

05/08/2021

# Wojna handlowa Chiny-USA: geneza, przebieg i skutki

PAWEŁ PASZAK

**W** WARSAW  
INSTITUTE

— RAPORT SPECJALNY —

ŹRÓDŁO: FLICKR / THE WHITE HOUSE

## Przedmowa

Pierwotna wersja niniejszego raportu ukazała się na początku kwietnia 2020 r. już po podpisaniu *Phase One Deal* oraz w początkowym okresie pandemii. Od momentu publikacji dynamika wydarzeń na świecie i w relacjach Chiny-USA znacząco przyspieszyła, czemu sprzyjały intensywne kampanie prezydenckie w Stanach Zjednoczonych oraz pogłębiający się kryzys ekonomiczny na świecie. Zwycięstwo Joe Bidena i zakończenie kadencji przez Donalda Trumpa

pozwała na przedstawienie rozszerzonej analizy, uwzględniającej wydarzenia z okresu między kwietniem 2020 r. i styczniem 2021 r. oraz weryfikującą część postawionych rok temu hipotez. Niniejszy raport został uzupełniony o dane dotyczące wymiany handlowej i poziomu realizacji celów wyznaczonych w umowie. Uwzględnia ona także nowe obostrzenia w odniesieniu do transferów technologii wprowadzone przez Departament Handlu w maju i sierpniu 2020 r.

## Główne tezy

- **Wojna handlowa stanowi przejaw systemowej rywalizacji Stanów Zjednoczonych i Chin o pozycję supermocarstwa, która zdominuje pierwszą połowę XXI wieku. Celem władz w Waszyngtonie jest utrzymanie przewag w kluczowych sektorach przemysłu i usług oraz zapewnienie przedsiębiorstwom lepszej ochrony i bardziej symetrycznego dostępu do rynku chińskiego.**
- **Ostrzejsza polityka celna jest narzędziem mającym doprowadzić do zmiany dotychczasowego modelu globalizacji oraz handlu międzynarodowego, który staje się coraz mniej korzystny dla Stanów Zjednoczonych. Ostateczny rezultat rywalizacji gospodarczej Chin i USA decydować będzie o supermocarstwowej pozycji Stanów Zjednoczonych i wspieranego przez nie porządku międzynarodowego.**

- W wymiarze wewnętrznym wojna handlowa stanowi reakcję na niezadowolenie grup społecznych, które najbardziej ucierpiały w konsekwencji globalizacji i wywierają rosnącą presję na władze. Podwyższone cła oraz sankcje są nie tylko próbą zabezpieczenia interesów materialnych, ale także zagospodarowania nastrojów społecznych i utrzymania władzy.
- Działania podjęte przez administrację Trumpa stanowiły próbę nadania wiarygodności hasłu „Make America Great Again” przed wyborami prezydenckimi w listopadzie 2020 r. Zwycięstwo odniesione w 2016 r. było rezultatem wykorzystania negatywnych nastrojów społecznych wynikających z nierówności zarobkowych, rosnącego zadłużenia i utraty miejsc pracy. Protekcyjnistyczna polityka celna miała przekonać amerykańskie społeczeństwo, a w szczególności mieszkańców stanów Upper Midwest i Pasa Rdzy, że Donald Trump jest politykiem, który stawia interesy Amerykanów na pierwszym miejscu i nie stroni od konfrontacji, by je zabezpieczyć.
- Umowa ‘phase one deal’ z 15 stycznia 2020 r. przyniosła częściową i tymczasową deeskalację konfliktu, gdyż władze w Waszyngtonie wycofały się z wprowadzenia nowych ceł, a w stosunku do towarów wycenianych na 120 mld dolarów zmniejszyły ich wysokość z 15 do 7,5%. Pekin zobowiązał się do zakupu dodatkowych 200 mld dolarów towarów i usług w latach 2020-2021, przyjmując 186 mld dol importu z 2017 r. jako punkt wyjściowy. Przyjęta kwota obejmuje: 78 mld towarów przemysłowych, 54 mld surowców energetycznych, 32 mld produktów rolniczych oraz usług o wartości 38 mld dol. Pandemia oraz nierealne wymagania, sprawiły, że narzucone Chinom kwoty udało się wypełnić w 58% (99 mld z 173,1 mld dol).
- W latach 2017-2020 ujemny bilans w wymianie handlowej z Chinami zmniejszył się z 375,167 mld dolarów do 310,8 mld dolarów. Jednocześnie łączny deficyt w handlu towarami i osiągnął 916 miliardów dolarów, co stanowi wzrost o około 21 procent w stosunku do 2016 roku. Oznacza to, że wojna handlowa przyczyniła się do zmniejszenia deficytu z Chinami kosztem pogłębienia negatywnego bilansu handlowego z innymi krajami przemysłowymi takimi jak: Tajwan, Wietnam czy Meksyk. Ograniczenie deficytu wynikało ponadto z ograniczenia importu z Chin (2018 r. 539,24 mld dol; 2019– 451,65) przy nieznacznym wzroście eksportu (2018 r. – 120,29 mld dol, 2020 – 124,65 mld dol).

- Cła wprowadzone na wniosek Donalda Trumpa są faktycznie podatkiem od konsumpcji, a tym samym zwiększają koszty dla konsumentów w USA i branż, które opierają swą działalność na importowanych towarach. Taryfy zwiększyły wpływy z tytułu opłat celnych o ponad 80 mld dolarów od ich wprowadzenia w 2018 r. Jednocześnie jednak dostępne wskazują, że koszty dla wahają się między 0,23%<sup>1</sup>, 0,5<sup>2</sup> oraz 0,7%<sup>3</sup> wzrostu PKB<sup>4</sup> w 2020 r.
- Umowa nie rozwiązała fundamentalnego problemu, jakim jest daleko posunięta ingerencja państwa chińskiego w gospodarkę. Większość taryf celnych nałożonych przez obydwie strony pozostało utrzymanych w mocy, co obrazuje dystans dzielący Pekin i Waszyngton od osiągnięcia kompleksowego porozumienia. Subsydia, ochrona własności intelektualnej, relacje koncernów chińskich z państwem czy wreszcie mocno ograniczony dostęp do wielu sektorów gospodarki nadal stanowią punkty sporne w relacjach obydwu państw.
- Sankcje wprowadzone przez Departament Handlu w maju i sierpniu 2020 r. wobec korporacji Huawei utrudniły sprzedaż towarów i technologii wszystkim firmom korzystającym z amerykańskiego oprogramowania i sprzętu. Decyzja administracji Trumpa utrudniła chińskiemu koncernowi dostęp do najnowocześniejszych mikroprocesorów i oprogramowania, co w perspektywie długoterminowej ma szansę skutecznie ograniczyć jego ekspansję zagraniczną.

1. Erica York, Tracking the Economic Impact of U.S. Tariffs and Retaliatory Actions, Tax Foundation, September 18<sup>th</sup> 2020, <https://taxfoundation.org/tariffs-trump-trade-war/#imposed>

2. Congressional Budget Office, The Budget and Economic Outlook: 2020 to 2030, January 28, 2020, p. 33, <https://www.cbo.gov/system/files/2020-01/56020-CBO-Outlook.pdf>.

