

Sektor usług w negocjacjach Transatlantyckiego Partnerstwa na rzecz Handlu i Inwestycji

Anna Wróbel

Uniwersytet Warszawski

Przedmiotem artykułu jest analiza działań na rzecz liberalizacji handlu usługami w ramach rokowań prowadzących do ustanowienia Transatlantyckiego Partnerstwa na rzecz Handlu i Inwestycji. Temat został podjęty z uwagi na znaczenie sektora usług w gospodarce Stanów Zjednoczonych i państwach Unii Europejskiej oraz istotność uwolnienia wymiany w tym sektorze dla rozwoju tych gospodarek, a także potencjalne zagrożenia z niej wynikające. Celem opracowania jest analiza stanu rokowań usługowych TTIP, w szczególności opublikowanych dokumentów negocjacyjnych UE. W jej wyniku zidentyfikowane zostaną główne obszary sporne, w przypadku których trudno będzie osiągnąć znaczące zobowiązania liberalizacyjne. Artykuł podzielony został na pięć części. Część pierwszą stanowi wprowadzenie, w którym określono cel artykułu oraz sformułowano tezę, która została poddana weryfikacji. W części drugiej omówiono zakres negocjacji TTIP oraz zaproponowaną strukturę układu. Część trzecia przybliży stanowisko negocjacyjne UE na podstawie upublicznionych zapisów projektu treści układu dotyczącej usług, inwestycji i handlu elektronicznego oraz zaproponowanych zobowiązań szczegółowych zawartych w aneksach dołączonych do tej propozycji. Następnie omówiono sektory, w przypadku których występują defensywne interesy stron, w związku z czym liberalizacja może napotkać większe trudności niż w innych branżach usługowych. Ostatnią część opracowania stanowi podsumowanie zawierające wnioski z przeprowadzonej analizy oraz wskazujące potencjalne korzyści z liberalizacji handlu usługami dla stron porozumienia TTIP.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Stany Zjednoczone, TTIP, liberalizacja handlu, protekcjonizm, usługi, współpraca.

Wprowadzenie

Unia Europejska i Stany Zjednoczone stanowią dwie największe gospodarki usługowe świata. Potwierdzeniem dominacji trzeciego sektora w strukturze gospodarczej UE i USA są m.in. wskaźniki dotyczące struktury produktu krajowego brutto, struktury zatrudnienia czy też wymiany międzynarodowej. W Stanach Zjednoczonych od

wielu lat ponad 70% PKB powstaje w sektorze usługowym. W chwili obecnej usługi przyczyniają się do wytworzenia 77,8% PKB¹ i angażują 89,9% czynnej zawodowo ludności². Również w Unii Europejskiej sektor usług wytwarza ponad 2/3 produktu globalnego i już zatrudnia ponad 70% osób pracujących. Wśród państw UE pod względem wartości dodanej brutto, wytworzonej w usługach, dominują Francja, Belgia, Dania i Grecja, gdzie udział ten wynosi ponad 70%. Najwięcej miejsc pracy w sektorze usług występuje w Wielkiej Brytanii, Holandii, Luksemburgu, Belgii, Francji i Niemczech. Potwierdzeniem znaczenia trzeciego sektora dla Unii Europejskiej i gospodarki amerykańskiej są również dane dotyczące handlu zagranicznego. W 2014 r. UE dostarczyła na rynek międzynarodowy usługi o wartości 985 mld USD, co stanowiło 26,2% światowego eksportu usług. W tym czasie na rynek unijny sprowadzono usługi o wartości 744 mld USD, co stanowiło 20,1% ogółu światowego importu dóbr niematerialnych. Przewaga Unii Europejskiej nad kolejnymi gospodarkami w rankingu głównych potęg handlowych jest znacząca. Stany Zjednoczone, będące po UE drugim światowym eksporterem i importerem usług, osiągnęły w tym czasie poziom 688 mld USD w eksporcie (18,3%) i 452 mld w imporcie (12,2%)³. Udział obu tych gospodarek w światowym handlu usługami wyniósł w tym czasie 44,5% w eksporcie i 32,3% w imporcie. W 2014 r. UE sprowadziła ze Stanów Zjednoczonych usługi o wartości 182,1 mld euro. Z kolei import USA z UE wyniósł w tym czasie 193,6 mld euro⁴.

Z uwagi na ogromną rolę sektora usług w Stanach Zjednoczonych i państwach członkowskich Unii Europejskiej w toczących się obecnie rokowaniach w sprawie ustanowienia Transatlantyckiego Partnerstwa na rzecz Handlu i Inwestycji (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) sektor usług jest jednym z najważniejszych obszarów negocjacji. Obie strony rokowań w odniesieniu do handlu usługami mają cele zarówno ofensywne, jak i defensywne. O ich realizacji zdecydować będzie nie tylko skuteczność negocjacyjna w tym obszarze rokowań, ale również gotowość do ustępstw w innych wrażliwych obszarach. Trudno obecnie stwierdzić, na jakie ustępstwa zdecydują się Unia Europejska i Stany Zjednoczone, aby stworzyć warunki dynamicznego rozwoju wzajemnej wymiany usług, oraz które z sektorów zostaną otwarte w większym stopniu, a w których ochrona zostanie utrzymana na wysokim poziomie. Niemniej jednak celem niniejszego opracowania będzie próba dokonania takiej prognozy, w szczególności zidentyfikowane zostaną główne sektory sporne w rokowaniach usługowych TTIP oraz rozważone zostaną możliwości ich liberalizacji. Przeprowadzona analiza ma posłużyć weryfikacji tezy, którą sformułowano następująco: Biorąc pod uwagę

¹ W przemyśle i rolnictwie powstaje odpowiednio 20,6% i 1,6% amerykańskiego PKB, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/us.html> (data dostępu: 10.12.2014).

² Stany Zjednoczone, w przypadku których w rolnictwie pracuje 0,7% ogółu czynnej zawodowo ludności, w przemyśle 9,4%; *Kay Indicators of the Labour Market – on line*, <http://kilm.ilo.org> (data dostępu: 1.02.2016).

³ WTO, *International Trade Statistics 2015*, Geneva 2015, s. 47.

⁴ <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/united-states/> (data dostępu: 1.02.2016).

znaczenie sektora usług w gospodarce Stanów Zjednoczonych i państw europejskich, porozumienie TTIP doprowadzi do znaczącej liberalizacji wzajemnych obrotów usługowych, przy wyłączeniu tych sektorów, które strony uznają za wrażliwe.

Zakres negocjacji TTIP

Oficjalne rozpoczęcie negocjacji dotyczących zawarcia umowy handlowej zwanej Transatlantyckim Partnerstwem na rzecz Handlu i Inwestycji ogłoszono podczas szczytu G8 17 czerwca 2013 r. Decyzja ta stanowi efekt prac grupy roboczej wysokiego szczebla ds. zatrudnienia i wzrostu, którą powołano w listopadzie 2011 r. na szczycie UE–USA⁵. Jej celem było określenie strategii politycznych i środków służących zwiększeniu wymiany handlowej i inwestycji między UE i USA w celu wspierania tworzenia miejsc pracy, wzrostu gospodarczego i międzynarodowej konkurencyjności, korzystnych dla obu stron. W sprawozdaniu końcowym grupy, opublikowanym 13 lutego 2013 r., zalecono rozpoczęcie negocjacji. 14 czerwca 2013 r. Rada upoważniła Komisję do rozpoczęcia rokowań handlowych i inwestycyjnych ze Stanami Zjednoczonymi. Pierwsza runda negocjacji odbyła się w Waszyngtonie (8–12 lipca 2013 r.). Kolejne rundy negocjacji toczyły się na przemian w Brukseli i Waszyngtonie.

