



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 95 (1537), 9 października 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dyner • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Polityka handlowa Stanów Zjednoczonych: pozorowany protekcjonizm

Marek Wąsiński

Polityka handlowa administracji prezydenta Donalda Trumpa ma głównie charakter pozorowany. Deklaracje wycofania się z umów międzynarodowych czy wprowadzenia mechanizmów protekcjonistycznych mają służyć prezydentowi USA do osiągnięcia korzyści gospodarczych i politycznych. Zbyt często wypowiedziane groźby stały się jednak mało wiarygodne i przynoszą ograniczone efekty. Choć partnerzy wciąż muszą się liczyć z realizacją części zapowiedzi Trumpa, to stabilna sytuacja gospodarcza USA, obawy o trwałość amerykańskich sojuszy oraz naciski ze strony biznesu i polityków (także republikańskich) zmniejszają prawdopodobieństwo takiego scenariusza.

Donald Trump zarówno w okresie kampanii, jak i w pierwszych miesiącach prezydentury wytworzył aurę niepewności wokół polityki handlowej USA, rozpowszechniając hasła o niesprawiedliwym dla USA kształcie relacji gospodarczych i konieczności ich zmiany. Przede wszystkim podkreślał konieczność redukcji wysokiego deficytu w handlu towarami (ponad 750 mld dol. w 2016 r.). Groźby podjęcia działań protekcjonistycznych wykorzystał najpierw do zdobycia poparcia wyborców, a następnie do wzmocnienia pozycji negocjacyjnej USA wobec innych państw.

Pozorowane działania protekcjonistyczne. Jedną z pierwszych decyzji Trumpa było wycofanie USA z Porozumienia Transpacyficznego (TPP). Ponieważ jednak nie weszło ono w życie, krok ten nie będzie miał żadnych skutków dla istniejących relacji handlowych, a jest jedynie rezygnacją z potencjalnych korzyści (lub ograniczeniem strat) w przyszłości. Odrzucenie TPP Trump argumentował możliwością zawarcia, na korzystniejszych warunkach, dwustronnych umów z jego sygnatariuszami, np. z Japonią. Takie rozmowy się jednak nie rozpoczęły. USA podjęły natomiast renegocjacje północno-amerykańskiej umowy o wolnym handlu (NAFTA). Poza amerykańskimi zapowiedziami wyjścia z porozumienia przyczyniło się do tego także dążenie Kanady i Meksyku do jego uaktualnienia. Nie ma jednak pewności, czy renegocjacje pozwolą prezydentowi USA osiągnąć zakładany cel w postaci redukcji amerykańskiego deficytu w handlu z tymi partnerami. Z kolei czerwcową decyzją o wyjściu z paryskiego porozumienia klimatycznego przez kolejne dwa i pół roku będzie w stanie zawieszenia, zanim zostanie wprowadzona w życie.

Groźby z okresu kampanii wysuwane wobec Chin uległy stopniowemu złagodzeniu od lutego 2017 r., kiedy Trump przyznał, że brakuje merytorycznych podstaw do uznania Chin za manipulatora walutowego. W trakcie wizyty przewodniczącego Xi Jinpinga w USA w kwietniu 2017 r. obie strony podpisały umowę gospodarczą przewidującą m.in. otwarcie chińskiego rynku usług finansowych dla amerykańskich firm. Porozumienie gospodarcze świadczyło o pragmatyzmie Trumpa, dotyczyło jednak zbyt wąskiego zakresu, by przyczynić się do redukcji deficytu w handlu z Chinami sięgającego 350 mld dol. Prezydent USA liczył również, że poprawa wzajemnych relacji doprowadzi do większego zaangażowania Chin w starania o denuklearyzację Korei Północnej. Kolejne próby rakiet balistycznych i test termojądrowy wykazały ograniczenia tej strategii. W związku z tym obecnie ponownie rośnie napięcie w relacjach amerykańsko-

-chińskich, a administracja USA dokonuje ich przeglądu w ramach przygotowań do wizyty Trumpa w Chinach w listopadzie br.

Presję na Chiny zwiększa zainicjowane 18 sierpnia br. śledztwo w sprawie kradzieży własności intelektualnej lub zmuszania do transferu technologii przez chińskie podmioty. Według art. 301. Ustawy o handlu z 1974 r., na której zostało oparte śledztwo, prezydent USA będzie miał możliwość nałożenia dowolnych jednostronnych obostrzeń, bez ograniczeń co do ich wysokości czy okresu obowiązywania, by wymusić na Chinach zaprzestanie nieuczciwych praktyk. Przedstawiciel USA ds. handlu Robert Lighthizer ma rok na przeprowadzenie dochodzenia i zaproponowanie działań zaradczych w tej sprawie.

