



Kwestia przyznania ChRL statusu gospodarki rynkowej – implikacje dla UE i Polski

Damian Wnukowski

Do grudnia 2016 r. Unia Europejska musi zdecydować, czy przyznać Chinom status gospodarki rynkowej. Skutkowałoby to obniżeniem ceł antydumpingowych na chińskie towary, co mogłoby negatywnie wpłynąć na unijny rynek pracy. Odmowa przyznania statusu może z kolei pogorszyć relacje polityczne i gospodarcze między UE a Chinami. Polska powinna opowiedzieć się za przyznaniem Chinom tego statusu, ale jednocześnie dążyć do wzmocnienia innych instrumentów chroniących rynek UE, zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej z lipca br.

Znaczenie MES. Status gospodarki rynkowej (*market economy status*, MES) oznacza, że rząd danego państwa nie ingeruje w procesy wytwórcze i poziom cen, przez co nie zaburza konkurencji międzynarodowej. Brak tego statusu umożliwia innym krajom obliczanie ceł antydumpingowych na jego eksport na podstawie specjalnej metodologii. Unia Europejska stosuje tzw. metodę państwa zastępczego (*surrogate country*), biorąc pod uwagę ceny w innym kraju mającym MES. W praktyce zatem przyznanie MES danemu państwu wiąże się z obniżeniem ceł antydumpingowych na jego produkty.

W ramach Światowej Organizacji Handlu (WTO) nie wypracowano jednolitych zasad przyznawania MES, dlatego każdy jej członek ustala je sam. UE wykorzystuje do tego pięć kryteriów: 1) niewpływanie rządu na decyzje przedsiębiorstw i alokację zasobów, 2) istnienie efektywnych ram prawnych dotyczących upadłości i własności, 3) istnienie przejrzystego systemu finansowego, 4) stosowanie kodeksu handlowego, 5) brak ingerencji w działania firm prywatnych. Według Unii Chiny spełniają tylko ostatni warunek, ponadto nadmiernie wspierają swój eksport, m.in. poprzez regulowanie cen energii czy ziemi. Pod koniec 2015 r. obowiązywały aż 53 środki antydumpingowe wprowadzone przez UE przeciwko Chinom w WTO – żaden z partnerów handlowych Unii nie był tyłoma objęty. Ochrona rynku unijnego jest szczególnie ważna w związku z nadprodukcją wielu dóbr w Chinach, m.in. stali czy aluminium, i poszukiwaniem dla nich rynków zbytu. Obok Chin na unijnej liście znajduje się jeszcze 14 krajów nieuznawanych za gospodarki rynkowe, m.in. Białoruś i Tadżykistan.

Kontrowersyjny artykuł 15. Według protokołu akcesyjnego Chin do WTO po upływie 15-letniego okresu przejściowego (czyli do 11 grudnia 2016 r.) nie będzie już możliwe obliczanie ceł antydumpingowych według wybranej metodologii (np. państwa zastępczego), jeśli nie są spełnione kryteria gospodarki rynkowej (art. 15, par. a, pkt. ii). Chiny stoją zatem na stanowisku, że od grudnia 2016 r. cła powinny być obliczane automatycznie na podstawie cen chińskich, czyli MES przestałby mieć praktyczne znaczenie. Z dotychczasowych doświadczeń wynika, że cła mogłyby się obniżyć średnio o ok. 30% w stosunku do ustalanych metodą „państwa zastępczego”.

Postanowienia art. 15 są jednak na tyle niejednoznaczne, że trwa spór o ich interpretację. Niektórzy eksperci twierdzą, że kryteria gospodarki rynkowej pozostają w mocy, o czym świadczą inne części protokołu, m.in. o powinności zastosowania cen chińskich w przypadku udowodnienia produkcji bez ingerencji państwa (art. 15, par. a, pkt. i). USA i Kanada już zapowiedziały, że nie zmienią swojej polityki handlowej wobec Chin, gdyż nie spełniają one ich kryteriów MES. Chiny mogą jednak zaskarżyć takie podejście w WTO.