W celu przybliżenia zakresu negocjacji TTIP można odwołać się do odtajnionego mandatu negocjacyjnego Unii Europejskiej oraz innych dokumentów publikowanych przez Komisję Europejską po zakończeniu kolejnych rund negocjacji. Mandat Komisji obejmuje zasadniczo trzy główne elementy: dostęp do rynku, zbieżność przepisów i bariery pozataryfowe oraz zasady handlu mające na celu sprostanie wyzwaniom w wymiarze globalnym. W pierwszym przypadku UE określiła swoje priorytety dotyczące redukcji taryf celnych, reguł pochodzenia, środków ochronnych, handlu usługami oraz zamówień publicznych. W szczególności celem Unii Europejskiej jest jak największe zbliżenie się do zniesienia wszystkich ceł w ramach transatlantyckiej wymiany handlowej produktów przemysłowych i rolnych, przy zapewnieniu specjalnego traktowania najbardziej problematycznych produktów. Przyszłe porozumienie powinno również doprowadzić do pogodzenia ze sobą stosowanych w UE i USA odmiennych podejść do reguł pochodzenia w celu ułatwienia handlu, uwzględniającego jednocześnie interesy producentów unijnych. Ponadto Unia Europejska wyraża chęć nawiązania ze Stanami Zjednoczonymi regularnego dialogu w sprawie środków antidumpingowych i wyrównawczych, bez uszczerbku dla przysługującego jej prawa do korzystania z takich środków na podstawie odpowiednich zasad WTO.

W odniesieniu do obrotów usługowych strony umowy powinny doprowadzić do otwarcia swoich sektorów usług przynajmniej w takim stopniu, w jakim nastąpiło to w przypadku pozostałych umów handlowych. Dodatkowo UE wskazuje na konieczność

⁵ Pracom grupy przewodniczył przedstawiciela USA ds. handlu Ron Kirk i komisarza UE ds. handlu Karel de Gucht.

stworzenia warunków, aby europejskie kwalifikacje zawodowe mogły być uznawane w USA. Umowa powinna również doprowadzić do daleko idącej liberalizacji i ochrony inwestycji. Postuluje się ponadto otwarcie dostępu do rynków zamówień publicznych na wszystkich poziomach instytucji rządowych i samorządowych oraz zniesienie ograniczeń dla europejskich przedsiębiorstw⁶.

W przypadku drugiego elementu mandatu negocjacyjnego celem UE jest ograniczenie niepotrzebnych kosztów i opóźnień dla przedsiębiorstw przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia, bezpieczeństwa, konsumentów i środowiska. Negocjatorzy będą się zatem zajmować nie tylko problematyką środków sanitarnych i fitosanitarnych czy barier technicznych w handlu, lecz również kwestią zbieżności przepisów w konkretnych branżach (m.in. sektor chemiczny, motoryzacyjny, ICT, farmaceutyczny i inne sektory związane z ochroną zdrowia, takie jak produkcja sprzętu medycznego). Porozumienie powinno też zawierać postanowienia umożliwiające stopniowe osiągnięcie coraz większej zbieżności przepisów, aby umożliwić wyeliminowanie istniejących barier, jednocześnie zapobiegając powstawaniu nowych w przyszłości⁷.

Trzeci z obszarów mandatu negocjacyjnego UE obejmuje m.in. następujące elementy: ochrona własności intelektualnej, handel i zrównoważony rozwój, ułatwienia celne i handlowe, porozumienia sektorowe, handel i konkurencja, handlowe aspekty sektora energetycznego i surowcowego, małe i średnie przedsiębiorstwa, przepływy kapitału i transfery pieniężne oraz przejrzystość⁸.

Tabela 1. TTIP – struktura umowy

Części umowy	Dostęp do rynku	Współpraca w zakresie uregulowań prawnych	Przepisy
Rozdziały	Cła	Zobowiązania horyzontalne	Zrównoważony rozwój
	Usługi	2.1. Spójność regulacyjna	3.2. Energia i surowce
	Zamówienia publiczne	2.2. Bariery techniczne w handlu	3.3. Procedury celne i ułatwienia w zakresie wymiany handlowej
	Reguły pochodzenia	2.3. Środki sanitarne i fitosanitarne (SPS*)	3.4. Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP)
		Zobowiązania sektorowe	3.5. Ochrona inwestycji, rozstrzyganie sporów między inwestorem a państwem

⁶ European Commission, *Member States endorse EU-US trade and investment negotiations*, Brussels, 14 czerwca 2013, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-564_en.htm (data dostępu: 10.12.2015).

⁷ Ibidem.

⁸ A. Wróbel, *Implications of the Transatlantic Trade and Investment Partnership for the European Union and the United States services sectors*, „Trends in the World Economy” 2014, t. 6, s. 192.

Tabela 1 – cd.

Części umowy	Dostęp do rynku	Współpraca w zakresie uregulowań prawnych	Przepisy
Rozdziały		2.4. Chemikalia	3.6. Rozstrzyganie sporów między państwami
		2.5. Kosmetyki	3.7. Konkurencja
		2.6. Przemysł inżynierski	3.8. Własność intelektualna i oznaczenia geograficzne
		2.7. Technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT**)	
		2.8. Wyroby medyczne	
		2.9. Pestycydy	
		2.10. Produkty farmaceutyczne	
		2.11. Materiały włókiennicze	
		2.12. Pojazdy	

* SPS – Sanitary and Phytosanitary Measures.

** ICT – Information and Communications Technologies.

Źródło: oprac. na podstawie: Komisja Europejska, *Transatlantyckie Partnerstwo Handlowe i Inwestycyjne. W kierunku umowy handlowej między UE a Stanami Zjednoczonymi. Treść TTIP*, Unia Europejska, Luksemburg 2015, s. 9.

Wymienione powyżej elementy mandatu negocjacyjnego Unii Europejskiej zostały odzwierciedlone w zaproponowanej strukturze porozumienia (tabela 1). Tekst umowy ma zostać podzielony na 24 rozdziały pogrupowane w trzech częściach: 1) „Dostęp do rynku”, 2) „Współpraca w zakresie uregulowań prawnych”, 3) „Przepisy”. Z uwagi na specyfikę międzynarodowej wymiany usług co najmniej kilka z proponowanych rozdziałów będzie oddziaływać na warunki świadczenia usług między Unią Europejską i Stanami Zjednoczonymi. W szczególności będą to regulacje zawarte w następujących rozdziałach: 1.2. „Usługi”, 1.3. „Zamówienia publiczne”, 2.1. „Spójność regulacyjna”, 2.7. „Technologie informacyjno-komunikacyjne (ICT)”, 3.4. „Małe i średnie przedsiębiorstwa”, 3.5. „Ochrona inwestycji, rozstrzyganie sporów między inwestorem a państwem”; 3.7. „Konkurencja”; 3.8. „Własność intelektualna i oznaczenia geograficzne”. Tak szeroki zakres regulacji, które mogą odnosić się do sektora usług, wynika ze specyfiki międzynarodowych obrotów usługowych i różnych trybów ich świadczenia. Zgodnie z definicją zawartą w ramach obowiązującego członków Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organization, WTO) Układzie ogólnym w sprawie handlu usługami (General Agreement on Trade in Services, GATS) międzynarodowy obrót usługowy obejmuje transgraniczne przepływy usług (tryb 1), migracje usługobiorców (tryb 2), bezpośrednie inwestycje zagraniczne w sektorze usług

(tryb 3) oraz migrację usługodawców (tryb 4)⁹. Warunki świadczenia usług określają zatem nie tylko wymogi dotyczące samych usług, usługodawców i usługobiorców, ale również regulacje dotyczące inwestycji zagranicznych czy też wszelkie ogólne przepisy dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej. Dodatkowo, ponieważ przepływy własności intelektualnej są odnotowywane w bilansie usług, również normy dotyczące praw własności intelektualnej należy traktować jako regulacje z zakresu obrotu usługowego.

