



Perspektywy polityki handlowej drugiej administracji Donalda Trumpa

Piotr Dzierżanowski, Damian Wnukowski

Kwestie handlowe będą jednym z najważniejszych obszarów aktywności nowej administracji USA, która może stosować agresywne metody negocjacyjne, aby uzyskać koncesje ekonomiczne i polityczne. Potencjalne zmiany w polityce USA, w tym zwiększenie ceł, będą miały konsekwencje dla handlu światowego i mogą dotknąć wszystkich partnerów Stanów Zjednoczonych. Z perspektywy UE konieczne jest przygotowanie się do nacisków ze strony amerykańskiej i szukanie możliwości porozumienia, aby ewentualny spór gospodarczy nie naruszył strategicznej współpracy Unii z USA w dziedzinie bezpieczeństwa.

Uwarunkowania. USA notują strukturalne deficyty w handlu zagranicznym, które pogłębiły się w latach 90. XX w., a zwłaszcza po 2001 r., gdy Chiny wstąpiły do WTO. Według danych administracji USA w 2023 r. deficyt w handlu towarami i usługami wystąpił w relacjach ze wszystkimi głównymi partnerami: Chinami (252,1 mld dol.), Meksykiem (162,1 mld dol.), UE (125,1 mld dol.), Wietnamem (102,9 mld dol.), Japonią (66,1 mld dol.), Koreą Płd. (40,8 mld dol.) i Kanadą (40,6 mld dol.). W relacjach z państwami UE występują istotne różnice – USA mają deficyt przede wszystkim z Niemcami (87 mld dol.), Włochami (47,1 mld dol.) i Francją (17,4 mld dol.). Z niektórymi krajami notują niewielkie nadwyżki – np. z Hiszpanią i Chorwacją, a także w relacjach z Holandią (62,5 mld dol.) i Belgią (16,3 mld dol.), co wynika głównie z rejestrowania unijnego importu w holenderskich i belgijskich portach. Według danych GUS w 2023 r. Polska miała z USA deficyt w handlu towarami (liczony według kraju pochodzenia, ok. 4,1 mld dol.) oraz nadwyżkę w handlu usługami (ok. 6 mld dol.).

USA przyjmują nadwyżki produkcyjne partnerów, którzy zarobione pieniądze często inwestują na rynku amerykańskim, np. w obligacje skarbowe, akcje i nieruchomości. Pozwala to m.in. na utrzymywanie niskiego kursu ich walut, który wzrósłby ze względu na zwiększony popyt, gdyby nadwyżki zamieniano na waluty lokalne. Sytuacja ta ma dla USA zalety, m.in. w postaci obniżenia kosztów importu oraz [dominacji dolara jako globalnej](#)

[waluty handlowej i rezerwowej](#). Negatywnie wpływa jednak na konkurencyjność cenową amerykańskiego eksportu. Lata przenoszenia produkcji za granicę spowodowały także, że USA uzależnione są od importu – zarówno w zakresie produktów przemysłowych, jak i półproduktów. Problemami dla USA pozostają też m.in. kradzież własności intelektualnej (przede wszystkim w ChRL), ograniczony dostęp towarów amerykańskich do rynków zagranicznych (np. w UE czy ChRL) i do zamówień publicznych w państwach trzecich czy wymuszony transfer technologii. Kwestią sporną w relacjach z innymi państwami mogą stać się także leżące u podstaw deficytów handlowych USA [nierównowagi w gospodarkach ich partnerów](#).

Możliwe kierunki działań USA. Trump i jego współpracownicy odróżniają „wolny handel”, czyli obecny system, który ich zdaniem jest niekorzystny dla USA, od „uczciwego handlu”, który miałyby być bardziej zrównoważony i chronić amerykańskie interesy. Głównym celem polityki handlowej nowej administracji ma być wzmocnienie bazy wytwórczej w USA, kluczowej w kontekście bezpieczeństwa oraz dostępu do stabilnej i dobrze płatnej pracy dla osób bez wyższego wykształcenia, którzy stanowią ważną część bazy wyborczej Trumpa.