Los śledztwa nie jest jednak pewny, na co wskazuje przypadek raportów, które na zlecenie prezydenta przygotował Departament Handlu. Pierwszy raport był analizą przyczyn deficytu handlowego USA i nieuczciwych praktyk eksportowych poszczególnych państw. Drugi stanowił część śledztwa, które wdrożono w oparciu o art. 232 amerykańskiej Ustawy o rozwoju handlu z 1962 r. dla zbadania wpływu nadmiernego importu stali i aluminium na bezpieczeństwo narodowe. Administracja zapowiadała, że działania podjęte na podstawie raportu będą mogły przybrać postać ceł nie na konkretny produkt, ale na całą sprowadzaną stal i aluminium oraz niezależnie od kraju pochodzenia. Uderzyłoby to zatem w import nie tylko z Chin, ale i m.in. z Niemiec. Nie podano jednak do wiadomości publicznej szczegółów obydwu raportów i odroczone wszelkie związane z nimi posunięcia.

W rezultacie dotychczasowe działania i faktycznie nałożone obostrzenia handlowe przyjęły przede wszystkim postać ceł antydumpingowych i antysubsydyjnych w ramach standardowych procedur w USA. Od początku roku Departament Handlu wszczął 65 śledztw w sprawach nieuczciwych praktyk handlowych (o 21 więcej niż w całym 2016 r.) nałożył też (wstępnie lub po zakończonym śledztwie) niemal 10 ceł ochronnych. Chodzi m.in. o decyzje o nałożeniu wstępnych ceł na import przetworzonego drewna z Kanady sięgających 24% jego wartości, folii aluminiowej z Chin w wysokości od 16% do 81% czy 220-procentowe cło na samoloty kanadyjskiej firmy Bombardier.

Hamulce protekcyjizmu. Wbrew zapowiedziom administracja nie doprowadziła więc do nałożenia ceł w handlu z państwami, z którymi USA odnotowują znaczący deficyt handlowy – Chinami, Japonią (70 mld dol.) czy Niemcami i Meksykiem (po 65 mld dol.). Ponadto część gróźb, przy całkowitym braku ich realizacji, straciła na wiarygodności: Trump od objęcia urzędu dwukrotnie zapowiadał wycofanie się z NAFTA, informował o planach zerwania umowy o wolnym handlu z sojuszniczą Koreą Płd. (którym zaprzeczono dopiero po kilku dniach), obiecywał też położenie kresu wysokiemu deficytowi w handlu z Niemcami.

Obecnie niewiele wskazuje na to, by Trump miał zrealizować swoje zapowiedzi. Przemawiają za tym trzy czynniki: (1) stabilna sytuacja gospodarcza USA (w tym szczególnie niskie bezrobocie), która mogłaby zostać zachwiana zarówno przez zbyt znaczny wzrost kosztów importu, jak i przez działania odwetowe partnerów; (2) znaczenie sojuszy politycznych i wojskowych dla międzynarodowej pozycji USA (np. z Koreą Płd.); (3) sprzeciw amerykańskiego establishmentu biznesowego i politycznego wobec zachwiania relacji z ważnymi partnerami Stanów Zjednoczonych. Ponadto wewnątrz administracji doszło do osłabienia zwolenników protekcyjizmu. W sierpniu br. z Białego Domu odszedł najbardziej ich wpływowy stronnik, Stephen Bannon, zmarginalizowany został też Peter Navarro, szef biura ds. polityki handlowej i zatrudnienia, optujący za twardym kursem wobec Chin. Z kolei Wilbur Ross, sekretarz ds. handlu, uznawany za jednego z najbliższych doradców Trumpa, miał według doniesień medialnych wejść z prezydentem w spór, pozytywnie rekomendując proponowany przez Chińczyków sposób rozwiązania problemu nadpodaży stali na rynku.

Perspektywy. Trump stoi przed dylematem: zdecydowane działania w sferze handlowej mogłyby poprawić sytuację części amerykańskich sektorów, ale za cenę pogorszenia wyników całej gospodarki i relacji z innymi państwami. Natomiast zaniechanie realizacji gróźb będzie przyznaniem się do blefu i pozbawi go wiarygodności. Dlatego jak dotąd prezydent wybierał działania, które nie niosły ze sobą znacznych negatywnych konsekwencji gospodarczych w krótkim okresie, ale służyły zachowaniu poparcia elektoratu domagającego się stanowczych działań w polityce międzynarodowej. Należy się spodziewać w przyszłości kontynuacji tego podejścia, które będzie umożliwiało zawieranie dwustronnych umów gospodarczych (w tym przewidujących ograniczenia eksportowe do USA), a także uwzględniało cła antydumpingowe i antysubsydyjne oparte o prowadzone przez administrację śledztwa. To gwarantuje poparcie środowisk biznesowych oraz może uchronić USA przed retorsjami czy zbyt znacznym wzrostem cen.

Protekcjonizm Trumpa ogranicza się w istocie do retoryki oraz zmniejszania roli wielostronnych forów. W przypadku kontynuacji takiego podejścia nie dojdzie do znaczących zaburzeń w handlu transatlantyckim – jedynie pojedyncze sektory mogą zostać objęte cłami, zgodnie z dotychczas stosowanymi procedurami. Powstrzymanie się od wysokich jednostronnych obostrzeń w handlu z innymi partnerami – Chinami, Japonią czy Meksykiem – także pozwoli uniknąć zaburzeń w handlu międzynarodowym, które negatywnie wpłynęłyby na wzrost gospodarczy w UE i Polsce.