Stanowisko UE w rokowaniach usługowych TTIP

Unia Europejska podobnie jak i w innych obszarach negocjacyjnych w przypadku sektora usług przybliży swoje stanowisko, publikując opracowania i przedkładane teksty negocjacyjne. Najbardziej obszerne propozycje regulacji w zakresie usług, inwestycji i handlu elektronicznego UE upubliczniła 31 lipca 2015 r. Zostały one przedłożone w ramach 10. rundy negocjacyjnej (13–17 lipca 2015). Propozycja UE składa się z dwóch elementów: 1) tekstu rozdziałów umowy TTIP dotyczących usług inwestycji i handlu elektronicznego, w których zawarto główne definicje, zasady i zobowiązania w odniesieniu do środków wpływających na handel usługami oraz 2) załączników.

Projekt UE obejmuje siedem rozdziałów. Rozdział I zawiera przepisy ogólne oraz definicje. Określono w nim również główne priorytety stron, które powinny być zrealizowane w wyniku przyjętych zobowiązań. Umowa powinna się przyczynić do stworzenia warunków rozwoju handlu usługami i przepływów inwestycyjnych między stronami poprzez stopniową liberalizację handlu usługami i przepływu kapitału oraz stworzenie ułatwień dla handlu elektronicznego. Jednocześnie podkreślono, iż każda ze stron zachowuje prawo do regulacji, przyjęcia, utrzymania i egzekwowania środków niezbędnych do realizacji uzasadnionych celów polityki, takich jak ochrona środowiska i zdrowia publicznego, ochrona konsumentów, zapewnienie integralności i stabilności systemu finansowego, zwiększenie bezpieczeństwa publicznego oraz wspieranie i ochrona różnorodności kulturowej¹⁰.

W rozdziale II zawarto regulacje dotyczące inwestycji, w tym m.in. zobowiązania dotyczące ograniczenia stosowania różnego rodzaju barier ilościowych w odniesieniu do przepływów inwestycyjnych, zasadę traktowania narodowego, klauzulę największego uprzywilejowania, wymogi dotyczące wyników inwestycji, kadry kierowniczej

⁹ Zgodnie z art. I, ust. 2 handel usługami ma miejsce, gdy usługa jest świadczona: „z terytorium jednego Członka [WTO] na terytorium któregośkolwiek innego Członka; na terytorium jednego Członka dla usługobiorcy któregośkolwiek innego Członka; przez usługodawcę jednego Członka poprzez obecność handlową na terytorium któregośkolwiek innego Członka; przez usługodawcę jednego Członka poprzez obecność osób fizycznych członka na terytorium któregośkolwiek innego Członka”. *Układ ogólny w sprawie handlu usługami*, Załącznik do Dz. U. nr 34 z 1998 r. poz. 195.

¹⁰ *EU proposal on services, investment and e-commerce for the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, art. 1-1, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153669.pdf (data dostępu: 5.02.2017).

wyższego szczebla i zarządu, a także dyscypliny w zakresie wyjątków i zastrzeżeń¹¹. W projekcie tego rozdziału przewidziano również miejsce na regulacje dotyczące sporów inwestycyjnych, nie przedłożono jednak szczegółowych propozycji artykułów dotyczących tego zagadnienia.

Rozdział III określa zasady i obowiązki stron w odniesieniu do transgranicznego świadczenia usług. Zaproponowane rozwiązania są podobne do tych, które spotykamy w zawartych już przez UE porozumieniach o wolnym handlu. Opierają się one na dyscyplinach dotyczących dostępu do rynku i niedyskryminacji (traktowanie narodowe, klauzula największego uprzywilejowania). Regulacje zawarte w tej części projektu umowy nie mają zastosowania do usług audiowizualnych, subsydiów, a także nie wpływają na zobowiązania podjęte w ramach odrębnego rozdziału dotyczącego zamówień publicznych¹². Szerszy zakres wyjątków zawarto w aneksach dołączonych do tekstu projektu regulacji.

Rozdział IV poświęcono zdefiniowanemu w GATS czwartemu sposobowi świadczenia usług tj. obecności osób fizycznych świadczących usługi. Zaproponowane regulacje dotyczą zatem prawa jednostek do wjazdu i czasowego pobytu na terytorium drugiej strony w celu świadczenia usługi. W szczególności przewidziano dyscypliny dotyczące czasowego pobytu osób fizycznych odbywających wizyty służbowe, pochodzących z terytorium drugiej strony (m.in. transfery wewnątrz korporacyjne, osoby odbywające wizyty służbowe w celach inwestycyjnych, usługodawcy umowni i niezależni specjaliści, modelki modowe). Jednocześnie w rozdziale pierwszym potwierdzono swobodę stron do regulowania wjazdu osób fizycznych na ich terytorium (wizy, pozwolenia na pracę etc.) tak długo, jak środki te nie są stosowane w sposób niweczący lub naruszający korzyści przypadające którejkolwiek stronie na mocy postanowień niniejszego rozdziału (art. 1-1 p. 2).

Rozdział V odnosi się do regulacji krajowych mających wpływ na usługi i inwestycje. W szczególności zawarto w nim wymogi i procedury dotyczące licencjonowania i kwalifikacji (m.in. kwestia przejrzystości, zasady wzajemnego uznawania kwalifikacji), jak również dyscypliny regulujące określone sektory (usługi informatyczne, pocztowe i kurierskie, łączności elektronicznej, finansowe, międzynarodowego transportu morskiego, transportu lotniczego). Zgodnie z propozycją UE żadne z postanowień tego rozdziału nie uniemożliwia regulacji działalności usługowej w sposób niedyskryminujący, a stronom przysługuje prawo narzucania norm jakościowych w obszarze ochrony zdrowia, edukacji, a także wprowadzenia obowiązku świadczenia usługi powszechnej (art. 1-1)¹³.

¹¹ Zobowiązanie do nie stosowania środków wpływających na skład narodowościowy kadry kierowniczej wyższego szczebla i zarządów przedsiębiorstw (art. 2-5). Ibidem.

¹² Ibidem, art. 3-1.

¹³ *Reading guide Publication of the EU proposal on services, investment and e-commerce for the Transatlantic Trade and Investment Partnership*, 31 lipca 2015, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/july/tradoc_153668.pdf (data dostępu: 5.02.2017).

Odrębny rozdział poświęcony został handlowi elektronicznemu (rozdział VI). Podkreślono w nim szczególną rolę handlu elektronicznego w tworzeniu warunków dla rozwoju wymiany handlowej w wielu sektorach. Szczegółowe regulacje zawarte w tym rozdziale dotyczą: należności celnych nakładanych na treści przekazywane elektronicznie, braku wcześniejszego zezwolenia na świadczenie usług drogą elektroniczną, zawierania umów drogą elektroniczną, usług uwierzytelniania drogą elektroniczną, możliwości marketingu bezpośredniego, współpracy regulacyjnej w obszarze handlu elektronicznego.

