

GORECZKY PÉTER

**AZ AMERIKAI SZANKCIÓS POLITIKA HATÁSA
A NAGYHATALMI VERSENGÉSRE**

THE IMPACT OF THE U.S. SANCTIONS POLICY
ON GREAT POWER RIVALRY



Összefoglalás: A gazdasági szankciók alkalmazása jelentős hatással van a háborúk közti időszakok világgazdasági és -politikai folyamatainak alakulására. Az elemzés arra a kérdésre keresi a választ, hogy az Egyesült Államok napjainkban alkalmazott szankciós politikájának – ezen belül az Oroszországgal szembeni pénzügyi szankcióknak, illetve a Kína ellenében alkalmazott technológiaexport-korlátozásoknak – milyen hatása van és lesz a jövőben Washington és Peking versengésére. Az amerikai technológiaexportot korlátozó politika változása mutatja, hogy Washington célja befagyasztani Kína technológiai fejlettségét a jelenlegi szinten. Az Oroszországgal szemben hozott pénzügyi szankciók nem gyorsították fel egyelőre a dollár trónfosztását és a renminbi térnyerését. Az Oroszország ellen hozott intézkedések hatását tompítani tudták Ázsia egyes gazdaságai, ami a világgazdaság súlypontjának eltolódását jelzi. Gazdaságának súlya miatt valószínűleg az USA vonakodna ugyanazokat az eszközöket bevetni Kínával szemben, mint Oroszország esetében. A további fejlődéshez Kínának egyelőre érdeke a gazdasági kapcsolatok fenntartása a Nyugattal, ezért rövid távon inkább egy defenzív ellenszankciós stratégia jöhet szóba Peking számára. Hosszú távon a nemzetközi pénzügyi rendszer átalakulása révén tompíthatja Kína az esetleges amerikai szankciós politika hatásait.

Kulcsszavak: Kína, USA, gazdasági szankciók, technológiaexport-korlátozás, Oroszország

Summary: *Sanctions have a huge impact on the interwar periods of global politics and economy. This policy brief explores how the current U.S. sanctions policy – especially financial sanctions on Russia and technology export control targeting China – influences the present and future dynamics of the Washington – Beijing rivalry. Changes of the U.S. technology export control policy reveal that Washington’s goal is to freeze Chinese technology development at the current level. Financial sanctions on Russia have not accelerated so far the dethronement of the dollar and the rise of the renminbi. Some Asian economies could blunt the effects of measures against Russia indicating a shift in gravity of the global economy. Due to the weight of the Chinese economy, presumably the USA would be reluctant to introduce the same measures against Beijing as in Russia’s case. For its future development China still needs to be connected with Western economies, therefore in the short run a defensive countermeasure strategy is the most probable choice for Beijing. As a long-term strategy, China could blunt the effects of a possible U.S. sanctions policy through reshaping the international financial system.*

Keywords: *China, USA, economic sanctions, technology export control, Russia*

Bevezetés

Bár a világpolitika fejleményeit követve úgy tűnhet, hogy a szankciók korát éljük, ugyanakkor egy adott állam másik országgal szemben hozott gazdasági büntetőintézkedése nem újkeletű találmány. Van, aki szerint [a történet Kr.e. 432-ig nyúlik vissza](#),

amikor Athén kitiltotta a megarai kereskedőket a saját piacairól. Az 1950-es évektől mindenestre látványosan növekedett a gazdasági szankció mint külpolitikai eszköz népszerűsége. Ez elsősorban az Egyesült Államoknak köszönhető, mivel Washington – kihasználva a világ gazdaságban és a nemzetközi pénzügyi rendszerben betöltött domináns pozícióját – mindenki másnál gyakrabban nyúlt ehhez a fegyverhez. Mégis a [kutatások szerint](#) kifejezetten bizonytalan, hogy szankciók révén mennyire befolyásolhatók a gazdasági folyamatok és elérhetőek-e a kívánt politikai változások.

