

Pod redakcją Adriany Skorupskiej i Justyny Szczudlik

Regionalny wymiar stosunków Unii Europejskiej z Chinami



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Regionalny wymiar stosunków UE z Chinami

Redaktorzy:

Adriana Skorupska, Justyna Szczudlik

Autorzy:

Tomasz Kamiński, Adriana Skorupska, Justyna Szczudlik

Warszawa, sierpień 2019 r.

© Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2019

Recenzent
prof. dr hab. Dominik Mierzejewski

Redakcja tekstu i korekta
Maria Konopka-Wichrowska

Redakcja techniczna
Dorota Dołęgowska

Projekt okładki, mapy
Studio27

ISBN 978-83-66091-31-3
e-ISBN 978-83-66091-32-0

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa
tel. (+48) 22 556 80 00, faks (+48) 22 556 80 99
pism@pism.pl, www.pism.pl

SPIS TREŚCI

Wstęp	5
Rozdział 1. Różne poziomy współpracy UE–Chiny	7
1.1. Relacje UE–Chiny	7
1.1.1. Stosunki polityczne i gospodarcze na poziomie unijnym	7
1.1.2. Stosunki na poziomie międzypaństwowym	9
1.1.3. Stosunki społeczne	11
1.2. Paradyplomacja UE–Chiny. Perspektywa sześciu państw UE	13
1.2.1. Francja	16
1.2.2. Hiszpania	18
1.2.3. Niemcy	20
1.2.4. Polska	23
1.2.5. Wielka Brytania	25
1.2.6. Włochy	28
1.3. Paradyplomacja UE–Chiny. Perspektywa chińska	30
1.3.1. Europejskie regiony na mapie Chin	30
1.3.2. Chińska polityka regionalna i paradyplomacja: „góry wysokie, cesarz daleko”	37
Rozdział 2. Specjalizacja w paradyplomacji UE–Chiny. Studia przypadków	41
2.1. Kraj Loary	41
2.2. Owernia-Rodan-Alpy	43
2.3. Kastylia i León	45
2.4. Walencja	46
2.5. Berlin	48
2.6. Brandenburgia	49
2.7. Dolnośląskie	51
2.8. Łódzkie	52
2.9. Liverpool	54
2.10. Szkocja	56
2.11. Umbria	58
Rozdział 3. Podsumowanie i wnioski	60

WSTĘP

Raport jest wynikiem trzyletniego projektu prowadzonego przez Wydział Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego oraz Polski Instytut Spraw Międzynarodowych i finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki¹. Celem projektu było zrozumienie roli, jaką odgrywa współpraca między regionami europejskimi i chińskimi w polityce Unii Europejskiej wobec Chin. Badaniu poddano zjawisko paradyplomacji, czyli relacji międzynarodowych podmiotów subpaństwowych, których celem jest osiągnięcie gospodarczych, kulturowych i politycznych korzyści. Przyjmuje się, że rosnąca niezależność samorządów stawia nowe wyzwania wobec polityki zagranicznej państwa².

Raport przedstawia specyfikę relacji z Chinami na poziomie subpaństwowym sześciu największych pod względem ludności państw UE: Niemiec, Francji, Hiszpanii, Polski, Włoch i Wielkiej Brytanii. Analizuje także wybrane studia przypadków regionów europejskich współpracujących z chińskimi partnerami. W tekście znajdują się też odniesienia do relacji Unii Europejskiej z ChRL. Ponieważ podstawą wniosków jest analiza wybranych państw, nie zawsze można je uogólniać na całą Unię Europejską.

Analiza oparta została na przeglądzie literatury, informacjach zgromadzonych w trakcie badania ankietowego regionów w pięciu państwach członkowskich UE (Francji, Hiszpanii, Niemczech, Polsce, Włoszech) oraz wybranych jednostek samorządowych z Wielkiej Brytanii³. Łącznie zebrane zostały dane z 75 regionów z pięciu państw (91% wszystkich regionów tych państw) oraz z 12 ankiet z Wielkiej Brytanii. Badanie ankietowe przeprowadzono w grudniu 2016 r. i w pierwszej połowie 2017 r.⁴ Kwestionariusz ankiety został rozesłany w wersji papierowej oraz elektronicznej do przedstawicieli władz regionalnych (jednostek odpowiedzialnych za współpracę międzynarodową). Niektóre regiony odmówiły odpowiedzi, w innych dane uzupełniano o informacje ze stron internetowych badanych jednostek samorządowych. W Niemczech ankietę wypełniło osiem z 16 landów. Informacje o pozostałych uzyskano z innego badania⁵.

Druga część projektu obejmowała wywiady z urzędnikami UE oraz przedstawicielami władz wybranych regionów z sześciu badanych państw. W UE wywiady przeprowadzono: w Komisji Europejskiej, w Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej (DG REGIO) oraz Energii (DG ENER); w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych (ESDZ) – z osobą odpowiedzialną za stosunki UE–Chiny; z dyplomatami krajów członkowskich (MSZ Polski oraz RFN). W regionach przeprowadzono 11 wywiadów: trzy w Niemczech, po dwa w Hiszpanii, Francji, Polsce oraz jeden we Włoszech i w Wielkiej Brytanii. Łącznie w latach 2017–2019 przeprowadzono

¹ Projekt 2015/19/B/HS5/02534 „Rola regionów w polityce Unii Europejskiej wobec Chin”, finansowany przez Narodowe Centrum Nauki.

² A. Kuznetsov, *Theory and Practice of Paradiplomacy*, Routledge, New York 2015.

³ Badaniem objęte były jednostki administracyjne na poziomie regionalnym (najczęściej klasyfikowane przez Eurostat jako NUTS 2), które prowadzą działania paradyplomatyczne. W Polsce były to województwa, we Włoszech i Francji regiony, w Hiszpanii wspólnoty autonomiczne, w Niemczech landy, czyli kraje związkowe. W Wielkiej Brytanii, która ma specyficzny podział administracyjny oparty w dużej mierze na niedużych hrabstwach,ankiety rozesłane zostały do rządów części składowych Zjednoczonego Królestwa, a także do wielkich miast i związków metropolitalnych (aglomeracji).

⁴ Ankietę z Île-de-France jako jedyną wpłynęła w 2018 r.

⁵ W Niemczech dane pozyskane z badania ankietowego zostały zweryfikowane i uzupełnione o informacje z pracy A. Goette, Gao Qinlan, *Deutsch-Chinesische Kommunalbeziehungen*, Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, Bonn 2018.

16 wywiadów, z tego 12 miało formę częściowo ustrukturyzowanych indywidualnych wywiadów pogłębionych, jeden miał charakter nieformalny, a dwa były w formie e-mailowej (odpowiedzi pisemne).

Pogłębiona analiza przedstawionej problematyki zostanie zaprezentowana w książce, która ukaze się nakładem Wydawnictwa Uniwersytetu Łódzkiego w roku 2020.

