



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 13 (1250), 3 lutego 2015 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretnarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk
Piotr Kościński • Sebastian Płociennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Wzrost zaangażowania Chin w nowe porozumienia handlowe

Justyna Szczudlik-Tatar

Pod rządami Xi Jinpinga Chiny prowadzą aktywną dyplomację ekonomiczną, coraz chętniej negocjując umowy o wolnym handlu (FTA). Za ich pomocą chcą realizować swoje interesy gospodarcze, ale też polityczne. Obawy o to, że umowy TPP i TTIP staną się źródłem nowych zasad handlu międzynarodowego, skłaniają Pekin do zawierania ambitnych porozumień, dzięki którym będzie mógł uniknąć marginalizacji, proponować rozwiązania i wzmacniać pozycję kraju w gospodarce światowej. Ponieważ FTA UE–Chiny nie jest obecnie rozważana, Unia powinna skoncentrować się na negocjacjach umowy inwestycyjnej oraz angażować Chiny w wielostronne negocjacje porozumień w ramach WTO.

Dzięki umowom o wolnym handlu (FTA) Chiny z kraju dostosowującego się do obowiązujących zasad przekształcają się w państwo, które te zasady kreuje. Jest to także sposób na podkreślenie znaczenia Chin na arenie globalnej. W grudniu ub.r. przewodniczący ChRL Xi Jinping wezwał do przyspieszenia realizacji strategii FTA w celu większego otwarcia chińskiej gospodarki i tworzenia przez Chiny nowych norm. Wcześniej, w połowie ub.r. weszły w życie pierwsze FTA z państwami europejskimi – Islandią i Szwajcarią, natomiast pod koniec roku zakończono negocjacje z Koreą Płd. i Australią. Co więcej, na szczycie APEC w Pekinie Xi zaproponował rozmowy na temat Obszaru Wolnego Handlu Azji i Pacyfiku (FTAAP). Działania te mogą świadczyć o tym, że w najbliższym czasie Chiny będą zwiększać swoje zaangażowanie w nowe umowy handlowe.

Ewolucja chińskiego podejścia do FTA. Chiny późno zainteresowały się umowami o wolnym handlu – przed 2001 r. skupiały się na finalizowaniu negocjacji członkowskich z WTO. Ze względu na stosunkowo niewielki wolumen eksportu i duże rynki zbytu (UE, USA), poszukiwanie nowych rynków i negocjowanie FTA nie było dla tego państwa priorytetem. Jednak załamanie się rozmów handlowych w ramach WTO, procesy integracyjne (NAFTA, Mercosur, UE, ASEAN), rosnąca liczba bilateralnych i wielostronnych FTA oraz wzrastający eksport spowodowały zmianę podejścia. W 2000 r. Chiny zaproponowały ASEAN swoje pierwsze negocjacje FTA. Był to sygnał, że nie lekceważą światowych trendów oraz zabezpieczają się przed niekorzystnymi skutkami procesów integracyjnych i umów handlowych zawieranych przez głównych eksporterów i importerów.

Od tego momentu FTA zaczynają odgrywać ważną rolę w procesie reform. Do dziś weszło w życie 12 chińskich FTA: z ASEAN, Hongkongiem, Makau, Chile, Pakistanem, Nową Zelandią, Singapurem, Peru, Kostaryką, Tajwanem, Islandią i Szwajcarią. Umowy z Koreą Płd. i Australią zostaną podpisane w tym roku. Trwają negocjacje z Norwegią, Sri Lanką, Radą Współpracy Państw Zatoki Perskiej, Japonią i Koreą (umowa trójstronna) oraz w ramach Regionalnego Kompleksowego Partnerstwa Gospodarczego (RCEP). Rozważane są negocjacje z Indiami i Kolumbią. Chińskie FTA ewoluują od tradycyjnych umów, koncentrujących się na handlu towarami i redukcji ceł (ASEAN), przez handel usługami i inwestycje (Nowa Zelandia, Singapur), ułatwienia w handlu, zasady pochodzenia, politykę konkurencji, ochronę własności intelektualnej czy rozwiązywanie sporów (RCEP, Islandia, Korea). Chiny podpisują umowy w pierwszej kolejności z sąsiadami oraz niewielkimi i rozwijającymi się krajami (ASEAN, Hongkong, Makau, Chile, Peru), następnie z małymi i większymi państwami rozwiniętymi (Singapur, Nowa Zelandia, Korea, Australia) oraz małymi, odległymi, rozwiniętymi gospodarkami (Islandia, Szwajcaria). Ostatnio Pekin zainteresowany jest projektami regionalnymi, w których chce odgrywać główną rolę. Propozycja FTAAP wpisuje się w to podejście, mające potwierdzić pozycję kraju w regionie i równoważyć skutki negocjowanej (bez udziału Chin) umowy TPP.

