



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 12 (988), 8 lutego 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Beata Górka-Winter • Artur Gradziuk • Roderick Parkes • Beata Wojna

Rząd Shinzo Abe – zmiany w polityce gospodarczej i zagranicznej Japonii

Justyna Szczudlik-Tatar

Głównym celem polityki premiera Shinzo Abe jest odbudowa pozycji Japonii. W pierwszej kolejności chce się on skoncentrować na poprawie sytuacji gospodarczej kraju. Właśnie kwestiom gospodarczym podporządkowano deklarowane zmiany w polityce zagranicznej, np. wzmocnienie relacji z państwami azjatyckimi oraz poprawę stosunków z Chinami. Ostatnie decyzje w polityce monetarnej – ustanowienie celu inflacyjnego oraz skup aktywów, które mają spowodować obniżenie wartości jena i wzrost eksportu – są dla Unii Europejskiej wyzwaniem przed nadchodzącymi negocjacjami porozumienia o wolnym handlu z Japonią.

W wyniku grudniowych przedterminowych wyborów do niższej izby japońskiego parlamentu powróciła do władzy, po trzech latach w opozycji, Partia Liberalno-Demokratyczna (PLD), a jej lider Shinzo Abe został premierem. PLD wraz z koalicjantem (New Komeito) dysponuje większością 2/3 głosów w Izbie Reprezentantów. Pierwsze decyzje nowego szefa rządu wskazują, że głównym celem jego polityki jest odbudowa statusu Japonii przez poprawę sytuacji gospodarczej kraju, zacieśnienie sojuszu z USA oraz wzmocnienie relacji w regionie, szczególnie z państwami ASEAN. W porównaniu z poprzednim gabinetem, firmowanym przez centrolewicową Japońską Partię Demokratyczną (JPD), zmiany w polityce nowych władz dotyczą gospodarki i dyplomacji.

„Abenomika”. Priorytetem premiera Abe jest gospodarka – od ponad 20 lat w stagnacji, z długiem publicznym sięgającym blisko 240% PKB, deflacją i silnym jenem obniżającym konkurencyjność japońskiego eksportu (w 2011 r. Japonia po raz pierwszy od 1980 r. zanotowała deficyt handlowy – 32 mld dol., który w 2012 r. wzrósł do 77 mld dol.). Wyzwaniem jest także odbudowa regionów zniszczonych podczas trzęsienia ziemi i tsunami w marcu 2011 r. W przeciwieństwie do poprzedniego premiera Yoshihiko Nody z JPD, który był zwolennikiem dyscypliny budżetowej, Abe dąży do rozluźnienia polityki monetarnej i fiskalnej, zwiększenia celu inflacyjnego jako sposobu na walkę z deflacją i mocnym jenem, wyższych wydatków na prace publiczne, a także wzrostu eksportu i inwestycji zagranicznych. Takie podejście do gospodarki określono mianem „abenomiki”.

Jedną z pierwszych decyzji nowego rządu było przyjęcie pakietu stymulacyjnego o łącznej wartości 20 bln jenów. Szacuje się, że dzięki tej decyzji PKB wzrośnie o 2 punkty procentowe i powstanie 600 tys. nowych miejsc pracy. Środki zapisane w pakiecie mają być przeznaczone na odbudowę terenów zniszczonych podczas trzęsienia ziemi i tsunami, a także na projekty infrastrukturalne i stymulowanie sektora prywatnego. Rząd uchwalił także dodatkowy budżet w wysokości 13,1 bln jenów na obecny rok fiskalny (kończący się w marcu), aby sfinansować część planu stymulacyjnego. Przyjął również budżet na rok fiskalny 2013 w wysokości 92,6 bln jenów. Jednocześnie we wspólnym oświadczeniu rządu i banku centralnego bank Japonii zgodził się na ustanowienie 2-procentowego średnioterminowego celu inflacyjnego (jednak bez określenia terminu jego osiągnięcia) oraz rozpoczęcie w 2014 r. programu nielimitowanego comiesięcznego skupu obligacji rządowych i bonów skarbowych o wartości 13 bln jenów. Jest to jedna z fundamentalnych zmian w japońskiej polityce gospodarczej. Ma ona na celu zwiększenie podaży pieniądza, co obniży kurs wymiany jena i spowoduje wzrost inflacji, a w konsekwencji będzie stymulować wydatki i nasilenie eksportu, stanowiącego filar japońskiej gospodarki. Rząd pracuje także nad strategią wzrostu, która zostanie zaprezentowana najpóźniej w czerwcu.

