

Impas w negocjacjach handlowych USA–Chiny: wojna celna i sankcje technologiczne

Jakub Jakóbowski, współpraca Michał Bogusz

W pierwszej połowie maja 2019 roku doszło do znaczącej eskalacji chińsko-amerykańskiego sporu handlowego, m.in. wprowadzenia dodatkowych ceł na ok. 40% handlu dwustronnego, a także nałożenia przez USA embarga na chińską spółkę technologiczną Huawei. Nowa odsłona konfliktu gospodarczego Chin i USA przerywa okres pięciu miesięcy relatywnej deeskalacji oraz intensywnej negocjacji nad całościowym porozumieniem handlowym, zapoczątkowanych na spotkaniu Donalda Trumpa i Xi Jinpinga na szczycie G20 w Buenos Aires w grudniu ub.r. W odróżnieniu od poprzedniego załamania negocjacji z maja 2018 roku, skutkującego zamrożeniem kontaktów, obie strony zakomunikowały wolę kontynuowania rozmów o porozumieniu handlowym. Dalsza eskalacja sporu (m.in. w kwestii Huawei) prowadzi jednak do sukcesywnego zaostrzania retoryki obu stron, a także utwardzania stanowisk co do warunków wznowienia rozmów. Obecna odsłona konfliktu ujawniła głębokie rozbieżności z kwestiami fundamentalnych dla przyszłości negocjowanego porozumienia, m.in. mechanizmów gwarantujących jego wdrożenie, a także okoliczności i daty zniesienia obowiązujących obecnie karnych ceł. Przedłużający się impas w negocjacjach może doprowadzić do powrotu USA do taktyki sukcesywnego zwiększenia nacisku na Chiny, co przełoży się na osłabienie światowej koniunktury gospodarczej, a także zwiększoną presję polityczną Waszyngtonu na amerykańskich sojuszników w sprawie współpracy z Chinami.

Impas w rozmowach i nowe ograniczenia handlu

10 maja USA podwyższyły z 10% do 25% stawkę celną na pulę produktów importowanych z ChRL o wartości ok. 200 mld USD (ok. 40% wartości importu z ChRL). Według Donalda Trumpa działanie to było reakcją na nagłe wycofanie się Pekinu z kluczowych dla USA zapisów zawartych w negocjowanym od grudnia 2018 roku projekcie porozumienia handlowego. Zdaniem prezydenta USA brak postępów w negocjacjach może skutkować decyzją o nałożeniu wkrótce opłat celnych w wysokości 25% na wszystkie nieobłożone dotychczas cłami chińskie towary o wartości ok. 325 mld USD. Pekin odpowie-

dział na amerykańskie działania, zapowiadając wprowadzenie z dniem 1 czerwca br. dodatkowych ceł na amerykańskie produkty warte ok. 60 mld USD (co także odpowiada ok. 40% chińskiego importu z USA), pozwolił również na niewielką dewaluację juana. Wedle przedstawicieli amerykańskich przedsiębiorstw, nasiliły się też administracyjne naciski na ich działalność w Chinach (m.in. kontrole, przedłużające się procedury celne).

16 maja Donald Trump zdecydował o wpisaniu chińskiego koncernu technologicznego Huawei na listę podmiotów zagrażających bezpieczeństwu narodowemu USA, co wiąże się z zakazem sprzedaży amerykańskich komponentów i technologii chińskiej firmie. Decyzja ta rozważana

była przez administrację prezydenta USA od kilku miesięcy, a jej ostateczne wdrożenie łączyć należy z obecnym załamaniem negocjacji handlowych. W porównaniu z cłami zmniejszającymi konkurencyjność chińskiego przemysłu zakazy eksportu amerykańskich komponentów i technologii (w wielu sektorach kluczowych dla ciągłości produkcji i świadczenia usług) mają dużo bardziej wyniszczający i natychmiastowy efekt, zakłócając handel dwustronny i globalne łańcuchy dostaw, przez co były dotychczas rzadko używane przez Trumpa¹. Część amerykańskich poddostawców otrzymało czasowe (90 dni) wyłączenie z embarga na handel z Huawei, co ma umożliwić koncernom z USA i państw sojuszniczych rozłożenie w czasie wynikających z tego dostosowań w łańcuchach dostaw. Krótco po ogłoszeniu decyzji USA strona chińska zaczęła wysyłać sygnały o możliwości potencjalnej odpowiedzi poprzez restrykcje na eksport tzw. metali ziem rzadkich (niezbędnych do produkcji zaawansowanej elektroniki), których głównym producentem są Chiny.