Autorzy

ROZDZIAŁ 1. RÓŻNE POZIOMY WSPÓŁPRACY UE–CHINY

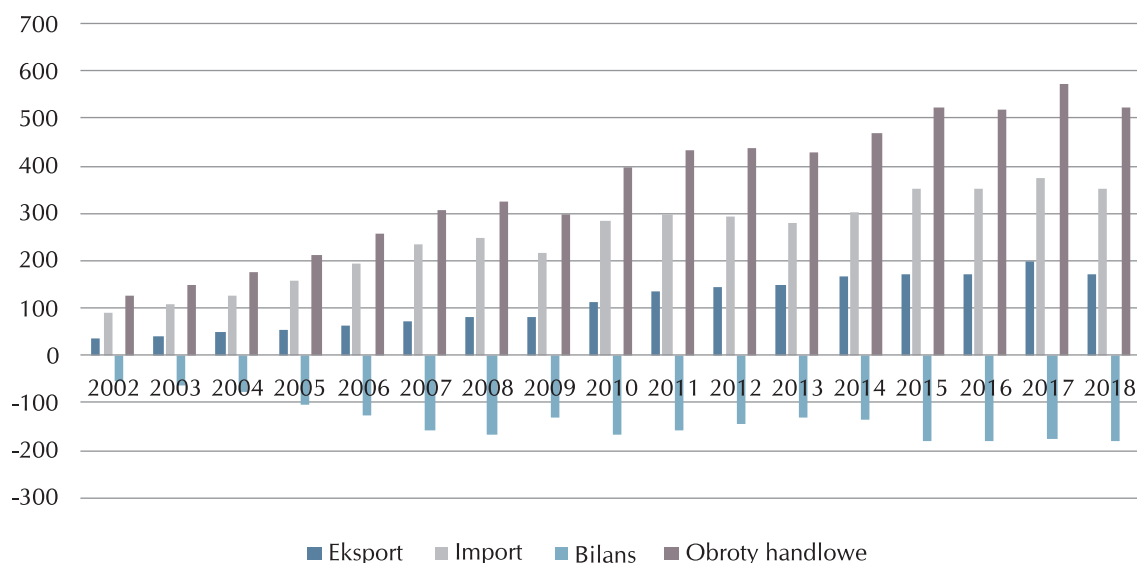
1.1. Relacje UE–Chiny

Relacje między UE a Chinami mają trzy poziomy: unijny, państwowy i subpaństwowy (regionów i miast), które wzajemnie na siebie wpływają. Dlatego też analizę poziomu regionalnego warto poprzedzić przeglądem relacji na szczeblach wyższych.

1.1.1. Stosunki polityczne i gospodarcze na poziomie unijnym

Pierwsze kontakty wspólnot europejskich z ChRL datują się na lata 70. XX w. (pierwsza wizyta komisarza europejskiego w Pekinie odbyła się w 1975 r., a w 1978 r. podpisano pierwszą umowę), jednak stosunki dwustronne nabrały znaczenia dopiero dwie dekady później, gdy wzrosła międzynarodowa pozycja Chin oraz pogłębił się proces integracji europejskiej⁶. Przełomowym momentem było wejście ChRL do WTO w 2001 r., co zintensyfikowało rozwój kontaktów gospodarczych. Obroty handlowe w kolejnych latach wzrosły aż pięciokrotnie, a Chiny stały się drugim po Stanach Zjednoczonych najważniejszym partnerem handlowym UE. Jednocześnie problemem stał się duży deficyt handlowy po stronie unijnej, który w latach 2005–2008 sięgał aż 50% wartości wymiany wzajemnej (Wykres 1).

Wykres 1. Wymiana handlowa między UE a Chinami w latach 2002–2018 (mld euro)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

W miarę wzrostu wymiany handlowej zwiększały się też wzajemne inwestycje (w 2017 r. ich wartość wyniosła niemal 180 mld euro, z czego jedynie niecałe 60 mld to były inwestycje

⁶ T. Kamiński, *Sypiając ze smokiem. Polityka Unii Europejskiej wobec Chin*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2015, <https://wydawnictwo.uni.lodz.pl>.

chińskie w UE⁷). W UE wzrastało jednak poczucie niesprawiedliwego rozkładu korzyści z rozwijających się relacji gospodarczych. Unia Europejska zarzuca Chinom niepełne wdrożenie zobowiązań wynikających z członkostwa w WTO, w szczególności zwraca uwagę na dyskryminację europejskich przedsiębiorstw przez utrudnianie im dostępu do chińskiego rynku, chociażby przez wysokie progi wejścia, jak bariery pozataryfowe, obowiązek zakładania spółek joint venture z chińskim partnerem czy przymusowy transfer technologii, co skutkuje niewłaściwą ochroną praw własności intelektualnej. Rząd chiński ingeruje w gospodarkę także przez subsydiowanie rodzimych firm. Dzięki temu zyskują one silniejszą pozycję na rynkach (lokalnym i międzynarodowych), co oznacza nierówną konkurencję np. dla inwestorów unijnych.

Kontrola chińskich władz nad rodzimymi przedsiębiorstwami (także prywatnymi, które powinny współpracować z władzami) umożliwia wykorzystywanie ich jako narzędzi polityki zagranicznej, co jest postrzegane w UE jako zagrożenie także dla jej bezpieczeństwa. Obawia się ona przejmowania przez chińskich inwestorów europejskich rozwiązań technologicznych oraz dostępu do infrastruktury krytycznej. Przykłady takich ryzykownych chińskich inwestycji pojawiały się w UE od 2016 r., gdy chińska spółka przejęła niemiecką firmę Kuka, producenta robotów przemysłowych. Działania te były zgodne z ogłoszonym przez ChRL programem „Made in China 2025”, którego celem jest osiągnięcie przez nią statusu lidera w dziedzinie high-tech. Od tego momentu UE zaczęła modyfikować swoje podejście do Chin, wprowadzając w 2018 r. pierwsze mechanizmy ochronne, takie jak tzw. *screening*, który ma pomóc w identyfikacji i ewentualnym zablokowaniu chińskich inwestycji zagrażających bezpieczeństwu w Europie⁸.

Większa chińska asertywność i obawa o bezpieczeństwo oznaczała konieczność zmiany unijnego podejścia do zasady wzajemności (*reciprocity*) w relacjach, głównie gospodarczych, z Chinami. Termin *reciprocity* jest forsowany przez UE, by przekonać Chiny do stosowania przez nie tych samych zasad, na jakich w UE mogą funkcjonować chińscy przedsiębiorcy: otwartego rynku, równego traktowania inwestorów, równych szans i wolnej konkurencji. W obliczu wolnego tempa i ograniczonej skali liberalizacji chińskiej gospodarki oraz narastających obaw związanych z budową infrastruktury 5G, którą oferuje głównie chińska (prawdopodobnie dotowana przez państwo) firma telekomunikacyjna Huawei, UE redefiniuje swoje postrzeganie Chin, w tym zasadę *reciprocity*, dostrzegając w nich nie tylko partnera, lecz także konkurenta. To przejście od dotychczasowego tzw. zaangażowania Chin do polityki nastawionej na działania ochronne oraz gotowość na podjęcie rywalizacji są także reakcją na częstsze naruszanie praw człowieka w Chinach. Chodzi nie tyle o prawa ekonomiczne (tzw. prawa drugiej generacji), które Chiny starają się realizować, ile głównie o prawa osobiste (pierwszej generacji), o czym świadczą represje wobec Ujgurów czy stosowanie mechanizmów kontroli społeczeństwa z wykorzystaniem nowych technologii (np. rozpoznawanie twarzy czy tworzenie *social credit system*).

