



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 127 (1103), 29 listopada 2013 © PISM

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

Nowy plan chińskich reform: ostrożne, ale ważne zmiany

Justyna Szczudlik-Tatar

Komitet Centralny KPCh na III plenum przyjął dokument o pogłębianiu reform. Redefiniuje on relacje między rynkiem a państwem oraz między obszarami wiejskimi a miejskimi. Decyzje wskazują na dążenie do zmniejszenia roli państwa w gospodarce, przyznanie większych praw mieszkańcom wsi oraz rozluźnienie polityki jednego dziecka. Trudno przewidzieć zakres i głębokość reform, ale najprawdopodobniej będą one wdrażane w postaci programów pilotażowych w wybranych regionach Chin. Unia Europejska powinna wykorzystać zapowiedziane reformy do rozpoczęcia negocjacji umowy o inwestycjach, a także pomóc Chinom w procesie urbanizacji. Polscy przedsiębiorcy mogą natomiast rozważyć ściślejszą współpracę ze słabiej rozwiniętymi regionami środkowych i zachodnich Chin.

W dniach 9–12 listopada br. odbyło się III plenum Komitetu Centralnego Komunistycznej Partii Chin – po zmianie władzy w Chinach pierwsze, które nie zajmowało się rozsadami personalnymi, tylko skoncentrowało się na reformach wewnętrznych. Ze względu na konieczność zmian w chińskim modelu gospodarczym, a także symbolikę III plenów w Chinach, oczekiwano historycznych decyzji, głównie w polityce ekonomicznej. Posiedzenie to miało miejsce 35 lat po plenum z 1978 r., po którym Deng Xiaoping rozpoczął bezprecedensowe reformy, otwierając Chiny na świat i kończąc erę Mao. Z kolei plenum sprzed 20 lat ogłosiło socjalistyczną gospodarkę rynkową, a wdrożone zmiany umożliwiły Chinom przystąpienie do WTO.

Dokument przyjęty na listopadowym plenum jest planem działań na najbliższą dekadę. W 60 punktach wymienia prawdopodobne reformy, które mają być wprowadzane stopniowo, zgodnie z hasłem Denga „przejsz przez rzekę, dotykając kamieni”. Tekst nie zawiera precyzyjnych wytycznych, wskazuje jednak na zmiany relacji państwo–gospodarka oraz wieś–miasto. Delegaci podjęli także dwie konkretne decyzje – o powołaniu instytucji odpowiedzialnych za wdrażanie reform oraz za narodowe bezpieczeństwo.

Relacje państwo–rynek. Jedną z najważniejszych zmian jest redefinicja relacji między państwem a rynkiem. Na uwagę zasługuje konieczność zmniejszenia interwencjonizmu państwowego oraz zapis, że rynek powinien odgrywać „decydującą” (a nie „podstawową” jak dotychczas) rolę w alokacji zasobów. Nacisk kładzie się na przejrzystość reguł rynkowych, które pozwolą na kształtowanie przez rynek cen oraz niezależnej konkurencji, eliminowanie barier rynkowych, a także swobodny przepływ towarów i usług. Podkreślono, że zarówno sektor państwowy, jak i prywatny stanowią ważne elementy socjalistycznej gospodarki rynkowej. Dlatego też należy modernizować sektor państwowy, by w większym stopniu mógł się przyczyniać do wzrostu zysków państwa, sektor prywatny zaś należy wspierać w dalszym rozwoju. Mniejsza rola państwa ma się natomiast przejawiać w przełamywaniu monopolu, zmniejszaniu liczby wymaganych państwowych pozwoleń, a także w ustanawianiu nowych stref wolnego handlu w Chinach. Zdecydowano o reformie sektora bankowego oraz polityki monetarnej i fiskalnej. Zapowiedziano tworzenie transparentnych budżetów i stabilnego systemu podatkowego, możliwość zakładania małych i średnich banków przez kapitał prywatny, a także elastyczniejszą politykę kursową yuana. Rolę państwa należy ograniczyć do zarządzania makroekonomicznego – kształtowania odpowiednich warunków gospodarczych poprzez efektywne regulacje, dostarczanie dóbr publicznych oraz zapewnianie stabilności.

Relacje wieś–miasto. Druga sferą, która najprawdopodobniej zostanie zreformowana, będą relacje między obszarami wiejskimi a miejskimi. Uznano, że obecne różnice między nimi to poważna przeszkoda dla zintegrowanego rozwoju. Aby je zmniejszyć, zdecydowano o stworzeniu jednego rynku obrotu ziemią oraz nadaniu mieszkańcom wsi większych praw własności. Biorąc pod uwagę, że w Chinach obowiązuje kolektywna własność ziemi w obszarach wiejskich, chłopci będą mogli sprzedawać swoje prawa do kontroli ziemi po cenach kształtowanych rynkowo. Taka zmiana umożliwi mieszkańcom wsi otrzymanie odpowiedniej rekompensaty za ziemię i może ich zachęcić do osiedlania się w miastach. W tym procesie może pomóc zasygnalizowana reforma systemu meldunkowego. Będzie on liberalizowany stopniowo, poczynając od małych i średnich ośrodków miejskich, w metropoliach natomiast utrzyma się większą kontrolę. Ponadto podkreślono, że osoby, które osiedlą się w miastach, zostaną włączone do miejskiego systemu zabezpieczeń społecznych. Chińscy liderzy zdecydowali także o zmianach w polityce jednego dziecka. Para będzie mogła mieć drugie dziecko, jeżeli jedno z rodziców jest jedynakiem. Przypuszcza się, że zmiany będą na razie dotyczyły tylko obszarów miejskich.

