



DRYF CHIŃSKICH REFORM

POLITYKA GOSPODARCZA PIERWSZEJ KADENCJI
XI JINPINGA

Jakub Jakóbowski

NUMER 63
WARSZAWA
KWIECIEŃ 2017

DRYF CHIŃSKICH REFORM

POLITYKA GOSPODARCZA PIERWSZEJ KADENCJI XI JINPINGA

Jakub Jakóbowski



OSW |

CENTRE FOR EASTERN STUDIES
OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH im. **Marka Karpia**

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia / Centre for Eastern Studies

Redakcja merytoryczna
Adam Eberhardt, Marcin Kaczmarek

Redakcja
Halina Kowalczyk

Współpraca
Małgorzata Zarębska, Anna Łabuszewska

Opracowanie graficzne
PARA-BUCH

DTP
GroupMedia

Zdjęcie na okładce
Shutterstock

Wykresy
Wojciech Mańkowski

WYDAWCA

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a, Warszawa
Tel. + 48 /22/ 525 80 00
Fax: + 48 /22/ 525 80 40
osw.waw.pl

ISBN 978-83-65827-00-5

Spis treści

TEZY /5

WSTĘP /9

I. PUNKT WYJŚCIA DO DALSZYCH REFORM /11

1. „Stracona dekada” Hu-Wen /11
2. Kryzys 2008 roku: stymulacja i destabilizacja /13
3. Chińska gospodarka na równi pochyłej /17

II. PRZEBUDOWA W „DUCHU III PLENUM” /22

1. Nowy impuls do zmian... /22
2. ... i dryf kluczowych reform /24

III. NOWA ARCHITEKTURA POGŁĘBIANIA REFORM /30

1. Reforma jako walka z grupami interesu /30
2. Utworzenie Centralnej Grupy Kierowniczej ds. Pogłębiania Reform /33
3. Rola partii: dyscyplina i mobilizacja /38

IV. GŁÓWNE WYZWANIA DLA REFORM /41

1. Zaburzenie procesu politycznego /41
2. Opór lokalnej biurokracji /44
3. Czynniki Xi: personalizacja polityki gospodarczej /47
4. Spowolnienie gospodarcze i niestabilność /51

V. PERSPEKTYWY /54

TEZY

- Zastój istotnych reform gospodarczych w okresie rządów prezydenta Hu Jintao i premiera Wen Jiabao (2002–2012), a także będąca odpowiedzią na kryzys 2008 roku stymulacja gospodarki poprzez wzrost inwestycji doprowadziły do ogromnego przyrostu długu i powstania szeregu nierównowag w chińskiej gospodarce, m.in. na rynkach finansowych i w sektorze przemysłowym. W realiach wyczerpywania się dotychczasowych źródeł wzrostu brak postępu w reformach mógłby doprowadzić do poważnego kryzysu gospodarczego, a w konsekwencji do utraty przez chińskie kierownictwo podstawowego źródła legitymizacji Komunistycznej Partii Chin (KPCh) – stałego wzrostu poziomu życia mieszkańców Chin.
- Krótko po dojściu do władzy nowego pokolenia chińskich przywódców, z Xi Jinpingiem jako prezydentem i Li Keqiangiem na czele rządu, chińskie władze pokazały silną ambicję przełamania *status quo* i wznowienia reform. Plan nowej agendy reform zaprezentowano w listopadzie 2013 roku, podczas III plenum Komitetu Centralnego KPCh, rok po XVIII Zjeździe partii. Kluczową deklaracją prezydenta Xi Jinpinga było oddanie siłom rynkowym „decydującej roli” w chińskiej gospodarce. Intencją zmian w „duchu III plenum” było m.in. rozbicie państwowych monopolii, deregulacja gospodarki realnej i sfery finansowej, ograniczenie roli państwowych przedsiębiorstw, administracyjne wsparcie dla przedsiębiorstw prywatnych, a także szersze otwarcie chińskiej gospodarki na kapitał zagraniczny. Reformy miały dać nowy impuls do wzrostu, rozwiązując fundamentalny problem chińskiej gospodarki – wadliwy i upolityczniony system alokacji zasobów.
- Utrzymanie wysokiego poziomu interwencji państwa w gospodarkę pozwalało w przeszłości na czerpanie

nadzwyczajnych korzyści ze wzrostu gospodarczego grupom związanym z sektorem przedsiębiorstw państwowych i upaństwowionym systemem finansowym, a także chińskiej biurokracji na poziomie centralnym i lokalnym. W percepcji nowego kierownictwa powstałe w ten sposób grupy interesu stały się istotną siłą polityczną, zainteresowaną utrzymaniem korzystnego dla nich *status quo* i będącą głównym ogniskiem oporu wobec dalszych reform.

- Dokonana krótko po III plenum centralizacja decyzji w dziedzinie reform gospodarczych, jedno z kluczowych posunięć prezydenta Xi Jinpinga, realizowana była w logice walki z grupami interesu przeciwnymi reformom. W listopadzie 2013 roku utworzona została tzw. Centralna Grupa Kierownicza ds. Wszechstronnego Pogłębiania Reform. Stała się ona kluczowym elementem w „pasie transmisyjnym” chińskich reform, dając Xi bezpośrednią kontrolę nad najważniejszymi zmianami, a także możliwość przełamywania oporu biurokracji. Istotnym narzędziem wdrażania reform stała się kampania antykorupcyjna, rozpoczęta w 2013 roku. Choć miała ona szersze cele, stała się narzędziem konsolidacji władzy, a także szybkiej rotacji kadr i dyscyplinowania biurokracji gospodarczej na wszystkich szczeblach funkcjonowania państwa.
- Nowe narzędzia wdrażania reform ujawniły szereg wad przyczyniających się do stagnacji reform, a skupienie kompetencji decyzyjnych w rękach prezydenta Xi Jinpinga i jego najbliższych doradców zaburzyło proces tworzenia polityki gospodarczej. Marginalizacja rządu i sprowadzenie go do roli instytucji wdrażającej doprowadziło do zaistnienia sporu kompetencyjnego między premierem Li Keqiangiem a otoczeniem prezydenta Xi Jinpinga, a także do rozproszenia odpowiedzialności za uszczegóławianie i realizację reform. Powstała w ten sposób próżnia

umożliwiła przejęcie inicjatywy w części reform przez grupy związane z biurokracją, chcące utrzymać *status quo*, co widoczne było m.in. w przypadku reformy państwowych przedsiębiorstw. Konstrukcja Grupy Kierowniczej okazała się skuteczna w inicjowaniu zmian, ale nie przyczynia się do odpowiedniego sekwencjonowania i tworzy zatory w „pasie transmisyjnym” reform.

- Zmiany dokonane przez Xi Jinpinga doprowadziły do zaburzenia dotychczasowych relacji między chińskimi rządami lokalnymi i centrum w Pekinie. Mimo częściowej centralizacji powodzenie reform uzależnione jest od zaangażowania lokalnej administracji, która często zainteresowana jest utrzymaniem *status quo* ze względu na wciąż nierozwiązaną złą sytuację budżetową rządów lokalnych, a także niespójność działań i oczekiwań samego Pekinu. Pasywne postawy wśród urzędników odpowiedzialnych za wdrażanie reform wynikają również z niechęci do podejmowania ryzykownych decyzji, związanych z kampanią antykorupcyjną.
- Spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego doprowadziło do zmiany wizji reform w najwyższych kręgach decyzyjnych w Chinach. W momentach krytycznych, m.in. w czasie rządowych interwencji na chińskich giełdach czy restrukturyzacji zadłużenia rządów prowincjonalnych, Pekin decydował się na daleko idące interwencje w gospodarkę, stojące w sprzeczności z „duchem III plenum” i pogłębiające istniejące problemy. O ile chińskie kierownictwo wydaje się być zgodne co do potrzeby kontynuowania reform, o tyle na szczytach władzy narasta spór co do potrzeby dalszego stymulowania wzrostu w ich trakcie. W obliczu stagnacji reform dalsze pobudzanie aktywności gospodarczej dotychczasowymi metodami pogłębia problemy chińskiej gospodarki, co przekłada się na jej postępującą destabilizację.

- Planowany na jesień 2017 roku XIX Zjazd Komunistycznej Partii Chin doprowadzi do „nowego rozdania” w kluczowych organach KPCh, co najprawdopodobniej pozwoli Xi Jinpingowi na pełną konsolidację władzy nad polityką gospodarczą. Naprawa fundamentów chińskiej gospodarki poprzez wznowienie agendy III plenum wymagać będzie jednak od przywódców KPCh znaczącego zaangażowania potencjału organizacyjnego i politycznego, którego siłą rzeczy nie będą mogli skierować na inne fronty zarządzania państwem. Los reform zależeć będzie więc od indywidualnych kalkulacji Xi Jinpinga i jego otoczenia, zestawiających długoterminową korzyść dla państwa i partii wynikającą z odzyskania stabilnej ścieżki wzrostu z krótkofalowymi korzyściami wynikającymi z rozwiązywania napotkanych problemów gospodarczych, społecznych i politycznych.

WSTĘP

Objęcie władzy w Komunistycznej Partii Chin przez Xi Jinpinga w 2012 roku przypadło na szczególnie trudny moment rozpoczętego ponad 30 lat wcześniej okresu „reform i otwarcia”. Chiny muszą zmierzyć się z koniecznością największej od dekad rewizji modelu wzrostu gospodarczego, radząc sobie jednocześnie z poważnymi konsekwencjami zaniechania reform w poprzedniej dekadzie i problemami wynikającymi z ogromnej akcji stymulowania gospodarki po kryzysie 2009 roku. W odpowiedzi na te wyzwania nowe chińskie władze pod przewodnictwem Xi Jinpinga zdecydowały się przededefiniować rolę państwa w gospodarce, wznowić reformy, a także zrewidować instytucjonalną architekturę ich wdrażania. Celem niniejszego opracowania jest ocena pierwszej kadencji Xi Jinpinga pod kątem skuteczności nowych mechanizmów wdrażania reform, a także stopnia, w jakim odpowiadają one na najważniejsze problemy stojące obecnie przed chińską gospodarką. Analiza oparta jest na źródłach chińskich i zagranicznych, w tym: wypowiedziach przedstawicieli ChRL i oficjalnych dokumentach, artykułach w prasie ekonomicznej, oficjalnych chińskich danych statystycznych i ich opracowaniach, a także szczegółowych analizach zagranicznych ośrodków badawczych.

W pierwszej części pracy omówione zostały główne problemy gospodarcze wynikające z niezrównoważonego modelu stymulowania gospodarki, rozwiniętego w Chinach w ubiegłej dekadzie i zastosowanego najszerzej podczas kryzysu 2009 roku. W kolejnej części zarysowane zostały główne założenia nowej agendy reform gospodarczych ekipy Xi-Li, a także ocena przebiegu wybranych projektów zmian, kluczowych z punktu widzenia zrównoważenia chińskiej gospodarki. Z uwagi na ograniczenia objętościowe w tekście nie są poruszane reformy dotyczące międzynarodowego aspektu rozwoju gospodarczego Chin, jak np. internacjonalizacja juana czy liberalizacja przepływów kapitałowych. Część trzecia opracowania traktuje o nowej architekturze instytucjo-

nalnej, utworzonej przez Xi Jinpinga w celu uzyskania kontroli nad tempem i zakresem implementacji reform gospodarczych. Czwarta, ostatnia część wskazuje przyczyny faktycznej stagnacji kluczowych reform, związane z wadami nowo powstałych mechanizmów ich wdrażania, a także negatywnym wpływem spowolnienia gospodarczego.

I. PUNKT WYJŚCIA DO DAJSZYCH REFORM

Cele i agenda polityki gospodarczej nowych chińskich władz pod przewodnictwem Xi Jinpinga, przynajmniej w początkowym okresie rządów, musiały skupić się na rozwiązaniu istniejących problemów odziedziczonych po poprzednikach. Widoczne w trakcie przekazywania władzy w 2012 roku akcentowanie zaniedbań poprzednich chińskich przywódców, a także zapowiedzi „wznowienia” reform gospodarczych były odpowiedzią na panujące w najwyższych kręgach KPCh przekonanie o faktycznej stagnacji reform w latach urzędowania Hu Jintao i Wen Jiabao, przez najzagorzalszych krytyków nazwanych „straconą dekadą”.

1. „Stracona dekada” Hu-Wen

Odważne reformy za rządów Jiang Zemina i Zhu Rongji z końca lat 90. XX w., kiedy Chiny wstąpiły do WTO i dokonały częściowej prywatyzacji sektora państwowego, zapewniły silny impuls wzrostowy chińskiej gospodarce w pierwszej dekadzie XXI wieku. Wysoka dynamika gospodarcza, zapewniona przez dostęp do światowych rynków i podnoszenie efektywności przemysłu, zmniejszyła polityczną wolę kontynuacji trudnych reform strukturalnych. Jednocześnie w Chinach wyraźnie uwidoczniły się poważne problemy społeczne, narosłe w okresie „reform i otwarcia” – gwałtownie rosnące różnice majątkowe w obrębie chińskiego społeczeństwa i regionów. Wynikające z tego potencjalne zagrożenie dla stabilności rządów skłoniły KPCh do odejścia od doktryny Deng Xiaopinga „pozwoić, by niektórzy wzbogacili się pierwsi” (*xianfu lun*). Działania chińskich władz pod kierownictwem ekipy Hu-Wen skupiły się na zmniejszaniu nierówności i budowaniu „harmonijnego społeczeństwa”. Równało się to przyjęciu bardziej zachowawczego kursu reform gospodarczych i częściowej zmianie priorytetów chińskiej transformacji.

W obliczu zahamowania kluczowych reform spektakularny wzrost chińskiej gospodarki z początku XXI wieku odbywał

się w ramach silnie regulowanego otoczenia gospodarczego, w którym mechanizmy rynkowe pozostały ograniczone i w dalszym ciągu podporządkowane były celom rozwojowym państwa. Mimo uwolnienia niemal wszystkich cen pod kontrolą instytucji planistycznych pozostały kluczowe dla gospodarki ceny podstawowych środków produkcji, m.in. energii i surowców, a także oprocentowanie depozytów. Państwo pośrednio wpływa również na ceny ziemi (która prawnie pozostaje w jego posiadaniu) czy pracy (poprzez kontrolę migracji ludności w ramach systemu meldunkowego *hukou*). Dopływ pieniądza do gospodarki odbywał się poprzez niemal całkowicie zdominowany przez państwo sektor bankowy, poddany ściślejszym niż w innych gospodarkach regulacjom. Kluczowe dla funkcjonowania gospodarki sektory – m.in. energetyka, bankowość, telekomunikacja – pozostały silnie regulowane i zmonopolizowane przez państwowe spółki, korzystające dodatkowo z ochrony przed bankructwem i subsydiów.

