



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 31 (1963), 25 lutego 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska  
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

## Konsekwencje umowy handlowej „pierwszej fazy” USA–Chiny

Marek Wąsiński, Damian Wnukowski

*Porozumienie handlowe tzw. pierwszej fazy między USA i Chinami, które weszło w życie 14 lutego br., zobowiązuje ChRL do zwiększenia zakupów amerykańskich produktów, wzmocnienia ochrony własności intelektualnej i ułatwienia firmom z USA dostępu do chińskiego rynku. Nie eliminuje ceł nałożonych od 2018 r. przez obie strony, ale zmniejsza niepewność w gospodarce światowej. Dla podmiotów z państw trzecich większość rozwiązań będzie miała negatywne skutki. Deeskalacja sporu z ChRL daje też Stanom Zjednoczonym możliwość zwiększenia presji na UE.*

**Główne postanowienia.** Umowa jest dość jednostronna – nie likwiduje nałożonych wcześniej ceł i nakłada na Chiny dużo więcej obowiązków niż na USA. Stanów Zjednoczonych dotyczy jedynie kilka zobowiązań, np. zagwarantowania dostępu do rynku chińskim cytrusom. USA nie wycofały się z ceł na towary o wartości 250 mld dol. objęte stawką 25%, choć zmniejszyły z 15% do 7,5% stawkę na inne produkty o wartości 120 mld dol. Podobnie w mocy pozostaną chińskie cła obejmujące dobra o wartości ok. 180 mld dol. Obie strony powstrzymały się od nakładania kolejnych barier taryfowych. Porozumienie jest nazywane „pierwszą fazą”, ponieważ nie uwzględnia kwestii o znaczeniu strukturalnym, które mają się znaleźć w kolejnej umowie.

Najważniejszą i zarazem najbardziej kontrowersyjną częścią umowy jest zobowiązanie Chin do zwiększenia do 2021 r. wartości zakupów określonych dóbr z USA o 200 mld dol. w stosunku do 2017 r. Ujawnia ona kwoty w rozbiciu na sektory: dobra przemysłowe (78 mld dol.), surowce energetyczne (52 mld dol.), produkty rolno-spożywcze (32 mld dol.) oraz usługi (38 mld dol.). Zapewnia również podmiotom z USA dostęp do chińskiego rynku produktów rolno-spożywczych (np. mięs, wyrobów mleczarskich, warzyw i owoców) i usług finansowych. Ponadto podejmuje kwestię kursów walutowych – ma nie tylko powstrzymać manipulacje kursem juana, lecz także przyczynić się do utrzymania jego stabilnego poziomu. Reguluje też kwestie ochrony praw własności intelektualnej (IPR). W tym zakresie częściowo powieliła i uszczegóławia to, na co Chiny zgodziły się już wcześniej, nawet w protokole akcesyjnym do WTO z 2001 r., ale czego nie przestrzegały. Porozumienie zakłada zwiększenie przejrzystości działań (ChRL zobowiązała się do przedstawienia planu realizacji swoich zobowiązań) i powstrzymanie tzw. wymuszonego transferu technologii do chińskich przedsiębiorstw. Porusza też kwestię oznaczeń geograficznych, czyli chronionych nazw produktów spożywczych ze względu na region ich pochodzenia. Umowy ChRL z państwami trzecimi w tej kwestii nie mogą ograniczać towarom z USA dostępu do chińskiego rynku.

Porozumienie USA–ChRL uwzględnia też mechanizm ewaluacji realizacji umowy i rozwiązywania sporów. W jego ramach w Chinach i USA powstaną jednostki zajmujące się monitorowaniem wdrożenia umowy. Na czele jednostki amerykańskiej stanie wiceszef biura przedstawiciela USA ds. handlu. Oznacza to zwiększenie kompetencji tego biura, którego podejście do relacji z Chinami jest bardziej radykalne niż

departamentów Handlu i Skarbu. W przypadku niespektowania porozumienia każda ze stron będzie mogła je wypowiedzieć ze skutkiem po 60 dniach.

**Konsekwencje dla USA i ChRL.** Podpisanie umowy leżało w interesie obu stron. Donald Trump wykorzystuje ją w kampanii przed tegorocznymi wyborami prezydenckimi jako dowód sukcesu swojej polityki handlowej. Podkreśla korzyści m.in. dla farmerów stanowiących silną grupę wyborców w stanach zmieniających preferencje partyjne (*swing states*), jak Wisconsin czy Ohio. Jednak nakaz zakupów może jedynie sztucznie zwiększyć chiński import z USA – nie wpłynie pozytywnie na konkurencyjność amerykańskich produktów ani na stabilną redukcję deficytu we wzajemnym handlu.

Wejście umowy w życie będzie też wsparciem dla chińskiej gospodarki. Wzrost PKB Chin w 2019 r. wyniósł 6,1% (w 2018 r. – 6,6%), najmniej od trzech dekad. Przyczyną osłabienia dynamiki są nie tylko spór handlowy z USA i pogorszenie się koniunktury światowej, lecz przede wszystkim [strukturalne zmiany w chińskiej gospodarce, w tym zmniejszanie roli eksportu na rzecz konsumpcji](#). Ograniczenie sporu z USA może wpłynąć na złagodzenie negatywnych zjawisk, np. poprzez poprawę klimatu inwestycyjnego widoczną już w okresie negocjacji umowy „pierwszej fazy”. Umożliwi także władzom chińskim skoncentrowanie się na innych wyzwaniach, jak ekonomiczne i społeczne skutki [protestów w Hongkongu](#) czy epidemii koronawirusa.

