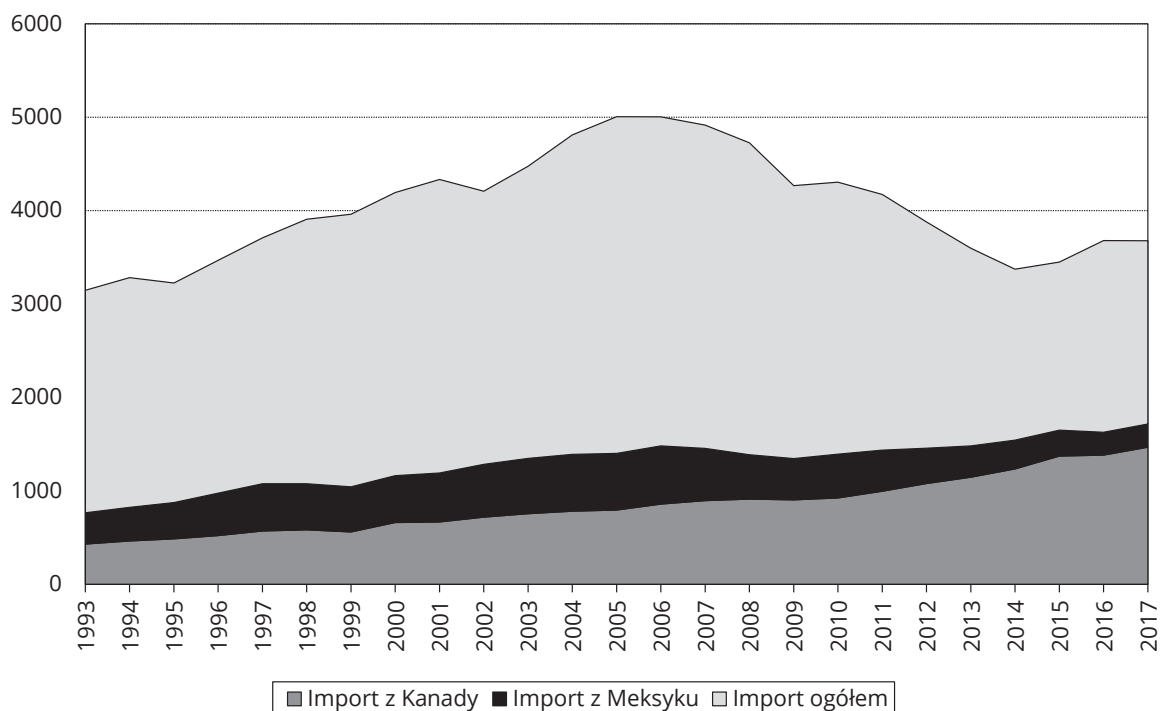
substancje bitumiczne; woski mineralne) Stany Zjednoczone przez lata notowały ujemny bilans z Kanadą i Meksykiem, głównie za sprawą importu ropy naftowej. Od 2007 r. ze względu na rozwój własnej produkcji z łupków bitumicznych amerykański import ropy i produktów naftowych systematycznie się zmniejszał (tendencja spad-

kowa zatrzymała się w 2015 r.) – wykres 5. Meksyk należał do grupy głównych dostawców, którzy najdotkliwiej odczuli tę zmianę (w latach 2007-2017 import ropy i produktów naftowych z tego kraju zmalał o ponad połowę)¹⁵. W wyrażeniu wartościowym najsilniejszy spadek nastąpił po 2011 r. (w 2016 r. wartość przywozu z Meksyku stanowiła niecałe 20% wartości przywozu w 2011 r., w 2017 r. – 25%). W rezultacie zmian wolumenu i cen produktów mineralnych od 2015 r. Stany Zjednoczone notują w han-

dlu tymi produktami z Meksykiem rosnącą nadwyżkę. Inna jest sytuacja w handlu z Kanadą, która jest największym dostawcą ropy naftowej i produktów naftowych do USA (większym niż wszystkie kraje OPEC łącznie)¹⁶. Od utworzenia NAFTA wolumen importu z Kanady systematycznie rośnie (wykres 5). W efekcie udział Kanady w dostawach ropy i produktów naftowych do USA zwiększył się z 14% w 1994 r., do prawie 20% w 2008 r. i 40% w 2017 r.

Wykres 5

Import ropy i produktów naftowych z Kanady i Meksyku do USA w latach 1993-2017, w tys. baryłek



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych U.S. EIA, Imports by Country of Origin.

W ujęciu wartościowym, ze względu na spadek cen ropy naftowej, import z Kanady w ostatnich latach zmalał (z malała również wartość amerykańskiego eksportu produktów mineralnych do tego kraju). W efekcie deficyt w handlu towarowym USA z Kanadą, oscylujący w latach 2011 -2014 wokół 83-84 mld USD, zmniejszył się po 2015 r., osiągając w 2017 r. wartość 54 mld USD, z czego 44 mld przypadało na ropę naftową¹⁷. Jak wynika z danych zamieszczonych w tabeli 5, zasadny jest argument rządu kanadyjskiego ("The Wall Street Journal" 15.03.2018), aby brać pod uwagę nie tylko saldo obrotów handlowych, ale również jego strukturę.