Decyzją ekipy Hu-Wen o fundamentalnym znaczeniu dla dalszego rozwoju systemu gospodarczego było nadanie sektorowi państwowemu istotnej roli w stymulowaniu wzrostu gospodarczego. Mimo głębokiej restrukturyzacji i likwidacji części spółek w końcu lat 90. XX w., pod kontrolą rządu centralnego i rządów lokalnych pozostawiono ok. 150 tysięcy podmiotów. Mające nominalnie działać na zasadach rynkowych, firmy te często służyły – z przyzwoleniem rządu centralnego – jako narzędzie pobudzania PKB, alternatywne do zwiększania wydatków budżetowych. Dla chińskiej biurokracji, w szczególności lokalnej, sukces gospodarczy powiązany był ściśle z awansem w ramach KPCh – wprowadziło to do rachunku ekonomicznego państwowych spółek istotny czynnik polityczny. Efekty przyjętej przez ekipę Hu-Wen strategii dotyczącej spółek państwowych zaczęły być widoczne krótko po plenum z 2002 roku. W 2001 roku inwestycje w chińskiej gospodarce wzrosły o 13% r/r, podczas gdy w roku 2003 było to już 26%, przy czym za 3/4 dodatkowych inwestycji odpowiadały właśnie spółki pań-

stwowe¹. Wzrosty inwestycji powyżej 25% rocznie utrzymywały się przez kolejnych 9 lat rządów ekipy Hu-Wen, ponaddwukrotnie przewyższając dynamikę wzrostu PKB².

System gospodarczy oparty na głębokiej interwencji państwa dostarczył chińskiemu rządowi instrumentarium niezbędne do realizacji modelu sterowanego rozwoju gospodarczego, opartego na wielopoziomowym planowaniu. W miarę zwiększania rozmiaru chińskiej gospodarki, stopnia jej złożoności i otwartości na zagranicę, możliwości ścisłej i efektywnej kontroli gospodarki zaczęły się zawężać, potęgując konsekwencje ewentualnych błędnych regulacji. Nałożyły się na to znaczące wpływy biurokracji, kierującej się często partykularnymi interesami, nie zawsze promującymi zrównoważony rozwój gospodarczy. **Wynikające z tego zniekształcenia sygnałów rynkowych złożyły się na fundamentalną słabość chińskiego systemu gospodarczego – systematyczną, nieodpowiednią alokację zasobów w gospodarce. Objawiła się ona najsilniej w momencie kryzysowym – w czasie potężnej akcji stymulacji gospodarki podjętej przez chińskie władze w odpowiedzi na kryzys 2008 roku.**

2. Kryzys 2008 roku: stymulacja i destabilizacja

Odpowiedź chińskich władz na światowy kryzys finansowy z 2008 roku w pełni wpisła się w logikę rozwiniętej w poprzednich latach polityki gospodarczej ekipy Hu-Wen. Choć w wyniku izolacji chińskiego systemu finansowego kryzys nie dotknął samych Chin, jednak znacznie osłabił koniunkturę światową

¹ Dan Blumenthal i Derek Scissors, China's Great Stagnation, The National Interest, 17.10.2016, <http://nationalinterest.org/feature/chinas-great-stagnation-18073?page=show>

² Udział spółek prywatnych w całości inwestycji w omawianym okresie systematycznie wzrastał, jednak przekroczył on 50% dopiero w 2015 roku – sektor państwowy w dalszym ciągu odgrywał w tym zakresie kluczową rolę. Zob.: Nicholas Lardy i Zixuan Huang, China Private Investment Softens, But Not as Much as Official Data Suggest, PIIE, 19.04.2016, <https://piie.com/blogs/china-economic-watch/china-private-investment-softens-not-much-official-data-suggest>

i zmniejszył popyt na chiński eksport. Aby uchronić Chiny przed destabilizacją, rząd rozwinął dwuletni program stymulacji gospodarki rozpoczęty na przełomie 2008 i 2009 roku, przeznaczając na ten cel z budżetu ponad 4 biliony juanów (ok. 590 mld \$), co stanowiło wtedy odpowiednik prawie 12% chińskiego PKB. Największa część środków skierowana została na rozbudowę infrastruktury, w tym dróg, połączeń kolejowych, lotnisk i infrastruktury energetycznej. Drugą z głównych kategorii wydatków były projekty podnoszące poziom życia ludności, m.in. budownictwo mieszkaniowe, ochrona środowiska i rozwój wsi³.

Istotnym elementem wdrażania pakietu stymulacyjnego było delegowanie odpowiedzialności za stymulację gospodarki na lokalny szczebel rządu – władze prowincji, powiatów i miast.

Licząc na napływ ogromnych środków inwestycyjnych i lukratywne kontrakty dla lokalnych grup polityczno-biznesowych, urzędnicy zareagowali na zapowiedź stymulowania gospodarki niezwykle żywiołowo – krótko po ogłoszeniu programu do centralnej Narodowej Rady Rozwoju i Reform (NDRC) napłynęły propozycje projektów o wartości aż 18 bln juanów⁴. Tak szeroko nakreślone plany napotkały przeszkody w postaci braku odpowiednich źródeł finansowania. Rząd centralny zobowiązał się do wydania jedynie 1,18 bln juanów, niespełna 30%⁵ pierwotnej kwoty pakietu stymulacyjnego. Reszta wydatków spaść miała na władze lokalne. Jednocześnie ich możliwości podwyższania wydatków przez zwiększanie deficytów budżetowych były znacznie ograniczone z mocy prawa, nie mogły one m.in. wypuszczać obligacji bez zgody rządu centralnego. Ze względu na te ograniczenia znaczna część stymulacji gospodarki dokonała

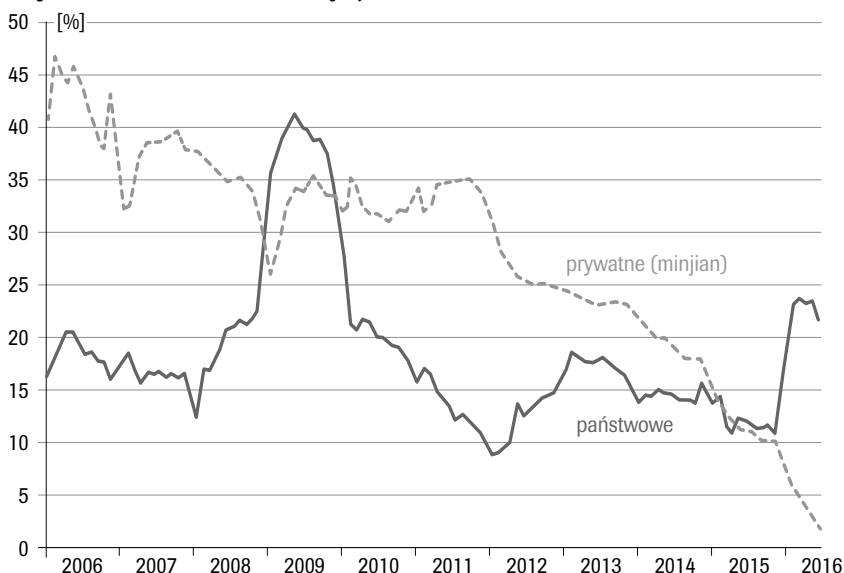
³ NDRC Details Four Trillion Stimulus Package, Caijing Online, 01.12.2008, <http://english.caijing.com.cn/2008-12-01/110033094.html>

⁴ 地方政府出台18资计划 资金来源引关注, 25.11.2008, Xinhua, http://news.xinhuanet.com/fortune/2008-11/25/content_10407671.htm

⁵ Zheng Yongnian i Chen Minjia, How effective will China's four trillion yuan stimulus plan be?, *Briefing series*, issue 49, China Policy Institute, 03.2009, <http://nottingham.ac.uk/cpi/documents/briefings/briefing-49-how-efficient-4-tln-yuan.pdf>

się poprzez narzędzia pozabudżetowe – za pomocą silnie rozwiniętego sektora przedsiębiorstw państwowych podległych rządowi lokalnym, a także wehikułów finansowych dedykowanych rozwojowi infrastruktury, tzw. LGFV (ang. Local Government Financing Vehicles). Za ich pomocą lokalne rządy były w stanie pożyczać pieniądze z rynku, zarówno od państwowych banków, jak i szybko wzrastającego sektora *shadow banking*, oferującego wysoko oprocentowane kredyty z pominięciem regulacji nałożonych na oficjalne instytucje finansowe.

Wykres 1. Wzrost inwestycji w Chinach, w %, r/r, 2006–2016



Źródło: Peterson Institute for International Economics

Równolegle do stymulowania poprzez wydatki z budżetu w 2009 roku chiński bank centralny rozpoczął luzowanie polityki pieniężnej poprzez serię obniżek stóp procentowych i stóp rezerw obowiązkowych dla banków, dostarczając chińskiej gospodarce ogromną ilość taniego kapitału. Podaż kredytów dla chińskiej gospodarki zanotowała w 2009 roku niespotykany wzrost – na koniec roku ogólna wartość kredytów w portfelu chińskich instytucji finansowych wyniosła niemal 40 bln juanów, co oznaczało aż

32-procentowy wzrost względem poprzedniego roku⁶. W odpowiedzi na pierwsze negatywne efekty zalania rynków przez dodatkowy kapitał (m.in. gwałtowny wzrost cen mieszkań na przełomie lat 2009 i 2010), rząd centralny wprowadził serię regulacji ograniczających podaż pieniądza. Podniesione zostały limity kredytów nakładane na banki, wprowadzono również m.in. regulacje ograniczające narastającą bańkę spekulacyjną na rynku mieszkaniowym.

Wykres 2. Wzrost wielkości kredytów udzielanych w juanach, w %, r/r, 1998–2016



Źródło: tradingeconomics.com, Ludowy Bank Chin

Zacieśnianie polityki pieniężnej wywarło ogromną presję na podmioty, które z użyciem zaciągniętych kredytów rozpoczęły szeroko zakrojone, nie zawsze opłacalne, a często politycznie motywowane inwestycje. Dodatkowego finansowania potrzebowały m.in. długoterminowe projekty infrastrukturalne, realizowane przez LGFV, odcięty od kapitału sektor mieszkaniowy czy rozbudowujące moce produkcyjne państwowe przedsiębiorstwa. Wobec zahamowania podaży kredytów z państwowych

⁶ China reports record 9.59 trln yuan in loans in 2009, Xinhua, 15.01.2010, http://news.xinhuanet.com/english/2010-01/15/content_12816059.htm

banków podmioty te zwróciły się w kierunku tzw. sektora *shadow banking*⁷. Odbywało się to przy pośrednictwie banków, które uzyskały w ten sposób możliwość bogacenia się bez obciążania swoich bilansów. Choć sektor *shadow banking* wzrastał w Chinach już od 2001 roku, kiedy to umożliwione zostały tego typu transakcje, to jego właściwym katalizatorem stał się program stymulacji gospodarki z 2009 roku. Choć brak przejrzystości sektora utrudnia określenie jego wielkości, wedle różnych szacunków wzrósł on w latach 2008–2013 około dziesięciokrotnie, z 4,5 bln juanów do ok. 20–46 bln juanów (35–81% chińskiego PKB z 2013 roku)⁸.

3. Chińska gospodarka na równi pochyłej

Wytworzony i wdrażany w czasie rządów duetu Hu-Wen model stymulowania gospodarki ujawnił szereg negatywnych, potencjalnie destrukcyjnych skutków dla chińskiej gospodarki. Doprowadził do powstania złożonych problemów w obszarze realnej gospodarki, systemu finansowego i finansów publicznych, których rozwiązanie stało się kardynalnym wyzwaniem dla ekipy prezydenta Xi Jinpinga, obejmującej władzę w 2012 roku. **Jednocześnie ujawnione konsekwencje dotychczasowego modelu stymulacji tworzą fundamentalne ograniczenie dla polityki gospodarczej nowych chińskich władz.** Do momentu wypracowania nowych kanałów pobudzania wzrostu – do czego niezbędne są głębokie reformy strukturalne – dalsza stymulacja gospodarki starymi metodami prowadzić może tylko do pogłębienia istniejących nierównowag, przybliżając perspektywę poważnego kryzysu gospodarczego.

Podstawowym wyzwaniem dla chińskiej polityki gospodarczej stał się lawinowy wzrost zadłużenia chińskich przedsiębiorstw. Choć po rekordowym 2009 roku wzrost kredytów był

⁷ Jest to zbiór przedsiębiorstw finansowych pełniących rolę podobną do sektora bankowego, ale działających poza oficjalnymi regulacjami i systemem zabezpieczeń.

⁸ Douglas Elliott *et al.*, *Shadow Banking in China: A Primer*, *Economic Studies at Brookings*, Brookings Institute, 2015, https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/shadow_banking_china_elliott_kroeber_yu.pdf

w kolejnych latach mniejszy i oscylował wokół 15% rocznie, to w obliczu spadającej dynamiki chińskiego PKB wzrost wartości podaży kredytów zaczął kilkukrotnie przewyższać tempo wzrostu gospodarczego. Wedle części szacunków w latach 2005–2015 chińskie zadłużenie wzrosło z ok. 160% do 247% PKB, przy czym 2/3 tej liczby stanowią długi sektora przedsiębiorstw⁹. Co więcej, sukcesywnie spada efektywność wykorzystania kapitału – podczas gdy w latach 2003–2008 do wytworzenia jednego juana PKB potrzeba było tylko jednego juana nowego finansowania, w 2015 roku były to już cztery, a w rok później nawet sześć juanów¹⁰. Chińska gospodarka znalazła się tym samym w sytuacji, w której rosnące zadłużenie zapewnia coraz słabszy wzrost. Los sektorów gospodarki, które rozpoczęły kosztowne długoterminowe inwestycje w czasach obniżonej koniunktury, jest zależny od możliwości dalszego zwiększania długu. Dług uznawany jest obecnie za największe zagrożenie dla przyszłości gospodarczej Chin, a debata na temat nadchodzącego potencjalnie kryzysu zadłużeniowego zaostrza się. Kwestię tę podkreślają zarówno największe międzynarodowe instytucje finansowe, jak i rosnąca liczba zagranicznych obserwatorów, z których znacząca część zaczyna głosić poglądy o tym, że Chinom nie uda się już wydostać ze spirali zadłużenia¹¹.