Zawarcie umowy przynosi tylko krótkoterminową deeskalację sporu, a nie jego zakończenie. Istotne jest pominięcie w niej kwestii strukturalnych. Są to zagadnienia takie jak m.in. chińskie subsydia dla rodzimego przemysłu czy brak dostępu zagranicznych firm do strategicznych sektorów w ChRL, np. energetyki czy telekomunikacji, w których dominują przedsiębiorstwa państwowe. W tych dziedzinach jednak Chiny nie są skłonne do ustępstw, dlatego nie należy w najbliższym czasie spodziewać się zawarcia umowy „drugiej fazy”. Utrzymanie amerykańskich ceł ma służyć dalszemu wywieraniu nacisków na chińskie władze, by reformowały gospodarkę. USA mogą też łatwo zerwać umowę lub wprowadzić kolejne środki odwetowe (w tym cła), np. jeśli uznają, że ChRL nie spełniła wymogu zwiększonego importu. Z kolei Chiny mogą być skłonne do jej wypowiedzenia w przypadku, gdy środki odwetowe stosowane przez USA będą w ich oczach zbyt ostre. Czyli to dwustronny układ mało stabilnym.

**Wnioski dla gospodarki światowej i UE.** Podpisanie umowy „pierwszej fazy” uspokoi w najbliższych miesiącach światowe rynki, choć nowym czynnikiem niepewności może być epidemia koronawirusa. Może ona utrudnić Chinom zwiększenie importu ze Stanów Zjednoczonych. Zagrożenie ponowną eskalacją sporu będzie największe po listopadowych wyborach prezydenckich w USA, niezależnie od ich wyniku. Demokratów i Republikanów łączy konsensus dotyczący asertywnego podejścia USA wobec Chin. Ponadto umowa USA–ChRL narusza zasady WTO, przewidując szczególne uprzywilejowanie przez Chiny importu z USA. Jest to sprzeczne z zawartą w porozumieniach WTO klauzulą najwyższego uprzywilejowania, nakazującą przyznawanie równych ułatwień handlowych wszystkim członkom organizacji. Tym samym umowa wzmacnia dwustronne podejście do ustalania reguł w handlu, a przez to uderza w i tak już [osłabiony system handlu międzynarodowego](#).

Część przepisów porozumienia, np. w zakresie ochrony własności intelektualnej czy szerszego dostępu do rynku finansowego, ułatwi działalność w Chinach firmom nie tylko z USA, lecz także z innych państw i UE. Z kolei utrzymane w mocy cła negatywnie wpływają na konkurencyjność podmiotów chińskich w USA i amerykańskich w Chinach, co jest korzystne dla pozostałych dostawców. Jednak wynikające z tego szanse zmniejszy nakaz sprowadzania przez ChRL amerykańskich produktów, który uderzy w import z innych kierunków. Może on szczególnie dotknąć m.in. produkty rolne z Brazylii, gaz ziemny z Australii, a także europejskie towary przemysłowe: pojazdy mechaniczne, sprzęt lotniczy i maszyny. Ponadto próba sterowania handlem USA–ChRL zmniejsza znaczenie mechanizmów rynkowych w gospodarce chińskiej, wbrew temu, do czego miała dążyć administracja Trumpa.

Zmniejszenie napięć z Chinami daje USA pole do zwiększenia nacisku na UE w dwustronnych negocjacjach handlowych. W przypadku braku koncesji ze strony unijnej (np. w kwestii dostępu do rynku UE amerykańskich produktów rolnych czy ograniczenia nadwyżki handlowej) USA mogą być skłonne do zastosowania ostrzejszych instrumentów, w tym nałożenia ceł na europejski sektor motoryzacyjny. Trump zapowiedział je ponownie na Światowym Forum Ekonomicznym w Davos w styczniu br. Oznaczałoby to eskalację sporu i wprowadzenie ceł odwetowych ze strony UE. Dlatego nasilono starania o zawarcie dwustronnej umowy UE–USA w marcu br. Ponadto zawarcie porozumienia „pierwszej fazy” z USA może usztywnić postawę Chin w negocjacjach umowy inwestycyjnej z UE. Może się ona przejawiać np. w dążeniu do złagodzenia [przepisów UE dot. screeningu inwestycyjnego](#) czy wypracowywanej przez UE zasady wzajemności w dostępie do rynku zamówień publicznych. Co więcej, treść przepisów o oznaczeniach geograficznych w umowie USA–Chiny jest wymierzona wprost w UE, która promuje takie oznaczenia w swoich porozumieniach handlowych ze względu na rozpoznawalność i jakość produktów (np. szampana, parmezanu czy polskiej wódki). W listopadzie 2019 r. Unia zakończyła negocjacje porozumienia z Chinami w tej sprawie. Wdrożenie przez ChRL umowy „pierwszej fazy” może uniemożliwić prawidłową realizację porozumienia UE–Chiny o oznaczeniach geograficznych.