W porównaniu do karnych ceł blokada sprzedaży amerykańskich komponentów firmie Huawei ma dużo bardziej wyniszczający i natychmiastowy efekt.

Nasilenie konfliktu handlowego z początku maja br. odbywa się w kontekście prowadzonych od grudnia 2018 roku negocjacji nad dwustronnym porozumieniem handlowym, mającym całościowo uregulować relacje gospodarcze Chin i USA. Po fiasku rozmów między Pekinem i Waszyngtonem z przełomu 2017 i 2018 roku, a następnie serii nałożonych przez obie strony karnych ceł obejmujących łącznie ok. 50% handlu dwustronnego, w grudniu ub.r. Trump zaproponował Pekinowi ponowne rozpoczęcie rozmów.

¹ Jednym z wyjątków było nałożenie w 2018 roku podobnego, trwającego trzy miesiące embarga na chińskiego producenta elektroniki ZTE. Doprowadziło ono do faktycznego przerwania produkcji firmy i ugody z rządem USA.

Warunkiem strony amerykańskiej było ujęcie w porozumieniu zarówno deklaracji zakupów amerykańskich produktów przez stronę chińską, jak i mechanizmu rozwiązania długofalowych problemów kluczowych dla Waszyngtonu, m.in. nierównowagi w handlu, kradzieży technologii, chińskich subsydiów dla przemysłu czy ograniczeń w dostępie do chińskiego rynku. Pierwotnie na wynegocjowanie porozumienia Trump wyznaczył termin trzech miesięcy – brak umowy miał 1 marca 2019 roku skutkować zwiększeniem z 10% do 25% ceł na pulę chińskich produktów o wartości 200 mld USD. Komunikowane przez obie strony zadowolenie z postępów negocjacji sprawiło, że przedłużone zostały one o kolejne dwa miesiące. Rezultatem rozmów był liczący ok. 150 stron projekt porozumienia, przedstawiony w ogólnym zarysie przez media amerykańskie. W kwietniu br. z Białego Domu napływały zaczęły sygnały o nadchodzącym zakończeniu negocjacji, które miały być zwieńczone wizytą Xi Jinpinga w USA i spotkaniem z Donaldem Trumpem. Wedle strony amerykańskiej 3 maja Chińczycy mieli jednak przesłać do Waszyngtonu depeszę zmieniającą zapisy we wszystkich siedmiu rozdziałach dokumentu i skracając objętość dokumentu o ok. 30%. Cła nałożone przez Trumpa 10 maja br. były więc *de facto* realizacją ultimatum postawionego Chinom w grudniu ub.r. w Buenos Aires, a dalsza eskalacja sporu przez USA jest bezpośrednią odpowiedzią na chińską woltę w negocjacjach.

Główne punkty sporne

Impas negocjacyjny z początku maja br. ujawnił znaczące rozbieżności dotyczące szczegółowych rozwiązań przyszłego porozumienia handlowego między Chinami i USA. Z perspektywy Waszyngtonu, w porozumieniu handlowym z Chinami muszą znaleźć się – prócz chińskich zobowiązań rozwiązania kluczowych problemów – mechanizmy jego efektywnego wdrażania. Według doniesień medialnych strona amerykańska oczekuje powołania instytucjonalnego