A hidegháború vége óta a gazdasági szankciókra a fegyveres konfliktus alternatívájaként tekintenek, így ennek az eszköznek az alkalmazása jelentős hatással van a háborúk közti időszakok világ gazdasági és -politikai folyamatainak alakulására. Nincs ez másként napjainkban sem, amikor az Egyesült Államok szövetségeseivel az ukrajnai háborúba közvetlenül be nem avatkozva, szankciók révén igyekszik gyengíteni Oroszországot, illetve a technológiatranszfer korlátozásával próbálja visszatartani Kínát a két nagyhatalom versengésében. Az elemzés arra a kérdésre keresi a választ, hogy Washington napjainkban alkalmazott szankciós politikája milyen hatással van és lesz a jövőben a két nagyhatalom versengésére. Az elemzés az amerikai intézkedések közül az Oroszországgal szembeni pénzügyi szankciók, illetve a Kína ellenében alkalmazott technológiaexport-korlátozások vizsgálatára helyezi a hangsúlyt.

A technológiaexport-kontroll néhány vonatkozása

2022. október 7-én a Biden-kormányzat [korlátozásokat vezetett be](#) korszerű amerikai mesterséges intelligencia és félvezető technológiák Kínába irányuló exportjára. Az Egyesült Államok vezetésének célja az volt, hogy akadályozza egyes korszerű mikrochipek kínai gyártását. Ennek érdekében az intézkedések a kínai mesterséges intelligencia-ipar szűk keresztmetszeteit célozták, mint például a chiptervezés, illetve a gyártás egyes fázisaihoz szükséges szoftverek és berendezések. Ahogyan a bevezetőben szó volt róla, a technológiaexport korlátozása nem újkeletű eszköz az Egyesült Államok külkapcsolatainak történetében. A Kínát célzó amerikai korlátozások azonban jelentősen eltérnek az előző évtizedek amerikai exportkontroll-politikájától. Korábban ugyanis Washington ezzel az eszközzel akarta biztosítani, hogy az USA technológiai téren egy-két generációval mindig a potenciális ellenfelei előtt járjon. Ez azt jelentette, hogy az új technológiák kifejlesztését követően a korábbiakra vonatkozó exportkorlátozásokat feloldották, aminek két fontos következménye volt. Egyrészt az amerikai vállalatok exportlehetőségekhez jutottak, a bevételt pedig kutatás-fejlesztésre fordíthatták. Másrészt a versenytárs országok – köztük Kína – kevésbé voltak motiváltak, hogy saját alternatív technológiákat fejlesszenek ki. A jelenlegi korlátozások azonban úgy érvényesek a legújabb technológiákra, hogy közben a korábbiakra sem oldják fel az exportkorlátozásokat. Ebből pedig arra lehet következtetni, hogy Washington célja befagyasztani Kína technológiai fejlettségét a jelenlegi szinten, vélhetően elsősorban azért, hogy így akadályozza Kína katonai képességeinek fejlődését. Az exportkorlátozások jövőbeni technológiai fejlődéstől független fenntartása viszont azt jelenti, hogy a szankcionált termékek köre folyamatosan bővülni fog, az intézkedés betartatása így egyre nehezebb lesz, az amerikai vállalatok költségei pedig növekedni fognak.

Az egyik fő kérdés az, hogy hosszú távon hatékony eszköz lesz-e a technológiaexport korlátozása az USA céljainak eléréséhez. Ez alapvetően három tényezőn fog múlni. Egyrészt, milyen hatással lesznek az intézkedések az amerikai cégek árbevételére, másrészt mennyiben fogják a korlátozások gyorsítani Kína belső technológiai fejlődését, harmadrészt pedig a korlátozások fognak-e ösztönözni más országokat arra, hogy amerikai technológiától mentes termékeket fejlesszenek ki. Bár egyik kérdésre sem lehet teljes bizonyossággal válaszolni, az amerikai vállalatok nyereségessége kapcsán joggal feltételezhető, hogy ha a korlátozásokkal érintett technológiák köre valóban folyamatosan bővülni fog, akkor a negatív hatás egyre nagyobb lesz. Ez pedig kiélezheti a washingtoni döntéshozók és a különböző amerikai üzleti lobbicsoportok viszonyát. Szintén elfogadható feltételezés, hogy Kína belső erőforrásokra épülő technológiai fejlődése gyorsulni fog, erre számos nyilatkozat és [iparfejlesztési stratégiai dokumentum](#) utal. Az amerikai technológiától mentes termékek kifejlesztése kapcsán talán annyit lehet biztonsággal kijelenteni, hogy rövid távon valószínűleg nem lesz elterjedt jelenség, különösen nem az olyan magas belépési korláttal bíró szektorokban, mint a félvezetőipar. A korlátozás által érintett technológiák körének bővülésével mindenesetre nőni fog a motiváció a nem amerikai alternatívák kifejlesztésére. Ezért a szabályozás miatt hosszú távon komoly kihívássá válhat, hogy az amerikai vállalatok megőrizték világpiaci részesedésüket.