Chiński system finansowy staje się większy, mniej przejrzysty, wzrasta też poziom współzależności jego poszczególnych części. Udział niespłacanych kredytów w portfelach chińskich

⁹ Na podaną liczbę składa się jeszcze zadłużenie państwa, sektora bankowego i gospodarstw domowych. Zob.: Digging Into China's Growing Mountain of Debt, Bloomberg, 28.08.2016, <https://www.bloomberg.com/news/articles/-2016-08-28/digging-into-china-s-growing-mountain-of-debt>

¹⁰ Wyliczenia Morgan Stanley, za China's growth sucks in more debt bucks for less Bang, Reuters, 23.06.2016, <http://www.reuters.com/article/china-economy-debt-idUSL4N1A908F>

¹¹ Poglądy na temat formy, jaką może przybrać kryzys w Chinach, są bardzo zróżnicowane – od powtórzenia japońskiego scenariusza długotrwałej stagnacji gospodarczej do bardziej apokaliptycznych wizji związanych z dezintegracją KPCh. Zob.: Michael Pettis, If we don't understand both sides of China's balance sheet, we understand neither, 09.2015, <http://blog.mpettis.com/2015/09/if-we-dont-understand-both-sides-of-chinas-balance-sheet-we-understand-neither/>

banków wzrasta. Choć stosunkowo korzystne regulacje zapewniają stabilność największych państwowych banków, to rosnąca presja złych długów, a także wykorzystywanie systemu bankowego do interwencji w zagrożonych sektorach gospodarki utrudnia dalszą liberalizację i reformę systemu bankowego. Niski poziom rozwoju rynków kapitałowych sprawia, że ogromna ilość kapitału krążąca w chińskim systemie finansowym, nie mogąc znaleźć pożądanej stopy zwrotu, kieruje się w stronę sektora *shadow banking*, powodując spadek transparentności sektora i trudność w oszacowaniu stanu gospodarki. Duża ilość pieniędzy w gospodarce kieruje się również na rynek mieszkaniowy, rynek akcji czy obligacji korporacyjnych, powodując powstawanie szeregu baniek spekulacyjnych, będących poważnym problemem dla rządu.

Stymulacja inwestycji doprowadziła do nadprodukcji sektora budowlanego i znaczącego wzrostu liczby niezamieszkaných nowych mieszkań. Zarówno w trakcie finansowego pobudzenia gospodarki z 2009 roku, jak i dalszych działań stymulacyjnych realizowanych przez LGFV, inwestycje (zarówno w sektorze państwowym, jak i reagującym żywiołowo na budowlany boom sektorze prywatnym) koncentrowały się w sektorach zapewniających wysoki, krótkoterminowy wzrost gospodarczy. Ogromne nakłady na infrastrukturę, a także szybkie wzrosty sektora budowlanego wytworzyły nadzwyczajny popyt na produkty przemysłu ciężkiego, jak cement, stal, węgiel, a pośrednio również na energię elektryczną. Często sama rozbudowa kopalni, stalowni czy elektrowni traktowana była przez lokalne władze jako sposób na stymulację gospodarki i uzyskanie wyższego wskaźnika lokalnego wzrostu PKB, istotnego m.in. przy nominacjach partyjnych. Efektem tych zjawisk było znacząca nadprodukcja w wybranych sektorach gospodarki, jak przemysł stalowy i wydobywanie węgla¹².

¹² W 2015 roku możliwości wydobywania węgla w Chinach szacowane były na 5,7 mld ton rocznie, wykorzystywano jedynie ok. 3,9 mld, w trakcie budowy było ok. 1,4 mld nowych mocy (z czego ok. 0,8 mld nielegalnie). Produkcja stali szacowana była w tym samym roku na ok. 0,8 mld ton, przy mocach rządu 1,2 mld ton. Zob.: Lu Zhiyao, State of Play in the Chinese Steel Industry, PIIE,

Wykorzystanie sektora przedsiębiorstw państwowych jako narzędzia pobudzania koniunktury doprowadziło do znacznego obniżenia jego rentowności, która w latach 2007–2015 spadła z 5% do ok. 2,2%¹³. Co istotne, z przyczyn politycznych i wizerunkowych państwowe spółki chronione są najczęściej przed bankructwem poprzez bezpośrednie interwencje lub umożliwianie ciągłego rolowania długu. Przyczyniają się do tego bardziej korzystne oceny ryzyka inwestycyjnego, oparte na oczekiwaniach ewentualnej pomocy finansowej ze strony państwa, mniejsze kary dla pracowników banków w przypadku nietrafionej inwestycji w państwową spółkę, a także nieformalne powiązania w ramach KPCh. Polityczna decyzja o niedopuszczaniu do bankructw spółek państwowych i uprzywilejowanie w dostępie do kapitału doprowadziły do powstania znaczącej grupy przedsiębiorstw utrzymujących się wyłącznie ze zwiększania długu, tzw. *firm zombie*.

Skierowanie ogromnych środków finansowych na wzrost inwestycji i uprzywilejowanie państwowego kapitału doprowadziły do zaistnienia zjawiska zwanego w Chinach „wejście państwowego, wypchnięcie prywatnego” (*guojin mintui*). Osłabienie pozycji konkurencyjnej oraz utrudnione warunki prowadzenia biznesu dla przedsiębiorstw prywatnych, w tym będących istotnym źródłem innowacji małych i średnich firm, stały się jedną z głównych barier rozwojowych dla Chin. Sytuacja ta ma szereg negatywnych następstw. Prowadzenie biznesu prywatnego, m.in. pozyskiwanie kredytów z państwowych banków, zaczęło być coraz bardziej uzależnione od osobistych kontaktów z administracją, co skierowało dużą część małych i średnich przedsiębiorstw do sektora *shadow banking*. Z drugiej strony pań-

5.06.2016, <https://piie.com/blogs/china-economic-watch/state-play-chinese-steel-industry>, 我国煤炭行业产能家底基本摸清, *Jingji Ribao*, 12.01.2016, http://www.ce.cn/xwzx/gnsz/gdxw/201601/12/t20160112_8203711.shtml

¹³ Wskaźnik *return-on-assets* (ROA). Zob. Andrew Batson, Villains or Victims? The role of SOEs in China's Economy, *China Economic Quarterly*, Vol. 20, No. 2, 2016, <http://research.gavekal.com/sites/default/files/CEQ%20Q2%202016.pdf>

stwowe przedsiębiorstwa nierzadko dokonywały przejść prywatnych konkurentów, np. w branży stalowej. Dostęp do taniego kapitału skłonił managerów państwowych firm do wchodzenia na zupełnie nowe rynki, np. lukratywny rynek nieruchomości, na który po 2009 roku zaczęły wkraczać zarządzane przez rząd centralny spółki niepowiązane wcześniej z tą branżą¹⁴.

Dalsze stymulowanie gospodarki w dotychczas stosowanym modelu traktować należy jako czynnik spowalniający gruntowną restrukturyzację chińskiej gospodarki. Wśród chińskich elit istnieje obecnie konsensus co do potrzeby fundamentalnego przeobrażenia struktury chińskiej gospodarki i znalezienia nowego motoru wzrostu, mogącego zastąpić wyczerpujący się model rozwoju bazujący na taniej sile roboczej i korzystnej strukturze demograficznej. Zgodnie z doświadczeniami innych państw Azji Wschodniej, rozwiązaniem ma być restrukturyzacja przemysłu w kierunku sektorów zaawansowanych technologicznie i innowacyjnych oraz zwiększenie roli sektora usług. Źródłem wzrostu – w miejsce niezrównoważonych inwestycji – ma być konsumpcja w kilkusetmilionowej klasie średniej. Stosowany w poprzedniej dekadzie model stymulacji prowadzi m.in. do uwięzienia kapitału w sektorach o stosunkowo mniejszej efektywności oraz małej wartości dodanej (stalowy, cementowy, wydobywczy) oraz pogłębia ryzyka systemowe w chińskim sektorze finansowym. O ile niektóre rodzaje inwestycji (np. w infrastrukturę) sprzyjają zmianie modelu gospodarki, to negatywne konsekwencje ich nadmiernej skali i niezrównoważonego modelu finansowania wyraźnie przewyższają korzyści.

¹⁴ China Fortifies State Businesses to Fuel Growth, *New York Times*, 30.08.2010, <http://www.nytimes.com/2010/08/30/world/asia/30china.html?hp>

II. PRZEBUDOWA W „DUCHU III PLENUM”

1. Nowy impuls do zmian...

Po roku rządów i wstępnej konsolidacji władzy nowe chińskie kierownictwo przedstawiło pod koniec 2013 roku ambitną agendę reform gospodarczych, będącą bezpośrednią odpowiedzią na narastające problemy. **Osobistą odpowiedzialność za tworzenie oficjalnego projektu reform przejął prezydent Xi Jinping, wkraczając w należące tradycyjnie do premiera kompetencje tworzenia polityki gospodarczej.** W trakcie III plenum XVIII Komitetu Centralnego KPCh przedstawiony został „Plan całościowego pogłębienia reform” (*quanmian shenhua gaige*), dokument kierunkujący reformy w piętnastu dziedzinach kluczowych dla dalszego rozwoju Chin¹⁵. Z punktu widzenia nawarstwiających się problemów gospodarczych kraju za najbardziej istotne uznać należy zapowiedzi dotyczące głębokiego urynkwienia gospodarki, wznowienia reformy państwowych przedsiębiorstw, a także zmiany funkcjonowania państwa w relacji rząd centralny-rządy lokalne.

Centralnym punktem nowej agendy reform gospodarczych stała się zapowiedź zmiany roli państwa w gospodarce i oddania siłom rynkowym „decydującej roli”, co ma być odpowiedzią na fundamentalny problem nieprawidłowej alokacji zasobów w chińskiej gospodarce. W zamyśle reformatorów zwiększenie roli rynku ma być receptą na podniesienie efektywności gospodarki i wprowadzenie nowego impulsu wzrostowego. Istotna z tego punktu widzenia była zapowiedź usprawnienia alokacji kapitału poprzez budowę nowoczesnych rynków kapitałowych i umożliwienie otwierania małej i średniej wielkości banków przez sektor prywatny. Przedstawiono również zamiar

¹⁵ Decision of the Central Committee of the Communist Party of China on Some Major Issues Concerning Comprehensively Deepening the Reform (Beijing: CC CPC), http://www.china.org.cn/china/third_plenary_session/2014-01/16/content_31212602.htm

otwarcia gospodarki na inwestorów zagranicznych oraz ogólny plan wprowadzenia systemu swobodnej wymiany chińskiej waluty. Zapowiedziano m.in. otwarcie rynków dla firm prywatnych, z wyłączeniem sektorów zarezerwowanych dla państwa, zniesienie wciąż obowiązujących regulacji cen kluczowych środków produkcji, przeciwdziałanie praktykom monopolistycznym i nieuczciwej konkurencji, a także zniesienie barier formalnych dla prowadzenia działalności gospodarczej.

W nowej agendzie reform istotne miejsce zajęły projekty poprawiające kondycję budżetów lokalnych, zwiększające jednocześnie nadzór rządu centralnego. Zapowiedź naprawy finansów lokalnych, kontroli przyrostu ich długu i reformy podatkowej odczytywać należy jako próbę zlikwidowania jednego z głównych motorów wzrostu zadłużenia – działalności lokalnych urzędników, stymulujących wzrost w celu uzyskania korzyści politycznych i majątkowych lub ratowania sytuacji finansowej lokalnej administracji. Wskazano na potrzebę utworzenia transparentnego i ustandaryzowanego systemu budżetowego dla rządów lokalnych (z rozbudowanym systemem raportowania), a także polepszenia metod zarządzania długiem. Wprowadzenie nowych rodzajów podatków (m.in. osobistych, od nieruchomości czy podatków związanych z ochroną środowiska) ma polepszyć kondycję budżetów lokalnych, a pośrednio ograniczyć marnotrawstwo zasobów w sektorze przemysłowym i niekontrolowany wzrost cen w sektorze mieszkaniowym. Zapowiedziano również przeniesienie części wydatków z rządów lokalnych na wyższe szczeble (prowincjonalne i centralny), a także zwiększenie transferów z rządu centralnego.

Jedna z najbardziej istotnych zapowiedzi dotyczyła ograniczonej reformy sektora przedsiębiorstw państwowych, cieszącego się uprzywilejowanym dostępem do zasobów pomimo stosunkowo niższej efektywności. Jako podstawowy cel reformy wyznaczono poprawę efektywności sektora państwowego poprzez zwiększenie nadzoru nad jego działaniem i większą

przejrzystość. Ma się to dokonać poprzez zwiększenie zaangażowania kapitału prywatnego w państwowych spółkach (tzw. reforma własności mieszanej, *mixed-ownership reform*), przy jednoczesnych zmianach zasad zarządzania. Reforma zakłada odejście od zarządzania państwowymi aktywami poprzez delegowaną instytucję nadzorczą na rzecz specjalnie powołanych funduszy, mających pomnażać państwowy kapitał. Pod względem warunków działania państwowe spółki mają zostać zrównane z innymi aktorami gospodarczymi. Co istotne, proponowana reforma służyć ma otwarciu sektora państwowego na bodźce rynkowe i zwiększenie konkurencji, jednak w oficjalnych dokumentach wskazane zostało wprost, że ma on nadal odgrywać dominującą rolę w gospodarce i pozostać narzędziem prowadzenia polityki gospodarczej¹⁶. Jest to jedna z najbardziej istotnych granic dla rynkowego „ducha” reform, wskazująca na ewolucyjny charakter zmian i awersję nowych przywódców do radykalnych rozwiązań gospodarczych, w rodzaju szeroko zakrojonej prywatyzacji.

2. ... i dryf kluczowych reform

Rynki kapitałowe, z którymi wiązano nadzieje na poprawę sytuacji finansowej państwowych spółek i poszerzenie dostępu do kapitału dla bardziej efektywnych sektorów gospodarki, poddane zostały pewnej liberalizacji. W reakcji na serię wstrząsów na rynkach chińskie władze dokonały jednak szeregu posunięć wzmacniających kontrolę państwa, sprzecznych z „duchem III plenum”. Największy regres dotyczył chińskich giełd papierów wartościowych, które po początkowej liberalizacji (m.in. dotyczącej reguł IPO) poddane zostały w 2015 roku ścisłej kontroli – czasowemu zawieszaniu obrotu akcjami, zahamowaniu nowych ofert pierwotnych czy zakazowi sprzedaży akcji przez inwestorów. Wedle różnych szacunków w ratowanie giełdy zaangażowano nawet 234 mld USD, w większości z państwowych instytucji finansowych, co zwiększa pre-

¹⁶ *Ibidem*.

sję na sektor bankowy¹⁷. W latach 2015–2016 dokonano pewnych przekształceń na rynku obligacji, m.in. otwierając możliwości ich emisji dla większej liczby firm, a także poszerzając dostęp do rynku dla inwestorów indywidualnych¹⁸. Dynamika rozwoju tego rynku powiązana jest jednak silnie z perspektywami jego internacjonalizacji (poprzez wpuszczenie zagranicznych inwestorów instytucjonalnych), jest więc uzależniona od postępów w otwieraniu chińskiego rachunku kapitałowego – w tej dziedzinie chińscy przywódcy są jednak ostrożni ze względu na ryzyko gwałtownych przepływów kapitału.