3. Shawn Donnan, Reade Pickert, *Trump's China Buying Spree Unlikely to Cover Trade War's Costs*, Bloomberg, 18<sup>th</sup> December 2019, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-12-18/trump-s-china-buying-spree-unlikely-to-cover-trade-war-s-costs>

4. Congressional Research Service, *Trump Administration Tariff Actions: Frequently Asked Questions*, 15 December 2020, <https://fas.org/sgp/crs/row/R45529.pdf>





ŹRÓDŁO: FLICKR / THE WHITE HOUSE

## Geneza „wojny” handlowej

Donald Trump zwycięstwo w wyborach prezydenckich w 2016 roku odniósł na hasłach *Make America Great Again* i *America First*, trafiających w szczególności do elektoratu regionów dotkniętych problemem deindustrializacji i cechujących się niższym poziomem szans i rozwoju<sup>5</sup>. O zwycięstwie zadecydowało poparcie regionu Upper Midwest i tzw. „Pasa Rdzy”<sup>6</sup>, do których Trump skierował propozycję odbudowy amerykańskiego przemysłu i przywrócenia miejsc pracy. W ostatnich dekadach stany te utraciły wiele zakładów produkcyjnych w konsekwencji przenoszenia bardziej pracochłonnych gałęzi

przemysłu do Chin oraz innych państw rozwijających się. W latach 1979-2010 Stany Zjednoczone straciły 7,9 mln miejsc pracy w przemyśle, z czego 42,8% (3,4 mln) pomiędzy 2000 i 2007 rokiem a kolejne 29,7% (2,4 mln) od 2007 do 2010, w trakcie i po światowym kryzysie finansowym<sup>7</sup>. Promowany przez wiele dekad model globalizacji i wolnego handlu przyniósł największe zyski korporacjom transnarodowym i wąskim kręgom elit finansowych, kosztem najsłabiej zarabiających i krajowego przemysłu<sup>8</sup>. Równolegle w USA pogłębiły się różnice zarobkowe<sup>9</sup> i edukacyjne<sup>10</sup>, generując wysoki poziom frustracji

5. Donald J. Trump zwyciężył w stanach USA o najniższym poziomie PKB per capita borykających się z problemem stagnacji i bezrobocia (Missisipi, Arkansas, West Virginia, Idaho, Montana, Alabama)
6. Michael McQuarrie, *The revolt of the Rust Belt: place and politics in the age of anger*, The British Journal of Sociology, Volume 68 Issue S1, 2017.
7. Harold (Hal) Wolman, Eric Stokan, and Howard Wial, *Manufacturing Job Loss in U.S. Deindustrialized Regions—Its Consequences and Implications for the Future: Examining the Conventional Wisdom*, Economic Development Quarterly 2015, Vol. 29(2), p. 102.
8. Matthew C. Kline, Michael Pettis, *Trade Wars Are Class Wars*, Oxford University Press: London, 2020.
9. Elise Gould, *Decades of rising economic inequality in the U.S. Testimony before the U.S. House of Representatives Ways and Means Committee*, 27 March 2019, <https://www.epi.org/publication/decades-of-rising-economic-inequality-in-the-u-s-testimony-before-the-u-s-house-of-representatives-ways-and-means-committee/>
10. Raj Chetty, John Friedman, Emmanuel Saez, Nicholas Turner, Danny Yagan, *Income Segregation and Intergenerational Mobility Across Colleges in the United States*, Quarterly Journal of Economics, Vol. 135, No. 3, 2020, p. 1567–1633.

społecznej wśród grup najslabiej zarabiających. Napięcia wewnętrzne w kraju pogłębiło zjawisko imigracji<sup>11</sup>, które w percepcji wielu zwolenników Donalda Trumpa stanowiły zagrożenie dla amerykańskiej tożsamości i szans ekonomicznych. Podczas burzliwej kampanii prezydenckiej kandydat Partii Republikańskiej ukierunkował część tego niezadowolenia na Chiny, oskarżając je o drenowanie amerykańskiej gospodarki, co umożliwiła nieudolność poprzednich administracji. Przystąpienie Chin do Światowej Organizacji Handlu określił jako „najgorszą umowę” w historii USA, która umożliwiła „największą kradzież” w dziejach tego kraju<sup>12</sup>. Wśród najważniejszych zarzutów stawianych władzom chińskim przez prezydenta Trumpa znalazły się: kradzież własności intelektualnej (ok. 300 mld dol. rocznie)<sup>13</sup>, przymusowe transfery technologii, zaniżanie realnej wartości waluty, subsydia państwowe oraz narastający deficyt handlowy<sup>14</sup>. Spośród wyżej wymienionych, to redukcja deficytu handlowego (w pierwszym roku prezydentury Donalda Trumpa wyniósł on 375,167 mld dol.)<sup>15</sup> i przywrócenie utraconych miejsc pracy znalazły się wśród najmocniej akcentowanych kwestii. Prezydent podjął zobowiązanie wobec wyborców, że reformuje zasady dotychczasowej współpracy z Chinami tak, aby relacje te stały się korzystne przede wszystkim dla Stanów Zjednoczonych. Polityka nowej administracji miała położyć kres ugodowej postawie Waszyngtonu wobec Pekinu i doprowadzić do przywrócenia Stanom Zjednoczonym wielkości utraconej

w konsekwencji wcześniejszych zaniedbań. W przemówieniu w Pensylwanii Donald Trump zadeklarował, że „era kapitulacji gospodarczej zbliża się ku końcowi” a „uczynimy Amerykę ponownie wspaniałą dla wszystkich, wspanialszą niż kiedykolwiek przedtem”<sup>16</sup>.

Polityczna nośność haseł związanych z Chinami oraz uwarunkowania wewnętrzne nie powinny całkowicie przesłaniać systemowego charakteru rywalizacji Waszyngtonu z Pekinem. Donald Trump stał się dla niej katalizatorem, przyspieszając zmiany percepcyjne wśród elit oraz w społeczeństwie. Chiny zaczęły być postrzegane i przedstawiane jako strategiczny rywal, który zagraża nie tylko interesom reprezentuje odmienny porządek cywilizacyjny i aksjologiczny<sup>17</sup>. Zmiany w odbiorze Chin były jednak zauważalne zdecydowanie wcześniej, choć nikt nie wyrażał tego w tak bezpośredni sposób, w jaki czynił to Donald Trump. Kluczową rolę w podjęciu decyzji o rozpoczęciu wojny handlowej oraz zmianie sposobu postrzegania Chin miały strukturalne zmiany w równowadze sił między obydwojma państwami. Od końca lat 70. XX wieku, Państwo Środk odnotowało średni wzrost gospodarczy na poziomie 9,5% rocznie, zwiększając wielkość gospodarki z 305 mld w 1980 r. do 14,14 bln dolarów w 2017 roku<sup>18</sup>. W 2021 r. jako jedyna duża gospodarka Chin odnotowały wzrost w wysokości 2,3%, a według dostępnych projekcji w 2028 r. mają one stać się największą gospodarką świata pod względem nominalnego PKB<sup>19</sup>. Skala eko-

11. Raul Hinojosa, Edward Telles, *Trump Paradox: How Immigration and Trade Affected Voting in 2016 and 2018*, UCI Center for Population, Inequality, and Policy, November 2020.
12. *Road to the White House 2016. Donald Trump Remarks in Monessen, Pennsylvania*, 28 June 2016,
13. *The Report of the Commission on the Theft of American Intellectual Property*, IP Commission Report, 2013; Findings of the Investigation Into China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation Under Section 301 of The Trade Act of 1974, United States Trade Representative, March 2018.
14. *U.S. trade in goods with China*, U. S. Census Bureau, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>
15. *Ibidem*.
16. “The era of economic surrender will finally be over”.
17. *Communist China and the Free World's Future Michael R. Pompeo*, Secretary of State Yorba Linda, California Richard Nixon Presidential Library, July 23<sup>rd</sup> 2020, <https://2017-2021.state.gov/communist-china-and-the-free-worlds-future-2/index.html>.
18. *GDP, current prices Billions of U.S. dollars*, International Monetary Fund (IMF), <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/CHN>.
19. Masahi Uehara, *6th Medium-Term Forecast of the Asian Economy (アジア経済中期予測 (第6回/2020-2035年)*, Japan Center for Economic Research, December 2020.

nomicznego sukcesu Chin skłoniła ekonomistów Banku Światowego do stwierdzenia, że była to „najszybsza utrzymująca się ekspansja dużej gospodarki w historii”<sup>20</sup>.