O priorytecie przyznanym gospodarce świadczą także pewne zmiany instytucjonalne. Premier chce skłonić bank centralny do stymulowania gospodarki. Kadencja obecnego szefa banku upływa w kwietniu i przypuszcza się, że premier będzie dążył do powołania na to stanowisko osoby podzielającej jego poglądy gospodarcze. Szef rządu wznowił prace Rady ds. Polityki Gospodarczej i Fiskalnej (nieaktywnej za rządów poprzedniej koalicji), w której skład wchodzi szef banku centralnego. Abe może wykorzystywać to gremium do wywierania wpływu na bank Japonii.

Główne kierunki polityki zagranicznej. Problemy gospodarcze (głównie wzrost deficytu handlowego), a także spory terytorialne, zagrożenie ze strony Korei Płn. czy rosnące znaczenie Chin – a więc czynniki mogące zdestabilizować sytuację w regionie i negatywnie wpłynąć na współpracę gospodarczą – zdecydowały o modyfikacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa nowego rządu. Fundamentem polityki zagranicznej Japonii pozostają stosunki z USA, głównym gwarantem bezpieczeństwa Japonii.

Jednak to Chiny stają się najważniejszym dla Japonii państwem regionu. Pomimo dość twardego stanowiska premiera Abe wobec Chin w czasie ostatnich sporów terytorialnych i kampanii wyborczej polityka nowego rządu Japonii wobec Pekinu jest łagodniejsza, niż przypuszczano. Powodem zmniejszenia napięć jest konieczność poprawy współpracy gospodarczej w sytuacji dużej współzależności ekonomicznej obu państw. Chiny są największym partnerem handlowym Japonii, która z kolei jest dla ChRL jednym z głównych źródeł inwestycji. Spór wokół wysp Diaoyu/Senkaku z września 2012 r. doprowadził do złamania dotychczasowej niepisanej zasady w relacjach chińsko-japońskich określanej jako „chłodna polityka, gorąca gospodarka”. Demonstracje i wzrost nastrojów antyjapońskich w Chinach spowodowały czasowe wstrzymanie produkcji przez część japońskich firm działających w ChRL, co negatywnie odbiło się na gospodarce Japonii (np. najwięksi tamtejsi producenci samochodów odnotowali spadek sprzedaży w Chinach o 3–5%). Pod koniec stycznia do Pekinu udał się wysłannik premiera Abe, Natsuo Yamaguchi, lider partii koalicyjnej. Celem wizyty było spotkanie z Xi Jinpingiem i zaproponowanie mu zorganizowania bilateralnego szczytu poświęconego współpracy gospodarczej jako sposobu na załagodzenie sporów i poprawę stosunków gospodarczych.

Innym istotnym kierunkiem polityki zagranicznej Japonii są kraje ASEAN. Japonia chce zwiększyć swoją obecność w Azji Południowo-Wschodniej dzięki ekspansji gospodarczej na tych rynkach. Zamierza także wzmocnić stosunki z państwami, które mają spory terytorialne z Chinami, a jednocześnie bliskie relacje z USA. Na pierwszą wizytę zagraniczną przedstawiciela nowego rządu Japonii – wicepremiera i ministra finansów Taro Aso – wybrano Mjanmę, czyli obiecujący otwierający się rynek, bogaty w surowce, z tanią siłą roboczą i strategicznym położeniem. Aso zaferował Mjanmie pomoc finansową i redukcję długów. Wizytę można także postrzegać jako sposób na równoważenie gospodarczych wpływów Chin w tym kraju. Premier Abe z pierwszą wizytą udał się do Wietnamu, Tajlandii i Indonezji, a minister spraw zagranicznych Fumio Kishida – do Singapuru, Brunei, Australii i na Filipiny. Podczas wizyt obaj politycy koncentrowali się na współpracy gospodarczej i bezpieczeństwie, podkreślając znaczenie Japonii w regionie.

