

## Konflikt handlowy USA–Chiny. Etap drugi

Jakub Jakóbowski

Realizowana przez Donalda Trumpa od marca br. strategia zwiększania nacisku na Pekin poprzez groźbę wojny celnej ma na celu rozwiązanie narastających od lat problemów w stosunkach gospodarczych z Chinami. Należą do nich m.in. utrzymująca się nadwyżka Chin w handlu z USA, ograniczenia w dostępie do chińskiego rynku, a także kradzież lub przymusowe transfery technologii z amerykańskich firm. Wprowadzone dotychczas cła mają marginalne znaczenie dla wymiany gospodarczej, jednak 6 lipca Waszyngton ma wprowadzić 25-procentowe cła na import towarów wysokotechnologicznych z Chin o wartości 34 mld USD (z zapowiedzią zwiększenia tej kwoty do 50 mld USD). Przy wprowadzeniu zapowiadanych przez Pekin retorsji konflikt celny może objąć towary o wartości ok. 95 mld USD, czyli ok. 15% wymiany handlowej obu państw (zob. Aneks). W przypadku braku ustępstw ze strony Pekinu Trump zapowiedział obłożenie cłami kolejnych 200 mld USD importu z Chin.

W odróżnieniu od poprzednich etapów negocjacji obecne żądania USA skupiają się na długofalowych problemach strukturalnych, a nie konkretnych korzyściach dla amerykańskiego biznesu. Tym samym przyjęta początkowo przez Trumpa formuła rozmów oparta na poszukiwaniu spektakularnych umów („deals”) wyczerpuje się, co zwiastuje rozpoczęcie etapu bardziej kompleksowych i trudniejszych dla Chin negocjacji. Dotychczas Pekin starał się wygasić konflikt poprzez pomniejsze ustępstwa, jednak wyraża gotowość symetrycznej odpowiedzi na amerykańskie uderzenia. Jednocześnie stara się wykorzystać dyplomatycznie spór z USA do kreowania się na obrońcę globalizacji i wielostronnych reguł handlowych. Stosowane przez USA narzędzia mogą zaburzyć globalne łańcuchy dostaw w sektorze wysokich technologii, co może odbić się na kondycji gospodarczej sojuszników Stanów Zjednoczonych w UE i Azji Wschodniej.

### Wojna celna jako strategia negocjacyjna

Realizowana przez USA strategia zwiększania nacisku na Pekin poprzez groźbę wojny celnej stanowi ewolucję w stosunku do początku prezydentury Donalda Trumpa. W trakcie spotkania z prezydentem Xi Jinpingiem w 2017 roku zaproponował on Chinom formułę konstruktywnego dialogu, mającego na celu przede wszystkim zwiększenie eksportu USA do Chin i otwieranie chińskiego rynku. Rezultatem było podpisanie (w większości niewiążących) umów na sprzedaż amerykańskich produktów i usług

o wartości 250 mld USD oraz wypracowanie tzw. planu na 100 dni dotyczącego otwierania chińskiego rynku (m.in. dla amerykańskich instytucji finansowych). Według strony amerykańskiej Chińczycy nie wywiązali się w pełni z porozumień, w rezultacie od marca br. Trump przyjął taktykę zwiększania napięcia poprzez groźbę wojny celnej.

W maju br. doszło do serii spotkań delegacji odpowiedzialnych za rozwiązanie narastającego konfliktu, na czele z sekretarzem skarbu USA Stevenem Mnuchinem i wicepremierem do spraw gospodarczych Chin Liu He. Obok żądań

rozwiązania długofalowych problemów, głównym postulatem Waszyngtonu była deklaracja Chin dotycząca zmniejszenia nadwyżki w handlu z USA o 200 mld USD do 2020 roku. 20 maja

### **Chiny skrytykowały Trumpa za nagłą woltę w negocjacjach, wycofały się z deklaracji zakupowych i zapowiedziały symetryczną odpowiedź na nowe cła.**