Pénzügyi szankciók Oroszországgal szemben

Az Oroszországgal szemben bevezetett pénzügyi szankciók kapcsán az egyik leggyakrabban elhangzó kérdés, hogy milyen hatással lesznek az intézkedések a dollár hegemoniájára, és vajon meggyorsítják-e a renminbi (RMB) nemzetközi térnyerését. A [Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication \(SWIFT\) adatai szerint](#) az ukrajnai háború kitörésekor 2022 februárjában a nemzetközi pénzmozgások 1,43%-át számolták el RMB-ben, míg a dollár részesedése 41,5% volt. [2022 júniusára](#) ez az arány érdemben nem változott, a statisztika 1,7 és 42,4%-os részesedést mutatott. Ehhez persze hozzá kell tenni, hogy a SWIFT-en kívül is zajlik kereskedelmi elszámolás, ahol nagyobb lehet a kínai valuta aránya, így a valós értékek ettől valamelyest eltérhetnek. Ugyanakkor az [IMF adatai](#) azt mutatják, hogy a dollár és a jüan részesedése a globális valutatartalékból szintén nem mutatott elmozdulást az Oroszország elleni pénzügyi szankciók bevezetése óta. Úgy tűnik, a szankciók által elindított folyamatok nem gyorsították fel egyelőre a dollár trónfosztását, és a RMB felemelkedését, aminek több oka is van. A RMB továbbra sem váltható át szabadon, ami pedig a globális tartalékvaluta státusz előfeltétele lenne. A kínai tőkepiacok továbbra is fejletlenek, korlátozott lehetőséggel a külföldi részvételre. Továbbá a legtöbb ország dollárban van eladósodva, vagyis a finanszírozás miatt dollárhoz kell jutnia külkereskedelem révén. Ezenkívül a likviditása miatt a legtöbb országnak sokszor olcsóbb, biztonságosabb és hatékonyabb dollárban bonyolítani a kereskedelmét. Egyelőre az sem jósolható meg, hogy a kínai digitális jegybankpénz mennyire fogja felgyorsítani a RMB nemzetközi térnyerését.

Elméletileg az amerikai pénzügyi szankcióktól tartó országoknak érdeke más tartalékvaluta után nézni, mint a dollár, ugyanakkor a többi, tartalékvalutaként érdemben szóba jövő fizetőeszköz kibocsátója (például az Európai Unió) szintén részt vesz

az Oroszországgal szembeni szankciós politikában. A RMB használata főként olyan országokban nyert eddig teret, amelyeknek geopolitikai okai vannak leválni a dollárról (például Irán). Szaúd-Arábia és Brazília pedig azért tervez átállni RMB-ben történő elszámolásra a Kínával folytatott kereskedelemben, mivel az ázsiai ország az első számú piaca egyes nyersanyagaik exportjának, így Peking alkupozíciója kifejezetten erős ezen a téren.

