



Sprawiedliwy handel zamiast wolnego handlu – zmiana w polityce USA

Piotr Dzierżanowski

Prezydent USA Donald Trump i jego otoczenie negatywnie oceniają obecnie funkcjonujący system wolnego handlu. Tezy o jego szkodliwym wpływie na niektóre grupy pracowników w USA znajdują potwierdzenie w rzeczywistości. Nowa administracja będzie prawdopodobnie dążyła do głębokich zmian, w tym oparcia nowego systemu na ustaleniach dwustronnych i braku sztywnych zasad. Głównym celem USA pozostanie zapewne rywalizacja z Chinami. Wskazane jest poparcie USA przez UE w tym sporze, jeśli możliwe będzie ustalenie wzajemnie korzystnych zasad współpracy w dziedzinie gospodarki i bezpieczeństwa.

Efekty systemu wolnego handlu dla USA. Obecny system handlu światowego jest oparty na współpracy w ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO) i dążeniu do liberalizacji wymiany handlowej. Kraje-importerzy, kupując towary, de facto akceptują na swoim rynku efekty wewnętrznej polityki gospodarczej eksporterów, w tym organizacji ich rynku pracy czy stosowanych subsydiów. System może więc działać w sposób zrównoważony jedynie wówczas, gdy jego uczestnicy przynajmniej na podstawowym poziomie koordynują politykę wewnętrzną. Utworzone w 1995 r. WTO oparto na założeniu, że jego uczestnicy nie będą dokonywać głębokich interwencji w wolny rynek. Realia te zmieniły się w następstwie akcesji Chin do Organizacji w 2001 r., a następnie ich szybkiego wzrostu gospodarczego, a także w efekcie opierania przez inne kraje, np. Niemcy, modelu rozwojowego na konkurencyjności eksportowej. W sytuacji niskich barier handlowych, a także [atrakcyjności dolara jako waluty rezerwowej](#), USA stały się konsumentem światowych nadwyżek produkcyjnych, [spowodowanych słabym popytem wewnętrznym w krajach-eksporterach, wynikającym z niskich płac](#).

Napływ subsydiowanych towarów przemysłowych skutkował niską inflacją w krajach rozwiniętych, w tym w USA (której towarzyszył jednak nierównomierny wzrost cen w różnych kategoriach towarów i usług). Lepszy dostęp amerykańskich

sektorów eksportowych do rynków zbytu przełożył się na potencjał tworzenia miejsc pracy produkujących na rynki zagraniczne. Możliwość przenoszenia fabryk za granicę okazała się korzystna dla amerykańskich przedsiębiorstw, które były w stanie produkować taniej, osiągając wyższe zyski lub obniżając ceny dla konsumentów. [Ze względu na niechęć poszczególnych krajów \(zwłaszcza ChRL\) do zamieniania dolara amerykańskiego na ich własną walutę, co prowadziłoby do wzrostu jej kursu](#), duża część amerykańskich deficytów handlowych jest reinwestowana w USA, prowadząc do zwiększenia dostępności kapitału w tym kraju.

Większe otwarcie na handel doprowadziło jednak również do utraty miejsc pracy w przemyśle. Według danych administracji amerykańskiej w 2000 r. w przemyśle było zatrudnionych ok. 17 mln osób, a w 2010 r. (najniższy wynik) – nieco ponad 11 mln. Obecnie przemysł w USA odpowiada za ok. 13 mln miejsc pracy z ok. 160 mln ogółem. Choć część pracowników znalazła zatrudnienie w usługach, badania potwierdzają, że nagła utrata pracy w następstwie konkurencji eksportowej przekładała się na statystycznie obniżony poziom zarobków w długim okresie. Często wybraną strategią adaptacyjną osób zwolnionych było też całkowite odejście z rynku pracy, zwłaszcza w sytuacji długotrwałych problemów lokalnych, gdy znalezienie zatrudnienia wymagałoby dalekiej przeprowadzki. Negatywne skutki gospodarcze przełożyły się na zmiany

społeczne – w regionach dotkniętych problemami związanymi z konkurencją importową zauważalny był spadek liczby zawieranych małżeństw, zwiększenie poziomu samotnego rodzicielstwa i liczby dzieci żyjących w biedzie, wzrost ogólnego poziomu ubóstwa oraz nadużywania narkotyków i alkoholu. Rosnąca frustracja społeczeństwa miała zaś konsekwencje polityczne – zwiększoną polaryzację wynikającą z niewielkiej, ale zauważalnej radykalizacji liberałów i większej radykalizacji konserwatystów, a także ogólne przesunięcie preferencji politycznych w kierunku konserwatywnym.

Doktryna „sprawiedliwego handlu”. Dostrzeżenie problemów związanych z systemem wolnego handlu doprowadziło do podjęcia działań w kierunku jego korekty, co miało miejsce podczas pierwszej prezydentury Donalda Trumpa i było kontynuowane przez Joe Bidena, np. w zakresie utrzymywania ciał importowych. Działania te miały jednak charakter ewolucyjny, a ich celem był „wolny i sprawiedliwy handel” (tym pojęciem posługiwała się pierwsza administracja Trumpa).

