



Umowa handlowa USA–Japonia: handel w służbie polityki

Andrzej Dąbrowski, Marek Wąsiński

Dzięki ograniczeniu zakresu porozumienia, administracji USA udało się w 2019 r. zakończyć negocjacje umowy handlowej z Japonią i wprowadzić ją w życie 1 stycznia br. Stronie amerykańskiej zależało głównie na zmniejszeniu skutków spadku eksportu produktów rolno-spożywczych, spowodowanego nałożeniem ceł odwetowych przez Chiny. Donald Trump w kampanii wyborczej będzie przedstawiał porozumienie jako osiągnięcie gospodarcze, a Abe Shinzo posłuży ono do łagodzenia napięć z USA. Umowa nie ograniczy unijnym eksporterom dostępu do japońskiego rynku, ale może być jednym z argumentów dla administracji USA do zwiększenia presji na UE.

Japonia jest czwartym, po Chinach, Kanadzie i Meksyku, największym partnerem handlowym USA (w 2018 r. eksport USA wyniósł 121 mld dol., a import 179 mld dol.). W kampanii wyborczej z 2016 r. Trump wskazywał, że polityka celna Japonii i jej eksport do USA negatywnie wpływają na wyniki finansowe amerykańskich firm, głównie producentów samochodów. [Mimo deklarowanych przez obie strony dobrych relacji politycznych](#), w maju 2018 r. administracja USA nałożyła cła na japońską stal i aluminium, a w maju 2019 r. Trump określił import aut z Japonii (i UE) jako zagrożenie dla rynku wewnętrznego USA. Wówczas jednak odroczył o sześć miesięcy decyzję o podwyżce ceł na produkty sektora motoryzacyjnego (wciąż pozostaje ona w zawieszeniu), sugerując, że umowa o wolnym handlu może zagwarantować wyłączenie spod takich obciążeń. Umowę udało się zawrzeć we wrześniu 2019 r. Wpisuje się ona w strategię kampanii reelekcyjnej Trumpa, która skupi się na tematach gospodarczych.

Częściowe porozumienie. Umowa między USA i Japonią jest wyjątkowa na tle współcześnie zawieranych porozumień o wolnym handlu. Zamiast kompleksowej liberalizacji relacji handlowych zakłada ograniczenie jej do wybranych sektorów, zapowiadając redukcję ceł na artykuły rolno-spożywcze sprowadzane do Japonii z USA (o łącznej wartości ok. 7 mld dol.) oraz różnego rodzaju maszyny (np. turbiny parowe, transformatory) eksportowane z Japonii do USA (również ok. 7 mld dol.). Redukcja ceł obejmuje niewielką liczbę produktów wymienionych w aneksach do umowy, pomijając sektory motoryzacyjny (najważniejsze produkty eksportowe Japonii do USA), chemiczny i inne. Umowa reguluje również handel usługami cyfrowymi. USA zależy na promowaniu wolnego przepływu danych oraz redukcji barier w tym sektorze. Japonia jest w tej dziedzinie ważnym partnerem, a podpisana umowa ma służyć upowszechnianiu amerykańskich rozwiązań.

Zawarte w umowie ustalenia są w dużej mierze powtórzeniem ustępstw wynegocjowanych jeszcze w Partnerstwie Transpacyficznym (TPP, zawartym z Japonią i dziesięcioma innymi państwami Azji i Pacyfiku), dotyczących handlu usługami cyfrowymi, towarami rolno-spożywczymi oraz maszynowymi. W obecnym porozumieniu brakuje też postanowień dotyczących znoszenia barier pozataryfowych (wymogi licencyjne, standardy), a także np. mechanizmu rozstrzygania sporów między USA i Japonią.

Dzięki temu, że wysokość stawek celnych była niższa niż 5%, porozumienie zostało przyjęte tylko przez prezydenta z pominięciem Kongresu. Takie rozwiązanie daje możliwość ewentualnego wypowiedzenia umowy także tylko przez prezydenta.

Próby nadrabiania zaległości i łagodzenia napięć. Konieczność zawarcia umowy z Japonią, nawet tak ograniczonej sektorowo, wynikała z poprzednich decyzji Trumpa, które doprowadziły do pogorszenia pozycji eksporterów amerykańskich na rynku japońskim. [Wycofanie USA w 2017 r. z podpisanej umowy TPP](#) uniemożliwiło tamtejszym firmom uzyskanie lepszego dostępu do japońskiego rynku. Pozostałe państwa partnerstwa, w tym Japonia, Kanada, Meksyk, Australia i Nowa Zelandia, wdrożyły umowę, która zastąpiła TPP ([pod zmienioną nazwą CPTPP](#)), dzięki czemu uzyskały preferencyjne warunki we wzajemnym handlu. Umowę z Japonią [zawarła i ratyfikowała także UE](#).