Wyrazem zaostrzenia unijnej polityki jest dokument Komisji Europejskiej z marca 2019 r. *EU-China – A Strategic outlook*, w którym nazwano Chiny „systemowym rywalem promującym inny model rządzenia oraz konkurentem gospodarczym głównie w sektorze wysokich technologii”⁹. Unia sygnalizuje, że w ramach *reciprocity* nie będzie już dłużej jedynie napominać Chin, tylko sama wprowadzi takie zasady, jakie wobec niej one stosują: np. w pełni wdroży *screening* czy ograniczy dostęp chińskich firm do przetargów w UE. Ponadto domaga się zakończenia trwających od lat negocjacji umów: inwestycyjnej czy oznaczeń geograficznych. W związku z narastającym sporem z USA ChRL jest skłonna do ustępstw wobec UE, o czym świadczą rezultaty ostatniego szczytu UE-Chiny z kwietnia 2019 r. We wspólnym oświadczeniu określono terminy

⁷ *China-Trade-European Commission*, European Commission, <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/china>.

⁸ J. Szczudlik, D. Wnukowski, *Reforma mechanizmów kontroli inwestycji w USA i UE: odpowiedź na aktywność Chin*, „Biuletyn PISM”, nr 1 (1749), 2 stycznia 2019 r.

⁹ *EU-China – A strategic outlook*, 19 marca 2019 r., a także we wcześniejszym dokumencie *Elements for a new EU strategy on China*, European Commission, 22 czerwiec 2016 r.

zakończenia negocjacji umów, przyznano, że nie powinno być przymusowego transferu technologii oraz że należy rozwiązać na forum WTO kwestię subsydiów dla przemysłu¹⁰.

Pomimo krytycznego podejścia do Chin Unia stara się z nimi współpracować. Wspomniany nowy dokument Komisji podkreśla podobne stanowiska obu stron wobec kwestii klimatycznych, porozumienia z Iranem czy problemu północnokoreańskiego. UE stara się włączyć Chiny w rozwiązywanie problemów globalnych przez zinstytucjonalizowaną współpracę wielostronną, czego przykładem jest powołana w 2018 r. unijno-chińska grupa robocza dotycząca reformy WTO.

Warto zaznaczyć, że relacje unijno-chińskie charakteryzuje wysoki poziom instytucjonalizacji, porównywalny tylko z relacjami transatlantyckimi. Obok corocznych szczytów z udziałem przewodniczącego Rady Europejskiej, przewodniczącego Komisji Europejskiej oraz premiera ChRL odbywa się jeszcze wiele spotkań w rozmaitych formatach i na różnych szczeblach. Układają się one w trzy filary odpowiadające wymiarom stosunków dwustronnych: politycznemu, gospodarczemu oraz społecznemu (Tabela 1).

Tabela 1. Schemat instytucjonalny relacji UE–Chiny

Filar polityczny	Filar gospodarczy	Filar społeczny
Dialog strategiczny (wysoki przedstawiciel ds. polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE i członek Rady Państwowej ds. Polityki Zagranicznej, co roku)	Dialog wysokiego szczebla w dziedzinie gospodarki i handlu (wiceprzewodniczący KE oraz wicepremier ChRL, co roku)	Dialog wysokiego szczebla w dziedzinie kontaktów międzyludzkich (komisarz ds. edukacji, kultury, wielojęzyczności i młodzieży, chiński wicepremier, co dwa lata)
Dialogi polityczne (regularne kontakty wysokiego przedstawiciela z ministrem spraw zagranicznych ChRL; spotkania na szczeblu wysokich urzędników)	Wspólny komitet działający na podstawie umowy TCA z 1985 roku (na szczeblu ministerialnym, co roku)	
Dialogi regionalne i tematyczne (10 formatów, m.in. dialog dotyczący praw człowieka, dialog dotyczący Afryki)	Dialogi sektorowe (48 formatów, m.in. dialog dotyczący urbanizacji)	Dialogi polityczne (dialog dotyczący młodzieży, dialog dotyczący kultury oraz dialog dotyczący edukacji wyższej i szkolnictwa zawodowego)
	Dialog ekonomiczny i finansowy między przedstawicielami KE, EBC, chińskiego Ministerstwa Finansów i Banku Centralnego	
	Okragły stół: Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Chińska Rada Ekonomiczno-Społeczna	
Dialog międzyparlamentarny		

Źródło: opracowanie własne.

1.1.2. Stosunki na poziomie międzypaństwowym

Relacje bilateralne państw członkowskich z Chinami stanowią drugi poziom kontaktów europejsko-chińskich. Rozwijane są do pewnego stopnia niezależnie od polityki europejskiej, co powoduje trudności w utrzymaniu jedności UE w podejściu do Chin. Z tych powodów nie

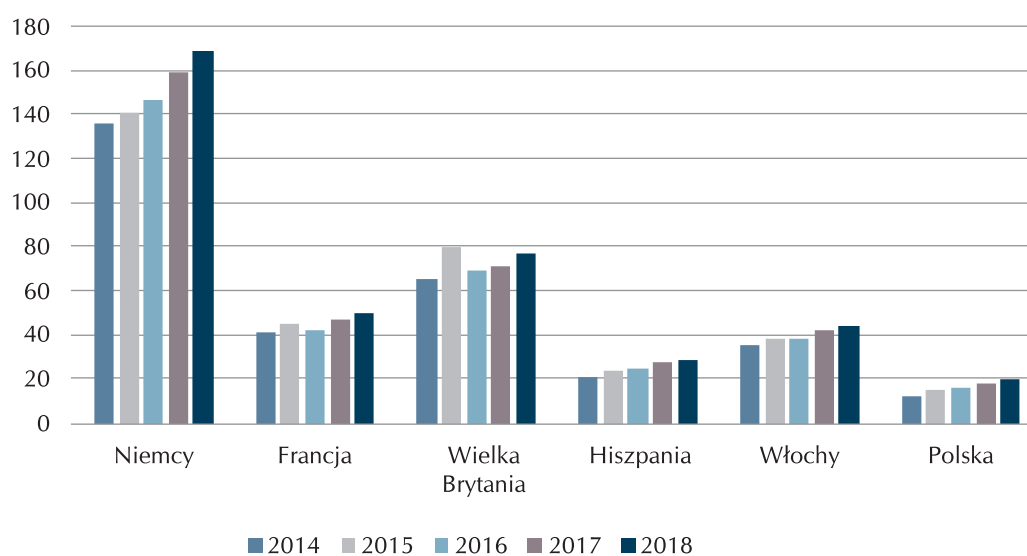
¹⁰ J. Szczudlik, *Zaostrzenie unijnej polityki wobec Chin*, „Biuletyn PISM”, nr 53 (1801), 6 maja 2019 r.

jest jasne, czy nowa ostrzejsza polityka wobec nich będzie realizowana. Dzieje się tak, pomimo że w wielu obszarach państwa członkowskie UE są wręcz zmuszone do koordynowania swoich polityk, np. w ramach wspólnej polityki handlowej.