Obecnie widoczna jest radykalizacja poglądów otoczenia prezydenta. W ramach inicjatywy [Project 2025 eksperci](#) rozważali postępowanie zgodnie z zasadami wolnego handlu, bądź odejście do niego i budowę systemu „sprawiedliwego handlu”. Ważny zwolennik tej drugiej doktryny, Peter Navarro, został w obecnej administracji starszym doradcą prezydenta ds. handlu i przemysłu. Działania z pierwszych tygodni jej funkcjonowania, [zwłaszcza nałożenie ciał na Meksyk, Kanadę i ChRL](#) oraz powtarzające się groźby wobec UE, wskazują, że dochodzi do zasadniczego zwrotu w polityce handlowej USA w kierunku „sprawiedliwego handlu”.

Celem nowej polityki handlowej ma być zrównoważenie deficytów handlowych USA, a w efekcie – [stymulacja przemysłu prowadząca do powstawania atrakcyjnych miejsc pracy, umożliwiających osobom bez wyższego wykształcenia awans do klasy średniej](#). Ma się to odbyć poprzez odrzucenie stosowania klauzuli najwyższego uprzywilejowania (KNU), która jest podstawą działania WTO i nakłada na kraje członkowskie obowiązek stosowania wobec każdego innego jej członka jednakowych taryf celnych. Niechęć USA do WTO była widoczna już za pierwszej kadencji Trumpa i doprowadziła do [paraliżu systemu rozwiązywania sporów Organizacji](#). Nowe władze USA chcą prowadzić aktywną politykę handlową i arbitralnie różnicować stawki celne w zgodzie ze swoimi interesami politycznymi i gospodarczymi oraz na podstawie ustaleń bilateralnych. Cła mają zostać wyrównane do poziomu obowiązującego u partnerów handlowych, czyli zróżnicowane, co będzie radykalnym zerwaniem z zasadami WTO. Na wzrost niepewności wpływa także uznawanie przez nowe władze USA, że inne opłaty publicznoprawne (np. podatek VAT) mają identyczny skutek jak cła. Trwają również prace nad wycofaniem klauzuli analogicznej do KNU, przyznanej ChRL w ramach wewnętrznego prawodawstwa amerykańskiego.

Zwolennicy „sprawiedliwego handlu” postrzegają ChRL jako „egzystencjalne zagrożenie”, a problemy handlowe jako

polityczne, a nie ściśle gospodarcze. ChRL ma w ich optyce zmierzać do globalnej dominacji, a jej działania wobec USA (m.in. bariery handlowe, dumping, nieprzestrzeganie praw własności intelektualnej czy manipulacje na rynkach walutowych) – mają być jednoznacznie agresywne. Podejście zwolenników sprawiedliwego handlu do ChRL jest konfliktowe, zakładające obecnie bezcelowość dalszych negocjacji i postrzegające kwestie przemysłu i inwestycji jako elementy bezpieczeństwa narodowego. Potwierdzeniem przywiązania do tego kierunku działania jest m.in. nałożenie 20-procentowych dodatkowych ciał importowych na towary z ChRL już w pierwszych tygodniach działania nowej administracji.

Wnioski i perspektywy. Efekty funkcjonowania systemu wolnego handlu są dla USA zasadniczo pozytywne, ale niektórzy amerykańscy wyborcy stracili na zmianach w ostatnich 30 latach. Lokalne problemy gospodarcze spowodowane przez ekspozycję na zagraniczną konkurencję przełożyły się na kryzysy społeczne i zmiany polityczne. Choć gospodarka i społeczeństwo amerykańskie mają również inne trudności (związane z nierównościami dochodowymi i majątkowymi, wpływem mediów społecznościowych na polaryzację), to negatywne efekty wolnego handlu miały przełożenie na preferencje wyborcze obywateli USA. Konstruktynve podejście do rozwiązania problemów powinno więc być elementem relacji z tym krajem.

Administracja Trumpa będzie z dużym prawdopodobieństwem kontynuowała dążenia do epokowej zmiany w systemie handlu światowego, kierując się zasadą „America First”. Na znaczeniu tracą dotychczasowe zasady czy długotrwała, stabilna współpraca. Rozwiązania będą wypracowywane w następstwie jednostronnych działań USA i ustaleń bilateralnych. Ograniczeniem we wprowadzaniu zmian będzie konieczność współdziałania USA z partnerami, zwłaszcza w kontekście rywalizacji z ChRL, negatywne skutki ciał dla własnej gospodarki (np. wzrost inflacji) oraz reakcje rynków finansowych. Polityka handlowa ma małe szanse, by w krótkiej perspektywie doprowadzić do głębokich zmian odczuwalnych przez społeczeństwo (np. do odzyskania miejsc pracy w przemyśle). Cła wymierzone w konkretne kraje są prawdopodobnie elementem presji politycznej stosowanej przed rozpoczęciem negocjacji dotyczących zmian w systemie handlu światowego. Pełna ocena ich wewnętrznych efektów będzie możliwa dopiero po ustabilizowaniu nowych rozwiązań oraz ewentualnym wprowadzeniu przez administrację Trumpa reform w krajowej polityce gospodarczej.

Wskazane jest, by Polska zabiegała o prowadzenie przez UE i kraje członkowskie polityki zmierzającej do redukcji nadwyżek handlowych z USA, również w ramach rozwiązań krajowych. UE powinna działać jako blok, ponieważ stanowi wspólny rynek, a pojedyncze kraje nie są przeciwwagą dla USA. Konieczne jest podkreślanie, że głównym źródłem globalnych problemów gospodarczych są [nierównowagi w gospodarce Chin](#), a poza zbilansowaniem relacji USA–UE wskazane jest wspólne przeciwdziałanie temu problemowi.