Ad 3) Wyciąganie przez prezydenta D. Trumpa wniosków jedynie na podstawie tradycyjnych statystyk handlu zagranicznego i podejmowanie na ich podstawie poważnych decyzji politycznych było dość powszechnie krytykowane. Wskazywano bowiem, że nie uwzględniają one wartości dodanej w USA, zawartej w przetworzonych towarach

przemysłowych importowanych z krajów partnerskich. Odpierając zarzuty, Departament Handlu USA przedstawił raport U.S. - Produced Value in U.S. Imports from NAFTA (Flatness i Rasmussen 2017) oparty na badaniach wartości dodanej OECD-WTO¹⁸. Z badań tych wynika, że udział Stanów Zjednoczonych w imporcie z Kanady, a jeszcze bardziej z Meksyku, znacznie zmalał od połowy lat 90. (odpowiednio o 6 p.p. i 10 p.p.) (tabela 6). O ponad 8 p.p. zmalał także udział wartości wyprodukowanej w USA w imporcie z Kanady i Meksyku głównej pozycji w obrotach towarowych państw NAFTA, tj. pojazdów silnikowych (tamże). W odniesieniu do 2000 r. spadek udziału Stanów Zjednoczonych był znacznie wyższy – przekraczał 11 p.p. Był to jednak efektem ekspansji azjatyckiej, a nie państw partnerskich NAFTA.

Wykorzystanie danych OECD-WTO o handlu wartością dodaną do uzasadnienia poważnych zmian w stosunkach handlowych między USA a Meksykiem, w tym w dziedzinie

reguł pochodzenia w branży motoryzacyjnej, zostało mocno skrytykowane przez Amerykańską Radę Polityki Motoryzacyjnej (*American Automotive Policy Council* 2017). Podkreśliła ona, że od 2011 r. w produkcji samochodów w USA zaszły pozytywne zmiany, w latach 2000-2016 wzrost wartości eksportu części samochodowych z USA do Meksy-

ku był wyższy (225%) niż wzrost wartości produkcji samochodów w Meksyku (186%), a ponadto oszacowana przez przemysł amerykańska wartość dodana w wartości samochodów wyprodukowanych w Meksyku jest znacznie wyższa (38% w 2011 r.) niż wynika z danych OECD (18,1%) (tamże, s. 2).

Tabela 6

Pochodzenie wartości dodanej w amerykańskim imporcie towarów przemysłowych z Meksyku i Kanady, w %

Wyszczególnienie	Pochodzenie wartości dodanej w imporcie USA z Meksyku			Pochodzenie wartości dodanej w imporcie USA z Kanady		
	1995	2000	2011	1995	2000	2011
NAFTA	86,2	82,7	73,2	87,9	85,1	79,2
USA	26,1	27,9	15,7	20,9	20,3	14,7
Kanada	1,0	1,4	1,7	66,1	63,5	62,6
Meksyk	59,1	53,4	55,8	0,9	1,2	1,9
Spoza NAFTA	13,8	17,3	26,8	12,1	14,9	28,8
Kraje azjatyckie	6,4	7,3	13,9	4,8	8,5	14,0
EU-28	5,1	5,9	6,6	4,6	5,1	8,3
Reszta świata	2,3	4,1	6,3	2,7	4,8	6,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie U.S. - Produced Value in U.S. Imports from NAFTA (Flatness i Rasmussen 2017, s. 6 i 7).

Warto dodać, że już w 2010 r. grupa analityków (Koopman i in. 2010) dokonała dekompozycji amerykańskiego eksportu pod kątem badania procesu tworzenia krajowej wartości dodanej. Oszacowali oni, że krajowa wartość dodana USA stanowiła 25% wartości amerykańskiego przywozu dóbr finalnych z Kanady oraz 40% wartości amerykańskiego importu z Meksyku¹⁹. Na te dwa kraje przypadało ¾ wartości dodanej USA, która „wróciła do domu”. Autorzy zwrócili uwagę, że jest to najwyższy wskaźnik

w ugrupowaniach regionalnych. Dla porównania unijna wartość dodana zaimportowana następnie z krajów trzecich wynosiła 50% wartości importu Unii. Również udział krajowej wartości dodanej USA, która powraca z zagranicy w dobrach finalnych w imporcie USA ogółem, czyli z wszystkich krajów, był najwyższy na świecie i wynosił 10% (dla porównania w UE – 7,8%). Zdaniem wspomnianych analityków, uzyskany wynik był jednak w dużej mierze zasługą północnoamerykańskiego, regionalnego łańcucha dostaw,

Tabela 7

Pochodzenie wartości dodanej w eksporcie brutto Meksyku ogółem wg krajów pochodzenia w wybranych latach, w %

Wyszczególnienie	1995	2000	2005	2011
NAFTA	90,7	87,3	81,4	81,2
USA	17,3	20,6	13,3	11,6
Kanada	0,7	1,1	1,0	1,2
Meksyk	72,7	65,6	67,1	68,4
Spoza NAFTA	9,3	12,7	18,6	18,8
Azja Wsch. i Płd.-Wsch. ^a	4,0	4,8	5,9	9,6
UE-28	3,5	4,3	5,2	4,7
Reszta świata	1,8	3,6	7,5	4,5

^a Azja Płd.-Wsch.: Chiny, Brunei Darussalam, Filipiny, Japonia, Hongkong (Chiny), Indonezja, Kambodża, Korea Płd., Malesja, Singapur, Tajlandia, Tajwan i Wietnam.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych OECD Trade in Value Added (TiVA): Origin of Value Added in gross exports. December 2016.