W przedłożonej przez UE propozycji regulacji w sektorze usług przewidziano również możliwość wyjątków od zaproponowanych zasad. Przepisy w tym zakresie zawarto w rozdziale VIII projektu. Wśród przesłanek do wyjątków i zastrzeżeń wymienia się m.in.: ochronę bezpieczeństwa publicznego, moralności publicznej lub utrzymania porządku publicznego, ochronę zdrowia lub życia ludzi i zwierząt oraz zdrowia roślin, ochronę nieodnawialnych zasobów naturalnych, ochronę narodowych dóbr kultury o wartości artystycznej, historycznej lub archeologicznej; ochronę prywatności osób fizycznych w odniesieniu do przetwarzania i rozpowszechniania danych osobowych, ochronę poufności akt osobowych i rachunków; bezpieczeństwo¹⁴.

Zobowiązania zawarte w aneksach dołączonych do projektu tekstu TTIP dotyczące usług inwestycji i handlu elektronicznego wykorzystują wypracowane dotychczas dwa modele liberalizacji handlu usługami, system oparty na tzw. listach pozytywnych (*bottom-up approach*) oraz system tzw. list negatywnych (*top down approach*)¹⁵. Pierwszy z nich wykorzystuje rozwiązania globalne wypracowane w Układzie ogólnym w sprawie handlu usługami („model GATS”). W tym przypadku proces otwarcia rynków usług poszczególnych uczestników systemu odbywa się poprzez stopniowe zwiększanie zakresu branż usługowych objętych liberalizacją oraz wprowadzanie kolejnych ułatwień w dostępie do rynku i rozszerzenie zastosowania klauzuli narodowej. Instrumentem do realizacji tego celu mają być kolejne rundy negocjacji usługowych. Wyniki rokowań przybierają postać aneksów do układu obejmujących kolejne zobowiązania liberalizacyjne. Z kolei opracowane w systemie list negatywnych („model NAFTA”) reguły liberalizacji handlu usługami dotyczą wszystkich rodzajów usług, chyba że inaczej postanowiono w wykazach sporządzonych przez poszczególne państwa, które zazwyczaj przyjmują postać załączników do podstawowego tekstu porozumienia. We wspomnianych aneksach zapisuje się te rodzaje usług, które czasowo lub permanentnie są wykluczone z działań liberalizacyjnych, oraz wszelkie wyłączenia dotyczące niedyskryminacyjnego traktowania usług czy usługodawców pozostałych stron. Przedmiotem kolejnych tur negocjacji usługowych stają się w tym przypadku

¹⁴ *EU proposal on services, investment...*, art. 7-1, op. cit.

¹⁵ Por. S.M. Stephenson, F.J. Prieto, *Regional liberalization of trade in services. Experience in the Americas*, w: B. Hoekman, A. Mattoo, P. English (red.), *Development, Trade and the WTO. A Handbook*, World Bank, Washington D.C. 2002, s. 336.

listy zastrzeżeń, a dalsza liberalizacja polega tym samym na usuwaniu zapisanych tam wyjątków¹⁶.

Unia Europejska opublikowała projekty trzech aneksów zawierających propozycje liberalizacji handlu usługami oraz zastrzeżenia i wyjątki. Pierwsze dwa stanowią przykład negatywnego podejścia do liberalizacji. Aneks I obejmuje bowiem zastrzeżenia i wyjątki dotyczące dotychczas stosowanych środków. Z kolei Aneks II zawiera zastrzeżenia i wyjątki dotyczące środków, które mogą zostać wprowadzone w przyszłości. Aneks III to lista pozytywna obejmująca szczegółowe zobowiązania liberalizacyjne w zakresie dostępu do rynku. Zawiera ona zarówno zobowiązania horyzontalne dotyczące wszystkich wpisanych na listę sektorów, jak i zobowiązania sektorowe dotyczące poszczególnych branż i rodzajów działalności usługowej.

Omówione dokumenty nie są jedynymi upublicznonymi propozycjami negocjacyjnymi UE. W celu zapewnienia – postulowanej przez organizacje pozarządowe – większej przejrzystości rokowań 15 lipca 2016 r. opublikowano również propozycję zobowiązań w sektorze usług finansowych. Została ona oparta na opisanej powyżej konstrukcji trzech aneksów. UE określiła zatem zastrzeżenia i wyjątki dotyczące zarówno obecnie stosowanych, jak i przyszłych środków oddziałujących na przepływ usług finansowych (Aneksy I i II). Wskazano również konkretne zobowiązania liberalizujące dostęp do rynku w odniesieniu do usług ubezpieczeniowych i związanych, a także usług bankowych i pozostałych usług finansowych (z wyłączeniem ubezpieczeń)¹⁷ – Aneks III. Wcześniej, w lutym 2016 r. UE opublikowała swoją propozycję zapisów TTIP w zakresie usług doręczycielskich¹⁸.

Główne problemy w negocjacjach usługowych TTIP

Oczekiwania związane z liberalizacją usług w ramach umowy ustanawiającej Transatlantyckie Partnerstwo na rzecz Handlu i Inwestycji są bardzo wysokie. Spodziewane są dalsze korzyści związane z zacieśnieniem współpracy w sektorach, w których jest już ona bardzo zaawansowana (np.: usługi telekomunikacyjne, ubezpieczenia i usługi komputerowe), jak również intensyfikacja korzyści związanych z otwarciem sektorów dotychczas mocno chronionych (energia elektryczna, transport, dystrybucja, usługi biznesowe)¹⁹.

Bariery utrudniające przepływ usług w relacjach transatlantyckich można podzielić na dwie grupy według zdefiniowanych przez WTO trybów świadczenia usług. Pierwsza

¹⁶ A. Wróbel, *Międzynarodowa wymiana usług*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2009, s. 141–142.

¹⁷ *Transatlantic Trade and Investment Partnership, Services and Investment Offer of the European Union, Financial Services*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/july/tradoc_154794.pdf (data dostępu: 6.02.2016).

¹⁸ *EU text proposal on delivery services*, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/march/tradoc_154376.pdf (data dostępu: 6.02.2016).

¹⁹ A. Wróbel, *Implications...*, op. cit., s. 192.

obejmuje utrudnienia dotyczące zakładania przedsiębiorstw. Zgodnie z klasyfikacją WTO bariery te dotyczą usług świadczonych w trzecim trybie (obecność handlowa), a w szczególności usług finansowych, energetycznych, ubezpieczeniowych, handlu detalicznego. Druga grupa barier obejmuje usługi świadczone transgranicznie oraz w ramach drugiego i czwartego sposobu świadczenia usług. Tego typu bariery szczególnie dotyczą m.in. usługi w zakresie przedsiębiorczości, usługi informatyczne i informacyjne, transportowe, ubezpieczeniowe, telekomunikacyjne, royalties, licencje i patenty oraz usługi finansowe²⁰. Dodatkowo bariery w międzynarodowych obrotach usługowych są dzielone na narzędzia utrudniające dostęp do rynku lub oddziałujące na traktowanie usług i usługodawców na rynku kraju importera. W tym miejscu należy podkreślić, że dostęp do rynku krajowego zagranicznych usług lub usługodawców w największej mierze utrudniają nie narzędzia zagranicznej polityki handlowej bezpośrednio skierowane w zagraniczne podmioty lub usługi, lecz wewnętrzne regulacje prawne pośrednio oddziałujące na międzynarodowy obrót usługowy²¹. Regulacje te ustalają warunki inwestycji i prowadzenia działalności usługowej przez dostawców zagranicznych oraz oddziałują na warunki, na jakich podmioty te mogą oferować swoje usługi na rynkach eksportowych²². Wydaje się, że w przypadku transatlantyckich negocjacji usługowych, podobnie jak ma to miejsce w innych obszarach, najtrudniejszym problemem do rozwiązania będzie kwestia regulacji wewnętrznych, a nie bardziej tradycyjnych narzędzi polityki handlowej. W tym przypadku najważniejszym celem każdej ze stron jest to, aby jej przedsiębiorstwa usługowe mogły konkurować na rynku partnera na takich samych warunkach jak przedsiębiorstwa krajowe.