W wielu obszarach zmiana miała także charakter jakościowy. Chiny dołączyły do grona liderów w zakresie sztucznej inteligencji, komputerów kwantowych, dronów, technologii telekomunikacyjnych, kolei dużych prędkości, przemysłu stocznioowego, a ponadto aspirują do wiodącej roli w obszarze energetyki odnawialnej, robotyki oraz mikroprocesorów. W 2018 r. łączne wydatki Chin na badania i rozwój osiągnęły 462,5 mld dolarów, czyli niewiele mniej niż Stany Zjednoczone (551,5 mld), ale więcej niż UE (428,5 mld) i Japonia (173,3 mld)<sup>21</sup>. Według szacunków Państwowego Biura Statystycznego w 2020r. Chiny przeznaczyły na badania i rozwój 2,4% PKB – to ogromny wzrost w porównaniu do początku XXI wieku, gdy było to niespełna 1%<sup>22</sup>. Zgodnie z założeniami 14. Planu Pięcioletniego mają one wzrastać o 7% rocznie w latach 2021-2025. Chiny dążą do przejścia od roli światowej montowni do centrum projektowego i miejsca, w którym kreowana jest zasadnicza wartość najbardziej zaawansowanych towarów i usług. W dekadzie 2010-2020 władze w Pekinie wdrożyły szereg polityk takich jak: Made in China 2025, Plan Rozwoju Sztucznej Inteligencji Nowej Generacji (新一代人工智能的发展计划), China Standard 2035 (中国标准2035) czy Państwowy Program Rozwoju i Promocji Przemysłu Układów Scalonych (国家集成电路产业发展推进纲). Według danych rządowego Think-Tanku CCID afiliowanego przy Ministerstwie Nauki i Przemysłu, inwestycje w nową infrastrukturę w okresie 2020-2025 mają wynieść między 10 a 17,5 biliona juanów (1,43-2,51 bln dolarów)<sup>23</sup>. Koncen-

trować się będą one w siedmiu wyselekcjonowanych obszarach: sieć 5G, Internet przemysłowy, nowoczesny transport, centra przetwarzania danych, sztuczna inteligencja, sieci wysokiego napięcia oraz stacje do ładowania samochodów elektrycznych. Działania te stanowią poważne wyzwanie dla gospodarczej pozycji Stanów Zjednoczonych, Unii Europejskiej i Japonii, które od zakończenia II wojny światowej utrzymywały rolę liderów technologicznych.

Rozwój gospodarki chińskiej pociągnął za sobą proporcjonalny wzrost wydatków na zbrojenia, których udział w PKB, utrzymuje się oficjalnie na poziomie 1,9%. Według danych szwedzkiego instytutu SIPRI chińskie wydatki na obronność osiągnęły w 2019 roku kwotę 264,45 mld dolarów, ustępując jedynie budżetowi amerykańskiemu (718,69 mld dol)<sup>24</sup>. Polityka Chin w coraz większym stopniu zaczęła odchodzić od strategii „trzymania niskiego profilu” (韬光养晦) na rzecz bardziej asertywnej „dyplomacji wielkiego mocarstwa” (具有中国特色的大国外交) oraz realizacji „Wielkiego Odrodzenia Narodu Chińskiego” (中国民族的伟大复兴). Rosnąca potęga militarna ChRL połączona z rewizjonistyczną polityką KPCh zostały uznane przez władze w Waszyngtonie za główne wzywianie strategiczne, które pozostaje nierozłącznie związane z ekonomicznym wzrostem Chin na zasadach asymetrii w dostępie do rynków.

20. *China At-A-Glance*, World Bank, <https://www.worldbank.org/en/country/china/testpagecheck>

21. *Gross domestic spending on R&D*, OECD, <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>.

22. China's R&D spending rises to record 2.4% of GDP in 2020, China Global Television Network, 7th March 2021, <https://news.cgtn.com/news/2021-03-01/China-s-R-D-spending-rises-to-record-2-4-of-GDP-in-2020-YhqaULWMx2/index.html>.

23. “新基建”超级风口，直接投资超10万亿，带动投资超17万亿, 20th April 2020, [https://www.sohu.com/a/389606303\\_100159565](https://www.sohu.com/a/389606303_100159565).

24. *Military expenditure by country, in constant (2018) US\$ m., 1988-2019*, SIPRI, <https://www.sipri.org/sites/default/files/Data%20for%20all%20countries%20from%201988%E2%80%932019%20in%20constant%20%282018%29%20USD.pdf>.



## Interesy USA

Stroną inicjującą wojnę handlową pozostaje bezspornie Waszyngton, dla którego ilościowy i jakościowy wzrost potęgi Chin stał się głównym wyzwaniem strategicznym w XXI wieku<sup>25</sup>. Dla Pekinu cztery dekady od zainicjowania „reform otwarcia”, a w szczególności okres po 2001 r., stanowiły „okno możliwości”, które umożliwiły ogromny awans materialny. W konsekwencji tego awansu Stany Zjednoczone po raz pierwszy mierzą się z państwem zdolnym w wymiarze militarnym, gospodarczym i politycznym podważyć amerykańską „łagodną hegemonię”. W interesie USA jest zachowanie decydującego wpływu na politykę międzynarodową i światową gospodarkę, która stanowi gwarant utrzymania korzystnej pozycji strategicznej oraz zachodniej wizji porządku opartej deklaracyjnie o wartości demokratyczne. Dotychczasowy model handlu międzynarodowego doprowadził do: osłabienia amerykańskiego przemysłu, uzależnienia państw rozwiniętych od importu z Chin, oraz pogłębienia nierówności w amerykańskim społeczeństwie. Rozpoczynając wojnę handlową administracja Trumpa złożyła jasną deklarację, że globalizacja na dotychczasowych warunkach w sposób asymetryczny promowała wzrost Chin oraz innych aktorów międzynarodowych kosztem interesów USA, oraz ich obywateli. Podstawowym celem jest zrównoważenie relacji gospodarczych tak, by obydwie strony korzystały z niej w symetryczny

sposób oraz w miarę możliwości powstrzymanie dynamiki rozwojowej Chin, by nie były one w stanie zastąpić USA w roli supermocarstwa. Celem nie jest natomiast próba pełnej izolacji Chin, która w obecnych uwarunkowaniach jest niemożliwa do zrealizowania z uwagi na opór zewnętrzny związany z wysokim poziomem integracji Chin w ramach globalnych łańcuchów wartości oraz dużą skalą współzależności Państwa Środka z partnerami i sojusznikami USA. Sytuację władz amerykańskich komplikują uzależnienie wielu producentów w USA od rynku chińskiego. Dotyczy to w szczególności sektora mikroprocesorów, ale stanowi problem także dla branży motoryzacyjnej, sektora lotniczego, rolniczego oraz w pewnym stopniu sektora rozrywkowego.

Ekspansja takich koncernów jak Huawei, ZTE, Xiaomi, BAT (Baidu, Alibaba, Tencent) a w przyszłości także producentów mikroprocesorów stanowi obecnie wyzwanie dla dominacji amerykańskich korporacji transnarodowych. Ograniczenie możliwości rozwoju tych przedsiębiorstw poprzez politykę taryf celnych i sankcji stanowi jeden z celów wojny handlowej, a jego osiągnięcie pozwoli na zabezpieczenie wpływów amerykańskich liderów sektora teleinformatycznego (ICT). Subsydiowane przez państwo spółki z ChRL są głównymi rywalami koncernów z USA

25. National Security Strategy of the United States of America, The White House, December 2017; *Remarks by President Biden on America's Place in the World*, U.S. Department of State Headquarters Harry S. Truman Building Washington, D.C. February 04 2021.





ŹRÓDŁO: FLICKR / TGAGE SKIDMORE (CC BY-SA 2.0)

w odniesieniu do produkcji smartfonów (Apple-Huawei/Xiaomi), rozwiązań 5G (Cisco-Huawei/ZTE), sztucznej inteligencji (Google/Facebook-Baidu/Alibaba/Tencent). Ostatecznym celem władz KPCh jest zdobycie samowystarczalności we wszystkich najistotniejszych sektorach przemysłu i usług, która pozwoliłaby na podtrzymanie wysokiego tempa rozwoju oraz prowadzenie bardziej unilateralnej polityki zagranicznej.<sup>26</sup> Szczególnie istotne jest dla Pekinu stworzenie krajowego przemysłu produkcji mikroprocesorów, które w 2020 r. stanowiły główny towar importowany przez Chiny (350 mld dolarów)<sup>27</sup>. Państwo Środka pozostaje uzależnione od importu zaawansowanych układów scalonych z Tajwanu, Japonii, Korei Południowej i USA.

