

Biuletyn Ośrodka Badań Azji
Centrum Badań nad Bezpieczeństwem
Akademii Sztuki Wojennej

Numer 14 | styczeń 2018

Autorzy:

Przemysław Lesiński, Łukasz Przybyszewski, Łukasz Sarek

Redakcja biuletynu:

Krzysztof Iwanek

Ośrodek Badań Azji
Centrum Badań nad Bezpieczeństwem
Akademia Sztuki Wojennej
al. gen. A. Chruściela „Montera” 103
00-910 Warszawa

Tel.: 261-814-484
E-mail: osrodekbadanazji@akademia.mil.pl
Twitter: @osrodekazji

Wszelkie opinie i uwagi na temat publikacji proszę przesyłać na ww. adres e-mail.

Spis treści

Podsumowania tekstów	5
Podpisanie umowy o wolnym handlu między UE i Japonią	9
Zmiany w instrumentach ochrony rynku unijnego przed nieuczciwą chińską konkurencją <i>Łukasz Sarek</i>	13
Przyczyny protestów w Iranie <i>Łukasz Przybyszewski</i>.....	29
Próba sprzężenia amerykańsko-jordańskiej współpracy obronnej z rozwojem przedsiębiorczości w Jordanii <i>Łukasz Przybyszewski</i>.....	35
Dymisja Atty Mohammada Nura – kolejny kryzys w Afganistanie <i>Przemysław Lesiński</i>	41

Podsumowania tekstów

Podpisanie umowy o wolnym handlu między UE i Japonią

Unia Europejska i Japonia 8 grudnia 2017 roku poinformowały o zakończeniu negocjacji dotyczących podpisania umowy o wolnym handlu. Umowa zniesie bądź obniży większość stawek celnych pomiędzy UE i Japonią (między innymi na produkty rolno-spożywcze, ale również w sektorze usług) i powinna przyczynić się do zwiększenia wymiany handlowej. Umowa musi jeszcze zostać przetłumaczona na języki urzędowe krajów UE oraz zostać zatwierdzona przez Parlament Europejski i każde państwo członkowskie. Powinna wejść w życie na początku 2019 roku. Realizacja niektórych jej postanowień rozłoży się na kilka-kilkanaście lat. Ocenia się, że umowa pozwoli na zwiększenie eksportu UE do Japonii o 20 mld euro. Powinniśmy też oczekiwać zwiększenia inwestycji japońskich w UE (w tym w Polsce) i inwestycji europejskich w Japonii. Europejskie produkty regionalne będą cieszyć się taką samą ochroną w Japonii jak w Unii Europejskiej. Przedsiębiorstwa europejskie będą mogły brać udział w przetargach w Japonii. Na zawarciu umowy powinny skorzystać również te polskie przedsiębiorstwa, które będą gotowe ponieść nakłady związane z przygotowaniem eksportu swoich produktów do Japonii. Jednakże szersza analiza skutków umowy będzie możliwa dopiero za kilka lat.

Zmiany w instrumentach ochrony rynku unijnego przed nieuczciwą chińską konkurencją

Łukasz Sarek

W grudniu ubiegłego roku wprowadzone zostały nowe instrumenty ochrony europejskiego rynku przed napływem towarów subsydiowanych i importowanych po cenach dumpingowych. Nowe przepisy nie obciążają europejskich firm istotnymi dodatkowymi obowiązkami związanymi z wszczęciem postępowania antydumpingowego. Obowiązek wykazania, że dana gospodarka podlega znaczącym zakłóceniom spoczywa na Komisji Europejskiej. Wraz z rozporządzeniem opublikowano obszernie sprawozdanie poświęcone mechanice i skutkom wpływu Komunistycznej Partii Chin i administracji państwowej na gospodarkę Chin. Każda ze stron postępowania antydumpingowego może skorzystać z informacji zawartych w sprawozdaniu jako dowodów w postępowaniu antydumpingowym.

Pekin podkreśla, że zgodnie z protokołem przystąpienia Chin do Światowej Organizacji Handlu (WTO) uznanie ich za gospodarkę rynkową (ME) oraz zaprzestanie stosowania specjalnych zasad w postępowaniu antydumpingowym powinno mieć bezwzględnie miejsce od grudnia 2016 r. Chińskie władze zdają sobie sprawę, że nie są w stanie przekonująco wykazać, iż chińska gospodarka funkcjonuje na zasadach rynkowych.

Pekin kwestionuje jednak zdecydowanie nowe przepisy i będą one prawdopodobnie przedmiotem postępowania przed WTO. WTO przechodzi obecnie okres poważnych trudności. Chiny mają szansę na zwycięstwo w postępowaniu na forum organizacji, co postawiłoby władze UE w przyszłości w obliczu podjęcia decyzji o rezygnacji ze środków ochrony lub zignorowanie wyników postępowania. Na czas batalii prawnej Unia zyska kilka dodatkowych lat możliwości korzystania z nowych instrumentów ochrony, ale w wypadku przegranej konieczne jest poszukanie innych rozwiązań.

Podobne do unijnego stanowisko prezentują Stany Zjednoczone. Administracja Trumpa również podjęła kroki zmierzające do zwiększenia ochrony swoich przedsiębiorstw i gospodarki. Mimo sporów i różnic UE podejmuje współpracę z USA skierowaną przeciw nieuczciwej chińskiej konkurencji. Chiny muszą liczyć się z możliwą solidarną postawą czołowych gospodarek świata. Unia Europejska dla wywarcia presji na Chiny i obrony nowych instrumentów może koordynować działania ze Stanami Zjednoczonymi i w mniejszym stopniu z Japonią.

Chiny są istotnym partnerem handlowym Polski, z którym wciąż rośnie ujemne saldo handlowe. W wielu branżach i segmentach produkcji polskie przedsiębiorstwa konkurują z chińskimi na rynku krajowym i unijnym. Dążenie do zachowania poprawnych stosunków z Pekinem nie powinno przesłaniać polskim władzom faktu, że mechanizmy funkcjonowania chińskiej gospodarki i nieuczciwa chińska konkurencja istotnie wpływają na sytuację producentów zlokalizowanych w Polsce. Problem dotyczy lub może dotyczyć w przyszłości nie tylko produktów masowych jak np. stal, ceramika czy opony, ale również mniejszych branż niszowych, innowacyjnych lub w których polskie firmy próbują wejść do europejskiej czołówki jak np. elektryczne rowery, kolejnictwo czy przemysłowe zastosowania grafenu.

Polski rząd powinien ściśle współpracować z innymi państwami europejskimi oraz z organami unijnymi w celu skutecznego egzekwowania nowych przepisów. Należy również prowadzić monitorowanie importu z Chin do Polski pod kątem identyfikacji grup produktowych, w których chińscy producenci już obecnie zyskują nad polskimi przedsiębiorstwami nieuczciwą przewagę konkurencyjną. Należy również podjąć działania proaktywne i monitorować oraz identyfikować nowe grupy produktów dumpingowanych lub subsydiowanych, które dopiero mogą w przyszłości stanowić nieuczciwą konkurencję dla polskich firm. Dotyczy to szczególnie produktów innowacyjnych, zaawansowanych technologicznie lub o znaczącej wartości dodanej. Należy udzielić szczególnego wsparcia sektorowi MŚP, gdyż dla przedsiębiorstw tego sektora samodzielne pozyskiwanie i analizowanie informacji dotyczących nieuczciwej chińskiej konkurencji przerasta możliwości kadrowe i finansowe.

Przyczyny protestów w Iranie

Łukasz Przybyszewski

Protesty, które miały miejsce w Islamskiej Republice Iranu (odtąd: IRI) między 28.12.2017 a 2.01.2018 r. były przede wszystkim spowodowane kontrowersjami wokół liberalizującej polityki gospodarczej prezydenta Hassana Rouhaniego. Administracja H. Rouhaniego zapowiedziała redukcję dopłat do paliw węglowodorowych, co ma prawdopodobnie podnieść ich cenę o ok. 50 proc. Ponadto rozpoczęto ograniczanie subsydiów na cel pomocy społecznej.

Starcia z protestującymi były prawdopodobnie najbrutalniejsze poza Teheranem. Sporadyczne i mniejsze protesty będą zapewne wciąż występować. Przyczyną protestów były uwarunkowania gospodarcze: populacja mniejszych aglomeracji jest znacznie bardziej narażona na skutki podwyżki cen paliw i produktów spożywczych, a także na ogólną inflację. Protesty objęły też miejscowości, których znaczenie jest wysokie dla przemysłu zbrojeniowego i systemu obronnego IRI, m.in.: Hamedan, Dorud, Zandżan, Szahinszahr i okolic Isfahanu. Ich populacja jest prawdopodobnie silniej nadzorowana przez aparat bezpieczeństwa IRI.

W ciągu najbliższych lat może nadejść odpowiedni moment do złagodzenia autorytarnych rządów IRI. Sprzyjają temu czynniki demograficzne i gospodarcze, a także zaawansowany wiek przywódców politycznych. Społeczeństwo irańskie oczekuje obecnie poprawy sytuacji gospodarczej. Reformy gospodarcze przeprowadzone w IRI w ciągu ostatnich lat mogą być doskonałym – dzięki swej niedoskonałości – przyczynkiem do wprowadzenia ograniczonych zmian ustrojowych.

Próba sprzężenia amerykańsko-jordańskiej współpracy obronnej z rozwojem przedsiębiorczości w Jordanii

Łukasz Przybyszewski

Grupa 11 Republikanów w Kongresie USA dąży do przyjęcia ustawy o przedłużeniu współpracy obronnej z Jordanią. Ustawa ma umożliwić Jordanii zakup uzbrojenia do końca 2022 r. Dotychczasowa obowiązująca ustawa o współpracy obronnej wygasa w 2019 r. Nowy akt prawny ma nie tylko przedłużyć dotychczasową współpracę, lecz również utworzyć z amerykańskich środków Fundusz Przedsiębiorczości Jordanii (odtąd: FPJ). Do tej pory w regionie podobne fundusze powstały w Tunezji i Egipcie – działają one od 2013 r.

Jordania dotychczas przeciwstawiała się powstaniu tego typu funduszu. Prawdopodobnymi przyczynami były: możliwość osłabienia wizerunku jordańskich władz oraz zagrożenia wynikające z toczącego się w Syrii i Iraku konfliktu. Jednocześnie w Jordanii bezrobocie wynosiło rokrocznie od drugiej połowy lat 80. najmniej 12–13

proc. Uruchomienie FPJ ma zmienić dotychczasowe uwarunkowania gospodarcze i demograficzne. To przede wszystkim one przełożyły się na udział wielu Jordańczyków w walkach po stronie tzw. Państwa Islamskiego i innych ugrupowań ekstremistycznych. Jordańczycy byli prawdopodobnie największą obcą grupą etniczną (po Tunezyjczykach) w konflikcie, którym Państwo Islamskie objęło Irak i Syrię.

Wątpliwym jest, aby powstanie FPJ powstrzymało rekrutację organizacji dżihadystycznych. Bardziej prawdopodobnym jest jedynie wydłużenie czasu rządania obecnego króla Jordanii (Abdullaha II) i sprzyjających mu dotychczasowo elit, które postarają się sprząć FPJ z kolejnymi reformami politycznymi.

Dymisja Atty Mohammada Nura – kolejny kryzys w Afganistanie

Przemysław Lesiński

18 grudnia 2017 r. prezydent Afganistanu podpisał dymisję gubernatora prowincji Balch, Atty Mohammada Nura, wyznaczając na jego miejsce nieznanego szerzej Mohammada Dauda. Dotychczasowy gubernator nie uznał jednak tej decyzji, co zainicjowało poważny kryzys na afgańskiej scenie politycznej. Dymisja Nura stanowiła kulminację dłuższego procesu, w trakcie którego gubernator będąc *de iure* członkiem administracji rządowej, pozostawał *de facto* wobec niej w opozycji. Wydaje się, że zaistniały kryzys rozgrywa się na trzech płaszczyznach. Pierwszą z nich stanowi spór na linii rząd – partia Dżamiat-e Eslami, której ważnym członkiem jest Nur i dotyczy stanowisk w Rządzie Jedności Narodowej oraz zmian w konstytucji oraz prawie wyborczym. Na drugiej płaszczyźnie toczy się walka o to, kto zdobędzie większe poparcie ze strony tej partii w kolejnych wyborach prezydenckich (zaplanowanych na rok 2019). Trzecią płaszczyznę stanowi szersza konfrontacja rządu z lokalnymi baronami, których władza w regionach jest zagrożeniem dla administracji centralnej.

Nie wydaje się, aby w sporze mogło dojść do rozwiązania siłowego, biorąc pod uwagę presję ze strony USA oraz możliwy problem z lojalnością miejscowych sił bezpieczeństwa, natomiast całe zamieszanie odwraca uwagę rządu od innych palących kwestii. Można oczekiwać, że w wypadku usunięcia z urzędu Mohammada Nura w krótszym terminie pogorszeniu może ulec sytuacja bezpieczeństwa w stosunkowo spokojnej prowincji Balch. W wypadku faktycznego odwołania Nura byłby on głównym przegranym sporu, natomiast wydaje się, że porozumienie z pałacem prezydenckim zwiększy udział Dżamiat- Eslami w rządzie oraz organach wyborczych, poprawiając jej pozycję przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi i prezydenckimi. Z perspektywy rządu należałoby uznać zmianę gubernatora za sukces, gdyż silna i niezależna pozycja Nura od dłuższego czasu stanowiła poważne zagrożenie dla władz w Kabulu.

Podpisanie umowy o wolnym handlu między UE i Japonią

Unia Europejska i Japonia 8 grudnia 2017 roku poinformowały o zakończeniu negocjacji dotyczących podpisania umowy o wolnym handlu. Umowa zniesie bądź obniży większość stawek celnych pomiędzy UE i Japonią (między innymi na produkty rolno-spożywcze, ale również w sektorze usług) i powinna przyczynić się do zwiększenia wymiany handlowej. Umowa musi jeszcze zostać przetłumaczona na języki urzędowe krajów UE oraz zostać zatwierdzona przez Parlament Europejski i każde państwo członkowskie. Powinna wejść w życie na początku 2019 roku. Realizacja niektórych jej postanowień rozłoży się na kilkakilkanaście lat. Ocenia się, że umowa pozwoli na zwiększenie eksportu UE do Japonii o 20 mld euro. Powinniśmy też oczekiwać zwiększenia inwestycji japońskich w UE (w tym w Polsce) i inwestycji europejskich w Japonii. Europejskie produkty regionalne będą cieszyć się taką samą ochroną w Japonii jak w Unii Europejskiej. Przedsiębiorstwa europejskie będą mogły brać udział w przetargach w Japonii. Na zawarciu umowy powinny skorzystać również te polskie przedsiębiorstwa, które będą gotowe ponieść nakłady związane z przygotowaniem eksportu swoich produktów do Japonii. Jednakże szersza analiza skutków umowy będzie możliwa dopiero za kilka lat.

7 grudnia 2017 roku zakończyły się długoletnie negocjacje pomiędzy Unią Europejską a Japonią dotyczące podpisania umowy o partnerstwie gospodarczym (*Economic Partnership Agreement - EPA*), znanej w mediach pod nazwą europejsko-japońskiej umowy o wolnym handlu. Według ostatniej wersji tekstu umowy¹, jej celem jest liberalizacja i ułatwienie handlu i inwestycji pomiędzy państwami UE i Japonią. Po przetłumaczeniu na wszystkie języki urzędowe państw członkowskich zostanie ona przekazana państwom do zatwierdzenia. Ocenia się, że umowa powinna wejść w życie najpóźniej w pierwszej połowie 2019 roku.

Komisja Europejska podała, że umowa już w momencie wejścia w życie doprowadzi do zniesienia stawek celnych dla produktów obejmujących 90 proc. eksportu UE do Japonii. Wprowadzenie wszystkich jej postanowień z czasem doprowadzi do podwyższenia tego odsetka do 97 procent. Pozostałe stawki będą obniżane według założonych kwot i harmonogramów przez wiele kolejnych lat. Przyjmuje się, że już na początku obowiązywania umowy pozwoli to zaoszczędzić europejskim eksporterom nawet miliard euro rocznie. Szczególnie duże nadzieje i szanse wiąże się z liberalizacją handlu produktami rolnymi. Obecnie Japonia jest czwartym co do wielkości importerem produktów rolnych z UE. Według wyliczeń, w miarę wdrażania postanowień umowy, zniesione zostaną stawki celne dotyczące 85 procent produktów. Umowa zniesie bądź ograniczy stawki celne nakładane na wieprzowinę i wołowinę (z 38,5 na 9 proc. w ciągu

piętnastu kolejnych lat według kwoty). Od pierwszego dnia obowiązywania umowy znikną również cła na wino i inne napoje alkoholowe. Podobnie będzie z wysokimi (29,8 proc.) stawkami celnymi dotyczącymi serów – zostaną one zniesione, a kwoty podwyższone. Po okresie przejściowym zniesione zostaną także cła na produkty przetworzone, takie jak: makaron, czekolada, kakao, słodczyce czy sosy. Zostaną również podwyższone kwoty importu z UE takich produktów jak: jęczmień, skrobia ziemniaczana, masło, mleko w proszku czy serwatka (stawki celne ulegną zniesieniu bądź obniżeniu). EPA zagwarantuje również 200 europejskim produktom z oznaczeniem geograficznym podobny poziom ochrony w Japonii, jakim cieszą się w krajach Wspólnoty. Na liście tych produktów znalazła się Polska Wódka. Całkowicie znikną cła na produkty rybne. Zniesione zostaną również cła na produkty przemysłowe, szczególnie w obszarach, w których notuje się silny eksport z UE do Japonii, przede wszystkim: produkty chemiczne, kosmetyki, tekstylia i odzież. Zniesione zostaną kwoty na wyroby skórzane i obuwie. Stawki celne już w momencie wejścia w życie umowy zostaną obniżone z 30 do 21 proc., a następnie całkowicie zlikwidowane w ciągu 10 lat. Umowa liberalizuje warunki współpracy również w sektorze usług, przede wszystkim: pocztowych i kurierskich, telekomunikacyjnych, finansowych, transportu morskiego, zarządzania personelem i jego relokacji. Europejskie przedsiębiorstwa będą mogły brać udział w przetargach w 48 japońskich miastach od 500 do 800 tys. mieszkańców, w tym w branży kolejowej.