Omawiając potencjalne korzyści z otwarcia rynku usług w ramach TTIP, jak również wyzwania związane z procesem liberalizacji handlu usługami w ramach tej umowy, należy przede wszystkim zwrócić uwagę na kilka głównych sektorów usługowych, tj. usługi profesjonalne, telekomunikacyjne, finansowe, transportowe oraz kulturalne i audiowizualne.

Usługi profesjonalne są to usługi, które mogą być świadczone przez osoby posiadające oficjalny certyfikat uprawniający je do tego (np. dyplom, licencję, egzamin państwowy)²³. Przykładowo do tej grupy usług należy zaliczyć usługi świadczone przez lekarzy, prawników, architektów i inżynierów. Podstawową barierą we wzajemnym przepływie tego typu usług między UE a Stanami Zjednoczonymi są odmienne standardy kwalifikacji wymaganych po obu stronach Atlantyku uniemożliwiające podjęcie pracy zawodowej w sektorze usług profesjonalnych. Przykładowo w USA

²⁰ J. García-Legaz Ponce, J. Quinlan, *TAFTA the case for an open Transatlantic Free Trade Area*, FAES Foundation for Social Studies and Analysis, 2013, s. 221.

²¹ S. Karmakar, *Disciplining domestic regulations under GATS and its implications for developing countries: An Indian case study*, „Journal of World Trade” 2007, t. 41, nr 1, s. 131–132.

²² M.M. Kostecki, M.K. Nowakowski, *Bariery regulacyjne w eksporcie usług (z punktu widzenia polskich eksporterów)*, „Ekonomista” 1999, nr 5, s. 611.

²³ J. García-Legaz Ponce, J. Quinlan, op. cit., s. 188.

brak jest centralizacji w uznawaniu kwalifikacji zawodowych, nie ma jednej federalnej instytucji działającej w tym zakresie. Kompetencje te leżą w gestii poszczególnych stanów. Dobrą ilustracją są w tym przypadku usługi prawnicze. Potwierdzenie kwalifikacji do ich świadczenia należy bowiem całkowicie do kompetencji stanowych. Dodatkowo uprawnienia prawników dotyczą określonej jurysdykcji stanowej, a ich uzyskanie jest czasochłonne i kosztowne. Tylko w nielicznych przypadkach (m.in. usług księgowych, architektonicznych i inżynierskich) władze federalne zajmują się przeprowadzaniem egzaminów kwalifikacyjnych. Takie rozwiązania należy zatem uznać za poważną barierę rozwoju transatlantyckiego rynku usług. Trudno wyobrazić sobie, aby umowa TTIP doprowadziła do harmonizacji regulacji w tym obszarze. Należy się jednak spodziewać prób stworzenia podstaw ułatwiających wzajemne uznawanie kwalifikacji zawodowych²⁴.

Wzajemne uznanie kwalifikacji zawodowych jest warunkiem koniecznym dla ułatwienia przepływu usług profesjonalnych w obszarze transatlantyckim. Nie jest to jednak warunek wystarczający. Istotną barierą utrudniającą świadczenie tego typu usług stanowią bowiem restrykcyjne przepisy imigracyjne. Efektywna liberalizacja w sektorze usług profesjonalnych powinna zatem nie tylko obejmować regulacje dotyczące wzajemnego uznania kwalifikacji, lecz również zapewnić dostęp do rynku i traktowanie narodowe dla zagranicznych specjalistów²⁵.

Pewien wzór dla liberalizacji przepływu usług profesjonalnych w stosunkach transatlantyckich mógłby stanowić jednolity rynek usług Unii Europejskiej. Niestety proces budowy jednolitego rynku w sektorze usług nie został w pełni ukończony, nie może więc służyć jako kompletny przewodnik dla transatlantyckiej konwergencji w obszarze usług profesjonalnych. Państwa UE powinny zatem zintensyfikować działania służące rzeczywistej a nie tylko formalnej liberalizacji przepływu usług w ramach rynku wewnętrznego i w ten sposób stworzyć wzór dla rozwiązania tej kwestii w relacjach transatlantyckich. Dobrym krokiem w tym kierunku jest przyjęcie Dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych²⁶. Ma ona na celu umożliwienie każdemu obywatelowi państwa członkowskiego UE uznanie kwalifikacji do wykonywania zawodu regulowanego lub działalności w państwie członkowskim innym niż to, w którym uzyskał kwalifikacje zawodowe. Wzorem dla liberalizacji usług profesjonalnych w relacji UE–USA mogą być również unijne zasady uznawania kwalifikacji do wykonywania zawodu lekarza, lekarza dentystry, pielęgniarki, położnej, farmaceuty, lekarza weterynarii i architekta²⁷.

²⁴ E. Kaliszuk, *Transatlantycka umowa o wolnym handlu – kto na niej skorzysta?*, http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/140207_umowa_pl.htm (data dostępu: 15.12.2015).

²⁵ J. García-Legaz Ponce, J. Quinlan, op. cit., s. 189.

²⁶ Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 30.09.2005, L 255/22, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:255:0022:0142:pl:PDF> (data dostępu: 1.02.2016).

²⁷ A. Wróbel, *Implications...*, op. cit., s. 194.

Rynek usług telekomunikacyjnych w Stanach Zjednoczonych i Unii Europejskiej został już w znacznym stopniu zliberalizowany w wyniku prowadzonych od lat 80. XX w. działań antytrustowych oraz zobowiązań wynikających z Rundy Urugwajskiej i prowadzonych po jej zakończeniu negocjacji na forum Światowej Organizacji Handlu. Niemniej jednak porozumienie TTIP może oznaczać pogłębienie dotychczas przyjętych zobowiązań, a w efekcie kolejne korzyści dla konsumentów, m.in. w postaci spadku opłat za roaming. Wysokość tych opłat jest negatywnie postrzegana zarówno przez Europejczyków podróżujących za Ocean, jak i Amerykanów odwiedzających kraje UE. Dalsza liberalizacja usług telekomunikacyjnych wykraczająca poza zobowiązania przyjęte na forum WTO poprzez wzrost konkurencji na obu rynkach mogłaby przyczynić się do obniżenia opłat za tę usługę²⁸.

Szczególne kontrowersje w negocjacjach usługowych może wzbudzić sektor usług finansowych. Po kryzysie finansowym z 2008 r. USA podjęły intensywne prace nad zwiększeniem stabilności finansowej i bezpieczeństwa konsumentów m.in. poprzez ściślejszy nadzór nad transakcjami finansowymi o zwiększonym ryzyku. Przejawem tych działań jest przyjęta w grudniu 2013 r., jako część ustawy Dodda–Franka²⁹, tzw. reguła Volckera, która zakazuje bankom i firmom ubezpieczeniowym inwestycji w skomplikowane i ryzykowne instrumenty rynku kapitałowego³⁰. W stosunku do podmiotów zagranicznych nowe regulacje m.in. nakazują Radzie Dyrektorów Systemu Rezerwy Federalnej przy rozpatrywaniu wniosków banków zagranicznych o otwarcie swojego przedstawicielstwa na terytorium USA zbadanie, czy kraj, z którego pochodzi bank zagraniczny, wdrożył odpowiednie regulacje ostrożnościowe. Rada Dyrektorów może również wydać nakaz zaprzestania działalności banków zagranicznych w USA w przypadku, kiedy państwo pochodzenia inwestora nie wdrożyło odpowiednich regulacji ostrożnościowych mających na celu eliminację ryzyka działalności. Podobne uprawnienia uzyskała również amerykańska Komisja Papierów Wartościowych względem zagranicznych brokerów i maklerów³¹.