Zgodnie z wyliczeniami Semiconductor Industry Association (SIA) producenci z ChRL odpowiadają jedynie za 5% światowego i 16% krajowego rynku<sup>28</sup>. Władze w Pekinie dążą do tego, by to zmienić, co oznaczać będzie zmniejszenie zysków amerykańskich koncernów takich jak Intel, Broadcom Qualcomm czy Micron i osłabienie pozycji USA w łańcuchach produkcji. Niezależny i konkurencyjny sektor produkcji układów scalonych nie tylko znacząco wzmocniłby pozycję Chin kosztem USA, ale także umożliwił prowadzenie bardziej konfrontacyjnej polityki, która nie byłaby skrepowaną podatnością na sankcje ze strony Waszyngtonu.

26. Proposal of the Central Committee of the Chinese Communist Party on Drawing Up the 14th Five-Year Plan for National Economic and Social Development and Long-Range Objectives for 2030 (授权发布) 中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议.

27. Masha Borak, *China boosts semiconductor production in 2020, but imports keep apace, frustrating self-sufficiency goals*, South China Morning Post, January 19 2021, <https://www.scmp.com/tech/policy/article/3118327/china-boosts-semiconductor-production-2020-imports-keep-apace>.

28. *Semiconductor Industry Association Factbook 2021*, April 21<sup>st</sup> 2020, <https://www.semiconductors.org/resources/factbook/>.

## Interesy Chin

Podstawowym celem Pekinu jest jak najdłuższe utrzymanie istniejącego systemu wolnego handlu, dzięki któremu możliwe jest osiągnięcie rekordowych nadwyżek w handlu zagranicznym, przeprowadzanie transferów technologii i talentów oraz lokowanie oszczędności za granicą w formie inwestycji. Funkcjonujący od dekad model globalizacji zapewnił Chinom nie tylko wymierne korzyści gospodarcze, ale doprowadził także do wzmocnienia skali ekonomicznych współzależności z partnerami Stanów Zjednoczonych. Z tych względów rząd w Pekinie pozycjonuje się jak obrońca wolnego handlu i multilateralizmu w kontrze do domniemanego protekcjonizmu i unilateralizmu Stanów Zjednoczonych<sup>29</sup>. Dzieje się tak mimo tego, że Stany Zjednoczone i Unia Europejska pozostają asymetrycznie dużo bardziej otwarte ekonomicznie niż Chiny<sup>30</sup>. Państwo Środka utrzymują również specjalne przywileje wynikające ze statusu „gospodarki rozwijającej się” w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO), mimo że od momentu akcesji w 2001 r. dokonały one wielkiego skoku rozwojowego. Rosnąca rola Państwa Środka w światowym systemie gospodarczym praktycznie wyeliminowała możliwość gospodarczego rozłączenia (decoupling) na wielką skalę oraz osłabiła wpływ Waszyngtonu na kluczowych sojuszników.

Pomimo zapowiedzi zrównoważonego, wysoce jakościowego rozwoju opartego o innowacje, czy zwiększenia roli rynku wewnętrznego i konsumpcji w ramach „podwójnego obiegu” w gospodarce, to powodzenie gospodarcze Chin nadal pozostaje silnie uzależnione od otwartości zagranicznych rynków i koniunktury międzynarodowej. Pokazała to także pandemia COVID-19, która zwiększyła zapotrzebowanie na artykuły medyczne i elektroniczne na świecie, co pozwoliło na osiągnięcie rekordowych wyników w eksporcie ChRL<sup>31</sup>. Polityka gospodarcza Donalda Trumpa uderza w Chiny w momencie, gdy stają one w obliczu największych wyzwań rozwojowych od reform zainicjowanych po śmierci Mao. Model wzrostu oparty na taniej sile roboczej, inwestycjach oraz ekstensywnym wykorzystaniu surowców jest już niemożliwy do utrzymania. Chiny są jednym z najszybciej starzejących<sup>32</sup> i zadłużających się społeczeństw<sup>33</sup>, które charakteryzuje największa na świecie klasa średnia oraz rosnące aspiracje konsumpcyjne. Źródłem legitymizacji rządów Partii są sukcesy w zakresie poprawy sytuacji materialnej ludności, tym samym pogorszenie perspektyw rozwojowych może doprowadzić do jej podważenia. Wojna handlowa poważnie komplikuje wysiłki administracji Xi Jinpinga na rzecz utrzymania wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, zarazem jednak

29. *Let the Torch of Multilateralism Light up Humanity's Way Forward Special Address by H.E. Xi Jinping President of the People's Republic of China At the World Economic Forum Virtual Event of the Davos Agenda 25 January 2021; Jointly Shoulder Responsibility of Our Times, Promote Global Growth Keynote Speech by H.E. Xi Jinping President of the People's Republic of China At the Opening Session Of the World Economic Forum Annual Meeting 2017, Davos, 17 January 2017.*

30. Terry Miller, Anthony B. Kim, James M. Roberts, *2021 Index of Economic Freedom*, Heritage Foundation.

31. China's foreign trade hits record high in 2020 with trend-bucking growth, Xinhua, 14<sup>th</sup> January 2021, [http://www.xinhuanet.com/english/2021-01/14/c\\_139666793.htm](http://www.xinhuanet.com/english/2021-01/14/c_139666793.htm)

32. Jiang, Q., Yang, S. & Sánchez-Barricarte, J.J. *Can China afford rapid aging?*. SpringerPlus 5, 1107 (2016). <https://doi.org/10.1186/s40064-016-2778-0>

33. *China's debt tops 300% of GDP, now 15% of global total: IIF*, Reuters, July 18<sup>th</sup> 2019, <https://www.reuters.com/article/us-china-economy-debt-idUSKCN1UD0KD>.



ŹRÓDŁO: WHITEHOUSE.GOV

otwiera drogę do dalszej konsolidacji władzy. Polityka USA wobec Chin daje Partii jasno zdefiniowanego przeciwnika, który dąży do powstrzymania rozwoju ChRL, będącego „nieuchronnym procesem historycznym”. Działania Waszyng-

tonu uwiarygadniają narrację o hegemonizmie i polityce unilateralizmu forsowaną przez KPCh, która ma na celu mobilizację społeczeństwa chińskiego i wzmocnienie obecnego przywództwa.

## Poszczególne fazy

Po inauguracji prezydentury w styczniu 2017 r. Donald Trump podjął dialog z władzami chińskimi w celu rozstrzygnięcia różnic gospodarczych, bez konieczności uciekania się do wojny celnej. Symbolem polityki poszukiwania porozumienia stało się spotkanie prezydenta USA z prezydentem Xi Jinpingem, które miało miejsce

6 kwietnia 2017 w prywatnym kurorcie w Mar-a-Largo na Florydzie. Doszło wówczas do uzgodnienia 100-dniowego planu działania, który miał umożliwić wypracowanie zadowalającego dla obydwu stron kompromisu<sup>34</sup>. 11 maja podpisano wstępną umowę, w której Chiny zobowiązały się do otwarcia rynku dla amerykańskiej wołowiny,

34. *Trump, Xi agree to 100-day plan to discuss trade issues*, Reuters, April 7<sup>th</sup> 2017, <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-plan-idUSKBN17932I>



produktów biotechnologicznych, gazu LNG oraz usług finansowych<sup>35</sup>. Do lipca 2017 nie udało się jednak wynegocjować dalej idących ustępstw ze strony Pekinu, co otworzyło drogę dla bardziej konfrontacyjnych działań.