Dzięki umowie USA–Japonia dostawcy ze Stanów Zjednoczonych mogą już konkurować na podobnych zasadach co podmioty z innych państw. Na ich niekorzyść działa czas – japońscy importerzy mogli wcześniej zawrzeć kontrakty z dostawcami np. z UE czy Nowej Zelandii, co opóźni wejście Amerykanów na ten rynek. Wąski zakres porozumienia amerykańsko-japońskiego powoduje również, że firmy z USA, w przeciwieństwie do tych z UE czy stron CPTPP, nie będą miały preferencyjnego dostępu do japońskiego rynku w innych sektorach niż objęte umową. Z perspektywy USA rezygnacja z negocjacji wielostronnych (TPP) na rzecz dwustronnych z Japonią okazała się nieskuteczna: amerykańskie podmioty później otrzymały dostęp do tego rynku, nie udało się też uzyskać nowych ustępstw względem TPP.

Rząd Abe Shinzo przyjął z kolei strategię łagodzenia napięć w relacjach z administracją Trumpa. Nie wprowadził ceł odwetowych za amerykańskie cła na stal i aluminium, kupuje też uzbrojenie amerykańskiej produkcji, np. myśliwce F-35 czy system obrony przeciwbalistycznej Aegis Ashore (od 2010 r. wydał ponad 30 mld dol., w tym ok. 18 mld dol. w latach 2017–2018). Japonia chce w ten sposób zabezpieczyć swoje interesy oraz zachować dostęp do amerykańskiego rynku zbytu. Zgodnie z tą taktyką Abe zawarł porozumienie handlowe mimo jego wąskiego zakresu oraz pominięcia najważniejszego dla Japonii sektora motoryzacyjnego i wielu innych dziedzin przemysłu. Abe nie uzyskał też jednoznacznego zapewnienia, że Trump nie nałoży ceł na sprowadzane z Japonii samochody.

Narzędzie w kampanii wyborczej Trumpa. Zawarcie przez USA zawężonych umów handlowych – nie tylko z Japonią, [lecz także z Chinami](#) – jest związane ze staraniami o reelekcję. Trump z jednej strony zwiększa bariery handlowe wobec większości partnerów USA i grozi nałożeniem kolejnych, z drugiej podkreśla swoje sukcesy handlowe. Do tej pory amerykańska administracja doprowadziła do renegotjacji umowy NAFTA (zastąpiło ją porozumienie USMCA – pomiędzy USA, Kanadą i Meksykiem), zawarcia porozumienia z Koreą Płd. oraz wstępnej umowy z Chinami. Sfinalizowanie rokowań ma uwiarygodnić przedwyborczy przekaz prezydenta, prezentującego się jako skuteczny negocjator, który spełnił obietnice z poprzedniej kampanii. Umowy z Japonią i Chinami dotyczą szczególnie sektora rolno-spożywczego, m.in. dlatego, że eksport towarów rolnych z USA do ChRL spadł w 2019 r. o 4,6% w porównaniu do 2018 r., co było spowodowane retorsjami Chin w odpowiedzi na amerykańskie cła. Groziło to utratą części elektoratu w kluczowych stanach, tzw. wahających się (swing states), m.in. Michigan, Wisconsin, Pensylwanii. Dlatego Trump skoncentrował się na zmniejszeniu napięć handlowych i wsparciu eksportu towarów z tego właśnie sektora.

Umowa zostanie wykorzystana przez prezydenta do wzmocnienia jego najważniejszego przekazu wyborczego, zgodnie z którym wzrost gospodarczy i niski poziom bezrobocia są bezpośrednimi efektami jego polityki. Zawarcie nowych umów handlowych będzie prezentowane jako korzystne dla USA, chociaż ich pozytywny wpływ na gospodarkę, szczególnie w pierwszym roku ich wdrażania, będzie marginalny.

Wnioski dla UE. Umowa USA–Japonia nie spowoduje istotnego spadku konkurencyjności firm unijnych na rynku japońskim – porozumienie o wolnym handlu UE–Japonia weszło w życie w 2019 r., natomiast amerykańsko-japońskie ma znacznie węższy zakres (także od CPTPP). Na niekorzyść firm z UE może jednak działać zapowiedź Trumpa uznania umowy z Japonią za argument, by wyłączyć to państwo z ewentualnych ceł na samochody sprowadzane do USA. Unia nie dysponuje takim atutem, ponieważ zapowiadane negocjacje porozumienia o handlu dobrami przemysłowymi z USA jeszcze się nie rozpoczęły z powodu braku zgody stron co do jego zakresu. W styczniu br. przedstawiciele UE i USA sugerowali jednak możliwość dojścia do porozumienia jeszcze w tym roku. Należy się spodziewać, że po złagodzeniu sporów z czterema głównymi partnerami handlowymi, Trump skoncentruje się na UE. Może to oznaczać większą presję, np. groźby nowych ceł lub wdrożenie zapowiadanych.

Zawieranie przez USA wąskich sektorowych umów, takich jak z Japonią, jest dla UE niekorzystne. Po pierwsze, mogą one zaburzać konkurencję, szczególnie w handlu z państwami, z którymi UE nie ma własnych porozumień (jak w przypadku umowy pierwszej fazy z Chinami). Po drugie, podważają system WTO, który z zasady ogranicza możliwość zawierania tak wąskich umów. Administracja USA liczy na zawarcie kolejnego częściowego porozumienia – z Indiami w lutym br. – i rozpoczyna negocjacje z Kenią. Powodzenie tych planów może pogorszyć pozycję eksporterów z UE na tych rynkach.