Państwa członkowskie różnie postrzegają korzyści i zagrożenia współpracy z Chinami. Są w UE państwa bardziej Chinom przychylnie (np. Węgry, Grecja, Wielka Brytania, Portugalia, ostatnio Włochy), liczące na korzyści ekonomiczne, oraz takie, które grając chińską kartą, negocjują z Komisją dobre dla siebie rozwiązania. W ten sposób starają się dystansować od spełniania unijnych wymagań dotyczących reform i standardów (np. praworządności, dyscypliny budżetowej czy dostępu do unijnych środków). W ostatnich latach tak działają np. Grecja czy Węgry. Są także kraje podchodzące do Chin z coraz większą ostrożnością (np. Niemcy, Francja, Polska), które oprócz pożytku ze współpracy gospodarczej dostrzegają zagrożenie związane z bezpieczeństwem.

Dla wszystkich sześciu omawianych w raporcie państw relacje z Chinami mają znaczenie przede wszystkim gospodarcze. Obroty handlowe partnerów europejskich rosną, choć w większości przypadków zwiększa się też ich deficyt handlowy (Wykres 2). Wszyscy, za wyjątkiem Niemiec (11% nadwyżki), mają ujemne saldo w handlu z Chinami, w 2018 r. sięgające w przypadku Hiszpanii 59%, a Polski nawet 86%.

Wykres 2. Obroty handlowe między wybranymi krajami UE a Chinami w latach 2014–2018 (mld euro)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Również rząd w Pekinie rozwija jednocześnie stosunki z Unią i stosunki dwustronne z państwami członkowskimi. Można przypuszczać, że najważniejsze dla Chin są te państwa, z którymi relacje nazwano „partnerstwami strategicznymi”, „kompleksowymi lub wszechstronnymi partnerstwami strategicznymi”, ewentualnie opatrzone dodatkowymi przymiotnikami, np. „dojrzałe” albo „stabilne”. Jak zaznacza niemiecki dyplomata, te określenia są szczególnie istotne dla Chińczyków: „przywiązują [oni] wielką wagę do brzmienia tych terminów. Dla nich istnieje różnica między partnerstwem strategicznym, wszechstronnie strategicznym lub kompleksowym i głębokim. Z kolei po naszej stronie często te niuanse nie są zrozumiałe”¹¹. Strategiczne

¹¹ Wywiad z dyplomata niemieckim, Berlin.

partnerstwa z krajami unijnymi zaczęto podpisywać po 2003 r., kiedy Chiny określiły tak relacje z Unią Europejską.

Tabela 2. Porozumienia strategiczne między Chinami a krajami członkowskimi UE

	Rok	Nazwa partnerstwa
Francja	2004	Partnerstwo strategiczne
	2010	Wszechstronne partnerstwo strategiczne
	2014	Bliskie i trwałe wszechstronne partnerstwo strategiczne nowej ery
Niemcy	2004	Partnerstwo w globalnej odpowiedzialności w ramach chińsko-europejskiego kompleksowego partnerstwa strategicznego
	2014	Wszechstronne partnerstwo strategiczne
Włochy	2004	Stabilne, przyjacielskie, długookresowe i zrównoważone partnerstwo strategiczne
Wielka Brytania	2004	Wszechstronne partnerstwo strategiczne
	2015	Globalne, kompleksowe partnerstwo strategiczne na XXI w.
Hiszpania	2005	Wszechstronne partnerstwo strategiczne
	2018	Wszechstronne partnerstwo strategiczne nowej ery
Polska	2011	Partnerstwo strategiczne
	2016	Wszechstronne partnerstwo strategiczne
Portugalia	2005	Wszechstronne partnerstwo strategiczne
Grecja	2006	Wszechstronne partnerstwo strategiczne
Dania	2008	Wszechstronne partnerstwo strategiczne
Irlandia	2012	Partnerstwo strategiczne wzajemnych korzyści
Węgry	2017	Wszechstronne partnerstwo strategiczne
Czechy	2016	Partnerstwo strategiczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie strony internetowej MSZ ChRL, www.fmprc.gov.cn.

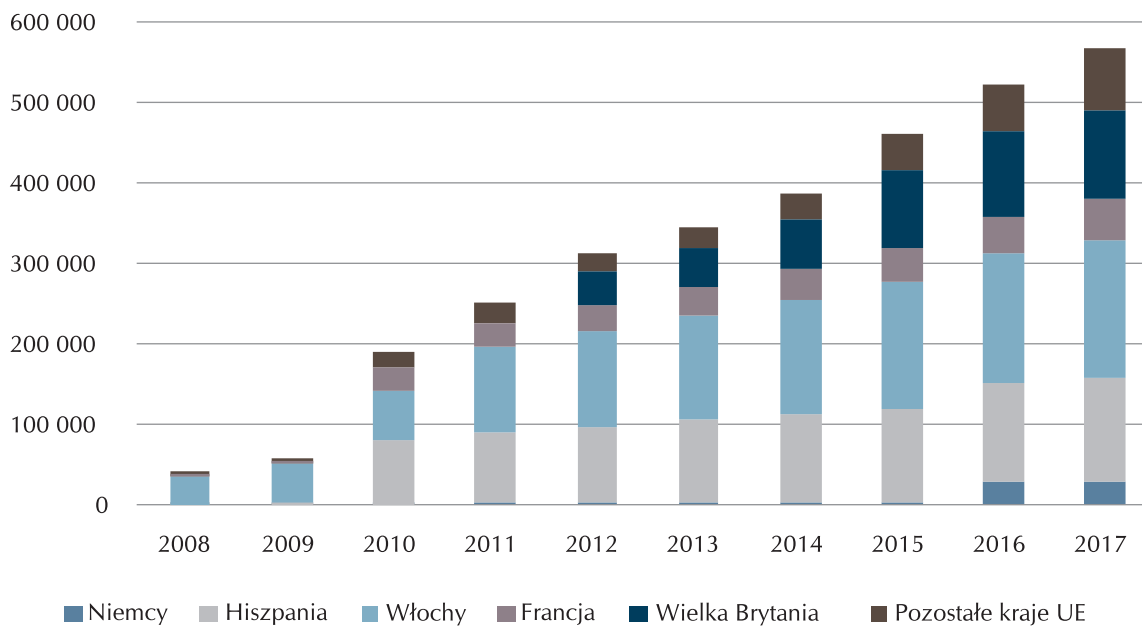
Chiny starają się koncentrować na relacjach bilateralnych z państwami unijnymi, by zabiegać o ich przychylność w swoich sprawach i osłabiać wspólne krytyczne stanowisko UE. Dla tych celów wykorzystują np. format 16 + 1¹² (Chiny–Europa Środkowa) czy wizyty wysokiego szczebla chińskich przywódców w poszczególnych państwach. Podczas wizyt oferują inwestycje (np. w ramach chińskiej inicjatywy Pasa i Szlaku, BRI) jako formę pomocy dla państw w gorszej kondycji ekonomicznej (np. Portugalii, Włoch, państw Europy Środkowej).

