



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 72 (680) • 11 maja 2010 • © PISM

Redakcja: Jacek Foks (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Leszek Jesień,
Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji), Łukasz Kulesa, Marek Madej, Ernest Wyciszkievicz

Problem zaniżonego kursu chińskiej waluty

Artur Gradziuk

Sztywny zaniżony kurs yuana wobec dolara pomógł Chinom w pobudzaniu eksportu i łagodzeniu skutków globalnego kryzysu gospodarczego. Zdaniem wielu państw, w tym przede wszystkim Stanów Zjednoczonych, niedowartościowanie chińskiej waluty ma negatywne następstwa dla gospodarki światowej. Mając świadomość, że rząd chiński nie będzie skłonny do zmiany polityki kursu walutowego pod wpływem nacisków zewnętrznych, w ostatnich tygodniach USA ograniczyły krytykę Chin. Presja w sprawie kursu może się jednak nasilić w wypadku odwlekania decyzji o rewaluacji yuana.

Geneza problemu. W latach 1994-2005 Chiny utrzymywały sztywny kurs yuana (RMB - renminbi) względem dolara. Po niewielkiej rewaluacji z 8,7 RMB do 8,28 RMB, od 1997 do 2005 r. kurs ten pozostawał na niezmiennym poziomie. Do 2001 r. nominalny kurs yuana w przybliżeniu odpowiadał realnemu efektywnemu kursowi walutowemu, a aprecjacji dolara towarzyszyła aprecjacja RMB względem innych walut. Po 2002 r., przy utrzymującym się w chińskim sektorze eksportowym wysokim wzroście produktywności i spadku wartości dolara, RMB stawało się coraz bardziej niedowartościowane, co sprzyjało konkurencyjności chińskiego eksportu. W rezultacie Chiny zaczęły odnotowywać bardzo szybki wzrost nadwyżki handlowej oraz rezerw walutowych.

Rosnąca nierównowaga w wymianie handlowej Chin z USA stała się jednym z najważniejszych problemów w stosunkach dwustronnych obu państw. W 2003 r. senatorzy Charles Schumer (Partia Demokratyczna) i Lindsey Graham (Republikanie) przedstawili projekt ustawy nakładającej cła w wysokości 27,5% na import towarów chińskich, którą proponowali uchwalić, jeśli negocjacje z rządem ChRL w sprawie rewaluacji RMB nie przyniosą skutku. Ustawa ta nie została wprowadzona pod głosowanie, jednakże sprowokowała dyskusję na temat polityki walutowej ChRL oraz wpłynęła na podniesienie rangi problemu.

W 2005 r. Chiny odeszły od polityki sztywnego kursu walutowego, wprowadzając kurs płynny regulowany. Do 2008 r. kurs względem dolara umocnił się o blisko 21 % z 8,28 RMB do 6,83 RMB. Jednakże aprecjacja RMB nie zahamowała tempa wzrostu chińskiego eksportu ani wzrostu deficytu handlowego najważniejszych partnerów ChRL, dlatego też nie ustały zarzuty o niedowartościowanie kursu RMB.

Globalny kryzys finansowy ponownie skłonił rząd ChRL do zmiany polityki walutowej. Od lipca 2008 r. utrzymywany jest sztywny kurs wobec dolara amerykańskiego na poziomie 6,83 RMB. Głównym powodem usztywnienia kursu RMB na zaniżonym poziomie jest chęć pobudzenia chińskiego eksportu, który w wyniku załamania się popytu w USA i UE, na przełomie 2008 i 2009 r. spadł o kilkadziesiąt procent, powodując redukcję zatrudnienia w Chinach o ok. 20 mln.

Skutki i reakcje. W 2009 r. wzrost gospodarczy w Chinach wyniósł 8,7%. Spośród największych gospodarek kraj ten najlepiej poradził sobie z kryzysem gospodarczym, a zaniżenie kursu RMB było istotnym elementem działań antyrecesyjnych rządu chińskiego. W innych krajach, mocniej dotkniętych przez kryzys, coraz powszechniejsze stawały się opinie mówiące o negatywnym wpływie polityki walutowej ChRL na przywrócenie równowagi w gospodarce światowej i ożywienie gospodarcze w innych krajach.

Głównym krytykiem polityki walutowej ChRL są Stany Zjednoczone. Na początku 2009 r. kandydat na stanowisko sekretarza skarbu Timothy Geithner w oświadczeniu dla Kongresu stwierdził, że Chiny manipulują kursem walutowym. Po objęciu urzędu prezydenta przez Baracka Obamę zarzuty te

nie były już tak jednoznacznie wyrażane z powodu chęci pogłębiania współpracy dwustronnej w innych ważnych sprawach globalnych. Niemniej kurs RMB przestał być kwestią odnoszącą się *stricto* do stosunków gospodarczych, ale stał się jednym z istotnych elementów stosunków politycznych obu państw. W 2009 r. amerykańskie wysiłki dyplomatyczne zmierzające do zmiany polityki walutowej ChRL okazały się jednak mało skuteczne. Sprawa przybrała na znaczeniu w pierwszych miesiącach 2010 r., kiedy to Kongres USA zaczął wywierać wyraźną presję na Departament Skarbu, aby ten w swoim specjalnym raporcie uznał, że Chiny „manipulują” kursem walutowym. Taka deklaracja umożliwiłaby nałożenie na chiński import ograniczeń celnych. Publikacja raportu, pierwotnie zapowiadana na 15 kwietnia br., została jednak odłożona w związku ze zbliżającą się wizytą przewodniczącego ChRL Hu Jintao w USA oraz przekonaniem, że uznanie Chin za „manipulatora walutowego” mogłoby jeszcze bardziej usztywnić stanowisko władz chińskich.