Ugyanakkor sokkal drasztikusabb hatással lenne a nemzetközi pénzügyi rendszerre, ha például egy Tajvan körüli komoly incidens miatt az USA Kínával szemben vezetne be olyan jellegű szankciókat, mint tette azt Oroszország esetében. Kína a világ második legnagyobb gazdasága, első számú kereskedőnemzete, és több mint 120 ország legfontosabb kereskedelmi partnere. Emellett Kína összehasonlíthatatlanul mélyebben integrálódott a globális termelési hálózatokba, mint Oroszország. Érdemes kiemelni, hogy Washington még a sokat támadott Huawei-jel szemben sem alkalmaz olyan szankciókat, mint az orosz vállalatok esetében, hiszen a technológiaexport kontrollja vagy a beruházásellenőrzés nem jelenti az üzleti kapcsolatok teljes elvágását. A látszat ellenére Washington politikájában azért megfigyelhető, hogy eddig kerülte a túlzott egyoldalú szankciókat Kínával szemben, amelyek arra kényszerítenének más országokat, hogy válasszanak a dolláralapú nemzetközi pénzügyi rendszer és a Kínával való üzleti kapcsolat között, mivel ez valóban komoly ösztönző lenne arra nézve, hogy alternatívákat kezdjenek építeni a dolláralapú rendszerrel szemben.

A dollár jövőjénél kevesebb figyelmet kap, hogy a szankciók egyértelműen rávilágítottak a világ gazdasági viszonyok eltolódására. A szankciók nyilvánvalóan megrongálták az orosz gazdaságot, és lerontották annak jövőbeni növekedési kilátásait. Becslések szerint 2023 elejéig [az orosz GDP 7-10%-a veszett el](#) a szankciók következtében. Idén a Világbank és az IMF [további csökkenésre vagy minimális növekedésre](#) számít. 2024-re pedig az IMF [1,3%-os növekedést jósol az orosz gazdaságnak](#). A szankciók ezzel együtt nem érték el annak összeomlását, és az ukrajnai háború végét sem hozták el. A 2022 első félévében fennállt magas energiahordozó-árakon túl ennek az is az oka, hogy Ázsia kereskedelmi ereje tompítani tudta a nyugati szankciók hatásait. A gazdasági szankció mint külpolitikai eszköz egyértelmű nyugati gazdasági dominancia mellett működik a leghatékonyabban, Oroszország esete pedig újra megmutatta, hogy ez a korszak elmúlt. Oroszország kereskedelmi forgalmának egy jelentős részét sikeresen irányította át Ázsia felé, melynek országai alternatív exportpiacokként és importforrásokként léptek elő. A [kínai vámhatóság adatai szerint](#) a 2023 januárja és májusa közti időszakban 93,8 milliárd dollár volt a két ország közti kereskedelmi forgalom, ami 41%-os növekedés 2022 első öt hónapjához viszonyítva, és 85%-os bővülés 2021 azonos időszakához képest. A kétoldalú kereskedelem volumene az Egyesült Arab Emírátságok esetében 68%-kal, Törökország vonatkozásában 87%-kal, India esetében pedig 205%-kal növekedett 2022-ben. Az Európának korábban évente eladott orosz kőolajmennyiséget egyetlen év alatt gyakorlatilag teljes egészében felszívta az ázsiai piac. A mikrochipek terén sem következett be eddig a várt összeomlás, mivel Kína és Hongkong lépett elő Oroszország beszerzési forrásává. Összességében az orosz gazdaságnak egyelőre sikerült életben maradnia, részben a kereskedelem elterelése révén, mivel Ázsia fejlődő gazdaságai, elsősorban Kína, India, a közel-keleti és a közép-ázsiai országok csökkentették a nyugati szankciók hatását.

Mit léphet Kína?