strona chińska zobowiązała się do zwiększenia importu żywności i surowców energetycznych (w tym LNG) z USA, unikając jednak konkretnych deklaracji. Wedle amerykańskich negocjatorów groźba wojny handlowej „została wstrzymana”, co zostało odebrane przez stronę chińską jako wycofanie się USA z zapowiedzi drugiej fali ceł i uznane za sukces negocjacyjny. Wspólne oświadczenie opublikowane po negocjacjach jedynie w niewielkim stopniu odnosiło się do kwestii zabezpieczenia amerykańskich technologii, kluczowej dla dużego biznesu z USA. 30 maja Waszyngton zapowiedział kontynuowanie procedury nakładania ceł na chińskie produkty wysokotechnologiczne. Ich szczegółowa lista ogłoszona została 15 czerwca br., mają być one wprowadzone 6 lipca. Dodatkowo na 30 czerwca zapowiedziano ogłoszenie dalszych restrykcji dla chińskich inwestycji w USA i kontroli eksportu do Chin towarów zawierających wrażliwe technologie, jednak 27 czerwca prezydent USA wycofał się z tej decyzji wobec protestów amerykańskiego biznesu. Według deklaracji Trumpa, w przypadku braku odpowiedzi na problemy strukturalne lub wprowadzenia retorsji celnych ze strony Chin USA mają nałożyć kolejne cła w wysokości 10% na towary o wartości 200 mld USD. Chiny skrytykowały Trumpa za nagłą woltę w negocjacjach, wycofały się z deklaracji zakupowych i zapowiedziały symetryczną odpowiedź na nowe cła (zob. Aneks).

Przyjęta przez Trumpa formuła negocjacji oparta na poszukiwaniu spektakularnych umów („deals”) wyczerpuje się. Sam Trump w tweecie z 23 maja stwierdził, że mimo pewnego progressu negocjacje z Chinami muszą przybrać „inną strukturę”, gdyż dotychczasowa formuła może być „zbyt trudna we wdrażaniu” i „weryfikacji postępów”. W wygłoszonym 29 maja br. oświadczeniu odniósł się on do strukturalnych problemów w relacjach handlowych z Chinami, podkreślając, że „od teraz USA oczekują, że relacje handlowe będą uczciwe i oparte na wzajemności”. Po amerykańskich deklaracjach z końca maja negocjacje z Chinami wkraczają w kolejny etap, odchodząc od poszukiwania głośnych umów na rzecz uzyskania ustępstw prowadzących do strukturalnych przemian w stosunkach handlowo-inwestycyjnych obu państw.

### **Amerykańskie żądania zrównoważenia stosunków gospodarczych...**

Utrzymująca się od lat nadwyżka w bilansie handlowym Chin wynika z chińskiej wewnętrznej polityki gospodarczej, nakierowanej na systemowe wspieranie sektora produkcyjnego. Zasada się ona m.in. na utrzymywaniu stałego kursu juana do dolara amerykańskiego oraz niskich stóp procentowych dla dużego biznesu, a także wieloletnim powstrzymywaniu wzrostu płac. Prowadzi do efektywnego subsydiowania sektora eksportowego, co zapewnia jego międzynarodową konkurencyjność. Pozyskiwane z eksportu nadwyżki dolarowe są lokowane na chłonnym amerykańskim rynku kapitałowym, finansując amerykański import z Chin. Innymi słowy, długotrwały deficyt USA w handlu z Chinami finansowany jest poprzez import chińskiego kapitału i rosnące zadłużenie wobec Chin. Obecna polityka gospodarcza państw regularnie notujących nadwyżki handlowe z USA (oprócz Chin również Niemcy, Japonia, Korea Południowa) uważana jest za szkodliwą dla amerykańskiej gospodarki, w sferze realnej

powodując utratę konkurencyjności i przeniesienie produkcji z USA za granicę, a w sferze finansowej wpływając na obniżki stóp procentowych i powstawanie baniek na rynkach aktywów (sytuacja ta wskazywana jest jako jedna z głównych przyczyn kryzysu finansowego z 2008 roku). Przywrócenie równowagi han-

### **Amerykańskie żądania wobec Pekinu dotyczą redukcji chińskiej nadwyżki handlowej i zahamowania transferu technologii z amerykańskich firm.**

dlowej między USA i Chinami wymaga reform po stronie chińskiej, częściowego demontażu systemu subsydiowania sfery produkcyjnej i zwiększenia chińskiej konsumpcji wewnętrznej. Działania doraźne, jak chińskie „misje zakupowe” w USA czy objęcie części importu cłami, nie rozwiążą problemów amerykańskiego bilansu płatniczego w długim okresie.