Według wstępnych ocen zawarcie umowy przyczyni się do wzrostu inwestycji japońskich w UE i wzrostu eksportu państw wspólnoty o 10 procent czyli 20 mld euro. Choć prawdziwe skutki umowy będziemy mogli ocenić dopiero za kilka lat, jasne staje się, że podpisanie EPA między UE i Japonią stwarza okazje również dla Polski. Przede wszystkim można spodziewać się większych inwestycji japońskich na polskim rynku, na którym już dziś działa blisko 200 podmiotów japońskich. Być może również przedsiębiorstwom polskim uda się zaistnieć na rynku japońskim. Dotychczas było na nim obecne jedynie kilka firm, a żadna nie miała w Japonii stałego biura. Wydaje się, że Polacy mogą liczyć na zainteresowanie Japończyków polskimi produktami żywnościowymi i kosmetykami, a także odzieżą i obuwem. Pewne szanse pojawią się być może również w sektorze usług. Należy jednak zauważyć, że zawarcie umowy nie zmienia faktu, że Japonia to trudny rynek wymagających konsumentów. Przyzwyczajone do eksportu na rynki zachodnioeuropejskie polskie przedsiębiorstwa powinny się liczyć z potrzebą zmiany mentalności, dostosowania się do standardów i specyficznej charakterystyki gospodarki japońskiej, jak również, przynajmniej w początkowym okresie, poniesienia koniecznych i najprawdopodobniej niemałych nakładów związanych z umiejscowieniem swoich produktów i usług w świadomości japońskiego konsumenta. Konsumenti japońscy częściej przywiązują wagę do jakości produktów i poziomu obsługi przed i posprzedażowej niż do ceny produktów i usług. Dlatego szczególnie dużą rolę odegra zbudowanie marki i własnej sieci dystrybucji na rynku

japońskim. Może być to proces bardziej wymagający czasowo niż w przypadku innych, mniej nasyconych rynków.

¹Por. tekst EPA między UE i Japonią, Komisja Europejska, 8.12.2017, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1684>, [dostęp: 10.01.2018].

Zmiany w instrumentach ochrony rynku unijnego przed nieuczciwą chińską konkurencją

W grudniu ubiegłego roku wprowadzone zostały nowe instrumenty ochrony europejskiego rynku przed napływem towarów subsydiowanych i importowanych po cenach dumpingowych. Nowe przepisy nie obciążają europejskich firm istotnymi dodatkowymi obowiązkami związanymi z wszczęciem postępowania antydumpingowego. Obowiązek wykazania, że dana gospodarka podlega znaczącym zakłóceniom spoczywa na Komisji Europejskiej. Wraz z rozporządzeniem opublikowano obszernie sprawozdanie poświęcone mechanice i skutkom wpływu Komunistycznej Partii Chin i administracji państwowej na gospodarkę Chin. Każda ze stron postępowania antydumpingowego może skorzystać z informacji zawartych w sprawozdaniu jako dowodów w postępowaniu antydumpingowym.

Pekin podkreśla, że zgodnie z protokołem przystąpienia Chin do Światowej Organizacji Handlu (WTO) uznanie ich za gospodarkę rynkową (ME) oraz zaprzestanie stosowania specjalnych zasad w postępowaniu antydumpingowym powinno mieć bezwzględnie miejsce od grudnia 2016 r. Chińskie władze zdają sobie sprawę, że nie są w stanie przekonująco wykazać, iż chińska gospodarka funkcjonuje na zasadach rynkowych. Pekin kwestionuje jednak zdecydowanie nowe przepisy i będą one prawdopodobnie przedmiotem postępowania przed WTO. WTO przechodzi obecnie okres poważnych trudności. Chiny mają szansę na zwycięstwo w postępowaniu na forum organizacji, co postawiłoby władze UE w przyszłości w obliczu podjęcia decyzji o rezygnacji ze środków ochrony lub zignorowanie wyników postępowania. Na czas batalii prawnej Unia zyska kilka dodatkowych lat możliwości korzystania z nowych instrumentów ochrony, ale w wypadku przegranej konieczne jest poszukanie innych rozwiązań.

Podobne do unijnego stanowisko prezentują Stany Zjednoczone. Administracja Trumpa również podjęła kroki zmierzające do zwiększenia ochrony swoich przedsiębiorstw i gospodarki. Mimo sporów i różnic UE podejmuje współpracę z USA skierowaną przeciw nieuczciwej chińskiej konkurencji. Chiny muszą liczyć się z możliwą solidarną postawą czołowych gospodarek świata. Unia Europejska dla wywarcia presji na Chiny i obrony nowych instrumentów może koordynować działania ze Stanami Zjednoczonymi i w mniejszym stopniu z Japonią.

Chiny są istotnym partnerem handlowym Polski, z którym wciąż rośnie ujemne saldo handlowe. W wielu branżach i segmentach produkcji polskie przedsiębiorstwa konkurują z chińskimi na rynku krajowym i unijnym. Dążenie

do zachowania poprawnych stosunków z Pekinem nie powinno przesłaniać polskim władzom faktu, że mechanizmy funkcjonowania chińskiej gospodarki i nieuczciwa chińska konkurencja istotnie wpływają na sytuację producentów zlokalizowanych w Polsce. Problem dotyczy lub może dotyczyć w przyszłości nie tylko produktów masowych jak np. stal, ceramika czy opony, ale również mniejszych branż niszowych, innowacyjnych lub w których polskie firmy próbują wejść do europejskiej czołówki jak np. elektryczne rowery, kolejnictwo czy przemysłowe zastosowania grafenu.

Polski rząd powinien ściśle współpracować z innymi państwami europejskimi oraz z organami unijnymi w celu skutecznego egzekwowania nowych przepisów. Należy również prowadzić monitorowanie importu z Chin do Polski pod kątem identyfikacji grup produktowych, w których chińscy producenci już obecnie zyskują nad polskimi przedsiębiorstwami nieuczciwą przewagę konkurencyjną. Należy również podjąć działania proaktywne i monitorować oraz identyfikować nowe grupy produktów dumpingowanych lub subsydiowanych, które dopiero mogą w przyszłości stanowić nieuczciwą konkurencję dla polskich firm. Dotyczy to szczególnie produktów innowacyjnych, zaawansowanych technologicznie lub o znaczącej wartości dodanej. Należy udzielić szczególnego wsparcia sektorowi MŚP, gdyż dla przedsiębiorstw tego sektora samodzielne pozyskiwanie i analizowanie informacji dotyczących nieuczciwej chińskiej konkurencji przerasta możliwości kadrowe i finansowe.

Przyczyny wprowadzenia nowych przepisów chroniących rynek europejski przed nieuczciwą konkurencją

12 grudnia ubiegłego roku Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej wydały rozporządzenie zmieniające zasady ochrony europejskiego rynku przed napływem towarów subsydiowanych i importowanych po cenach dumpingowych¹. Celem nowych przepisów jest zapewnienie ochrony europejskiego rynku przed nieuczciwą konkurencją spoza UE. Zmiana przepisów jest zwieńczeniem długiego, zintensyfikowanego w 2016 r. procesu negocjacji między państwami członkowskimi i organami unijnymi. Przyczyną rewizji przepisów było wygaśnięcie określonego w protokole o przystąpieniu Chin do WTO piętnastoletniego okresu przejściowego². Do grudnia 2016 r. władze UE mogły przy wydawaniu decyzji o nałożeniu ceł antidumpingowych na towary importowane z Chin zamiast porównania cen eksportowych do cen na wewnętrznym chińskim rynku stosować alternatywne metody. Chętnie stosowaną metodą było porównanie eksportowych cen chińskich produktów cen w odpowiednim (analogicznym) państwie trzecim o gospodarce rynkowej³.

Dalsze stosowanie po grudniu 2016 r. alternatywnych metod stanowiło naruszenie reguł WTO⁴. Brak wprowadzenia nowych rozwiązań prowadziły natomiast do

konieczności stosowania wobec importu z Chin ogólnych reguł WTO. Oznaczałoby to konieczność traktowania Chin jak gospodarki rynkowej. W praktyce znacząco ograniczyłoby to możliwości władz unijnych w zatrzymywaniu napływu towarów, które przewagę konkurencyjną wobec rodzimej europejskiej produkcji zawdzięczają nie czynnikom rynkowym, ale interwencji państwa w gospodarkę⁵.

Uznanie Chin za gospodarkę rynkową *expressis verbis* i stosowanie wobec chińskiego importu standardowych reguł WTO byłoby akceptacją nieuczciwej konkurencji ze strony chińskich producentów i stwarzałoby poważne zagrożenie dla europejskich przedsiębiorstw⁶. Spodziewany wzrost chińskiego importu oznaczałby w efekcie redukcję zatrudnienia. Według różnych szacunków sięgałaby ona w całej Unii od ok. 200 tys. realnie utraconych miejsc pracy⁷ do 1,75 mln⁸. Polska jest wskazywana jako jedna z gospodarek najbardziej zagrożonych na utratę miejsc pracy z szacowaną liczbą od 20 tys.⁹ do 145 tys.¹⁰

Chiny są głównym po USA partnerem handlowym Unii Europejskiej, a UE jest największym partnerem dla Chin, z którym jednak UE ma ogromny deficyt handlowy¹¹. Wpływ KPCh i centralne planowanie oraz interwencjonizm państwowy mają istotne przełożenie na przewagę konkurencyjną chińskich eksporterów. Największa liczba postępowań antydumpingowych toczących się przed unijnymi organami dotyczy właśnie Chin. Przeciw Chinom wdrożono także więcej środków antydumpingowych niż przeciw wszystkim innym państwom łącznie¹².

Grupy interesariuszy i unijny proces legislacyjny

W związku z brakiem otwarcia się chińskiej gospodarki na zagraniczne produkty i inwestycje, coraz trudniejszym środowiskiem biznesowym dla europejskich przedsiębiorstw operujących w Chinach oraz ekspansywną zagraniczną polityką gospodarczą Chin stanowisko części rządów kluczowych państw europejskich wobec modelu współpracy z Chinami uległo wyraźnemu uszczywnieniu¹³. Również europejskie organizacje branżowe producentów i związki zawodowe oczekiwały utrzymania mechanizmu ochrony przed nieuczciwym importem z Chin¹⁴.

Stanowisko europejskich interesariuszy znalazło odzwierciedlenie w pracach organów UE. W maju 2016 r. parlament europejski odmówił uznania Chin za gospodarkę rynkową podkreślając, że Pekin powinien wywiązać się ze wszystkich zobowiązań związanych z uczestnictwem w WTO. Wskazał też, że Komisja Europejska powinna uwzględnić przede wszystkim interes europejskich przedsiębiorstw, stanowisko związków zawodowych, wzrost gospodarczy i miejsca pracy oraz stosować niestandardową metodologię w postępowaniach antydumpingowych i przeciw nielegalnym subsydiom, nie naruszając jednak reguł WTO¹⁵. W lipcu 2016 r. Komisja Europejska podjęła decyzję o rezygnacji ze stosowania kwalifikacji państw jako

gospodarki rynkowe i nierynkowe i o jednakowym traktowaniu wszystkich członków WTO. Jednocześnie Komisja zapowiedziała wprowadzenie nowych instrumentów ochrony, włącznie z nową niestandardową metodologią obliczania ceł antydumpingowych, która będzie zapewniała co najmniej taką samą ochronę rynku jak dotychczasowa oraz poprawę mechanizmu ochrony przed produktami subsydiowanymi¹⁶.

W listopadzie 2016 r. Komisja przedstawiła analizę trzech scenariuszy i swoją rekomendację rozwiązania szeroko uwzględniającego stanowisko parlamentu¹⁷. W czerwcu ub.r. Komitet ds. Handlu Komisji Europejskiej wprowadził dodatkowe istotne zmiany do projektu włączając jako element oceny statusu gospodarki eksportera: ewaluację sytuację systemu finansowego, ocenę z punktu widzenia międzynarodowych standardów rynku pracy, ochrony środowiska prawa własności, prawa spółek, systemu podatkowego i prawa upadłościowego¹⁸. Propozycja istotnie rozszerzała kryteria oceny statusu gospodarki państwa eksportera oraz podstawy do obliczania wartości normalnej. Jej założenia odzwierciedlały krytyczne uwagi europejskich kręgów biznesowych i związkowców i były wyraźnie skierowane przeciw Chinom.

Nowe przepisy zostały przyjęte w instytucjach unijnych sprawnie i przy szerokim poparciu różnych grup interesariuszy. Na początku października ub.r. przedstawiciele Rady UE i Parlamentu Europejskiego uzgodnili stanowiska dotyczące kształtu nowych przepisów¹⁹, przyjmując wszystkie główne propozycje zwiększające możliwości organów unijnych i przedsiębiorstw z państw członkowskich do ochrony przed nieuczciwą konkurencją²⁰. W listopadzie projekt zmian został skierowany do pierwszego czytania²¹. Projekt zmiany rozporządzenia został uchwalony przy poparciu zdecydowanej większości europosłów²² i wyraźnym poparciem kół parlamentarnych²³. Zatwierdzony przez Radę UE został przyjęty 12 grudnia ub.r.

Podstawowe założenia i wymiar praktyczny wprowadzenia nowych przepisów

W celu uniknięcia niezgodności z przepisami WTO władze UE zrezygnowały z używania terminu „gospodarki nierynkowa”, co zostało uznane za dorozumiane uznanie Chin za gospodarkę rynkową. Dla uniknięcia zarzutów o tworzenie regulacji skierowanej tylko przeciw Chinom przedstawiciele UE wielokrotnie podkreślali, że przepisy będą obowiązywały w stosunku do każdego państwa spoza UE spełniającego określone w rozporządzeniu przesłanki dla uznania, że jego gospodarka podlega „znaczącym zakłóceniom”. Te przesłanki to np.: znaczny udział sektora państwowego w gospodarce; wpływ władz państwowych na koszty produkcji działanie systemu finansowego; faworyzowanie krajowych producentów; brak, nieefektywność bądź dyskryminujące stosowanie prawa własności, spółek lub upadłościowego. Katalog czynników jest otwarty i do kompetencji organów unijnych należy uznanie innych czynników za

prowadzące do znaczących zakłóceń. Oddaje to w ręce KE i innych organów znaczną władzę dyskrejonalną.

Uznanie, że dana gospodarka podlega znaczącym zakłóceniom pozwala na odejście od zasady porównywania ceny eksportowej do cen i kosztów na rynku krajowym na rzecz porównania jej do stosownych kosztów produkcji i sprzedaży w odpowiednim kraju reprezentatywnym²⁴ albo do nieznieskształconych międzynarodowych cen, kosztów lub wartości odniesienia (*benchmark*)²⁵. Brak określenia szczegółowej metodologii doboru kraju reprezentatywnego i międzynarodowych standardów daje dużą swobodę. Ustalanie wartości normalnej według metody kraju reprezentatywnego wymaga dokonania w pierwszej kolejności wyboru kraju, który spełnia odpowiednie standardy społeczne i ochrony środowiska²⁶. Przełoży się to na podwyższenie wartości normalnej i w efekcie wyższe cła antydumpingowe.

Nowe rozporządzenie daje organom unijnym do rąk potężne narzędzie, które dzięki swojej elastyczności może pozwolić na sprawną ocenę i blokowanie napływu produktów eksportowanych po cenach dumpingowych lub objętych subsydiami. Należy jednak zauważyć, że elastyczność metodologii i ogromna władza dyskrejonalna organów unijnych graniczą z arbitralnością. Mimo odmiennej nomenklatury, mechanizm kwalifikowania gospodarki jako podlegającej znaczącym zakłóceniom i kształtowania normalnej wartości jest w swojej istocie podobny do stosowanego uprzednio dla krajów o gospodarce nierynkowej. Oba te czynniki wraz z zarzutami natury formalnej o niezgodność z przepisami WTO sprawiają, że nowe regulacje są kwestionowane przez Chiny i będą prawdopodobnie przedmiotem postępowania przeciw UE przed WTO²⁷.