mechanizmu regularnego monitorowania postępów we wdrażaniu porozumienia, a także przewiduje możliwość nakładania sankcji (nowych opłat celnych) za ich brak. Donald Trump naciska również na pozostawienie obecnego poziomu karnych ceł (obejmujących łącznie ok. 250 mld USD importu z Chin) do momentu implementacji porozumienia. Celem jest efektywne wdrożenie przez ChRL regulacji mających m.in. zrównać możliwości konkurencji krajowych i zagranicznych przedsiębiorstw, otworzyć kolejne sektory gospodarki ChRL na zagraniczne inwestycje, wyeliminować subsydia, a także zagwarantować efektywne przestrzeganie praw własności intelektualnej. Na pewnym etapie negocjacji do mediów wypłynęły również informacje o amerykańskim żądaniu, by Pekin zobowiązał się do niedewaluowania juana (co pozwalało dotychczas przeciwdziałać negatywnym skutkom amerykańskich ceł). Na przestrzeni ostatnich miesięcy strona amerykańska zakomunikowała w mediach, że istnieje kilka warunków brzegowych podpisania porozumienia, w tym objęcie porozumieniem wszystkich głównych obszarów współpracy gospodarczej, wdrożenie mechanizmów weryfikacji zobowiązań, a także tymczasowe pozostawienie nałożonych dotychczas ceł.

Wedle Donalda Trumpa, pozostawienie karnych ceł po podpisaniu porozumienia ma być gwarancją jego wypełnienia przez Chiny.

Mimo wprowadzenia nowych ceł w maju br. i zapowiedzi dalszej eskalacji strona amerykańska wykonała początkowo kilka gestów dobrej woli, pozostawiających Pekinowi możliwość powrócenia do stołu negocyjnego. Podwyżka ceł z 10 maja obejmie towary, które jeszcze nie opuściły granicy celnej ChRL w momencie ogłoszenia nowych stawek (odsuwając efektywne nałożenie ceł o ok. trzy tygodnie frachtu morskiego). Larry Kudlow, doradca ekonomiczny Białego Domu, poinformował też o możliwości spotkania Donalda Trumpa z Xi Jinpingiem w czasie szczytu G20 w Japonii w dniach 28–29

czerwca br. W obrębie nastawionej bardziej koncyliacyjnie części amerykańskiej administracji, a także w niektórych twittach Trumpa pojawiają się sugestie, że spotkanie to może przerwać impas negocyjny. Może być to jednak działanie obliczone na złagodzenie negatywnych reperkusji na rynkach finansowych, wywołanych gwałtownym zwrotem w negocjacjach. W obrębie administracji, a także w przekazie medialnym, obecne są również opinie o zbyt daleko idących rozbieżnościach obu stron, co ma wykluczać porozumienie w najbliższych miesiącach i grozić nowym okresem eskalacji wojny handlowej. Sam Trump, w rozmowach z amerykańskimi mediami, wyraził zadowolenie z obecnego przebiegu wojny handlowej, deklarując zwiększanie presji na Pekin w przypadku braku postępów w negocjacjach. Strona chińska oficjalnie zdementowała amerykańskie oskarżenia o zerwanie negocjacji i wycofanie się z porozumień, nazywając sytuację zaistnieniem „rozbieżności” i proponując „spotkanie w pół drogi”. W wywiadzie udzielonym chińskim mediom główny chiński negocjator Liu He wymienił trzy brzegowe warunki podpisania porozumienia. Po pierwsze, podpisanie porozumienia musi wiązać się z natychmiastowym usunięciem dotychczasowych karnych ceł. Po drugie, USA powinno wysuwać „realistyczne” żądania dotyczące umów na zakupy amerykańskich produktów i nie zmieniać ich „losowo” w trakcie negocjacji. Dodatkowo strona chińska domaga się, by treść porozumienia była „zbalansowana” i nie „osłabiała narodowej suwerenności i godności” Chin. Ostatni z warunków odczytywać należy jako chęć ograniczenia amerykańskich żądań dotyczących zmian w prawie krajowym ChRL, a także ograniczenia mechanizmów mających zagwarantować wdrożenie porozumienia. Wedle Nikkei, ograniczając zakres dokumentu w początku maja, strona chińska miała usunąć wiążące prawnie mechanizmy wdrażania zmian, które miały zostać odczytane jako podobne do „nierównoprawnych traktatów” narzucanych przez państwa kolonialne Chinom w XIX wieku.