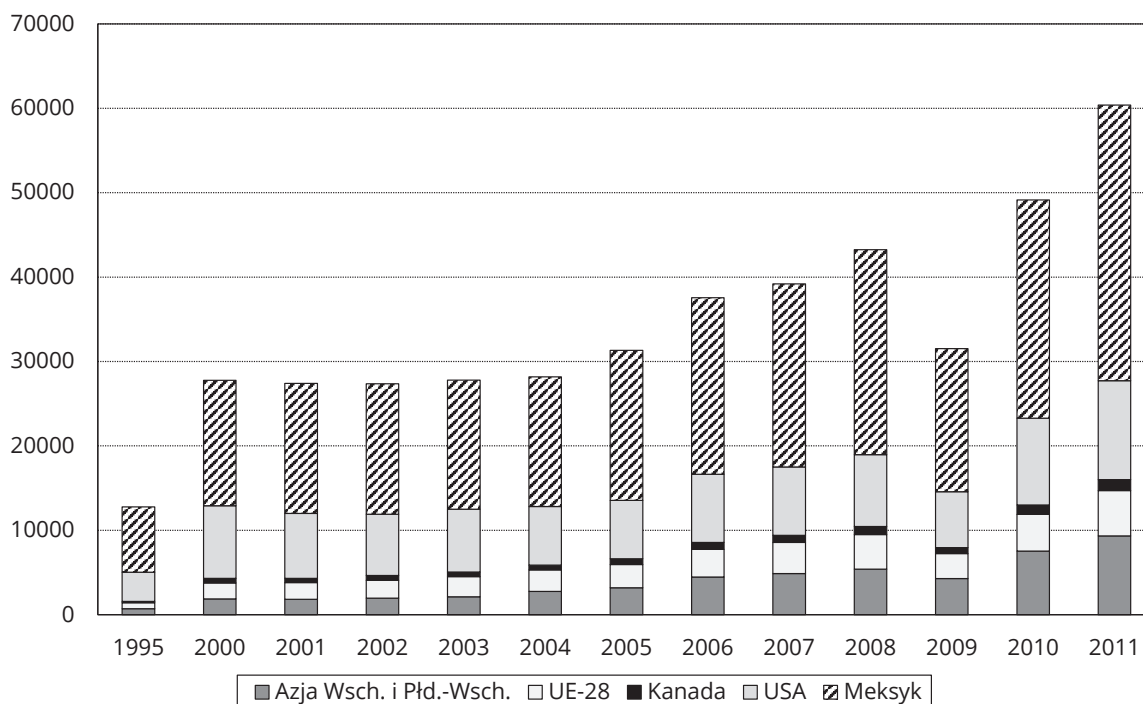
który jest bardzo krótki (tamże, s. 7-8). Według ich szacunków, zaledwie 4% krajowej wartości dodanej USA „podróżowało” przez kraje spoza NAFTA.

Opisane tendencje widać także wyraźnie w eksporcie Meksyku (tabela 7). W latach 1995-2011 wyraźnie zmalał udział wartości dodanej pochodzącej z krajów NAFTA, natomiast udział wartości z krajów spoza ugrupowania zwiększył się dwukrotnie. W porównaniu z 2000 r. głównym

przegranym były Stany Zjednoczone. Zjawisko to było szczególnie wyraźne w eksporcie pojazdów silnikowych. Głównym beneficjentem zmian były kraje azjatyckie, w mniejszym stopniu UE-28 (wykres 6). Udział UE wzrósł z 5,4% w 1995 r. do 8,3% w 2011 r., przy czym Niemcy miały najwyższy udział wśród tej grupy krajów (3,0%), Polska zaś niewielki, ale najwyższy wśród nowych państw członkowskich – 0,2%.

Wykres 6

Pochodzenie wartości dodanej w eksporcie brutto pojazdów silnikowych^a z Meksyku, w mln USD



^a Pojazdy samochodowe, przyczepy i naczepy.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie OECD.Stat, Dataset: Trade in Value Added (TIVA): Origin of Value Added in gross exports. December 2016.

Reguły pochodzenia

Pogarszająca się sytuacja amerykańskiej branży motoryzacyjnej, a zwłaszcza malejąca liczba miejsc pracy, spowodowały, że jednym z ważniejszych celów negocjacyjnych rządu D. Trumpa stała się aktualizacja i wzmocnienie reguł pochodzenia w sposób zapewniający, że korzyści z NAFTA będą dotyczyć produktów rzeczywiście wyprodukowanych w Ameryce Północnej, a w szczególności w USA. W obowiązującej obecnie wersji Układu w odniesieniu do samochodów osobowych, lekkich ciężarówek, skrzyń biegów i silników wymagane jest, aby przynajmniej w 62,5% były one wyprodukowane z materiałów pochodzących z Ameryki Północnej (kumulacja regionalna)²⁰. Dla ciężarówek, silników do nich oraz innych części samochodowych obowiązuje próg 60%. W praktyce wymogi te nie były spełniane, bo reguły pochodzenia sprzed 25 lat nie przystają do obecnych warunków produkcji i pozostawiają wiele luk.

W rezultacie od wielu części importowanych z Chin, Tajwanu czy Niemiec (np. głośników Bluetooth czy kamer cofania) nie pobiera się należności celnych. Rząd amerykański zaproponował, aby 85% wartości pojazdu stanowiły części pochodzące z państw partnerskich NAFTA, przy czym 50% od producentów amerykańskich. Była to próba spełnienia wyborczej obietnicy prezydenta D. Trumpa, że – zgodnie z hasłem *America First* – będzie on starał się odzyskać dla gospodarki amerykańskiej miejsca pracy utracane – jego zdaniem – z powodu międzynarodowych porozumień handlowych, takich jak NAFTA.

Amerykańscy producenci i ich poddostawcy skrytykowali to podejście. Ich zdaniem, wprowadzenie zmian w łańcuchu dostaw doprowadzi do bardzo niekorzystnych skutków dla producentów samochodów i części do nich oraz regionalnych gospodarek, zależnych od miejsc pracy w branży motoryzacyjnej. Pod wpływem krytyki producentów krajowych i nacisków partnerów z NAFTA rząd USA

złagodził swój postulat – w przypadku najbardziej wrażliwych części samochodowych wymagany byłby wkład państw NAFTA na poziomie 75%, a w przypadku najmniej wrażliwych – 65%. Na złagodzenie tego wymogu mogliby liczyć producenci samochodów, którzy podnieśliby płace (Hamilton, Quinlan 2017). Zdaniem przedstawicieli rządu USA, wzrost płac u producentów meksykańskich sprawiłby, że amerykańskie produkty stałyby się bardziej konkurencyjne, a jednocześnie – poprzez efekt dochodowy – zwiększyłoby się grono potencjalnych nabywców amerykańskich towarów („Financial Post”, 27.03.2018).