1.1.3. Stosunki społeczne

Rośnie znaczenie relacji społecznych w stosunkach unijno-chińskich. W 2016 r. już ponad 10% zagranicznych studentów uczących się w UE pochodziło z Chin¹³. W 2008 r. w Unii na stałe mieszkało prawie 40 tys. Chińczyków. Według danych Eurostatu na koniec 2017 r. liczba ta wzrosła do ponad 500 tys., z czego zdecydowana większość osiedliła się we Włoszech, w Hiszpanii, Wielkiej Brytanii, Niemczech i we Francji (Wykres 3). Trudno jednoznacznie stwierdzić, czy rosnąca liczba studiujących i stałe mieszkających Chińczyków w krajach UE wpływa na podejmowanie z chińskimi partnerami inicjatyw na szczeblu lokalnym, czy też jest ich skutkiem. Aktywizacja tych środowisk może sprzyjać nawiązywaniu nowych relacji i intensyfikować istniejące już partnerstwa.

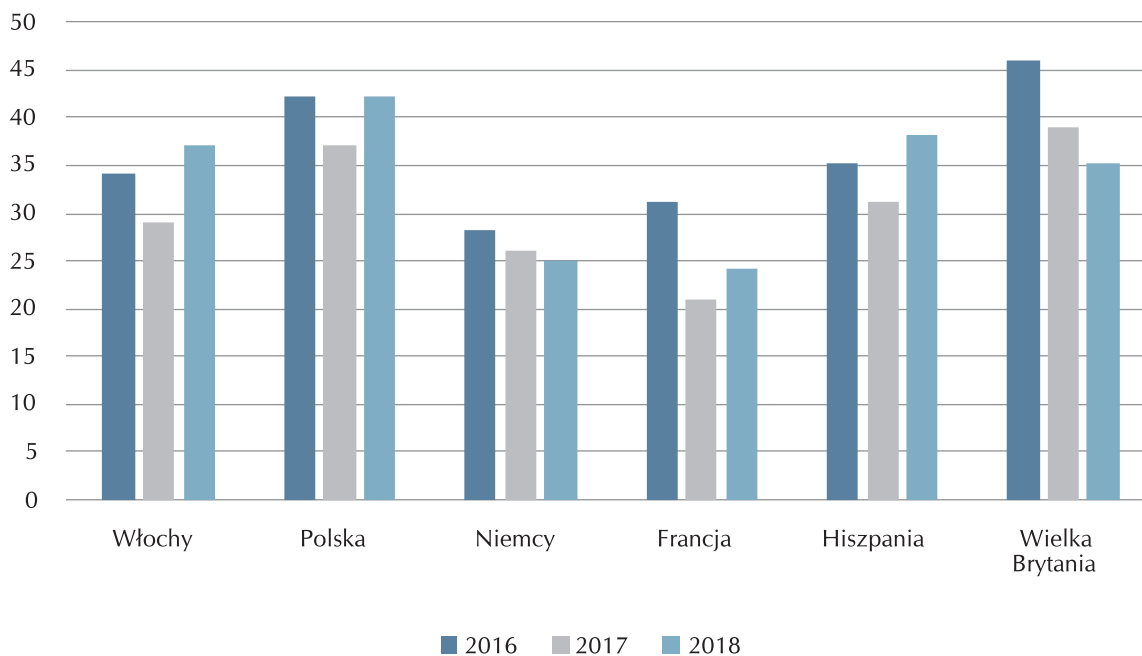
¹² Od kwietnia 2019 r. po włączeniu Grecji do formatu jego nazwę zmieniono na 17 + 1.

¹³ *Learning Mobility Explained*, Eurostat, wrzesień 2018 r., <https://ec.europa.eu>.

Wykres 3. Liczba Chińczyków mieszkających na stałe (*long-term residence*) w UE w latach 2008–2017

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

Wykres 4. Pozytywne postrzeżenie Chin w wybranych państwach UE w latach 2016–2018 (%)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurobarometru.

Chiny przez wielu Europejczyków postrzegane są negatywnie (53% średnia wśród wszystkich państw członkowskich w 2018 r.). Choć wizerunek ChRL w oczach opinii publicznej istotnie różni się w zależności od państwa, to w żadnym z analizowanych oceny pozytywne nie dominują. W Wielkiej Brytanii, Francji i Niemczech w ostatnich trzech latach liczba osób deklarujących pozytywne postrzeżenie ChRL się zmniejszyła. Najwięcej takich osób w 2018 r. było wśród Polaków, następnie Hiszpanów i Włochów – odpowiednio 42%, 38%, 37% – przy średniej w UE 36% (Wykres 4), przy czym w Polsce tyle samo osób postrzeżało Chiny pozytywnie, ile negatywnie – po 42%. Więcej ocen negatywnych niż pozytywnych było w Hiszpanii (odpowiednio 50% i 38%) i we Włoszech (53% do 37%)¹⁴.

1.2. Paradyplomacja UE–Chiny. Perspektywa sześciu państw UE

Za pomocą badań ankietowych zebrano informacje na temat współpracy z Chinami wśród 67 regionów pięciu państw UE. Dane o kolejnych 10 regionach uzupełniono, korzystając z innych źródeł. W sumie otrzymano informacje z 77 regionów Francji, Hiszpanii, Niemiec, Polski i Włoch, co stanowi 94% wszystkich samorządów ich szczebla regionalnego.

Tabela 3. Regiony Francji, Hiszpanii, Niemiec, Polski i Włoch ujęte w badaniach¹⁵

	Przebadane regiony w ramach projektu	Informacje z innych źródeł	Regiony z informacjami, czy są partnerstwa	Liczba regionów w kraju
Francja	11	1	12	13
Hiszpania	16	1	17	17
Niemcy	8	8	16	16
Polska	16	0	16	16
Włochy	16	0	16	20
Razem	67	10	77	82

Źródło: opracowanie własne.