Możliwe skutki gospodarcze. Prognozy skutków przyznania Chinom MES są niejednoznaczne. Ze wstępnych wyliczeń przedstawionych przez Komisję Europejską (KE) wynika, że w UE zagrożonych może być od 63,6 tys. do nawet 211 tys. miejsc pracy związanych z branżami już objętymi postępowaniami antydumpingowymi. Największe zatrudnienie w tych sektorach mają Włochy, Niemcy, Hiszpania, Francja i Portugalia. Polska z 11 tys. miejsc pracy znajduje się na szóstym miejscu. Może ponieść straty zarówno bezpośrednie, jak i pośrednie – spowodowane

problemami swych partnerów handlowych w UE. Z opracowań przygotowanych na zlecenie europejskiego biznesu wynika, że w Unii zagrożonych może być nawet 3,5 mln miejsc pracy (w tym 145–290 tys. w Polsce). Wskazuje się, że straty mogą być nawet większe wobec możliwości wejścia na rynek UE chińskich firm, które dotychczas obawiały się wysokich ceł antydumpingowych. Do tych szacunków należy jednak podchodzić ostrożnie. Warto zaznaczyć, że na niższych cłach mogłyby skorzystać przedsiębiorstwa z UE produkujące w Chinach lub importujące stamtąd tańsze podzespoły. Ponadto tańszy import z Chin skutkuje niższymi cenami produktów w UE, co jest korzystne dla konsumentów. Może to jednak pogłębić już deficyt handlowy Unii z ChRL (180 mld euro w 2015 r.).

Utrzymanie możliwości naliczania wyższych ceł może z kolei spotkać się z reakcją w postaci utrudnień dla unijnych firm na rynku chińskim, np. przez wykorzystanie instrumentów administracyjnych (już będących poważną przeszkodą dla unijnego biznesu). Wojna handlowa na większą skalę jest jednak mało prawdopodobna z uwagi na wielkość handlu dwustronnego (łącznie z usługami – ponad 570 mld euro w 2015 r.) i współzależność partnerów. ChRL jest drugim największym partnerem handlowym UE (po USA), UE zaś – największym partnerem Chin. Ponadto możliwe jest zawieszenie negocjacji nad umową inwestycyjną UE–ChRL oraz ograniczenie zaangażowania Chin w inwestycje w ramach tzw. planu Junckera (wkład szacowany wstępnie na 5–10 mld euro z przewidywanych łącznie 315 mld euro).

Podzielona Unia. Obawa przed negatywnymi skutkami gospodarczymi dla UE przyczynia się do wytworzenia niesprzyjającego Chinom klimatu politycznego. Państwa najbardziej zagrożone, w tym Włochy i Hiszpania, stworzyły tzw. koalicję antydumpingową opowiadającą się za ochroną rynku unijnego, w tym reformą handlowych instrumentów ochronnych (*trade defence instruments*, TDI). Reformę TDI popierają też m.in. Niemcy i Francja. W 2014 r. zmiany w tym obszarze zostały zablokowane przez połowę członków UE – Wielką Brytanię, Holandię czy kraje skandynawskie. Wymienione państwa wyrażają poparcie dla przyznania Chinom MES, podobnie jak niektórzy inni członkowie UE liczący na bliskie relacje gospodarcze z ChRL, m.in. Węgry. Chiny będą zapewne wykorzystywały rozbieżności w tonie Unii (np. przez propozycje inwestycji i bliższych relacji handlowych), aby silniejsze TDI nie uzyskały poparcia większości w Radzie UE.

Ponieważ jednak Wielka Brytania może wystąpić z UE, jej wpływ na kwestie polityki handlowej będzie mniejszy. Tym samym „koalicja antydumpingowa” staje się silniejsza. Wspartą ją też Parlament Europejski (PE). W rezolucji z 12 maja br. zdecydowaną większością głosów (546 do 28) opowiedział się on przeciwko przyznaniu Chinom MES. Stanowisko to trzeba uwzględnić w debacie, gdyż zmiany w regulacjach handlowych muszą zostać zaakceptowane nie tylko przez Radę UE, ale i przez PE.