Regulacje ustanowione na mocy ustawy Dodda–Franka, wprawdzie nie są nastawione na dyskryminację zagranicznych podmiotów na amerykańskim rynku finansowym, jednak ograniczają swobodę transakcji dokonywanych przez instytucje finansowe działające w USA. Ustawa nakłada na nie dodatkowe obowiązki i poddaje je zwiększonemu nadzorowi organów federalnych. Do takich samych wymogów regulacyjnych musiały dostosować się również banki zagraniczne działające w USA. Ze względu na dużą ilość zmian regulacyjnych wprowadzanych w stosunkowo krótkim czasie mogą być one postrzegane jako znaczące utrudnienie, a czasem wręcz bariera dla prowadzonej

²⁸ E. Kaliszuk, op. cit.

²⁹ Zob. *The Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, Pub.L. 111-203, H.R. 4173, <https://www.sec.gov/about/laws/wallstreetreform-cpa.pdf> (data dostępu: 25.01.2015).

³⁰ E. Kaliszuk, op. cit.

³¹ Instytut Badania Rynku Konsumpcji i Koniunktur, *Analiza wpływu i efektów umowy o SWH UE z USA na gospodarkę Polski*, Warszawa 2013, s. 81.

działalności. Dla banków europejskich dotkliwość zmian w prawie amerykańskim jest tym większa, że podejmując działalność w USA, jednocześnie musiały się dostosowywać do nowych, restrykcyjnych regulacji wprowadzanych w Unii Europejskiej³².

Stany Zjednoczone, które obawiają się, że negocjacje w tym sektorze mogą zostać wykorzystane przez negocjatorów europejskich oraz finansistów z Wall Street do złagodzenia wdrażanych właśnie reform finansowych w USA, dążą do wyłączenia sektora finansowego z zakresu rokowań. Z kolei Unia Europejska opowiada się za włączeniem usług finansowych do umowy. Zgodnie z mandatem negocjacyjnym problematyka ostrożnościowa powinna być włączona do umowy w celu stworzenia instytucjonalnych podstaw do współpracy regulatorów. W drugiej połowie stycznia 2014 r. Komisja Europejska opowiedziała się jednak za wyłączeniem z rokowań TTIP wdrażanych w tym czasie norm i innych elementów reformy regulacyjnej, w tym reguły Volckera, i konsultowanie ich równolegle na innych forach³³. Wśród możliwych płaszczyzn konsultacji wspomnianych problemów wymieniane są m.in. Rada Stabilności Finansowej, Komitet Nadzoru Bankowego w Bazylei, Międzynarodowa Organizacja Komisji Papierów Wartościowych oraz Międzynarodowe Stowarzyszenie Regulatorów Ubezpieczeniowych³⁴.

Jednym ze szczególnie chronionych przez stronę amerykańską sektorów usługowych są usługi transportu lotniczego w przewozach kabotażowych, czyli przewozu osób i towarów między dwoma portami lotniczymi lub wodnymi położonymi na terytorium Stanów Zjednoczonych. Zagraniczne, w tym europejskie linie lotnicze nie mogą zatem oferować swoich usług pasażerom rozpoczynającym i kończącym lot w miastach amerykańskich, chociaż amerykańskie linie lotnicze mają możliwość świadczenia usług tego typu w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Regulacje te obejmują całe terytorium Stanów Zjednoczonych, łącznie z wyspami na Pacyfiku. Wprowadzono je ze względów protekcjonistycznych, w celu wspierania rozwoju rodzimych przedsiębiorstw transportowych, portów i stoczni. Liberalizacja w tym sektorze przyczyniłaby się do zwiększenia konkurencji na rynku, a w efekcie mogłaby się stać czynnikiem oddziaływującym na obniżenie cen biletów lotniczych oraz opłat za przewóz towarów. Analogiczne restrykcje jak w przewozach lotniczych występują w Stanach Zjednoczonych również w wewnątrz krajowych połączeniach morskich. Ustawa o usługach pasażerskich, tzw. ustawa Jonesa z 1920 r., przewiduje bowiem, że usługi kabotażu są zastrzeżone dla statków zarejestrowanych, wybudowanych i serwisowanych w USA, będących własnością podmiotów amerykańskich³⁵. Dodatkowo

³² Ibidem, s. 82.

³³ E. Kaliszuk, op. cit.; Instytut Badania Rynku Konsumpcji i Koniunktur, op. cit., s. 183.

³⁴ M. Barr, *Negocjacje tak, ale nie o regulacjach finansowych*, <http://www.project-syndicate.pl/artykul/negocjacje-tak-ale-nie-o-regulacjach-finansowych,150.html> (data dostępu: 10.12.2016). Szerzej na temat usług finansowych w TTIP zob. K. Żukrowska, *Usługi finansowe w umowie TTIP*, w: M. Dunin-Wąsowicz, A. Jarczewska (red.), *Transatlantyckie Partnerstwo w dziedzinie Handlu i Inwestycji. Nowy etap instytucjonalizacji współpracy UE–USA*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2015, s. 101–123.

³⁵ Zob. The Merchant Marine Act 1920, P.L. 66-261.

wymagane jest, aby co najmniej 75% załogi takiego statku było obywatelami USA lub miało prawo stałego pobytu. Wspomniane regulacje w sposób istotny utrudniają przedsiębiorstwom transportowym, które nie spełniają tych rygorystycznych warunków, np. organizowania rejsów wzdłuż wybrzeży Ameryki Północnej³⁶. Nie należy się spodziewać znaczących zmian w tym zakresie w rokowaniach TTIP. Wynegocjowanie lepszego dostępu do usług kabotażowych w transporcie morskim w ich ramach z uwagi na sprzeciw związków zawodowych będzie niezwykle trudne³⁷.

Inną barierą dla unijnych przedsiębiorstw transportu morskiego są uregulowania prawne ustalające zasady funkcjonowania portów morskich i frachtu, w szczególności w zakresie wysokich kosztów skanowania towarów i wpływu tych kosztów na łańcuch powiązań dostawczych w UE. W 2002 r. w Stanach Zjednoczonych wdrożono Container Security Initiative (CSI) – inicjatywę bezpieczeństwa kontenerowego, której celem jest ochrona przed międzynarodowym terroryzmem. W jej efekcie w zakresie cargo morskiego wprowadzono obowiązek skanowania wszystkich kontenerów przeznaczonych na rynek USA³⁸. Europejscy przedsiębiorcy podkreślają, że stosowanie tego rozwiązania wpływa negatywnie na koszty transportu i powoduje opóźnienia w przewozie ładunków³⁹, przede wszystkim maszyn i sprzętu elektronicznego. W związku z obawami przewoźników UE i USA podpisały porozumienie celne określające minimalne standardy, które muszą spełniać europejskie porty⁴⁰.

³⁶ Statek płynący z Seattle na Alaskę musi zawijać do Kanady, a płynący na Hawaje – wyruszać z Meksyku lub Kanady.

³⁷ E. Kaliszuk, op. cit., s. 183. Szerzej: J. Frittelli, *Cargo Preferences for U.S.-Flag Shipping*, Congressional Research Service, 29 października 2015, <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R44254.pdf> (data dostępu: 15.12.2015).

³⁸ Zob. US Department of Homeland Security, US Customs and Border Protection, *Container Security Initiative, In Summary*, May 2011, https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/csi_brochure_2011_3.pdf (data dostępu: 15.12.2015).