Na podstawie danych pozyskanych w 2017 r. można stwierdzić, że blisko 80% regionów Francji, Hiszpanii, Niemiec, Polski i Włoch współpracuje z partnerami z Chin. Dodatkowo uzyskano też informacje na temat 12 jednostek samorządowych z Wielkiej Brytanii (dwa regiony i 10 miast): wszystkie deklarują, że mają partnerów w ChRL. Z regionów, które obecnie nie mają partnerstw z Chinami, pięć utrzymywało takie kontakty w przeszłości (spośród 16 niewspółpracujących), a 11 nie miało ich wcześniej. Z regionów niewspółpracujących 10 deklaruje chęć nawiązania kontaktów z chińskimi partnerami, a niektóre z nich w okresie badania (2017) były już w trakcie rozmów.

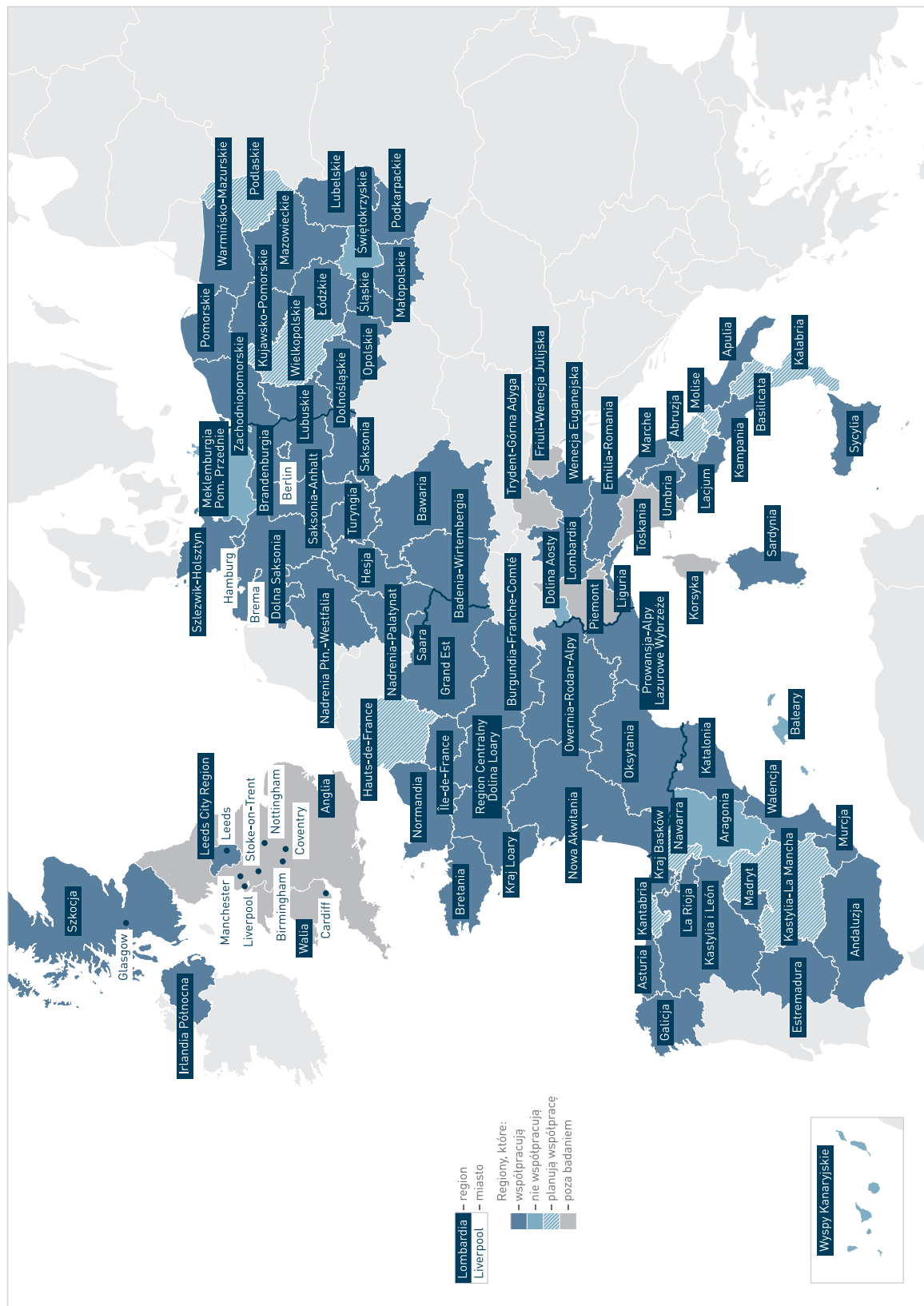
W sumie wśród wszystkich analizowanych jednostek samorządowych sześciu największych państw UE zidentyfikowano **146 partnerstw z Chinami**, przy czym przedstawiciele samorządów zadeklarowali, że 77% jest aktywnych, 15% nieaktywnych, w pozostałych przypadkach brakuje informacji (Wykres 5). Uwagę zwraca dużo nieaktywnych relacji w Hiszpanii, a właściwie w dwóch regionach: Walencja¹⁶ i La Rioja. Jako relacja aktywna określana jest współpraca, w której podejmowano jakiegokolwiek wspólne działania w ostatnich dwóch latach. Określenie nieaktywna dotyczy relacji, w których nie było aktywności w ostatnich dwóch latach, ale niewykluczone jest, że współpraca zostanie wznowiona w najbliższym czasie.

¹⁴ *Special Eurobarometer 479: Future of Europe*, październik–listopad 2018 r.

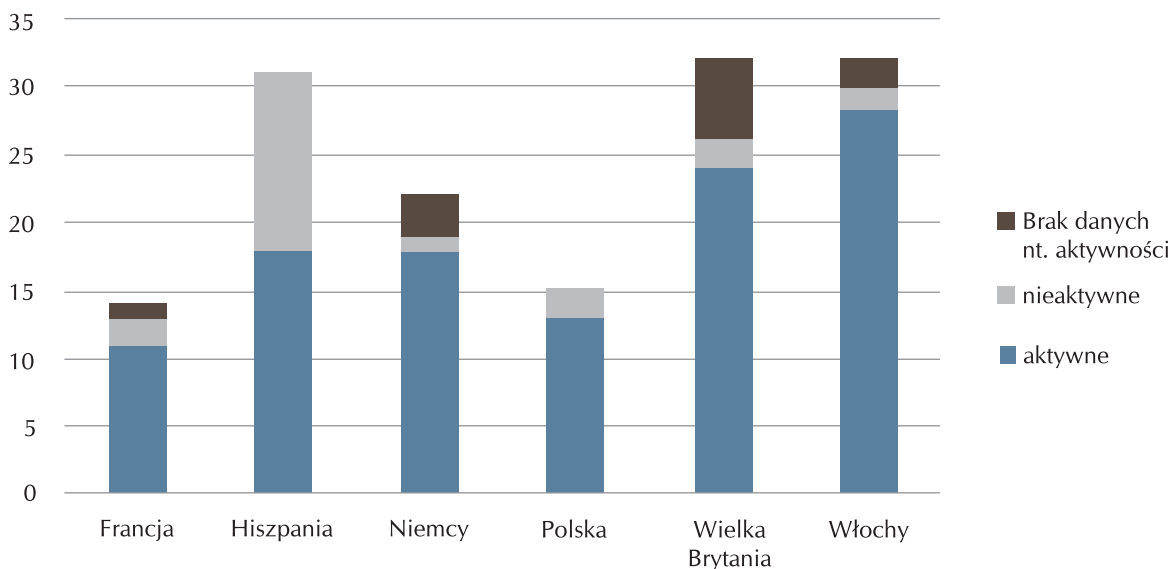
¹⁵ Bez Wielkiej Brytanii.