Ciężar dowodu obciąża eksportera, a nie przedsiębiorstwa unijne. Zagraniczny producent musi wykazać, że jego ceny i koszty nie podlegają znieskształceniom, natomiast wykazanie, że dana gospodarka podlega znaczącym zakłóceniom spoczywa na Komisji Europejskiej. Nowe przepisy spełniają istotny postulat nieobciążania unijnych przedsiębiorstw istotnymi dodatkowymi, w porównaniu do wcześniejszych, obowiązkami związanymi z wszczęciem postępowania antydumpingowego. Dla przedsiębiorców pomocnym narzędziem może być specjalny przewodnik opisujący wymagania, strony postępowania i procedurę postępowania antydumpingowego. Przewodnik ten zawiera m.in. dokładny opis postępowania dla wyliczenia normalnej wartości według określonych w rozporządzeniu metod²⁸.

Sprawozdanie o znaczących zakłóceniach w gospodarce Chin

Zmianom rozporządzenia towarzyszyła publikacja opracowanego przez Komisję Europejską obszernego sprawozdania poświęconego znaczącym zakłóceniom w chińskiej gospodarce²⁹. Jego celem jest odciążenie przedsiębiorstw, związków przedsiębiorców i innych organizacji składających wnioski o wszczęcie postępowania

antydumpingowego od konieczności samodzielnego przeprowadzania dowodu, że w danym państwie dochodzi do znaczących zakłóceń. Każda ze stron postępowania antydumpingowego może skorzystać z informacji zawartych w sprawozdaniu jako dowodów w postępowaniu. Przemysł unijny może również skorzystać z nich jako dowodów dla uzasadnienia konieczności obliczenia wartości normalnej.

Wybór Chin jako pierwszego państwa³⁰, któremu zostało poświęcone sprawozdanie dodatkowo wzmacnia wymowę nowych rozwiązań jako skierowanych głównie przeciw Pekinowi. Zadaniem sprawozdania jest również udowodnienie zasadności odmiennego traktowania Chin przez władze unijne. Sprawozdanie charakteryzuje się kompleksowym podejściem do zdefiniowania i zanalizowania czynników wpływających na powstanie stanu określanego w rozporządzeniu jako znaczące zakłócenia. Sprawozdanie wskazuje, że socjalistyczna gospodarka rynkowa, jaką wdrażają władze Chin, jest oparta na wpływie Komunistycznej Partii Chin bezpośrednio lub poprzez organa administracji państwowej na życie gospodarcze. Podkreślono, że system prawny sankcjonuje sterowanie gospodarką w oparciu o centralne planowanie za pomocą gargantuicznej siatki planów, wytycznych, programów państwowych. Opisuje również interwencję partii i państwa we wszystkie sfery życia gospodarczego, w szczególności w zarządzanie przedsiębiorstwami państwowymi i w sterowanie wielkością ich udziału w gospodarce, podporządkowanie systemu finansowego.

Partia i państwo decydują o rozwoju i wsparciu dla poszczególnych branż i sektorów gospodarki, co przekłada się na kształt i rozmiar chińskiego eksportu. Sprawozdanie Komisji dokonuje również wszechstronnej analizy protekcyjnych przepisów i praktyk w zakresie zamówień publicznych i inwestycji, które dyskryminują zagraniczne towary i przedsiębiorstwa, również w wypadku działalności poprzez przedsiębiorstwa zarejestrowane na terenie Chin. Analiza ingerencji państwa w ceny i dystrybucję środków produkcji takich jak ziemia, energia, kapitał, surowce i praca obrazuje skalę i zakres wpływu partii i państwa na kształtowanie się kosztów i – co za tym idzie – cen towarów na rynku chińskim w tym również towarów eksportowych. W sprawozdaniu szczegółowo przedstawiono mechanikę zakłócenia mechanizmu wolnorynkowego na przykładzie wybranych branż: stalowej, produkcji aluminium, chemicznej i ceramicznej. Przemysł unijny w tych branżach może wprost skorzystać w postępowaniach antydumpingowych z dowodów zawartych w sprawozdaniu. W sytuacji naruszeń w innych branżach skarżący podmiot może skorzystać z tych dowodów na zasadzie analogicznej wraz z wykorzystaniem informacji z części ogólnej sprawozdania

Stanowisko władz chińskich

Chińskie władze od lat podkreślają, że uznanie Chin za gospodarkę rynkową oraz zaprzestanie stosowania specjalnych metod w postępowaniu antydumpingowym

powinno mieć bezwzględnie miejsce od grudnia 2016 r.³¹ Przez wiele lat Pekin starał się poprzez lobbowanie państw członkowskich UE doprowadzić do korzystnego dla Chin rozwiązania. Usztywnienie stanowiska UE w 2016 r. spowodowało również bardziej zdecydowane reakcje chińskiej strony. W grudniu 2016 r. Chiny rozpoczęły postępowanie przed WTO przeciw UE o stosowanie niezgodnych z zasadami WTO metod ustalanie normalnej wartości w postępowaniu antydumpingowym³².

W reakcji na publikację rozporządzenia oraz towarzyszącego mu sprawozdania chińskie władze zaprezentowały cały wachlarz przeróżnych argumentów mających na celu podważenie oceny, jaką UE wystawiła chińskiej gospodarce. Ministerstwo Handlu podkreśliło, że Chiny, jak każde inne państwo, mają prawo do własnego modelu rozwoju, który powinien być szanowany przez społeczność międzynarodową, a osiągnięcia chińskiej socjalistycznej gospodarki rynkowej cieszą się uznaniem wielu państw i należy traktować chińska gospodarkę równorzędnie do innych³³. Według retoryki KPCh Zachód nie chce uznać Chin za gospodarkę rynkową gdyż w ten sposób domyślnie musiałyby wyraziłyby uznanie dla chińskiego modelu³⁴. W świetle pogarszającego się w ostatnich latach wskutek działania chińskich władz otoczenia biznesowego dla zagranicznych firm w Państwie Środka³⁵ dość interesującym argumentem jest wykazanie troski o los międzynarodowych korporacji, których chińskie przedsiębiorstwa eksportujące na teren UE mogą być zdaniem chińskiej strony dotknięte nowymi przepisami. Strona chińska wskazuje również, że stosowanie ceł antydumpingowych doprowadziło do zamknięcia szeregu zakładów produkcyjnych i zwolnienia dziesiątków tysięcy pracowników³⁶. Trudno jednak uznać jako ważki dla strony unijnej argument, że upadły chińskie firmy, które prowadziły eksport oparty na nieuczciwej konkurencji³⁷.

Pekin zdaje sobie sprawę, że nie jest w stanie przekonująco wykazać, iż chińska gospodarka funkcjonuje na zasadach rynkowych i podważyć stanowisko, że Chiny nie dopełniły realnie zobowiązań związanych z wejściem do WTO³⁸. Strona chińska zdaje też sobie sprawę ze znaczenia sprawozdania, które kompleksowo opisuje mechanizmy gospodarcze wpływające na tworzenie nieuczciwej konkurencji w środowisku chińskiej socjalistycznej gospodarki rynkowej, dla przyszłych postępowań antydumpingowych i przeciw produktom subsydiowanym³⁹. Z tego powodu merytoryczne działania Pekin koncentruje obecnie przede wszystkim na wykazaniu niezgodności nowych przepisów z regułami WTO, co przekłada się na położenie dużego nacisku na batalię prawną opartą na wykładni językowej i logicznej.

Głównym zarzutem stawianym przez chińskie Ministerstwo Handlu jest brak w przepisach antydumpingowych instytucji znaczących zakłóceń, której nie można wywieść ze szczególnej sytuacji rynkowej⁴⁰. Ponadto ewentualne stosowanie tej instytucji jest sprzeczne z art 2.2 przepisów antydumpingowych WTO. Również sprzeczne z tymi przepisami jest wprowadzenie do mechanizmu wyboru kraju

reprezentatywnego kryterium zachowania standardów ochrony środowiska i zatrudniania. Nawet w wypadku występowania zjawisk określanych przez UE jako znaczące zakłócenia w gospodarce nie oznacza to wymaganej przez przepisy niemożności porównania ceny krajowej a ceną eksportową, gdyż zjawiska te wpływają zarówno na koszty produktów kierowanych na rynek wewnętrzny i na eksport. Ponadto nowe unijne przepisy nie są zdaniem chińskiego ministerstwa sformułowane tak, że celem ich jest ustalenie wartości w Chinach, czego wymagają przepisy WTO, nawet korzystając pomocniczo np. z metody państwa reprezentatywnego lub cen międzynarodowych, ale odwołują się wprost do tych wartości⁴¹.

Konfrontacja świata zachodniego z Chinami o zasady wolnego handlu

Unia Europejska nie jest jedyną czołową gospodarką świata, która dąży do zachowania zestawu środków dla ochrony swojego rynku przed chińskim importem. Podobne stanowisko prezentują Stany Zjednoczone. O ile Unia Europejska dokonuje przebudowy swojego systemu instrumentów chroniących rynek, żeby uniknąć oskarżeń o otwarte naruszanie przepisów WTO o tyle Stany Zjednoczone wprost negują status Chin jako gospodarki rynkowej. Do grudnia 2016 r. USA nie uznały Chin za ME, co spowodowało wszczęcie przez Chiny postępowania wobec USA analogicznego do tego, jakie wszczęły wobec UE⁴². W ostatnim raporcie Przedstawiciela USA ds. Handlu (USTR) na temat zgodności gospodarki Chin z wymogami WTO za 2016 r. podobnie jak w raportach za lata poprzedzające wskazano liczne obszary, w których Chiny nie spełniają standardów organizacji⁴³. Niewywiązanie się Pekinu z zobowiązań związanych z przystąpieniem do WTO jest koronnym argumentem Waszyngtonu dla utrzymania wobec Chin dotychczasowego reżimu dla ochrony własnego rynku. Polityka administracji D. Trumpa wobec Chin w praktyce wciąż jest daleka od radykalnych haseł głoszonych podczas kampanii prezydenckiej. Jednakże domniemany brak współpracy ze strony Pekinu w niwelowaniu zagrożenia ze strony Korei Północnej oraz brak postępów w negocjacjach handlowych sprawił, że administracja D. Trumpa podjęła kroki zmierzające do zwiększenia ochrony swoich przedsiębiorstw i gospodarki. W sierpniu uruchomiono postępowanie o dyskryminowanie przez Chiny amerykańskich firm technologicznych⁴⁴. Bez rozgłosu prowadzony jest także wszechstronny przegląd polityki USA wobec Chin. W listopadzie ub.r. Stany Zjednoczone formalnie odmówiły uznania Chin za gospodarkę rynkową⁴⁵, co w praktyce oznacza utrzymanie obecnego systemu instrumentów ochrony, w tym ceł antydumpingowych.

Chiny muszą się liczyć z możliwą solidarną postawą czołowych gospodarek świata, a Unia Europejska dla wywarcia presji na Chiny i obrony wprowadzenia nowych instrumentów może koordynować działania ze Stanami Zjednoczonymi i w mniejszym stopniu z Japonią. W trakcie grudniowego spotkania ministrów handlu państw członków WTO w Buenos Aires USA, UE i Japonia wydały wspólne oświadczenie o koordynacji wysiłków o wspólnej walce z ramami prawno-administracyjnymi i praktykami

handlowymi zakłócającymi rynek. Zapowiedziały również współpracę na forum WTO i innych organizacji międzynarodowych w celu eliminacji nieuczciwej konkurencji wynikającej z subsydiowania przedsiębiorstw państwowych, przymusowego przekazywania technologii oraz wymogu czynnika lokalnego. Oświadczenie nie wymieniało Chin z nazwy, jednak zakres krytykowanych działań i wypowiedzi przedstawicieli państw wyraźnie wskazały Pekin jako adresata⁴⁶.

Współpraca między USA, UE i Japonią ze względu na spory między partnerami – szczególnie na linii UE-USA – może być ograniczona i utrudniona. Unia Europejska musi się jednak liczyć z tym, że ze względu na duży zakres władzy dyskrecyjnej, jaką stwarzają nowe przepisy oraz wątpliwe umocowanie ich w obecnych ramach prawnych Chiny mają szansę na zwycięstwo w postępowaniu na forum WTO. Unia zyska kilka dodatkowych lat możliwości korzystania z faktycznie tych samych co do tej pory instrumentów ochrony⁴⁷. Jednak w dłuższej perspektywie jest to kwestia polityczna. Jest to spór o to, jakie zasady będą leżały u podstaw międzynarodowego ładu gospodarczego. Czy zasady gospodarki wolnorynkowej w modelu promowanym przez UE czy też chiński model rozwoju oparty na silnej obecności i interwencji państwa w gospodarkę oraz silnym faworyzowaniu własnych przedsiębiorstw? Ostatni zjazd KPCh wyraźnie wskazał, że w sferze gospodarczej Chiny Xi Jinpinga będą dążyły do umocnienia w kraju i promowania za granicą swojego modelu gospodarczego, który uznają za co najmniej równorzędny do szeroko pojętego liberalnego kapitalizmu⁴⁸. W sporze z Chinami dla UE współpraca nawet z tak trudnym partnerem jak Stany Zjednoczone pod rządami prezydenta Trumpa i odmiennym jak Japonia może być istotnym wsparciem.

Działania na rzecz ochrony interesów polskich przedsiębiorstw

Chiny są istotnym partnerem handlowym Polski. Jest to drugi co do wielkości eksporter do Polski a ujemne saldo wymiany handlowej z tym państwem rośnie dynamicznie z roku na rok. Wzrost polskiego eksportu do Chin, mimo że nabiera dynamiki, nie jest w stanie zrównoważyć tempa wzrostu importu. W wielu branżach i segmentach produkcji polskie przedsiębiorstwa konkurują z chińskimi na rynku krajowym i unijnym. Dążenie do zachowania poprawnych stosunków z Pekinem nie powinno przesłaniać polskim władzom faktu, że mechanizmy funkcjonowania chińskiej gospodarki dalekie są od standardów gospodarki rynkowej, w której warunkach funkcjonują polscy przedsiębiorcy. Nieuczciwa chińska konkurencja wpływa na pozycję konkurencyjną polskich firm⁴⁹, w niektórych przypadkach na ich istnienie. Problem dotyczy lub może dotyczyć w przyszłości nie tylko produktów masowych jak stal⁵⁰, przemysł ceramiczny⁵¹, opony⁵², ale również branż niszowych jak np. elektryczne rowery⁵³, branż, które próbują się odrodzić jak np. branża odzieżowa⁵⁴ oraz branż, w których polskie firmy próbują stanąć w europejskiej czołówce jak np. przemysłowe

zastosowania grafenu⁵⁵ czy kolejnictwo⁵⁶. Dalsze szybkie zwiększanie importu z Chin może również oznaczać utratę miejsc pracy.

Polski rząd powinien ściśle współpracować z innymi państwami europejskimi oraz z organami unijnymi w celu skutecznego egzekwowania nowych przepisów. W interesie Polski jest również skoordynowanie wspólnie z organami unii europejskiej i kluczowymi państwami europejskimi działań mających na celu wywarcia nacisku na Pekin na zaprzestanie praktyk powodujących znaczące zakłócenia rynku i na stworzenie instytucjonalnych ram zapewniających uczciwą konkurencję dla przedsiębiorstw unijnych i chińskich. Ze względu na charakter chińskiej gospodarki i główne założenia polityczne administracji Xi Jinpinga jest to cel długofalowy i trudny do osiągnięcia. Bez podjęcia wspólnych działań państwo członkowskich, przy rozwiązaniu dzielących je różnic interesów i osiągnięcia kompromisów oraz bez współpracy z organami unijnymi nie będzie możliwe uzyskanie znaczących ustępstw ze strony Pekinu.

Polskie przedsiębiorstwa i inne uprawnione organizacje mogą korzystać z nowych instrumentów na tych samych zasadach jak firmy z pozostałych państw unijnych. Pożądanym jest, by podobnie jak dotychczas zamieszczano na stronach internetowych organów administracji państwowej i agencji rządowych zajmujących się wspieraniem przedsiębiorców obszerniejsze informacje o charakterze nowych środków, zakresie zastosowania oraz o obowiązujących procedurach. Istotne jest uwypuklenie roli sprawozdania o znaczących zakłóceniach w chińskiej gospodarce w postępowaniu dowodowym i ułatwień, jakie są z nim związane. Należy prowadzić bieżące monitorowanie importu z Chin do Polski pod kątem identyfikacji grup produktowych, w których chińscy producenci mogą zyskiwać nad polskimi przedsiębiorstwami przewagę konkurencyjną dzięki nieuczciwym praktykom. Należy również podjąć działania proaktywne i monitorować oraz identyfikować na bieżąco nowe grupy produktów dumpingowanych lub subsydiowanych, które jeszcze nie powodują nieuczciwej konkurencji względem polskich firm, ale mogą ją powodować w przyszłości. Dotyczy to szczególnie produktów innowacyjnych, zaawansowanych technologicznie lub o znaczącej wartości dodanej.