Drugie pole gospodarczego konfliktu USA z Chinami wiąże się z chińską polityką przemysłową. Rozwój wysokich technologii i wzrost pozycji chińskich firm w globalnych łańcuchach wartości wspierany jest przez rząd w Pekinie (m.in. w ramach strategii China 2025), często kosztem przedsiębiorstw amerykańskich. Odbywa się to poprzez subsydiowanie chińskich firm sektora high-tech, przymusowe transfery technologii przez zagranicznych inwestorów jako warunek dostępu do rynku chińskiego, wspierane przez państwowe banki zakupy amerykańskich spółek technologicznych, kradzież własności intelektualnej (wspieraną przez chińskie państwo), naruszanie patentów etc. Dotyczy to branż kluczowych dla długofalowej konkurencyjności amerykańskiego przemysłu i usług, m.in. sztucznej inteligencji, big data, robotyki, biotechnologii, awiacji czy technologii kosmicznych. Zmniejszanie dystansu technologicznego Chin i USA w tych sektorach postrzegane jest jako zagrożenie dla długofalowej konkurencyjności amerykańskiej gospodarki,

a także wyzwanie dla przewagi technologicznej amerykańskiej armii.

Na obecnym etapie negocjacji USA żądają od Chin stworzenia „równych zasad gry” dla przedsiębiorstw z obu stron, otwarcia chińskiego rynku dla amerykańskich inwestorów (w tym w sektorze finansowym), zaprzestania kradzieży i wymuszeń transferu technologii czy wstrzymania subsydiów dla spółek technologicznych w ramach programu China 2025. Obok narzędzi związanych z dodatkowymi cłami administracja Trumpa poszerza alternatywne instrumenty nacisku na Pekin. Kwestie bezpieczeństwa technologii zostały połączone bezpośrednio z kwestiami handlowymi, m.in. poprzez uruchomienie mechanizmu z artykułu 301 ustawy o handlu z 1974 roku (zob. Aneks). Dodatkowo z negocjacjami handlowymi powiązane zostały rozmowy w innych kwestiach ważnych dla Chin (jak denuklearyzacja Korei Północnej). USA poszerzyły też znacząco mechanizmy blokowania chińskich inwestycji bezpośrednich na swoim terytorium. W trakcie wiosennych negocjacji administracja USA wstrzymała (choć rzekomo bez wiedzy Trumpa) także dostawy kluczowych komponentów (procesory) dla największej chińskiej spółki telekomunikacyjnej ZTE, wymuszając na niej czasowe zaprzestanie działalności operacyjnej. Pozacelne narzędzia nacisku na Chiny, jak blokowanie chińskich inwestycji w USA (i państwach sojusznicznych, np. zablokowanie za radą CIA przejścia niemieckiego Aixtron w 2016 roku) czy embargo na eksport komponentów dla wybranych firm (casus ZTE), pozwalają na bardziej precyzyjne uderzenia w chińskie firmy.

### **...i próba deeskalacji ze strony Pekinu**

Przyjęta przez Chiny strategia negocjacyjna zakłada symetryczną odpowiedź na amerykańskie groźby podnoszenia ceł (zob. Aneks). Jednocześnie Pekin występuje z pomniejszymi ustępstwami, mogącymi zadowolić szukającego głośnych medialnie zwycięstw („deals”) Donalda Trumpa, a także wpływając na niego osobi-

ście (m.in. poprzez wspieranie biznesów Ivanka Trump w Chinach). Przykładem jest deklaracja obniżenia ceł na import samochodów z USA, będąca odpowiedzią na tweet prezydenta USA krytykujący nierówny dostęp do chińskiego rynku w tej branży, a także obietnice zwiększenia zakupów żywności i energii w USA (będące częściowo realizacją wcześniejszych umów z 2017 roku). Powodujące tymczasową deeskalację spotkanie w Waszyngtonie z maja br. zostało określone przez chińską prasę jako sukces, oddalający groźbę wojny handlowej przy jednoczesnym uniknięciu koncesji na rzecz USA w kwestiach kluczowych dla Chin. Pekin stara się również przedstawić wewnętrzną agendę reform gospodarczych (zakładających m.in. większe otwarcie na świat) jako deklarację dobrej woli wobec USA. O ile jednak potrzeba sukcesywnego zwiększenia wewnętrznej konsumpcji (co jest odpowiedzią na wyzwania wewnętrzne, ale jednocześnie pomoże zrównoważyć handel) jest istotnie priorytetem chińskiego rządu, o tyle wycofanie się z kluczowego programu rozwoju technologii China 2025 jest nieprawdopodobne. Tym samym dotychczasowe ustępstwa Pekinu można określić jako realizację działań często zaplanowanych już wcześniej bądź marginalnych z punktu widzenia długofalowych strategii rozwoju gospodarki Chin.