Wnioski i konsekwencje dla UE. Do lipca – kiedy odbędą się wybory do wyższej izby japońskiego parlamentu, podczas których PLD będzie walczyć o zdobycie większości mandatów – ożywienie gospodarki pozostanie priorytetem rządu Abe. Widoczne pozytywne zmiany w gospodarce, lub przynajmniej podjęte w tym celu działania, są potrzebne PLD do wygrania wyborów. Polityka gospodarcza Japonii, a szczególnie dążenie do wzrostu konkurencyjności eksportu, może mieć konsekwencje dla relacji UE–Japonia.

Presja na japoński bank centralny, aby poluzował politykę pieniężną w celu deprecjacji jena i wzrostu eksportu, zaniepokoiła państwa UE, głównie Niemcy. Zarzuciły one Japonii ograniczanie niezależności banku centralnego i stwarzanie zagrożenia wojną walutową, czyli ryzyka nakręcania spirali deprecjacji walut w innych krajach. Taka polityka stanowi wyzwanie dla UE, gdyż osłabia kurs wymiany jena, co negatywnie wpływa na konkurencyjność unijnego eksportu do Japonii – drugiego największego partnera handlowego UE w Azji, notującego znaczący dodatni bilans handlowy ze Wspólnotą.

Na relacje unijno-japońskie może także wpłynąć niejasne stanowisko premiera Abe w sprawie porozumień o wolnym handlu. W listopadzie 2012 r. UE zgodziła się na rozpoczęcie z Japonią negocjacji nad takim porozumieniem (Economic Partnership Agreement – EPA), lecz szef japońskiego rządu jak dotąd nie wypowiedział się na ten temat. Jednak jego ostatnie komentarze dotyczące forsowanego przez USA porozumienia o wolnym handlu w regionie Azji i Pacyfiku (premier zadeklarował, że Japonia może nie przystąpić do negocjacji, jeżeli utrzymana zostanie zasada zniesienia wszystkich barier bez wyjątku) mogą zapowiadać trudności w osiągnięciu satysfakcjonującego konsensusu podczas negocjacji EPA. Porozumienie o wolnym handlu UE–Korea Południowa, które weszło w życie w lipcu 2011 r. (tworzące lepsze warunki dostępu do rynku UE dla Korei, głównego rywala Japonii na rynku unijnym) daje Japonii ważny powód do rozpoczęcia rozmów z Brukselą. Jednak zniesienie barier taryfowych i pozataryfowych, leżące w interesie UE i Polski, może stanowić wyzwanie dla stosunkowo zamkniętego japońskiego rynku z niewielką ilością bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Najprawdopodobniej premier Abe będzie dążył do większego otwarcia innych rynków, lecz nie do zwiększenia otwartości rynku Japonii. W tej sytuacji podczas negocjacji EPA UE powinna podkreślać zasadę wzajemności w ustępstwach ze szczególnym uwzględnieniem redukcji barier w dostępie do japońskiego rynku. Polska, która notuje ujemny bilans w handlu z Japonią, malejącą dynamikę wzrostu japońskich inwestycji oraz brak polskich inwestycji w Japonii, powinna wspierać zasadę wzajemności. Lepszy dostęp do japońskiego rynku będzie sprzyjał wzrostowi eksportu (np. dzięki zniesieniu pozataryfowych barier na produkty rolno-spożywcze) i zachęcał do inwestowania. EPA może być ważnym krokiem w kierunku osiągnięcia tych celów.