Rządząca w Pekinie elita KPCh zdaje sobie sprawę, że realizacja tak daleko idących żądań amerykańskich w drastyczny sposób ograniczy zdolność Komunistycznej Partii Chin do kontroli gospodarki poprzez sektor państwowych przedsiębiorstw, osłabi pozycję ekonomiczną samego aparatu partyjnego, a także potencjalnie spowolni rozwój technologiczny i zwiększenie konkurencyjności chińskiej gospodarki.

Wedle Pekinu, warunki stawiane przez USA przypominają „nierównoprawne traktaty” z XIX wieku i mogą podkopać stabilność rządów KPCh w Chinach.

Trudno określić, czy tak sprecyzowane żądania amerykańskie mają rzeczywiście na celu podkopanie podstaw gospodarczych rządów KPCh, ale są jednoznacznie odbierane w ten sposób przez Pekin. Wydaje się, że Pekin dokonał w ostatnich miesiącach szeregu taktycznych ustępstw, budując po stronie amerykańskiej i w opinii publicznej przekonanie, że porozumienie jest bliskie konkluzji. Liczył przy tym, że z powodu problemów politycznych na arenie krajowej, rosnących oczekiwań rynków finansowych oraz zbliżającej się kampanii wyborczej Trump będzie gotowy do zawarcia porozumienia za wszelką cenę. Mimo porażki tej strategii oraz podjęcia kroków odwetowych ChRL nie zerwała rozmów i deklaruje gotowość do prowadzenia dialogu (na kolejną rundę negocjacji do Pekinu zaproszeni zostali amerykańscy negocjatorzy), choć wyraźnie zaostrzyła antyamerykańską retorykę w mediach państwowych. W połowie maja br. Xi Jinping udał się z oficjalną wizytą do chińskiej prowincji Jiangxi, w której towarzyszył mu m.in. główny chiński negocjator ds. handlu Liu He. W trakcie wizyty Xi Jinping odwiedził jeden z największych na świecie zakładów pozyskujących metale ziem rzadkich. Silny polityczny wydźwięk miało przemówienie sekretarza generalnego KPCh, w któ-

rym Xi mówił o potrzebie „rozpoczęcia nowego Długiego Marszu²”, co zostało powszechnie odczytane jako przygotowanie Chin na długofalowy i wyniszczający konflikt z USA.

Gospodarcze konsekwencje nowych ograniczeń dla handlu

Krótkofalowe gospodarcze skutki obecnej eskalacji wojny celnej są ograniczone ze względu na dobre nastroje w gospodarce amerykańskiej, a także interwencje strony chińskiej. Po wprowadzeniu nowej rundy ceł główne amerykańskie indeksy giełdowe spadły co prawda o ok. 3% (największe dzienne spadki od początku 2019 roku), dokonało się to jednak w kontekście widocznego optymizmu rynków finansowych, związanego z wyraźnym wzrostem amerykańskiej gospodarki. Podwyżki ceł z 10 i 13 maja obciążą branże dotknięte już wcześniej wojną handlową, co przyspieszy dokonujące się w ich obrębie procesy zmian kierunków importu, a także przenoszenia produkcji poza Chiny. Silniejsze konsekwencje dla gospodarki amerykańskiej może mieć wprowadzenie 25-procentowych ceł na pozostałe 325 mld USD importu z Chin – mające objąć m.in. dobra konsumpcyjne, elektronikę czy ubrania. Podwyżki ceł mogą przełożyć się na wzrost inflacji i spadek siły nabywczej amerykańskich konsumentów, a w konsekwencji na osłabienie wzrostu. Obecnie chińskie retorsje wycelowane są przede wszystkim w amerykański sektor rolny, co zwiększa polityczny nacisk ze strony branży na administrację Trumpa i Partię Republikańską (czemu Trump chce przeciwdziałać m.in. subwencjami dla rolników).