Motywy gospodarcze. Poprzez FTA Chiny chcą zabezpieczyć swoje interesy gospodarcze. Dla gospodarki opartej na eksporcie i BIZ głównym celem jest zwiększenie dostępu do rynków zagranicznych i wzmocnienie konkurencyjności eksportu. Dlatego też Chiny preferują porozumienia z eksporterami surowców i produktów rolnych oraz importerami tekstyliów i elektroniki. Ponadto chęć umocnienia pozycji w łańcuchu produkcyjnym, umiędzynaradawianie yuana oraz integracja ze światową gospodarką skłaniają Chiny do podpisywania umów z głównymi regionalnymi centrami handlowymi, jak Singapur (azjatycki lider FTA), Chile (państwo stowarzyszone z Mercosur), Szwajcaria i Islandia (członkowie Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu, EFTA) w celu poprawy dostępu do nowych rynków.

Wobec problemów negocjacji handlowych na forum WTO, rosnącej liczby FTA, inicjatyw takich jak TPP, TTIP czy porozumień zawieranych przez UE, Pekin sygnalizuje gotowość do negocjacji z rozwiniętymi i większymi gospodarkami, choć niektóre z warunków w umowach z tymi krajami (np. standardy pracy, przedsiębiorstwa państwowe) są trudne do zaakceptowania dla gospodarki opartej na eksporcie i kontrolowanej przez państwo. Chiny chcą uniknąć marginalizacji, a bez ambitnych FTA niełatwo im będzie chronić ich interesy gospodarcze. Obecnie największy niepokój budzą umowy TPP i TTIP (określane jako „nowe WTO” lub „gospodarcze NATO”). Jeśli wejdą w życie, mogą niekorzystnie wpłynąć na eksport na najważniejsze dla Chin rynki: USA i UE. Chiny obawiają się utraty przewagi eksportowej na rzecz tańszych eksporterów np. z Azji Południowo-Wschodniej. Jest to istotne, biorąc pod uwagę, że UE podpisała lub negocjuje umowy: z Koreą (weszła w życie w połowie 2011 r.), Singapurem (negocjacje zakończono w 2014 r.), Japonią, Wietnamem, Tajlandią i Malezją. Umowy te mogą wprowadzić nowe zasady dla przyszłych FTA, a Chiny, pomimo ich rosnącego znaczenia na świecie, mogą pozostać krajem, który się do norm dostosowuje, a nie je tworzy. Inicjowanie nowych FTA (pierwsze umowy z państwami europejskimi i rozwiniętymi gospodarkami azjatyckimi), wywieranie presji na rozpoczęcie negocjacji (np. w drugim dokumencie o polityce Chin wobec UE Pekin wzywa Brukselę do negocjacji FTA) są reakcją na aktualne tendencje w handlu międzynarodowym oraz sposobem na osiągnięcie celu, jakim jest uzyskanie przez Chiny statusu mocarstwa.

Instrument polityki zagranicznej. FTA to także narzędzia dyplomacji Chin, wykorzystywane do wzmacniania ich pozycji lub do wyrażania wdzięczności za przyjazną politykę wobec Pekinu, np. przyznanie ChRL statusu gospodarki rynkowej (przypadek Pakistanu, Nowej Zelandii, Islandii, Szwajcarii) lub zerwanie stosunków dyplomatycznych z Tajwanem (przypadek Kostaryki). FTA mogą być też sposobem wyrażenia niezadowolenia – przykładem są negocjacje z Norwegią, które zawieszono po przyznaniu Pokojowej Nagrody Nobla chińskiemu dysydentowi Liu Xiaobo.