W obliczu braku postępów w negocjacjach administracja Trumpa, na podstawie uprawnień wynikających z sekcji 201 i sekcji 301 ustawy o handlu z 1974 r. oraz sekcji 232 ustawy o handlu z 1962 r. w okresie 18 miesięcy – od lipca 2018 do maja 2019 roku nałożyła cła w wysokości 7,5-25% na towary z Chin o wartości 277 mld dolarów, biorąc za punkt wyjścia wartość wymiany handlowej z 2019 r.<sup>36</sup>. Sankcje objęły takie grupy produktów jak: sprzęt telekomunikacyjny, maszyny przemysłowe, komputery i półprzewodniki, sprzęt elektroniczny, odzież, części samochodowe, meble i sprzęt AGD. W odpowiedzi na te działania, władze w Pekinie, wprowadziły odwetowa cła (5-25%) na amerykańskie towary o wartości 76,8 miliardów dolarów.

Obok polityki celnej, istotnym wektorem działań władz federalnych stały się sankcje wobec chińskich przedsiębiorstw. 15 maja 2019 r. Departament Handlu USA, na mocy rozporządzenia wykonawczego (*executive order*) prezydenta, wydał amerykańskim firmom zakaz sprzedaży towarów i usług koncernowi Huawei. Wraz z siedemdziesięcioma powiązanymi podmiotami znalazł się on na *Entity List*, co implikuje konieczność ubiegania się o specjalną licencję (Temporary General License) w celu przeprowadzenia jakiegokolwiek transakcji. Departament Handlu pozwolił na wielokrotne odnawianie licencji od wprowadzenia sankcji, jednak ostatnia utraciła ważność 13 sierpnia 2020 r. Wejście w życie nowych przepisów oznacza, że koncerny takie jak: Google, Intel, Qualcomm, Broadcom czy Microsoft, w sytuacji nieuzyskania licencji, zmuszone były całkowicie zerwać współpra-

cę z chińskim gigantem. Odcięcie chińskiego lidera rynku ICT od systemu Android stanowić będzie trudną do pokonania barierę na drodze do globalnej ekspansji koncernu. W maju i sierpniu 2020 r. doszło do zaostrzenia kar wymierzonych w Huawei poprzez uniemożliwienie sprzedaży produktów już nie tylko amerykańskim przedsiębiorstwom, lecz także wszystkim firmom zagranicznym korzystającym z amerykańskiego oprogramowania i sprzętu. Dominacja firm amerykańskich w tym sektorze dała władzom USA silne narzędzie nacisku, które wymusiło na partnerach koncernu Huawei podporządkowanie się sankcjom. Decyzja Departamentu handlu okazała się brzemienne w skutkach dla chińskiego giganta telekomunikacyjnego, odcinając mu dostęp do najbardziej zaawansowanych mikroprocesorów stanowiących podstawę działania flagowych produktów firmy.

Po wielomiesięcznych negocjacjach 15 stycznia 2020 r. doszło do podpisania porozumienia *Phase One Deal*, które przyniosła częściową deeskalację konfliktu. Władze amerykańskie wycofały się z wprowadzenia nowych ceł, a w stosunku do towarów wycenianych na 120 mld dolarów zmniejszyły ich wysokość z 15 do 7,5%. Jednocześnie porozumienie pozostawiło w mocy bariery taryfowe obejmujące chińskie produkty o wartości 250 mld dol. Pekin zobowiązał się do zakupu dodatkowych 200 mld dolarów towarów i usług w latach 2020-2021, przyjmując 186 mld dol. importu z 2017 r. jako punkt wyjściowy. Przyjęta kwota obejmuje: 78 mld towarów przemysłowych, 54 mld surowców energetycznych, 32 mld produktów rolniczych oraz usług o wartości 38 mld dol.

Obok zwiększenia importu, strona chińska zadeklarowała gotowość do otwarcia rynku usług dla amerykańskich firm sektora finansowego i ubezpieczeniowego (Visa, Mastercard, JP Morgan

35. Ayesha Rascoe, Michael Martina, *U.S., China agree to first trade steps under 100-day plan*, Reuters, 12<sup>th</sup> May 2017, <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-trade-idUSKBN188088>

36. Congressional Research Service, *Trump Administration Tariff Actions: Frequently Asked Questions*, 15 December 2020, <https://fas.org/sgp/crs/row/R45529.pdf>



ŹRÓDŁO: FLICKR / THE WHITE HOUSE

Chase & Co.). Otwarcie wskazanych obszarów gospodarki zainicjowane zostało już w 2017 r., jednak to presja administracji Donalda Trumpa doprowadziła do przyspieszenia tego procesu.

Podpisany dokument wprowadza również mechanizm BERDA (*Bilateral Evaluation and Dispute Resolution Arrangement*), który

w sytuacji niemożliwości rozstrzygnięcia sporu pozwala na wycofanie się z wybranych zapisów umowy<sup>37</sup>. Daje to obydwu stronom znaczne pole do manewru – Stany Zjednoczone mogą przywrócić bariery taryfowe, a Chiny zrezygnować ze zwiększonego importu.

## Rachunek zysków i strat

Wprowadzenie przez Waszyngton i Pekin taryf celnych przyniosło zauważalny spadek wartości bilateralnej wymiany handlowej. W 2020 r. osiągnęła ona 560 mld dolarów, w 2019 r. 558,87

miliardów, czyli zdecydowanie mniej w porównaniu do 659,82 mld dolarów w 2018 r.<sup>38</sup>. W latach 2017-2020 ujemny bilans w wymianie handlowej z Chinami zmniejszył się z 375,167 mld dolarów

37. *Economic and Trade Agreement Between the Government of the United States Of America and the Government Of The People's Republic Of China*, 15<sup>th</sup> January 2020, Art. 7.4.

38. *U.S. trade in goods with China*, U. S. Census Bureau, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c5700.html>

do 310,8 mld dolarów, jednocześnie łączny deficyt w handlu towarami i osiągnął 916 miliardów dolarów, co stanowi wzrost o około 21 procent w stosunku do 2016 roku<sup>39</sup>. Oznacza to, że wojna handlowa przyczyniła się do zmniejszenia deficytu z Chinami kosztem pogłębienia negatywnego bilansu handlowego z innymi krajami przemysłowymi takimi jak: Tajwan, Wietnam czy Meksyk. Ograniczenie deficytu wynikało ponadto z ograniczenia importu z Chin (2018 r. 539,24 mld dol; 2019 r. – 451,65 mld dol) przy nieznacznym wzroście eksportu (2018 r. – 120,29 mld dol, 2020 r. – 124,65 mld dol). Cel zredukowania ujemnego bilansu z Chinami został zatem osiągnięty ceną podniesienia wartości importu z innych źródeł. Pandemia oraz nierealne wymagania, sprawiły, że narzucone Chinom kwoty udało się wypełnić w 58% (99 mld z 173,1 mld dol).

Skupienie na wyeliminowaniu deficytu w ramach relacji bilateralnych bez adresowania jego strukturalnych źródeł jest działaniem chybionym. U podstaw ujemnego bilansu USA leżą czynniki makroekonomiczne związane z nierównowagą w odniesieniu do krajowych inwestycji i oszczędności. Obecnie popyt na kapitał w gospodarce USA przewyższa ilość oszczędności brutto generowanych przez gospodarstwa domowe, firmy i sektor rządowy, co skutkuje podniesieniem stóp procentowych. Dzięki płynnym kursom wymiany i otwartej gospodarce napływ kapitału z zagranicy wypełnia lukę między niedoborem w podaży i popycie kapitału. W konsekwencji napływu inwestycji z zagranicy USA jest w stanie konsumować o wiele więcej, niż produkuje, co skutkuje ogromnym deficytem handlowym. Globalne zapotrzebowanie na dolara

prowadzi do utrzymywania jego wysokiego kursu, co potęguje gorsze wyniki eksportu i sprzyja importowi towarów. Wyeliminowanie deficytu wymagałoby zatem nie tyle ograniczenia nierównowagi w relacjach gospodarczych z wybranymi państwami, co strukturalnego przeorientowania gospodarki amerykańskiej.