Kínai kutatók és döntéshozók publikációi alapján Pekingben komolyan számolnak azzal, hogy a jelenleg is érvényben levő, egyes kulcsfontosságú technológiákat érintő exportkorlátozásokon túl Washington az Oroszországgal szemben hozott szankciókhoz hasonló eszközökkel lép fel Kínával szemben is. A kínai narratíva szerint az Oroszország elleni nyugati szankciókat is az amerikai-kínai versengés kontextusában kell értelmezni, és rövid, illetve hosszú távú stratégiákra egyaránt szükség van az esetleges szankciókkal szembeni immunitás növeléséhez. Tekintettel az USA globális pénzügyi folyamatokban betöltött domináns pozíciójára, Kína még nem áll készen az amerikai gazdaságról való leválásra, és a további fejlődéshez egyelőre érdeke a gazdasági kapcsolatok fenntartása a Nyugattal. Ezért rövid távon alapvetően inkább egy defenzív ellenszankciós stratégia jöhet szóba Kína számára, amelynek keretében a kínai vállalatoknak figyelembe kell venniük az amerikai szankciós előírásokat, hogy elkerüljék az azok megsértéséből fakadó másodlagos szankciókat. Sőt, egyes kínai szakértők véleménye szerint a legjobb védelem úgy biztosítható a szankciókkal szemben, ha Kína a jelenleginél is szorosabbra fűzi gazdasági kapcsolatait a nyugati országokkal, mivel minél nagyobb az USA és az EU gazdasági függése a kínai exporttól, annál erősebb Kína alkupozíciója, és annál költségesebb lépés lenne szankciókat kivetni rá. Kína önszántából biztosan nem akarja átvenni Oroszország „erőd” stratégiáját, vagyis nem tartja célravezetőnek a teljes elszigetelődést. A pekingi vezetés többször nyilvánvalóvá tette, hogy továbbra is várja a nyugati befektetőket, ugyanakkor az önellátás erősítésével csökkentené külső függését a kulcsfontosságú szektorokban.

Bár Kína komolyan számol vele, hogy az amerikai szankciós politika célpontjává válik, gazdaságának súlya miatt valószínűleg az USA vonakodna ugyanazokat az eszközöket bevetni vele szemben, mint Oroszország esetében. Igaz, hogy az USA a New York-i *Clearing House Interbank Payments System* (CHIPS) és a SWIFT használatából egyaránt ki tudja zárni Kínát, ami egyértelmű kitérítést és kockázatot jelent a kínai pénzügyi rendszer számára. Ugyanakkor Washington vélhetően ezt csak a végső esetben tenné meg, mivel a lépés a kínai gazdaság méretéből és a nemzetközi kereskedelemben betöltött szerepéből adódóan végeredményben a dollár globális hegemoniáját gyengítené.

Ezenfelül lehet számítani arra is, hogy Kína szankcionálásával kapcsolatban nem lenne egységes nyugati álláspont, hiszen egyrészt még nagyobb gazdasági árat kellene fizetnie érte, mint Oroszország esetében, másrészt hiányozna az a közös fenyegetettség-érzet, mint amit Ukrajna lerohanása idézett elő.

Hosszú távon a nemzetközi pénzügyi rendszer átalakulása révén tompíthatók az amerikai szankciós politika hatásai, a RMB azonban – mint arról korábban szó volt – messze van attól, hogy központi szerepet töltsön be a globális valutapiacra. A kínai valuta nemzetközi használatának terjedéséhez és az amerikai szankciókkal szembeni immunitás eléréséhez alternatív pénzügyi és elszámolási struktúrák (mint például *Cross-border Interbank Payment System*, CIPS) kiépítése, illetve fejlesztése szükséges, ám a kínai szakemberek is elismerik, hogy ez csak lassan és fokozatosan valósítható meg. Viszont az olyan multilaterális intézményekben való befolyását kihasználva, mint az Ázsiai Infrastrukturális Beruházási Bank, a Selyemút Alap vagy a BRICS Fejlesztési Bank, Kína bővítheti a RMB-t használó országok körét. Peking szintén kihasználhatja, hogy a világ legnagyobb kőolajimportőre, és „olaj-RMB” partnerséget alakíthat ki a világ nagy olajtermelő országaival. A nemzetközi pénzügyi rendszer átalakítása kapcsán pedig Peking számára valószínűleg elfogadható lenne az a forgatókönyv is, ha a dollár, a RMB

és az euró a globális pénzügyek három, megközelítőleg egyenrangú oszlopa lenne. Ezen a ponton meg van a lehetőség arra, hogy Kína és az EU érdekei találkozzanak, hiszen az euró súlyának növelése a nemzetközi pénzügyi életben, illetve a dolláralapú elszámolástól való függés csökkentése az Európai Unióban is felmerült már célkitűzésként.