Po stronie chińskiej nowa runda ceł doprowadziła do chwilowych spadków na giełdach, które zostały zniwelowane przez interwen-

² Długim Marszem określa się rozpoczęte w Jiangxi przemieszczenie – na dystansie ok. 9 tys. kilometrów – oddziałów komunistycznej chińskiej milicji partyjnej z lat 1934–1935, w trakcie wyniszczających walk z rządem nacjonalistycznego Kuomintangu. Ma on ogromne znaczenie symboliczne w historii Komunistycznej Partii Chin i Chińskiej Republiki Ludowej.

cje państwowych funduszy inwestycyjnych. W wyniku asymetrii w handlu USA–Chiny strona chińska znacznie silniej odczuwa skutki wojny handlowej, która przyczynia się do trwającego od kilku miesięcy spowolnienia w chińskiej

Eskalacja wojny celnej przyspiesza proces przenoszenia produkcji globalnych koncernów poza Chiny.

gospodarce. Reakcją chińskiego kierownictwa na spowolnienie, m.in. spadek konsumpcji indywidualnej i sprzedaży detalicznej, jest doraźne stymulowanie gospodarki poprzez politykę monetarną i fiskalną. Przyniosła ona stosunkowo dobre wyniki gospodarcze w I kwartale 2019 roku, zwiększając pewność siebie chińskich negocjatorów. Rośnie jednak w niezrównoważony sposób zadłużenie chińskich przedsiębiorstw, konsumentów i rządów lokalnych. Tym samym, ograniczając krótkofalowe efekty amerykańskiej presji gospodarczej, chińskie kierownictwo zwiększa koszty przyszłych reform, a także opóźnia niezbędną transformację chińskiej gospodarki.

Krótkookresowo najsilniejsze konsekwencje dla globalnego handlu będą miały podejmowane przez obie strony próby destabilizacji łańcuchów dostaw konkurenta, czego przykładem jest nałożenie embarga na eksport amerykańskich komponentów dla Huawei. Krótka po decyzji Trumpa ze współpracy z Huawei zrezygnowały w kolejnych dniach nie tylko amerykańskie spółki, jak dostarczający oprogramowanie dla elektroniki użytkowej Google czy producenci procesorów, m.in. Intel i Qualcomm. W obawie przed sankcjami ze strony USA ze współpracy z Huawei wycofali się również niektórzy europejscy i japońscy producenci półprzewodników, m.in. niemiecki Infineon czy japoński Panasonic. Szczególnie poważne konsekwencje dla Huawei ma oświadczenie o wstrzymaniu współpracy przez ARM,

brytyjskiego producenta procesorów (kontrolowanego przez japoński Softbank), na którego technologiach i licencjach oparta jest rozwijana przez HiSilicon (spółka córka Huawei) własna architektura procesorów Kirin. Choć Huawei rozwija własne technologie w zakresie oprogramowania i projektowania mikroprocesorów, decyzja Trumpa grozi poważną destabilizacją łańcuchów dostaw Huawei, w szczególności w dziedzinie elektroniki użytkowej i smartfonów. Stawia pod znakiem zapytania dalszy rozwój spółki technologicznej, kluczowej dla konkurencyjności chińskiej gospodarki i polityki Pekinu w domenie cyfrowej. Możliwość szerszego wykorzystania narzędzi blokowania handlu sygnalizowała zarówno strona amerykańska (rozszerzenie na inne firmy, m.in. chińskiego producenta urządzeń do monitoringu Hikvision), jak i chińska (metale ziem rzadkich).

Perspektywa dalszej eskalacji

Choć w ostatnim tygodniu nie doszło do formalnego zerwania rozmów między Pekinem i Waszyngtonem, perspektywa porozumienia handlowego i zakończenia konfliktu handlowego znacząco się oddaliła. Prawdopodobnie obydwie strony przyjmą taktykę na przetrwanie w nadziei, że kryzys gospodarczy zmusi konkurenta jako pierwszego do ustępstw. Pekin może też liczyć, że potencjalna zmiana administracji amerykańskiej ułatwi mu zawarcie porozumienia na swoich warunkach. Taka postawa ChRL oparta jest na błędnej kalkulacji co do nastawienia amerykańskich elit, które w ramach ponadpartyjnego konsensusu zaczęły postrzegać Chiny jako globalnego konkurenta. Jeżeli nawet dojdzie do szybkiego zawarcia porozumienia, należy się spodziewać dużych trudności w jego implementacji ze strony chińskiej. W perspektywie średnioterminowej doprowadzi to do odnowienia konfliktu, zwłaszcza że wymiana handlowa jest jedynie jednym z pól konkurencji między obydwojma państwami.