Możliwe scenariusze zakończenia renegotjacji NAFTA

Renegocjacje NAFTA mogą zakończyć się albo utrzymaniem zmienionej Północno-Amerykańskiej Strefy Wolnego Handlu z trzema sygnatariuszami, albo fiaskiem, które otwiera różne rozwiązania. Niżej analizowane są oba scenariusze.

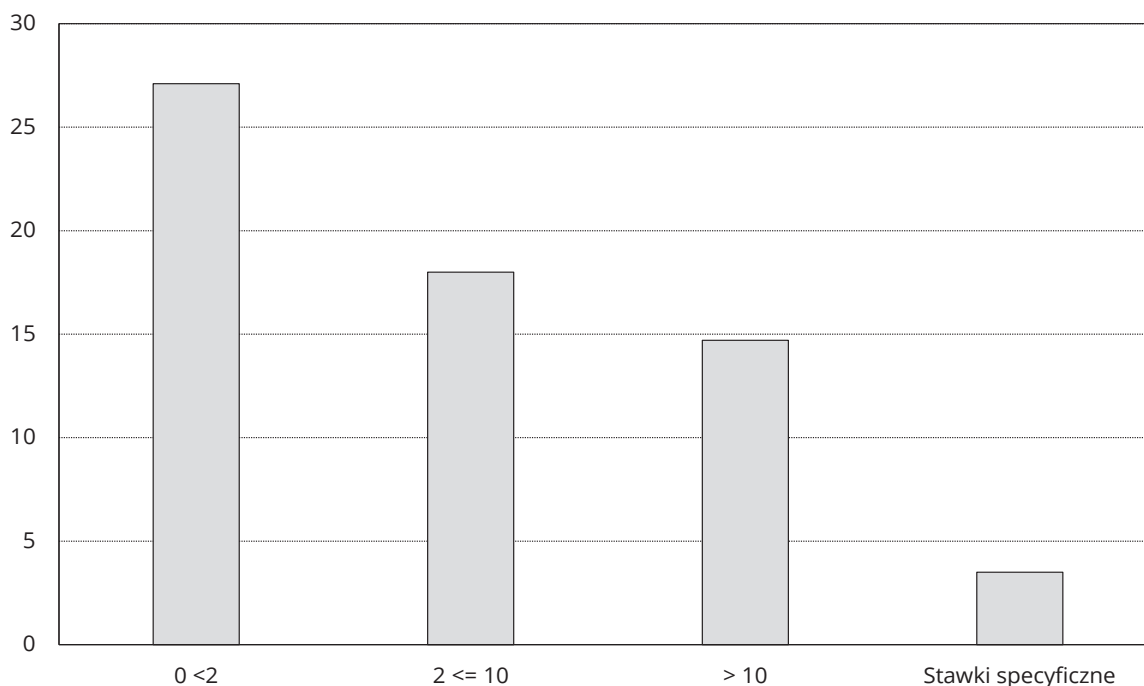
Scenariusz 1. Utrzymanie zmienionej Północnoamerykańskiej Strefy Wolnego Handlu z trzema sygnatariuszami

Zmodyfikowana umowa NAFTA nie wprowadzi większych zmian w cłach przywózowych. Taryfy celne państw NAFTA uwzględnią jedynie nowe pozycje będące efektem rozwoju technologicznego. Dostęp do rynku wybranych towarów dla eksporterów unijnych, w tym polskich, nie

zmieni się pod tym względem. Handel państw członkowskich UE z Kanadą i Meksykiem będzie odbywał się na warunkach preferencyjnych określonych w umowach o wolnym handlu, natomiast z USA na warunkach WTO (klauzuli najwyższego uprzywilejowania – KNU) do czasu wejścia w życie przyszłej umowy UE-USA (dłuższa perspektywa). Zmienią się natomiast z dużym prawdopodobieństwem reguły pochodzenia, chociaż zapewne nie w takim stopniu, jak rząd D. Trumpa początkowo zapowiadał. W dyskusji zwraca się uwagę na ważny aspekt, który nie rokuje powodzenia planom poważnego zaostrzenia reguł pochodzenia. Mianowicie, coraz częściej firmy północno-amerykańskie rezygnują z preferencji celnych NAFTA, bo korzyści z nich nie rekompensują kosztów spełnienia wymogów tych reguł (Georges 2017, s. 21). Reguły pochodzenia NAFTA uważane są za szczególnie restrykcyjne w porównaniu z innymi umowami o wolnym handlu²¹. Jednocześnie w wyniku wielostronnej oraz jednostronnej redukcji cel konwencyjnych obniżyła się marża preferencji celnych. W rezultacie jeśli stawka celna jest relatywnie niska, importerzy często wolą zapłacić cło, niż spełnić wymogi pochodzenia. W przypadku importu na warunkach KNU wymóg zawartości pochodzącej od państw partnerskich nie obowiązuje. Potwierdzają to dane Departamentu Handlu USA, z których wynika, że w 2016 r. w przywozie z Meksyku według stawki KNU odprawiono 27% towarów objętych najniższą stawką celną, natomiast w przypadku towarów objętych stawkami specyficznymi, zazwyczaj wysokimi, zaledwie 3,5% (wykres 7).

Wykres 7

Udział produktów przywożonych do USA z Meksyku na warunkach KNU zamiast na warunkach preferencyjnych NAFTA w 2016 r. wg przedziałów stawek celnych, w %



Źródło: C. Freund, *Streamlining Rules of Origin in NAFTA*, Policy Brief 17-25, June 2007, na podstawie danych Departamentu Handlu USA.