¹⁶ Więcej informacji na temat tego regionu znajduje się na stronie 46.

Mapa 1. Współpraca wybranych miast i regionów sześciu państw UE z partnerami z Chin



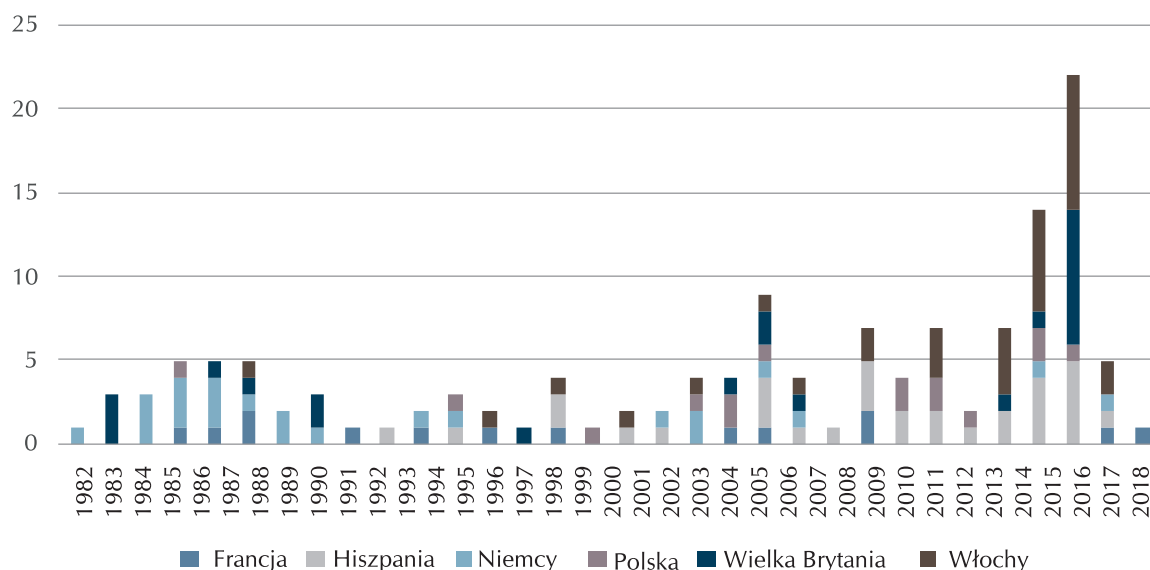
Wykres 5. Partnerstwa z Chinami w podziale na poszczególne państwa



Źródło: opracowanie własne.

Opisując dynamikę kontaktów, należy wziąć pod uwagę zarówno sytuację w poszczególnych państwach europejskich, jak i politykę wobec ChRL. Kontakty na poziomie regionalnym zaczęto nawiązywać w latach 80. – wyróżniały się tu szczególnie landy niemieckie, regiony francuskie oraz samorzady brytyjskie. Kolejny wzrost aktywności we współpracy nastąpił na początku XXI w. – nowe relacje nawiązują regiony hiszpańskie, polskie i włoskie. Mniejsza aktywność widoczna była w latach 2007–2009, co mogło być związane z kryzysem gospodarczym w Europie. Kontakty ożywiły się ponownie po 2014 r., zapewne w związku zarówno z BRI, jak i ze zmianami w polityce zagranicznej i wewnętrznej poszczególnych państw, czego przykładem są Włochy. Ponad połowa nowo nawiązanych relacji przypada na lata 2014–2016 (Wykres 6).

Wykres 6. Partnerstwa z Chinami w latach 1982–2018 w podziale na sześć państw



Źródło: opracowanie własne.

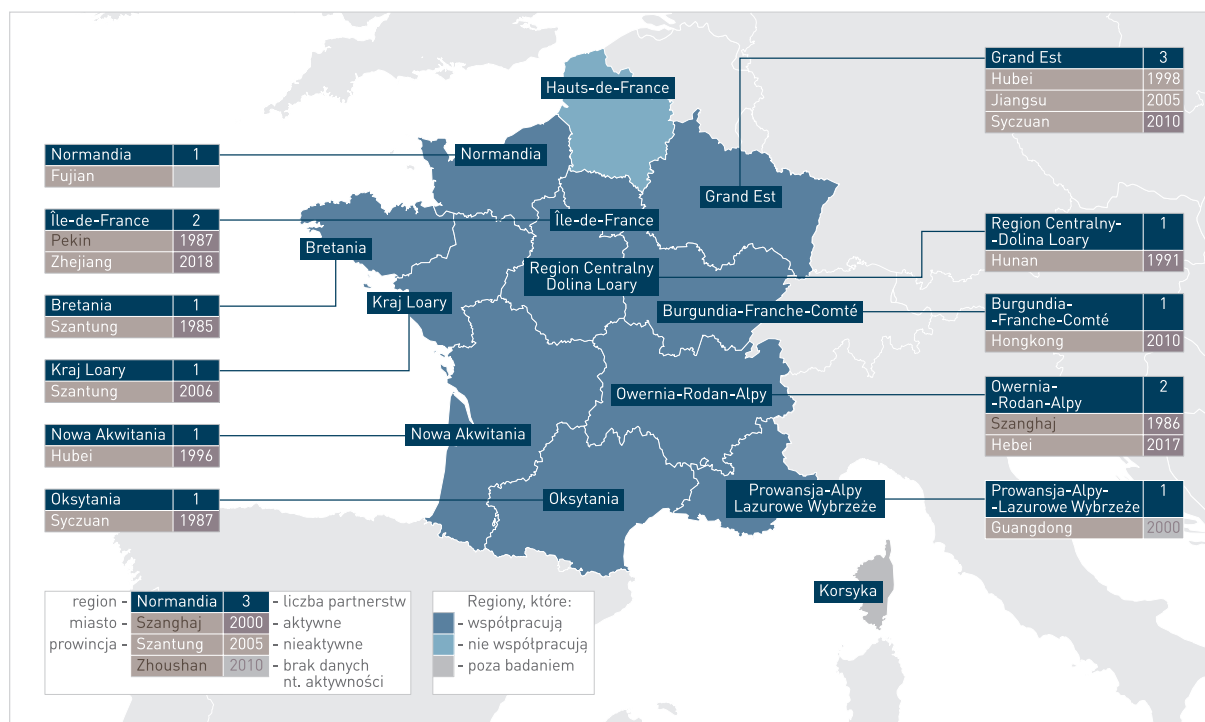
Poniżej przedstawiona została charakterystyka kontaktów z Chinami w podziale na poszczególne państwa europejskie, a w kolejnym rozdziale relacje z europejskimi regionami zostaną przeanalizowane z perspektywy chińskiej. Przy każdym z państw jest krótka informacja o relacjach z Chinami na poziomie rządowym oraz wypunktowana charakterystyka współpracy na poziomie regionów.