³⁹ Realizacja programu pilotażowego SFI (Secure Freight Initiative) testującego możliwość wprowadzenia 100% skanowania ładunków wysyłanych do USA drogą morską pozwoliła zidentyfikować kilka istotnych problemów, głównie o charakterze logistycznym, technicznym i finansowym. Po pierwsze, porty zagraniczne nie są przygotowane do wdrożenia kontroli tego rodzaju. W handlu międzynarodowym kontrola przepływu dóbr odbywa się z reguły w punkcie docelowym, a zatem kontrola kontenerów wychodzących z portu wymagałaby przebudowy portów, reorganizacji ich funkcjonowania, zmiany istniejących procedur i regulacji, a także znalezienia dodatkowego miejsca na ulokowanie wymaganych urządzeń. Wiele portów zagranicznych ma więcej niż jedną strefę, przez którą przechodzą ładunki wychodzące, więc wprowadzenie 100% skanowania spowodowałoby poważne zakłócenia w ruchu statków. Po drugie, dostępna technika i oprogramowanie nie pozwalają na automatyczną eliminację kontenerów niewzbudzających zastrzeżeń oraz skuteczne wykrywanie anomalii i typowanie do dodatkowej kontroli kontenerów niebezpiecznych. Rozszerzenie zakresu skanowania realizowanego metodami obecnie dostępnymi spowodowałoby przepływ towarów i zwiększyłyby koszty, nie gwarantując jednocześnie znaczącej poprawy bezpieczeństwa. Po trzecie, szacowany koszt wprowadzenia do portów sprzętu podobnego do stosowanego w SFI wynosi ok. 8 mln USD dla jednego terminala, co w sytuacji, gdy transport do USA odbywa się z 2100 terminali i 700 portów na świecie, oznacza znaczące koszty, które musiałyby ponieść lokalne rządy i firmy.

⁴⁰ K. Smogorzewski, *Problem regulacji celnych w negocjacjach porozumienia o Wolnym Handlu pomiędzy USA a UE*, „Monitor Prawa Celnego” 2013, nr 10, s. 403.

Szczególnie wrażliwym sektorem w bilateralnych relacjach UE–USA jest sektor usług audiowizualnych. W państwach UE w związku z koniecznością ochrony różnicowania kulturowego (tzw. *diversité culturelle*) stworzono system protekcji utrudniający amerykańskiej branży filmowej i muzycznej opanowanie unijnego rynku (np. tzw. wymóg składnika krajowego). W związku z tradycyjnymi już obawami Francji dotyczącymi liberalizacji usług audiowizualnych i naciskami tego kraju sektor ten nie został włączony do mandatu negocjacyjnego UE⁴¹. Nie oznacza to jednak, że niemożliwe jest włączenie usług audiowizualnych do kolejnych rund negocjacji TTIP. Usługi audiowizualne będą mogły stać się przedmiotem rozmów, jeżeli Komisja zwróci się do Rady o dodatkowe wytyczne negocjacyjne w tym sektorze. Tymczasowe wyłączenie tego sektora z rokowań jest uzasadniane brakiem wypracowania unijnych regulacji w tym zakresie. W tym miejscu należy również podkreślić, iż nie tylko UE chroni swój rynek usług audiowizualnych. W podobny sposób postępują również Stany Zjednoczone. Świadczą o tym restrykcyjne regulacje zapisane m.in. w sekcji 310 ustawy o komunikacji z 1934 r., które komplikują przedsiębiorcom zagranicznym wejście na rynek w zakresie emisji radiowej poprzez trudności w uzyskaniu stosownej licencji. Na utrudnienia w dostępie do rynku USA natrafiają również operatorzy telewizji cyfrowych oraz operatorzy telewizji satelitarnych⁴².

W przypadku liberalizacji handlu usługami w relacji UE–USA, podobnie jak w odniesieniu do wzajemnych obrotów towarowych, niezwykle ważnym obszarem negocjacyjnym jest kwestia dostępu do zamówień publicznych. W tym przypadku mamy bowiem do czynienia z całą gamą regulacji w prawie federalnym, stanowym, lokalnym, zgodnie z którymi preferowani są dostawcy i towary krajowe (m.in. regulacje ustawy Buy American Act). Ograniczenia występują również w przypadku przyznawanych przez rządy stanowe i lokalne dotacji pochodzących z budżetu federalnego. Poważnym problemem jest również brak przejrzystości w federalnych zamówieniach publicznych. W Unii Europejskiej większy stopień przejrzystości w tym zakresie jest zapewniony dzięki temu, że wszystkie ogłoszenia władz centralnych oraz regionalnych na zamówienia na usługi i dostawy o wartości większej niż 133 000 euro oraz roboty budowlane o wartości większej niż 5 150 000 euro są publikowane nieodpłatnie na jednej stronie internetowej. W Stanach Zjednoczonych jedynie ogłoszenia federalne są publikowane na wspólnej stronie⁴³, natomiast ogłoszenia stanowe i lokalne są publikowane odrębnie, na własnych stronach urzędów. Dostęp do rynku zamówień

⁴¹ Również polscy filmowcy apelowali o wyłączenie usług kulturalnych z umowy o wolnym handlu pomiędzy UE a USA. W tej sprawie zaapelowała do premiera Donalda Tuska Polska Akademia Filmowa. Pod apelem podpisało się prawie 175 postaci polskiego kina, m.in. Andrzej Wajda, Jerzy Skolimowski, Agnieszka Holland, Jerzy Stuhr, Krzysztof Krauze, Krzysztof Zanussi, Wojciech Smarzowski, Andrzej Jakimowski i prezydent Akademii Dariusz Jabłoński. http://wyborcza.biz/biznes/1,100896,14098422,Francja_mozze_zablokowac_rozmowy_handlowe_miedzy_UE.html#ixzz36p3hCsmy (data dostępu: 10.12.2015).

⁴² B. Buryta, *Bariery w handlu z USA*, http://www.een.org.pl/index.php/handel-zagraniczny---spis/page/16/blind_style/1/articles/bariery-w-handlu-z-usa.html (data dostępu: 15.12.2015).

⁴³ www.fedbizopps.gov (data dostępu: 10.12.2015).

publicznych w USA ograniczają ponadto regulacje Small Business Act (SBA), zgodnie z którym pewna wskazana przez Departament Handlu część zamówień musi być przydzielana do realizacji krajowym małym przedsiębiorstwom. W USA występują również wykluczenia z zamówień publicznych zagranicznych usługodawców ze względów bezpieczeństwa. Ograniczenia tego typu dotyczą m.in. zamówień realizowanych przez Departament Obrony⁴⁴.

Negocjacje usługowe TTIP charakteryzują nie tylko opisane powyżej liczne kontrowersje dotyczące liberalizacji poszczególnych sektorów usług uznawanych przez jedną bądź drugą stronę za wrażliwe, ale również obawy ze strony społeczeństw państw członkowskich. Wiele negatywnych ocen w stosunku do tego obszaru rokowań, jak również w stosunku do całości negocjacji TTIP, formułują organizacje pozarządowe. Zwracają one m.in. uwagę na negatywne konsekwencje TTIP dla usług publicznych takich jak zdrowie, edukacja, usługi społeczne, usługi związane z dostawą wody. Według przeciwników TTIP umowa ta może również zagrozić różnorodności kulturowej Europy oraz osłabić ochronę danych osobowych. Komisja Europejska próbuje prowadzić działania wyjaśniające służące rozwianiu tych obaw. W materiałach publikowanych przez Komisję podkreśla się zatem, że UE nie podejmie zobowiązań dotyczących usług ochrony zdrowia finansowanych ze środków publicznych, usług w zakresie edukacji, usług społecznych, usług w zakresie poboru, uzdatniania i przesyłu wody, a także usług audiowizualnych. W publikacjach Komisji znajduje się również zapewnienie, że normy dotyczące ochrony danych nie będą stanowiły części porozumienia TTIP⁴⁵.