Scenariusz 2. Fiasko renegocjacji układu NAFTA

Można oczekiwać, że w razie fiaska renegocjacji NAFTA (wariant uważany przez autorkę za mało prawdopodobny) Stany Zjednoczone i Kanada mogą powrócić do umowy CUSFTA (jest zawieszona) i utrzymać zerowe cła w handlu wzajemnym. Kanada i Meksyk będą zaś mogły stosować umowę NAFTA dwustronnie, a ponadto jako sygnatariusze CPTPP będą mogły – po wejściu umowy w życie – korzystać z preferencji przewidzianych w ramach transpacyficznej strefy wolnego handlu. Handel na warunkach KNU obowiązywałby tylko w relacjach USA – Meksyk, chyba że prezydent Trump zgodziłby się przyznać Meksykowi jednostronne preferencje GSP. Kraj ten nadal spełnia kryteria wymagane przez władze amerykańskie w tym względzie (*NAFTA Termination: Legal Process in Canada and Mexico*, 2017, s. 11).

Ze względu na głębokie powiązania produkcyjne w Ameryce Północnej, zniesienie preferencji handlowych w ramach NAFTA mogłoby spowodować wzrost cen towarów północnoamerykańskich, zwłaszcza pojazdów mechanicznych, i tym samym obniżenie ich międzynarodowej konkurencyjności w stosunku do producentów europejskich i azjatyckich. Wzrosłyby bowiem ceny importowanych części i komponentów, które w procesie produkcyjnym często kilkakrotnie przekraczają granice. Ponadto koszty produkcji w USA są wyższe niż w Meksyku. Uważa się, że „geograficzne przesunięcie” łańcuchów dostaw nie nastąpiłoby więc od razu (Porter 2017, s. 17). Producenci szacują, że handel na warunkach KNU mógłby spowodować wzrost cen nowych samochodów w USA o co najmniej tysiąc dolarów (znacznie więcej w przypadku produkowanych w Meksyku pick-upów, objętych w Stanach Zjednoczonych 25% stawkami celnymi KNU) (tamże).

Wnioski końcowe

1. Z dotychczasowego przebiegu rozmów między partnerami północnoamerykańskimi oraz z oficjalnych dokumentów amerykańskich można wysnuć wniosek, że NAFTA ma być strefą wolnego handlu, służącą interesom jej najpotężniejszego sygnatariusza. Jako przykład można podać podejście do inwestycji, zamówień publicznych czy rozstrzygnięcia sporów. Jeśli rząd amerykański uzna, że interesy te nie są realizowane w sposób zadowalający (np. poprawa bilansu handlowego), nie poprze przedłużenia Układu. Taka koncepcja odbiega bardzo od wizji rynku ze swobodnym przepływem towarów i usług oraz pozbawionym barier dla inwestycji, zapisanej w Układzie. Północnoamerykańska strefa wolnego handlu miała być przecież w pewnym stopniu odpowiedzią na powstanie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (1992) i jednolitego rynku europejskiego (1993).
2. Swoboda rządu amerykańskiego w forsowaniu swoich postulatów jest jednak ograniczona, nie tylko od strony prawnej (zgoda Kongresu) i wewnętrznej (interesy krajowych *lobbies*). W polityce wobec Meksyku, rząd USA musi brać pod uwagę, że kraj ten, po otwarciu nowych

sektorów (telekomunikacyjnego i energetycznego) dla zagranicznych inwestorów, zyskał znacznie na atrakcyjności. Interesują się nim inwestorzy z Chin i Unii Europejskiej, która w niecałe dwa lata, a więc bardzo szybko, jak na jej zwyczajowy sposób działania, doprowadziła do zamknięcia negocjacji w sprawie unowocześnienia umowy handlowej z Meksykiem. Niemniej USA też mają silny atut – 80% meksykańskiego eksportu trafia na rynek amerykański.

3. Ochrona amerykańskiego przemysłu motoryzacyjnego jest postrzegana jako *clue* renegocjacji. Ewentualne wprowadzenie przez USA barier w handlu z Meksykiem (w scenariuszu pierwszym – zaostrzenie reguł pochodzenia, w scenariuszu drugim – przywrócenie ceł) może mieć wpływ na polski przemysł motoryzacyjny. Polska i Meksyk specjalizują się w produkcji samochodów, ciężarówek i części zamiennych do nich. Meksyk jest piątym światowym eksporterem części zamiennych, Polska – dziesiątym (*World's Top Exports*, <http://>). Obaj partnerzy mogą więc nawiązać współpracę albo konkurować w handlu i przyciąganiu inwestorów. Rozpowszechniony od lat 90. system dostaw *just-in-time* stwarzał preferencje dla dostawców z bliskiej zagranicy i rozwoju *nearsharingu*. Zmiany warunków handlu między USA a Meksykiem mogą zmienić opłacalność handlu przez Atlantyk i spowodować dvojakie skutki dla Polski. Z jednej strony Polska może ponieść straty jako ważny poddostawca części samochodowych dla niemieckich koncernów samochodowych. Już obecnie w Meksyku działa blisko 2000 firm niemieckich, w tym najwięksi producenci samochodów (Reuters, 2016). Z drugiej strony mniejsza atrakcyjność Meksyku jako platformy eksportowej mogłaby stworzyć szanse eksportowe dla Polski i innych krajów Europy Środkowo-Wschodniej jako czołowych producentów i poddostawców branży motoryzacyjnej (reorientacja regionalnych sieci dostaw „*Factory America*” i „*Factory Europe*”). W drugim scenariuszu – dużo mniej prawdopodobnym – przywrócenie 25% stawek KNU w imporcie z Meksyku ciężarówek i półciężarówek (najpopularniejszy typ samochodu w USA) oznaczałoby poważną rekonfigurację nie tylko regionalnych, ale i międzynarodowych łańcuchów dostaw.
4. Z przeprowadzonej analizy wynikają następujące wnioski dla przyszłych negocjatorów UE, jeśli administracja prezydenta Trumpa zdecyduje się „odmrozić” rozmowy w sprawie umowy o wolnym handlu z Unią Europejską:
 - Istotną sprawą dla rządu D. Trumpa będzie kwestia zrównoważenia obrotów towarowych z Unią Europejską. W 2017 r., wg danych amerykańskich, USA miały ujemne saldo obrotów towarowych z 22 państwami członkowskimi UE (nadwyżki tylko z: Wielką Brytanią, Holandią, Belgią, Cyprzem, Luksemburgiem i Malcią). Największy nacisk będzie położony na zmniejszenie deficytu z Niemcami, głównym partnerem handlowym USA w UE. W 2017 r. deficyt ten stanowił 37% wartości wzajemnych obrotów towarowych (dla porównania