### **Pekin zaferował Donaldowi Trumpowi jedynie pomniejsze ustępstwa, nienaruszające strategicznych interesów gospodarczych Chin.**

Pekin stara się wykorzystać spór z USA do kreowania się na obrońcę globalizacji w kontraście do przedstawianej jako nieobliczalna i protekcyjnistyczna polityki USA. W konflikcie z Waszyngtonem przedstawia się jako strona nastawiona pokojowo, ale gotowa do agresywnej polityki jedynie w przypadku wywołania wojny handlowej przez USA. Wpisuje się to

w prowadzoną od początku prezydentury Donalda Trumpa strategię Chin, zarysowaną w czasie wystąpienia Xi Jinpinga w Davos w styczniu 2017 roku. Pekin realizuje politykę sukcesywnego obniżania ceł na import dóbr konsumpcyjnych, co wynika częściowo z potrzeb wewnętrznych, ale wykorzystywane jest do podkreślania gospodarczej otwartości Chin. Wydarzeniem o dużym znaczeniu politycznym ma być też organizacja globalnych targów importowych w Szanghaju, planowanych na listopad br., na które zaproszone mają być delegacje z ponad 100 krajów (w tym głowy państw) i przedstawiciele kluczowych organizacji międzynarodowych (w tym Światowej Organizacji Handlu i ONZ). Sporowi z USA towarzyszy też wzmożona akcja dyplomatyczną Pekinu, m.in. w UE i Japonii, związana z ofertą wspólnej odpowiedzi na podważanie istniejących wielostronnych reguł handlowych przez USA. Chiny deklarują np. wolę podtrzymania reżimu Światowej Organizacji Handlu oraz współpracy w tej dziedzinie z instytucjami europejskimi.

### **Konsekwencje dla globalnej gospodarki**

Pod znakiem zapytania stoi rzeczywiste wdrożenie agresywnych strategii negocjacyjnych ze strony Trumpa, w tym potencjał wprowadzenia karnych ceł na chińskie produkty wysokotechnologiczne (zob. Aneks). Sytuację Trumpa komplikuje obecne miejsce Chin w globalnych łańcuchach wartości, szczególnie w branżach zaawansowanych technologicznie (zagrożonych cłami importowymi USA). W chińskich fabrykach prowadzona jest produkcja komputerów, urządzeń elektronicznych i telekomunikacyjnych wszystkich najważniejszych globalnych producentów. Według szacunków PIIE, nawet 80% produktów potencjalnie objętych cłami produkowanych jest w Chinach przez firmy spoza Chin, w tym z USA (jak np. produkty firmy Apple czy nVidia), a także Japonii, Niemiec, Korei Południowej czy Tajwanu. Cła mogą uderzyć również w eksport komponentów

z tych państw do Chin. Jak argumentują środowiska w USA krytyczne wobec protekcjonistycznej agendy Trumpa, nałożenie ceł spowoduje utratę konkurencyjności przez amerykańskie firmy z branży technologicznej (tracące dostęp do bazy produkcyjnej w Chinach), a także destabilizację gospodarek sojuszników USA w Azji Wschodniej. W tym tonie wypowiada się część amerykańskiego biznesu zaangażowana w Chinach, m.in. prezes Apple Tim Cook. Argumenty o obosiecznym charakterze proponowanych przez Trumpa rozwiązań i groźbie

**Wdrożenie nowych ceł 6 lipca może zaburzyć globalne łańcuchy produkcyjne w sektorze wysokich technologii, uderzając rykoszetem w państwa UE i Azji Wschodniej.**

destabilizacji globalnych łańcuchów wartości podnoszone są również w Chinach. Według części komentatorów oraz producentów z branży potencjalne straty dla gospodarki USA i amerykańskich sojuszników byłyby zbyt wysokie, a groźby Trumpa są blefem o małym prawdopodobieństwie realizacji. Na początku lipca br. doszło jednak do spadków na chińskich giełdach i wyjątkowo silnego osłabienia juana, co wywołało interwencję chińskich władz monetarnych. Nerwowa reakcja rynków finansowych wskazuje, że nałożenie ceł na chińskie produkty wysokotechnologiczne rozpatrywane jest jako realny i prawdopodobny scenariusz.