Podsumowanie

Przywołane w niniejszym opracowaniu dokumenty negocjacyjne dają pewien obraz problemów poruszanych w trakcie negocjacji TTIP oraz pozwalają wyciągać wnioski na temat stanowiska UE w obszarze usług. Nie można jednak stwierdzić, jaki ostateczny czy nawet przybliżony kształt przybiorą zapisy tej części porozumienia TTIP. Stany Zjednoczone nie publikują bowiem swoich propozycji negocjacyjnych. Nie można zatem ich skonfrontować ze stanowiskiem UE. Można natomiast stwierdzić, że znacząca siła sektora usługowego USA i UE jest czynnikiem determinującym prowadzone negocjacje. Należy się spodziewać, że gospodarki określane pojęciem gospodarek usługowych lub postindustrialnych będą dążyć do znaczącej liberalizacji wzajemnych obrotów usługowych. Przyjęty mandat negocjacyjny Unii Europejskiej w dziedzinie usług zakłada, że strony zwiążą istniejący zakres liberalizacji handlu usługami występujący w zawartych umowach o wolnym handlu na najwyższym

⁴⁴ B. Buryta, op. cit. Szerzej: N.S. Vonortas, P. Bhatia, D.P. Mayer, *Public Procurement and Innovation in the United States*, The George Washington University, Center for International Science and Technology Policy 2011. A. Wróbel, *Implications...*, op. cit., s. 199.

⁴⁵ Komisja Europejska, *Transatlantyckie Partnerstwo Handlowe i Inwestycyjne. W kierunku umowy handlowej między UE a Stanami Zjednoczonymi. Treść TTIP*, Unia Europejska, Luksemburg 2015, s. 9.

możliwym poziomie, zgodnie z postanowieniami art. V GATS. To oznacza, że zakres liberalizacji powinien obejmować zasadniczo wszystkie sektory usług i wszystkie tryby ich świadczenia. Oczekuje się, że rokowania doprowadzą do zniesienia istniejących jeszcze barier w dostępie do rynku usług, ale jednocześnie zostaną zachowane regulacje ograniczające swobodę świadczenia usług w sektorach usług uważanych za wrażliwe. Ze strony UE chodzi o wyłączenie z zobowiązań liberalizacyjnych m.in. usług użyteczności publicznej i usług świadczonych w wykonywaniu funkcji władczych. Z kolei Stany Zjednoczone mogą dążyć do wykluczenia części usług finansowych, usług transportu morskiego i lotniczego w połączeniach wewnątrz krajowych (kabotaż)⁴⁶. Na takie wnioski pozwala analiza omówionej w niniejszym opracowaniu propozycji zapisów porozumienia TTIP w obszarze usług i dołączone do niej aneksy zawierające zastrzeżenia i wyłączenia z zakresu liberalizacji oraz propozycje zobowiązań liberalizacyjnych. Podobnie jak w przypadku innych umów handlowych zawartych przez UE, jej oferta nie obejmuje wszystkich sektorów usług. Przykładowo zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami nie przyjęto zobowiązań w sektorze usług audiowizualnych. Przedłożone aneksy zawierają również liczne zastrzeżenia i odstępstwa od ogólnych zasad. Dodatkowo jak w innych podobnych umowach UE, określając zobowiązania liberalizacyjne, nie zawsze decyduje się na przyjęcie zasady traktowania narodowego we wszystkich sektorach i trybach świadczenia usług. Stosowane są również wyjątki od klauzuli największego uprzywilejowania. Szczegółowość zaproponowanych regulacji, jak również lista szczegółowych zobowiązań (Aneks III) pozwalają wysnuć jednak wniosek, że UE jest zainteresowana znaczącą liberalizacją w sektorze usług. Oferując ułatwienia dla dostępu amerykańskich usług do rynku, UE oczekuje podobnych działań ze strony Stanów Zjednoczonych.

Zgodnie z deklaracjami negocjatorów UE i USA w odniesieniu do barier regulacyjnych strony dążą do zapewnienia przejrzystości, obiektywności i stworzenia jasnych procedur udzielania licencji, uznawania dyplomów poświadczających kwalifikacje zawodowe oraz do wzmocnienia reguł funkcjonujących w zawartych umowach o wolnym handlu, których stronami są zarówno USA, jak i UE. W wyniku negocjacji powinno być również ułatwione zakładanie na terytorium drugiej strony spółek, oddziałów i przedstawicielstw na warunkach nie gorszych niż mają zapewnione podmioty krajowe⁴⁷.

Powyższe działania powinny przyczynić się do powstania wielu korzyści ekonomicznych. W szczególności niższych cen usług dzięki większej konkurencji na rynku. Należy się również spodziewać wyższego poziomu jakości oferowanych świadczeń usługowych, impulsów pro wzrostowych oraz możliwości kreacji nowych miejsc pracy. Ponadto zwolennicy zniesienia restrykcji w sektorze usług zwracają uwagę na wzrost produktywności w sektorze usług oraz związany z liberalizacją tego sektora wzrost produktywności innych działów gospodarki. Wiele usług jest bowiem niezbędnym

⁴⁶ Instytut Badania Rynku Konsumpcji i Koniunktur, op. cit., s. 180.

⁴⁷ Ibidem.

składnikiem działalności produkcyjnej. Niska efektywność tzw. usług pośrednich wpływa na koszty i produktywność wytwórców dóbr materialnych. Liberalizacja przepływu towarów przy jednoczesnym utrzymaniu barier w handlu usługami może przynieść skutek w postaci utrzymania ujemnej efektywnej stopy protekcji. W takiej sytuacji liberalizacja handlu usługami powinna być przeprowadzana równolegle z działaniami na rzecz uwolnienia przepływu towarów w skali międzynarodowej⁴⁸. Wzajemne powiązanie obu procesów może bowiem przyczynić się do zwielokrotnienia związanych z nimi korzyści.

The Services Sector in Negotiations of the Transatlantic Trade and Investment Partnership

The aim of the article is to analyse the efforts to liberalise the trade in services as part of the negotiations of the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). This subject has been addressed due to the significance of the services sector for the economy of the United States and the EU Member States as well as because of the considerable impact that liberalisation of trade in this sector would have on the development of the two economies and given the potential threats that could arise from it. The article analyses the state of the TTIP negotiations in the field of services, especially the published EU negotiations documents. The analysis will identify the main contentious areas, in which significant liberalisation commitments will be difficult to achieve. The article has been divided into five parts. Part one is the introduction, which identifies the aim of the article and the thesis that would be verified. Part two describes the extent of TTIP negotiations and the proposed structure of the agreement. Part three presents the EU's position in the negotiations on the basis of the publically available records of the draft agreement, in particular the part thereof that concerns services, investments and electronic trade as well as the proposed detailed commitments included in the annexes to the proposal. Further, the author discusses the sectors in which the two parties have defensive interests and which are therefore likely to encounter greater obstacles to liberalisation than it is the case with other service sectors. The last part of the article is a summary, comprising conclusions from the analysis and pointing out the potential benefits of liberalising the trade in services for the TTIP parties.

Keywords: European Union, United States, TTIP, liberalisation of trade, protectionism, services, cooperation.

⁴⁸ A. Kuźnar, *Proces liberalizacji międzynarodowego handlu usługami w ramach WTO oraz jego skutki*, „Zeszyty Naukowe KGS-SGH” 2004, nr 15, s. 145.