Sposobem na wyjście z tej sytuacji ma być propozycja KE z 20 lipca br. Zakłada ona likwidację listy państw niemających MES i wprowadzenie nowej metodologii obliczania ceł wobec wszystkich krajów, uwzględniającej wpływ państwa na ceny towarów. Choć szczegółowa propozycja ma zostać przedstawiona pod koniec roku, zapowiedziano, że zapewni ona podobny poziom ochrony jak metoda „państwa zastępczego”. Ponadto wzmocnione mają zostać TDI i środki antysubsydyjne. Łącznie powinno się to przełożyć na skuteczną ochronę rynku UE.

Priorytet UE – uczciwy handel. Interesy UE i Chin w polityce handlowej są w znacznym stopniu sprzeczne. Dlatego decyzja w sprawie instrumentów handlowych stosowanych wobec Chin będzie miała poważne konsekwencje nie tylko dla unijnej gospodarki, lecz także dla dwustronnych relacji politycznych – może np. utrudnić koordynację działań na arenie międzynarodowej. Może się również odbić negatywnie na relacjach politycznych i gospodarczych z innymi partnerami, np. USA, które starają się przekonać Unię, by nie przyznawała Chinom MES. Decyzja ta będzie też sprawdzianem dla UE, jeśli chodzi o pogodzenie wyznawanych przez nią wartości z interesem ekonomicznym.

Wyrażając przywiązanie do zasad prawa międzynarodowego, UE akceptuje formalną zmianę zasad traktowania Chin w WTO. Jawny sprzeciw naraziłby na szwank jej wizerunek i osłabiłby jej pozycję wobec państw kontestujących reguły międzynarodowe, gdy jest to dla nich korzystne (np. Rosji). Biorąc jednak pod uwagę, że chińska gospodarka nie jest transparentna, a państwo wciąż odgrywa w niej ważną rolę, unijny rynek powinien być nadal chroniony przed nieuczciwą konkurencją. Bierność w tej kwestii uderzy w wiarygodność UE jako organizacji strzegącej interesów swoich członków. Staje się to szczególnie istotne wobec rosnącej krytyki Unii spowodowanej wciąż widocznymi efektami kryzysu gospodarczego (m.in. wysokim bezrobociem na południu Unii), Brexitem czy kryzysem uchodźczym.

Dlatego najbardziej prawdopodobnym scenariuszem jest przyjęcie propozycji KE, w tym stworzenie nowej metodologii obliczania ceł i wzmocnienie TDI. Polska powinna popierać to rozwiązanie i włączyć się w jego doprecyzowanie. Może się to wyrazić w poparciu stanowiska Niemiec i Francji z maja br. nawiązującego do postulatów zmian TDI z 2013 r. Zawiera ono m.in. postulat ograniczenia stosowania „zasady mniejszego cła” (*lesser duty rule* – gdy cła są ustalane do wysokości strat firm z UE z powodu dumpingu) i automatycznych działań UE wobec dumpingu (bez zgłoszenia przez państwo członkowskie), co ograniczy ryzyko działań odwetowych. Ważne jest przyspieszenie prac nad nowymi instrumentami ochronnymi, aby nie dopuścić do powstania luki w ochronie rynku UE po 11 grudnia 2016 r. Choć poparcie propozycji Komisji nie będzie sprzyjało wzmocnieniu współpracy polsko-chińskiej, takie rozwiązanie wydaje się najkorzystniejsze, jeśli chodzi o możliwe gospodarcze i społeczne skutki obniżenia ceł. Jednocześnie Polska powinna poprzeć symboliczne przyznanie Chinom MES jako wyraz aprobaty dla zmian rynkowych zachodzących w chińskiej gospodarce.