Következtetések

Ahogy a bevezetőben szó volt róla, általánosságban bizonytalan, hogy a gazdasági szankciók elérik-e a kívánt hatást. Ezen túlmenően az amerikai vezetés számára az is elgondolkodtató lehet a szankciók jövőbeni alkalmazása kapcsán, hogy az Oroszország ellen hozott intézkedések hatását tompítani tudták Ázsia egyes gazdaságai. A kínai hozzáadott érték eltávolítása az USA számára kritikus értékláncokból pedig Délkelet-Ázsia országai számára hozhat új beruházásokat, de ez igaz az amerikai technológiaimportmentes termékek fejlesztése és gyártása esetében is, amit a technológiaexport-korlátozások szélesedésével egyre több vállalat kezdhet el mérlegelni. Végeredményben azonban Ázsia mégis vesztese lehet a „szankciók korának”. A régió felemelkedése az összetett nemzetközi értékláncoknak köszönhető, amelyek gazdasági és nem politikai logika szerint épülnek fel, és amelyek az összekapcsolt világ-gazdaságban működnek a leghatékonyabban. Ha a geopolitikai megfontolások válnak fő mozgatórugóvá a régióban – bár néhány ország nyerhet a Kínából átköltöztetett termelés megszerzésével –, összességében a térség nem lesz képes valóra váltani a benne rejlő potenciált.

Az Egyesült Államoknak azt is mérlegelnie kell, hogy ha a világ a szankciók rutinszerű alkalmazására számít a jövőben, akkor minden potenciális célpont ország felkészül rájuk, így azok végső soron kevésbé lesznek hatásosak, illetve elveszítik az elrettentő képességüket, ami talán az eszköz legnagyobb haszna. Végeredményben pedig a kiterjedt szankciós politika azt a világtrendet fogja károsítani, amelyet meg akar védeni. Másrészt viszont pusztán a technológiaexportot korlátozó intézkedésekkel Washington nem fogja elrettenteni Kínát attól, hogy esetleg katonai erőt alkalmazzon Tajvannal szemben.

Peking nyilvánvalóan kockázatként értékeli a kulcsfontosságú iparágakban vagy a pénzügyi rendszerben a Nyugat felé fennálló kitettséget, amely területeken az esetleges amerikai szankciók a legérzékenyebben érinthetik a kínai gazdaságot. Ezekben a szegmensekben Peking önellátásra fog törekedni, ahogyan teszi azt az USA vagy az Európai Unió is azokon a területeken, ahol a kínai hozzáadott értéktől függ. Ezzel óhatatlanul csökkenni fog bizonyos gazdasági szektorokban az egymás közti átjárhatóság, a kapcsolódási hajlandóság, angol eredetű elnevezéssel a konnektivitás. A nyitott világ-gazdaságban és az egyes nemzetgazdaságok összekapcsolódásában érdekelt országoknak – mint amilyen hazánk is – érdemes ezzel rövid távon adottságként számolniuk. A globális kapcsolati háló szakadozottá válása egyes szegmensekben nem jelenti ugyanakkor azt, hogy ne lenne lehetőség a konnektivitás erősítésére más tekintetben. Elég a félvezetőiparra gondolni, ahol az USA vagy az EU önellátást erősítő stratégiája új beruházási kapcsolatokat eredményez koreai és tajvani gyártóvállalatokkal. A konnektivitás erősítésében érdekelt országok számára ezek a lehetőségek a „szankciók korszakában” is megmaradnak.

MKI ELEMZÉS

A Magyar Külügyi Intézet időszaki kiadványa

Kiadó:

© A Magyar Külügyi Intézet, 2023.

Szerző:

GORECZKY PÉTER

Lektorálta:

BARANYI TAMÁS PÉTER

Nyelvi lektor: T-Kontakt Kft. | Tördelés: Lévárt Tamás

Jelen elemzés és annak következtetései kizárólag a szerzők magánvéleményét tükrözik és nem tekinthetők a Magyar Külügyi Intézet, a Külgazdasági és Külügyminisztérium, illetve Magyarország Kormánya álláspontjának.

ISSN 2063-9244

<https://doi.org/10.47683/KKIElemzesek.KE-2023.30>

Korábbi kiadványainkat megtekintheti az [Intézet](#) weboldalán.