



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 30 (1330), 22 kwietnia 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Anna Maria Dyner • Patryk Kugiel
Zuzanna Nowak • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Więcej rynku i państwa: perspektywy rozwoju gospodarczego Chin w nowym planie pięcioletnim

Justyna Szczudlik

Nowy chiński plan pięcioletni zakłada zmianę modelu gospodarczego i wprowadzenie reform strukturalnych oznaczających więcej rynku, a mniej interwencji państwa. Ma to pozwolić na odzyskanie zaufania do gospodarki po spowolnieniu w roku 2015 i uniknięcie „pułapki średniego dochodu” poprzez oparcie się na innowacjach i konsumpcji wewnętrznej. Mimo tych zapowiedzi władze nie zrezygnują z ręcznego sterowania, wspierania eksportu i inwestowania w sektor produkcyjny. Oznacza to większe zaangażowanie Chin za granicą oraz nasilenie starań o uznanie ich przez UE za gospodarkę rynkową.

W połowie marca chiński parlament przyjął 13. plan pięcioletni (2016–2020). W czasach Mao Zedonga plany wyznaczały konkretne kwoty produkcyjne, które trzeba było osiągnąć, dziś jednak pełnią funkcję wytycznych polityki gospodarczej. Nowy plan jest pierwszym tego typu dokumentem przygotowanym przez obecne kierownictwo, które objęło rządy trzy lata temu, a także pierwszym ogłoszonym w sytuacji najniższego od 25 lat wzrostu gospodarczego Chin oraz po trzech załamaniach na chińskich giełdach: w połowie 2015 i na początku 2016 r. Winą szczególnie za kłopoty giełd obarczane są władze ChRL, które nie potrafiły szybko zareagować na ten kryzys. Dlatego nowy plan ma na celu przekonanie społeczeństwa, że gospodarka jest stabilna, władze panują nad sytuacją gospodarczą, wprowadzane reformy zaś nie będą dotkliwe.

Reforma modelu rozwoju gospodarczego. Celem planu jest osiągnięcie do 2020 r. „społeczeństwa umiarkowanego dobrobytu”, czyli zbudowanie klasy średniej. Zakłada on podwojenie do tego czasu PKB i dochodu na osobę z 2010 r. oraz utrzymanie średniego rocznego wzrostu na poziomie przynajmniej 6,5%. Ma temu służyć oparcie gospodarki na innowacjach i zwiększenie udziału konsumpcji w PKB. Nowy plan kładzie także nacisk na poprawę standardu życia, dzięki czemu zmniejszy się tendencja do oszczędzania i wzrośnie konsumpcja.

Zmiany te są odpowiedzią na wyczerpanie się dotychczasowego modelu rozwoju. Argumentuje się, że wobec niższego wzrostu gospodarczego chińska gospodarka potrzebuje reformy strony popytowej, czyli pobudzano inwestycje i eksport. Przykładami takich działań były: pakiet stymulacyjny z 2009 r. (ok. 586 mld dol.), udzielanie kredytów na inwestycje oraz tania produkcja na eksport. W wyniku tej polityki powstały bańka na rynku nieruchomości, nadwyżka produkcyjna i nadmierne zatrudnienie, szczególnie w przemyśle ciężkim. Inną konsekwencją okresu taniego kredytu jest duży dług publiczny władz lokalnych, które pożyczały pieniądze na inwestycje, ignorując ich racjonalność ekonomiczną. Tymczasem globalne spowolnienie gospodarcze zmniejszyło zapotrzebowanie na chiński eksport. Chiny tracą też dotychczasową konkurencyjność, ponieważ ich produkcja drożeje wskutek rosnącej presji płacowej i kurczącej się siły roboczej w efekcie wyniku starzenia się społeczeństwa (konsekwencja polityki jednego dziecka). Realne stało się zagrożenie wpadnięcia w pułapkę średniego wzrostu.

Dlatego plan reformy zakłada redukcję nadwyżek i nadmiernego potencjału produkcyjnego oraz politykę zmniejszenia akcji kredytowej. Obecne władze argumentują, że rynek ma odgrywać „decydującą” (a nie „podstawową”) rolę w gospodarce, co oznacza, że zmniejszy się interwencja państwa – ma ono stwarzać sprzyjające warunki poprzez zmiany strukturalne, a nie bezpośrednio stymulować gospodarkę.

Jednak wdrożenie reform może przynieść niekorzystne skutki społeczne. Przykładowo zapowiedziane zamykanie tzw. firm *zombie* (których funkcjonowanie uzależnione jest od kredytów), hut czy kopalń może spowodować znaczący wzrost bezrobocia. Ponadto negatywne konsekwencje przyniosła polityka zachęcania

indywidualnych inwestorów do inwestowania na giełdzie, by zmniejszyć skłonność do oszczędzania, wprowadzić własność mieszaną do firm państwowych oraz ograniczyć odpływ kapitału z Chin. Po spektakularnych spadkach na giełdach wzrosła tendencja do transferowania pieniędzy za granicę. Świadczy to o braku zaufania społeczeństwa do chińskiej gospodarki.

