



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

BIULETYN

Nr 60 (1808), 15 maja 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski

Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Chiny wobec reformy WTO – ochrona chińskiego modelu rozwoju

Damian Wnukowski

Chiny traktują ograniczoną reformę WTO jako odpowiedź na [zjawiska zagrażające stabilności światowego handlu](#), w tym wojnę celną z USA. Chcą jednak zachować jak najwięcej przywilejów oraz uniknąć ograniczeń dla przyjętego modelu gospodarczego z silną rolą rządu. Dlatego stanowisko ChRL w niektórych kwestiach, np. statusu państwa rozwijającego się, jest mało elastyczne. Będzie ona najbardziej zainteresowana zmianami usprawniającymi mechanizm arbitrażowy WTO i sposób negocjowania umów wielostronnych.

Znaczenie WTO dla Chin. Wejście Chin do WTO w 2001 r. było jednym z kluczowych czynników ich dynamicznego rozwoju gospodarczego w ostatnich 18 latach. Umożliwiło łatwiejszy dostęp do innych rynków, przede wszystkim USA i UE. Umocniło to znaczenie handlu zagranicznego dla chińskiej gospodarki – w rekordowym 2006 r. odpowiadał on za prawie 65% PKB Chin, zaś w 2017 r. było to 40%. W 2017 r. udział ChRL w światowym handlu wyniósł 13,4%, najwięcej po UE i USA. Chiny były największym światowym eksporterem towarów i drugim największym importerem (patrz: tabela). Członkostwo w WTO umożliwiło Chinom współtworzenie zasad handlu międzynarodowego i ułatwiło włączenie chińskich firm w globalne łańcuchy wartości. Odbywało się to poprzez napływ inwestycji zagranicznych (już w latach 90. Chiny były jednym z głównych krajów ich lokowania, m.in. dzięki niskim płacom), które stworzyły wiele miejsc pracy. Zwiększył się tym samym poziom integracji chińskiej gospodarki ze światem.

[ChRL podchodzi jednak wybiórczo do zasad WTO](#) dotyczących otwierania własnego rynku. W ramach Rundy z Dohy Chiny opowiadały się za zwiększoną ochroną rynków państw rozwijających się (same uważają się za największe z nich), w tym ograniczoną redukcją ceł i innych środków ochronnych. Wobec braku postępów w negocjacjach na forum WTO, co przypisywano m.in. stanowisku chińskiemu, ChRL zaangażowała się w liczne dwu- i wielostronne umowy handlowe. Obecnie ma podpisanych 15 układów z 24 partnerami, a kolejne 14 z 34 partnerami jest negocjowanych (w niektórych z nich uczestniczą państwa, z którymi ChRL ma już umowę). Przystępując do WTO, Chiny zobowiązały się m.in. do obniżenia średniej stawki celnej w ramach organizacji poniżej 10%, otwarcia sektorów usług (np. telekomunikacji) czy przestrzegania standardów ochrony własności intelektualnej. Pomimo spełnienia wymogów formalnych odnośnie do ceł wciąż utrzymywana jest stosunkowo wysoka stawka rządu 9,8% (np. w UE – 5,1%). Chiny stosują również bariery pozataryfowe, np. ograniczenia w sektorze usług, wymóg zakładania spółek z firmami chińskimi i transferu technologii. Są oskarżane o niezgodne z regułami WTO wspieranie rodzimych firm, np. poprzez udzielanie subsydiów. Między innymi z tych powodów do maja 2019 r. złożono 43 skargi na ChRL do organu arbitrażowego WTO (w większości zakończonych spraw Chiny przegrały). Chiny były 20 razy stroną pozywającą o wprowadzanie barier dla chińskich firm (w większości zakończonych spraw wygrały), zaś 171 razy występowały jako [strona trzecia](#). Chińską politykę gospodarczą krytykują szczególnie USA. Uzasadniały tym [rozpoczęcie w 2018 r. wojny handlowej z ChRL](#), co zainicjowało szeroką [dyskusję o potrzebie zmian w WTO](#).

Ograniczona reforma. Ogólne stanowisko ChRL wobec reformy WTO zostało przedstawione przez ministerstwo handlu w dokumencie z listopada 2018 r., a następnie rozszerzono je w komunikacie z maja br. przekazanym członkom organizacji. W dokumentach docenia się ważną rolę WTO w rozwoju handlu międzynarodowego, jednocześnie dostrzegając potrzebę jej reformy w obliczu zmian w światowej gospodarce oraz narastania tendencji protekcyjnych i działań unilateralnych.