W przypadku Stanów Zjednoczonych wzrost gospodarczy w okresie rządów Donalda Trumpa wyniósł odpowiednio 2,3% w 2017 r., 2,9% w 2018 r. i 2,3% w 2019 r. Chińska gospodarka w tym samym czasie odnotowała sukcesywne spadki do 6,9% w 2017 r., 6,6% w 2018 r. oraz 6,1% w 2019 r. Taryfy zwiększyły wpływy USA z tytułu opłat celnych o ponad 80 mld dolarów od ich wprowadzenia w 2018 r. Jednocześnie jednak dostępne badania wskazują, że potencjalne szkody dla PKB USA mogły wynieść 0,23%<sup>40</sup>, 0,5% lub nawet 0,7%<sup>41</sup>.

Do momentu kryzysu związanego z pandemią rynek pracy w USA cechowała korzystną dynamiką zatrudnienia. Od 2017 r. pracę znalazło 6,4 mln osób, a stopa bezrobocia we wrześniu 2019 r. spadła do 3,5%, czyli najniższego poziomu od 1969 r.<sup>42</sup>. Zmian tych nie należy jednak wiązać z wojną handlową, gdyż dostępne projekcje wskazują, że w jej konsekwencji liczba miejsc pracy, według różnych źródeł, zmniejszyła się o 180<sup>43</sup> lub 245 tys.<sup>44</sup>.

Zwiększenie barier taryfowych nie wpłynęło negatywnie na wielkość bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Chinach. Według wycień ONZ ich wartość w Państwie Środka wyniosła w 2018 r. 139 miliardów dolarów – o 5 miliardów więcej

39. *Monthly U.S. International Trade in Goods and Services*, Release Number: CB 21-17, BEA 21-04, U. S. Census Bureau, February 5<sup>th</sup> 2021.

40. Erica York, *Tracking the Economic Impact of U.S. Tariffs and Retaliatory Actions*, Tax Foundation, September 18<sup>th</sup> 2020, <https://taxfoundation.org/tariffs-trump-trade-war/#imposed>

41. Congressional Research Service, *Trump Administration Tariff Actions: Frequently Asked Questions*, 15 December 2020, <https://fas.org/sgp/crs/row/R45529.pdf>

42. *The Employment Situation*, Bureau of Labour Statistics, U.S. Department of Labor, September 2019, [https://www.bls.gov/news.release/archives/empisit\\_10042019.pdf](https://www.bls.gov/news.release/archives/empisit_10042019.pdf)

43. Erica York, *Tracking the Economic Impact of U.S. Tariffs and Retaliatory Actions*, Tax Foundation, September 18<sup>th</sup> 2020, <https://taxfoundation.org/tariffs-trump-trade-war/#imposed>

44. *The US-China Economic Partnership*, The US-China Business Council, January 2021.





ŹRÓDŁO: FLICKR / THE WHITE HOUSE

niż w 2017 r. a w 2019 r. kwota ta wzrosła do 140 miliardów<sup>45</sup>, a w 2020 do 144,7 miliardów<sup>46</sup>.

Amerykańska branża motoryzacyjna należy do sektorów najsilniej dotkniętych wprowadzeniem barier taryfowych. Samochody produkowane w Stanach Zjednoczonych w 40-50% opierają się na imporcie komponentów z innych państw, w tym przede wszystkim z Meksyku (37%), Chin (12%) i Kanady (11%)<sup>47</sup>. Obok producentów pojazdów, grupą, która najmocniej odczuła wzrost ceł, byli amerykańscy farmerzy. W 2017 roku, przed podwyżką ceł, Stany Zjednoczone wyeksportowały do Chin produkty rolne o wartości 19,5 mld dolarów. W następstwie wojny handlowej eksport produktów rolnych do Chin spadł do zaledwie 9,1 mld dolarów w 2018

r. - spadek o 53%. Straty po ich stronie były na tyle wysokie, że skłoniły władze federalne do wprowadzenia programu pomocowego o wartości przekraczającej 16 mld dolarów<sup>48</sup>. W 2019 i 2020 r. sytuacja uległa poprawie, a wartość eksportu osiągnęła odpowiednio 13,8 i 13 mld dolarów z wysokimi oczekiwaniami na 2021 r.<sup>49</sup>. O ile straty z punktu widzenia całej gospodarki były niewielkie, to polityczne poparcie rolników z *Midwest* dla prezydenta Trumpa okazało się być niewystarczające dla uzyskania reelekcji.

Wojna handlowa przyniosła Stanom Zjednoczonym nie tylko straty ekonomiczne, ale także wizerunkowe. Uderzenie cłami także w partnerów i sojuszników podważyło budowany przez dekady wizerunek obrońcy wolnego handlu. Równolegle

45. World Investment Report 2019, United Nations Conference on Trade and Development, p. 4.

46. Orange Wang, *China FDI rose to record level in 2020 despite coronavirus, fastest growth rate in five years*, South China Morning Post, 20<sup>th</sup> January 2021, <https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3118469/china-fdi-rose-record-level-2020-despite-coronavirus-fastest>

47. *U.S. Consumer & Economic Impacts of U.S. Automotive Trade Policies*, Center for Automotive Research, 2019, <https://www.cargroup.org/wp-content/uploads/2019/02/US-Consumer-Economic-Impacts-of-US-Automotive-Trade-Policies-.pdf>

48. Humeyra Pamuk, *Trump administration announces \$16 billion farm aid plan to offset trade war losses*, Reuters, May 23<sup>rd</sup> 2019, <https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-aid-idUSKCN1ST1F6>

49. *U.S. agricultural exports to China to hit record high in 2021: USDA*, Xinhua, 19<sup>th</sup> February 2021, [http://www.xinhuanet.com/english/northamerica/2021-02/19/c\\_139752202.htm](http://www.xinhuanet.com/english/northamerica/2021-02/19/c_139752202.htm)

Chiny mogły budować wizerunek „odpowiedzialnego udziałowca”, finalizując takie porozumienia gospodarcze jak RCEP z państwami Azji oraz Comprehensive Agreement on Investment (CAI) z Unią Europejską.

Straty wywołane nałożeniem ceł przez USA nie okazały się być wystarczająco duże, by skłonić

władze w Pekinie do wdrożenia strukturalnych zmian w gospodarce. Tendencje w kierunku przenoszenia zakładów przemysłowych z Chin do Stanów Zjednoczonych oraz innych państw mogą okazać się znacznie bardziej niekorzystne w dłuższej perspektywie.

## Implikacje dla UE i Polski

Silne powiązanie gospodarek UE z rynkiem amerykańskim i chińskim powoduje, że oddziaływanie wojny handlowej wykracza poza cła nałożone przez Waszyngton bezpośrednio na Chiny. Dla Unii Europejskiej Stany Zjednoczone są najważniejszym partnerem handlowym (wliczając usługi) a Chiny zajmują pierwsze miejsce od względem wymiany towarowej<sup>50</sup>. Od momentu wdrożenia polityki sankcji Waszyngtonu wobec Pekinu wymiana handlowa między Stanami Zjednoczonymi i UE zyskała istotnie na wartości. Amerykański eksport do państw Unii wzrósł z 283,2 mld dolarów w 2017 r. do 337 mld w 2019 r. Pozytywna dynamika zauważalna jest również w odniesieniu do importu z Europy, który zwiększył się z 434,9 do 514,88 mld dolarów<sup>51</sup>. Wbrew zobowiązaniom Donalda Trumpa do

redukcji deficytu, w omawianym okresie (2017-2019) jego wartość w wymianie z UE wzrosła o około 25 miliardów dolarów. Dla Unii Europejskiej Chiny są drugim po Stanach Zjednoczonych najważniejszym partnerem handlowym. Według danych Eurostatu, w 2020 r. wysokość eksportu do Państwa Środka wyniosła 202,5 mld euro a importu 383,5 mld euro. Państwa Unii zanotowały zatem bardzo wysoki deficyt na poziomie 181 mld euro<sup>52</sup>.