Biorąc pod uwagę deklaracje Trumpa z kampanii wyborczej i jego działania w czasie poprzedniej kadencji w latach 2017–2021, podejmie on kroki na rzecz zmniejszenia deficytów handlowych. Może się to odbyć poprzez przekonywanie

partnerów do zwiększania zakupów amerykańskich towarów oraz nakładanie ceł (prezydent-elekt zapowiadał np. wprowadzenie opłat w wysokości 10–20% na wszystkie towary sprowadzane do USA) – będzie to uzasadniane np. [potrzebami bezpieczeństwa państwa](#), tak jak podczas pierwszej kadencji. Cła miałyby też skłaniać do inwestowania w USA. Działania te doprowadzą głównie do tzw. przesunięć handlowych, czyli przekierowania przez amerykańskich partnerów eksportu na inne rynki, np. do UE. Wyprodukowane w warunkach nierynkowej przewagi konkurencyjnej dobra (np. z Chin) będą jednak obecne na rynku światowym, sztucznie obniżając ceny i utrudniając zwiększanie globalnej konkurencyjności przedsiębiorstw amerykańskich. W przypadku zróżnicowania stawek celnych niektóre kraje mogłyby ponadto reeksportować towary z innych państw do USA (co miało miejsce np. w przypadku [paneli słonecznych z ChRL](#)) lub eksportować tam własną produkcję, zaspokajając potrzeby krajowe importem.

USA mogą również wymagać od partnerów zmian w wewnętrznej polityce gospodarczej. Mogłoby to dotyczyć np. zaprzestania wymuszania transferu technologii czy praktyk protekcjonistycznych na rynku zamówień publicznych. Możliwe jest też, że postulaty USA dotyczyć będą głębszych kwestii, np. relacji na rynku pracy (regulacje w tym zakresie są [w umowie USMCA zawartej za pierwszej kadencji Trumpa](#)), finansowania przedsiębiorstw czy systemu pomocy publicznej. Choć nie wpływają one na handel bezpośrednio, to prowadzą do powstawania nierynkowych przewag konkurencyjnych i są niekorzystne dla innych krajów.

Strategia negocjacyjna. Podstawą strategii negocjacyjnej administracji Trumpa, w tym w kwestiach gospodarczych, stanie się prawdopodobnie nieprzewidywalność i transakcyjność. Jej elementem będzie stawianie zaskakujących i trudnych do realizacji żądań (na co wskazuje np. zapowiedź przejścia przez USA kontroli nad Grenlandią i Kanałem Panamskim), mających stanowić punkt wyjścia do rozmów. Groźby ograniczenia dostępu do rynku amerykańskiego, w tym przez podwyższenie ceł, mają dawać USA przewagę negocjacyjną, skłaniać drugą stronę do ustępstw i przyśpieszać tempo rozmów. Przy braku postępu w negocjacjach możliwe będzie tymczasowe nałożenie opłat przez USA, aby pokazać ich determinację i możliwe koszty dla drugiej strony. Działania tego rodzaju podejmowała pierwsza administracja Trumpa np. w stosunku do ChRL, co doprowadziło do zawarcia tzw. [umowy pierwszej fazy](#) z 2020 r. W odpowiedzi partnerzy handlowi mogą wprowadzić własne obostrzenia, co mogłoby doprowadzić do eskalacji. Nowe władze USA nie będą skłonne do przestrzegania zawartych umów handlowych i zasad WTO, zwłaszcza w kontekście [paraliżu systemu rozwiązywania sporów w tej organizacji](#), do którego doprowadziła pierwsza administracja Trumpa.

Powyższe metody amerykańskiej presji mogą częściej niż w trakcie pierwszej kadencji Trumpa być powiązane z kwestiami pozagospodarczymi. Prezydent-elekt sygnalizuje m.in. wprowadzenie na początku kadencji 10-procentowych dodatkowych ceł na towary z ChRL (w kampanii groził też nałożeniem na towary z Chin opłat w wysokości 60%) i 25-

procentowych na produkty z Meksyku i Kanady), o ile państwa te nie podejmą działań na rzecz [ograniczenia napływu fentanylu](#) i nielegalnej migracji (według ostatnich doniesień medialnych rozważane jest też stopniowe wprowadzanie ceł). Podobne ostrzeżenia Trump kieruje wobec państw dążących do odejścia od rozliczeń w [dolarze, czyli np. uczestników formatu BRICS+](#). Naciski na partnerów USA będą miały na celu również skłonienie ich do zaostrzenia polityki wobec ChRL, co może powodować napięcia z państwami silnie powiązanymi gospodarczo z Chinami. Będzie to ważne dla UE i jej członków, zwłaszcza w [kontekście ich ewoluującego podejścia do Chin](#).

Wnioski. Choć trudno określić, w jakim stopniu Trump zrealizuje zapowiedzi dotyczące wprowadzenia ceł i innych barier, działania te zwiększą nieprzewidywalność polityki gospodarczej USA i krótkoterminowo negatywnie odbiją się na handlu międzynarodowym. Według Kilońskiego Instytutu Gospodarki Światowej nałożenie ceł na dużą skalę (w tym 60-procentowych na import z ChRL) wpłynęłoby na zmniejszenie handlu globalnego o 2,5% w pierwszym roku, a w dłuższej perspektywie o ok. 3% (bez uwzględnienia m.in. dodatkowych opłat na towary z Meksyku i Kanady oraz reakcji innych państw). Choć polityka handlowa administracji Trumpa wspierałaby podmioty produkujące w USA, to cła na wszystkie towary zwiększyłyby koszty komponentów, a przez to ograniczyły korzyści z silniejszej ochrony rynku. W efekcie mogłoby dojść do zaburzeń w łańcuchach dostaw do USA i wzrostu kosztów dla amerykańskich konsumentów. Atutem UE w relacjach z USA jest rozmiar jej rynku i zamożność społeczeństw. Dobrze zaplanowane działania odwetowe (np. ograniczające dostęp do jednolitego rynku) mogłyby skutecznie uderzać w amerykańskich eksporterów. W tym kontekście istotne będzie utrzymywanie kontaktu z grupami interesu z USA, które mogłyby wpływać na administrację Trumpa, wskazując na potencjalne szkody dla amerykańskiej gospodarki. Konsultacje w sprawie reakcji na działania USA powinny być prowadzone z partnerami również narażonymi na ich efekty, np. Japonią i Koreą Płd.

Należy brać pod uwagę możliwość powiązania przez USA kwestii handlu z bezpieczeństwem, w tym obecnością wojsk amerykańskich w Europie. W związku z tym UE i jej państwa członkowskie powinny rozważyć m.in. zwiększenie zakupów amerykańskiego LNG, technologii jądrowych i uzbrojenia, co byłoby korzystne dla bezpieczeństwa Unii i jednocześnie wpływałoby na redukcję deficytu handlowego USA. Warte rozważenia są działania sprzyjające zwiększeniu zakupów produktów amerykańskich w ramach zamówień publicznych. Możliwa jest także próba zaostrzenia kursu Unii wobec ChRL w sferze gospodarczej i technologicznej, m.in. przez koordynację z USA użycia instrumentów handlowych (w tym kontroli eksportu) i dywersyfikacji dostaw [surowców krytycznych](#), np. w ramach Rady ds. Handlu i Technologii (może ona służyć też koordynacji działań w innych obszarach). Sprzyjałoby to strategicznej współpracy UE–USA i zwiększaniu bezpieczeństwa (w tym ekonomicznego) Unii. Polska, która mogłaby silnie odczuć zaburzenia w handlu Unii ze Stanami Zjednoczonymi, może wspierać powyższe działania w ramach prezydentury w Radzie UE, przypadającej na początek kadencji Trumpa.