ChRL przedstawia pięć propozycji reformy WTO. Po pierwsze, podkreśla potrzebę zachowania wartości multilateralnego systemu handlu, w tym niedyskryminacji, otwartości i podejmowania decyzji o zmianach w organizacji na zasadzie jednomyślności. W systemie powinna być utrzymana centralna rola WTO, co ma zapobiegać jej podważaniu przez tworzenie konkurencyjnych koncepcji. Po drugie, reforma powinna skupić się na kluczowych zagadnieniach, w tym [odblokowaniu nominacji sędziowskich do organu apelacyjnego \(Appellate Body – AB\)](#), aby system rozstrzygania sporów (*dispute settlement system – DSS*) mógł sprawnie funkcjonować. Chiny znajdują się w grupie członków WTO, którzy w listopadzie i grudniu 2018 r. przedstawili [propozycję rozwiązania kryzysu wokół AB](#). Po trzecie, reforma powinna być dostosowana do zmian w światowej gospodarce, przez co Chiny rozumieją, oprócz ułatwień dla inwestorów czy MŚP, też np. ograniczenie subsydiów rolnych przez państwa rozwinięte czy nadużywania postępowań antydumpingowych, których ChRL jest jednym z głównych celów. Ponadto w komunikacie z maja br. Chiny wskazują na problem nadużywania kwestii bezpieczeństwa narodowego jako pretekstu do wprowadzania ceł (co jest nawiązaniem do działań USA), postulując m.in. wzmocnienie systemu notyfikacji takich działań (jak również innych aspektów polityki handlowej członków organizacji). Po czwarte, powinno zostać utrzymane specjalne traktowanie gospodarek rozwijających się (*special and differential treatment – SDT*) i związane z tym przywileje. Stanowisko to potwierdziła negatywna reakcja Chin i kilku innych państw (w tym Indii) na propozycje USA z początku 2019 r. o ograniczeniu zastosowania statusu państwa rozwijającego się. Jednocześnie ChRL wyraża gotowość do podjęcia zobowiązań „współmiernych” do jej poziomu rozwoju i potencjału gospodarczego. Po piąte, Chiny opowiadają się za poszanowaniem zróżnicowania modeli rozwojowych członków. Bronią w ten sposób ścieżki rozwoju opartej na centralnej roli państwa. W tym kontekście postulują niedyskryminowanie przedsiębiorstw państwowych i inwestorów oskarżanych o zagrożenie bezpieczeństwu innych członków (jest to nawiązanie do [mechanizmów kontroli inwestycji rozwijanych przez UE i USA](#)). Nawołują też do porzucenia przez państwa rozwinięte środków kontroli eksportu utrudniających np. współpracę technologiczną.

Wnioski i perspektywy. Długofalowy rozwój Chin wymaga otwartego i sprawnego systemu handlu międzynarodowego. ChRL popiera ograniczoną reformę WTO, widząc w tym szansę na uniknięcie jej paraliżu. Dąży jednak do utrzymania dotychczasowych korzystnych dla niej rozwiązań oraz zachowania jak największego pola manewru w negocjacjach na forum organizacji. Jak jednak zaznaczył przedstawiciel ChRL przy WTO Zhang Xiangchen, Chiny poprą zmiany tylko wtedy, jeżeli będą one stanowiły „prawdziwą reformę”, a nie „pułapkę”, tzn. nie będą wykorzystywane do ograniczania ich rozwoju.

Chiny będą dążyć do szybkiego rozwiązania sporu wokół DSS, aby móc reagować w przypadku eskalacji wojny handlowej z USA. Mogą liczyć na wsparcie m.in. Indii i UE (ChRL tworzy z nią grupę roboczą ds. reformy WTO). W kwestii SDT Chiny nie będą chciały porzucić [statusu państwa rozwijającego się i związanych z tym korzyści](#). Jednak deklaracja o wzięciu na siebie zobowiązań „współmiernych” do poziomu rozwoju może wskazywać na gotowość do dyskusji w innych obszarach. Na przykład w odpowiedzi na zarzuty UE i USA dotyczące udziału państwa w gospodarce możliwe są niewielkie zmiany, które w pewnym stopniu i tak są już wprowadzane, w tym ograniczenie subsydiów dla firm mających silną pozycję na rynku (rozmowy o subsydiach przemysłowych zapowiedziano po [szczybie UE–Chiny z 9 kwietnia br.](#)). Postawa ChRL będzie zależała od ustępstw w ramach WTO w innych ważnych dla niej obszarach, np. wspierania firm technologicznych czy ograniczonego otwarcia sektorów istotnych dla bezpieczeństwa państwa. ChRL będzie popierać negocjowanie umów w mniejszej grupie członków (tzw. elastyczny multilateralizm). Jest stroną wszystkich trzech grup roboczych powołanych na konferencji ministerialnej WTO w Buenos Aires w 2017 r. (ds. ułatwień dla inwestorów, MŚP i e-handlu). Poparcie dla tego formatu negocjacji umów handlowych powinna znaleźć u innych członków zaangażowanych w prace grup roboczych, w tym UE.

Zgoda na częściową reformę WTO może być wykorzystana przez Chiny w negocjacjach z USA. Pokazałoby, że niektóre amerykańskie postulaty są akceptowalne, co mogłoby sprzyjać deeskalacji dwustronnych sporów handlowych (zaognionych na początku maja br. po podwyżce przez USA ceł nałożonych na ChRL we wrześniu 2018 r.). Podobną funkcję ma pełnić ustawa o inwestycjach zagranicznych w Chinach, zakładająca zrównanie praw przedsiębiorstw z innych państw z chińskimi podmiotami, która ma wejść w życie w 2020 r. Załagodzenie sporów gospodarczych USA–Chiny i postępy w negocjacjach nad reformą WTO byłyby korzystne m.in. dla UE, stworzyłyby bowiem bardziej przewidywalne warunki w handlu międzynarodowym.

Tabela: Dane dotyczące znaczenia handlu oraz WTO dla Chin w 2017 r.

	eksport	import
handel towarowy	2018,3 mld euro	1621,8 mld euro
handel usługowy	201,9 mld euro	413,9 mld euro
łączy handel towarów i usług	4255,9 mld euro	
bilans handlowy	184,5 mld euro	
udział w światowym handlu towarowym	14,8%	
udział w światowym handlu usługowym	8,6%	
udział w handlu światowym	13,4%	
udział handlu w PKB	40%	
liczba umów o wolnym handlu	15	
liczba spraw w DSS – pozywający	20	
liczba spraw w DSS – pozwany	43	
liczba spraw w DSS – strona trzecia	171	
średnia stawka celna	10%	
średnia stawka celna (MFN)	9,8%	
średnia stawka celna (ważona wolumenem handlu)	5,2%	

Źródło: DG Trade Statistical guide, WTO.