Choć nowy komisarz UE ds. handlu Karel de Gucht publicznie uznał kurs RMB za zaniżony, to UE jest mniej krytyczna wobec polityki walutowej Chin niż USA. Wynika to m.in. ze związania kursu RMB z dolarem, a nie z euro, co przy deprecjacji euro wobec dolara oznacza osłabienie się unijnej waluty również wobec RMB. Wprawdzie kurs RMB jest tematem regularnych konsultacji ChRL-UE, ale o wiele ważniejszym zagadnieniem dla UE jest poprawa warunków dostępu do chińskiego rynku dla unijnych towarów, usług i inwestycji. Inne państwa raczej powstrzymują się od krytykowania chińskiej polityki walutowej, aczkolwiek w kwietniu 2010 r. szefowie banków centralnych Brazylii i Indii stwierdzili, że umocnienie RMB jest jednym z kluczowych warunków przywrócenia równowagi w gospodarce światowej. Kraje rozwijające się, bezpośrednio dotknięte polityką walutową ChRL, zachowują się powściągliwie, gdyż nie chcą narażać rozwoju stosunków z tak ważnym partnerem.

Perspektywy. Wśród możliwych działań, które mogą podjąć USA wobec Chin są: wprowadzenie cel kompensacyjnych (przy uznaniu zaniżonego kursu RMB za subsydia do eksportu), złożenie skargi do WTO (w tym wypadku rozstrzygnięcie sporu może potrwać kilka lat) lub wprowadzenie wysokich cel na wszystkie towary chińskie (byłoby to wbrew porozumieniom WTO i mogłoby doprowadzić do działań odwetowych ze strony Chin i eskalacji konfliktu). Niemniej jednak USA, odkładając publikację raportu, w którym Chiny miały być określone jako „manipulator walutowy”, wyszły z założenia, że skuteczniejszym sposobem skłonienia Chin do zmian polityki walutowej będzie podjęcie dyskusji o kursie RMB na forum wielostronnej współpracy. Takim forum jest G20, lecz decyzje tam podejmowane wymagają konsensusu, a ten w kwestii polityki walutowej Chin będzie trudny do osiągnięcia. Innym forum jest WTO, lecz organizacja ta, w świetle istniejących porozumień, ma ograniczone kompetencje w sprawie kursów walutowych i trudno oczekiwać, aby w ramach negocjacji rundy z Doha wypracowano zasady regulujące stosowanie niedozwolonych praktyk polityki walutowej. Zdolność MFW do wpłynięcia na kurs RMB, pomimo opinii szefa tej instytucji o niedowartościowaniu chińskiej waluty, jest również niewielka. Narzędziem, jakim dysponuje MFW, jest ustalanie warunków przy udzielaniu kredytów, lecz w wypadku Chin, kraju o stabilnej sytuacji finansowej, ten instrument nie będzie mógł mieć zastosowania. Wprawdzie nie jest wykluczone opracowanie zasad dotyczących polityki walutowej członków funduszu, lecz trudno oczekiwać, aby takie zasady mogły powstać w bliskiej perspektywie czasowej.

Chiny jak dotąd opierały się naciskom w sprawie rewaluacji RMB. Głównym argumentem strony chińskiej na rzecz sztywnego kursu waluty jest konieczność utrzymywania stabilności kursu wobec dużych wahań na rynku finansowym, która ma być korzystna nie tylko dla Chin, ale też dla gospodarki światowej. W czasie kryzysu zaniżony kurs RMB pozwolił Chinom na ograniczenie tempa spadku eksportu, lecz efektem ubocznym takiej polityki jest obecnie coraz silniejsza presja inflacyjna. Kwestia ewentualnej zmiany polityki walutowej jest poważnym dylematem dla rządu chińskiego, który bierze pod uwagę zarówno argumenty ministerstwa handlu o skutkach rewaluacji RMB dla zatrudnienia w sektorze eksportowym, jak i banku centralnego o rosnącym ryzyku inflacji wynikającym z utrzymywania sztywnego kursu walutowego wobec dolara. Naciski USA nie sprzyjały podjęciu decyzji o umocnieniu kursu RMB. Z punktu widzenia Chin najgorszym rozwiązaniem byłaby zmiana polityki walutowej na skutek presji zewnętrznej, co mogłoby być odebrane w społeczeństwie chińskim jako przejaw słabości chińskich władz. Złagodzenie krytyki ze strony USA pozwoli więc na podjęcie decyzji w sprawie kursu RMB w oparciu o czynniki wewnętrzne. Decyzja taka jest prawdopodobna, biorąc pod uwagę wypowiedzi niektórych przedstawicieli rządu ChRL o zamiarach zmiany polityki walutowej, choć bez określenia, kiedy to nastąpi. Odkładanie w czasie podjęcia takiej decyzji może spowodować nasilenie presji zewnętrznej nie tylko ze strony USA, ale też innych państw.