w handlu USA z Kanadą – 3%, z Meksykiem – 17%). Przy tym rząd D. Trumpa rozpatruje kwestię deficytu w handlu towarowym niezależnie od bilansu handlu usługowego oraz w dłuższej perspektywie (wartości skumulowane). Z ekonomicznego punktu widzenia nie jest to podejście właściwe. USA notują deficyty w obrotach towarowych od bardzo wielu lat, również z krajami, z którymi nie mają umów o wolnym handlu (Chiny, Niemcy, Irlandia, Japonia). Jednocześnie wykazują wysoką nadwyżkę w obrotach usługowych, także z Unią Europejską (Unia co prawda również wykazuje, że jest eksporterem netto we wzajemnych obrotach – sprawa będzie wymagała głębszych analiz metodologicznych). Administracyjne działania na rzecz poprawy salda obrotów towarowych tylko z niektórymi partnerami trudno będzie uznać za działania racjonalne ekonomicznie.

- Amerykański przemysł motoryzacyjny będzie pod specjalną ochroną. Na podstawie wypowiedzi prezydenta Trumpa można przypuszczać, że strona amerykańska zechce wykorzystać różnice w poziomie ochrony taryfowej samochodów osobowych (2% cło w USA, 10% cło w UE). Harmonogram liberalizacji celnej w tej branży może być inny niż w przypadku CETA (różnice między stawkami celnymi KNU na samochody osobowe w Kanadzie i UE były mniejsze, w Kanadzie stawka celna KNU wynosi 6,1%). Do wzmocnienia pozycji amerykańskiego przemysłu motoryzacyjnego względem unijnego zostaną zapewne wykorzystane reguły pochodzenia. Przedmiotem kompromisu mogą być progi wkładu regionalnego w NAFTA i w umowach UE z Kanadą i Meksykiem oraz warunki uznawania zasad kumulacji regionalnej. Warto dodać, że reguły pochodzenia przewidziane w CETA, ze względu na silne powiązania Kanady z USA w branży samochodowej, przewidują stosowanie zasady kumulacji regionalnej z USA po utworzeniu strefy wolnego handlu UE-USA.
- Sprawą newralgiczną pozostaną zamówienia publiczne. W rokowaniach TTIP lepszy dostęp do zamówień rządowych różnego szczebla w USA był dla UE kwestią podstawową. W umowie CETA Unia uzyskała bezwarunkowy dostęp do kanadyjskiego rynku zamówień publicznych na wszystkich poziomach administracyjnych oraz w sferze użyteczności publicznej (Kaliszuk 2015). Podobny sukces jest nie do powtórzenia w ewentualnych rokowaniach z USA. Należy oczekiwać, że zakres uzyskanych koncesji w tej dziedzinie byłby skromny i objąłby głównie szczebel federalny (władze stanowe mają dużą niezależność w podejmowaniu zobowiązań w tej sferze).
- Strona amerykańska wykazuje obecnie bardziej miękkie podejście do systemu rozstrzygania sporów ISDS niż podczas negocjacji z UE w sprawie TTIP, przed ich przerwaniem. Wypracowanie ewentualnego kompromisu będzie jednak trudne

w świetle unijnej koncepcji wielostronnego trybunału inwestycyjnego (ISC).

- Dziedziną, w której można spodziewać się większej zgodności interesów obu stron jest handel produktami cyfryzacji (programy komputerowe, gry wideo, nagrania dźwięku itp.) oraz handel elektroniczny.
- Negocjatorzy unijni powinni być przygotowani na inną technikę przyszłych rokowań niż w przypadku TTIP. Większą rolę odgrywać w nich mogą bluff, straszenie partnerów handlowych i niespodziewane propozycje.

* Artykuł zrealizowany w ramach badań statutowych II/1 Polityka handlowa wobec nowych wyzwań w IBRKK-PIB w 2017 roku.

¹ USA, Kanada i Meksyk oraz dziewięć innych państw podpisało w lutym 2016 r. porozumienie TPP. Stany Zjednoczone wycofały się z porozumienia trzy dni po objęciu prezydentury przez D. Trumpa. Pozostali partnerzy podpisali je 8 marca 2018 r. pod nazwą – *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership* – CPTPP.

² Rokowania z UE w sprawie umowy TTIP zostały z inicjatywy prezydenta D. Trumpa zamrożone w styczniu 2017 r.

³ Rozmowy UE z Meksykiem w sprawie unowocześnienia handlowej części tzw. umowy ogólnej (Umowy o partnerstwie gospodarczym, koordynacji i politycznej współpracy) rozpoczęły się w czerwcu 2016 r. W dniu 21 kwietnia 2018 r. Unia Europejska i Meksyk osiągnęły porozumienie w tej sprawie.