Za pomocą FTA wywiera się presję na inne państwa, aby przyspieszyły lub rozpoczęły negocjacje handlowe. Po zakończeniu negocjacji z Koreą pojawiły się opinie, że umowa może niekorzystnie wpłynąć na konkurencyjność towarów z Tajwanu i Japonii, które podobnie jak Korea należą do największych eksporterów do Chin. Natomiast umowy z Islandią i Szwajcarią dają im przewagę konkurencyjną wobec Unii (np. Credit Suisse szacuje, że za kilkanaście lat Chiny mogą się stać największym partnerem handlowym Szwajcarii, zastępując w tej roli Niemcy). Umowy można zatem postrzegać jako rodzaj presji na Brukselę, by rozważyła negocjacje FTA z Chinami.

Umowy służą także do wyznaczania nowych kierunków w polityce zagranicznej. Lepsze relacje z Reykjavíkiem mogą pomóc Pekinowi stać się obecnym w Arktyce – regionie o rosnącym znaczeniu z bogatymi zasobami surowców oraz potencjalnymi szlakami transportowymi. Dowodem na to jest wsparcie w 2013 r. przez Islandię kandydatury Chin na stałego obserwatora w Radzie Arktycznej. Negocjacje umów handlowych z niewielkimi gospodarkami europejskimi i członkami EFTA to także zdobywanie wiedzy i doświadczenia w rozmowach z państwami rozwiniętymi. Chiny takich doświadczeń nie mają, a będą one potrzebne podczas negocjacji z Unią oraz dążenia do większej obecności w Europie. Chiny, proponując zawarcie FTAAP czy wywierając presję na partnerów RCEP w celu zakończenia negocjacji w terminie, poszukują alternatywy dla TPP oraz chcą przejąć inicjatywę w procesach integracyjnych w Azji.

Dyplomacja ekonomiczna ChRL: implikacje dla UE. Pod rządami Xi Jinpinga Chiny prowadzą aktywną dyplomację ekonomiczną. Powstanie Nowego Banku Rozwoju i funduszu rezerwowego BRICS, ustanowienie instytucji mającej realizować koncepcję Jedwabnego Szlaku – Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych, czy Funduszu Jedwabnego Szlaku, inicjatywa FTAAP oraz FTA z rozwiniętymi gospodarkami to jedynie kilka przykładów rosnącego znaczenia Chin w światowej gospodarce i gotowości do wpływania na nią. FTA odgrywają w tych dążeniach ważną rolę. Mimo zmiany podejścia, poziom i zakres liberalizacji chińskich FTA jest mniejszy niż w przypadku innych porozumień. Jednak chińskie dążenie do zwiększenia wpływu na tworzenie nowych zasad oraz świadomość, że duże porozumienia gospodarcze mogą marginalizować Chiny i uderzać w ich interesy, sprawiają, że Pekin będzie chętniej negocjował ambitne porozumienia.

Unii Europejskiej zależy na większym otwarciu chińskiej gospodarki, zmniejszeniu rządowych subsydiów, ograniczeniu nierównego traktowania (np. konieczności tworzenia spółek joint venture) czy rozwiązaniu problemów z ochroną własności intelektualnej. Chińskie inicjatywy FTA i gotowość do liberalizacji handlu, ale też obawy o skutki TTIP, mogą skłonić Pekin do wywierania większego nacisku na rozpoczęcie negocjacji FTA z UE. Jednak nowi unijni przywódcy powinni koncentrować się w pierwszej kolejności na zakończeniu negocjacji i zawarciu ambitnej umowy inwestycyjnej (BIT), co jest warunkiem przyszłych rozmów FTA. Dzięki BIT UE może zlikwidować niektóre przeszkody, jakie napotykają w Chinach europejskie firmy. Jednocześnie warto angażować Chiny w inne wielostronne negocjacje, np. porozumienia w sprawie handlu usługami (TISA) czy zamówień rządowych (GPA) w ramach WTO, co również sprzyjać będzie poprawie dostępu do chińskiego rynku.