Wśród gospodarek europejskich pierwszorzędną rolę w relacjach gospodarczych odgrywają Niemcy, na które przypada obecnie aż 96,42 mld euro eksportu i 82,04 mld euro importu (19%)<sup>53</sup>. Dla porównania Polska w 2020r. wyeksportowała do Chin towary o wartości 4,3 mld dol oraz zapłaciła 27 mld dol za towary z Państwa

50. *Euro area international trade in goods*, Eurostat, 15<sup>th</sup> February 2021, [https://ec.europa.eu/eurostat/documents/portlet\\_file\\_entry/2995521/6-15022021-BP-EN.pdf/e8b971dd-7b51-752b-2253-7fdb1786f4d9](https://ec.europa.eu/eurostat/documents/portlet_file_entry/2995521/6-15022021-BP-EN.pdf/e8b971dd-7b51-752b-2253-7fdb1786f4d9)

51. *Trade in Goods with European Union*, US Census Bureau, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c0003.html>

52. *Trade in Goods with European Union*, US Census Bureau, <https://www.census.gov/foreign-trade/balance/c0003.html>

53. *China-EU - international trade in goods statistics*, Eurostat, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/China-EU\\_-\\_international\\_trade\\_in\\_goods\\_statistics#Trade\\_with\\_China\\_by\\_Member\\_State](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics#Trade_with_China_by_Member_State)

Środka<sup>54</sup>. Rola Chin w polskim eksporcie jest nieznaczna (średnio niewiele ponad 1% – więcej eksportujemy choćby do Turcji, Norwegii czy Słowacji). Znacznie istotniejsza jest pozycja Chin w polskim imporcie (ok. 12%). Wojna handlowa z USA nie powinna zaburzyć eksportu z ChRL do Polski, gdyż w interesie Pekinu leży pozyskiwanie nowych rynków zbytu. Znacznie poważniejsze konsekwencje dla przepływów może mieć epidemia koronawirusa (COVID-19) i związane z nią zakłócenia w międzynarodowych łańcuchach produkcji.

Od października 2018 r. Niemcy, dla których Chiny są głównym partnerem w handlu towarami (ponad 200 mld dol. obrotów od 2017 r.), odnotowują sukcesywne spadki produkcji przemysłowej – w listopadzie i grudniu 2019 r. przekroczyły one 5%<sup>55</sup>. Podobnie niekorzystnie prezentują się prognozy wzrostu gospodarczego, który w 2019 r. wyniósł 0,6% i -5% w 2020 r. Dla Polski Niemcy są zarówno głównym rynkiem eksportowym, jak i źródłem pozyskiwania towarów. Roczne obroty handlowe obydwu państw przekraczają 100 mld dolarów, a wśród głównych towarów eksportowanych z Polski znajdują się części samochodowe i gotowe pojazdy. Podobne lub nawet głębsze zależności można zaobserwować w przypadku Czech, Węgier i Słowacji. Spadek konsumpcji na rynku chińskim oznaczać będzie negatywne implikacje dla gospodarki niemieckiej, czego skutki uboczne odczują wszystkie państwa Europy Środkowo-Wschodniej.

Wojna handlowa rozpoczęta przez Donalda Trumpa wzmocniła w Unii Europejskiej tendencje do budowy strategicznej autonomii i prowadzenia bardziej niezależnej polityki zagranicznej i gospodarczej<sup>56</sup>. Szczególnie wyraźnie

stało się to widoczne w kontekście finalizacji umowy inwestycyjnej z Chinami na przełomie grudnia i stycznia 2020/2021. Komisja Europejska, nie czekając na zmianę na stanowisku prezydenta, USA ogłosiły informację co do „zasadniczego” zakończenia negocjacji ze stroną chińską<sup>57</sup>. Stało się to wbrew sugestiom przedstawicieli przyszłej administracji Joe Bidena, którzy oczekiwali, że przywódcy UE skonsultują tę decyzję z nowym prezydentem. Umowa wciąż czeka jednak na ratyfikację Parlamentu Europejskiego, którą powstrzymać mogą sankcje wprowadzone przez obydwie strony w związku ze sporem dotyczącym łamania praw człowieka w Sinciangiu. Recesja wywołana pandemią sprzyjać będzie zacieśnianiu współpracy gospodarczej z Chinami, w szczególności przez państwa UE, które w wysokim stopniu są uzależnione od rynku chińskiego. Rok 2020 unaoczniał jednocześnie zagrożenia związane z nadmierną koncentracją łańcuchów produkcji poza granicami Unii, co może stanowić przyczynek regionalizacji ich wybranych elementów w Europie. Nasilająca się rywalizacja technologiczna prowadzić będzie do ograniczenia transferów wrażliwych technologii do Chin oraz operacji akwizycji i przejęcia przedsiębiorstw o istotnym znaczeniu dla innowacyjności i bezpieczeństwa państw UE.

54. Maciej Kalwasiński, Polska ma rekordowy deficyt w handlu z Chinami. Dlaczego to bez znaczenia?, 25 stycznia 2021, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Polska-ma-rekordowy-deficyt-w-handlu-z-Chinami-Dlaczego-to-bez-znaczenia-Tlumaczmy-8043178.html>.

55. *Germany Industrial Production Growth Index*, CEIC, <https://www.ceicdata.com/en/indicator/germany/industrial-production-index-growth>

56. No way back: Why the transatlantic future needs a stronger EU, Policy Department for External Relations Directorate General for External Policies of the Union PE 653.619 - November 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/653619/EXPO\\_IDA\(2020\)653619\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2020/653619/EXPO_IDA(2020)653619_EN.pdf)

57. *EU – China Comprehensive Agreement on Investment (CAI)*, European Commission, 22<sup>nd</sup> January 2021, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2237>



## Wnioski i prognozy

Umowa *phase one deal* podpisana 15 stycznia 2020 r. przez przedstawicieli Chin i USA stanowiła jedynie „zawieszenie broni” w rywalizacji gospodarczej, która prawdopodobnie zdominuje pierwszą połowę XXI wieku. Umowa nie rozwiązała najważniejszego problemu, jakim jest daleko posunięta ingerencja państwa chińskiego w gospodarkę. Większość taryf celnych nałożonych przez obydwie strony zostało utrzymany w mocy, co obrazuje dystans dzielący Pekin i Waszyngton od osiągnięcia pełnego porozumienia. Skupienie administracji Donalda Trumpa na deficycie handlowym z Chinami stanowiło błąd, gdyż ujemny bilans wynika z makroekonomicznej struktury gospodarki USA. Tak kompleksowego problemu wynikającego z pozycji dolara na świecie oraz swobody przepływów kapitałowych nie da się wyeliminować poprzez nakładanie ceł na konkretne państwa. W konsekwencji podjętych w latach 2017-2021 działań doszło wprawdzie do ograniczenia deficytu z Chinami, ale jednocześnie zwiększył się import z państw o podobnym profilu przemysłowym, pogłębiając całkowity deficyt w handlu USA. Koszty taryf celnych ponieśli głównie obywatele i firmy w USA, co przełożyło się na utratę miejsc pracy oraz spowolnienie dynamiki PKB. Pozytywnie należy natomiast ocenić efektywność działań podjętych w stosunku do koncernu Huawei. Sankcje na eksport oprogramowania i mikroprocesorów oraz szeroka akcja dyplomatyczna skutecznie ograniczyły ekspansję koncernu. Należy jednocześnie podkreślić, że słabnącą pozycję Huawei mogą wykorzystać inne chińskie firmy (Xiaomi, Oppo, Vivo, realme). Wykorzystanie przez władze USA dominacji w sektorze mikroproce-

sorów przyspieszy działania rządu w Pekinie na rzecz uzyskania samowystarczalności w zakresie tej technologii oraz oprogramowania.