⁴ Obszerny przegląd opracowań badających skutki makroekonomiczne i sektorowe NAFTA po 2002 r. zawiera raport Komisji USA do spraw Handlu Międzynarodowego pt. *Economic Impact of Trade Agreements Implemented Under Trade Authorities Procedures, 2016 Report* z czerwca 2016 r. (Economic Impact...2016, s. 255-261).

⁵ Obliczenia własne na podstawie danych US Census Bureau.

⁶ Metafory tej użyli jako pierwsi R. Lipsey (1990) i R. Wonnacott (1990) do określenia dwustronnych porozumień handlowych, w których jeden partner był wspólny. Pełnił on rolę centrum (piasty). W tym znaczeniu koncepcję „piasty i szprych” rozwijał R. Baldwin (1995) i in.

⁷ W eksporcie były to następujące działy: 1) maszyny i urządzenia mechaniczne oraz ich części, 2) maszyny i urządzenia elektryczne oraz ich części oraz 3) paliwa mineralne, oleje mineralne i produkty ich destylacji; a w imporcie: 1) maszyny i urządzenia mechaniczne oraz ich części, 2) maszyny i urządzenia elektryczne oraz ich części oraz 3) pojazdy nieszynowe oraz ich części i akcesoria.

⁸ Obliczenia własne na podstawie bazy danych US International Trade Administration, TradeStats Express.

⁹ Handel wewnątrz korporacyjny jest tu rozumiany jako handel między podmiotami powiązаныmi (*related trade*). Pojęcie to obejmuje transakcje eksportowe między eksporterami amerykańskimi a zagranicznymi odbiorcami, w których którakolwiek ze stron posiada udział bezpośrednio lub pośrednio w kapitale drugiego podmiotu w wysokości co najmniej 10%; w transakcjach importowych – udział ten powinien być nie mniejszy niż 6 (transakcje *non-reported* zalicza się do niepowiązanych), por. US Census Bureau, *Technical Documentation*, https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/2007pr/aip/related_party/rp07-techdoc.pdf [dostęp: 4.11.2017].

¹⁰ Chodzi tu o dwie umowy: *The North American Agreement on Environmental Cooperation* (NAAEC) oraz *The North American Agreement on Labor Cooperation* (NAALC). Umowy te miały zapobiegać

przenoszeniu zakładów do krajów o niższych wynagrodzeniach, mniejszych wymogach w dziedzinach ochrony zdrowia pracowników i środowiska naturalnego oraz w przepisach bezpieczeństwa pracy. Proponuje się, aby zostały one włączone do tekstu NAFTA.

¹¹ W wersji z lipca 2017 r. była mowa o doprowadzeniu do tego, aby reguły zachęcały do zaopatrywania się w towary i materiały pochodzące z Ameryki Północnej i Stanów Zjednoczonych (*Summary of Specific Negotiating Objectives...* July 2017).

¹² Tłumaczenie własne autorki.

¹³ Obliczenia własne na podstawie danych US Census Bureau, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c1220.html> [dostęp: 28.02.2018].

¹⁴ Dane z *U.S.-Mexico Trade Facts* oraz *U.S.-Canada Trade Facts*.

¹⁵ W przywozie z Meksyku dominowały oleje ropy naftowej i oleje otrzymywane z minerałów bitumicznych (w 2017 r. - 88% wartości importu objętego 27 działem HS).

¹⁶ Dane U.S. Energy Information Agency, *Imports by Country of Origin*, https://www.eia.gov/dnav/pet/PET_MOVE_IMPCUS_A2_NUS_EP00_IM0_MBBL_A.htm [dostęp: 12.02.2018].

¹⁷ Dane z bazy danych Trade StatsExpress, <http://tse.export.gov/tse/ChartDisplay.aspx> [dostęp: 28.02.2018].

¹⁸ Dane pochodzą z 2011 r., ale są to najnowsze dane OECD pokazujące przepływy towarów w ujęciu dwustronnym. W marcu 2017 r. OECD rozszerzyła bowiem swoją bazę danych o handlu wartością dodaną (*Trade in Value-Added - TiVA*), uwzględniając po raz pierwszy w osobnej tabeli źródła o wartości dodanej w imporcie dwustronnym.

¹⁹ Autorzy, wykorzystując statystyki Comtrade i bazę danych GTAP, połączyli oficjalne statystyki eksportu w wyrażeniu brutto z miernikami wartości dodanej w handlu.

²⁰ Art. 403, Chapter Four "Rules of Origin" of NAFTA.

²¹ A. Estevadeordal i K. Suominen (2005, s. 71-73) wykazali to, porównując reguły pochodzenia w ośmiu typach umów o wolnym handlu, w tym reguły paneuropejskie w umowach UE

Eden L. (1995) *Multinationals and Regional Integration: Lessons from NAFTA*, ed. Preston Multinational.

Estevadeordal, A., Suominen, K. (2005), *Rules of Origin in Preferential Trading Arrangements: Is All Well with the Spaghetti Bowl in the Americas?* "Economia Journal", vol. 0 (Spring 20).

Georges P. (2017), *Canada's Trade Policy Options under Donald Trump: NAFTA's rules of origin, Canada-U.S. security perimeter, and Canada's geographical trade diversification opportunities*, April.

"Financial Post" (28.03.2018), *The centrepiece of major U.S. NAFTA proposal: higher auto wages*, <http://business.financialpost.com/pmn/business-pmn/goal-of-latest-nafta-pitch-from-u-s-credit-countries-for-higher-auto-wages> [dostęp: 29.03.2018].

Flatness A., Rasmussen Ch. (2017) *U.S.-Produced Value in U.S. Imports from NAFTA*, US International Trade Administration, Department of Commerce, 22 September.