Interwencja państwa na rzecz wolnego rynku. Chińskie władze są świadome, że skończył się okres dwucyfrowego wzrostu gospodarczego. Jednak zarówno nowy plan, jak i chaotyczna reakcja władz na zawirowania na giełdach, wstrzymanie polityki kontrolowania długu publicznego władz lokalnych czy przedłużająca się reforma firm państwowych wskazują na niepewność co do rezultatów rynkowych reform.

Chińskie kierownictwo, przyzwyczajone do ręcznego sterowania, z rezerwą podchodzi do mechanizmów rynkowych. Dlatego też najprawdopodobniej Xi Jinping będzie chciał kontrolować gospodarkę w imię stabilności państwa i legitymacji władzy KPCh. Należy się spodziewać jednoczesnego wprowadzania reform rynkowych i interwencji „widzialnej ręki rynku” np. poprzez pakiety stymulacyjne. Bez tych mechanizmów nie uda się osiągnąć średniorocznego 6,5-procentowego wzrostu gospodarczego, który jest niezbędny do zbudowania klasy średniej. Cel ten ma zostać osiągnięty w setną rocznicę powstania KPCh.

Plan świadczy o próbach łączenia mechanizmów rynkowych z państwowym interwencjonizmem. Może na to wskazywać przesunięcie gospodarczego centrum decyzyjnego z administracji państwowej do partii, a szczególnie dwóch grup roboczych kierowanych przez Xi Jinpinga. Daje mu to szersze pole manewru – partia jest bardziej elastyczna niż administracja państwowa. Warto też zaznaczyć, że plan zapowiada duże projekty infrastrukturalne, przypominające pakiety stymulacyjne. Dokument wylicza planowane inwestycje: tysiące kilometrów dróg czy szlaków kolejowych, budowę ponad 50 nowych lotnisk itp.

Chiny promują inicjatywę „Pasa i Szlaku”, by eksportować swoją nadprodukcję. Jednocześnie coraz chętniej wykorzystują politykę fiskalną i monetarną. Przykładowo chiński bank centralny pompuje w rynek pieniądze (180 mld juanów w ubiegłym tygodniu) i zachęca instytucje finansowe do udzielania kredytów, by pobudzić konsumpcję. By zapobiec odpływowi kapitału, Chiny tworzą też swoje własne mechanizmy, np. bank centralny rozważa możliwość utworzenia chińskiej kryptowaluty (chińskiego *bitcoina*).

Wnioski. Wobec braku wiarygodnych danych o chińskiej gospodarce trudno przewidzieć jej kondycję w najbliższej pięcioletce. Władze są przekonane o konieczności reform. Jednak ze względu na niepewność co do ich konsekwencji Xi Jinping skłania się do koncentrowania procesu decyzyjnego w ręku partii. Prawdopodobnie będzie kontynuował politykę opartą na eksperymentalizmie, która oznacza wprowadzanie reform (także na mniejszą skalę) z możliwością ich zawieszenia. Centralizacja może być też pomocna w kontrolowaniu społeczeństwa, by zapobiegać wyrażaniu niezadowolenia z kłopotów gospodarczych.

Pomimo spowolnienia, a nawet przy założeniu, że wzrost PKB będzie niższy niż planowany, w najbliższych pięciu latach Chiny pozostaną ważnym motorem światowej gospodarki. Jednak potrzebują do tego nowych technologii oraz rynków zagranicznych dla swojego eksportu i inwestycji (prawdopodobnie stymulowanych przez dewaluację juana). Jest to tym istotniejsze, że plan zakłada modernizację i podniesienie konkurencyjności sektora produkcyjnego oraz pozyskiwania technologii, by chińskie produkty i usługi oparte na innowacjach weszły do światowego łańcucha produkcyjnego. Chiny są szczególnie zainteresowane większym zaangażowaniem w Europie, w czym mają im pomóc Jedwabny Szlak i plan Junckera.

Aby osiągnąć założone cele, Chiny wykorzystują okazję, jaka nadarza im się w tym roku, czyli szansę na przyznanie im przez Unię Europejską statusu gospodarki rynkowej (MES). Ułatwiłoby im to eksportowanie nadwyżek produkcyjnych do UE (która jest ich największym partnerem handlowym), Unii zaś utrudniłoby stosowanie procedur antydumpingowych wobec dotowanego przez państwo chińskiego eksportu. UE do tej pory nie wypracowała w tej sprawie spójnego stanowiska. Szacunki wskazują, że uznanie Chin za gospodarkę rynkową może spowodować wzrost bezrobocia w krajach unijnych, nie wiadomo jednak, na ile te prognozy są wiarygodne. Ponadto wielu krajom zależy na dobrych relacjach z Chinami i z przyczyn politycznych są raczej przychylni nadaniu im statusu gospodarki rynkowej. Pozwala to Chinom wywierać presję na państwa członkowskie, a zarazem utrudnia UE wywieranie nacisku na Chiny oraz komplikuje relacje transatlantyczne.