Monitoring można prowadzić m.in. poprzez przegląd nowych przepisów, wytycznych, planów gospodarczych wydawanych przez różnego szczebla władze chińskie oraz monitoring działań podejmowanych przez nie w stosunku lub na rzecz chińskich przedsiębiorstw (szczególnie państwowych). Działaniami takimi może być np. udzielanie dotacji, przekazywanie wytworzonych przez państwowe jednostki technologii lub know how, wymuszone przejęcia albo fuzje z przedsiębiorstwami prywatnymi, przejęcia przedsiębiorstw zagranicznych. Niezwykle przydatne byłoby usprawnienie obecnych i ustanowienie nowych stałych kanałów komunikacji ze związkami lub innymi organizacjami grupującymi przedsiębiorców dla wymiany informacji dotyczących istniejących lub potencjalnych zagrożeń ze strony nieuczciwej

chińskiej konkurencji. Samodzielne pozyskiwanie i analizowanie informacji dotyczących nieuczciwej chińskiej konkurencji w wypadku wielu przedsiębiorstw, szczególnie z sektora MŚP, przekracza ich możliwości kadrowe i finansowe. Z drugiej strony przedsiębiorstwa i organizacje przedsiębiorstw dysponują wiedzą i informacjami, które są trudne do uzyskania dla administracji publicznej.

Łukasz Sarek – analityk ds. gospodarki Chin w Ośrodku Badań Azji

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) z dnia 12 grudnia 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/1036 w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej oraz rozporządzenie (UE) 2016/1037 w sprawie ochrony przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, Nr L 338, 19 grudnia 2017, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R2321&from=EN> [dostęp: 15.01.2018].

Rozporządzenie opublikowano 19 grudnia, a w życie weszło 20 grudnia. Pod poprzednim reżimem prawnym postępowania antydumpingowe znacznie przewyższały liczbą postępowania przeciw produktom subsydiowanym. W niniejszej analizie często wskazuje się tylko na cła antydumpingowe i postępowanie antydumpingowe. Trzeba mieć jednak na uwadze, że zmiany dotyczą również postępowaniu przeciw produktom subsydiowanym, co może wpłynąć na wzrost w przyszłości liczby takich postępowań.

² Treść Protokołu Przystąpienia Chin do Światowej Organizacji Handlu oraz dokumentów towarzyszących dostępne w rejestrze protokołów akcesyjnych do WTO, strona WTO, https://www.wto.org/english/thewto_e/acc_e/completeacc_e.htm, [dostęp: 15.01.2018].

³ Wybór państwa odpowiedniego (analogicznego) najczęściej padał na Stany Zjednoczone, Turcję lub Indie. Por. Laura Puccio, *Calculation of Dumping Margins. EU and US rules and practices in light of the debate on China's Market Economy Status*, European Parliamentary Research Service, Maj 2016, [www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/583794/EPRS_IDA\(2016\)583794_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2016/583794/EPRS_IDA(2016)583794_EN.pdf) [dostęp: 15.01.2018].

⁴ To jest poddawane w wątpliwość. Por. głosy prawników, którzy dowodzą, że art 15 protokołu przystąpienia Chin do WTO jest wciąż przynajmniej w części w mocy. Por. Donald Clark, "Market economy status" in China's WTO Protocol of Accession: No, the rule in Article 15(a) didn't disappear after 2016, The China Collection, 12.12.2017, <http://thechinacollection.org/market-economy-status-chinas-wto-protocol-accession-no-rule-article-15a-didnt-disappear-2016/> [dostęp: 15.01.2018].

⁵ Markus Taube, Peter Thomas, *Assessment of the normative and policy framework governing the Chinese economy and its impact on international competition*, THINK!DESK China Research & Consulting, 13.08.2015, <http://www.eurofer.org/MES%2bChina%2bStudy%2bTaube%2bFull%2bVersion-13August15%20F.pdf?wtd=PtBYUhlHvbi3LWG&request=resource&resource=ou061b0&rand=1>, [dostęp: 15.01.2018].

⁶ European Parliament resolution of 12 May 2016 on China's market economy status, Nr 2016/2667(RSP), 12.05.2016, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2016-0223+0+DOC+XML+V0//EN> [dostęp: 15.01.2018].

⁷ Por. badania przeprowadzone przez Komisję Europejską: *Possible change in the calculation methodology of dumping regarding the People's Republic of China (and other non-market economies)*, European Commission Staff Working Document, Impact Assessment, SWD(2016) 370 final, 9.11.2016, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016SC0370&from=EN> [dostęp: 15.01.2018].

Podana liczba to różnica między szacowaną liczbą bezpośrednio utraconych miejsc pracy oraz pośrednio utraconych miejsc pracy w sektorze produkcyjnym a szacowanym wzrostem zatrudnienia w sektorze

handlowym i usługowym związanym z obsługą zwiększonego chińskiego importu. Podana została maksymalna szacowana liczba utraconych miejsc pracy. Przyjęta przez Komisję metodologia wydaje się z kolei zbyt ostrożna i zaniżająca szacowaną liczbę utraconych miejsc pracy. Uwzględnia tylko branże, w których już stosowane są środki ochrony oraz przyjmuje pewne ostrożne założenia dotyczące wzrostu importu. Nie bierze pod uwagę wzrostu chińskiego interwencjonizmu państwowego związanego z charakterem polityki administracji Xi Jinpinga. Nie bierze również pod uwagę, że wraz ze wzrostem wsparcia ze strony organów unijnych przemysł unijny może składać skargi na większą ilość branży, które do tej pory nie były przedmiotem postępowań, ale w których występują już znaczące zakłócenia.

⁸ Robert E. Scott, Xiao Jiang, *Unilateral grant of market economy status to China would put millions of EU jobs at risk*, Economic Policy Institute, <http://www.epi.org/files/pdf/92370.pdf> [dostęp: 15.01.2018].

Liczba 1,75 mln utraconych miejsc pracy to dolna granica przy ostrożnym według twórców raportu założeniu 25 proc. wzrostu importu z Chin. Jest to liczba łącznie utraconych miejsc pracy bezpośrednio (w zakładach produkcyjnych), pośrednio (w powiązanych usługach i podwykonawcach) i w kategorii „responding” (miejsca pracy w innych sektorach utracone z powodu obniżenia PKB i siły nabywczej z powodu spadku zatrudnienia ze względu na miejsca pracy utracone bezpośrednio i pośrednio). Górna granica przy 50 proc. wzroście importu z Chin to ok. 3,5 mln miejsc pracy we wszystkich trzech kategoriach łącznie. Dane w raporcie EPI – nawet te podane jako najostrożniejsze (*conservative*) – wydają się być zawyżone. Jednym z powodów do krytyki jest brak odzwierciedlenia w metodologii EPI wpływu na te branże, w których prowadzone były wobec Chin postępowania antydumpingowe.

Por. np.: Jakub Jakóbcowski, Marcin Kaczmarek, *The EU on granting China market economy status: a compromise or a dodge?*, OSW Commentary, 5.08.2016, <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/osw-commentary/2016-08-05/eu-granting-china-market-economy-status-a-compromise-or-a-dodge> [15.01.2018].

Należy też również zwrócić uwagę na nieuwzględnienie liczby miejsc pracy stworzonych w usługach i dystrybucji. Z drugiej jednak strony należy wziąć pod uwagę nikłą ilość postępowań UE wobec Chin z tytułu subsydiowania produktów. Jest to spowodowane trudnościami w pozyskiwaniu i analizie danych. W związku z tym ocena skali państwowej interwencji w gospodarkę i wspierania rodzimych producentów oceniana na podstawie wyłącznie prowadzonych przez UE postępowań antydumpingowych prowadziłaby do niedoszacowania wpływu państwa na kształtowanie kosztów i co za tym idzie cen eksportowych, gdyż nie bierze pod uwagę strukturalnych uwarunkowań jak np. system kształtowania płac, zasady i wielkość udzielanych kredytów, ceny przekazywania praw do użytkowania ziemi, ochrona przed upadłością nierentownych zakładów i szeregu innych, które dotyczą o wiele szerszej grupy branż. Kompleksowe podejście EPI do Chin jako gospodarki systemowo poddanej działaniu czynników nierynkowych jest uzasadnione.

⁹ Na podstawie badań Komisji Europejskiej Polska wskazana była jako zwarta gospodarka pod względem odsetka utraconych miejsc pracy (0.13 proc.) po Czechach, Słowacji i Słowenii, a przed Rumunią i Włochami. Liczba utraconych miejsc pracy miałyby wynieść ok 23 tysięcy, a utworzonych ok 2500.

¹⁰ Według najostrożniejszych (*conservative*) szacunków EPI. Maksymalna wartość to 290 tys.

¹¹ W 2015 r. ponad 180 mld euro, w 2016 ponad 174 mld euro. Por. strona Komisji Europejskiej, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china/>, [dostęp: 15.01.2018].

¹² Według stanu z maja 2016 r. 73 cła antydumpingowe nałożone przez Komisję Europejską dotyczyły 56 produktów importowanych z Chin. Por. *European Parliament resolution of 12 May 2016...*, Trend potwierdzają również statystyki za okres styczeń – listopad 2017 r.. Por. *Anti Dumping, Anti Subsidy Safeguard. Statistics Covering the First Eleven Months of 2017*, Komisja Europejska, listopad 2017, 4.12.2017,

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc_156415.pdf [dostęp: 15.01.2018].

¹³ Uczyniły tak np. Niemcy. Por. Łukasz Sarek, *Rysy na chińsko-niemieckiej przyjaźni*, Forbes.pl, 10.06.2014, <https://www.forbes.pl/wiadomosci/rysy-na-chinsko-niemieckiej-przyjazni/vy373dg> [dostęp: 15.01.2018]

i Łukasz Sarek, *Nowe rysy na chińsko-niemieckiej przyjaźni*, 19.06.2016,

<https://skosnymokiem.wordpress.com/2016/06/19/nowe-rysy-na-chinsko-niemieckiej-przyjazni/> [dostęp: 15.01.2018].

Uczyniła tak również Francja. Por. Cécile Barbière, *Allemagne et France font cause commune face au dumping chinois*, Euractiv, 19.05.2016,

<http://www.euractiv.fr/section/innovation-entreprises/news/allemanie-et-france-font-cause-commune-face-au-dumping-chinois/> [dostęp: 15.01.2018].

Por. także Liu Zhen, *Emmanuel Macron all business in Beijing in call for more open trade with China*, South China Morning Post, 9.01.2018, <http://www.scmp.com/news/china/diplomacy-defence/article/2127539/macron-all-business-beijing-call-more-open-trade-china> [15.01.2018].

¹⁴W kwestii stanowiska niektórych organizacji por.: *Possible change in the calculation methodology of dumping ...*, Przedstawiciele organizacji producenckich a importerów i dystrybutorów zaprezentowali odmienne stanowiska zarówno na uznanie Chin za gospodarkę rynkową jak również na przyjęcie nowych mechanizmów ochrony rynku. Por. dodatkowo np. obszerny dokument przedstawiający stanowisko AEGIS z marca 2017 r.:

China's Market Economy Status: the Commission proposal to change the anti-dumping methodology for Non-Market Economy countries, AEGIS Europe Position. AEGIS, marzec 2017, i *EU must reject Market Economy Status for China*, Europejska Konfederacja Związków Zawodowych, 27.11.2015, <https://www.etuc.org/press/eu-must-reject-market-economy-status-china#.WmTzffZG3CI> [dostęp: 15.01.2018]

¹⁵ *European Parliament resolution of 12 May 2016...*

¹⁶ *The EU on granting China market economy status...*

¹⁷ *Possible change in the calculation methodology of dumping...*,

¹⁸ *More robust anti-dumping rules to defend EU industry and jobs*, Centrum Prasowe Parlamentu Europejskiego, 20.06.2017,

<http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20170620IPR77802/more-robust-anti-dumping-rules-to-defend-eu-industry-and-jobs> [dostęp: 15.01.2017].

¹⁹ *Komisja z zadowoleniem przyjmuje porozumienie w sprawie nowej metodyki antydumpingowej*, Centrum Prasowe Komisji Europejskiej, 3.10.2017,

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3668_pl.htm [dostęp: 15.01.2018].

²⁰ *UE zmienia swoje przepisy antydumpingowe i antysubsydjne, aby przeciwdziałać zakłóceniom na rynku spowodowanym interwencją państwa*, Centrum Prasowe Komisji Europejskiej, 4.10.2017,

http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-3703_pl.htm [dostęp: 15.01.2018].

To spotkało się z poparciem związków producentów europejskich. Por. *AEGIS Europe welcomes commitment to make new EU trade defence regime effective – the proof is in the pudding*, Centrum Prasowe AEGIS Europe, 4.10.2017,

<http://www.aegiseurope.eu/news/aegis-europe-welcomes-commitment-to-make-new-eu-trade-defence-regime-effective-the-proof-is-in-the-pudding> [dostęp: 15.01.2018].

²¹ *Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 15 listopada 2017 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/1036 w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej oraz rozporządzenie (UE) 2016/1037 w sprawie ochrony przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej (COM(2016) 0721 – C8-0456/2016 – 2016/0351(COD)) (Zwykła procedura ustawodawcza: pierwsze czytanie) wraz z: Stanowisko Parlamentu Europejskiego przyjęte w pierwszym czytaniu w dniu 15 listopada 2017 r. w celu przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/... zmieniającego rozporządzenie (UE) 2016/1036 w sprawie ochrony przed przywozem produktów po cenach dumpingowych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej oraz rozporządzenie (UE) 2016/1037 w sprawie ochrony przed przywozem towarów subsydiowanych z krajów niebędących członkami Unii Europejskiej,*

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0437+0+DOC+XML+V0//PL#BKMD-11>,

strona Parlamentu Europejskiego, 15.11.2017 [dostęp: 15.01.2018].

²² Hermine Donceel, Eric Maurice, *EU Parliament approves new anti-dumping methodology*, 15.11.2017, <https://euobserver.com/economic/139866> [dostęp: 15.01.2018].

²³ Por. oświadczenie Grupy Europejskiej Partii Ludowej (EPP Group): *Shaping globalisation: protecting jobs against dumping*, strona EPP Group, 15.11.2017,

<http://www.eppgroup.eu/press-release/Shaping-globalisation:-protecting-jobs-against-dumping> [dostęp: 15.01.2018]

A także oświadczenie Sojuszu Socjalistów i Demokratów: *S&D: secure new anti-dumping rules to protect European industries and workers*, strona Grupa Postępowego Sojuszu Socjalistów i Demokratów, 15.11.2017,

<http://www.socialistsanddemocrats.eu/newsroom/sds-secure-new-anti-dumping-rules-protect-european-industries-and-workers> [dostęp: 15.01.2018]

²⁴ „Reprezentatywnym”, czyli o podobnym poziomie rozwoju gospodarczego jak kraj wywozu.

²⁵ Możliwe jest również wykorzystanie kosztów krajowych „jeśli zostanie potwierdzone, że nie są zniekształcone, w oparciu o dokładne i odpowiednie dowody”. Ciężar dowodu spoczywa na eksporterze.

²⁶ Które również nie są sformułowane w postaci katalogu zamkniętego: „Przy dokonywaniu oceny istnienia znaczących zakłóceń należy w stosownych przypadkach uwzględniać odpowiednie normy międzynarodowe, w tym [podkr. aut.] podstawowe konwencje Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) oraz odpowiednie wielostronne konwencje dotyczące środowiska”.

²⁷ *MOFCOM Spokesman Comments on the EU's Release of the Amendments to the New Anti-dumping Investigation Methodology*, strona Ministerstwa Handlu ChRL, 21.12.2017, <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/policyreleasing/201712/20171202691119.shtml> [dostęp: 15.01.2018].

²⁸ *How to make an Anti-Dumping Claim. Guide*. Komisja Europejska, 20.12.2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc_156473.12.12.17_final.pdf [dostęp: 15.01.2018].

²⁹ *Commission Staff Working Document on Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purpose of the Trade Defence Investigations*, Komisja Europejska, Dokument Nr SWD(2017) 483 final/2, 20.12.2017, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/december/tradoc_156474.pdf [dostęp: 15.01.2018].

³⁰ Następne sprawozdanie ma być poświęcone Rosji.

³¹ Np. w marcu 2016 r. *China urges EU to accept its market economy status*, Xinhua, 10.03.2016, http://news.xinhuanet.com/english/2016-03/10/c_135175998.htm [dostęp: 15.01.2018] jak również w publikacjach KPCh: Tu Xinquan (屠新泉), *屠新泉：中国市场经济地位问题的由来与应对* (Tu Xinquan: *Źródła i podejścia do problemu statusu Chin jako gospodarki rynkowej*), <http://theory.people.com.cn/n1/2016/0607/c83865-28417864.html> [dostęp: 15.01.2018].

Dla okresu do sierpnia 2016 zob. też *The EU on granting China market economy status...*

³² Aby poznać aktualny status postępowania ma stronie WTO patrz: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds516_e.htm# [dostęp: 15.01.2018].

³³ *China says new EU anti-dumping methodology "misleading"*, Xinhua, 21.12.2017, http://www.xinhuanet.com/english/2017-12/21/c_136843130.htm [dostęp: 15.01.2018].

³⁴ *Tu Xinquan: Źródła i podejścia do problemu problemu statusu Chin...*

³⁵ *Trade tussle with China tests the global system*, Financial Times, 17.12.2017, <https://www.ft.com/content/15d3a47e-e192-11e7-8f9f-de1c2175f5ce>, [dostęp: 15.01.2018].

³⁶ “替代国”做法依旧 欧盟“犯规”损人不利己 (Stosując metodę „państwa zastępczego Unia Europejska wciąż „narusza reguły” i przynosi tylko szkody a nie pożytek), strona Ministerstwa Handlu ChRL, 25.12.2017, <http://trb.mofcom.gov.cn/article/zuixindt/201712/20171202689605.shtml> [dostęp: 15.01.2018].

³⁷ Podobnie jak argument zaprezentowany przez zastępcę redaktora naczelnego Biura Europejskiego China Daily, że UE poprzez przyjęcie art 15 protokołu przystąpienia Chin do WTO UE złożyła Pekinowi obietnicę uznania Chin za gospodarkę rynkową, w kulturze chińskiej obietnica jest jak dług a długi należy spłacać.

Por. Fu Jing, *US, EU should fulfill WTO vow to fruits of partnership*, China Daily, 12.12.2017, <http://www.chinadaily.com.cn/a/201712/12/WS5a2f157ca3108bc8c6721969.html> [dostęp: 15.1.2018].

³⁸ Strona chińska wskazuje na przeprowadzane reformy systemu przedsiębiorstw państwowych, systemu finansowego i systemu ustalania kursu walut i podatkowego. Wskazuje także, że chiński sukces eksportowy jest przede wszystkim wynikiem czynników ekonomicznych takich jak efekt skali, dywidenda demograficzna oraz duch pracowitości i solidność narodu chińskiego.

Ni Hongfu, *Commentary: China's development deserves market economy status*, People's Daily, 20.12.2017, <http://en.people.cn/n3/2017/1220/c90000-9306563.html>, [dostęp: 15.01.2018].

Nie prezentuje jednak systemowych analiz porównawczych do gospodarek rynkowych. Po 2011 r. Chiny zaprzęstały współpracę z UE w ocenie postępów na drodze do przekształcenia się w gospodarkę rynkową. Insa Ewert, Jan Philipp Pöter, *Market Economy Status for China: Arguments from Brussels and Beijing*, Young China Watchers, 16.07.2016, <http://www.youngchinawatchers.com/market-economy-status-for-china-arguments-from-brussels-and-beijing/> [dostęp: 15.01.2018].

-
- ³⁹ *欧盟颁布反倾销新规 将中国单列为市场严重扭曲经济体 (Unia Europejska publikuje nowe reguły antydumpingowe. Wyszczególnia Chiny jako na gospodarke podlegającą znaczącym zakłóceniom)*, strona Ministerstwa Handlu ChRL, 25.12.2017, <http://trb.mofcom.gov.cn/article/zuixindt/201712/20171202689609.shtml> [dostęp: 15.01.2018] oraz *欧盟发布首份关于中国市场扭曲的国家报告 (Unia Europejska jako pierwsze sprawozdanie krajowe publikuje sprawozdanie o zakłóceniach chińskiego rynku)*, strona Ministerstwa Handlu ChRL, 25.12.2017, <http://trb.mofcom.gov.cn/article/zuixindt/201712/20171202689611.shtml> [dostęp: 15.08.2018].
- ⁴⁰ Negację instytucji znaczących zakłóceń strona chińska sygnalizowała już w trakcie procesu legislacyjnego np. Tian Dongdong, *Spotlight: EU heightens its protectionism wall by passing new anti-dumping draft law*, Xinhua, 2017.10.04, http://news.xinhuanet.com/english/2017-10/04/c_136658573.htm [dostęp: 15.01.2018].
- ⁴¹ *欧盟反倾销新法方法的WTO合规性分析 (Analiza zgodności nowych metod antydumpingowych Unii Europejskiej z regułami WTO)*, strona Ministerstwa Handlu ChRL, 29.11.2017, <http://chinawto.mofcom.gov.cn/article/ap/tansuosikao/201711/20171102677600.shtml> [dostęp: 15.01.2018].
- ⁴² Por. aktualny status postępowania na stronie WTO: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds515_e.htm [dostęp: 15.01.2018].
- ⁴³ *2016 Report to Congress On China's WTO Compliance*, Biuro Przedstawiciela Handlowego Stanów Zjednoczonych, styczeń 2017, <https://ustr.gov/sites/default/files/2016-China-Report-to-Congress.pdf> [dostęp: 15.01.2018].
- ⁴⁴ *USTR Announces Initiation of Section 301 Investigation of China*, Centrum Prasowe Przedstawiciela Handlowego Stanów Zjednoczonych, 18.08.2017, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/august/ustr-announces-initiation-section> [dostęp: 15.01.2018].
- ⁴⁵ David Lawder, *U.S. formally opposes China market economy status at WTO*, Reuters, 30.11.2017, <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-trade-wto/u-s-formally-opposes-china-market-economy-status-at-wto-idUSKBN1DU2VH> [dostęp: 15.01.2018].
- ⁴⁶ Eliana Raszewski, Luc Cohen, *U.S., EU, Japan slam market distortion in swipe at China*, Reuters, 12.12.2017, <https://www.reuters.com/article/us-trade-wto/u-s-eu-japan-slam-market-distortion-in-swipe-at-china-idUSKBN1E62HA> [dostęp: 15.01.2018] oraz Fran Wang, *U.S., EU, Japan Unite to Target China Over 'Unfair' Practices*, Caixin, 13.12.2017, <https://www.caixinglobal.com/2017-12-13/us-eu-japan-unite-to-target-china-over-unfair-practices-101184665.html> [dostęp: 15.01.2018].
- ⁴⁷ Philippe De Baere, Sidonie Descheemaeker, *The new EU anti-dumping methodology and other upcoming changes to the EU anti-dumping rules*, Van Bael & Bellis, 20.12.2017, https://www.vbb.com/media/Insights_News/VBB_Client_Alert-New_EU_anti-dumping_rules-20.12.2017.pdf [dostęp: 15.01.2018].
- ⁴⁸ Łukasz Sarek, *Kwestie gospodarcze na XIX zjeździe Komunistycznej Partii Chin*, Biuletyn Ośrodka Badań Azji Centrum Badań nad Bezpieczeństwem Akademii Sztuki Wojennej, Nr 11, listopad 2017, s. 11- 25.
- ⁴⁹ Wiele branż i grup produktowych, w których już istnieje silna lub rośnie presja konkurencyjna ze strony chińskich przedsiębiorstw zostało wskazanych w: Łukasz Sarek, *Współpraca gospodarcza Polski i Chin w okresie styczeń-lipiec 2017*, Raport Ośrodka Badań Azji Centrum Badań nad Bezpieczeństwem Akademii Sztuki Wojennej, sierpień 2017, s. 39.
- ⁵⁰ *Import stali z Chin szkodzi Unii. Protest producentów w Brukseli*, Money.pl, 15.02.2016, <https://www.money.pl/gospodarka/unia-europejska/wiadomosci/arttykul/import-stali-z-chin-szkodzi-unii-protest.168.0.2020008.html> [dostęp: 15.01.2018].
- ⁵¹ Tomasz Furman, *Branża broni się przed tanim importem z Chin*, Rzeczpospolita, 3.10.2017, <http://www.rp.pl/Analizy-Rzeczpospolitej/310039870-Branza-broni-sie-przed-tanim-importem-z-Chin.html> [dostęp: 15.01.2018].
- ⁵² *Continental radę taką daje...*, Transport Technika Motoryzacyjna, Raport „Opony 2017”, s. 55 – 57, www.transporttm.pl/uploads/Opony2017.pdf [dostęp: 15.01.2018].
- ⁵³ *Unijni producenci e-rowerów pod presją Chin liczą na pomoc KE*, PAP, 29.10.2017, <http://www.pap.pl/aktualnosc/news,1145845,unijni-producenci-e-rowerow-pod-presja-chin-licza-na-pomoc-ke.html> [dostęp: 15.01.2018].

⁵⁴ Cezary Łazarewicz, *Kto obroni polskich inwalidów przed Chińczykami?*, wp.pl, 27.09.2015, <https://wiadomosci.wp.pl/kto-obroni-polskich-inwalidow-przed-chinczykami-6027682279694977a> [dostęp: 15.01.2018].

⁵⁵ Bolesław Breczko, *Polski wynalazek może wprowadzić rewolucję w branży energii słonecznej*, wp.pl, 29.11.2017, <https://tech.wp.pl/polski-wynalazek-moze-wprowadzic-rewolucje-w-branzy-energii-slonecznej-6193002551883905a> [dostęp: 15.01.2018].

⁵⁶ Łukasz Sarek, *Fuzja Alstom z Siemensem reakcją na międzynarodową ekspansję CRRC*, Biuletyn Ośrodka Badań Azji Centrum Badań nad Bezpieczeństwem Akademii Sztuki Wojennej, Nr 10, październik 2017, s. 17- 32.

Przyczyny protestów w Iranie

Protesty, które miały miejsce w Islamskiej Republice Iranu (odtąd: IRI) między 28.12.2017 a 2.01.2018 r. były przede wszystkim spowodowane kontrowersjami wokół liberalizującej polityki gospodarczej prezydenta Hassana Rouhaniego. Administracja H. Rouhaniego zapowiedziała redukcję dopłat do paliw węglowodorowych, co ma prawdopodobnie podnieść ich cenę o ok. 50 proc. Ponadto rozpoczęto ograniczanie subsydiów na cel pomocy społecznej.

Starcia z protestującymi były prawdopodobnie najbrutalniejsze poza Teheranem. Sporadyczne i mniejsze protesty będą zapewne wciąż występować. Przyczyną protestów były uwarunkowania gospodarcze: populacja mniejszych aglomeracji jest znacznie bardziej narażona na skutki podwyżki cen paliw i produktów spożywczych, a także na ogólną inflację. Protesty objęły też miejscowości, których znaczenie jest wysokie dla przemysłu zbrojeniowego i systemu obronnego IRI, m.in.: Hamedan, Dorud, Zandżan, Szahinszahr i okolic Isfahanu. Ich populacja jest prawdopodobnie silniej nadzorowana przez aparat bezpieczeństwa IRI.

W ciągu najbliższych lat może nadejść odpowiedni moment do złagodzenia autorytarnych rządów IRI. Sprzyjają temu czynniki demograficzne i gospodarcze, a także zaawansowany wiek przywódców politycznych. Społeczeństwo irańskie oczekuje obecnie poprawy sytuacji gospodarczej. Reformy gospodarcze przeprowadzone w IRI w ciągu ostatnich lat mogą być doskonałym – dzięki swej niedoskonałości – przyczynkiem do wprowadzenia ograniczonych zmian ustrojowych.

Przyczyny protestów

Protesty w Islamskiej Republice Iranu (odtąd: IRI) rozpoczęły się w dniu 28 grudnia 2017 i trwały – wedle deklaracji władz – do 2 stycznia br.¹. Jednakże najprawdopodobniej, pomimo deklaracji władz, będzie wciąż dochodzić do sporadycznych i mniejszych liczebnie protestów. Pierwsze demonstracje najpewniej miały miejsce w Maszhadzie – miasto to jest ważnym ośrodkiem religijnym i jednym z dwóch najważniejszych ośrodków władzy politycznej dla duchownych². Podobne protesty pojawiły się w szybkim tempie w innych miejscowościach na terenie całej IRI. Jednakże szczególnie brutalnie przebiegały w mniejszych aglomeracjach miejskich.

Główną racjonalną przyczyną demonstracji były obawy o wzrost cen regulowanych i ogólną inflację związaną z obniżeniem przez administrację prezydenta IRI – Hassana Rouhaniego – dopłat do paliw węglowodorowych i części subsydiów na cele pomocy

społecznej w budżecie na przyszły rok. Spekulowany jest wzrost cen paliw o 50 proc.³. Mimo demonstracji, władze IRI procedują uchwalanie treści ustawy o budżecie na przyszły rok bez większych zmian w generalnych założeniach. Budżet został już zaaprobowany przez gabinet prezydenta IRI, zatem najprawdopodobniej do znaczących korekt nie dojdzie⁴. Choć proponowane zmiany w polityce gospodarczej mogą faktycznie okazać się krótkotrwale niekorzystne dla populacji IRI, są one w dłuższym terminie dla niej korzystne. IRI dąży bowiem do zmniejszenia kontroli aparatu państwowego i para-państwowego⁵ nad gospodarką przy jednoczesnym zwiększeniu wagi roli sektora prywatnego. Nie oznacza to jednak, że zmniejszy się wpływ Korpusu Strażników Rewolucji Muzułmańskiej (IRGC), czyli armii rewolucyjnej, na gospodarkę IRI.

W przemowie skierowanej do narodu w odpowiedzi na protesty prezydent IRI przyznał, że do demonstracji doprowadziła niedostateczna komunikacja z obywatelami o planach rządu. Jednakże zarówno prezydent IRI jak i najwyższy przywódca oraz pozostali członkowie władz oskarżyli – jak przy wszystkich poprzednich protestach – siły obce i wrogie (np. USA, Arabię Saudyjską, Izrael) o współudział w podżeganiu dalszych zamieszek. Mimo to, obawy społeczne, które wywołały demonstracje nie zostały rozwiane. Rząd Rouhaniego wykorzysta ten fakt w celu przejęcia inicjatywy i kontroli nad narracją o nadchodzących zmianach. Wyzwaniem dla rządu pozostaną jednak populacje mniejszych miast, które mogą potencjalnie najsilniej odczuć negatywne skutki jego liberalizującej polityki gospodarczej.

Zważywszy na silną kontrolę środków komunikacji w IRI oraz charakter i miejsca rozwoju protestów (zarówno duże, średnie, jak i małe aglomeracje – brak wskazówek za preferencją opcji politycznej), aparat bezpieczeństwa najprawdopodobniej spodziewał się wybuchu zamieszek. Za tym wnioskiem przemawia też to, że wzrost cen, a szczególnie cen paliwa, zdecydowanie zapowiadał nasilenie się niezadowolenia społecznego. Jednocześnie nie ma prawdopodobnie odpowiedzi, która rozwiałaby wątpliwości wokół sposobu zaistnienia względnej symultaniczności i koordynacji tych protestów. Istnieje wiele analiz wskazujących miejsce i źródło inicjacji protestów oraz ich przebieg. Jednak rozsądzenie kwestii sprawczości wydaje się obecnie niemożliwe. Z wystarczającą dozą prawdopodobieństwa można stwierdzić jedynie, że: (1) demonstracje były ogólnokrajowe, lecz nie powszechne; (2) ogólnokrajowość protestów jedynie wskazuje na możliwość zainicjowania i/lub ich koordynacji. Oznacza to, że „spontaniczność” protestów jest również wątpliwa. Uwarunkowania społeczne i gospodarcze Iranu wskazują jednak, że przerodzenie się demonstracji w gwałtowne rozruchy i zamieszki było wysoce prawdopodobne.

Protesty na obrzeżach dużych miast i na prowincji

Ze względu na większą wrażliwość mniejszych miejscowości na wahania cen i stopień zależności od dopłat i subsydiów, protesty przebiegały głównie w nich i w sposób

brutalniejszy. Wyższy poziom bezrobocia mógł skłonić dojrzałą siłę roboczą (powyżej 25 roku życia) do konsekwentnie agresywniejszego zachowania, aniżeli w przypadku ludzi młodych (poniżej 25 roku życia). Znaczące są w tym kontekście rozruchy, do których doszło w miejscowości Dorud (ok. 160 tys. mieszkańców) oraz Zandżan (ok. 390 tys. mieszkańców) oraz Tujserkan (ok. 43 tys. mieszkańców). Pierwsze dwie miejscowości są ważne ze względu na swą rolę dla przemysłu zbrojeniowego i obronnego oraz zdolności walki cybernetycznej IRI. W Dorudzie znajdują się zakłady produkcji czołgów (np. licencjonowany montaż T-72) i wozów bojowych. Natomiast w Zandżan – a jest to rodzinna miejscowość obecnego ministra obrony IRI, Amira Hatamiego – znajduje się wojskowy ośrodek wojny cybernetycznej. Ponieważ jest to jeden z pierwszych dwóch wojewódzkich ośrodków (utworzonych w 2005 r. i uruchomionych w 2010 r.), powinien być jednym z najlepiej przygotowanych do działań wywrotowych⁶. Mimo takiej przewagi, protesty w Zandżan wybuchły równie szybko i gwałtownie jak w innych miejscowościach. Obecnie tego typu ośrodki są najprawdopodobniej obecne w każdym województwie IRI⁷. Z kolei w trzeciej miejscowości znajduje się znacznych rozmiarów dzielnicę przyporządkowaną siłom bezpieczeństwa⁸. Mimo silnego nadzoru tych miejscowości przez aparat bezpieczeństwa IRI, ich niewielkich populacji oraz usprawnionych środków prewencji, demonstracje przebiegały tam tak drastycznie, jak w reszcie kraju (2 osoby zginęły w samym Dorud, a 3 w Tujserkan)⁹.

Do zamieszek doszło również w ponad 500-tysięcznym mieście Hamadan i jego okolicach, gdzie też odnotowano ofiary śmiertelne. Hamadan jest miastem, przy którym (poza obiektami przemysłu zbrojeniowego) położona jest kluczowa dla zachodniego obszaru dowództwa lotniczego IRI baza im. Szahida Nouże oraz 316. brygady pancerniej im. Szahida Ghahremana armii konwencjonalnej (Artesz) i 32. brygady piechoty Ansar Al-Hosejn armii rewolucyjnej (IRGC). Podobnie przebiegły zamieszki, które dotknęły miejscowość Szahin Szahr – przy mieście wojewódzkim Isfahan – obok którego znajduje się wojskowa baza lotnicza Hesa – gdzie również były ofiary śmiertelne. W miejscowości tej zlokalizowana jest również uczelnia techniczna związana z ministerstwem obrony IRI (Politechnika im. Maleka Asztara). Wokoło samego zaś Isfahanu znajdują się również inne miejscowości, przy których umiejscowione są jedne z najistotniejszych zakładów i ośrodków badawczych dla programu nuklearnego oraz przemysłu zbrojeniowego i obronnego.

Regularność protestów w IRI

Łącznie w całym kraju aresztowano kilkaset osób, a zginęło ponad 20. Większość aparatu bezpieczeństwa IRI (armia konwencjonalna, armia rewolucyjna oraz siły policyjne, a także milicja „Basidżów”¹⁰) nie jest jednak zagrożona rozruchami, ponieważ nie angażuje się – deklaratywnie – w politykę IRI. IRI doświadcza od 1999 r. do dziś względnie regularnych i wyższych liczebnie demonstracji (w 1999, 2003, 2005, 2007,

2009, 2011-12, 2015 r.). Niemal wszystkie (poza 2005 i 2015 r.) skorelowane były z pojawieniem się sankcji, zmian w regionie lub skoków cenowych na rynku ropy¹¹. W efekcie wymuszały one zmiany gospodarcze, polityczne, a czasem społeczno-kulturowe. Demonstracje były częstokroć pretekstem do przeprowadzenia takich zmian, ale w zakresie zmniejszonym w stosunku do oczekiwań społecznych. Powody powstawania tak częstych, często gwałtownych, zamieszek i demonstracji są cztery:

- 1) piramida wiekowa w IRI przez lata 80., 90. oraz przez pierwszą dekadę XXI w. była i dalej jest zdominowana przez ludzi młodych. Oznacza to, że w sile roboczej dotychczas więcej było ludzi młodych (<25 roku życia) niż dorosłych (25>);
- 2) względna izolacja polityczna i gospodarcza IRI od źródeł finansowania i inwestycji spowodowała spowolnienie rozwoju i wzrostu gospodarczego;
- 3) IRI nie było w stanie sprostać narastającemu i utrzymującemu się bezrobociu oraz ubóstwu względnemu. Te negatywne zjawiska były potęgowane przez utrzymujący się wysoki poziom, nieraz skokowy, inflacji;
- 4) struktura populacji IRI jest wieloetniczna, co oznacza wzmożone napięcia społeczne i podatność na podsycanie zamieszek na tle waśni etnicznych. Przykładem na to mogą być zamieszki w zdominowanym przez arabską mniejszość miejscowości Ahwaz w 2005 r. oraz demonstracje Azerów i Kurdów w 2015 r.;
- 5) budżet i gospodarka IRI są silnie uzależnione od przychodów ze sprzedaży ropy. Władze IRI wykorzystywały przychody z ropy w celu łagodzenia negatywnych nastrojów społecznych. Wobec tego jakiegokolwiek zmniejszanie lub zwiększanie przywilejów społecznych związanych z funduszami pochodzącymi ze sprzedaży ropy niemal automatycznie prowokuje demonstracje i częstokroć agresywne zamieszki.

Spadek prawdopodobieństwa wystąpienia zamieszek rewolucyjnych

Ustrój polityczny IRI wynika z uwarunkowań tego państwa: wzrostu znaczenia mocarstw regionalnych, dotychczasowego silnego wzrostu demograficznego, niestabilnego rozwoju gospodarczo-społecznego oraz wieloetnicznego składu populacji. Czynniki te sprawiły, że połączenie władzy autorytarno-klasowej (dożywotni – w praktyce – urząd najwyższego przywódcy; duchowieństwo) było jak dotąd najskuteczniejsze. Na przestrzeni czasu od 1999 r. liczne demonstracje „za” i „przeciw” władzom w Teheranie (pod różnymi hasłami) służyły również za źródło regulacji społecznych frustracji i zapewniały żywotność istniejącego ustroju. Jednakże populacja Iranu starzeje się – mediana wieku powoli podnosi się do poziomu ok. 32 lat. Obecnie wynosi ona około 29 lat. Jednocześnie występuje zjawisko umiarkowanej dzietności (niewiele ponad 2 dzieci na kobietę). Oznacza to, że irańskie społeczeństwo może – hipotetycznie, według modelu Cincotta¹² – mieć coraz mniejszą skłonność do wzniecania ogólnokrajowych zamieszek¹³. Jednak istnieje prawdopodobieństwo, że protesty

mogłyby być mniejsze, a bardziej brutalne – przyczyną byłoby wówczas trwałe zmarginalizowanie części populacji, która nie zdołała zapewnić sobie wystarczającego źródła utrzymania. Mimo to spadek skłonności do wzniecania zamieszek jest dla władz IRI zjawiskiem wysoce pożądanym. Dominująca liczebnie grupa w wieku produkcyjnym oznacza bowiem wyższą skłonność społeczną do poszukiwania liberalizacji poprzez konsensus i kooptację, bez zwracania się po środki zmiany radykalnej.

Spadek prawdopodobieństwa wystąpienia zamieszek o charakterze rewolucyjnym sugeruje, że przyszłe demonstracje mogą doprowadzić jedynie do umiarkowanego przystosowania ustroju IRI do nowych potrzeb społecznych. W takich warunkach władze i elity IRI mogą skuteczniej wprowadzać szersze i głębsze zmiany gospodarcze, korzystne również i dla ich interesów, przy jednocześnie znacznie skromniejszych zmianach w ustroju politycznym. W ten sposób IRI ma szansę wykorzystać nadchodzącą tzw. „szansę demograficzną” (większość społeczeństwa w dojrzałym wieku produkcyjnym), która może na nowo pobudzić gospodarkę IRI na wiele lat. Niewielkie realne zmiany polityczne są najbardziej prawdopodobną konsekwencją ze względu na położenie geopolityczne IRI oraz wieloetniczny skład jej populacji. Dlatego najpewniej dojdzie do złagodzenia autorytaryzmu, lecz nie jego faktycznego zniesienia. Najwyższe władze oraz elity IRI wydają się być świadome przemian, które nadchodziły od niemal dwóch dekad, co tłumaczy wiele wprowadzonych już elementów reformy gospodarczej po 1999 r. Świadczy o tym doktryna Rouhaniego o ustroju gospodarczym i bezpieczeństwie narodowym, w której podkreślał rolę rozwoju kapitału ludzkiego IRI. Dotychczas reformy gospodarcze były krytykowane (np. prywatyzacja przedsiębiorstw, stworzenie instytucji gospodarki rynkowej, itp.). Mimo to są one tematem, który dzięki swej dotychczas niedoskonałej realizacji może być właśnie doskonały do zmniejszenia oczekiwań względem reform politycznych. Istotnym jest również to, że moment przejścia w okres złagodzenia oczekiwań społecznych skoreluje się ze śmiercią już 78-letniego ajatollaha Alego Chameneiego, piastującego urząd Najwyższego Przywódcy IRI. Chamenei jest symbolicznym sworzniem, który łączy elity duchowne, gospodarcze i wojskowe. Śmierć Chameneiego będzie oznaczała nasilenie się walk wśród elit politycznych w IRI. Sytuacja ta pozwoli elitom skupić się w większym stopniu na rozwiązaniu kwestii gospodarczych, bez konieczności odwoływania się do zmian fundamentów ustrojowych.

Łukasz Przybyszewski – analityk ds. Iranu w Ośrodku Badań Azji

¹ Euan McKirdy, Angela Dewan, *Iran's Revolutionary Guards claim protests over*, CNN, 3.01.2018, <http://edition.cnn.com/2018/01/03/asia/iran-protests-government-intl/index.html> [dostęp: 3.01.2018].

² *Iranians protest against high prices in Mashhad*, BBC News, 28.12.2017, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-42506666> [dostęp: 15.01.2018].

³ *Tehran proposes 50% increase in domestic fuel prices*, Euronews, 19.12.2017, <http://www.euronews.com/2017/12/19/tehran-proposes-50-increase-in-domestic-fuel-prices>

[dostęp: 3.01.2018].

Iran raises fuel prices by 50 percent, cancels cash support to 34 million, Al Arabiya English, 20.12.2017, <http://english.alarabiya.net/en/business/economy/2017/12/20/Iran-raises-fuel-prices-by-50-and-cancels-cash-support-to-34-million.html> [dostęp: 3.01.2018].

⁴ *Budżet na rok 1397 został zatwierdzony przez rząd* (po pers.), Agencja Prasowa Tasnim, <http://tn.ai/1594211> [dostęp: 3.01.2018].

⁵ Firmy na pograniczu państwowo-prywatnym, czyli QUANGO (Quasi Non-Governmental Organizations).

⁶ *Otwarcie pierwszej wojewódzkiej bazy zwalczania walki "miękkiej" w Zandżan* (po pers.), Mehr News Agency, 10.12.2009, <https://www.mehrnews.com/news/997784/> [dostęp: 3.01.2018].

⁷ *Ośrodki walki cybernetycznej są uruchamiane w całym kraju* (po pers.), Tasnim News Agency, 21.10.2013, <http://tn.ai/171772> [dostęp: 4.01.2018].

⁸ *Trzy osoby zginęły w zdarzeniach w Tujserkan*, Mehr News Agency, 1.01.2018, <https://www.mehrnews.com/news/4188855/> [dostęp: 4.01.2018].

⁹ *Almost a week of deadly protests in Iran*, Agence France-Presse, 3.01.2018, <https://www.afp.com/en/news/826/almost-week-deadly-protests-iran-doc-vl0ve1> [dostęp: 4.01.2018].

Iran Flash Points, Radio Free Europe Radio Liberty, 3.01.2018, <https://www.rferl.org/a/iran-flash-points/28953295.html> [dostęp: 4.01.2018].

¹⁰ Formacje porównywalne do milicji obywatelskiej.

¹¹ W przypadku 2005 roku demonstracje mniejszości arabskiej w IRI zostały wywołane przez informacje zamieszczone w tzw. blogosferze. Wydarzenia z 2005 r. najprawdopodobniej przyspieszyły tworzenie zasobów do walki cybernetycznej w IRI.

¹² Według strukturalno-wiekowej teorii zachowania państwa prof. Richarda Cincotta przemiany demograficznej struktury wiekowej powodują przemiany ustrojowe. Richard Cincotta, *The Age-Structural Theory of State Behavior*, Oxford Research Encyclopedia of Politics, Oxford University Press, 08.2017, http://politicaldemography.org/wp-content/uploads/2017/09/Cincotta_2017_Age-Struct_Theory-OxfResEncycloPolitics.pdf [dostęp: 3.01.2018].

¹³ Richard Cincotta, Karim Sadjadpour, *Iran in Transition: The Implications of the Islamic Republic's Changing Demographics*, Carnegie Endowment for International Peace, 18.12.2017, <http://carnegieendowment.org/2017/12/18/iran-in-transition-implications-of-islamic-republic-s-changing-demographics-pub-75042> [dostęp: 3.01.2018].

Próba sprzężenia amerykańsko-jordańskiej współpracy obronnej z rozwojem przedsiębiorczości w Jordanii

Grupa 11 Republikanów w Kongresie USA dąży do przyjęcia ustawy o przedłużeniu współpracy obronnej z Jordanią. Ustawa ma umożliwić Jordanii zakup uzbrojenia do końca 2022 r. Dotychczasowo obowiązująca ustawa o współpracy obronnej wygasa w 2019 r. Nowy akt prawny ma nie tylko przedłużyć obecną współpracę, lecz również utworzyć z amerykańskich środków Fundusz Przedsiębiorczości Jordanii (odtąd: FPJ). Do tej pory w regionie podobne fundusze powstały w Tunezji i Egipcie – działają one od 2013 r.

Jordania dotychczas przeciwstawiała się powstaniu tego typu funduszu. Prawdopodobnymi przyczynami były: możliwość osłabienia wizerunku jordańskich władz oraz zagrożenia wynikające z toczącego się w Syrii i Iraku konfliktu. Jednocześnie w Jordanii bezrobocie wynosiło rokrocznie od drugiej połowy lat 80. najmniej 12–13 proc. Uruchomienie FPJ ma zmienić dotychczasowe uwarunkowania gospodarcze i demograficzne. To przede wszystkim one przełożyły się na udział wielu Jordańczyków w walkach po stronie tzw. Państwa Islamskiego i innych ugrupowań ekstremistycznych. Jordańczycy byli prawdopodobnie największą obcą grupą etniczną (po Tunezyjczykach) w konflikcie, którym Państwo Islamskie objęło Irak i Syrię.

Wątpliwym jest, aby powstanie FPJ powstrzymało rekrutację organizacji dżihadystycznych. Bardziej prawdopodobnym jest jedynie wydłużenie czasu władania obecnego króla Jordanii (Abdullaha II) i sprzyjających mu dotychczasowo elit, które postarają się sprząc FPJ z kolejnymi reformami politycznymi.

W Kongresie USA trwają działania grupy 11 republikańskich parlamentarzystów, zmierzających do uchwalenia jednolitej wersji ustawy przedłużającej współpracę obronną USA z Jordańskim Królestwem Haszymidzkim (odtąd: Jordania). Przedmiotowa ustawa (*H.R. 2646 – United States-Jordan Defense Cooperation Extension Act*¹) nie tylko przedłuża współpracę obronną obu państw, ale także wprowadza zapisy o powołaniu Funduszu Przedsiębiorczości Jordanii (odtąd: FPJ). FPJ jest z założenia funduszem działającym w podobny sposób do tych, które powstały w wyniku przyjęcia w 1989 r. ustawy o wspieraniu wschodnioeuropejskiej demokracji (*Support for East European Democracy Act – SEED*). Podobne fundusze zostały uruchomione w 2013 r. w Tunezji (*Tunisian American Enterprise Fund*) oraz w Egipcie (*Egyptian American Enterprise Fund*). Wymienione fundusze – w tym jordański – są elementem szerszego programu pomocy rozwojowej, którą USA jest w stanie zaoferować w zamian za reformy

polityczne, społeczne i gospodarcze. Tunezja oraz Egipt przedsięwzięły reformy w zamian za pomoc finansową w modernizacji swych gospodarek. Fundusze wspierające przedsiębiorczość z założenia generują zwroty finansowe dla rządu USA. W ślad za pomocą finansową oferowaną przez przedmiotowe fundusze idą – równolegle lub po czasie – prywatne inwestycje bezpośrednie.

Według USAID (Agencji Stanów Zjednoczonych ds. Rozwoju Międzynarodowego) Jordania do niedawna sprzeciwiała się propozycji stworzenia FPJ². Brak jest jednak dowodów na jordański sprzeciw. Choć przyczyna wstrzymania FPJ nie jest oficjalnie znana, istnieje prawdopodobieństwo, że głównym powodem jest ryzyko związane ze stanem bezpieczeństwa Jordanii (konflikt w Syrii i Iraku, terroryzm, etc.). Wobec tego obie strony najprawdopodobniej zwlekały do czasu pokonania tzw. Państwa Islamskiego w Syrii i Iraku oraz porozumienia w sprawie relokacji uchodźców. Uruchomienie FPJ w trakcie trwania konfliktu mogłoby również osłabić wizerunek jordańskich władz, ponieważ wskazywałoby to na napiętą sytuację gospodarczą w Jordanii (wymuszające finansowe rozwiązanie konfliktu interesów wewnętrznych) i traktowanie zakończenia regionalnego, sąsiedzkiego, konfliktu jako mniej priorytetowego.

Sytuacja społeczno-gospodarcza w Jordanii

Jordania odczuwa trudności rozwoju gospodarczego wynikające z następujących czynników: 1) braku znaczących zasobów surowców naturalnych; 2) niewielkiej bazy przemysłowej; 3) dużego przyrostu ludności. W efekcie poprawy zdrowia publicznego w Jordanii i utrzymującej się wysokiej dzietności, Jordania obserwuje od lat 80. XX w. utrzymujący się rokrocznie wysoki poziom (ok. 12-13 proc.) bezrobocia³. Aktualnie prognozowany jest najwyższy od ćwierćwiecza skok poziomu bezrobocia, który zmierza ku progowi 20 proc.⁴. Nadto dla władz w Ammanie alarmujący jest wysoki odsetek bezrobotnych kobiet (ok. 1/3). Podjęte działania w obszarze polityki społecznej mają na celu stworzenie tzw. „szansy demograficznej”. Oznacza ona korzystne uwarunkowania gospodarcze okresu między zmniejszeniem dzietności a osiągnięciem równowagi między poziomem dzietności i zastępowalności pokoleniowej. Plan ten zakłada zwiększenie populacji w wieku produkcyjnym przy jednoczesnym zmniejszeniu dzietności kobiet i osiągnięciu stabilnego poziomu populacji osób starszych⁵. Przemiana demograficzna Jordanii ma zapewnić przewagę populacji w wieku produkcyjnym, co miałoby ożywić gospodarkę. Dlatego celem władz w Ammanie jest zmniejszenie dzietności kobiet do poziomu 2,1 dziecka na kobietę do 2030 r. Odbędzie się to najprawdopodobniej dzięki programom edukacyjnym, propagowaniu planowania rodzin oraz zapewnieniu o możliwości awansu społecznego, który jednak będzie faktycznie ograniczony. Dzięki temu korzystne uwarunkowania gospodarcze wynikające z „szansy demograficznej” pojawiłyby się od 2030 r. i trwałyby do 2040-50 r. W ten sposób do 2050 r. doszłoby do ponad 4,5-milionowego spadku populacji, przy

jednoczesnej optymalizacji zasobów siły roboczej. Jeśli utrzymałby się dotychczasowy poziom diety, to do 2050 r. całkowite zasoby samej siły roboczej byłyby o 10,5 miliona osób wyższe, lecz efektywne zagospodarowanie takiej liczby jest w przypadku Jordanii wysoce wątpliwe.

Fundusze wspierające przedsiębiorczość mają na celu zwiększenie udziału małych i średnich przedsiębiorstw w gospodarce oraz wspierać funkcjonowanie sektora prywatnego. Oznacza to, że FPJ ma za zadanie zapewnić większe zatrudnienie dla populacji w wieku produkcyjnym, a przede wszystkim dla ludzi młodych, tzn. w wieku 15-24 lat. Jordania (podobnie jak Tunezja i Egipt) stanowiła źródło rekrutacji zasobów ludzkich dla organizacji dżihadystycznych. Jordańczycy stanowili drugą najliczniej reprezentowaną narodowość, po Tunezyjczykach, biorącą udział w konflikcie w Syrii i Jemenie (trzecią byli Saudyjczycy)⁶. Ludzie młodzi (15-24 lat) stanowią ok. 1/5 całkowitej populacji Jordanii, przy czym bezrobocie w tej grupie wiekowej wynosi aż 36 proc.⁷. Uwarunkowania te utrzymywały się od wielu lat i sprzyjały radykalizacji. Przykładem na to może być Abu Mus'ab Az-Zarhałi (ur. 1966, zm. 2006), który dowodził Al-Kaidą w Iraku i Organizacją Monoteizmu i Dżihadu – ta druga stała się załącznikiem Irackiego Państwa Islamskiego. Oznacza to, że Jordania była wyjątkowo atrakcyjnym miejscem rekrutacji dla dżihadystów⁸. Pozostanie nim, jeśli nie zostaną zapewnione: 1) atrakcyjne społecznie możliwości rozwoju i realizacji zawodowej, osobistej; oraz 2) partycypacja polityczna. Ograniczone możliwości wynikające z posiadanych zasobów oraz uwikłanie w polityczne konflikty regionu są głównymi przeszkodami dla zwalczania rekrutacji do organizacji dżihadystycznych. Również jednoczesna rywalizacja o ograniczone wpływy i zasoby wewnątrz Jordanii może doprowadzić do marginalizacji części populacji, która z kolei znajdzie dla siebie miejsce w szeregach dżihadystów. Rozwiązaniem tego problemu może być jednoczesne zakazanie barier wyznaniowych w zawieraniu małżeństw, poligamii i zwyczaju zapewnienia wiana oraz posagu (lub zapewnienie dopłat państwowych na cel zawarcia małżeństwa). Zrealizowanie tego typu rozwiązań w przypadku Jordanii jest jednak wysoce wątpliwym, choć mogłoby przyczynić się do zmniejszenia polaryzacji społecznej.

Pomimo perspektyw rozwoju, jakie FPJ potencjalnie oferuje dla jordańskiej gospodarki, prawdopodobieństwo znaczącego powstrzymania rekrutacji do organizacji dżihadystycznych jest niskie. Jordania od dziesięcioleci jest odbiorcą pomocy rozwojowej różnego rodzaju od USA, niektórych państw regionu oraz dalszych partnerów (np. Japonii). Nie powstrzymało to rekrutacji. Ekspozycja Jordanii na regionalne konflikty, jej udział w nich oraz przyjmowanie licznych uchodźców mogą kusić władze w Ammanie do budowy wpływów w państwach ościennych i wykorzystania ku temu środków z FPJ. Choć działania władz mogą faktycznie doprowadzić do zwiększenia wpływów jordańskich elit (choćby w samej Jordanii), wysoce wątpliwym jest, aby FPJ powstrzymało rekrutację do organizacji dżihadystycznych. Wiele problemów tworzonych jest w Jordanii nie tylko na skutek

słabości gospodarczej czy braku swobód politycznych i obywatelskich, ale też w wyniku trwania dominujących kulturowych zwyczajów. Najbardziej prawdopodobnym skutkiem uruchomienia FPJ zatem wydaje się jedynie wydłużenie czasu władzy Abdullaha II i sprzyjających mu elit. Te ostatnie będą nadto wymuszać sprzężenie efektów działania FPJ z dalszymi reformami politycznymi⁹.

Sytuacja polityczna w Jordanii

Jordania wprowadza reformy polityczne króla Abdullaha II zmierzające ku demokratyzacji od 2002 r., ale wyzwaniem pozostają ugrupowania podważające legitymację władzy królewskiej¹⁰. Po próbnym, częściowym wyborach w 2013 r., przeprowadzono wybory parlamentarne w 2016 r., w których 10 ze 130 miejsc zdobył Islamski Front Działań (IFD) wraz z sojusznikami (6 miejsc). IFD jest politycznym ramieniem jordańskich Braci Muzułmanów. Struktury jordańskich Braci Muzułmanów zostały jednak przejęte przez osoby powiązane z uznanym w Jordanii za organizację terrorystyczną antyizraelskim Hamasem. Przywództwo Hamasu przenieśli się w 1999 r. do Syrii, lecz pozostała w Jordanii organizacja przerzuciła swoje zasoby do jordańskich Braci Muzułmanów. Na skutek tego wśród jordańskich Braci Muzułmanów doszło do podziałów, które doprowadziły niemal do upadku tej organizacji¹¹. Osłabienie Braci Muzułmanów w Jordanii nie oznacza jednak zażegnania ruchów przeciw monarchii i ogólnie muzułmańskiego ekstremizmu. Wzrost znaczenia Hamasu w Jordanii związany jest również z tym, że ok. 60 proc. Jordańczyków jest pochodzenia palestyńskiego (uchodźcy z wojen z lat 1948 i 1967 r. z Izraelem), a jordańscy Bracia Muzułmanie nie byli rzekomo w stanie się wystarczająco wyróżnić, aby być atrakcyjną dla populacji opcją polityczną¹². Obecne kontrowersje związane z kwestią uznania Jerozolimy za stolicę Izraela skutecznie wzmacniają pozycję Hamasu w Jordanii i regionie. Zważywszy na dzieje i charakter takich organizacji jak Hamas, który sam powstał na bazie antyizraelskich palestyńskich Braci Muzułmanów, należy się spodziewać, że niedawny podział jordańskich Braci Muzułmanów może w dalszej przyszłości wyłonić faktycznego politycznego rywala dorównującego ideologicznie i organizacyjnie Hamasowi. Władze w Ammanie mogą zacząć postrzegać uchodźców syryjskich i irackich w Jordanii jako kapitał, który pozwoli na rozszerzenie wpływów politycznych w oparciu o zróżnicowane w swym charakterze odłamy jordańskich Braci Muzułmanów. Każdy z tych odłamów bowiem może werbować nowych członków spośród uchodźców.

Utrzymaniu statusu quo, czyli nominalnej władzy w rękach Abdullaha II (coraz bardziej symbolicznej) oraz realnej posiadanej przez dotychczasowe jordańskie elity (coraz silniejsze i rozważające nowe alianse z niższymi warstwami społecznymi) sprzyjają obecne okoliczności, gdyż: 1) rozpoczęte w 2002 r. stopniowe reformy mogą być kontynuowane przy wsparciu zewnętrznego finansowania; a ponadto 2) w populacji

Jordanii występuje duży udział uchodźców (z różnych konfliktów w regionie), a poziom dzietności jest wśród nich prawdopodobnie wyższy. Duży odsetek populacji pochodzącej ze społeczności uchodźców wymusza ograniczanie tempa wprowadzania reform, które mogłyby doprowadzić do destabilizacji bezpieczeństwa Jordanii (np. do wygranej ekstremistów religijnych w wyborach). Zmiana władz i ustroju politycznego Jordanii na wzór przemian tunezyjskich jest utrudniona ze względu na zaangażowanie władz w Ammanie w regionalne konflikty i procesy pokojowe (w tym palestyńsko-izraelskie). Najodpowiedniejszy czas na tego typu przemiany będzie trwał do 2030 r. i – o ile polityka kontroli przyrostu populacji okaże się skuteczna – dalsze, stopniowe wprowadzanie reform może skutecznie zapobiec dramatycznemu przewrotowi.

Łukasz Przybyszewski – analityk ds. Iranu w Ośrodku Badań Azji

¹ *H.R.2646 - United States-Jordan Defense Cooperation Extension Act*, 115th Congress (2017-2018), Congress.gov, 24.05-14.12.2017, <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/2646/text> [dostęp: 3.01.2018].

² *Public Law 112-74—Dec. 23, 2011 Consolidated Appropriations Act*, U.S. Government Publishing Office, 2012, <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/PLAW-112publ74/pdf/PLAW-112publ74.pdf> s.1180-1223 [dostęp: 3.01.2018].

ENTERPRISE FUNDS: Egypt and Tunisia Funds Are Established; Additional Steps Would Strengthen Compliance with USAID Grant Agreements and Other Requirements, Report to Congressional Committees GAO-15-196, United States Government Accountability Office, <https://www.gao.gov/assets/670/668245.pdf> s.5 [dostęp: 3.01.2018].

Bryant Harris, *Congress acts to jump-start Jordan's private sector*, Al-Monitor, 15.12.2017, <https://www.al-monitor.com/pulse/ru/contents/articles/originals/2017/12/congress-acts-jumpstart-jordan-private-sector-fund.html> [dostęp: 3.01.2018].

³ Baza danych Banku Światowego, <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.NE.ZS?locations=JO> [dostęp: 3.01.2018].

⁴ Laila Azzeh, *Unemployment at highest rate in 25 years — DoS*, The Jordan Times, 2.06.2017, <http://www.jordantimes.com/news/local/unemployment-highest-rate-25-years-%E2%80%94-dos> [dostęp: 3.01.2018].

Unemployment in Jordan rises to 18.2%, The Middle East Monitor, 1.06.2017, <https://www.middleeastmonitor.com/20170601-unemployment-in-jordan-rises-to-18-2/> [dostęp: 3.01.2018].

⁵ *The Demographic Opportunity In Jordan. "A Policy Document"*, Wyższa Rada Populacji Jordañskiego Królestwa Haszymidzkiego, 10.2009, <http://inform.gov.jo/Portals/0/Report%20PDFs/2.%20Human%20&%20Social%20Development/2009%20HPC-The%20Demographic%20Opportunity%20in%20Jordan.pdf> [dostęp: 3.01.2018].

⁶ Anne Speckhard, *The Jihad in Jordan: Drivers of Radicalization into Violent Extremism in Jordan*, The International Center for the Study of Violent Extremism, 25.03.2017, <http://www.icsve.org/research-reports/the-jihad-in-jordan-drivers-of-radicalization-into-violent-extremism-in-jordan/> [dostęp: 3.01.2018].

⁷ Baza danych Banku Światowego, <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.1524.ZS?locations=JO> [dostęp: 3.01.2018].

⁸ Sara Elizabeth Williams, *The enemy within: Jordan's battle with homegrown terrorism*, Middle East Eye, 20.09.2016, <http://www.middleeasteye.net/news/enemy-within-jordans-battle-stop-home-grown-terrorism-481722991> [dostęp: 3.01.2018].

Beverly Milton-Edwards, *Jordan's troubles in its own backyard*, The Brookings Institution, 22.02.2017, <https://www.brookings.edu/blog/markaz/2017/02/22/jordans-troubles-in-its-own-backyard/> [dostęp: 3.01.2018].

⁹ Curtis R. Ryan, *Five years after Arab uprisings, security trumps reforms in Jordan*, The Washington Post, 4.03.2016,

<https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2016/03/04/five-years-after-arab-uprisings-security-trumps-reforms-in-jordan/> [dostęp: 3.01.2018].

¹⁰ *Timeline Of Political Reform*, Ambasada Jordańskiego Królestwa Haszymidzkiego w Waszyngtonie, <http://jordanembassyus.org/politics/timeline-political-reform> [dostęp: 3.01.2018].

¹¹ Nael Masalha, Shadi Hamid, *More than just the Muslim Brotherhood: The Problem of Hamas and Jordan's Islamic Movement*, The Brookings Institution, 6.02.2017,

<https://www.brookings.edu/research/more-than-just-the-muslim-brotherhood-the-problem-of-hamas-and-jordans-islamic-movement/> [dostęp: 3.01.2018].

Z. Harel, *Jordanian Journalists: Hundreds of Thousands Of Young Jordanians Support ISIS – And The Authorities Aren't Dealing With It*, The Middle East Media Research Institute, Inquiry & Analysis Series No. 1311, 3.05.2017,

<https://www.memri.org/reports/jordanian-media-warns-about-extent-of-support-for-isis-in-kingdom> [dostęp: 3.01.2018].

¹² David Schenker, *Syria's Good Neighbors: How Jordan and Lebanon Sheltered Millions of Refugees*, Foreign Affairs, 28.09.2015,

<https://www.foreignaffairs.com/articles/jordan/2015-09-28/syrias-good-neighbors> [dostęp: 3.01.2018].

Nael Masalha, Shadi Hamid, *More than just the Muslim Brotherhood: The Problem of Hamas and Jordan's Islamic Movement*, The Brookings Institution, 6.02.2017,

<https://www.brookings.edu/research/more-than-just-the-muslim-brotherhood-the-problem-of-hamas-and-jordans-islamic-movement/> [dostęp: 3.01.2018].

Dymisja Atty Mohammada Nura – kolejny kryzys w Afganistanie

18 grudnia 2017 r. prezydent Afganistanu podpisał dymisję gubernatora prowincji Balch, Atty Mohammada Nura, wyznaczając na jego miejsce nieznanego szerzej Mohammada Dauda. Dotychczasowy gubernator nie uznał jednak tej decyzji, co zainicjowało poważny kryzys na afgańskiej scenie politycznej. Dymisja Nura stanowiła kulminację dłuższego procesu, w trakcie którego gubernator będąc *de iure* członkiem administracji rządowej, pozostawał *de facto* wobec niej w opozycji. Wydaje się, że zaistniały kryzys rozgrywa się na trzech płaszczyznach. Pierwszą z nich stanowi spór na linii rząd – partia Dżamiat-e Eslami, której ważnym członkiem jest Nur i dotyczy stanowisk w Rządzie Jedności Narodowej oraz zmian w konstytucji oraz prawie wyborczym. Na drugiej płaszczyźnie toczy się walka o to, kto zdobędzie większe poparcie ze strony tej partii w kolejnych wyborach prezydenckich (zaplanowanych na rok 2019). Trzecią płaszczyznę stanowi szersza konfrontacja rządu z lokalnymi baronami, których władza w regionach jest zagrożeniem dla administracji centralnej.

Nie wydaje się, aby w sporze mogło dojść do rozwiązania siłowego, biorąc pod uwagę presję ze strony USA oraz możliwy problem z lojalnością miejscowych sił bezpieczeństwa, natomiast całe zamieszanie odwraca uwagę rządu od innych palących kwestii. Można oczekiwać, że w wypadku usunięcia z urzędu Mohammada Nura w krótszym terminie pogorszeniu może ulec sytuacja bezpieczeństwa w stosunkowo spokojnej prowincji Balch. W wypadku faktycznego odwołania Nura byłby on głównym przegranym sporu, natomiast wydaje się, że porozumienie z pałacem prezydenckim zwiększy udział Dżamiat-Eslami w rządzie oraz organach wyborczych, poprawiając jej pozycję przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi i prezydenckimi. Z perspektywy rządu należałoby uznać zmianę gubernatora za sukces, gdyż silna i niezależna pozycja Nura od dłuższego czasu stanowiła poważne zagrożenie dla władz w Kabulu.

Dymisja Atty Mohammada Nura

18 grudnia 2017 r. prezydent Afganistanu podpisał dymisję gubernatora prowincji Balch, Atty Mohammada Nura¹. Na jego miejsce wyznaczono dużo mniej znanego inżyniera Mohammada Dauda, który podobnie jak Nur jest Tadżykiem z Balch i członkiem Dżamiat-e Eslami². Wydarzenia te zainicjowały kolejny kryzys na politycznej scenie Afganistanu. Zdymisjonowany gubernator odrzucił decyzję prezydenta, twierdząc przy tym, że zostało stanowisko zostało mu zagwarantowane na mocy porozumienia o utworzeniu Rządu Jedności Narodowej w 2014 roku, a także zakazał wjazdu do prowincji nowemu gubernatorowi. W kolejnych tygodniach rozpoczęły się negocjacje

między rządem a reprezentantami Dżamiat-e Eslami, których celem miało być znalezienie porozumienia. Do połowy stycznia przeprowadzono osiem rund rozmów, chociaż strona rządowa oficjalnie nie potwierdziła, że miały miejsce. Tymczasem Nur zorganizował intensywną kampanię medialną przeciwko administracji prezydenckiej, jednocześnie nie ustając w wysiłkach, aby zgromadzić dla siebie poparcie w regionach północnych. W połowie stycznia w spór zaangażowali się również Amerykanie, kiedy Mike Pence, wiceprezydent USA, odbył rozmowę telefoniczną z prezydentem Ghanim, wzywając do znalezienia rozwiązania sporu bez użycia siły³, a dzień później o to samo zaapelował John Bass, ambasador w Kabulu⁴.

Przyczyny odwołania

Dymisja gubernatora prowincji Balch stanowiła kulminację narastającego od dłuższego czasu konfliktu na linii rząd-gubernator, który pomimo że *de facto* był częścią administracji, został jednym z jej najostrzejszych krytyków. Pod koniec 2016 roku środowisko prezydenta Ghaniego podjęło rozmowy z Nurem, w wyniku których w lutym 2017 r. został on ponownie wyznaczony na stanowisko i ogłosił, że będzie uczestniczył w kolejnych wyborach prezydenckich, zapowiadanych na 2019 rok⁵. Wydawało się wówczas, że zbliżenie stanowisk z prezydentem może nawet zaowocować ich wspólnym kandydowaniem⁶. Niedługo potem pojawiły się jednak w prasie wiarygodne informacje o tym, że rozmowy zostały zerwane z powodu zbyt wygórowanych żądań Nura⁷. W kolejnych miesiącach drogi obydwu polityków stopniowo się rozchodziły. Na przełomie czerwca i lipca Nur został jednym z głównych sygnatariuszy zawartego w Turcji sojuszu pod nazwą „Koalicja na rzecz Ocalenia Afganistanu”, otwarcie stojącego w opozycji do rządu. Innymi sygnatariuszami byli: Salahuddin Rabbani (Tadżyk, Dżamiat-e Eslami), Mohammad Mohaqeq (Hazar)⁸ oraz przebywający na politycznym wygnaniu w Turcji Abdul Raszid Dostum (Uzbek)⁹. We wrześniu podjęto próby załagodzenia sytuacji, a rozmowy z Nurem przeprowadził Szef Egzekutywy Abdullah Abdullaha w trakcie wizyty w prowincji Balch, jednak nie zażegnało to toczącego się sporu. Wydaje się, że bezpośrednią przyczyną dymisji był plan Mohammada Nura, aby uczestniczyć w opozycyjnym zgromadzeniu, które na początku grudnia 2017 r. odbyło się na południu kraju w mieście Kandahar. W ostatniej chwili środowisko prezydenta zablokowało jego lot do tego miasta, zapewne w obawie przed politycznymi konsekwencjami tego wydarzenia. Z perspektywy prezydenta podjęcie próby zawiązania sojuszu północy (Tadżykowie) z południem (Kandahar jest miejscem skąd wywodzą się najważniejsze plemiona Pasztunów) mogło stanowić przekroczenie czerwonej linii¹⁰.

Spór na linii rząd – Dżamiat-e Eslami

W bieżącym kryzysie główna oś sporu przebiega na linii rząd – Dżamiat-e Eslami. Tymczasowy przewodniczący tej partii Salahuddin Rabbani z powodu wydarzeń w Afganistanie przerwał wizytę w Europie Zachodniej i wrócił do kraju. Chociaż

ugrupowanie to od razu sprzeciwiło się decyzji o dymisji Nura, można uznać, że reakcja była stonowana. Według Abdullaha Abdullaha, najważniejsi członkowie Dżamiat-e Eslami zostali poinformowani o dymisji wcześniej i wyrazili na nią zgodę¹¹. Wydaje się zatem, że kryzys może być traktowany przez członków partii w pierwszej kolejności jako okazja do wyciągnięcia z niego korzyści dla własnego ugrupowania, dopiero na dalszym miejscu stawiając interes jednego z jej członków.

Warunki Dżamiat-e Eslami, które przekazano mediom, dotyczyły przede wszystkim wyznaczenia bliskich terminów dla wprowadzenia zmian w konstytucji i w prawie wyborczym oraz jak najszybszego przeprowadzenia opóźnionych już o dwa lata wyborów parlamentarnych. Znalazł się także punkt o tym, że gubernator Balchu miałby pozostać na swoim stanowisku do końca kadencji, jednak nie wydaje się, aby był akceptowalny dla strony rządowej¹². W połowie stycznia pojawiły się w jednak mediach informacje, że w rozmowach nastąpił impas.

Można oczekiwać, że nie dojdzie do prób siłowego rozwiązania sprawy przez rząd, ale najprawdopodobniej osiągnięte zostanie jakieś porozumienie, na mocy którego partia Dżamiat-e Eslami zwiększy swoją reprezentację w administracji rządowej oraz uzyska większy wpływ na kształt kolejnych wyborów parlamentarnych i prezydenckich. Wydaje się jednak mało prawdopodobne, aby prezydent zgodził się na pozostawienie Mohammada Nura na stanowisku, gdyż stanowiłoby to mocny cios dla jego wiarygodności.

Rozgrywka wewnątrz Dżamiat-e Eslami

Pomimo że dymisja została podpisana przez prezydenta Aszrafa Ghaniego, ostrze krytyki Nura zostało skierowane na szefa egzekutywy Abdullaha Abdullaha, który podobnie jak gubernator prowincji Balch jest członkiem Dżamiat-e Eslami. Ponieważ Mohammad Nur oficjalnie ogłosił, że weźmie udział w kolejnych wyborach prezydenckich, Szef Egzekutywy będzie jego naturalnym przeciwnikiem politycznym w walce o głosy Tadżyków. Krytyka ze strony Nura od początku opierała się na kwestionowaniu skuteczności rywala w dbaniu o interesy partii Dżamiat w rządzie. W ostatnim czasie poszła ona nawet krok dalej, gdyż Abdullah został oskarżony o zdradę własnego środowiska¹³.

Warto zwrócić uwagę, że Dżamiat-e Eslami jest mocno podzieloną organizacją. Kilku jej ważnych polityków założyło własne ugrupowania, pomimo ciągle utrzymywanej przynależności do Dżamiat. W bieżącym sporze większość zachowała milczenie, dzięki czemu utrzymywane jest wrażenie o wspólnym stanowisku. Wydaje się, najpoważniejszym sprawdzianem dla jedności partii będą stanowić wybory prezydenckie w 2019 roku. Istnieje duże zagrożenie, że jej członkom nie uda się wybrać wspólnego kandydata, przez co głosy ulegną rozdrobnieniu.

Konflikt z lokalnymi watażkami

Konflikt prezydenta z gubernatorem Balchu stanowi również kolejną odsłonę szerszego problemu lokalnych watażków, których władza w niektórych regionach stanowi wyzwanie dla administracji rządowej. W bieżącej kadencji prezydent Ghani doprowadził do wygnania jednej z najpotężniejszych osób kraju – Abdula Raszida Dostuma. W 2014 roku Dostum wygrał razem z Aszrafem Ghanim wybory prezydenckie, zostając jego pierwszym wiceprezydentem. W ubiegłym roku został jednak zmuszony do opuszczenia kraju ze względu na ciężące na nim zarzuty o gwałt na opozycyjnym polityku. Usunięcie gubernatora Balchu stanowi dla rządu dużo większe wyzwanie. Atta Mohammad Nur objął swój urząd w 2004 roku i od tamtego czasu sprawował go nieprzerwanie, mimo że w okresie rządów prezydenta Karzaja próbowano go zdymisjonować. W tym czasie stał się jednym z najbogatszych ludzi w Afganistanie i w prowincji Balch stworzył rozległą sieć powiązań, w której znaleźli się miejscowi politycy, przedstawiciele służb bezpieczeństwa, a nawet członkowie grup przestępczych¹⁴. Mohammad Nur dał temu dowód również ostatnio, kiedy ona wypadek podjęcia próby rozwiązania siłowego przez rząd ostrzegł, że 70-80 proc. struktur bezpieczeństwa w jego prowincji jest wobec niego lojalnych¹⁵. Zagroził również przejściem wpływów z urzędu celnego na granicy z Uzbekistanem, gdyby Kabul przestał przekazywać środki pieniężne do prowincji¹⁶.

Dymisja gubernatora Balchu spowodowała reakcję najbardziej wpływowej osoby na południu kraju – szefa policji w prowincji Kandahar, Abdul Razeqa. Pomimo że zajmowane stanowisko czyni go jednym z przedstawicieli rządu w terenie, w sporze między Nurem a Ghanim stanął zdecydowanie po stronie tego pierwszego. Warto także zwrócić uwagę, że zgromadzenie opozycyjnych polityków, które odbyło się na początku grudnia w Kandaharze i które bezpośrednio poprzedziło dymisję gubernatora Balch, odbyło się najprawdopodobniej przy aprobachie lub nawet cichym wsparciu ze strony Abdul Razeqa.

Dymisja Atty Mohammada Nura stanowi dla prezydenta Ghaniego poważniejsze wyzwanie niż usunięcie z kraju Abdula Raszida Dostuma. W krótszym terminie może mieć jednak podobne konsekwencje jeśli chodzi o sytuację bezpieczeństwa w regionach, z których czerpali swoje poparcie. Kiedy zabrakło Dostuma, w prowincjach Farjab oraz Dżouzdzan wzrosła aktywność talibów i ISKP (Islamic State Khorasan Province). Chociaż do tej pory prowincja Balch uznawana była za spokojną, zmiany na scenie politycznej mogą tę sytuację zmienić. Na południu generał Razeq wydaje się być z kolei zbyt ważnym elementem systemu bezpieczeństwa, żeby prezydent Ghani próbował znaleźć na jego miejsce kogoś innego.

Przemysław Lesiński – analityk ds. Afganistanu w Ośrodku Badań Azji

¹ Mujib Mashal, Najim Rahim, *Afghan President Fires a Powerful Governor From Post He Held 13 Years*, New York Times, 18.12.2017, https://www.nytimes.com/2017/12/18/world/asia/ashraf-ghani-atta-muhammad-noor.html?_r=0 [dostęp: 18.01.2018].

² Największa partia skupiająca przede wszystkim Tadżyków. Atta Mohammad Nur zajmuje w niej stanowisko dyrektora wykonawczego. Choć Mohammad Daud pochodzi z prowincji Balch, wiele lat przebywał poza Afganistanem.

³ *Readout of the Vice President's Call with Afghan President Ashraf Ghani*, Biały Dom, 16.01.2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/readout-vice-presidents-call-afghan-president-ashraf-ghani-2/> [dostęp: 22.01.2018].

⁴ *US seeks constitutional settlement to Balkh crisis*, Pajhwok, 18.01.2018, <https://www.pajhwok.com/en/2018/01/18/us-seeks-constitutional-settlement-balkh-crisis> [dostęp: 22.01.2018].

⁵ Niedługo po objęciu swojego stanowiska prezydent Ghani zwolnił wszystkich gubernatorów, pozostawiając ich na stanowiskach w roli p.o., jednak byli oni stopniowo wymieniani na osoby wyznaczone przez nową administrację. Atta Mohammad Nur przez ten cały okres pozostawał pełniącym obowiązki gubernatora.

⁶ Każdy z kandydatów na prezydenta Afganistanu bierze udział w wyborach razem z dwoma kandydatami na wiceprezydentów, którzy wywodzą się z innych grup etnicznych, zwiększając poparcie dla zespołu wśród innych środowisk.

⁷ Według niektórych doniesień chodziło przede wszystkim o obsadę części stanowisk w rządzie. Za: S. Pamiri, *Gra w wilka i mysz Ghaniego oraz Nura: Czy Ghani jest sojusznikiem godnym zaufania? (po pers.)*, Hasht-e Sobh, 26.03.2017, <http://8am.af/1396/01/06/ashraf-qani-and-atta-mohammad-noor/> [dostęp: 18.01.2018].

⁸ Mohammad Mohaqeq jest przewodniczącym jednej z partii Hazarów – Hezb-e Wahdat-e Eslami-je Madrom-e Afghanistan.

⁹ Abdul Raszid Dostum jest przewodniczącym partii Uzbeków – Dżanbesz-e Melli. Warto zwrócić uwagę, że w kolejnych miesiącach Rabbani oraz Mohaqeq w przeciwieństwie do Nura przestali otwarcie krytykować rząd. Dostum ciągle przebywa na wygnaniu w Turcji, pomimo dwóch nieudanych prób powrotu do kraju.

¹⁰ Według gazety New York Times, w listopadzie w prowincji Balch lokalne siły Nura zatrzymały cysterny z paliwem dla sił zachodniej koalicji. Z tego powodu prezydent Ghani miał zyskać poparcie generała Johna Nicholsona, głównodowodzącego sił zachodniej koalicji w Afganistanie, dla decyzji o usunięciu Nura z urzędu. Warto też zauważyć, że zablokowanie lotu gubernatora Balchu do miasta Kandahar odbyło się przy częściowej pomocy NATO, gdyż według oficjalnej wersji lotnisko miało przyjmować w tym czasie loty maszyn sił powietrznych USA. Za: Mujib Mashal, *The President, the Strongman, and the Next U.S. Headache in Afghanistan*, New York Times, 15.01.2018, <https://www.nytimes.com/2018/01/15/world/asia/afghanistan-atta-muhammad-noor-president.html> [dostęp: 22.01.2018].

¹¹ *Abdullah powiedział, że członkowie partii Dżamiat-e Eslami wyrazili zgodę na dymisję gubernatora Nura (po pers.)*, Hushdar, 25.12.2018, <https://www.hushdar.com/2017/12/25/abdullah-abdullah-11/> [dostęp: 18.01.2018].

¹² *Telewizji 1 udało się zdobyć listę warunków, które partia Dżamiat-e Eslami przedstawiła rządowi (po pers.)*, 1TV, 13.01.2018, <http://www.1tvnews.af/fa/news/afghanistan/32994> [dostęp: 18.01.2018].

¹³ Tak przynajmniej trzeba zinterpretować słowa Nura, który powiedział, że „Abdullah jest zmiłą w rękawie”. O braku lojalności Abdullaha miało się przekonać kilku polityków partii Dżamiat. Za: Dżalil Puja, *Pokaz siły Nura w Balch: Wyrwiemy zęby Abdullahowi Abdullahowi (po pers.)*, Hushdar, 23.12.2017, <https://www.hushdar.com/2017/12/23/atta-muhammad-noor-2/> [dostęp: 18.01.2018].

¹⁴ *Today we all shall die*, Human Rights Watch, 2015, https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/afghanistan0315_4up.pdf [dostęp: 12.01.2018], s. 36-42;

Carlotta Gall, *In Afghanistan's North, Ex-Warlord Offers Security*, 17.05.2010, <http://www.nytimes.com/2010/05/18/world/asia/18mazar.html> [dostęp: 18.01.2018].

¹⁵ Wspomniał o tym sam gubernator Nur, mówiąc, że 70-80 proc. sił bezpieczeństwa na terenie prowincji jest mu wierna. Za: *Ostrzeżenie Nura pod adresem rządu: Na siłę odpowiemy siłą (po pers.)*, Tolonews, 9.01.2018,

<http://www.tolonews.com/fa/afghanistan/هشدارنوربهحکومت؛زوررايازورجوابخواهدداد>

[dostęp: 18.01.2018];

Mir Aqa Popalzai, *Security Officials Criticized Over Supporting Noor*, Tolonews, 23.12.2017, <http://www.tolonews.com/index.php/afghanistan/security%C2%A0officials-criticized-over-supporting-noor> [dostęp: 18.01.2018].

¹⁶ Zabiullah Ihsas, *Noor warns to use Hairatan revenue for local spending*, Pajhwok, 14.01.2018, <https://www.pajhwok.com/en/2018/01/14/noor-warns-use-hairatan-revenue-local-spending> [dostęp: 18.01.2018].