Z perspektywy chińskiej częściowy odwrót USA od dotychczasowej wizji globalizacji stanowią dodatkową przeszkodę dla administracji Xi Jinpinga, która zмага się z wyzwaniem transformacji modelu rozwojowego i zwalniająca dynamiką wzrostu PKB. Eksport i innowacje stanowią obok konsumpcji wewnętrznej i inwestycji w biznesie „zrównoważone” źródła wzrostu w odróżnieniu od wzrostu napędzanego nierentownymi inwestycjami na kredyt. Rywalizacja wielkomocarstwowa i atmosfera konfrontacji gospodarczej i cywilizacyjnej z utrudniać będzie współpracę gospodarczą, choć jak pokazują

Zawarcie pozornie korzystnego dla Stanów Zjednoczonych porozumienia, krótkoterminowo wzmocniło pozycję Donalda Trumpa przed wyborami prezydenckimi, które urzędujący wówczas prezydent ostatecznie przegrał. Pandemia koronawirusa, sprawiła, że narzucone Chin kwoty eksportowe udało się wypełnić jedynie w ok. 58% (99 mld z 173,1 mld dol). Uzgodniony dokument zawiera klauzulę pozwalającą na odstąpienie od jego postanowień w sytuacji, gdy strony nie będą w stanie wypracować wspólnego rozwiązania w ramach mechanizmów bilateralnych. Zapis ten pozostawia władzom amerykańskim i chińskim znaczne pole do manewru oraz możliwość wycofania się, jeżeli uznają, że umowa nie spełnia ich oczekiwań.

Administracja Joe Bidena w perspektywie krótkoterminowej prawdopodobnie nie doprowadzi do

zniesienia taryf celnych i sankcji wprowadzonych przez Donalda Trumpa. Jedną z głównych osi kampanii prezydenckiej kandydata Partii Republikańskiej były oskarżenia Joe Bidena o ugodową postawę wobec Chin i ignorowanie interesów amerykańskiej klasy pracującej. Mając na uwadze zmianę percepcyjną wśród elit amerykańskich i krytycyzm wobec polityki Baracka Obamy, administracja Joe Bidena będzie unikała decyzji, które dawałyby Republikanom pretekst do ataku. W odniesieniu do mikroprocesorów i transferów wrażliwych technologii stanowisko reprezentowane przez nową administrację może ulec zastrzeżeniu. Decyzja o potencjalnym zniesieniu ceł uzależniona będzie od postępu w negocjacjach dotyczących strukturalnych problemów, których dotąd nie udało się rozstrzygnąć. Centralna rola subsydiów i spółek państwowych w polityce gospodarczej Chin nie zapowiada, aby miało dojść do szybkich rozstrzygnięć, gdyż uderzałyby one w kontrolę KPCh nad gospodarką i kierunkami rozwoju. Czynnikiem, który również będzie odgrywał rolę będą relacje państw Indo-Pacyfiku z Chinami. Kurt Campbell miał w marcu poinformować stronę chińską, że potencjalne odprężenie gospodarcze wymagać będzie normalizacji relacji między Pekinem i Canberą.

Do 2022 r. administracja Joe Bidena najprawdopodobniej nie powróci także do idei Partnerstwa Transpacyficznego. Taka decyzja spotkałaby się z silnym oporem wewnętrznym, zarówno wśród Demokratów, jak i Republikanów obawiających się reakcji przemysłu i utrat miejsc pracy. Pandemia wyraźnie pogorszyła sytuację wielu zakładów, stąd też dalsze ułatwienie eksportu do

USA mogłoby doprowadzić do kryzysu wizerunkowego nowych władz. Joe Biden w pierwszych dniach swojej prezydentury ogłosił rozporządzenie wykonawcze „*Made in America*”<sup>58</sup>, które ma zagwarantować, by środki federalne trafiały do amerykańskich firm i pracowników. W eseju opublikowanym na łamach *Foreign Affairs* w maju 2020 r. kandydat Partii Demokratycznej podkreślał, że „Nasza polityka handlowa musi zacząć się w kraju poprzez wzmocnienie naszego największego zasobu – naszej klasy średniej – oraz zapewnienia, by każdy brał udział w sukcesie naszego państwa”<sup>59</sup>. Przyszły prezydent zadeklarował wówczas, że „jako prezydent nie podpiszę żadnych nowych umów handlowych, dopóki nie zainwestujemy w Amerykanów i przygotujemy ich do tego, aby odnieśli sukces w światowej gospodarce”<sup>60</sup>. W podobnym tonie utrzymane było rozporządzenie z 24 lutego 2021 r. dotyczące przeglądu krytycznych łańcuchów dostaw, którego celem jest m.in. „odbudowa krajowych zdolności produkcyjnych”<sup>61</sup>.

58. *President Biden to Sign Executive Order Strengthening Buy American Provisions, Ensuring Future of America is Made in America by All of America's Workers*, The White House, 25<sup>th</sup> January 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/25/president-biden-to-sign-executive-order-strengthening-buy-american-provisions-ensuring-future-of-america-is-made-in-america-by-all-of-americas-workers/>

59. “Our trade policy has to start at home, by strengthening our greatest asset—our middle class—and making sure that everyone can share in the success of the country”, Joe Biden, *Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump*, Foreign Affairs, April/May 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>

60. “As president, I will not enter into any new trade agreements until we have invested in Americans and equipped them to succeed in the global economy”. Joe Biden, *Why America Must Lead Again: Rescuing U.S. Foreign Policy After Trump*, Foreign Affairs, April/May 2020, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-01-23/why-america-must-lead-again>

61. *Executive Order on America's Supply Chains*, The White House, February 24<sup>th</sup> 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2021/02/24/executive-order-on-americas-supply-chains/>

**Autor:**

**Paweł Paszak** jest absolwentem stosunków międzynarodowych (spec. Wschodnioazjatycka) na Uniwersytecie Warszawskim oraz stypendystą University of Kent (W. Brytania) i Hainan University (ChRL). Doktorant Uniwersytetu Warszawskiego i Akademii Sztuki Wojennej oraz uczestnik projektów badawczych Ministerstwa Obrony Narodowej. Ekspert w zespole Instytutu Nowej Europy (INE) oraz autor analiz i artykułów poświęconych wojnie handlowej, transformacji gospodarczej ChRL oraz rywalizacji w obszarze zaawansowanych technologii.





# WESPRZYJ NAS

---

**WYBIERZ SPOSÓB WSPARCIA**

---

**NAJWIĘKSZY WPŁYW  
MA DAROWIZNA CYKLICZNA**

## PRZELEW TRADYCYJNY

PRZELEWU MOŻNA DOKONAĆ W TRADYCYJNY SPOSÓB  
NA NASZ RACHUNEK BANKOWY. ZACHĘCAMY DO USTAWIENIA ZLECENIA STAŁEGO.

### SZCZEGÓŁY DLA PRZELEWU KRAJOWEGO:

PLN: 41 1020 1097 0000 7202 0268 6152

BENEFICJENT: FUNDACJA WARSAW INSTITUTE

NAZWA BANKU: PKO BANK POLSKI SA

TYTUŁ PŁATNOŚCI: DAROWIZNA NA CELE STATUTOWE

ADRES: UL. WILCZA 9, 00-538 WARSZAWA, POLSKA

### SZCZEGÓŁY DLA PRZELEWÓW ZAGRANICZNYCH/WALUTOWYCH:

USD: PL 82 1020 4900 0000 8502 3060 4017

EUR: PL 85 1020 4900 0000 8902 3063 7814

GBP: PL 18 1020 4900 0000 8302 3069 6641

SWIFT: BPKOPLPW

## PŁATNOŚĆ KARTĄ / PAYPAL



---

MASZ PYTANIA? NAPISZ: [office@warsawinstitute.org](mailto:office@warsawinstitute.org)

# **WI WARSAW INSTITUTE**

**Warsaw Institute  
ul. Wilcza 9, 00-538 Warszawa, Polska  
+48 22 417 63 15  
[office@warsawinstitute.org](mailto:office@warsawinstitute.org)**

© COPYRIGHT 2021 Warsaw Institute

Opinie zawarte w niniejszej publikacji odzwierciedlają wyłącznie poglądy autorów.