Polski
Instytut
Ekonomiczny

Skutki amerykańsko-chińskiej wojny handlowej dla międzynarodowych łańcuchów dostaw

KWIECIEŃ 2020

WARSZAWA

ISBN 978-83-66306-66-0

Warszawa, kwiecień 2020 r.
Autor: Łukasz Ambroziak
Konsultacja i współpraca: Janusz Chojna
Redakcja merytoryczna: Piotr Arak
Redakcja: Jakub Nowak, Małgorzata Wieteska
Projekt graficzny: Anna Olczak
Współpraca graficzna: Liliana Gałązka, Tomasz Gałązka, Sebastian Grzybowski
Skład i łamanie: Sławomir Jarząbek
Polski Instytut Ekonomiczny
Al. Jerozolimskie 87
02-001 Warszawa
© Copyright by Polski Instytut Ekonomiczny

ISBN 978-83-66306-66-0

Spis treści

Kluczowe wnioski 4

Raport w liczbach 6

Wprowadzenie 8

Kalendarium wojny: od wybuchu do zawieszenia broni 10

Wpływ dodatkowych ceł na handel amerykańsko-chiński 13

Wpływ wojny handlowej na globalne łańcuchy dostaw 18

Handel UE z USA i Chinami w dobie wojny handlowej 24

Skutki sankcji dla polskiej wymiany handlowej 27

Potencjalne skutki porozumienia ETA dla handlu międzynarodowego 29

Skuteczność instrumentów polityki handlowej w dobie globalnych łańcuchów wartości 32

Spór handlowy USA-Chiny a Światowa Organizacja Handlu 35

Bibliografia 36

Spis tabel, rysunków i wykresów 37

Kluczowe wnioski

- Od dawna w światowej gospodarce nie doszło do tak silnego zaostrzenia działań protekcjonistycznych, jak obserwowane od początku 2018 r. w handlu między USA i Chinami. W ciągu niespełna dwóch lat średnia stawka celna w amerykańskim imporcie towarów z Chin wzrosła z 3 proc. do 21 proc. na początku 2020 r., a w chińskim imporcie z USA – z 8 proc. do 21 proc.
- Sankcje we wzajemnym handlu przyczyniły się do załamania amerykańsko-chińskiej wymiany towarowej w 2019 r. Jednocześnie zyskały inne kraje, zarówno jako dostawcy towarów do USA i Chin, jak i odbiorcy towarów amerykańskich i chińskich. Największymi beneficjentami wojny handlowej stały się Wietnam i Tajwan, które wyraźnie zwiększyły eksport do USA.
- Wysoką dynamikę obrotów towarowych krajów UE (w tym Polski) z USA i Chinami w 2019 r. można również częściowo wyjaśnić efektem przesunięcia wywołanego napięciami na linii Waszyngton-Pekin. W szczególności wojna handlowa przyczyniła się do blisko 10-procentowego wzrostu polskiego importu z Chin, a w konsekwencji pogłębienia deficytu handlowego z tym krajem (w 2019 r. wyniósł on 26,5 mld EUR).
- Najbardziej widocznym efektem prowadzonej wojny handlowej było bez wątpienia zmniejszenie amerykańskiego deficytu w handlu towarami z Chinami. W 2019 r. jego wartość zmniejszyła się o 73,9 mld USD, tj. o 17,6 proc. (r/r).
- Wojna handlowa wywołała zakłócenia w globalnych łańcuchach dostaw, w szczególności w krajach Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej. Spadek amerykańskiego popytu na produkowane w Chinach wyroby objęte dodatkowym cłem w przywozie na rynek amerykański skutkował zmniejszeniem dostaw półproduktów z tych krajów.
- Napięcia na linii Waszyngton-Pekin bez wątpienia przyspieszyły zmiany zachodzące nie tylko w światowym handlu, ale również w globalnym systemie produkcji. Rosnące jednostkowe koszty pracy w Chinach coraz częściej przyczyniały się do przenoszenia produkcji do sąsiednich krajów o niższych kosztach wytwarzania, m.in. Wietnamu, Malezji, Tajlandii, a także na Tajwan. Sankcje wprowadzone w handlu amerykańsko-chińskim przyczyniły się do nasilenia tego zjawiska.
- Zmiany zachodzące w globalnych sieciach dostaw stymulowane sporem handlowym wydają się być nieodwracalne i nawet zniesienie sankcji w handlu USA z Chinami nie spowoduje powrotu do stanu wyjściowego.
- Umowa gospodarczo-handlowa między Stanami Zjednoczonymi a Chinami (ETA), która weszła w życie 15 lutego 2020 r. nie obniżyła w zasadzie poziomu protekcji w handlu między obu krajami. Nadal dodatkowymi cłami było objęte ponad 2/3 amerykańskiego importu z Chin i ponad 80 proc. chińskiego importu z USA. Stanowiło to około 3 proc. światowego handlu towarami.
- Umowa ETA ma charakter asymetryczny i przewiduje znacznie większe korzyści dla strony amerykańskiej, która dla dużej części importu towarów z Chin utrzymała 25-procentowe cło. Chiny zaś zobowiązały się m.in. do zakupu w latach 2020-2021 amerykańskich towarów i usług

o wartości 200 mld USD. Wśród towarów dodatkowy import ma objąć wyroby przemysłowe (m.in. samochody, leki, maszyny i urządzenia), artykuły rolne oraz surowce energetyczne.

- Wejście w życie porozumienia ETA może wywołać klasyczne efekty przesunięcia strumieni handlu. Aby wypełnić swoje zobowiązania wobec USA, chińscy importerzy zmniejszą prawdopodobnie przywóz tych towarów od innych dostawców zagranicznych, w tym z krajów UE. Najbardziej mogą ucierpieć Niemcy – kraj o silnych powiązaniach handlowych z Chinami.
- Bezpośredni polski eksport towarów do Chin może jednak relatywnie niewiele ucierpieć z powodu przesunięć strumieni handlu. Większego ujemnego wpływu umowy można natomiast spodziewać się w pośrednim eksporcie na rynek chiński poprzez Niemcy. Najbardziej narażone na spadek eksportu będą m.in. niemieckie samochody oraz maszyny i urządzenia. Wyroby te wytwarzane są w ramach globalnych łańcuchów wartości, w których Polska jest poddostawcą półproduktów.
- Epidemia koronawirusa obserwowana w Chinach od początku 2020 r. stawia pod znakiem zapytania możliwości realizacji dodatkowych zakupów amerykańskich towarów przez Chiny, przewidzianych w umowie ETA. Spowolnienie chińskiej gospodarki będące efektem występowania koronawirusa zmniejsza popyt, zarówno na dobra konsumpcyjne, jak i dobra zaopatrzeniowe dla przemysłu. Należy spodziewać się, że im dłużej trwa epidemia, tym większa będzie skala spadku popytu i mniejsze prawdopodobieństwo zrealizowania zobowiązań przez stronę chińską.

Raport w liczbach

3 proc.	światowego handlu objęto dodatkowymi cłami wynikającymi z wojny handlowej USA-Chiny
2/3	amerykańskiego importu z Chin objęto dodatkowymi cłami na początku 2020 r.
80 proc.	chińskiego importu z USA objęto dodatkowymi cłami na początku 2020 r.
200 mld USD	wyniesie wartość towarów i usług, które Chiny zobowiązały się zakupić od Stanów Zjednoczonych w latach 2020-2021 na mocy Umowy o współpracy gospodarczo-handlowej.
o 73,9 mld USD o 17,6 proc.	zmniejszył się w 2019 r. deficyt w handlu towarami USA z Chinami w porównaniu z 2018 r.
26,5 mld EUR	wyniosła wartość deficytu w polskim handlu towarami z Chinami w 2019 r.
o 9,9 proc.	zwiększył się w 2019 r. polski import towarów z Chin w porównaniu z 2018 r.

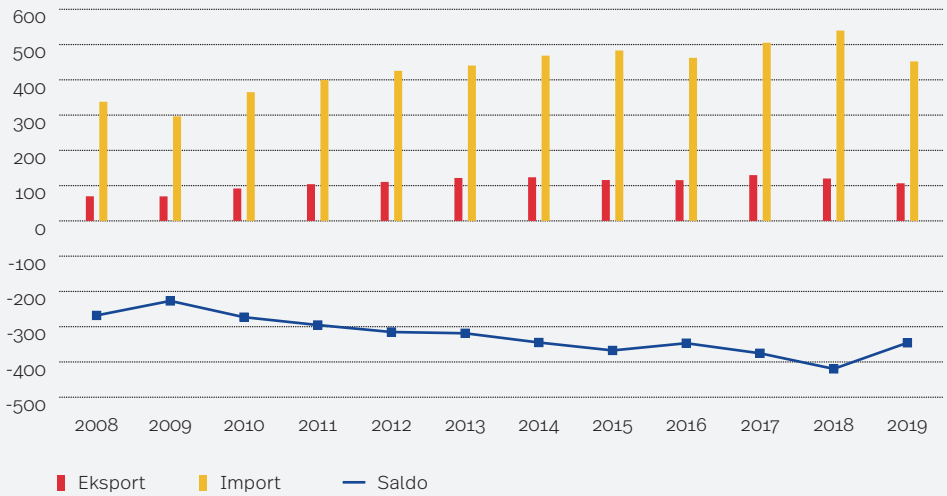
3,2 proc.	amerykańskiej wartości dodanej znalazło się w chińskim eksporcie komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych w 2015 r.
5,7 proc.	chińskiej wartości dodanej znalazło się w amerykańskim eksporcie pojazdów samochodowych w 2015 r.
49 proc.	unijnego eksportu (UE-27) stanowił w 2018 r. niemiecki eksport do Chin
43,7 proc.	polskiego eksportu do Chin w 2018 r. stanowiły produkty objęte dodatkowymi zakupami przez stronę chińską na mocy umowy EPA

Wprowadzenie

Od początku 2018 r. w handlu międzynarodowym mamy do czynienia ze zjawiskiem nieobserwowanym od dawna. Doszło bowiem do niespotykanego od kilku dekad nasilenia się tendencji protekcjonistycznych w handlu towarami między Stanami Zjednoczonymi a Chinami. Protekcjonizm ten polegał na wprowadzaniu dodatkowych ceł we wzajemnym amerykańsko-chińskim handlu. **W ciągu niespełna dwóch lat średnia stawka celna w amerykańskim imporcie towarów z Chin wzrosła z 3 proc. do 21 proc. na początku 2020 r., a w chińskim imporcie z USA – z 8 proc. do 21 proc. Na początku 2020 r. dodatkowymi cłami objęte było ponad 2/3 amerykańskiego importu z Chin i ponad 80 proc. chińskiego importu z USA.** Cła dotyczyły zatem około 3 proc. światowego handlu towarami.

Jedną z przyczyn nałożenia ceł w przywozie chińskich towarów do USA był pogłębiający się od 2001 r. (wejście Chin do Światowej Organizacji Handlu) deficyt w handlu z Państwem Środka. W 2018 r. jego wartość wyniosła 420 mld USD i była blisko dwukrotnie wyższa niż w 2009 r. (wykres 1). Kwestionowane przez administrację amerykańską były również ograniczenia w inwestowaniu w Chinach, a w szczególności konieczność posiadania chińskiego partnera przez firmy amerykańskie pragnące wejść na tamtejszy rynek. W świetle zasad Światowej Organizacji Handlu takie ograniczenia są zabronione. Według Amerykanów, praktyki chińskie nie zapewniały dostatecznej ochrony praw własności intelektualnej i sprzyjały wykradaniu amerykańskich technologii.

↘ Wykres 1. Handel towarami Stanów Zjednoczonych z Chinami w latach 2008-2019 (w mld USD)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie danych USA Trade Online (2020).

Celem tego opracowania jest ocena dotychczasowego wpływu amerykańsko-chińskiej wojny handlowej na zmiany w handlu światowym oraz globalnych łańcuchach dostaw. W szczególności przedstawione będą konsekwencje dla handlu Unii Europejskiej, w tym Polski. Analiza obejmuje okres wojny handlowej między USA a Chinami do momentu wejścia w życie porozumienia gospodarczo-handlowego w lutym 2020 r. oraz zawiera szacunki jego potencjalnego wpływu na handel międzynarodowy.

Na potrzeby opracowania wykorzystano szereg źródeł informacji i danych, w szczególności: informacje Urzędu Przedstawiciela Handlu USA (USTR), dane Departamentu Handlu Stanów Zjednoczonych, dane *International Trade Center*, dane z bazy WITS-Comtrade, Eurostat-Comext oraz dane handlowe Głównego Urzędu Statystycznego. Do analizy pochodzenia wartości dodanej w eksporcie posłużono się danymi z bazy OECD *Trade in Value Added* (TiVA).