Relatywnie duże postępy w reformach odnotowano w chińskim systemie bankowym – kluczowym z punktu widzenia polepszania alokacji kapitału w gospodarce, a także zwiększania siły nabywczej chińskich konsumentów. Kondycja sektora bankowego osłabła jednak w wyniku wykorzystywania go jako narzędzia doraźnej interwencji w ratowanie gospodarki. Lata 2014–2015 przyniosły znaczne zmiany w chińskim systemie bankowym: stopniowo uwolnione zostały stopy procentowe (zniesiono m.in. górny limit oprocentowania na rachunkach bankowych), utworzono system ubezpieczania wkładów, licencje na działalność dostała pewna liczba banków prywatnych. Przyczyniło się to do zwiększenia konkurencji i umocnienia pozycji małych banków. Sektor państwowy utrzymuje jednak dominującą pozycję, przy czym na znaczeniu zyskują mniejsze banki prowincjonalne i miejskie, co zwiększa ekspozycję sektora na ryzyka związane z *shadow banking*. Nierozwiązany pozostał również problem uprzywilejowanego dostępu państwowych przedsiębiorstw do kapitału – oprocentowanie ich

¹⁷ China's 'national team' owns 6% of stock market, *Financial Times*, 26.11.2015, <https://www.ft.com/content/7515f06c-939d-11e5-9e3e-eb48769cecab>

¹⁸ Wraz z postępującą liberalizacją rynek obligacji przejawia zwiększoną niestabilność, co również prowokuje państwowe interwencje, m.in. wstrzymanie handlu transakcjami futures w grudniu 2016 roku. Zob.: Why buying China bonds and stocks is looking dicey, CNBC, 16.12.2016, <http://www.cnbc.com/2016/12/16/why-buying-china-bonds-and-stocks-is-looking-dicey.html>

kredytów pozostaje średnio niższe o 0,5–1 p.p. względem przedsiębiorstw prywatnych¹⁹.

Reformy fiskalne nabrały dynamiki, co widoczne jest zarówno w dziedzinie zmian w podatkach, jak i systemie zarządzania budżetem i zadłużeniem. Dotychczasowe działania zmniejszyły presję na rządy lokalne jedynie doraźnie, nie zapewniając stabilnych źródeł przychodów pozwalających na obsługę długu. Ostateczny kształt reform pozbawiony został również zakładanego początkowo „prorynkowego” komponentu i zwiększył presję na sektor bankowy. Począwszy od 2014 roku w Chinach podjęto serię działań ułatwiających obsługę lokalnego długu, m.in. poprzez zniesienie części ograniczeń na oficjalne zadłużanie się i otwarcie możliwości emisji obligacji, ograniczając zależność rządów lokalnych od sektora *shadow banking*. Uregulowano i ograniczono również działalność LGFV. Instytucje centralne rozpoczęły wart ok. 15 bln juanów program zamiany wysoko oprocentowanego lokalnego długu na łatwiejsze do obsługi obligacje²⁰. Początkowa propozycja, przygotowana przez Ministerstwo Finansów, zakładała utworzenie rozbudowanego rynku lokalnych obligacji, kupowanych przez chińskie instytucje finansowe na zasadach rynkowych. Brak zainteresowania banków tego typu ryzykownymi instrumentami, a także obawy chińskich władz związane z konsekwencjami ewentualnego zahamowania wydatków przez lokalne rządy, doprowadziły do decyzji o zmuszeniu państwowych banków do zakupu obligacji. Działania te obniżyły krótkoterminową presję na lokalne rządy, ale odbyły się na warunkach sprzecznych z „duchem III plenum”.

¹⁹ Porównanie dotyczy się większych przedsiębiorstw prywatnych, mających dostęp do kredytów bankowych. Wiele małych i średnich firm wciąż musi pozyskiwać kapitał z sektora *shadow banking*, oferującego oprocentowanie sięgające 20% w skali roku. Zob.: Wojciech Maliszewski et al., *Resolving China's Corporate Debt Problem*, *IMF Working Paper*, 2016, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16203.pdf>

²⁰ China Said to Peg Local Debt Swap Program at 15 Trillion Yuan, 02.12.2015, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2015-12-02/china-said-to-peg-local-government-debt-swap-program-at-15t-yuan-ihomcrti>

Rząd centralny wprowadził szereg zmian dotyczących zasad planowania budżetowego na poziomie lokalnym, dodając regulacje określające zasady przygotowywania wieloletnich budżetów, a także zwiększające przejrzystość wydatkowania. Implementacja zmian pozostaje niepełna ze względu na opór lokalnych urzędników, sabotujących współpracę z rządem centralnym m.in. przy ocenie wielkości realnego zadłużenia, a także ustalaniu jego przyszłych limitów²¹. Opisywane zmiany odbywają się bowiem w realiach istotnej reformy systemu podatkowego, osłabiającej przychody rządów lokalnych. Poszerzany jest sukcesywnie zasięg podatku VAT, którego wpływy kierowane są do budżetu centralnego w większym stopniu niż obowiązujący wcześniej podatek od biznesu. Jednocześnie inne podatki, mające wzmacniać budżety lokalne, pozostają wciąż na etapie prac. W realiach braku istotnego zwiększenia bezpośrednich transferów z budżetu centralnego powiększająca się dziura budżetowa zmusza lokalnych urzędników do szukania finansowania z pominięciem oficjalnych kanałów.

Reforma państwowych przedsiębiorstw zarządzanych centralnie (yangqi) rozpoczęta została ze znacznym, dwuletnim opóźnieniem. Ze względu na wielość zaangażowanych instytucji centralnych i sprzeczne wizje zmian szczegółowa agenda reform jest niespójna, a miejscami wewnątrznie sprzeczna. Dotychczasowe postępy reformy są niewielkie i w małym stopniu realizują pierwotne założenia III plenum. Szczegółowy projekt reformy, konkretyzujący założenia III plenum, opublikowany został dopiero w 2015 roku. Ze względu na zaangażowanie w prace szeregu instytucji o rozbieżnych celach do pierwotnej agendy dodany został szereg pomniejszych zmian, w tym część wzajemnie sprzecznych. Obok propozycji wzmocnienia autonomii rządów spółek pojawiła się m.in. zapowiedź wzmocnienia roli komórek KPCh w obsadzaniu stanowisk. Oficjalne dokumenty nie precy-

²¹ Barry Naughton, Local Debt Restructuring: A case of Ongoing Authoritarian Reform, *China Leadership Monitor*, No. 47, 2015, <http://www.hoover.org/research/local-debt-restructuring-case-ongoing-authoritarian-reform>

zują również podstawowych rozwiązań reformy (jak np. dokładnej konstrukcji funduszy zarządzających), co pozostawia stosunkowo dużą dowolność wdrażającym je instytucjom.

Spory kompetencyjne widoczne przy precyzowaniu reform opóźniają również ich realizację – po długim impasie implementacja reformy, zaprojektowanej przez stosunkowo prorynkowe Ministerstwo Finansów, spadła na rząd i urzędników powiązanych z biurokracją gospodarczą, w rezultacie tempo realizacji zmalało, a projekty pilotażowe wdrażane w kilkunastu zarządzanych centralnie przedsiębiorstwach mają zachowawczy charakter²². Istotne były również czynniki spoza procesu politycznego, jak chaos na chińskich giełdach, który zamroził jeden z podstawowych kanałów przekazywania udziałów sektorowi prywatnemu w ramach reformy własności mieszanej. Najbardziej widoczną jak dotychczas zmianą było rozpoczęcie serii fuzji wśród zarządzanych centralnie państwowych spółek, prowadzących do powstania ogromnych koncernów, co ma zwiększyć ich efektywność. Działania takie wzmacniają jednak ich pozycję rynkową, stawiając pod znakiem zapytania zrównanie pozycji konkurencyjnej z sektorem prywatnym – pierwsze doświadczenia wskazują również, że fuzje nie przynoszą spodziewanych synergii i wzrostu zyskowności²³. Przeszkody w implementacji reformy na poziomie centralnym wpływają również na rządy lokalne, które od 2013 roku realizują własne wersje reform zarządzanych lokalnie spółek państwowych i prowadzą własne programy pilotażowe. Niespójna polityka Pekinu powoduje odkładanie lokalnych reform na później, a ze względu na brak centralnej koordynacji dynamika reform zależna jest jednak od lokalnych uwarunkowań i interesów²⁴. W rezultacie prowincje

²² State-owned enterprises at a crossroads: Key features of China's new SOE reform, Asia Pacific Foundation of Canada, s. 14, <https://www.asiapacific.ca/sites/default/files/filefield/soe-report-final.pdf>

²³ Why China's \$1 Trillion Merger Makeover Could Fail, 08.09.2016, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-09-07/china-s-1-trillion-makeover-of-bloated-soes-attracts-skeptics>

²⁴ State-owned enterprises at a crossroads..., *op. cit.*

będące w lepszej sytuacji gospodarczej, jak Guangdong czy Chongqing, wykazują większe zaangażowanie w reformy, w szybszym tempie rozwiązując np. problem tzw. firm *zombie*. Dynamika zmian w prowincjach najbardziej dotkniętych stagnacją w przemyśle ciężkim, jak Shanxi czy Liaoning, jest dużo słabsza, a zmiany mają częściej charakter zachowawczy²⁵.

Reakcją chińskich władz na stagnację agendy III plenum było rozpoczęcie w 2015 roku tzw. reformy strony podażowej (*supply-side reform*). Pod „parasolem” reformy mieszczą się różne rozwiązania mające sprzyjać restrukturyzacji gospodarki, oparte jednak w dużej mierze na doraźnych działaniach administracji. Reforma ma pięć podstawowych filarów: oddłużanie gospodarki, zmniejszenie nadprodukcji, redukcja istniejących nadwyżek (szczególnie w sektorze mieszkaniowym), a także zmniejszanie kosztów działalności przedsiębiorstw. Obecnie najwięcej działań podjętych zostało w kwestii nadprodukcji – instytucje centralne wyznaczyły określone kwoty redukcji mocy produkcyjnych na przestrzeni pięciu lat, przede wszystkim w sektorze wydobywania węgla (500 mln ton) i wytopu stali (150 mln ton). W ramach obniżki kosztów reforma zakłada również różnego rodzaju obniżki podatków mające wspierać biznes. Objęła jednocześnie tracącą dynamikę reformę administracji gospodarczej, rozpoczętą w 2013 roku przez premiera Li Keqiangą. Miała ona polegać na redukcji uznaniowej władzy biurokracji, ograniczeniu liczby licencji i pozwoleń, a także delegowaniu decyzyjności²⁶ – jej praktyczna implementacja uległa spowolnieniu ze względu na małe zaangażowanie rządów lokalnych. Reforma strony podażowej, jako stosunkowo nowa inicjatywa, nie została jeszcze całkowicie doprecyzowana, jej implementacja dostała jednak widoczny priorytet Pekinu w roku 2016.

²⁵ Wojciech Maliszewski *et al.*, *op. cit.*

²⁶ Baogang Guo, *New Trends in China's Administrative Reform, China currents*, vol. 13, No. 2, 2014, http://www.chinacenter.net/2014/china_currents/13-2/new-trends-in-chinas-administrative-reform/

III. NOWA ARCHITEKTURA POGŁĘBIANIA REFORM

Krótko po objęciu władzy w KPCh w 2012 roku Xi Jinping rozpoczął systematyczną i głęboko idącą koncentrację władzy w swoich rękach – szybko uniezależniając się od wpływów swoich poprzedników, objął przewodnictwo w kluczowych organach KPCh, w tym osobistą kontrolę nad armią²⁷. Wśród zagranicznych obserwatorów wywołało to dyskusję na temat ewentualnego końca modelu chińskiego „kolektywnego przywództwa”, a pozycja polityczna samego Xi przyrównywana jest do statusu Deng Xiaopinga czy nawet Mao Zedonga²⁸. Nowa architektura pogłębiania reform gospodarczych, utworzona po 2013 roku, w pełni wpisała się w powyższy trend, czyniąc Xi Jinpinga postacią centralną dla całego procesu.

1. Reforma jako walka z grupami interesu

Nowe chińskie władze już na początku swoich rządów zaczęły przedstawiać pogłębianie reform gospodarczych jako walkę z grupami interesu (*liyi jituan* lub *jide liyi*), powstałymi na styku państwa i gospodarki. W obliczu endemicznej chińskiej korupcji ich powstanie było nieuchronną konsekwencją wytworzonego w Chinach modelu, zakładającego kierowniczą rolę państwa w rozwoju gospodarczym. Dla znacznej części biurokracji, a także biznesu prywatnego powiązanego z władzą powodzenie i możliwość dalszego bogacenia się uzależnione zostały w pełni od utrzymania *status quo* – dotychczasowego poziomu regulacji gospodarki, uprzywilejowanej pozycji państwowych spółek i zdo-

²⁷ W przeszłości kierownicze stanowisko w Centralnej Komisji Wojskowej KPCh nie było przekazywane nowemu sekretarzowi generalnemu KPCh automatycznie, co pozwalało na utrzymanie zakulisowych wpływów realnemu przywódcy (z czego korzystał zarówno Deng, jak i Jiang Zemin).

²⁸ Częściowym usankcjonowaniem tego statusu było nadanie Xi tytułu „rdzenia” partii (*hexin*), przysługującego wcześniej tylko Mao, Dengowi i Jiang Zeminowi. Zob.: Chris Buckley, China's Communist Party Declares Xi Jinping 'Core' Leader, *New York Times*, 27.10.2016, https://www.nytimes.com/2016/10/28/world/asia/xi-jinping-china.html?_r=0

minowanego przez państwo systemu finansowego. Siły te należy również postrzegać jako element zainteresowany utrzymaniem nie zrównoważonej, ale przynoszącej zaangażowanym w nią urzędnikom i przedsiębiorstwom ogromne korzyści z lukratywnych projektów, praktyki utrzymywania gospodarki w stanie ciągłej fiskalnej i pieniężnej stymulacji. Pod tym względem jako dodatkowa przeszkoda dla reform jawi się chińska biurokracja na szczeblu centralnym, dla której wycofanie państwa z gospodarki oznacza osłabienie pozycji politycznej i zawężenie zakresu władzy, co samo w sobie może być przyczyną oporu wobec zapowiadanych zmian.

Zaproponowana przez chińskie władze w czasie III plenum w 2013 roku agenda reform gospodarczych, zakładająca zmniejszenie kontroli państwa nad gospodarką, niesie ze sobą znaczące ograniczenie pola do osiągnięcia nadzwyczajnych korzyści z dostępu do władzy. **Wdrożenie reform zaproponowanych przez nowych przywódców stało się więc nierozzerwalnie związane z otwarciem konfliktu politycznego wewnątrz KPCh, wymagającego aktywnego zaangażowania liderów w przełamywanie oporu administracji na poziomie instytucji centralnych, prowincjonalnych i lokalnych, a także w potężnym sektorze przedsiębiorstw państwowych.** Od początku swoich rządów Xi Jinping mówił o zakończeniu łatwego etapu reform, przynoszącego wszystkim satysfakcję, przedstawiając ich wznowienie jako „nawigowanie na głębokich wodach”²⁹. Sam proces reformy określił później jako rewolucyjną walkę z grupami interesu, w której należy użyć „prawdziwych włóczni i mieczy”³⁰. Z kolei premier Li Keqiang niedługo po zaprzysiężeniu w marcu 2013 roku wprost przestrzegał przed grupami interesu blokującymi reformy, zapo-

²⁹ Xi says China's reform enters deep-water zone, Xinhua, 01.04.2014, http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-04/01/c_133230720.htm

³⁰ Chiński idiom 真刀真枪 (*zhen dao zhen qiang*) oznacza poważne działania, w tym kontekście może być interpretowany bardziej dosłownie. Zob.: 习近平: 改革是动既得利益 不真刀真枪干不行, China Net, 28.06.2016, http://www.china.com.cn/news/2016-06/28/content_38759911.htm

wiadając bezpardonową walkę przypominającą „odcięcie własnej dłoni”³¹. Wskazując na administrację, ostrzegał przed oporem osób tracących władzę i wpływy na skutek otwierania dostępu do rynków i zwiększania konkurencji³².

Przedstawienie reformy jako walki z grupami interesu stało się również jednym z dominujących poglądów w chińskiej debacie prasowej i ekonomicznej. W prasie regularnie pojawiają się wypowiedzi ekspertów, łączących działające w obrębie państwa grupy interesu z dyskryminacją sektora prywatnego czy wzrostem nierówności. Jest to również często przywoływany powód opóźnień czy niepowodzeń w konkretnych reformach³³. Istnienie grup interesu jako istotną przeszkodę w dalszym rozwoju Chin wskazują wpływowi chińscy ekonomiści i dziennikarze ekonomiczni, m.in. Chi Fulin z Chińskiego Instytutu Reform i Rozwoju, Li Yining z Uniwersytetu Pekińskiego³⁴ czy Hu Shuli, redaktor naczelna czołowego chińskiego tygodnika ekonomicznego *Caixin*.

W odróżnieniu od reform przeprowadzanych przez Deng Xiaopinga w latach 80. i 90., rozpoczęty przez duet Xi-Li konflikt nie ma charakteru *stricte* ideologicznego. Wówczas głównym przeciwnikiem reformatorów były konserwatywne, komunistyczne elity partyjne, a potencjalnym sojusznikiem – stojący przed wizją wzbogacenia się chińscy urzędnicy różnego szczebla, głównie lokalnego i prowincjonalnego³⁵. Na obecnym etapie reform sytuacja wydaje się mieć odwrotny charakter. Przełamanie oporu i mo-

³¹ 自上而下的改革 *China Daily*, 09.11.2013, http://www.chinadaily.com.cn/china/2013cpctps/2013-11/09/content_17093720.htm

³² 李克强：改革会触动利益会动“奶酪”但我们义无反顾，*CPC News*, 13.03.2014, <http://cpc.people.com.cn/n/2014/0313/c164113-24626615.html>

³³ Xinhua Insight: China's new reforms must breach vested interests, *Xinhua*, 04.11.2014, http://news.xinhuanet.com/english/indepth/2013-11/04/c_132857921.htm

³⁴ Vested interests, inertia "hard nuts" in China's reform, *Xinhua*, 06.03.2014, http://news.xinhuanet.com/english/china/2014-03/06/c_133166965.htm

³⁵ Willy Wo-Lap Lam, *Chinese politics in the Era of Xi Jinping*, Routledge, Nowy Jork 2015, s. 152.

bilizacja kadr na każdym szczeblu chińskiej administracji stała się warunkiem niezbędnym dokładnego zaplanowania, a następnie wdrożenia agendy III plenum. **Obecni przywódcy KPCh upatrują głównego przeciwnika reform w zagnieżdżonych w chińskim aparacie państwowym grupach interesu, mogących stawiać czynny lub bierny opór gruntowniej restrukturyzacji chińskiej gospodarki. Działania władz w Pekinie po 2012 roku podporządkowane są logice konfliktu wewnętrznego, co prowadzi do tworzenia nowych narzędzi dyscyplinowania kadr i zwiększania kontroli nad procesem reform.**

2. Utworzenie Centralnej Grupy Kierowniczej ds. Pogłębiania Reform

Podstawowym narzędziem uzyskania kontroli nad reformami gospodarczymi, zastosowanym przez nowe chińskie władze, stały się struktury Komunistycznej Partii Chin. Wykorzystano do tego istniejącą w ramach Komitetu Centralnego KPCh sieć tzw. małych grup kierowniczych (*lingdao xiaozu*) – stałych lub tymczasowych nieformalnych forów liderów kluczowych organów KPCh i administracji państwowej, służących m.in. inicjowaniu i implementowaniu polityki, a także budowie konsensusu na szczytach władzy³⁶. Ze względu na umocowanie grupy kierownicze Komitetu Centralnego KPCh odgrywają kluczową rolę – obecnie istnieje kilkanaście takich grup, zajmujących się najważniejszymi zagadnieniami, od finansów i gospodarki, przez kształtowanie partii, propagandę i ideologię, po politykę zagraniczną, cyberbezpieczeństwo i armię. Sama forma nieformalnej grupy kierowniczej jako narzędzia koordynacji jest jednak dużo szerzej rozpowszechniona w chińskim systemie politycznym – kilkadziesiąt z nich istnieje przy Radzie Państwowej (rządzie) czy w obrębie Chińskiej

³⁶ Pierwsze małe grupy kierownicze zostały powołane już w końcu lat 50. XX w., choć jako istotne narzędzie koordynacji reform zyskały znaczenie dopiero w okresie rządów Deng Xiaopinga. Były one potem sukcesywnie rozwijane przez kolejne pokolenia chińskich liderów.

Armii Ludowo-Wyzwoleńczej³⁷. Grupy powoływane są również na niższych szczeblach władzy, włączając w to poziom prowincji czy poszczególnych instytucji centralnych.

Uzyskaniu władzy w KPCh przez Xi Jinpinga towarzyszyła przebudowa sieci grup kierowniczych działających przy Komitecie Centralnym KPCh, zwiększająca ich znaczenie w procesie tworzenia polityki gospodarczej. Centralnym elementem ich nowej architektury stała się powołana w trakcie III plenum w 2013 roku tzw. Centralna Mała Grupa Kierownicza ds. Wszechstronnego Pogłębiania Reform (dalej: Grupa Kierownicza ds. Pogłębiania Reform), mająca na celu wdrożenie agendy reform III plenum do 2020 roku. Jest ona szczególnie rozbudowana, w jej ramach pracują podgrupy robocze odpowiedzialne za poszczególne piony reform, w tym odpowiadająca za sprawy gospodarcze Podgrupa ds. Systemu Gospodarczego i Cywilizacji Ekologicznej. Pełni ona również rolę nadrzędną wobec części istniejących grup kierowniczych, przejmując część ich dotychczasowych obowiązków³⁸. Grupa spotyka się regularnie, obecnie co miesiąc, ma też własny, stosunkowo niewielki stały sekretariat, odpowiedzialny za organizację pracy. Podobnie jak inne grupy, ma ona silnie zhierarchizowaną strukturę, co skutkuje dominującą pozycją przewodniczącego – w tym przypadku jest nim sam Xi Jinping³⁹.

W zamyśle chińskich władz Grupa Kierownicza ds. Pogłębiania Reform miała stać się kluczowym elementem w procesie reform gospodarczych. Jej zadaniem jest wyznaczanie kierun-

³⁷ Alice Miller, *The CCP Central Committee's Leading Small Groups*, *China Leadership Monitor*, No. 26, Hoover Institute, 2008, <http://www.hoover.org/research/ccp-central-committees-leading-small-groups>

³⁸ Jest to szczególnie istotne w przypadku Grupy Kierowniczej ds. Finansów i Gospodarki, odpowiedzialnej m.in. za regularny przegląd polityki gospodarczej rządu czy ustalanie priorytetów chińskich planów pięcioletnich.

³⁹ Prace Grupy nie są w pełni jawne, do publicznej wiadomości nie podaje się np. wszystkich szczegółów procedowanych reform. Niemniej listy omawianych zagadnień, skład grupy, a także medialne sprawozdania z posiedzeń dostarczają pewnej wiedzy na temat jej funkcjonowania.

ków reform, inicjowanie poszczególnych rozwiązań, a także – co szczególnie istotne – „nadzór i popychanie” na etapie ich implementacji⁴⁰. Dostępne informacje wskazują na to, że – przynajmniej w wymiarze proceduralnym – cele te są realizowane. Jednym z pierwszych efektów działania Grupy było stworzenie listy 336 konkretnych reform, które mają być wdrożone do 2020 roku – choć nie jest ona jawna, wedle chińskich mediów są one sukcesywnie inicjowane. Działania Grupy koncentrują się na inicjacji reform – szczegółowe rozpisanie projektów delegowane jest do specjalizowanych grup kierowniczych, a następnie na niższe szczeble partii i administracji państwowej, do poszczególnych instytucji centralnych, prowincjonalnych i lokalnych. Sekretariat Grupy zajmuje się następnie tworzeniem grup roboczych, składających się z instytucji zaangażowanych w reformę. Grupa następnie opiniuje konkretne projekty, a także regularnie kontroluje proces ich wdrażania. W latach 2014–2015 w porządku obrad Grupy znalazło się ponad 100 różnych działań, ok. 1/3 z nich dotyczyło reform gospodarczych⁴¹. Co istotne, w ramach Grupy Kierowniczej procedowane są zarówno zagadnienia o znaczeniu fundamentalnym dla chińskiej gospodarki, pokroju reformy podatków czy przedsiębiorstw państwowych, jak i bardzo szczegółowe, stosunkowo drobne zmiany, jak np. ustanowienie systemu odnajdowania zgubionych dowodów tożsamości obywateli Chin.

Grupa Kierownicza ds. Pogłębiania Reform stała się nie tylko nowym kanałem inicjowania i kontroli reform, ale też podstawowym narzędziem koordynacji centralnych instytucji chińskiej administracji oraz przełamywania ewentualnego oporu wobec zmian. Nawet uważany za wyjątkowo silnego sekretarz generalny Xi Jinping nie dysponuje bowiem

⁴⁰ Barry Naughton, *It's All in the Execution: Struggling with the Reform Agenda*, *China Leadership Monitor*, No. 45, Hoover Institute, 2014, <http://www.hoover.org/research/its-all-execution-struggling-reform-agenda>

⁴¹ Lance L.P. Gore, *Xi Jinping's Reform Leading Group: Two years in Operation*, *IPP Review*, 11.05.2016, <http://ippreview.com/index.php/Home/Blog/single/id/134.html>

w pełni dyskrecjonalną władzą w obsadzaniu kluczowych stanowisk w państwie, szczególnie podczas pierwszej kadencji. O decyzjach personalnych w administracji decydują najwyższe organy partii, przede wszystkim Biuro Polityczne Komitetu Centralnego (kluczowe gremium, liczące 25 osób). Jego obecny skład nie zależał od decyzji Xi, był obrazem istniejącej w 2012 roku równowagi sił w partii. Swoboda konstruowania silnej proreformatorskiej kadry w kluczowych instytucjach centralnych była więc ograniczona. Wiele istotnych stanowisk w Radzie Państwowej (rządzie) czy kluczowych instytucjach zostało obsadzonych przez osoby reprezentujące interesy biurokracji odpowiedzialnej za planowanie gospodarcze lub państwowych spółek, a także urzędników obciążonych powiązaniami korupcyjnymi – grup o mniej reformatorskim nastawieniu, mogących potencjalnie opóźnić zmianę *status quo*⁴². Poprzez uczestnictwo kierowników wszystkich kluczowych instytucji państwowych (którzy jednocześnie wszyscy są członkami KPCh) w składzie Grupy Kierowniczej ds. Pogłębiania Reform reprezentowane są w niej wszystkie najważniejsze chińskie ośrodki władzy związane z kwestiami gospodarczymi, m.in. Narodowa Rada Rozwoju i Reform (główny organ planistyczny), bank centralny, SASAC (instytucja nadzorująca państwowe koncerny), ministerstwa finansów, edukacji, przemysłu, handlu i środowiska⁴³. Zgromadzenie wszystkich kluczowych dla reform aktorów w ramach jednego forum daje przywódcom partii mocne narzędzie koordynacji, budowania kompromisu i przepływu wiedzy, umożliwiając jednocześnie – w granicach siły politycznej stronnictwa proreformatorskiego – przełamywanie oporu biurokracji centralnej. Osobiste zaangażowanie przywódców KPCh w proces

⁴² Jako przykład można podać obsadzenie stanowisk wicepremierów przez Wang Yanga, byłego szefa SASAC (instytucji nadzorującej największe państwowe koncerny), i Ma Kai, związanego z opowiadającą się często za interwencją państwa Narodową Radą Rozwoju i Reform.

⁴³ W Grupie znajduje się również 14 z 25 członków Biura Politycznego, a także 4 z 7 członków Komitetu Stałego. W sumie liczy ona 43 członków. Zob.: Lance L.P. Gore, op. cit.

polityczny poprzez ingerencję w przebieg reform w trakcie posiedzeń Grupy pozwala na zwiększenie politycznej siły przebiecia konkretnych instytucji i urzędników.

Grupy kierownicze osadzone w ramach KPCh stały się również istotnym kanałem koordynacji reform i przełamywania oporu kadry urzędniczej na niższych szczeblach państwa. Kilka miesięcy po III plenum Małe Grupy Kierownicze ds. Wszechstronnego Pogłębiania Reform utworzone zostały na poziomie prowincji, a także w głównych agencjach rządowych, największych chińskich miastach oraz w części państwowych przedsiębiorstwach⁴⁴. Ich konstrukcja w dużej mierze odzwierciedla Grupę Kierowniczą ds. Pogłębiania Reform przy Komitecie Centralnym KPCh – w wymiarze personalnym gromadzą one lokalne elity partyjne i kluczowych urzędników, posiadają również specjalizowane podgrupy (niekiedy bardziej rozbudowane i dopasowane do lokalnych potrzeb), a także własne sekretariaty. Spotkania prowincjonalnych grup kierowniczych odbywają się regularnie (większość z nich odbyła już ok. 20 spotkań), a procedowane na nich zagadnienia dotyczą zarówno implementacji wytycznych płynących z centralnej Grupy Kierowniczej ds. Pogłębiania Reform, jak i omawiania projektów o wymiarze lokalnym. Co istotne, władza proceduralna również skupiona jest w rękach sekretarzy partii – na poziomie prowincji zwykle to oni, a nie zarządzający administracją gubernatorzy, przewodzą grupom⁴⁵. Ma to umożliwić stosowanie podobnego do szczebla centralnego mechanizmu, w którym autorytet osób postawionych wysoko w hierarchii partii ma służyć przełamywaniu oporu urzędników.

⁴⁴ Wedle niektórych szacunków w 2014 roku na różnych szczeblach powstało ich ok. 800. Zob.: Barry Naughton, 'Deepening Reform': The Organization and the Emerging Strategy, *China Leadership Monitor*, No. 44, Hoover Institute, 2014, <http://www.hoover.org/research/deepening-reform-organization-and-emerging-strategy>

⁴⁵ *Ibidem*.

3. Rola partii: dyscyplina i mobilizacja

Kolejnym opartym na strukturach KPCh narzędziem dyscyplinowania biurokracji, a więc pośrednio również rozciągania kontroli kierownictwa partii nad wdrażaniem reform, stała się działalność Centralnej Komisji Inspekcji Dyscyplinarnej KPCh (dalej jako Centralna Komisja Dyscyplinarna)⁴⁶, kierowana przez Wang Qishana, członka Komitetu Stałego Politbiura i jednego z najbardziej zaufanych współpracowników Xi Jinpinga. Rozpoczęła ona w 2013 roku tzw. kampanię antykorupcyjną – zakrojoną na masową skalę akcję kontrolowania urzędników podejrzanych o korupcję; jej postępowania kończyły się często wydaleniem z partii lub karami pozbawienia wolności. Kampanie antykorupcyjne obecne były w Chinach już wcześniej, służąc jako metoda konsolidacji władzy, prowadzenia walk frakcyjnych w obrębie KPCh czy sposób budowania społecznego poparcia dla partii poprzez przykładowe karanie skorumpowanych urzędników. Elementy te odnaleźć można również w kampanii antykorupcyjnej rozpoczętej przez Xi Jinpinga w 2014 roku⁴⁷. **Masowość i długofalowość kampanii nie mają jednak precedensu i wskazują, że jest ona narzędziem zmiany politycznego status quo w Chinach, co przekłada się istotnie na perspektywę wdrażania reform gospodarczych.** W odróżnieniu od poprzednich „wojen” z korupcją (zyskujących na dynamice głównie w momentach zmiany władzy), trwająca już cztery lata kampania nie traci znacząco na intensywności⁴⁸, a sam Wang Qishan dąży do wpisania w chiński

⁴⁶ Komisja nie jest elementem chińskiego systemu wymiaru sprawiedliwości – dochodzenia prowadzone są przez organy partyjne, jednak w ich trakcie stosowany jest areszt domowy i przesłuchania. W wybranych przypadkach sprawy przekazywane są prokuraturze i kończą się karami pozbawienia wolności.

⁴⁷ Walkę z „tygrysami”, których ostatecznie skazano lub wykluczono z partii (ok. 150 osób), postrzegać należy jako konsolidację władzy politycznej w obrębie partii przez Xi Jinpinga. Wielu ekspertów wskazuje, że kampania antykorupcyjna nie dotknęła bezpośrednio żadnego z politycznych sojuszników Xi.

⁴⁸ Wedle różnych szacunków w latach 2013–2016, dochodzeniu Centralnej Komisji Inspekcji Dyscyplinarnej KPCh ws. korupcji poddanych zostało od 100 tys. do 200 tys. urzędników różnych szczebli, z których znacząca część zosta-

system polityczny stałych, długofalowych mechanizmów „samoczyszczających” partię⁴⁹. Kampania ma również niespotykany zasięg i dotyka – korzystając z metafory użytej przez Xi Jinpinga – zarówno „tygrysów” (urzędników i członków partii wyższego szczebla), jak i „much” (średniego i niższego szczebla).

Kampania antykorupcyjna odegrała istotną rolę w rotacji kadrowej w centralnych instytucjach zarządzania gospodarczego, wzmagając presję na biurokrację i umożliwiając szybką wymianę części urzędników. W zamyśle władz w Pekinie presja na urzędników ma również na celu poprawę jakości zarządzania państwowymi aktywami i wydatkami budżetowymi⁵⁰. Działania Centralnej Komisji Dyscyplinarnej widoczne były również w instytucjach centralnych związanych z regulacją gospodarki, a także szeregu państwowych spółek. Kampania antykorupcyjna dotknęła m.in. Narodową Radę Rozwoju i Reform, główny urząd planistyczny i jednocześnie regulatora wielu rynków. W latach 2012–2013 rozpoczęto dochodzenia wobec kluczowych urzędników odpowiedzialnych za regulowanie cen, a także odpowiedzialnego za energetykę wiceprzewodniczącego NDRC Liu Tienana. Aresztowany został również Jiang Jiemin, szef SASAC, agencji nadzorującej przedsiębiorstwa państwowe kontrolowane przez rząd centralny. W 2014 roku kampania dotknęła państwowe spółki – dochodzeniom poddany został każdy ze 112 zarządzanych centralnie koncernów⁵¹, stanowiska stracili m.in. szefowie naj-

ła wykluczona z partii lub skazana za korupcję przez sądy. W samym 2015 roku dochodzeniu dyscyplinarnemu (niekoniecznie związanemu z korupcją) poddanych zostało ok. 330 tys. osób, z czego 14 tys. usłyszało zarzuty prokuratorskie. Zob.: 中纪委晒2015反腐大数据: 去年全国处分33.6万人, Sina, 15.01.2016, <http://news.sina.com.cn/c/2016-01-15/doc-ifyxnrhr8329230.shtml>

⁴⁹ 王岐山在十八届中央纪委六次全会上工作报告, Xinhua, 24.01.2016, http://www.ccdi.gov.cn/xwtt/201601/t20160124_73389.html

⁵⁰ Jonathan Fenby, China's corruption probe bares its teeth, BBC, 20.02.2015, <http://www.bbc.com/news/world-asia-china-31503967>

⁵¹ China's state-assets manager gets even tougher on graft, Xinhua, 20.01.2016, http://www.chinadaily.com.cn/china/2015-01/20/content_19354480.htm

większych spółek naftowych, energetycznych, wydobywczych, a także części banków.

Kampania antykorupcyjna stała się narzędziem wywierania systematycznej presji na biurokrację i przyspieszonej rotacji kadr, zwiększając jednocześnie wpływ polityczny Pekinu na poziomie lokalnym. Wedle niektórych szacunków ok. 90% inspekcji przeprowadzono na szczeblu prowincji i niższym⁵². „Czystka” w lokalnych instytucjach i organach partyjnych służy osiągnięciu złożonego zestawu celów – jest ona odpowiedzią na rozluźnienie kontroli i postępującą erozję struktur partyjnych, a także wynikającą z bezkarności lokalnych urzędników utratę legitymacji wśród społeczeństwa. Wykorzystane w kampanii narzędzia służą pośrednio centralizacji chińskiego systemu politycznego, czyniąc struktury partii bardziej hierarchicznymi, co przekłada się na działanie administracji⁵³. Dyscyplinowanie i wymianę kadrową należy więc traktować jako swojego rodzaju „czyszczenie przedpola” do wdrażania zmian i metodę rozbięcia grup podtrzymujących *status quo*⁵⁴.

⁵² Anna L. Ahlers i Matthias Stepan, Top-level design and local-level paralysis: Local politics in times of political centralization, [w:] Sebastian Heilmann *et al.*, China's core executive: Leadership styles, structures and processes under Xi Jinping, MERICS, 2016, <http://www.merics.org/?id=1065>

⁵³ W przeszłości działalność Komisji na poziomie lokalnym była podporządkowana lokalnym komitetom partyjnym i przez nie kontrolowana, co tworzyło oczywisty konflikt interesów i uniemożliwiało efektywną kontrolę. Reorganizacja dokonana przez Wang Qishana doprowadziła do utworzenia dużo bardziej hierarchicznej struktury, w której szefowie i ich zastępcy w lokalnych komisjach są mianowani decyzją wyższych szczebli, przed którymi bezpośrednio odpowiadają, podlegając ostatecznie Centralnej Komisji Dyscyplinarnej.

⁵⁴ Interpretację tę potwierdzają wypowiedzi chińskich liderów, a także przekaz bieżący z państwowej prasy. Zob.: New stage in anti-corruption Fight, *China Daily*, 5.04.2014, http://www.china.org.cn/opinion/2014-03/05/content_31676604.htm

IV. GŁÓWNE WYZWANIA DLA REFORM

Obrana po III plenum w 2013 roku ścieżka wdrażania reform gospodarczych oparta została w dużym stopniu na strukturach Komunistycznej Partii Chin. Chociaż najważniejsze gremia partyjne odgrywały dotychczas istotną rolę w reformach, tyczyło się to głównie nadawania im ogólnego kierunku, a także podejmowania kluczowych decyzji politycznych. Silne umocowanie nowo utworzonej Grupy Kierowniczej ds. Pogłębiania Reform i przyznanie jej istotnej roli w „pasie transmisyjnym” reform przyniosło częściową korektę dotychczasowego modelu tworzenia chińskiej polityki gospodarczej. Struktura utworzona w ramach KPCh uzyskała istotną i częściowo sformalizowaną rolę w tym procesie, związaną z możliwością inicjacji reform, delegowania zadań oraz regularnej kontroli postępów prac. **Oznacza to – w pewnym zakresie – przeniesienie kluczowych kompetencji z pionu państwowego (rządowego) na pion partyjny i zaburzenie istniejących od lat mechanizmów wdrażania reform.** Sam proces stał się równocześnie bardziej scentralizowany, prowadząc do zwiększenia znaczenia kierownictwa KPCh w nadawaniu reformom konkretnego kształtu kosztem administracji lokalnych. Trzecią z konsekwencji obranego modelu jest zwiększenie personalnego wpływu Xi Jinpinga na kierunki polityki gospodarczej. Wdrożone przez ekipę Xi-Li zmiany systemowe przyniosły szereg negatywnych następstw, którymi częściowo tłumaczyć można słabość implementacji kluczowych reform z agendy III plenum.

1. Zaburzenie procesu politycznego

Jedną z podstawowych koncepcji towarzyszących koncentracji władzy nad reformami w rękach ścisłego kierownictwa KPCh jest tzw. odgórne projektowanie (*dingceng sheji*, ang. *top-level design*) – pomysł centralizacji procesu reform, oddający rządowi w Pekinie większe kompetencje w nadawaniu konkretnego kształtu kluczowym reformom. Oznacza on częściowe odejście od praktykowanego od kilku dekad zdecentralizowanego modelu, którego głów-

nym punktem jest lokalne eksperymentowanie⁵⁵. Choć w wielu obszarach funkcjonowania państwa model ten funkcjonuje w Chinach w dalszym ciągu, to dla najważniejszych problemów wymienionych w agendzie III plenum uległ on korekcji. Obecnie to władza centralna bardziej szczegółowo wyznacza ramy reform – poczynając od inicjatywy w obrębie Grupy Kierowniczej ds. Reform, która konkretyzowana jest następnie przez wybrane instytucje centralne. Do rządów lokalnych – organizowanych w ramach lokalnych grup kierowniczych – należy zadanie „odpowiedzi” na reformę, a następnie wypracowanie innowacyjnych rozwiązań, przystosowanych do lokalnych warunków. Ta zmiana akcentów w procesie politycznym prowadzi do naruszenia równowagi w relacjach centrum z administracją lokalną (omówionych w kolejnej sekcji), kładzie również na instytucje w Pekinie większą odpowiedzialność za szczegółowe projektowanie polityki.

Dotychczasowe działanie Grupy Kierowniczej ds. Pogłębiania Reform, która w największym stopniu zaabsorbowała transfer władzy związany z koncepcją *top-level design*, ujawniło kilka istotnych defektów nowej architektury wdrażania reform. Istotna rola w ich procedowaniu spadła na mało sformalizowane ciało, spotykające się stosunkowo rzadko, umiejscowione dodatkowo w ramach KPCh, a nie administracji państwowej. Grupa posiada co prawda własny sekretariat, jednak jego możliwości organizacyjne są ograniczone – jego praca sprowadza się do ustalania agendy spotkań i nawiązywania współpracy między wybranymi instytucjami⁵⁶. Liczni obserwatorzy wskazują, że utworzone struktury działają stosunkowo wolno i nie promują odpowied-

⁵⁵ Zakładał on stosunkowo dużą swobodę administracji lokalnych i prowincjonalnych w opracowywaniu reform, co doprowadziło m.in. do znaczącego zróżnicowania instytucjonalnego między chińskimi regionami – poszczególne części Chin różnią się np. systemem świadczeń społecznych.

⁵⁶ Barry Naughton, *After the Third Plenum: Economic Reform Revival Moves toward Implementation*, *China Leadership Monitor*, No. 43, Hoover Institute, 2014, <http://www.hoover.org/research/after-third-plenumplenum-economic-reform-revival-moves-toward-implementation>

niego sekwencjonowania reform⁵⁷. Konkretnie rozwiązania, inicjowane w ramach Grupy lub spływające z innych instytucji, poddawane są negocjacjom między kluczowymi centrami władzy i przechodzą do dalszej implementacji – jak podkreśla się w licznych dokumentach – dopiero „gdy warunki staną się odpowiednie”. W efekcie projekty uzyskują aprobatę szczytów partii w sposób losowy i niesynchronizowany, co utrudnia osiągnięcie synergii, stawia również pod znakiem zapytania powodzenie w obszarach reform wymagających precyzyjnie określonej kolejności zmian (np. sektor finansowy). Ze względu na wielość zaangażowanych aktorów, a potencjalnie również spiętrzenie zadań przy ograniczonych możliwościach kadrowych wiele istotnych projektów utknęło w „pasie transmisyjnym” – spośród kilkuset procedowanych zagadnień jedynie kilkanaście weszło obecnie w fazę implementacji⁵⁸.

Nowe narzędzia kontroli reform utworzone zostały w ramach istniejących struktur partii, grup kierowniczych o roli koordynacyjno-kontrolnej, bez instytucjonalnych, kadrowych i merytorycznych możliwości samodzielnego formułowania konkretnych reform. W rezultacie centrum decyzyjne w postaci Grupy Kierowniczej ds. Pogłębiania Reform zmuszone jest w całości polegać na instytucjach istniejących w ramach pionu państwowego i partyjnego. Otwiera to pole do „przechwytywania” reform przez grupy zainteresowane utrzymaniem *status quo*, poprzez formułowanie pozorowanych zmian (utrzymujących w rzeczywistości istniejące relacje władzy), opóźnianie procedur czy wręcz sabotowanie konkretnych rozwiązań. Scenariusz ten widoczny był w przypadku jednej z absolutnie kluczowych reform, dotyczącej przedsiębiorstw państwowych. Sformowany na polecenie Grupy Kierowniczej ds. Pogłębiania Reform, zgodny z „duchem III plenum” projekt Ministerstwa Finansów, tzw. „reforma własności mieszanej”, stał w widocznej sprzeczności z promującą dalszy

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Lance L.P. Gore, *op. cit.*

interwencjonizm propozycją SASAC – instytucji odpowiedzialnej finalnie za ewentualne wdrażanie reformy na poziomie centralnym. Rozwiązanie tej sprzeczności spadło ostatecznie na rząd, gdzie istotną pozycję uzyskała dotychczasowa biurokracja gospodarcza, w tym zasiadający w rządzie były szef SASAC.

Choć niepowodzenie reformy miało złożone przyczyny (m.in. chaos na rynkach kapitałowych i niechęć sektora prywatnego), to utratę jej dynamiki łączyć można właśnie z niepowodzeniem procesu politycznego. Jego skomplikowanie rozmywa również odpowiedzialność za los poszczególnych reform, utrudniając wyciąganie konsekwencji⁵⁹. O ile Grupę Kierowniczą ds. Pogłębiania Reform uznać można za narzędzie skutecznego inicjowania reform oraz – w ramach możliwości i woli ścisłego przywództwa KPCh – kanał zwiększania siły przebicia wybranych reformatorów, to na poziomie implementacji reform jej możliwości są znacznie ograniczone.

2. Opór lokalnej biurokracji

Przyjęte przez władze w Pekinie metody na odzyskanie sterowności aparatu państwowego, oparte na masowej mobilizacji aparatu urzędniczego poprzez kanały partyjne, nie gwarantują pełnego zaangażowania biurokracji lokalnej w realizację reform III plenum. **W rezultacie reformy, w których występuje konflikt interesów pomiędzy centrum i rządami lokalnymi, spotykają się z biernym oporem.** Zaangażowanie rządów lokalnych jest przy tym kluczowe dla implementacji agendy III plenum ze względu na ich zasadniczą rolę w całym procesie. Mimo częściowej rewizji modelu reform opartego na lokalnej inicjatywie i eksperymentowaniu, w realiach postępującej od lat 80. XX w. decentralizacji administracja lokalna pozostaje najważniejszym

⁵⁹ Barry Naughton, Shifting structures and processes in economic policy-making at the centre, [w:] Sebastian Heilmann *et al.*, China's core executive: Leadership styles, structures and processes under Xi Jinping, MERICS, 2016, <http://www.merics.org/?id=1065>

ogniwem finalnej implementacji zmian instytucjonalnych, mając kompetencje wykonawcze i dysponując niedostępną dla rządu w Pekinie wiedzą na temat lokalnych uwarunkowań. Brak lokalnego zaangażowania przełożył się więc na fiasko lub znaczne rozciągnięcie w czasie wybranych reform z agendy III plenum. Podnoszony w Chinach często argument o obstrukcji ze strony lokalnych grup interesu, jakkolwiek prawdopodobny, jest trudny do prześledzenia i jednoznacznej oceny – w toku rozwoju kampanii antykorupcyjnej jego znaczenie powinno również słabnąć. W debatach eksperckich jako jedna z istotniejszych przyczyn застоju wskazywana jest niespójność nowego systemu zachęt dla zaangażowanych w reformy urzędników. Opór wynika również z niestabilnej sytuacji fiskalnej lokalnych rządów i braku odpowiedniej kompensacji za ciężary fiskalne związane z reformami.

Budowie nowej architektury reform po III plenum towarzyszyły istotne zmiany w systemie ewaluacji kadr lokalnych, mające ściślej związać ścieżkę awansu zawodowego z promocją bardziej zrównoważonego modelu wzrostu, a także realizacji reform inicjowanych przez rząd w Pekinie. Ogłoszenie przez władze wejścia gospodarki Chin w nowy etap rozwoju – w którym ma ona rosnać wolniej, ale w sposób bardziej zrównoważony – oznaczało odejście od twardych wskaźników oceny osiągnięć lokalnych administracji, opartych głównie na wzroście lokalnego PKB. Chińskie kadry mają obecnie planować swoje działania z uwzględnieniem innych, mniej wymiernych celów, jak np. polepszanie jakości usług publicznych czy troska o środowisko naturalne. Równocześnie są zachęcane – za pomocą promującej „ducha III plenum” rządowej prasy, a także częstych inspekcji terenowych z Pekinu – do tworzenia innowacyjnych inicjatyw reformatorskich, opiniowanych następnie poprzez kanały grup kierowniczych ds. pogłębiania reform. Stawia to lokalne kadry w sytuacji niepewności co do pożądanых efektów i niejasności co do ostatecznych intencji Pekinu, skłaniając do przyjmowania postawy pasywnej i wyczekującej⁶⁰.

⁶⁰ Anna L. Ahlers i Matthias Stepan, *op. cit.*

Jednocześnie zwiększona presja, związana z kampanią antykorupcyjną i realną groźbą degradacji partyjnej za niewypełnienie obowiązków, odstrasza od podejmowania bardziej radykalnych inicjatyw reformatorskich.

Zabieganie o wzrost gospodarczy na swoim terenie, będące szansą personalnego awansu urzędników, ma też dla rządów lokalnych fundamentalne znaczenie ze względu na ich dochody podatkowe, niezbędne do świadczenia podstawowych usług publicznych. Jednym z efektów reform przeprowadzonych w latach 90. XX w. był transfer dużej części dochodów podatkowych do budżetu centralnego, co znacznie osłabiło pozycję finansową rządów lokalnych⁶¹. Coraz silniej zaczęły one polegać na sprzedaży prawa użytkowania ziemi (która należy w Chinach do państwa), a także na transferach z budżetu centralnego⁶². Rozbieżność między lokalnymi dochodami a wydatkami jest jednym z głównych źródeł występujących w Chinach problemów gospodarczych – zachęca lokalne rządy do rozgrzewania rynku nieruchomości (gwarantującego wpływy ze sprzedaży ziemi), zwiększania zadłużenia czy stymulowania inwestycji poprzez państwowe spółki. **Do momentu zapewnienia alternatywnych źródeł dochodów budżetowych rządy lokalne będą zdeterminowane do stymulowania gospodarki w niezrównoważony sposób.** Czyni to odpowiednią synchronizację i priorytetyzację reform kluczowym zadaniem – a w obliczu wad przyjętej przez Pekin architektury reform kluczowym ryzykiem – w przecięciu węzła gordyjskiego finansów lokalnych. Do czasu dokończenia reformy podatkowej i zwiększenia transferów z budżetu centralnego doraźne próby zwalczania lokalnych problemów – jak powstrzymywanie finansowania pu-

⁶¹ Ich udział w całości dochodów państwowych spadł z ok. 70–80% do 45–50%, przy czym udział w wydatkach utrzymał się w przedziale 65–75%. Zob.: Yinqu Lu i Tao Sun, *Local Government Financing Platforms in China: A Fortune or Mistoftune?*, *IMF Working Paper*, 2013, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13243.pdf>

⁶² W zależności od prowincji, udział sprzedaży ziemi w całości dochodów wahał się w 2009 roku od 30% do 50%, *ibidem*.

blicznych wydatków poprzez sektor *shadow banking*, schładzanie rynku nieruchomości czy redukcja mocy wytwórczych lokalnego przemysłu – nie uzyskają poparcia lokalnych elit urzędniczych⁶³, stojących przed groźbą deficytu budżetowego, bankructw lokalnych przedsiębiorstw i wzrostu bezrobocia. Dodatkowo przekazywanie rządowi lokalnym nowych prerogatyw może skutkować wykorzystaniem ich jako narzędzia stymulacji – pokazał to m.in. przykład decentralizacji pozwoleń na budowę nowych bloków węglowych, po której radykalnie wzrosła liczba nowo budowanych bloków.

3. Czynniki Xi: personalizacja polityki gospodarczej

Utworzona w ramach grup kierowniczych struktura decyzyjna stała się narzędziem uzyskiwania osobistej zwierzchności nad reformami przez sekretarza generalnego partii Xi Jinpinga. Koncentrację władzy w jego rękach postrzegać należy jako jedno z głównych zamierzeń, a nie efekt uboczny przeprowadzanych zmian. Wskazuje na to postępująca koncentracja w jego rękach wielu prerogatyw w zarządzaniu reformą. Xi jest obecnie przewodniczącym zarówno Grupy Kierowniczej ds. Pogłębiania Reform, jak i kilku innych kluczowych grup, m.in. istniejącej od początku okresu „reform i otwarcia” Małej Grupy Kierowniczej ds. Gospodarki i Finansów. Stanowisko daje mu dużą kontrolę nad działaniem grup kierowniczych, zapewniając zarówno wgląd w każdą z procedowanych reform, jak i potencjalne narzędzie inicjowania zmiany kierunku lub zatrzymania procesu reform. Czyni to Xi Jinpinga postacią centralną dla procesu reform gospodarczych, uzależniając po części ich powodzenie od czynnika personalnego.

⁶³ W obliczu znacznego zróżnicowania między chińskimi prowincjami sytuacja ta w dużo większym stopniu dotyczy silnie zadłużonych regionów, opartych na „starym przemyśle” (jak Shanxi czy Liaoning) niż będących w lepszej sytuacji bogatych prowincji, jak Guangdong czy Szanghaj.

Ograniczenie reguły kolektywnego przywództwa i koncentracja władzy w państwie w rękach Xi uzależnia częściowo dynamikę reform od jego osobistego stosunku do kwestii gospodarczych. Ilość uwagi i czasu, jakie może on poświęcić zagadnieniom reformy gospodarczej, ograniczana jest jego bezprecedensowym zaangażowaniem w kwestie polityki zagranicznej, egzekwowanie ścisłej kontroli nad armią czy wewnętrzną walkę w ramach KPCh. Biografowie chińskiego lidera wskazują przy tym, że ma on stosunkowo małe doświadczenie w zarządzaniu gospodarką, z którym stykał się jedynie w czasie pracy na stanowiskach gubernatora prowincji Zhejiang i Fujian. W przeciwieństwie do premiera Li, Xi nie ma wykształcenia ekonomicznego, co może prowadzić do stosunkowej marginalizacji kwestii reform. Wzmacnia to również rolę jego doradców ekonomicznych, przede wszystkim przewodzącego Grupie Kierowniczej ds. Finansów i Gospodarki Liu He, uznawanego za głównego architekta agendy III plenum i autora koncepcji odgórnego projektowania. Ich umiejscowienie w partii jest jednak stosunkowo słabe (Liu He nie należy do Biura Politycznego), co w realiach skupienia uwagi Xi na innych priorytetach może spowalniać reformy.

Skupienie władzy w rękach Xi Jinpinga wprowadza do rozważań o powodzeniu reform czynnik związany z jego osobistą orientacją ideologiczną. Z jednej strony Xi od początku urzędowania wyrażał poparcie dla rynkowych reform i jasno odwoływał się do reformatorskiej spuścizny Deng Xiaopinga (w pierwszej podróży udał się do miejsca słynnej „podróży na południe” Denga⁶⁴, do prowincji Guangdong i miasta Shenzhen). Jednocześnie jednak chiński przywódca cały czas podkreśla kierowniczą rolę KPCh w rozwoju

⁶⁴ Terminem „podróż na południe” opisywana jest wizyta Deng Xiaopinga w uważanej za matczynik rynkowych reform południowej prowincji Guangdong oraz w Shenzhen, pierwszej specjalnej strefie ekonomicznej. Symboliczny wyjazd miał na celu przełamanie oporu wobec zmian wśród konserwatywno-lewicowego skrzydła w KPCh, krytykującego reformy Denga po wydarzeniach na placu Tian'anmen w 1989 roku. Efektem wizyty było znaczące przyspieszenie reform, prowadzące m.in. do głębokiej restrukturyzacji państwowych przedsiębiorstw z lat 1995–1997.

państwa, co potwierdzają jego rozliczne przemówienia i oficjalne dokumenty⁶⁵. **Należy uznać, że z perspektywy Xi Jinpinga, a także szerzej rozumianego kierownictwa partii podstawowym celem reform pozostaje umocnienie władzy KPCh i wzmocnienie jej społecznej legitymacji, płynącej ze stabilnego wzrostu stopy życiowej mieszkańców Chin**⁶⁶. Implikuje to ostrożność przy reformach niosących ze sobą ryzyko niestabilności politycznej, które wzrasta wraz z pogarszającą się sytuacją gospodarczą w Chinach. Stanowisko takie wywodzone jest przez ekspertów z fragmentów przemówień Xi – przy różnych okazjach mówił on o potrzebie „dokładnego przygotowania reform”, „wstrzegania się błędów nie do naprawienia”, a także „eliminowania skrajnych rozwiązań”⁶⁷. **W tej interpretacji Grupa Kierownicza ds. Reform może służyć Xi jako narzędzie zapewnienia całkowitej i „obustronnej” kontroli nad reformami: zarówno przełamywania oporu wobec reform, jak i blokowania zbyt ambitnych posunięć.** Poza grupami broniącymi *status quo* w partii istnieją bowiem środowiska opowiadające się za bardziej radykalnymi formami liberalizacji, które mogą być postrzegane jako zagrażające stabilności gospodarczej, a także samej kierowniczej roli KPCh⁶⁸.

⁶⁵ Świadczą o tym również rozpoczęte przez niego kampanie nakierowane na czystość ideologiczną, ograniczanie pluralizmu, a przede wszystkim brak istotnych postępów w reformie politycznej.

⁶⁶ Teresa Wright, *Party and state in post-Mao China*, Polity Press, Cambridge 2015, s. 1–17.

⁶⁷ Why Xi's APEC Summit Remarks Are Being Misinterpreted, *Caixin*, 16.10.2013, <http://english.caixin.com/2013-10-16/100592595.html?sourceEntity-Id=100594992>

⁶⁸ Jednym z proponowanych sposobów rozwiązania nierównowag w chińskim systemie gospodarczym jest uruchomienie bolesnych procesów dostosowawczych, dopuszczenie do większej liczby bankructw i „oczyszczenie” gospodarki z pomocą sił rynkowych. Inne stronnictwa reformatorskie mówią o tym, że fundament dalszego wzrostu musi być zmiana otoczenia dla biznesu i budowa niezależnych instytucji regulacyjnych, a przede wszystkim rządy prawa i niezależność sądownictwa.