Wzmocniona presja na Pekin ze strony USA może być korzystna z punktu widzenia UE. Zmniejszanie nadwyżki handlowej Chin, ochrona przed chińskim szpiegostwem przemysłowym i inwestycjami bezpośrednimi nakierowanymi na przejmowanie technologii, a także otwieranie chińskiego rynku znajdują się obecnie w agendzie UE. Tworzy to potencjał do współdziałania z administracją USA. Z drugiej strony, instrumenty stosowane przez Trumpa wiążą się z szeregiem zagrożeń dla UE. Wprowadzenie ceł na produkty wysokotechnologiczne może zagrozić eksportowi do USA z europejskich fabryk ulokowanych w Chinach (m.in. niemieckich samochodów) i wpłynąć negatywnie na wykorzystanie tam komponentów produkowanych na terenie Europy. Ponadto wybrana przez Trumpa strategia bilateralnych negocjacji i nakładania ceł poza reżimem Światowej Organizacji Handlu (WTO) podważa istniejące reguły rozwiązywania napięć handlowych, co może odbić się na kondycji europejskich przedsiębiorstw na rynkach trzecich. Pogłębianie tych trendów zależne jest od dalszych kierunków działań USA. Jeśli oparta na bilateralnym dialogu i instrumentach protekcjonistycznych strategia Trumpa nie przyniesie efektów, USA mogą powrócić do budowania nacisku na ChRL poprzez wielostronne regionalne umowy handlowe jak TPP i TTIP (mające na celu m.in. wyznaczenie globalnych standardów produkcyjnych, którym siłą rzeczy będą musiały podporządkować się Chiny).

Konflikt handlowy między USA i Chinami nasilił się wiosną 2018 roku przy okazji nałożenia 23 marca przez USA ceł na import stali i aluminium (z wyłączeniem wybranych państw, w tym członków NAFTA i okresowo UE). Z perspektywy Chin działanie to miało ograniczone konsekwencje – państwo to dostarczało w 2017 roku jedynie ok. 6% importu USA w tych kategoriach towarowych. Co więcej, ok. 90% importu stali do USA z Chin już wcześniej obłożone było cłami antydumpingowymi w ramach procedur WTO. Według szacunków PIIE, marcowe cła obejmą ok. 2,8 mld USD chińskiego eksportu. 2 kwietnia br. Chiny ogłosiły wprowadzenie ceł odwetowych na amerykańskie aluminium, wieprzowinę i owoce, obejmujące łącznie ok. 2,5 mld USD amerykańskiego eksportu. Obok wprowadzonych w styczniu br. roku ceł na panele słoneczne i pralki, dotychczas są to jedyne cła wprowadzone w związku z ofensywą handlową Trumpa z 2018 roku. Ich wpływ na wymianę handlową USA–Chiny jest marginalny (łącznie ok. 5,3 mld USD z 636 mld USD całości wymiany handlowej).

3 kwietnia br. USA ogłosiły listę 1333 produktów importowanych z Chin, które mają zostać obłożone karnym cłem w wysokości 25%. Lista była efektem analiz prowadzonych na podstawie artykułu 301 amerykańskiej ustawy o handlu z 1974 roku, który dopuszcza nakładanie karnych ceł na partnerów handlowych naruszających prawo własności intelektualnej. Cłem mają zostać objęte produkty wysokotechnologiczne, w tym: komputery, elektronika, maszyny, urządzenia transportowe. Według szacunków PIIE, cłami mogą zostać objęte towary o wartości ok. 46 mld USD. W odpowiedzi 4 kwietnia Chiny zagroziły nałożeniem cła 25% na 106 głównych kategorii towarów importowanych z USA, w tym z branży rolno-spożywczej (m.in. soja, zboża, mięso wołowe, owoce, tytoń), motoryzacyjnej (samochody spalinowe i elektryczne), chemicznej i samolotowej. Według amerykańskich zapowiedzi z 15 czerwca, począwszy od 6 lipca cłami obłożony zostanie import o wartości 34 mld USD. 13 lipca ma zapaść decyzja o rozszerzeniu listy ceł o kolejne towary o wartości 16 mld USD, a ich wprowadzenie miałyby nastąpić w sierpniu br. Bazując na danych z 2017 roku, chińskie cła odwetowe mogłyby objąć amerykański eksport o wartości 49,8 mld USD. Chińskie cła wymierzone są w gałęzie gospodarki skupione w regionach USA o stosunkowo wysokim poparciu dla Trumpa (produkcja żywności na środkowym zachodzie). W przypadku wprowadzenia ceł po obu stronach, ograniczenia dotknęłyby ok. 15% handlu dwustronnego. W reakcji na chińskie retorsje Trump zagroził poszerzeniem listy o kolejne towary o wartości 100 mld USD (bez konkretnych kategorii), liczba ta została następnie zwiększona do 200 mld USD.

---

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Adam Eberhardt

REDAKCJA: Katarzyna Kazimierska, Małgorzata Zarębska

SKŁAD: Bohdan Wędrychowski

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa

tel.: +48 | 22 | 525 80 00,

fax: +48 | 22 | 525 80 40

**Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają  
oficjalnego stanowiska władz RP**

Zapraszamy na naszą stronę: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl)