



Peking

Per-Arne Hjelmborn

Kina och handelspolitiken februari 2009: oro för protektionism och hög aktivitet både multilateralt och bilateralt/regionalt

De protektionistiska åtgärder som följer i spåren av den globala ekonomiska krisen oroar Kina. Samtidigt som Kina kritiserar andra länder inför man dock egna åtgärder för att stödja de hårdast drabbade exportsektorerna.

Kina börjar ta större plats i WTO-förhandlingarna och signalerar att man vill få till stånd resultat vid G20-mötet i april. Parallellt därmed är aktiviteten hög på det bilaterala/regionala området. Fyra frihandelsavtal har undertecknats och fler är på gång. På sikt ser sig Kina som navet i ett asiatiskt frihandelsområde.

Handelsrelationerna till USA och EU är centrala. Kina lägger mycket energi på att hålla spänningarna med dessa på en hanterbar nivå.

Från dvärg till jätte på 30 år

Sedan Kina för 30 år sedan slog in på reformens väg har landets andel av den globala bruttonationalprodukten tiodubblats från 0,5% till 5%. Köpkraftsanpassat blir andelen hela 15%. Utrikeshandeln, som nu motsvarar 70% av BNP, har tillsammans med de utländska direktinvesteringarna varit motorn i denna utveckling. WTO-inträdet 2001 innebar att Kinas integration i världsekonomin tog ytterligare ett kliv. Från att ha varit en regional maktfaktor blev Kina en global spelare.

Idag är Kina världens tredje största handelsaktör med en utrikeshandel som är mer än tre gånger så stor som Indiens och Brasiliens tillsammans. Under de senaste sju åren har exporten mer

2009-02-20

än sjudubblats från drygt 200 miljarder dollar år 2000 till 1 430 miljarder dollar 2008. Som en följd har handelsöverskottet ökat dramatiskt och uppgick till 295 miljarder dollar för 2008, en ökning med 12,5 procent jämfört med året innan. I år kan Kina gå förbi Tyskland som världens största exportör. Håller utvecklingen i sig lär Kina inom fem till tio år också växa om både EU och USA och bli världens största handelsnation.

Kinas export går framförallt till USA och Europa. Samtidigt fördjupas handelsrelationerna med Afrika, Mellanöstern och Latinamerika. Kina är också en av världens största mottagare av utländska direktinvesteringar och har sedan 1978 tagit emot närmare 700 miljarder dollar, varav 92 miljarder dollar enbart under förra året.

Oro för växande protektionism

För ett så utrikeshandelsberoende land som Kina blir handelspolitiken av strategisk betydelse. Ökad protektionism globalt eller ett fullskaligt handelskrig med t.ex. USA eller EU skulle kunna äventyra den ekonomiska tillväxten och möjligheten att skapa de miljontals arbetstillfällen som årligen behövs för att matcha efterfrågan och trygga social stabilitet.

Just nu oroar sig Kina för ökad protektionism i världen. Det är illa nog för Kina att den globala efterfrågan försvagats så dramatiskt i spåren av finanskrisen. Fler handelshinder och i värsta fall helt stängda marknader skulle förvärra läget ytterligare. I varje bilateral kontakt gör Kina därför tydliga markeringar mot protektionism och för öppen handel. Nyligen föreslog Kina att WTO skulle granska alla nya stimulanspaket för att säkerställa att det multilaterala regelverket efterlevs och att rättvisa förutsättningar föreligger. I samma veva gick man ut och kraftigt kritiserade "Buy American"-föresekrifterna avseende stål i det amerikanska stimulanspaketet.

Det indiska beslutet att under sex månader helt förbjuda import av kinesiska leksaker med hänvisning till hälso- och säkerhetsskäl ser kineserna som ytterligare ett tecken på ökad protektionism. Kineserna är mycket upprörda och anser att beslutet är dåligt underbyggt. Man hotar nu med att dra frågan till WTO. Det är särskilt smärtsamt för Kina att det är ett u-land som på detta sätt

2009-02-20

lägger extra börda på en sektor som redan har det mycket svårt i Kina.

När premiärminister Wen Jiabao nyligen besökte Europa kopplade han också ihop EU:s användning av antidumpning med protektionism. Detta trots att både antalet undersökningar och vidtagna åtgärder minskat de senaste åren. Det är uppenbart att krav på tuffare åtgärder mot Kina från industrin och många EU-medlemsstater, samt ett antal större antidumpningsärenden på gång rörande bl.a. skor och fästanordningar, oroar kineserna.

I ett läge där exportmaskinen hackar vidtar Kina samtidigt egna åtgärder. Bl.a. har exportskatterabatterna höjts – en åtgärd som kritiserats på andra håll – och utlåningsmöjligheterna till drabbade exportföretag setts över. Dessutom håller man på att utarbeta individuella stödpaket till de tio mest drabbade sektorerna som kommer att antas under folkkongressens möte i mars. Bl.a. rör det fordon, stål, textil, maskiner och skeppsbyggnad. Få detaljer om paketen har läckt ut. Det ansvarige ministeriet, NDRC (f.d. plankommissionen), är mycket förteget. Säkert kommer paketen innehålla en del fokus på miljö, FoU etc. Men vi hör också att industrin i Kina lobbar hårt för "buy local"-klausuler och högre tullar på konkurrerande import utifrån.

Kina mot ny ledarroll i WTO:s Doharunda

Kina ansåg länge att man hade lite att vinna och mycket att förlora på att inta en ledarroll i WTO-förhandlingarna. Ambitionen var därför att sitta kvar i baksätet, värja sig mot egna åtaganden och sedan inkassera det ökade marknadstillträde andra WTO-medlemmar kunnat förhandla fram.

Sedan en tid tillbaka ser vi dock en omsvängning. Kina engagerar sig alltmer i WTO-förhandlingarna och är på väg mot en ledarroll. Möjligen är det så att hotet om ökande protektionism fått Kina att agera. Trycket från omvärlden kan också spela in. Men tyngsta skälet är nog att Kina befärrar att viktiga kinesiska intressen kan missgynnas i en slutförhandling om man inte deltar mer aktivt. Helt klart är att Kina efter åtta år som medlem i WTO anser att tiden nu är mogen att axla ett större ansvar.

2009-02-20

Kina beklagar att förhandlingarna gått i stå och vill gärna återuppta dem, framhåller man på handelsministeriet och på andra håll. Ambitionen är att nå konkreta resultat vid G20-mötet i april. Samtidigt lägger man över mycket av ansvaret på USA och Indien och menar att de måste lösa ut sina interna stridigheter när det gäller den s.k. särskilda skyddsmekanismen för jordbruksvaror (SSM) – den stora bromsklossen i förhandlingarna. Kina har både offensiva och defensiva intressen att försvara på detta område. Som stor exportnation – om än relativt sett liten på jordbruksområdet – vill Kina ogärna öppna upp för ”missbruk” i protektionistiska syften (den av Indien förordade tröskelnivån för införande av tilläggstullar bedöms vara i lägsta laget). Samtidigt måste man visa förståelse för att andra länder, som liksom Kina har en stor andel av befolkningen sysselsatt inom jordbruket, vill försvara möjligheterna att skydda den egna livsmedelsförsörjningen och landsbygdsbefolkningen.

Även industrivaruförhandlingarna är besvärliga för Kina. Framförallt ogillar man att en del länder vill ha djupare tullsänkningar inom vissa sektorer. Kina driver här tre krav, nämligen att deltagandet i dessa sektorsöverenskommelser ska vara icke-tvingande, att sektorer av intressen för u-länderna, som textil och skor, ska ha företräde, samt att ”mindre än full ömsesidighet” och ”särskild och differentierad behandling” ska gälla. Dessa krav kolliderar inte minst med amerikanska intressen, men också EU:s.

Eftersom WTO-förhandlingarna ännu inte har ”körts i botten” är det oklart hur långt Kina hade kan sträcka sig i en slutförhandling. Med tanke på Kinas stora offensiva intressen på framförallt industrivaruumrådet finns det dock en hel del som talar för att man kan röra sig en bit ytterligare på flera områden om en uppgörelse finns inom räckhåll.

Stor aptit på bilaterala/regionala avtal

Paradoxalt nog har Kinas intresse för regionala och bilaterala avtal ökat kraftigt sedan WTO-medlemskapet. När EU, USA och Japan expanderat sina nätverk av bilaterala avtal har det varit naturligt för Kina, som på lång sikt ser sig som navet i ett frihandelsområde, att också öka aktiviteten på detta område. Som den största partnern i de flesta förhandlingarna kan Kina också dra fördelen av att kunna styra mycket av innehåll och procedur.

2009-02-20

Hittills har fyra avtal slutits. 2002 enades Kina och ASEAN om att upprätta ett frihandelsavtal 2010. Därefter har frihandelsavtal ingåtts med *Chile* (november 2005), *Pakistan* (november 2006) samt *Nya Zeeland* (april 2008). Särskilt stolt är man över avtalet med Nya Zeeland eftersom det är det första som ingåtts med ett i-land. Dessutom är det mycket ambitiöst och omfattar industrivaror, jordbruk, tjänster samt investeringar. Förhandlingar pågår också med *Sydafrikanska tullunionen*, *Gulfstaternas samarbetsråd (GCC)*, *Island* och *Norge*.

Många av de länder som Kina förhandlat och förhandlar med utgör potentiellt viktiga marknader, men det är knappast det som huvudsakligen driver Kinas engagemang. Pekings prioriteringar av frihandelsavtal återspeglar snarare strategiska hänsyn, som i och för sig ofta indirekt gynnar ekonomin.

Ett sådant strategiskt skäl återfinns i avtalet med ASEAN, som från början framförallt tjänade syftet att stärka förtroendet bland de sydostasiatiska länderna för den stora grannen i norr. Visserligen fanns där ekonomiska fördelar att vinna, men än viktigare för Kina var att motverka bilden av landet som ett hot. Här kan man nu visa på goda resultat. Visst har pengarna fortsatt att strömma in Kina, men inte på bekostnad av ASEAN där direktinvesteringarna också slagit rekord. Kina har agerat motor och sugit upp mycket av ASEAN:s export av delar och komponenter och dessutom bidragit till att ASEAN:s intrahandel ökat snabbt.

Ett annat strategiskt skäl är att säkra tillgången på naturresurser, vilket har säkerhetspolitisk betydelse. Genom handelsavtal hoppas Kina stärka relationerna till viktiga leverantörer, bl.a. i syfte att förhindra avbrott i handeln i framtiden. Den viktigaste komponenten i avtalet med Chile är landets stora kopparexport. I Gulfstaterna och Australien har Kina stora energiintressen och Saudiarabien är landets största oljeleverantör. Kommande handelsavtal med länder i Afrika liksom med ett land som Norge syftar också till stor del om att säkra tillgången till naturresurser.

Ytterligare ett strategiskt skäl kan skönjas i avtalet med Pakistan. När kinesisk produktion uppmuntras att läggas i Pakistan är avsikten att

2009-02-20

”made in China” istället ska bli ”made in Pakistan”. Därmed kan det globala handelsöverskottet minska och i motsvarande grad spänningarna till bl.a. USA och EU.

Kinas intresse för bilaterala handelsavtal har också direkt bäring på ett annat hett eftertraktat mål: att beviljas marknadsekonomistatus. För Kina är detta en viktig symbolfråga, men det påverkar också hur landet blir behandlat i antidumpnings-sammanhang. Alla länder som vill inleda förhandlingar tvingas att ge Kina denna status först. Med erkännande från så många länder som möjligt hoppas Peking lättare kunna påverka EU, USA, Japan och Sydkorea, som är de länder som framförallt utsätter Kina för antidumpingtullar och samtidigt är mest ovilliga att ge med sig.