Kalendarium wojny: od wybuchu do zawieszenia broni

Początki trwającego obecnie sporu handlowego Stanów Zjednoczonych z Chinami sięgają stycznia 2018 r., kiedy to nałożono dodatkowe cła w przywozie do USA pralek i paneli słonecznych. **W marcu wprowadzono dodatkowe cło w wysokości 25 proc. w przywozie stali i wyrobów stalowych oraz w wysokości 10 proc. w przywozie aluminium.** Podstawą prawną tego kroku była sekcja 232 ustawy o rozwoju handlu z 1962 r., zgodnie z którą możliwe jest nałożenie ceł, jeśli nadmierny import jakiegoś artykułu zagraża bezpieczeństwu narodowemu (Gadomski, 2018). Pierwotnie cło miało objąć import ze wszystkich krajów, ostatecznie jednak wielu z nich, m.in. Unii Europejskiej, Australii, Brazylii, Argentyny, Korei Południowej, nie objęto tymi sankcjami.

W odpowiedzi na działania administracji amerykańskiej **Na początku kwietnia 2018 r. Chiny wprowadziły cła odwetowe w wysokości 15-25 proc. w przywozie ponad 100 amerykańskich produktów.** Objęły one m.in. wieprzowinę, orzechy, wiele rodzajów owoców oraz alkohol etylowy.

Na początku lipca 2018 r. amerykańskie sankcje objęły kolejne ponad 1700 towarów chińskich, których wartość importu szacowana była na 34 mld USD (USTR, 2019). Dodatkowe cło nałożono m.in. na szereg towarów z działu maszyny i urządzenia mechaniczne oraz elektryczne, samochody osobowe oraz niektóre przyrządy i aparaturę precyzyjną. Sankcje nie objęły w zasadzie komputerów, laptopów, nośników pamięci, telefonów komórkowych, monitorów, odbiorników telewizyjnych, kamer wideo i aparatów fotograficznych. Podstawą prawną nałożenia ceł była sekcja 301 ustawy o handlu z 1974 r. Śledztwo przeprowadzone na tej podstawie przez Urząd Przedstawiciela Handlu USA (USTR) wykazało stosowanie nieuczciwych praktyk przez stronę chińską. Były to przede wszystkim praktyki dyskryminujące wobec podmiotów amerykańskich. Stwierdzono bowiem, że chiński rząd wymusza transfer technologii, stosując jednocześnie ograniczenia dla inwestorów zagranicznych.

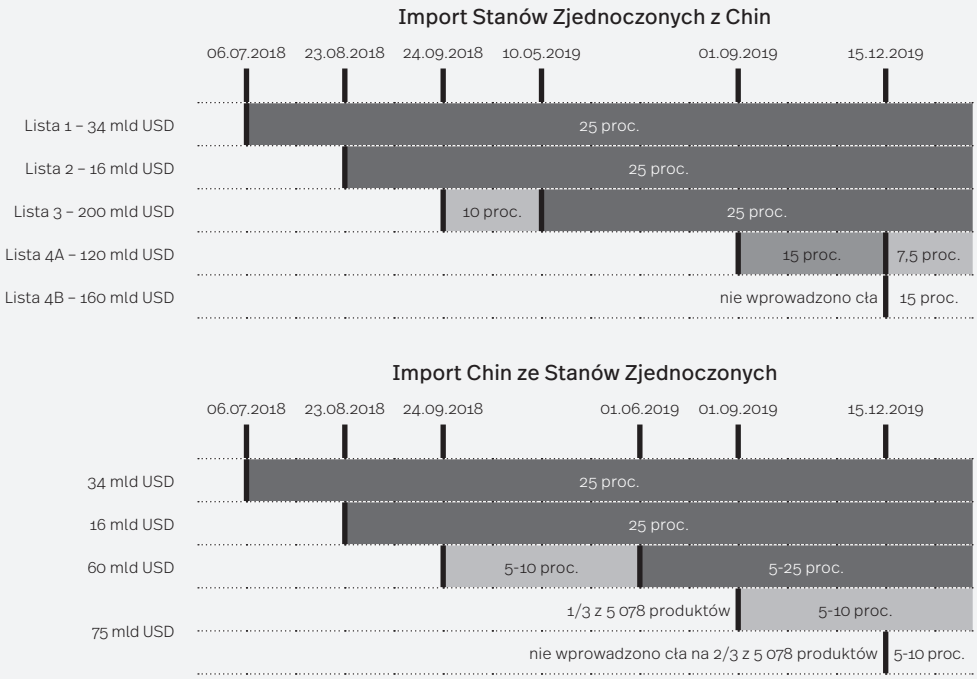
Cła odwetowe objęły w przywozie do Chin ponad 700 amerykańskich towarów, których wartość importu wyniosła 34 mld USD (Brown, 2019). Na liście znalazły się prawie wyłącznie produkty rolno-spożywcze – nieprzetworzone surowce (w tym m.in. soja) oraz gotowe produkty spożywcze (np. przetwory z mięsa i ryb, masło, mleko w proszku).

Kolejne sankcje strony zastosowały w sierpniu 2018 r. W przywozie zarówno do Chin z USA, jak i do USA z Chin, objęły one produkty o wartości importu równej po 16 mld USD. USA wprowadziły cło w wysokości 25 proc. w przywozie ponad 300 towarów z Chin, m.in. tworzyw sztucznych i wyrobów z nich, silników wysokoprężnych, elektronicznych układów scalonych, ciągników rolniczych. Dodatkowe cła w wysokości 25 proc. zaczęły obowiązywać w przywozie do Chin ponad 500 amerykańskich towarów, m.in. węgla, ropy naftowej, gazu ziemnego, różnego rodzaju odpadów (np. z tworzyw sztucznych, tkanin) i złomu (np. ze stali, aluminium) oraz autobusów i samochodów.

We wrześniu 2018 r. administracja amerykańska wprowadziła 10-procentowe cło w przywozie z Chin ponad 8600 towarów. Wartość importu tych towarów oszacowano na

200 mld USD. W maju 2019 r. cła na tę grupę produktów podwyższono do 25 proc., a w październiku 2019 r. – do 30 proc. **W odpowiedzi na nałożone sankcje Chiny zaczęły pobierać dodatkowe cło w wysokości 5-10 proc. w przywozie ponad 7300 amerykańskich towarów (z czego około 5 proc. stanowiły produkty rolno-spożywcze), których wartość importu wynosiła około 60 mld USD.** W czerwcu 2019 r. cło na te produkty podniesiono nawet do 25 proc.

↘ Rysunek 1. Kalendarium wojny handlowej USA-Chiny



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: USTR (2019); Brown (2019).

We wrześniu 2019 r. weszło w życie dodatkowe cło w wysokości 15 proc. na ponad 5600 chińskich produktów (20 proc. z nich stanowiły produkty rolno-spożywcze), mających w imporcie do USA wartość 112 mld USD. W październiku zaś planowano zwiększenie do 30 proc. wartości karnych ceł w przywozie do USA chińskich produktów, na które cło wprowadzono w trzech transzach w 2018 r. Ostatecznie jednak ceł nie podniesiono. Z kolei **Chiny wprowadziły we wrześniu 2019 r. dodatkowe cło w wysokości 5-10 proc. w przywozie 1/3 towarów z listy ponad 5000 produktów o wartości 75 mld USD.** Sankcje na pozostałe towary z tej listy miały wejść w życie 15 grudnia 2019 r., podobnie jak cła w przywozie do USA blisko 900 chińskich towarów o wartości importu szacowanej na 160 mld USD.

15 stycznia 2020 r., po kilkunastomiesięcznej wojnie handlowej, zawarto Umowę gospodarczo-handlową między Stanami Zjednoczonymi

a Chinami (*Economic and Trade Agreement*, ETA), będącą pierwszym etapem szerszego porozumienia handlowego między obu krajami (Phase 1 Deal) (ETA, 2020). Porozumienie odnosi się do wielu istotnych kwestii związanych z wzajemną wymianą handlową, w szczególności – ochrony praw własności intelektualnej, transferu technologii, usług finansowych, rolnictwa, waluty czy możliwości zwiększenia handlu (ETA, 2020). **Jednakże zobowiązania Chin dotyczą przede wszystkim dwóch kwestii: powstrzymania się od dewaluacji juana w celach handlowych oraz dodatkowego (ponad poziom importu z USA w 2017 r.) zakupu w latach 2020-2021 amerykańskich towarów i usług o wartości 200 mld USD** (z czego wartość dodatkowego chińskiego importu w pierwszym roku wyniesie 76,7 mld USD, a w drugim 123,3 mld USD). W porozumieniu wyszczególniono 23 kategorie produktów i usług, mające być przedmiotem importu Chin, które przyporządkowano do czterech grup produktów. Były to: wyroby przemysłowe, towary rolne, surowce energetyczne oraz usługi (tabela 1).

↘ Tabela 1. Dodatkowy import amerykańskich towarów i usług przez Chiny przewidziany w Umowie EPA (w mld USD)

Kategoria produktu		Rok 1.	Rok 2.	Ogółem
Wyroby przemysłowe	maszyny dla przemysłu, maszyny i sprzęt elektryczny, produkty farmaceutyczne, samoloty, samochody, przyrządy optyczne i medyczne, żelazo i stal, pozostałe wyroby przemysłowe	32,9	44,8	77,7
Towary rolne	rośliny oleiste, mięso, zboża, bawełna, pozostałe towary rolne, owoce morza	12,5	19,5	32,0
Surowce energetyczne	ciekły gaz ziemny, ropa naftowa, produkty rafinacji, węgiel	18,5	33,9	52,4
Usługi	opłaty za korzystanie z własności intelektualnej, podróże służbowe i turystyka, usługi finansowe i ubezpieczeniowe, pozostałe usługi, usługi w chmurze	12,8	25,1	37,9
Ogółem		76,7	123,3	200,0

Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: ETA (2020).

Ponadto strony zobowiązały się do niezwiększania poziomu ceł we wzajemnym handlu. Stany Zjednoczone nie wprowadziły z dniem 15. grudnia dodatkowych ceł w wysokości 15 proc. w przywozie chińskich towarów o wartości 160 mld USD (lista 4B). Cło w wysokości 15 proc. wprowadzone we wrześniu 2019 r. na chińskie towary warte 120 mld USD (lista 4A) zostało obniżone do 7,5 proc., a cło w wysokości 25 proc. na towary o wartości 250 mld USD (lista 1, 2 i 3) pozostawiono bez zmian. Również nie wprowadzono planowanych sankcji w przywozie do Chin z USA pozostałych 2/3 towarów z listy ponad 5000 produktów. W porozumieniu nie uwzględniono kwestii subsydiowania chińskich przedsiębiorstw, ma to być przedmiotem uzgodnień w kolejnej fazie negocjacji.

Wpływ dodatkowych ceł na handel amerykańsko-chiński

Sankcje uderzyły najpierw w eksporterów amerykańskich

Nałożenie dodatkowych ceł we wzajemnym handlu amerykańsko-chińskim spowodowało klasyczne efekty handlowe związane ze zmianą poziomu protekcji, a mianowicie efekt kreacji i przesunięcia. Ich kierunek był odwrotny do efektów obserwowanych w przypadku obniżki ceł.

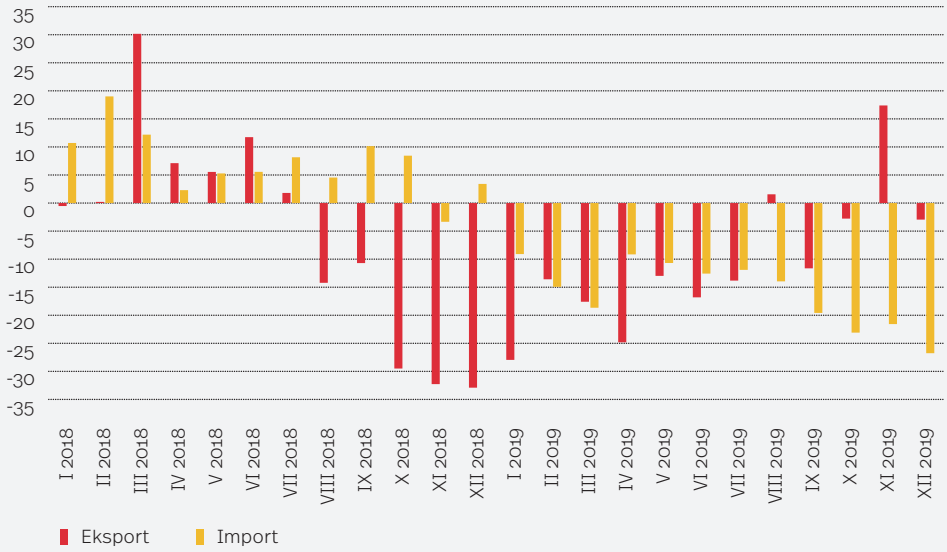
Nałożenie dodatkowego cła w przywozie chińskich towarów do Stanów Zjednoczonych przyczyniło się do wzrostu cen tych towarów na rynku amerykańskim, spadku ich cenowej konkurencyjności, a w konsekwencji do spadku popytu i mniejszego przywozu. Analogiczny mechanizm zadziałał w przywozie amerykańskich towarów do Chin po objęciu ich karnym cłem. Efekt kreacji związany z nałożonymi cłami był zatem ujemny.

Efekty wojny handlowej jako pierwsi odczuli eksporterzy amerykańscy. Począwszy od sierpnia 2018 r. eksport do Chin malał w tempie dwucyfrowym, a w ostatnich dwóch miesiącach 2018 r. notowano – w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego –nawet ponad trzydziestoprocentowe spadki sprzedaży na rynku chińskim (wykres 2). W 2019 r. miesięczne spadki były mniejsze, ale w większości dwucyfrowe (wyjątkiem był tylko sierpień i listopad z dodatnią dynamiką, r/r).

Głównym źródłem załamania amerykańskiego eksportu do Chin był spadek dostaw soi, objętej 25-procentowym cłem na początku lipca 2018 r. Przed wprowadzeniem sankcji do Chin trafiało około 60 proc. amerykańskiej soi sprzedawanej za granicą. W drugim półroczu 2018 r. wartość amerykańskiego eksportu tego produktu do Chin wyniosła zaledwie 0,2 mld USD wobec blisko 8,4 mld USD rok wcześniej. **Mniejszą sprzedaż na rynku chińskim udało się amerykańskim producentom tylko częściowo zrekompensować zwiększonymi dostawami do krajów UE (m.in. Włoch, Hiszpanii, Holandii, Wielkiej Brytanii), a także Argentyny, Iranu, Egiptu, Meksyku i Kanady.** Łącznie w drugim półroczu 2018 r. wyeksportowano z USA o 35 proc. mniej soi niż w analogicznym okresie roku poprzedniego. **Chiny zastąpiły droższą – o wartość nałożonego cła – amerykańską soję głównie zwiększonymi dostawami z Brazylii.** W 2018 r. aż 3/4 chińskiego importu soi pochodziło z tego kraju, a w porównaniu z 2016 r. nastąpił dwukrotny wzrost wartości brazylijskich dostaw.

Do spadku w amerykańskim eksporcie do Chin w ostatnim kwartale 2018 r. przyczynił się także mniejszy popyt Chin na ropę naftową, samochody o pojemności silnika od 1,5 dm^3 do 3 dm^3, odpady i złom miedziowy. W przywozie tych towarów z USA do Chin 25-procentowe cło nałożono w trzecim kwartale 2018 r.

↘ Wykres 2. Zmiany wartości amerykańskiego handlu towarami z Chinami w ujęciu miesięcznym w latach 2018-2019 (w proc., r/r)



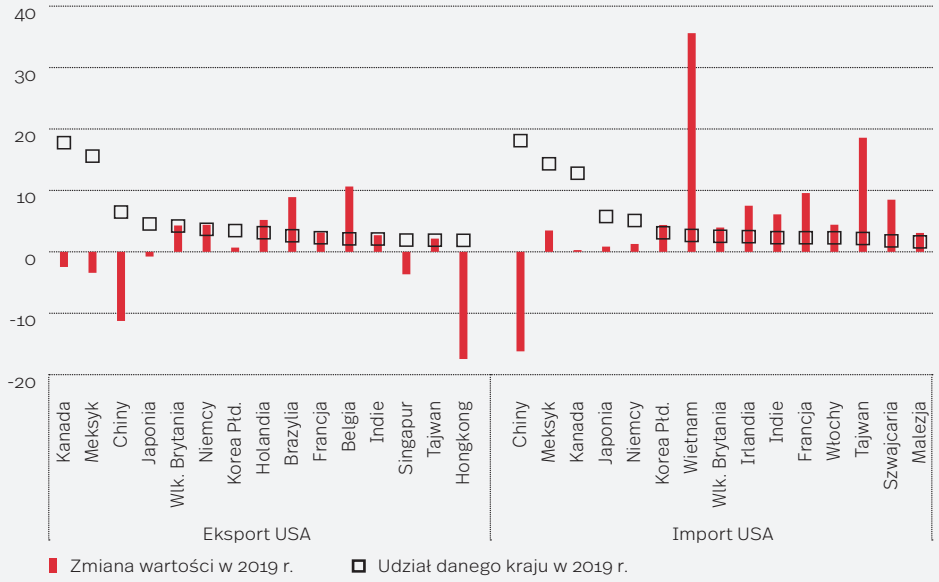
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: USA Trade Online (2020).

Nieco później skutki wprowadzonych sankcji odczuli eksporterzy chińscy. **Do spowolnienia wzrostu amerykańskiego importu z Chin doszło pod koniec 2018 r., a załamanie nastąpiło w styczniu 2019 r.** Wartość chińskich dostaw do USA zmalała o blisko 10 proc. w porównaniu ze styczniem roku poprzedniego. W kolejnych miesiącach notowano w większości dwucyfrowe spadki importu, które w ostatnich miesiącach 2019 r. jeszcze się pogłębiły. W październiku i listopadzie dostawy towarów z Chin zmniejszyły się o ponad 20 proc. w porównaniu z analogicznymi miesiącami rok wcześniej, a w grudniu – o blisko 27 proc. Towary chińskie po nałożeniu dodatkowego, w większości 25-procentowego, cła w przywozie do USA stały się mniej konkurencyjne cenowo, co doprowadziło do spadku popytu na nie, a w konsekwencji zmniejszenia ich dostaw.

Amerykańsko-chiński handel gwałtownie zmalał

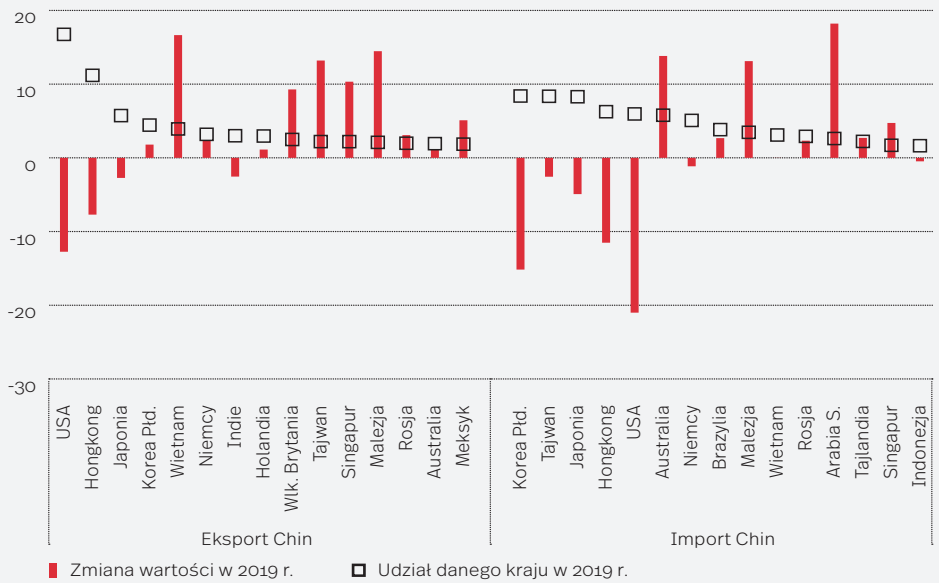
W 2019 r. wartość amerykańskiego eksportu (w cenach bieżących) zmniejszyła się w porównaniu z rokiem poprzednim o 1,2 proc., a importu – o 1,7 proc. Chiński eksport towarów wyraźnie spowolnił, ale był wyższy niż rok wcześniej, o 0,2 proc. Import Chin był zaś niższy o 3,1 proc. niż w 2018 r. **Wyraźne załamanie odnotowano szczególnie we wzajemnym handlu tych krajów (wykres 3 i 4).** Amerykański import z Chin w 2019 r. zmniejszył się – w porównaniu

↘ Wykres 3. Zmiany w handlu USA z głównymi partnerami handlowymi w 2019 r. (w proc., r/r)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: USA Trade Online (2020).

↘ Wykres 4. Zmiany w handlu Chin z głównymi partnerami w 2019 r. (w proc., r/r)



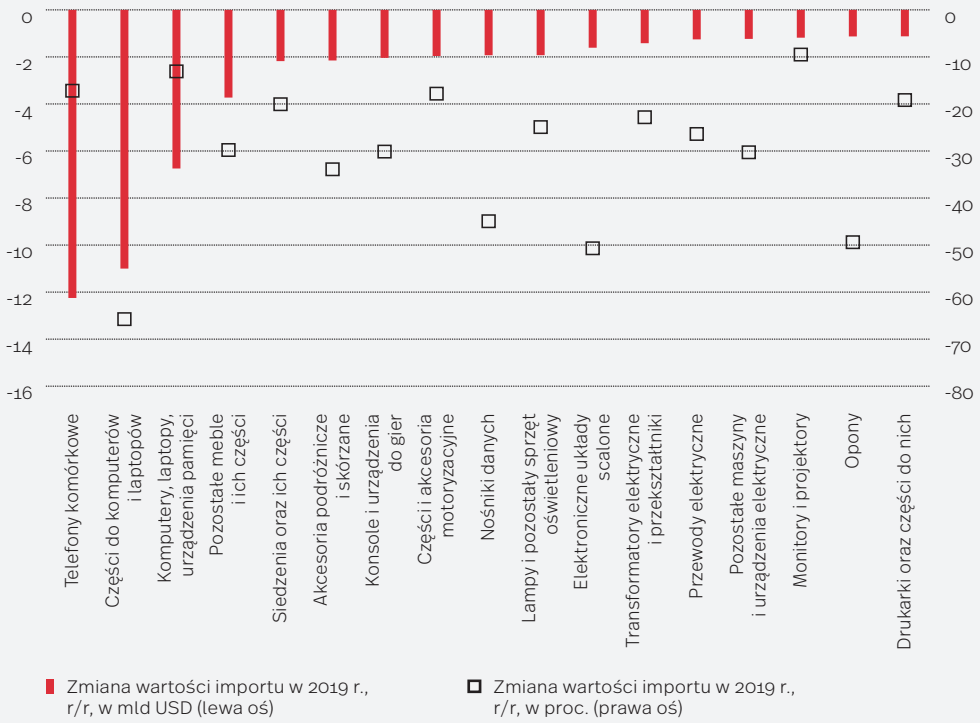
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: ITC (2020).

z rokiem poprzednim – o 16,2 proc., a eksport do Chin – o 11,3 proc. (ITC, 2020). Tym samym udział Chin w imporcie USA w porównaniu z 2018 r. zmalał o 3,1 p.p., do 18,1 proc., a w amerykańskim eksporcie – o 0,7 p.p., do 6,5 proc. Z kolei udział USA w eksporcie Chin w 2019 r. wyniósł 16,8 proc. (o 2,5 p.p. mniej niż rok wcześniej), a w imporcie – 6 proc. (o 1,4 p.p. mniej).

W 2019 r. najbardziej (w wartościach absolutnych) zmalały dostawy z Chin do USA następujących wyrobów: telefony komórkowe (spadek o 12,2 mld USD, r/r), części do komputerów i laptopów (o 11 mld USD, r/r), komputerów, laptopów i urządzeń pamięci (o 6,7 mld USD, r/r), pozostałych mebli oraz ich części (o 3,7 mld USD, r/r), siedzeń oraz ich części, akcesoriów podróżniczych i skórzanych, konsoli i urządzeń do gier (po nieco ponad 2 mld USD, r/r) – wykres 5.

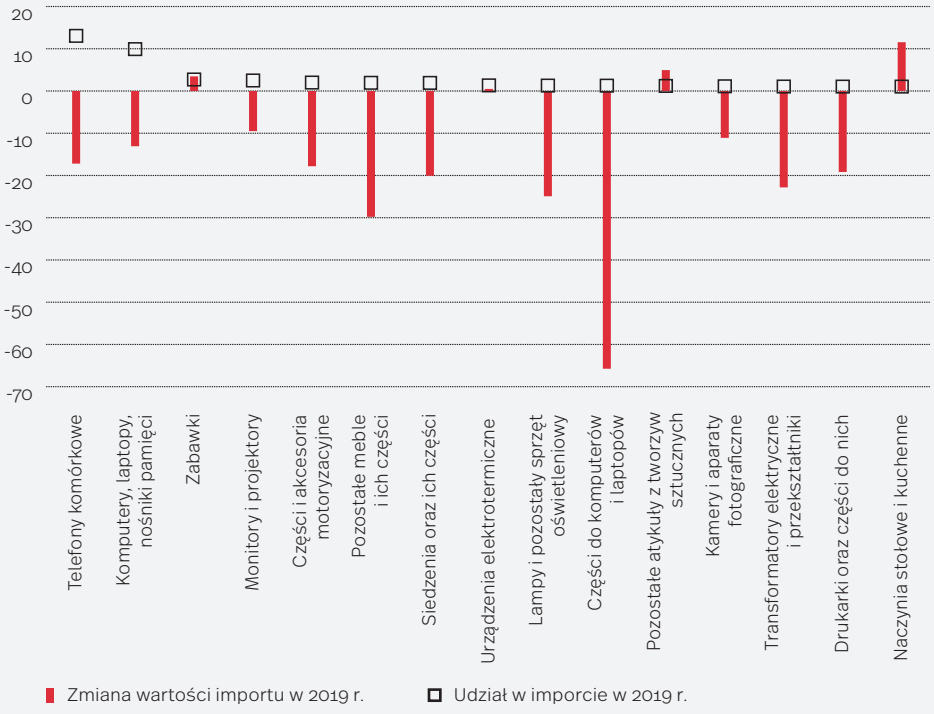
Biorąc pod uwagę udział zmniejszonych dostaw w wartości importu danej grupy produktów, najbardziej w 2019 r. zmalał import części do komputerów i laptopów (o 67 proc., r/r), elektronicznych układów scalonych (o 51 proc.), nośników danych (o 45 proc.), akcesoriów podróżniczych i skórzanych, konsoli i urządzeń do gier oraz pozostałych maszyn i urządzeń elektrycznych (o około 30 proc.) – wykres 6. Import komputerów, laptopów i urządzeń pamięci oraz telefonów komórkowych zmalał o odpowiednio 13 proc. i 17 proc. **A zatem spadki dotknęły produkty chińskie, na które, w przywozie do USA, nałożono dodatkowe cło.**

↘ Wykres 5. **Największe absolutne spadki amerykańskiego importu z Chin według grup towarów**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: USA Trade Online (2020).

↘ Wykres 6. Zmiany wartości amerykańskiego importu najważniejszych grup towarów z Chin w 2019 r. (w proc., r/r)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: USA Trade Online (2020).

Wpływ wojny handlowej na globalne łańcuchy dostaw

Wprowadzone sankcje skutkowały przesunięciami strumieni dostaw do USA i Chin

Cło nałożone przez Amerykanów sprawiło, że towary chińskie stały się względnie droższe w odniesieniu do towarów sprowadzanych z innych krajów. Przyczyniło się to do zwiększenia popytu na towary z krajów nieobjętych sankcjami, wzrostu ich dostaw do USA, a w konsekwencji reorientacji kierunków geograficznych amerykańskiego importu. Nastąpił zatem klasyczny efekt przesunięcia strumieni handlu.

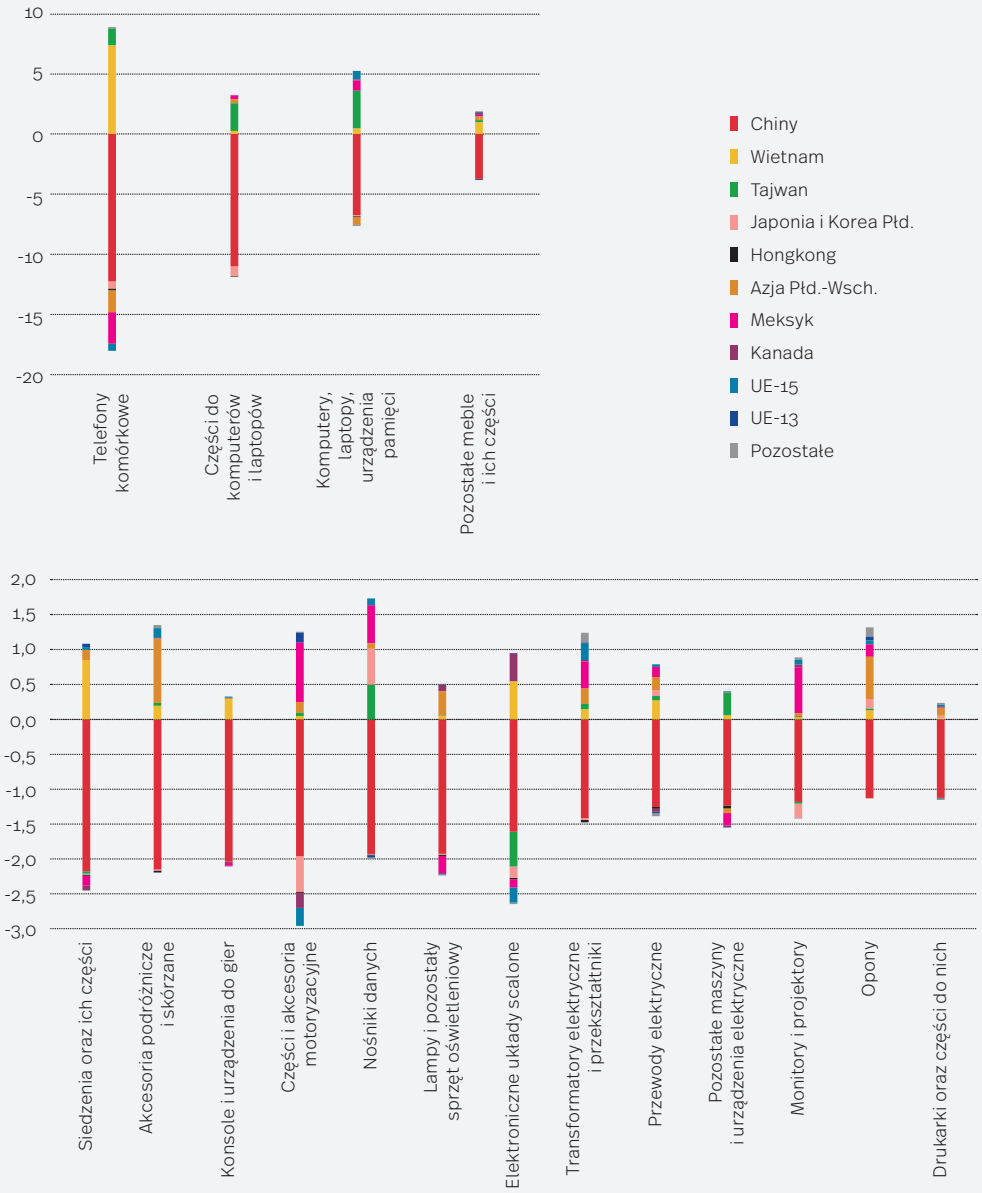
Największym beneficjentem sankcji nałożonych we wzajemnym amerykańsko-chińskim handlu stał się bez wątpienia Wietnam. W 2019 r. amerykański import z Wietnamu był o 35,6 proc. wyższy niż rok wcześniej, głównie za sprawą gwałtownego wzrostu dostaw telefonów komórkowych, a w mniejszym stopniu także pozostałych mebli i ich części oraz siedzeń i ich części (objęto je dodatkowym cłem w przywozie do USA z Chin).

Duża skala wzrostu przywozu towarów z Wietnamu do USA wskazuje, że mógł on wynikać nie tylko z klasycznego efektu przesunięcia w handlu, tj. zastąpienia droższych dostaw z Chin dostawami z innych krajów. W pewnym stopniu zwiększenie dostaw mogło być także następstwem obchodzenia przez chińskich eksporterów amerykańskiego cła przez eksport za pośrednictwem krajów trzecich, nieobjętych sankcjami.

W 2019 r. wyraźnie zwiększył się również amerykański import z Tajwanu (o 18,6 proc. r/r). Dotyczyło to w szczególności towarów, które zostały dotknięte największymi spadkami (w ujęciu wartościowym) w przywozie z Chin, a mianowicie komputerów i laptopów (w tym procesorów cyfrowych i urządzeń pamięci), części do komputerów i laptopów, a w mniejszym stopniu także telefonów komórkowych (wykres 7).

Poza Wietnamem i Tajwanem beneficjentami sankcji w formie zwiększonego eksportu do USA były także pozostałe kraje Azji Południowo-Wschodniej i Wschodniej – m.in. Kambodża (akcesoria podróżnicze i skórzane oraz lampy i pozostały sprzęt oświetleniowy), Indonezja (telefony komórkowe oraz akcesoria podróżnicze i skórzane), Filipiny (nośniki danych, telefony komórkowe oraz części do komputerów i laptopów), Tajlandia (części i akcesoria motoryzacyjne) oraz Japonia i Korea Południowa (nośniki danych). Obserwowano również wzrost amerykańskiego importu niektórych towarów z Meksyku. Zwiększyły się dostawy m.in. części i akcesoriów motoryzacyjnych, monitorów i projektorów oraz komputerów, laptopów i urządzeń pamięci.

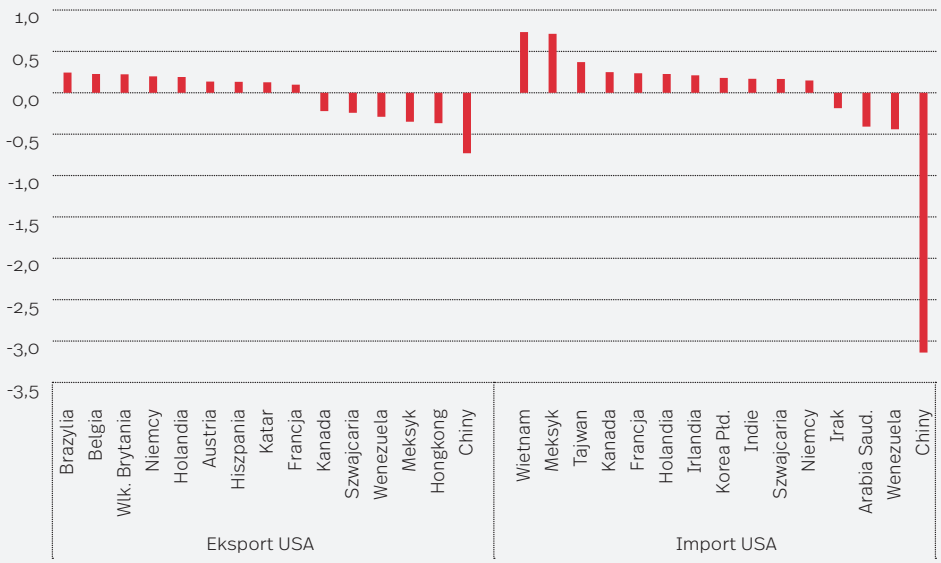
↘ Wykres 7. Zmiany wartości dostaw do USA wybranych grup towarów w 2019 r., w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego (w mld USD)



Uwagi: (1) Wartości dodatnie oznaczają wzrost amerykańskiego importu produktów danej grupy z poszczególnych krajów w 2019 r. (r/r), ujemne zaś przedstawiają spadek tego importu. (2) Uwzględniono grupy towarów, w przywozie których do USA nastąpił największy bezwzględny spadek wartości dostaw w 2019 r. (r/r), wyrażony wartościowo w USD.

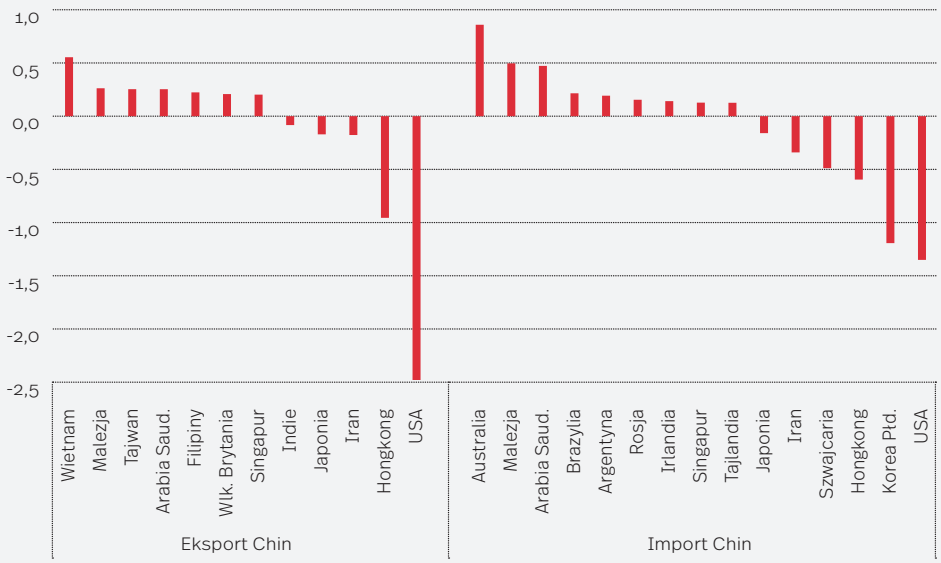
Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: USA Trade Online (2020).

↘ Wykres 8. Zmiany udziału wybranych krajów w handlu z USA w 2019 r. (w p.p., r/r)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: USA Trade Online (2020).

↘ Wykres 9. Zmiany udziału wybranych krajów w handlu Chin w 2019 r. (w p.p., r/r)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: ITC (2020).

W trzech grupach towarów, których dotyczyły największe spadki importu z Chin, w czołówce krajów, z których przywóz istotnie wzrósł, znalazła się również Polska. Dotyczyło to m.in. części i akcesoriów motoryzacyjnych, komputerów i laptopów (w tym procesorów cyfrowych i urządzeń pamięci), a także siedzeń oraz części do nich.

Przyjmując zmiany znaczenia poszczególnych krajów w imporcie USA jako miarę korzyści wynikających z wprowadzenia amerykańskich sankcji, dużym beneficjentem – oprócz Wietnamu – był także Meksyk. Jego udział w imporcie amerykańskim w 2019 r. był o ponad 0,7 p.p. wyższy niż rok wcześniej (wykres 8). O blisko 0,4 p.p. zwiększył się udział Tajwanu, a o ponad 0,2 p.p. – Kanady, Francji, Holandii i Irlandii.

Z kolei w imporcie Chin na znaczeniu straciła większość krajów Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej (m.in. Korea Południowa, Hongkong, Wietnam, Japonia), będących poddostawcami komponentów do Chin w ramach globalnych łańcuchów wartości (szerzej dalej). Zwiększył się natomiast w chińskim imporcie udział Australii, Arabii Saudyjskiej, Brazylii, Argentyny, Rosji, Irlandii, ale także Malezji i Tajlandii (wykres 9).

Sankcje wywołały zmiany kierunków eksportu amerykańskiego i chińskiego

Wprowadzone przez strony sankcje we wzajemnym handlu miały wpływ na reorientację kierunków geograficznych w przywozie towarów do USA i Chin, ale również przyczyniły się do przesunięcia kierunków eksportu amerykańskiego i chińskiego. **Spadek amerykańskiego popytu na towary pochodzące z Chin postawił chińskich eksporterów przed koniecznością zwiększenia dostaw tych towarów na inne rynki.** Podobne zjawisko obserwowano w Stanach Zjednoczonych – zwiększył się eksport amerykańskich towarów do krajów innych niż Chiny. Świadczą o tym zmiany znaczenia poszczególnych krajów w amerykańskim i chińskim eksporcie towarów. Dzięki chińskim sankcjom jako rynki zbytu amerykańskich towarów zyskały kraje UE (m.in. Belgia, Wielka Brytania, Niemcy, Holandia, Austria) oraz Brazylia, (wykres 8). Zmniejszył się natomiast udział Meksyku (o ponad 0,3 p.p.) oraz Kanady (o ponad 0,2 p.p.).

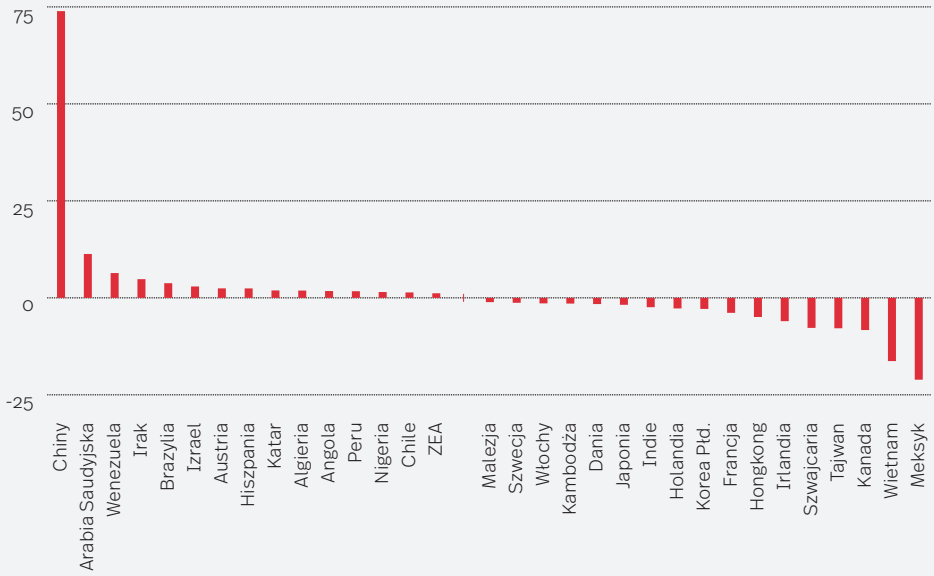
W eksporcie Chin wzrosło zaś znaczenie krajów Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej (m.in. Wietnamu, Tajwanu, Malezji, Filipin, Singapuru) oraz Wielkiej Brytanii i Arabii Saudyjskiej (wykres 9). Na znaczeniu jako odbiorca chińskich towarów zyskała także Polska – jej udział w chińskim eksporcie w 2019 r. (r/r) zwiększył się o 0,12 p.p. w porównaniu z rokiem poprzednim.

Wojna handlowa przyspieszyła zmiany zachodzące w globalnych łańcuchach dostaw

Efektem wojny handlowej jest bez wątpienia zmniejszenie amerykańskiego deficytu w handlu towarami z Chinami. W 2019 r. jego wartość wyniosła 345,6 mld USD i była o 73,9 mld USD niższa niż rok wcześniej, co oznaczało spadek o17,6 proc. Jednakże w skali całego handlu deficyt USA zmniejszył się o zaledwie 21,6 mld USD. Wskutek zwiększonego

importu wyraźnie pogorszyło się saldo towarowe z większością krajów Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej (wykres 10). Z kolei mniejszy eksport przyczynił się do pogorszenia bilansu handlowego m.in. z Meksykiem i Kanadą.

↘ Wykres 10. Kraje o największej absolutnej zmianie salda obrotów towarowych z USA w 2019 r. w porównaniu z 2018 r. (w mld USD)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: USA Trade Online (2020).

Należy zaznaczyć, iż w świetle statystyk w kategoriach wartości dodanej deficyt handlowy USA z Chinami jest nawet o 20-25 proc. niższy niż wskazują na to statystyki w kategoriach brutto, którymi posługujemy się na co dzień (TiVA OECD, 2018). Wynika to z faktu, że produkty importowane z Chin zawierają relatywnie mało chińskiej wartości dodanej. Relatywnie duży jest natomiast wsad wartości dodanej pochodzącej z innych krajów, m.in. Tajwanu, Japonii, Korei Południowej (szerzej dalej).

Wojna handlowa Stanów Zjednoczonych z Chinami bez wątpienia przyspieszyła zmiany zachodzące już od jakiegoś czasu nie tylko w światowym handlu, ale również w światowym systemie produkcji. Rosnące jednostkowe koszty pracy w Chinach coraz częściej przyczyniały się do przenoszenia produkcji – całych zakładów, wybranych segmentów produkcji lub wybranych linii produkcyjnych – do sąsiednich krajów o niższych kosztach wytwarzania. Na liście tej znalazły się m.in. Wietnam, Malezja, Tajlandia. Sankcje wprowadzone w handlu amerykańsko-chińskim przyczyniły się do nasilenia tego zjawiska.

Obserwowany w pierwszej połowie 2019 r. dynamiczny napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych do Wietnamu

wskazuje, że część inwestorów mogło zdecydować się przenieść niektóre segmenty produkcji swoich towarów z Chin. Choć statystyki Agencji Inwestycji Zagranicznych Wietnamu wskazują, że największym bezpośrednim inwestorem w Wietnamie jest Hongkong, to wielu ekspertów podkreśla, że kryją się za tym właśnie inwestorzy z Chin (FIA, 2019). Wśród firm, które przeniosły lub planują przeniesienie produkcji bądź jej części z Państwa Środka do innych krajów azjatyckich można wymienić m.in. HP, Nintendo, Dell, Microsoft, Amazon, Apple, Google i Lenovo.

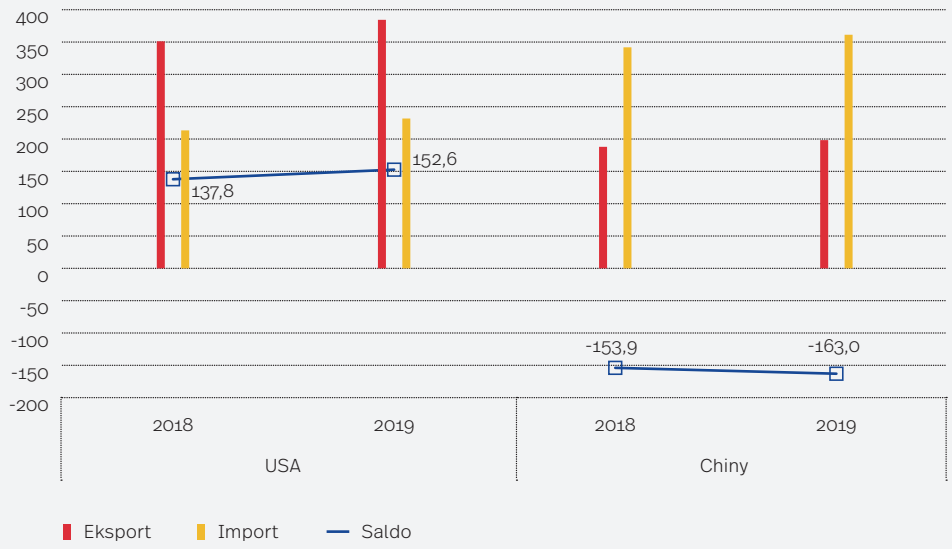
Zmiany w globalnych sieciach dostaw stymulowane konfliktem handlowym wydają się być nieodwracalne i nawet zniesienie sankcji w handlu USA z Chinami nie spowoduje powrotu do stanu wyjściowego. Znaczenie Chin w globalnej gospodarce nie będzie rosło już tak szybko jak do tej pory, a coraz większą rolę będą odgrywać inne azjatyckie kraje o gospodarkach wschodzących, m.in. Wietnam, Tajlandia, Malezja, Indie i Filipiny.

Dynamiczny rozwój gospodarki Wietnamu obserwowany w efekcie restrykcji amerykańsko-chińskich wydaje się być szczególnie istotny dla krajów Unii Europejskiej. 30.06.2019 r. podpisano bowiem umowę gospodarczo-handlową między UE a Wietnamem (EVFTA). Umowa ta jest kolejnym porozumieniem handlowym zawartym w ostatnich latach przez UE z krajem azjatyckim (poza obowiązującymi umowami z Koreą Południową i Japonią oraz podpisaną umową z Singapurem). Przewiduje ona poprawę warunków prowadzenia wzajemnej współpracy handlowej i inwestycyjnej. **Dzięki liberalizacji ceł w przywozie do Wietnamu unijni producenci, w tym producenci z Polski, uzyskają lepszy dostęp do szybko rosnącego rynku wietnamskiego.**

Handel UE z USA i Chinami w dobie wojny handlowej

Dzięki trwającemu amerykańsko-chińskiemu sporowi handlowemu obroty towarowe krajów UE-27 z USA i Chinami w 2019 r. cechowała nadal wysoka dynamika (wykres 11 i 12). Częściowo można to wyjaśnić efektem przesunięcia wywołanym napięciami na linii Waszyngton-Pekin. **Wzrosły dostawy niektórych unijnych towarów do USA i Chin, gdyż w wyniku nałożenia ceł we wzajemnym handlu między tymi krajami towary z UE stały się tam względnie tańsze niż objęte dodatkowym cłem.** Eksport krajów UE-27 do USA w 2019 r. zwiększył się – w porównaniu z rokiem poprzednim – o 9,5 proc., a eksport do Chin – o 6,5 proc.

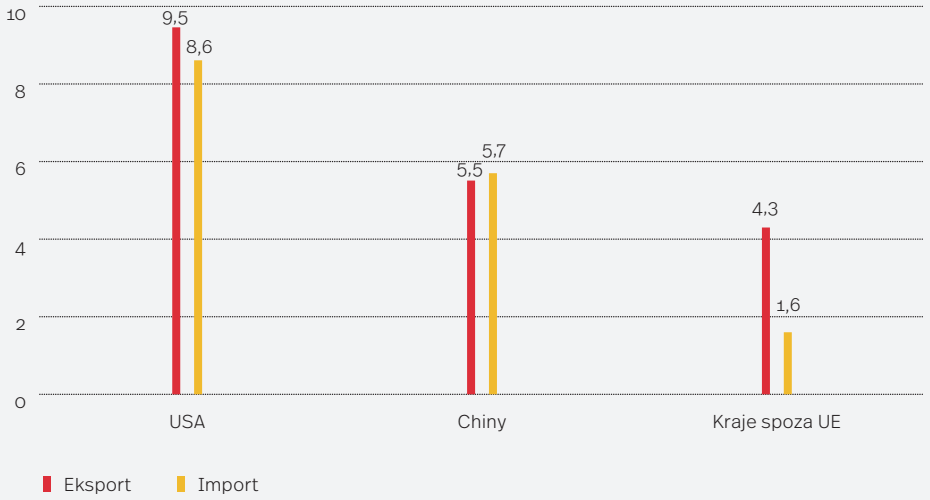
↘ Wykres 11. Obroty handlowe krajów UE-27 z USA i Chinami w latach 2018-2019 (w mld EUR)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Eurostat-Comext (2020).

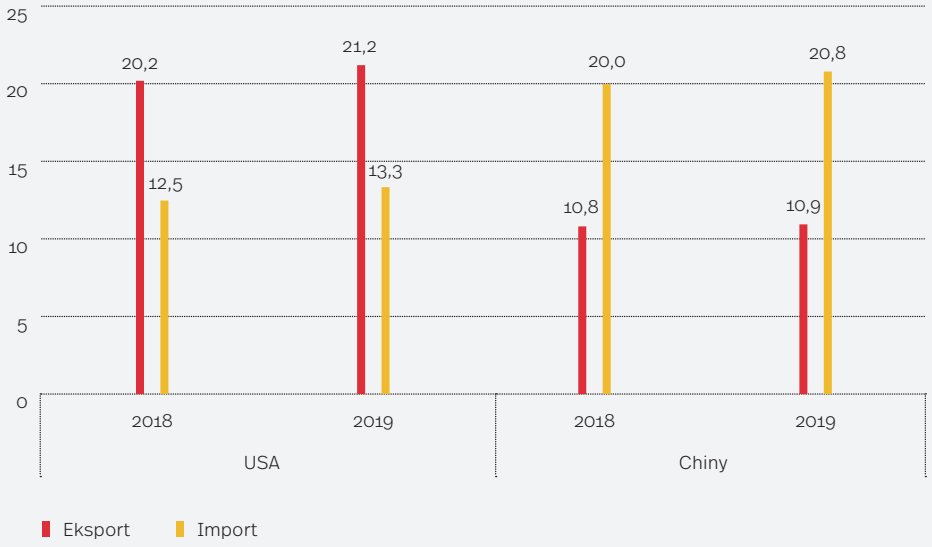
W unijnym eksporcie do USA zwiększone dostawy wynikające z ujawnienia się efektu przesunięcia w 2019 r. dotyczyły m.in. silników turboodrzutowych i turbośmigłowych oraz turbin gazowych (wraz z częściami), przyrządów i urządzeń medycznych, komputerów i laptopów (w tym procesorów i urządzeń pamięci) oraz maszyn i aparatury do produkcji półprzewodników, układów scalonych i in. Do Chin zaś kraje UE-27 z tytułu wojny handlowej

↘ **Wykres 12.** Zmiany w handlu krajów UE-27 z wybranymi partnerami w 2019 r. (w proc., r/r)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Eurostat-Comext (2020).

↘ **Wykres 13.** Udział USA i Chin w handlu zewnętrznym krajów UE-27 w latach 2018-2019 (w proc.)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: Eurostat-Comext (2020).

eksportowały więcej m.in. elektronicznych układów scalonych, kosmetyków, wyrobów z miedzi, urządzenia i aparaturę do oczyszczania cieczy lub gazów. Blisko dwuipółkrotnie wzrósł w 2019 r. także unijny eksport wieprzowiny do Chin, jednakże było to przede wszystkim związane ze zwiększonym popytem Chin na wieprzowinę na skutek występującej tam epidemii afrykańskiego pomoru świń.

Z kolei import amerykańskich i chińskich towarów do UE-27 zwiększył się w 2019 r. (r/r) odpowiednio o 8,6 proc. i 5,7 proc. **Eksporterzy z USA i Chin próbowali bowiem zrekompensować spadek popytu odpowiednio na rynku chińskim i amerykańskim zwiększając dostawy towarów objętych cłami na inne rynki, w tym na rynek unijny.** Z tego tytułu wzrósł unijny import z USA m.in. surowych olejów ropy naftowej, części i akcesoriów motoryzacyjnych, hormonów, armatury sanitarnej oraz elektronicznych układów scalonych. W przywozie z Chin wzrósł import m.in. komputerów i laptopów (w tym procesorów i urządzeń pamięci), półprzewodników, siedzeń oraz ich części, transformatorów elektrycznych i przekształtników, akumulatorów elektrycznych oraz urządzeń elektrotermicznych.

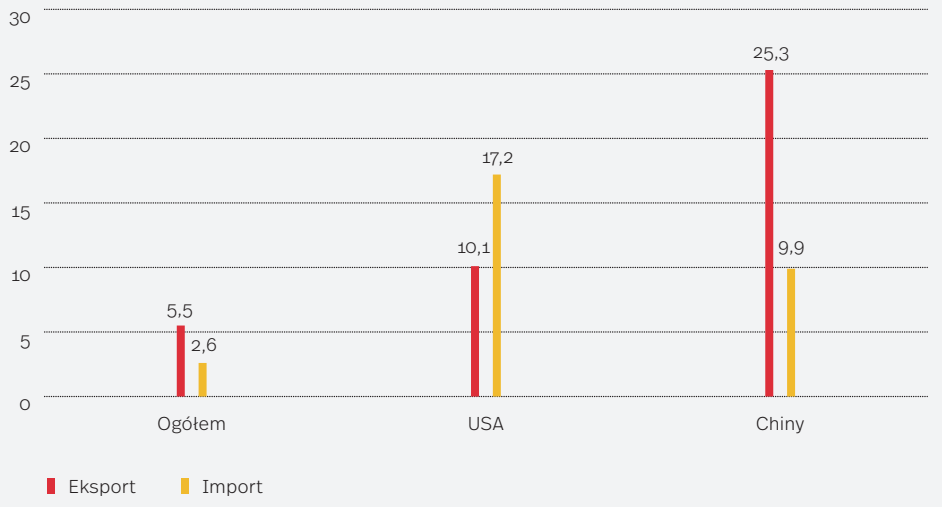
W efekcie tych zmian USA i Chiny zyskały na znaczeniu zarówno jako rynki zbytu unijnych towarów, jak i jako ich dostawcy do UE (wykres 13). W 2019 r. udział USA w eksporcie zewnętrznym UE (UE-27) był o 1,0 pp. wyższy niż w 2018 r. (wyniósł on 21,2 proc.), a udział Chin – o 0,1 pp. (10,9 proc.). Z kolei w imporcie, udział USA zwiększył się o 0,9 proc. (do 13,3 proc.), a Chin – o 0,8 proc. (do 20,8 proc.).

Skutki sankcji dla polskiej wymiany handlowej

Amerykańsko-chińską wojnę handlową odczuła także Polska. Jej wpływ na polski handel zagraniczny miał charakter dwukierunkowy. **Napięcia na linii Waszyngton-Pekin przyczyniły się do spowolnienia światowego handlu, a tym samym mniejszego popytu na towary polskie oraz innych krajów (np. niemieckie), w których zawarty jest polski komponent.** W 2019 r. polski eksport towarów do Niemiec (wyrażony w euro) wzrósł zaledwie o 3,1 proc. (r/r), a udział tego kraju w polskim eksporcie zmniejszył się o 0,6 p.p., do 27,6 proc. Blisko 2/3 polskiego eksportu trafiającego do Niemiec to dobra inwestycyjne oraz dobra przeznaczone na tzw. zużycie pośrednie. Są one wykorzystywane w niemieckich fabrykach, produkujących głównie na eksport. Sprzedaż za Odrą zależy zatem w dużym stopniu od zagranicznego popytu na niemieckie towary i usługi, a ten w 2019 r. wyraźnie wyhamował. Niemiecki eksport towarów zwiększył się zaledwie o 0,8 proc. (r/r).

Wojna handlowa stworzyła natomiast szansę zwiększenia bezpośrednich dostaw na rynek amerykański i chiński. W 2019 r. polski eksport do USA (wyrażony w euro) wzrósł o 10,1 proc. (r/r), a eksport do Chin – o 25,3 proc. (wykres 14). Tym samym udział USA w polskim eksporcie zwiększył się do 2,9 proc. (o 0,2 p.p.), a udział Chin – do 1,1 proc. (o 0,2 p.p.).

↘ Wykres 14. Zmiany wartości handlu Polski z USA i Chinami (wyrażonego w EUR) w 2019 r. (w proc., r/r)



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: GUS (2020).

Przeprowadzona analiza wykazała, że w wielu przypadkach największy wzrost eksportu dotyczył towarów najbardziej dotkniętych nałożeniem karnych ceł. W 2019 r. wartość polskiego eksportu do Chin miedzi rafinowanej wzrosła o 27 proc. (r/r), drewna surowego – o 243 proc., części i akcesoriów do komputerów i laptopów – o 45 proc., opon – o 241 proc., a mięsa drobiowego – aż siedmiokrotnie. Polski eksport do USA komputerów i laptopów (w tym procesorów cyfrowych i urządzeń pamięci) wzrósł blisko czterokrotnie, części i akcesoriów do pojazdów samochodowych – o 12 proc., silników turboodrzutowych i turbin gazowych oraz ich części – o 16 proc., a wałów napędowych oraz ich części – o 42 proc.

Amerykańsko-chińska wojna handlowa przyczyniła się w istotny sposób do wzrostu polskiego importu z Chin. W 2019 r. dostawy towarów z tego kraju zwiększyły się o 9,9 proc. (r/r), tj. o 2,6 mld EUR (udział Chin w polskim imporcie wzrósł zaś o 0,8 p.p., do 12,4 proc.). Cła nałożone przez amerykańską administrację na chińskie towary (w większości na poziomie 25 proc.) sprawiły, że ich przywóz do USA stał się praktycznie nieopłacalny, dlatego chińscy eksporterzy poszukiwali odbiorców na te towary w innych krajach. Największy wzrost w polskim imporcie z Chin odnotowano właśnie w przypadku tych towarów, na które Amerykanie nałożyli karne cła. Były to m.in. monitory i odbiorniki TV (w 2019 r. odnotowano wzrost o 28 proc., r/r, licząc w euro), transformatory elektryczne i przekształtniki (o 21 proc.), akumulatory elektryczne (o 102 proc.), urządzenia ciekłokrystaliczne (o 75 proc.), meble do siedzenia (o 20 proc.), sprężarki do urządzeń chłodniczych i wentylatory (o 22 proc.), urządzenia elektrotermiczne do użytku domowego, np. kuchenki mikrofalowe (o 27 proc.), słuchawki i zestawy głośnikowe (o 20 proc.).

W przywozie z USA do Polski mniej było towarów, których wzrost dostaw można było wytłumaczyć sankcjami nałożonymi przez Chiny na towary amerykańskie. Wśród najważniejszych towarów w polskim imporcie z USA w 2019 r. wyraźnie zwiększył się przywóz samolotów– o 41 proc. (r/r, w euro), turbin gazowych oraz części do silników turboodrzutowych i turbośmigłowych – o 66 proc., części do samolotów i śmigłowców – o 35 proc. Wzrostu importu tych towarów nie należy wiązać jednak z wojną amerykańsko-chińską, gdyż wynikał on bowiem z realizacji polsko-amerykańskiej współpracy handlowo-inwestycyjnej. Nałożone przez Chiny sankcje, mogły się natomiast przyczynić do wzrostu amerykańskich dostaw polimerów etylenu (o 85 proc., r/r), mieszanin substancji zapachowych (o 15 proc.), pozostałych artykułów z niklu (o 48 proc.) oraz akumulatorów elektrycznych (m.in. litowo-jonowych) oraz ich części (o 224 proc.).

Potencjalne skutki porozumienia ETA dla handlu międzynarodowego

Najważniejszym zapisem podpisanej 15 stycznia 2020 r. umowy gospodarczo-handlowej między Stanami Zjednoczonymi a Chinami (ETA) jest zobowiązanie strony chińskiej do zakupu w latach 2020-2021 amerykańskich towarów i usług o wartości 200 mld USD. W 2017 r. (ostatni rok przed wybuchem wojny handlowej USA-Chiny) wartość sprzedaży w Chinach towarów amerykańskich objętych umową ETA wyniosła 95 mld USD, co stanowiło 72 proc. całego amerykańskiego eksportu towarów do Chin. Zgodnie z harmonogramem zawartym w umowie ETA, sprzedaż amerykańskich towarów w Chinach w 2020 r. powinna wynieść 159 mld USD (95 mld USD – wartość eksportu z roku 2017 r. plus 64 mld USD – dodatkowe zakupy Chin), a w 2021 r. – 193 mld USD (95 mld USD plus 98 mld USD). Przyjmując, że w latach 2020-2021 eksport towarów nieobjętych dodatkowymi zakupami Chin ukształtuje się na poziomie z 2017 r., cały amerykański eksport towarów na rynek chiński byłby wyższy o odpowiednio – 48 proc. i 74 proc. w porównaniu z 2017 r. **A zatem wywiązanie się strony chińskiej z podjętego zobowiązania dodatkowych zakupów towarów oznaczałoby wręcz niewyobrażalny wzrost chińskiego importu z USA.**

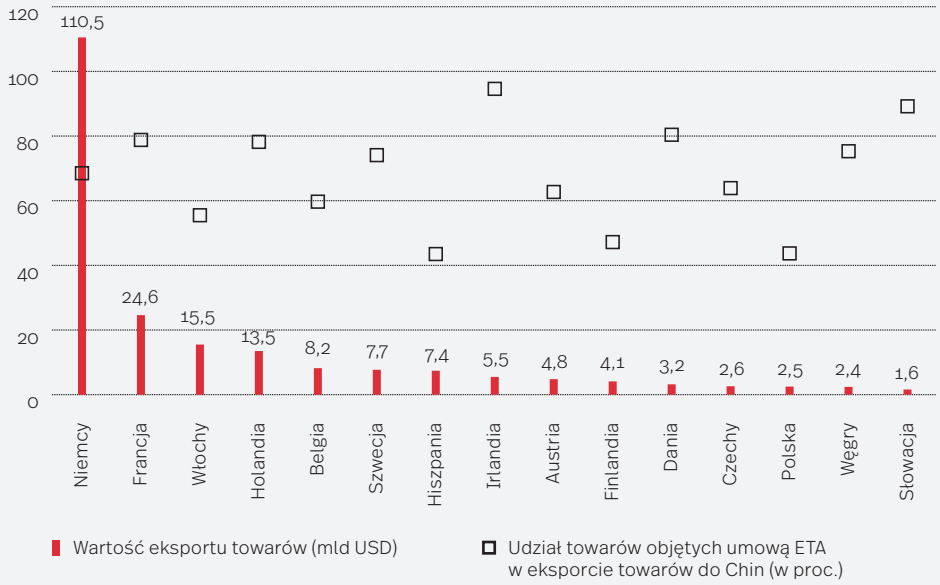
Porozumienie ETA, które weszło w życie 14.02.2020 r., może wywołać klasyczne efekty przesunięcia strumieni handlu. **Aby wypełnić swoje zobowiązania wobec USA, chińscy importerzy zmniejszą prawdopodobnie przywóz odpowiednich towarów od innych dostawców zagranicznych, w tym z krajów UE.** W 2018 r. unijny (UE-27) eksport towarów do Chin, objętych programem dodatkowych zakupów według umowy ETA, wyniósł 149 mld USD. Stanowiło to aż 68 proc. eksportu UE-27 do Państwa Środka (wykres 15). A zatem wobec tej części unijnego eksportu na rynek chiński będzie istnieć ryzyko zmniejszenia dostaw.

Sprzedaż polskich towarów na rynku chińskim może jednak relatywnie niewiele ucierpieć z powodu przesunięć strumieni handlu. Wśród krajów UE Polska miała jeden z najniższych udziałów produktów objętych porozumieniem ETA w eksporcie do Chin – w 2018 r. stanowiły one niespełna 44 proc. Wśród produktów w polskim eksporcie do Chin na zmniejszenie dostaw mogą być narażone m.in. drewno surowe, części i akcesoria do komputerów i laptopów, transformatory elektryczne i przekształtniki, silniki turboodrzutowe i turbiny gazowe oraz ich części, przyrządy i urządzenia medyczne, mięso drobiowe, części do silników samochodowych.

Większego ujemnego wpływu umowy na sprzedaż polskich towarów za granicą można natomiast spodziewać się w pośrednim eksporcie na rynek chiński – przez Niemcy. Kraj ten, z uwagi na silne powiązania handlowe z Chinami (generuje połowę eksportu UE-27), najbardziej ucierpi na zawieszeniu broni między USA i Chinami – wynika z analizy Instytutu Gospodarki Światowej w Kilonii (Chowdhry, Ferbermayr, 2020a; 2020b). Najbardziej narażone na spadki

eksportu będą m.in. samochody oraz maszyny i urządzenia. Wyroby te wytwarzane są w ramach globalnych łańcuchów wartości, w których Polska jest poddostawcą półproduktów.

↘ Wykres 15. Unijny (UE-27) eksport towarów do Chin w 2018 r.



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: WITS-Comtrade (2020); ETA (2020).

Zobowiązanie Chin wobec USA w zakresie dodatkowych zakupów towarów wydawało się być ambitnym celem do zrealizowania już w momencie podpisywania umowy ETA. Pierwszy kwartał 2020 r. pokazał jednak, że może to być jeszcze trudniejsze. Zapobiegając rozprzestrzenianiu się epidemii koronawirusa COVID-19, władze chińskie zastosowały restrykcyjne kroki w postaci ograniczeń w przemieszczaniu się ludności. Dotknęły one w szczególności mieszkańców prowincji Hubei, ważnego centrum gospodarczego Chin.

Wprowadzone ograniczenia skutkowały, po pierwsze, spadkiem krajowego i importowego popytu Chin na dobra i usługi. Po drugie, wskutek zamknięcia fabryk doszło do poważnych zakłóceń w globalnych łańcuchach dostaw – nie tylko w Chinach, ale także na całym świecie. Szacuje się, że epidemia koronawirusa przyczyni się do obniżenia tempa wzrostu PKB w Chinach w 2020 r. nawet do poniżej 5 proc., wobec wcześniej prognozowanego wzrostu na poziomie ponad 6 proc. **Spowolnienie chińskiej gospodarki zmniejszy popyt nie tylko na importowane towary konsumpcyjne, ale również półprodukty i surowce dla przetwórstwa przemysłowego. To zaś rodzi obawy o możliwości wywiązania się ze zobowiązań wobec USA w zakresie zakupu amerykańskich towarów i usług.**

Pierwsze tegoroczne dane z chińskiej gospodarki wskazują na wyraźne załamanie handlu towarami. W styczniu i lutym 2020 r. eksport towarów z Chin zmniejszył się aż o 17,2 proc. w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego, zaś import zmalał o 4 proc., r/r (NBS, 2020). Według danych amerykańskich w styczniu 2020 r. eksport towarów z USA do Chin zwiększył się o 1 proc. (r/r), a import chińskich towarów zmniejszył się o 20 proc., r/r (USA Trade Online, 2020). **Pierwszej oceny realizacji umowy ETA będzie można dokonać dopiero na podstawie danych handlowych za kolejne miesiące, gdyż porozumienie weszło w życie w połowie lutego 2020 r.**

Skuteczność instrumentów polityki handlowej w dobie globalnych łańcuchów wartości

Wzrost znaczenia globalnych łańcuchów wartości obserwowany od lat 80. XX w. miał istotny wpływ na światową gospodarkę, sprawiając, że tradycyjne instrumenty polityki handlowej nie zawsze przynoszą zamierzone efekty. Poszczególne kraje wyspecjalizowały się bowiem w wybranych etapach produkcji (*trade in task*), a nie jak dotąd w produkcji konkretnych wyrobów. Każdy produkt w procesie wytwarzania kilkakrotnie przekracza granice celne państw zaangażowanych w łańcuch wartości. W ten sposób może wielokrotnie podlegać cłu (lub barierom pozacelnym). W sytuacji narastania tendencji protekcjonistycznych, kumulacja stawek celnych może wpłynąć na wzrost ceny wsadu importowego, a w rezultacie przyczynić się do spadku popytu na ten produkt na skutek wzrostu jego ceny. **Ponadto nałożenie cła w przywozie danego produktu ma wpływ nie tylko na bezpośredniego dostawcę tego produktu, ale na jego powiązania w tył łańcucha wartości (dostawcy wsadu importowego do produkcji), jak i w przód tego łańcucha (odbiorcy produktów objętych dodatkowym cłem w kraju przywozu).**

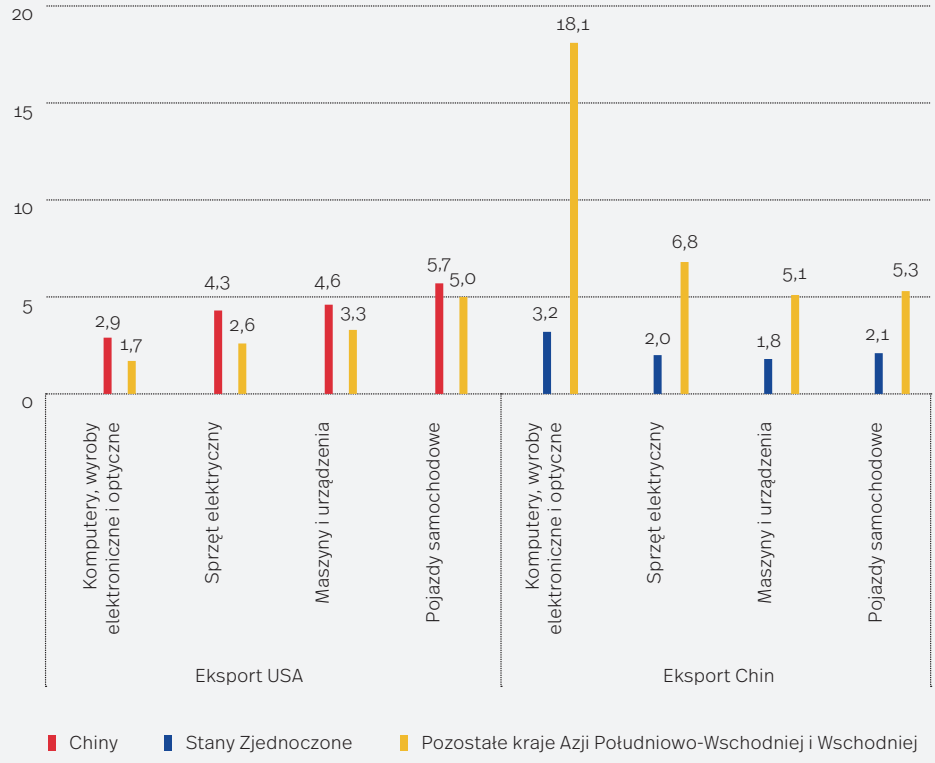
Funkcjonowanie wyżej opisanych mechanizmów ujawniło się również w okresie trwania amerykańsko-chińskiej wojny handlowej. W przywozie do USA podwyższone cła objęły m.in. chińskie urządzenia i sprzęt elektroniczny (telefony komórkowe, kamery, laptopy, monitory itp.), a więc produkty wytwarzane w ramach globalnych łańcuchów wartości. Chiny specjalizowały się w ich produkcji, w procesie której wykorzystywano liczne importowane części i podzespoły (wytwarzały relatywnie niewiele wartości dodanej)[1]. Obserwowano silne powiązania chińskich producentów w tył łańcucha wartości, tj. z dostawcami półproduktów z innych krajów Azji Południowo-Wschodniej i Wschodniej, a w mniejszym stopniu także ze Stanami Zjednoczonymi, dostarczającymi wsad do wielu urządzeń w postaci wzornictwa czy oprogramowania.

Według bazy danych OECD *Trade in Value Added* (TiVA OECD, 2018), w 2015 r. ponad 18 proc. chińskiego eksportu komputerów, urządzeń elektronicznych i optycznych stanowiła wartość dodana pochodząca z pozostałych krajów Azji Południowo-Wschodniej i Wschodniej, a w szczególności z Korei Południowej, Tajwanu i Japonii (wykres 16). Z kolei udział amerykańskiej wartości dodanej stanowił 3,2 proc. eksportu brutto produktów tej grupy. W innych działach przemysłu o wysokim stopniu

[1] Sprowadzany z Chin do USA iPhone 4 zawierał zaledwie kilkuprocentowy udział chińskiej wartości dodanej. Urządzenie składało się części i podzespołów pochodzących z innych krajów (Korei Południowej, Japonii, Tajwanu, Wietnamu, Niemiec, Francji), a także wartości dodanej ze Stanów Zjednoczonych (wzornictwo, zarządzanie produktem, oprogramowanie do urządzenia). Nałożenie cła na przywóz do USA iPhone'a wyprodukowanego w Chinach skutkowało zmniejszeniem popytu na to urządzenie, a tym samym spadek chińskiego eksportu iPhone'a oraz importu części i podzespołów do jego produkcji (Kaliszuk, 2013, s. 67).

umiędzynarodowienia procesów produkcji (m.in. produkcji sprzętu elektrycznego, maszyn i urządzeń oraz pojazdów samochodowych) powiązania w tył łańcucha wartości z amerykańskimi i azjatyckimi dostawcami wkładu importowego były nieco słabsze.

↘ **Wykres 16. Udział wartości dodanej pochodzącej z wybranych krajów w eksporcie brutto Chin i Stanów Zjednoczonych produktów niektórych działów przetwórstwa przemysłowego (w proc.)**



Źródło: opracowanie własne PIE na podstawie: TiVA OECD (2018).

O skutkach sankcji handlowych dla funkcjonowania globalnych łańcuchów wartości mogą świadczyć dane handlowe Chin. W okresie styczeń-listopad 2019 r. zmalała – w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego – wartość chińskiego importu z pozostałych krajów Azji Południowo-Wschodniej i Wschodniej. Największe spadki wśród tych krajów odnotowano w przywozie z Korei Południowej (o 23 proc., r/r), Hongkongu (o 21 proc.), Wietnamu (o 19 proc.) oraz Japonii (o 15 proc.).

Również amerykańscy producenci wytwarzający na eksport wykazywali powiązania w tył łańcucha wartości względem

dostawców części i podzespołów z Chin. **Chińska wartość dodana stanowiła 5,7 proc. amerykańskiego eksportu pojazdów samochodowych oraz ich części.** W eksporcie sprzętu elektrycznego oraz maszyn i urządzeń udział ten przekraczał 4 proc., a w eksporcie komputerów, wyrobów elektronicznych i optycznych nie przekraczał 3 proc. Zakłócenia w dostawach z Chin mogły spowodować spadki w amerykańskim eksporcie do Kanady i Meksyku – w 2019 r. zmniejszył się on o odpowiednio 2,5 proc. i 3,4 proc.

W dobie globalnych łańcuchów wartości dodatkowe cło nałożone w przywozie chińskich towarów do USA miało wpływ na wszystkich uczestników tych łańcuchów, w ramach których były wytwarzane towary objęte sankcjami. Stanom Zjednoczonym udało się w zasadzie zrealizować zamierzony cel wojny handlowej, jakim była redukcja deficytu w wymianie towarowej z Chinami. Skutki prowadzonej wojny odczuły także inne kraje.

Nałożenie ceł na chińskie towary finalne (np. samochody, komputery, telefony komórkowe) skutkowało zmniejszoną ich produkcją i eksportem z Chin, co przekładało się na mniejszy popyt na części i podzespoły dostarczane z innych krajów, m.in. Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej. Dodatkowe cło na chińskie dobra pośrednie (m.in. części i podzespoły do produkcji) w przywozie do USA oznaczało mniejszą ich produkcję w tym kraju, a co za tym idzie także mniejszy ich eksport. Odczuwali to odbiorcy amerykańskich towarów (m.in. Meksyk i Kanada), produkowanych z podzespołów objętych dodatkowym cłem w przywozie.

Spór handlowy USA-Chiny a Światowa Organizacja Handlu

Spór handlowy między Stanami Zjednoczonymi a Chinami toczył się i – mimo wejścia w życie porozumienia – toczy się nadal w warunkach narastającego kryzysu Światowej Organizacji Handlu (WTO). **10.12.2019 r. wygasła kadencja dwóch z obecnych trzech sędziów Organu Apelacyjnego WTO, co sprawiło, że stracił on prawo do rozstrzygania sporów handlowych – kluczowego obszaru funkcjonowania WTO** (WTO, 2020). Do normalnego funkcjonowania siedmioosobowego panelu wymagana jest obecność trzech członków. Paraliż organu wynika z zablokowania nowych nominacji do tego grona przez administrację amerykańską. Taka sytuacja może jednak doprowadzić do zaległości w nierozwiązanych sporach i ułatwić krajom łamanie zasad handlu bez ponoszenia konsekwencji.

Podstawą funkcjonowania krajów w ramach WTO jest zasada niedyskryminacji i równego traktowania (tzw. klauzula największego uprzywilejowania), zawarta w artykule I Układu Ogólnego w Sprawie Ceł i Handlu (*General Agreement for Tariffs and Trade*, GATT). Porozumienia o preferencyjnym handlu mają ze swojej natury charakter dyskryminacyjny, gdyż preferencje są udzielane wyłącznie stronom danego porozumienia, a zatem są sprzeczne z klauzulą największego uprzywilejowania. Jednakże na mocy artykułu XXIV GATT kraje członkowskie WTO mogą zawierać porozumienia o wolnym handlu i unie celne. Zgodnie z postanowieniami tego artykułu porozumieniem musi być objęty cały handel między uczestnikami.

Umowa gospodarczo-handlowa zawarta między Stanami Zjednoczonymi a Chinami jest jednak sprzeczna z fundamentalną zasadą niedyskryminacji i równego traktowania. Preferencyjne porozumienie powinno przewidywać zniesienie bądź obniżenie ceł dla całego handlu między stronami. **Umowa EPA zawiera natomiast zobowiązanie Chin do zakupu określonej ilości amerykańskich towarów. Tym samym kraje nieobjęte porozumieniem są dyskryminowane jego postanowieniami.**

Paraliż Organu Apelacyjnego WTO z powodu zablokowania nowych nominacji sprawia, że niemożliwe jest wytoczenie sprawy przez poszkodowany kraj, aby zakwestionować zapisy umowy ETA. Rozpoczęte rozmowy na temat opracowania tymczasowego mechanizmu rozstrzygania sporów prowadzone są tylko przez UE, Chiny i 15 innych członków WTO. W pracach nie uczestniczą natomiast przedstawiciele Stanów Zjednoczonych (Chowdhry, Felbermayr, 2020b).

Bibliografia

Brown, Ch.P. (2019), *US-China Trade War: The Guns of August*, Peterson Institute of International Economics.

Chowdhry, S., Felbermayr, G. (2020a), *The US–China Trade Deal: How the EU and WTO lose from managed trade*, "Kiel Policy Brief", No. 132.

Chowdhry, S., Felbermayr, G. (2020b), *The US–China trade deal and its impact on China's key trading partners*, "Kiel Policy Brief", No. 134.

ETA (2020), *Economic And Trade Agreement Between The Government Of The United States Of America And The Government Of The People's Republic Of China*, The Office of the U.S. Trade Representative (USTR), 15.01.2020, https://ustr.gov/countries-regions/china-mongolia-taiwan/peoples-republic-china/phase-one-trade-agreement [dostęp: 3.02.2020].

Eurostat-Comext (2020), http://epp.eurostat.ec.europa.eu/newxtweb/ [dostęp: 20.02.2020].

FIA (2019), Foreign Investment Agency, http://fia.mpi.gov.vn/Home/en [dostęp: 17.12.2019].

Gadomski, W. (2018), *Cłami w deficit*, „Obserwator Finansowy", 6.04.

GUS (2020), http://swaid.stat.gov.pl/SitePagesDBW/HandelZagraniczny.aspx [dostęp: 17.02.2020].

ITC (2020), International Trade Center, http://www.intracen.org/itc/market-info-tools/trade-statistics/ [dostęp: 12.03.2020].

Kaliszuk, E. (2013), *Mierzenie wartości dodanej na poziomie mikro*, (w:) Kaliszuk E. (red.), *Mierzenie wartości dodanej w handlu zagranicznym. Nowe koncepcje, metody i wyzwania*, Instytut Badań Rynku Konsumpcji i Koniunktur, Warszawa.

NBS (2020), National Bureau of Statistics of China, http://data.stats.gov.cn/english/easyquery.htm?cn=A01 [dostęp: 14.03.2020].

TiVA OECD (2018), *Trade in Value Added*, OECD, https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA_2018_C1 [dostęp: 16.12.2019].

USA Trade Online (2020), United States Census Bureau, https://usatrade.census.gov/ [dostęp: 12.03.2020].

USTR (2019), The Office of the United States Trade Representative, https://ustr.gov/issue-areas/enforcement/section-301-investigations/tariff-actions [dostęp: 3.02.2020].

WITS-Comtrade (2020), World Integrated Trade Solution, https://wits.worldbank.org/ [dostęp: 5.02.2020].

WTO (2020), *Appellate Body Members*, https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_members_descrp_e.htm [dostęp: 20.02.2020].

Spis tabel, rysunków i wykresów

SPIS TABEL

↘ Tabela 1. Dodatkowy import amerykańskich towarów i usług przez Chiny przewidziany w Umowie EPA (w mld USD). 12

SPIS RYSUNKÓW

↘ Rysunek 1. Kalendarium wojny handlowej USA-Chiny. 11

SPIS WYKRESÓW

↘ Wykres 1. Handel towarami Stanów Zjednoczonych z Chinami w latach 2008-2019 (w mld USD) 8
↘ Wykres 2. Zmiany wartości amerykańskiego handlu towarami z Chinami w ujęciu miesięcznym w latach 2018-2019 (w proc., r/r) 14
↘ Wykres 3. Zmiany w handlu USA z głównymi partnerami handlowymi w 2019 r. (w proc., r/r). . . . 15
↘ Wykres 4. Zmiany w handlu Chin z głównymi partnerami w 2019 r. (w proc., r/r) 15
↘ Wykres 5. Największe absolutne spadki amerykańskiego importu z Chin według grup towarów 16
↘ Wykres 6. Zmiany wartości amerykańskiego importu najważniejszych grup towarów z Chin w 2019 r. (w proc., r/r) 17
↘ Wykres 7. Zmiany wartości dostaw do USA wybranych grup towarów w 2019 r., w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego (w mld USD) 19
↘ Wykres 8. Zmiany udziału wybranych krajów w handlu z USA w 2019 r. (w p.p., r/r) 20
↘ Wykres 9. Zmiany udziału wybranych krajów w handlu Chin w 2019 r. (w p.p., r/r) 20
↘ Wykres 10. Kraje o największej absolutnej zmianie salda obrotów towarowych z USA w 2019 r. w porównaniu z 2018 r. (w mld USD) 22
↘ Wykres 11. Obroty handlowe krajów UE-27 z USA i Chinami w latach 2018-2019 (w mld EUR). . . . 24
↘ Wykres 12. Zmiany w handlu krajów UE-27 z wybranymi partnerami w 2019 r. (w proc., r/r) 25
↘ Wykres 13. Udział USA i Chin w handlu zewnętrznym krajów UE-27 w latach 2018-2019 (w proc.) 25
↘ Wykres 14. Zmiany wartości handlu Polski z USA i Chinami (wyrażonego w EUR) w 2019 r. (w proc., r/r) 27
↘ Wykres 15. Unijny (UE-27) eksport towarów do Chin w 2018 r. 30
↘ Wykres 16. Udział wartości dodanej pochodzącej z wybranych krajów w eksporcie brutto Chin i Stanów Zjednoczonych produktów niektórych działów przetwórstwa przemysłowego (w proc.) 33

Polski Instytut Ekonomiczny

Polski Instytut Ekonomiczny to publiczny *think tank* gospodarczy, którego historia sięga 1928 roku. Obszary badawcze Polskiego Instytutu Ekonomicznego to przede wszystkim handel zagraniczny, makroekonomia, energetyka i gospodarka cyfrowa oraz analizy strategiczne dotyczące kluczowych obszarów życia społecznego i publicznego Polski. Instytut zajmuje się dostarczaniem analiz i ekspertyz do realizacji Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, a także popularyzacją polskich badań naukowych z zakresu nauk ekonomicznych i społecznych w kraju oraz za granicą.

Polski
Instytut
Ekonomiczny