Skupienie władzy w rękach sekretarza generalnego KPCh (będącego jednocześnie prezydentem) to **odejście od obowiązującej od lat 80. niepisanej zasady, wedle której kompetencje nadzorowania reform gospodarczych przynależały przede wszystkim premierowi, kierującemu administracją państwową i kluczowymi instytucjami odpowiedzialnymi za ich wdrażanie**. Pełniący obecnie tę funkcję Li Keqiang objął co prawda stanowisko wiceprzewodniczącego w większości najważniejszych grup kierowniczych, ale kluczowe dla powodzenia reform relacje na linii Xi-Li, a także podział ich kompetencji decyzyjnych pozostają niejasne. Po 2014 roku medialna obecność Li Keqiang'a wyraźnie się zmniejszyła, część obserwatorów wskazuje również na opóźnienia we flagowym projekcie premiera – strefie wolnego handlu w Szanghaju – upatrując w tym oznak jego politycznej marginalizacji. Jednym z najczęściej wskazywanych powodów, poza sporem o kompetencje gospodarcze, jest potencjalna walka frakcyjna – Li Keqiang wywodzi się z Ligi Młodzięży Komunistycznej i jest uważany za protegowanego poprzedniego prezydenta, Hu Jintao⁶⁹. Ze względu na nieprzejrystość chińskiego systemu politycznego opinie ekspertów co do ogólnego spojrzenia na kierunek reform duetu Xi-Li opierają się na interpretacji oficjalnych wypowiedzi i są często sprzeczne: niekiedy za hamulcowego reform uważany jest „lewicujący” i nakierowany na partię Xi Jinping, czasem zaś mający opowiadać się za polityką stymulacji Li Keqiang⁷⁰. Jeśli istotnie pomiędzy kluczowymi ośrodkami władzy istnieje fundamentalny konflikt kompetencyjny, a potencjalnie również ideowy, należy uznać to za dużą przeszkodę dla reform, możliwą do zażegnania dopiero przy „nowym rozdaniu” podczas zjazdu KPCh w 2017 roku.

⁶⁹ Why Xi Jinping has no need of factions in the Communist Party, SCMP, 08.08.2016, <http://www.scmp.com/week-asia/opinion/article/1999155/why-xi-jinping-has-no-need-factions-communist-party>

⁷⁰ Zob.: Willy Wo-Lap Lam, *op. cit.*, s. 159; Barry Naughton, Two Trains Running: Supply-Side Reform, SOE Reform and the Authoritative Personage, *China Leadership Monitor*, No. 50, Hoover Institute 2016, <http://www.hoover.org/sites/default/files/research/docs/clm50bn.pdf>

4. Spowolnienie gospodarcze i niestabilność

W trakcie trzech lat od ogłoszenia nowej agendy reform na III plenum KC KPCh chińskie władze musiały działać w niezwykle burzliwych i niestabilnych realiach gospodarczych, pod wieloma względami niemających precedensu na tle całego okresu „reform i otwarcia”. Trwałemu spadkowi tempa przyrostu PKB, które w części prowincji przerodziło się w recesję, towarzyszyła seria baniek spekulacyjnych na rynkach finansowych, dwa poważne załamania na giełdach papierów wartościowych w lipcu 2015 roku i styczniu 2016, a także znaczący odpływ kapitału za granicę. **Wkroczenie w okres spowolnienia i znaczącej niestabilności gospodarczej doprowadziło do zmiany stanowiska ścisłego kierownictwa partii co do pożądanego tempa i zakresu reform na dużo bardziej asekuracyjne, niż miało to miejsce w momencie ogłaszania agendy III plenum w 2013 roku.** Często sięga ono również doraźnie po sprawdzone narzędzia interwencji w gospodarkę. Jednocześnie na szczytach KPCh, a także w chińskiej debacie ekonomicznej toczy się ożywiona dyskusja na temat polityki gospodarczej przystającej do realiów jednoczesnego spowolnienia wzrostu i stagnacji reform.

Działania niosące ryzyko niekontrolowanych zjawisk gospodarczych, jak znaczące obniżenie tempa wzrostu PKB, drastyczne korekty na rynkach finansowych czy nagły wzrost bezrobocia, mogą być świadomie opóźniane przez kierownictwo KPCh. Pogłębienie niektórych rynkowych reform oznaczałoby pozbawienie się istotnych narzędzi kierowania gospodarką, które pozwalają na ewentualne ratowanie jej stabilności. **Na przestrzeni ostatnich lat w sytuacji szczególnego zagrożenia chińskie władze często decydowały się na doraźną głęboką interwencję w gospodarkę z wykorzystaniem dobrze znanych narzędzi, co oznaczało nierzadko krok wstecz w stosunku do prorynkowej agendy III plenum.** Przykładem tego było zaangażowanie państwowych instytucji finansowych w interwencyjne ratowanie giełdy w 2015 roku, prowadzące *de facto* do masowej nacjonaliza-

cji przedsiębiorstw notowanych na chińskich parkietach, a także wprowadzenie ścisłych regulacji na rynkach finansowych⁷¹.

Czołowym przykładem asekuracyjnego podejścia chińskich władz jest nadanie w 2016 roku priorytetowego znaczenia reformie strony podażowej. **W przeciwieństwie do reform z pierwotnej agendy III plenum nie zakłada ona rozwiązania najbardziej palących problemów gospodarczych – zadłużenia, nadprodukcji i nieefektywności – za pomocą „szerokiej”, strukturalnej przebudowy otoczenia rynkowego, wymuszającej procesy dostosowawcze poprzez wystawianie przedsiębiorstw na konkurencję. Zamiast tego stosuje ona instrumenty administracyjne w celu kontrolowanego „upuszczenia krwi” chińskiej gospodarki.** Zastosowanie środków politycznych może być reakcją na faktyczną stagnację kluczowych reform prorynkowych, skupiającą siłę politycznego przebiccia reformatorów na jednym projekcie, oznacza jednak równocześnie powrót do stosowanych od dawna, stosunkowo bezpiecznych metod sterowania gospodarką. Podobnie jak miało to miejsce wielokrotnie w przeszłości, kwoty redukcji zbędnych mocy wytwórczych wyznaczane są dla konkretnych branż i prowincji poprzez NDRC, ich wdrożenie w regionach egzekwowane jest następnie za pomocą kanałów politycznych. Mechanizm administracyjny stosowany jest do osiągnięcia innych celów reformy, jak oddłużanie, które wzorem działań z lat 90. XX w. odbywa się z pomocą specjalnie powołanych do tego państwowych instytucji finansowych, zbierających i odpisujących „złe długi”.

W perspektywie obniżającego się tempa wzrostu PKB w Chinach największy znak zapytania stanowi podejście władz do korzystania z istniejących kanałów stymulowania gospodarki. Kwestia ta stała się jednym z najistotniejszych punktów spornych w ramach ścisłego kierownictwa KPCh. Pokazała

⁷¹ Innym przykładem było nałożenie dodatkowych restrykcji na wymienialność juana w reakcji na masowy odpływ kapitału w 2016 roku, stojących w sprzeczności z polityką otwierania chińskiego rachunku obrotów kapitałowych.

to sytuacja z maja 2016 roku, związana z publikacją na drugiej stronie głównej państwowej gazety *Renmin Ribao* obszernego komentarza dotyczącego roli stymulacji gospodarki we wdrażaniu reformy strony podaźowej. Ukazała się ona w formie wywiadu z anonimową „osobą obdarzoną autorytetem” (*quanwei renshi*)⁷². Była to odpowiedź na politykę gospodarczą rozwijaną w poprzednich miesiącach: spodziewając się negatywnego oddziaływania nowej reformy na wzrost gospodarczy, chińskie władze zdecydowały się na przełomie lat 2015 i 2016 na dodatkową stymulację. Poluzowano m.in. politykę monetarną, rozpoczęto nowe projekty infrastrukturalne, znacząco zwiększyły się również inwestycje państwowych spółek, co doprowadziło do odbicia cen surowców i ożywienia w przemyśle ciężkim. We wspomnianym artykule „osoba obdarzona autorytetem” poddała taką politykę gospodarczą daleko idącej krytyce, opisując potencjalnie „śmiertelne” zagrożenia płynące z powiększającego się w ten sposób długu (ryzyka dla rynku finansowego, recesja, utrata oszczędności przez społeczeństwo), i wskazując, że krótkoterminowa stymulacja opiera się na „fantazjach” o szybkim odzyskaniu wysokiego tempa wzrostu, podczas gdy w rzeczywistości należy spodziewać się opadającej krzywej wzrostu. W tej sytuacji priorytetem miałyby być powolne oddłużanie, zmniejszanie nadprodukcji itp. W tekście nie został wskazany ani autor, ani bezpośredni adresat krytyki, ale w debacie eksperckiej panuje konsensus co do tego, że w sprawę zaangażowane jest ściśle przywództwo KPCh⁷³. Incydent ten uznać należy za dowód istotnego podziału na szczytach władzy, ze stronnictwem forsującym „zaciskanie pasa” z jednej strony i grupą uważającą stymulację za metodę przetrwania cięższych czasów – z drugiej.

⁷² 开局首季问大势, *Renmin Ribao*, 09.05.2016, http://paper.people.com.cn/rmrb/html/2016-05/09/nw.D110000renmrb_20160509_1-02.htm

⁷³ W najczęstszej interpretacji jako cytowaną „osobę obdarzoną autorytetem” wskazuje się Liu He, głównego doradcę gospodarczego Xi Jinpinga, szefa Grupy Kierowniczej ds. Finansów i Gospodarki, a także głównego autora *supply-side reform*. Głównym adresatem miałyby być premier Li Keqiang, będący z racji stanowiska głównym politycznym adwersarzem Liu He w walce o kontrolę chińskiej polityki gospodarczej. Zob.: Barry Naughton, *op. cit.*

V. PERSPEKTYWY

Prorynkowa agenda mająca przededefiniować rolę państwa w chińskiej gospodarce, zaproponowana w trakcie III plenum z 2013 roku, napotkała w pierwszej kadencji Xi Jinpinga szereg przeszkód, co doprowadziło do faktycznej stagnacji kluczowych reform. Przyczyniły się do tego niedoskonałości nowej architektury reform, opór części biurokracji zainteresowanej w utrzymaniu *status quo*, a także pogłębiające się problemy gospodarcze, prowadzące do niespójności w działaniach ścisłego kierownictwa partii. Z uwagi na polityczny charakter części wskazanych problemów potencjalnie najistotniejszym z punktu widzenia kontynuacji reform wydarzeniem będzie planowany na jesień 2017 roku XIX Zjazd Komunistycznej Partii Chin. Ze względu na obowiązujące w KPCh nieformalne zasady dotyczące obsadzania kluczowych stanowisk należy się spodziewać „nowego rozdania” w ścisłym kierownictwie KPCh – wymienionych ma być m.in. co najmniej 11 z 25 członków Biura Politycznego, w tym 5 z 7 członków jego Stałego Komitetu (będącego najważniejszym organem partii)⁷⁴. Podjęte tam decyzje polityczne przełożą się na początku 2018 roku, po inauguracji XIII kadencji Ogólnochińskiego Zgromadzenia Przedstawicieli Ludowych, na zmiany kadrowe w administracji państwowej.

Wiele wskazuje na to, że nadchodzący zjazd KPCh pozwoli obecnemu sekretarzowi generalnemu Xi Jinpingowi na wykorzystanie znacznie wzmocnionej w ostatnich latach pozycji politycznej do ulokowania wybranych przez siebie osób w najważniejszych organach partii i w instytucjach administracji państwowej⁷⁵. Może się to przełożyć na umieszczenie na kluczowych stanowiskach osób powiązanych z otoczeniem Xi, co ułatwi budowanie konsen-

⁷⁴ Liczby te mogą się zmieniać – ze względu na nieformalny charakter zasad doboru nowych członków mogą być modyfikowane przez sekretarza generalnego.

⁷⁵ W skrajnym scenariuszu Xi mógłby zdecydować się nawet na powołanie nowego premiera w miejsce Li Keqiang.

susu pomiędzy najważniejszymi centrami władzy, i może usunąć część konfliktów kompetencyjnych, paraliżujących obecną architekturę reform. Istotnym czynnikiem jest również dopracowanie narzędzi dyscyplinowania administracji i ustabilizowanie nowego systemu zachęt dla lokalnych urzędników, pozwalających na zaangażowanie ich w reformowanie gospodarki. W nowym układzie politycznym prorynkowe reformy mogą zostać wznowione – zawarta w dokumentach III plenum wizja reform pozostaje aktualna i w dużej mierze odpowiada na długofalowe wyzwania stojące przed chińską gospodarką.

Skala wyzwań pozostaje jednak ogromna, a w obliczu kontynuowania polityki stymulacji w ostatnich latach obraz chińskiej gospodarki jeszcze bardziej się skomplikował. **Naprawa fundamentów gospodarki poprzez wznowienie agendy III plenum wymagać będzie od przywódców KPCh znaczącego zaangażowania potencjału organizacyjnego i politycznego, którego siłą rzeczy nie będą mogli skierować na inne fronty zarządzania państwem. Los reform zależeć będzie tym samym od indywidualnych kalkulacji Xi Jinpinga i jego otoczenia, zestawiających długoterminową korzyść dla państwa i partii, wynikającą z odzyskania stabilnej ścieżki wzrostu, z krótkofalowymi korzyściami, wynikającymi z rozwiązywania bieżących problemów.** W tym rozumieniu powodzenie reform uzależnione jest w pierwszej kolejności od dynamiki wzrostu chińskiego PKB, a także minimalnej granicy wzrostu, poniżej której chińskie władze będą się decydować na stymulowanie gospodarki. Na reformy wpływać będą również nieprzewidziane zjawiska gospodarcze, jak nagłe załamania na rozchwianych rynkach finansowych czy wstrząsy w globalnej gospodarce, które chińskie władze dotychczas decydowały się rozwiązywać kosztem reform. Utrzymywanie wzrostu „za wszelką cenę” mogłoby być jednym z narzędzi rozwiązywania wewnętrznych napięć społecznych. Istotną zmienną może być również zaistnienie nieprzewidzianych zdarzeń o charakterze zewnętrznym – jak zaostrzenie międzynarodowej sytuacji politycznej – mogące skła-

niać chińskie kierownictwo do kontynuowania niezrównoważonej stymulacji w celu zachowania pola manewru do prowadzenia polityki zagranicznej.

JAKUB JAKÓBOWSKI