Nowe instytucje. Ażeby zapewnić wdrożenie reform oraz utrzymać stabilność wewnętrzną, Komitet Centralny podjął decyzję o powołaniu dwóch instytucji. Grupa Kierownicza ds. Pogłębiania Reform będzie głównym ciałem odpowiedzialnym za implementację zapowiedzianych zmian. Najprawdopodobniej będzie miała także przełamywać opór wśród konserwatywnych członków partii i szefów dużych państwowych firm. Druga instytucja – Narodowy Komitet Bezpieczeństwa – ma odpowiadać za bezpieczeństwo zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Przypuszcza się, że Komitet skoncentruje się na zapewnieniu stabilności wewnętrznej, szczególnie w obliczu niepokojów spowodowanych nierównościami społecznymi. Niewykluczone, że zajmie się także zagrożeniami wynikającymi z niestabilnej sytuacji w regionie Azji i Pacyfiku czy amerykańskiej strategii dla regionu, postrzeganej w Pekinie jako okrażanie i powstrzymywanie Chin. Spekuluje się, że nowa instytucja będzie podobna do amerykańskiej NSC i że stanie się najsilniejszym chińskim organem zajmującym się bezpieczeństwem.

Problemy z implementacją. Plenum pokazało, że chińscy liderzy zdefiniowali społeczne i gospodarcze problemy Chin. Oparta na eksporcie i inwestycjach chińska gospodarka mierzy się obecnie z niższym wzrostem gospodarczym związanym ze spadkiem eksportu oraz mniej liczną i droższą siłą roboczą – rezultatem starzenia się chińskiego społeczeństwa. Jednocześnie różnice w rozwoju obszarów wiejskich i miejskich hamują urbanizację i napływ siły roboczej ze wsi do miast, co zwiększa ryzyko wybuchu niepokojów społecznych. W tym kontekście zapowiedziane reformy można postrzegać jako istotną zmianę.

Jednak największym wyzwaniem dla chińskich liderów będzie wdrożenie reform. Nadal nie wiadomo, na ile Xi Jinping skonsolidował swoją władzę i czy osiągnięto w partii konsensus dotyczący reform. Powołanie nowych instytucji może świadczyć o tym, że Xi ma w rękach pełnię władzy i chce się stać jedynym liderem, naśladując Deng Xiaopinga. Z drugiej strony, nowe instytucje mogą wskazywać, że w partii nadal trwa dyskusja na temat zmian, a Xi jest skoncentrowany na przełamywaniu oporu konserwatystów i przekonaniu ich do reform.

Niepewne są także zakres i głębokość zmian. Zapowiedziane reformy nie dotyczą firm państwowych ani ich pozycji w gospodarce. Decyzja plenum jest zatem raczej wyrazem chęci zwiększenia konkurencyjności chińskiej gospodarki poprzez lepszy dostęp do rynku, niż programem prywatyzacyjnym, który poważnie uderzyłby w przedsiębiorstwa państwowe zarządzane przez wpływowych partyjnych liderów.

Wewnętrzna opozycja oraz konieczność konsolidacji władzy w partii mogą poważnie osłabić zapał liderów do reform. Ponadto radykalne reformy dające więcej swobody władzom lokalnym oraz sektorowi prywatnemu mogą skutkować zmniejszeniem roli partii. Dlatego też bardzo głębokie, a przede wszystkim szybkie zmiany są mało prawdopodobne. W tej sytuacji rozwiązaniem jest naśladowanie eksperymentalizmu Denga. Przypuszcza się, że reformy będą wdrażane jako programy pilotażowe w wybranych prowincjach, miastach czy wsiach, a potem przenoszone do innych regionów Chin.

Wnioski i rekomendacje. Na rezultaty plenum oczekiwano nie tylko w Chinach. Biorąc pod uwagę, że ChRL jest drugą największą gospodarką świata, największym eksporterem, posiadaczem rezerw walutowych oraz kredytodawcą wielu krajów, każda nawet niewielka zmiana w polityce gospodarczej może mieć duży wpływ na inne części świata. Większa otwartość gospodarki czy zasada „więcej rynku, mniej państwa” mogą sygnalizować zmiany warunków współpracy z zagranicznymi przedsiębiorstwami.

Nadchodzące zmiany to dla UE szansa na nawiązanie bliższych relacji gospodarczych z Pekinem. Pierwsze owoce większej otwartości Chin są już widoczne. Na zakończonym właśnie szczycie UE–Chiny podjęto długo oczekiwaną decyzję o rozpoczęciu negocjacji porozumienia o inwestycjach, które może się przyczynić do zwiększenia dostępu do obu rynków. UE powinna wykorzystać ten moment i na początku przyszłego roku rozpocząć negocjacje tej umowy. Ponadto zmiany w relacjach wieś–miasto, wraz z zapowiedzią zdrowej urbanizacji w Chinach (szacuje się, że do 2030 r. ok. 350 mln Chińczyków osiedli się w miastach), to dobra okazja do realizacji wspólnych projektów w ramach chińsko-unijnego partnerstwa na rzecz urbanizacji, które powstało rok temu. Doświadczenia UE powinny być inspiracją dla Chin w procesie lepszej i zrównoważonej urbanizacji.

Takie decyzje plenum jak zmniejszenie interwencjonizmu państwowego, ograniczenie roli państwowych pozwoleń czy zapowiedź powstawania stref wolnego handlu w chińskim interiorze powinny być dla polskiego biznesu impulsem do nawiązania współpracy w mniej rozwiniętych regionach Chin, gdzie nie ma wielu firm zagranicznych. Może to skutkować przewagą konkurencyjną i przyczynić się do wzrostu polskiego eksportu do Chin.