Spända handelsrelationer till EU och USA

Kinas handel med EU har mer än fördubblats under 2000-talet och EU är numera landets största handelspartner. Under de elva första månaderna förra året exporterade Kina till EU för 228 miljarder euro och importerade för 72 miljarder euro. EU:s rekordstora handelsunderskott ökade därmed till 156 miljarder euro.

Varken handelsunderskottet eller valutakursen var länge några huvudfrågor i EU:s handelspolitiska relation till Kina. Det senaste två åren har dock en omsvängning skett. Oron och missnöjet har växt när Europas export till Kina utvecklats svagt och Kina inte gjort tillräckligt för att montera ner sina handelshinder och öppna upp för europeiska företag. Pressad av många medlemsstater har kommissionen sett sig tvingad att skärpa tonläget då framstegen på en rad områden uteblivit och förhandlingarna om det nya partnerskaps- och samarbetsavtalet (PSA) gått trögt.

Kanske börjar denna modell nu ge vissa resultat. Kina har nyligen tillkännagivit att man skickar en stor inköpsdelegation till Spanien, Tyskland, Storbritannien och Schweiz den 25 februari - 3 mars. Beslutet fattades under premiärminister Wen Jiabaos besök till dessa länder för tre veckor sedan. Allt tyder på att Kina på detta sätt vill visa Europa att man är beredd att göra något åt Europas handelsunderskott med Kina. Det återstår att se om Kina också kommer att öka sitt engagemang när det gäller att lösa handelshinderfrågor och förbättra marknadstillträdet.

2009-02-20

Kinas handel med USA har på sju år mer än tredubblats från 121 miljarder USD 2001 till 409 miljarder USD 2008, dvs en något lägre volym än med EU. Samtidigt har handelsöverskott gentemot USA också vuxit. Trots att antalet bilaterala handelstvister har ökat de senaste åren har tonläget mellan USA och Kina blivit lägre. Orsaken är att båda parter i grunden har ett intresse av att de ekonomiska och handelspolitiska tvistefrågorna hålls på en kontrollerad nivå. Detta har bara förstärkts av finanskrisen, som tydligt exponerat det stora ömsesidiga ekonomiska beroendeförhållandet.

2006 inrättades en ny bilateral mötesform mellan Kina och USA med namnet "strategisk ekonomisk dialog" - SED. Tanken var att lyfta upp dialogen på en högre nivå och ha ett mer långsiktigt fokus. Det är oklart om Obamaadministrationen vill fortsätta med SED. Det vill dock gärna kineserna. Denna mötesform passar dem väl eftersom det oftast handlat mer om format och nivå än om konkreta resultat. Kineserna hoppas också fortsatt kunna använda SED för att lyfta de centrala tvistefrågorna på handels- och investeringsområdet och på så sätt kunna avstyra alltför drastiska åtgärder från USA. Det har länge funnits en oro för att Obama ska driva en tuffare handelspolitik mot Kina än Bush gjorde. Uttalandet från finansminister Geithner nyligen om att Kina manipulerar sin valuta lugnade knappast kineserna.

Förutsättningarna att nå resultat i dialogen med Kina skulle sannolikt öka om EU och USA insåg att detta faktiskt är ett område där man borde kunna samarbeta bättre med varandra. I många fall finns gemensamma intressen i relationen till Kina, såsom förbättrat marknadstillträde, bättre skydd för immaterialrättigheter, ökad transparens etc. Det faktum att EU förra året sjösatte en högnivådialog på vice premiärministernivå med Kina kan kanske bana väg för ett sådant samarbete. Det institutionella ramverket för EU:s och USA:s bilaterala dialoger med Kina liknar därmed varandra.