Donald Trump wykazuje obecnie determinację do dalszego zwiększania presji na Chiny w dziedzinie handlu i nakładania nowych ceł, niezależnie od negatywnych konsekwencji dla gospodarki. W pozycji tej utwierdzają go dobre wyniki amerykańskiej gospodarki (na tle m.in. UE, Chin), choć prezydent USA wydaje się po części uzależniać swoje działania wobec Chin od nastrojów na amerykańskich rynkach finansowych – w okresach bessy na giełdach można się spodziewać tymczasowego wygaszania sporu. Decyzja o nałożeniu embarga na Huawei wskazuje, że Trump może powtórzyć scenariusz obserwowany po załamaniu negocjacji w 2018 roku. Strona amerykańska zasiadła wówczas ponownie do rozmów dopiero po nałożeniu nowych sankcji, odczuwalnych przez chińską gospodarkę, co obliczone było na osłabienie pozycji negocjacyjnej Pekinu. Szybki powrót do negocjacji utrudnić może jednak nadchodząca kampania prezydencka USA, w której relacje z ChRL będą zapewne jednym z głównych tematów kampanii wyborczej w USA. Trump może chcieć unikać uwikłania się w rozmowy w czasie kampanii i uzależnienia od posunięć Pekinu.

Wprowadzenie przez USA nowej rundy ceł w czerwcu br. i niemal pewne retorsje ze strony chińskiej odbiją się negatywnie na perspektywach globalnego wzrostu, pogłębiając obecne spowolnienie strefy euro (w tym w Niemczech). Nie posiadając możliwości symetrycznej odpowiedzi na amerykańskie cła (chiński import z USA jest ponad cztery razy mniejszy niż eksport), Pekin może dokonać znaczącej dewaluacji juana, podkopując konkurencyjność partnerów handlowych i grożąc dewaluacjami ze strony innych państw azjatyckich. Dalsze wykorzystywanie

narzędzi blokowania eksportu komponentów może dotknąć europejskie spółki, uczestniczące w handlu między USA i Chinami w ramach globalnych łańcuchów dostaw. Nagłe zwroty w konflikcie gospodarczym dwóch największych gospodarek świata mogą wywołać też niestabilność na rynkach finansowych i ucieczkę kapitału z rynków wschodzących.

Próbując wymóc ustępstwa gospodarcze na Pekinie, Waszyngton będzie najpewniej kontynuować budowanie presji na innych polach, m.in. w sferze militarnej i technologicznej, a także poprzez wywieranie nacisku na sojuszników w celu ograniczenia współpracy z Chinami – zarówno w wymiarze bilateralnym, jak i w ramach NATO. Z drugiej strony, Pekin będzie kontynuował politykę oferowania ograniczonych ustępstw wobec UE, starając się w ten sposób zachować dostęp do jej rynku i technologii, a także pozyskać sojuszników w starciu z USA poprzez podkopywanie więzi euroatlantyckich. Pogłębianie konfliktu handlowego będzie przyspieszać proces częściowego odseparowania gospodarek ChRL i USA oraz skutkować przebudową globalnych łańcuchów wartości, zwłaszcza w gospodarkach państw wysoko rozwiniętych. Stanowi to – w dłuższej perspektywie – szansę na przejście przez inne regiony w Azji, a w pewnej mierze również Europę Środkowo-Wschodnią, części produkcji, która będzie wycofywana przez międzynarodowe koncerny z ChRL. Okres dostosowawczy i towarzyszące całemu procesowi globalne zwolnienie wzrostu gospodarczego niesie jednak ze sobą szereg negatywnych konsekwencji ekonomicznych.

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Adam Eberhardt,

Krzysztof Strachota

REDAKCJA: Katarzyna Kazimińska, Anna Łabuszewska

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