Freund C. (2017), *Streamlining Rules of Origin in NAFTA*, Policy Brief, June, Peterson Institute for International Economics, 17-25.

Hamilton D.S., Quinlan J.P. (2017), *The Transatlantic Economy 2017*, Washington, DC, Center for Transatlantic Relations.

Hussain I. (2012), *Reevaluating NAFTA: Theory and Practice*, Palgrave Macmillan.

Imports by Country of Origin. U.S. Energy Information Agency. https://www.eia.gov/dnav/pet/PET_MOVE_IMPCUS_A2_NUS_EP00_IM0_MBBL_A.htm [dostęp: 30.11.2017].

Kaliszka E. (2015), *Umowa CETA – dostęp do kanadyjskiego systemu zamówień publicznych*, „Unia Europejska.pl”, nr 5 (234).

Koopman R., Powers W., Wang Z., Wei S-J. (2010), *Give Credit Where Credit Is Due: Tracing Value Added In Global Production Chains*, "NBER Working Paper Series" 16426, Cambridge, MA 02138, September.

Kowalczyk, C., Wonnacott R.J. (1992), *Hubs and Spokes, and Free Trade in the Americas*, "NBER Working Paper Series" 4198, Cambridge, MA, October.

Payosova T., Hufbauer G.C., Jung E. (2018) *NAFTA Termination: Legal Process in Canada and Mexico*, 2017, Peterson Institute for International Economics, Policy Brief 18-11.

Porter D. (2017), *The Day After NAFTA. Special Report*, BMO Capital Markets Economics, November.

Rashish, P.S. (2017), *US trade policy in the age of Trump: What role for Europe in the "New Nationalism?"*, European Policy Centre, 13 November.

Reuters (2016), *German firms in Mexico brace for negative Trump impact: survey*, December 7, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-mexico-survey-idUSKBN13W2CD> [dostęp: 8.12.2017].

Summary of Specific Negotiating Objectives for the Initiation of NAFTA Negotiations (2017), Office of the United States Trade Representative, November.

Summary of Specific Negotiating Objectives for the Initiation of NAFTA Negotiations (2017), Office of the United States Trade Representative, July.

Technical Documentation, US Census Bureau, https://www.census.gov/foreign-trade/Press-Release/2012pr/aip/related_party/index.html [dostęp: 30.11.2017].

"The Wall Street Journal" (15.03.2018), *Surplus or Deficit? Trump Quarrels With Canada Over Trade Numbers*.

This is what the US, Canada, and Mexico want from renegotiating NAFTA, 16 August 2017, Quartz Media LLC.

Bibliografia

Address by Foreign Affairs Minister on the modernization of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) (2017), Government of Canada, 14 August, https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2017/08/address_by_foreignaffairsministeronthemodernizationofthenorthame.html [dostęp: 30.11.2017].

American Automotive Policy Council (2017), *Auto Policy U.S. Auto Parts Content in Mexico's Motor Vehicle Production*.

Baldwin R.E. (1995), *The Eastern Enlargement of the European Union*, "Eastern Economic Review", 95.

Carmichael K. (2017), *Oil exports drive Canada's trade surplus with the U.S.*, Macleans, 30 August, <http://www.macleans.ca/economy/economicanalysis/oil-exports-drive-canadas-trade-surplus-with-the-u-s/> [dostęp: 30.11.2017].

Economic Impact of Trade Agreements Implemented Under Trade Authorities Procedures, 2016 Report (2016), United States International Trade Commission, June.

"The Economist" (27.10.2017), *On NAFTA, America, Canada and Mexico are miles apart*, <https://www.economist.com/finance-and-economics/2017/10/21/on-nafta-america-canada-and-mexico-are-miles-apart> [dostęp: 30.11.2017].

- U.S.-Mexico Trade Facts, Office of the US Trade Representative, <https://ustr.gov/countries-regions/americas/mexico> [dostęp: 28.02.2018].
- U.S.-Canada Trade Facts, Office of the US Trade Representative, <https://ustr.gov/countries-regions/americas/canada> [dostęp: 28.02.2018].
- Villarreal, M.A., Fergusson I.F. (2017) *The North American Free Trade Agreement (NAFTA)* Congressional Research Service.
- Villarreal M.A. (2018), *U.S.-Mexico Economic Relations: Trends, Issues, and Implications*, Congressional Research Service.
- Whalley, J. (1996), *Why do Countries Seek Regional Trade Agreements*, "NBER Working Paper" 5552.
- Weekes, J.M. (2017) *United States: Tough NAFTA Negotiations Continue*, Mondaq, 28 December http://www.mondaq.com/article.asp?articleid=659388&email_access=on&chk=2040688&q=1381300 [dostęp: 15.12.2017].
- Wonnacott R.J. (1990), *U.S. Hub-and-Spoke Bilaterals and the Multilateral Trading System*, C.D. Howe Institute, Toronto, 23 October.
- World's Top Exports, Automotive Parts Exports by Country, <http://www.worldstopexports.com/automotive-parts-exports-country/>
- WTO, *Participation in Regional Trade Agreements*, https://www.wto.org/english/tratop_e/region_e/rta_participation_map_e.htm [dostęp: 3.02.2018].

Wykorzystane bazy danych:

- ☞ OECD.Stat, Dataset: Trade in Value Added (TiVA).
- ☞ United States Census Bureau.
- ☞ US International Trade Administration, TradeStats Express.
- ☞ U.S. Energy Information Agency.
- ☞ NAICS Related Party Database.
- ☞ Statistics Canada, *Imports, Exports, and Trade Balance of Goods*.

Afiliacja:

Dr Ewa Kaliszuk, profesor IBRKK
Instytut Badań Rynku, Konsumpcji i Koniunktury
Państwowy Instytut Badawczy
Warszawa
E-mail: ewa.kaliszuk@ibrkk.pl