1.2.1. Francja

Francja jako pierwsze państwo Europy Zachodniej podpisała z Chinami deklarację o partnerstwie wszechstronnym (1997). Partnerstwo odnawiano w kolejnych latach, nadając mu wyższy status. Od lat stosunki zdominowane są przez relacje ekonomiczne, a od 2013 r. odbywa się co roku francusko-chiński dialog wysokiego szczebla w dziedzinie gospodarki i handlu. Chiny pozostają szóstym największym partnerem handlowym Francji, która jednak wciąż notuje deficyt (ok. 30 mld euro w 2017 r.).

Za rządów prezydenta François Hollande'a (2012–2017) większą wagę zaczęto przywiązywać do zdecentralizowanej współpracy. Również Chinom zależało na stosunkach z Francją na poziomie nie tylko władz centralnych, lecz także na niższym, z udziałem chińskich prowincji z zachodniej i środkowej części kraju¹⁷. Dodatkowo w wyniku reformy terytorialnej z 2016 r. francuskie regiony uzyskały więcej możliwości w zakresie współpracy gospodarczej. Od tego roku funkcjonuje Narodowa Komisja Współpracy Zdecentralizowanej w Ministerstwie ds. Europy i Spraw Zagranicznych. Postrzega ona paradyplomację jako narzędzie wzmocnienia pozycji Francji na świecie. W stosunkach francusko-chińskich kontakty regionalne, szczególnie w wymiarze ekonomicznym, mają przyczyniać się do rozwijania wszechstronnego partnerstwa strategicznego¹⁸.

Mapa 2. Współpraca francuskich regionów z chińskimi prowincjami i miastami



¹⁷ A. Ekman, J. Seaman, *France and China: A not so 'special' relationship*, w: M. Huotarii i in. (red.), *Mapping Europe-China Relations. A Bottom-Up Approach*, ETNC report, październik, 2015 r.

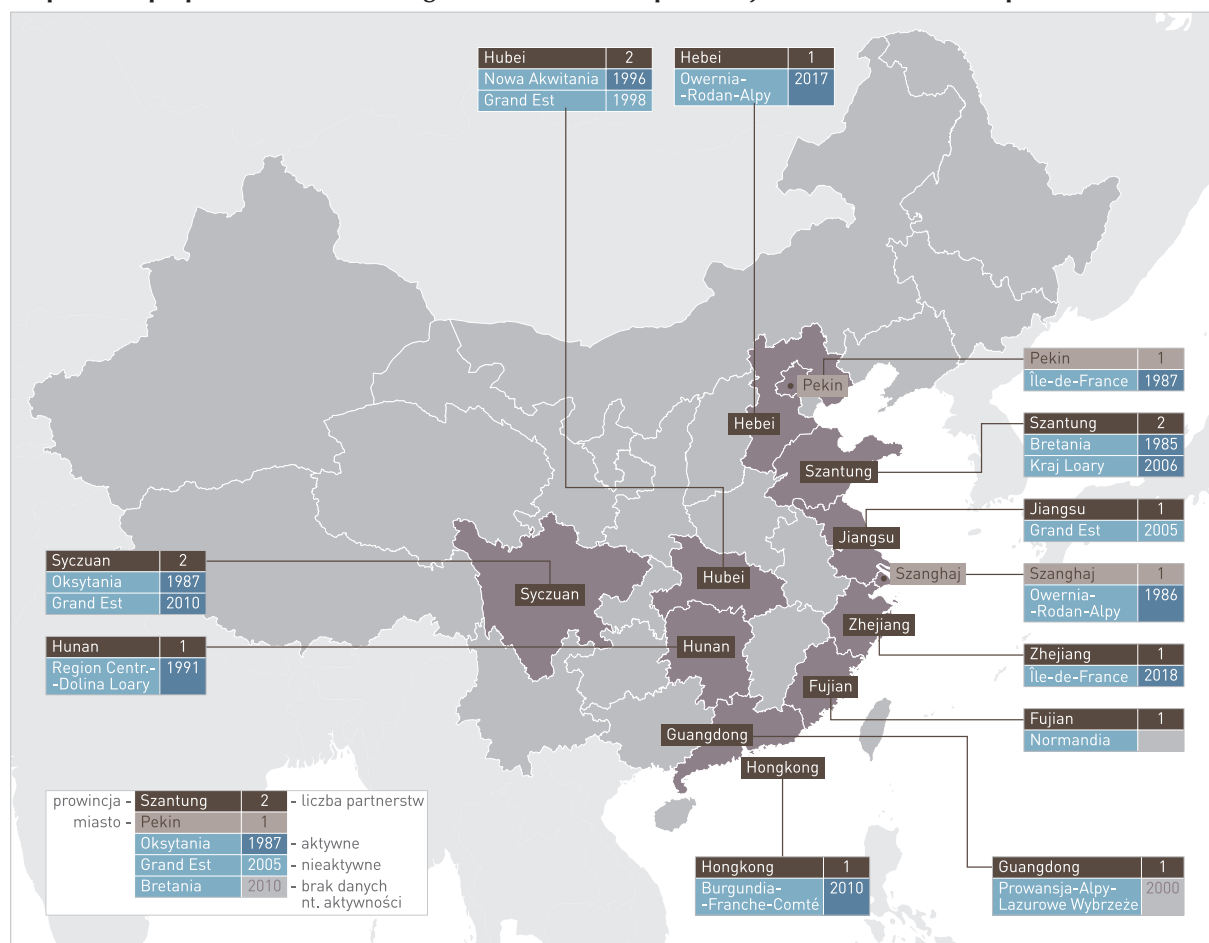
¹⁸ *China-France Joint Fact Sheet on the 4th High Level Economic and Financial Dialogue*, 16 listopada 2016 r.

Francja w obszarze metropolitalnym dzieli się na 13 regionów¹⁹. Na ankietę odpowiedziało 11, zabrakło odpowiedzi z Normandii i Korsyki. Z 11 regionów, które wzięły udział w badaniu, 10 prowadzi aktywną współpracę z Chinami. Jedynie region Hauts-de-France, który wcześniej współpracował z miastem Tiencin, postanowił ją zakończyć. Region deklaruje jednak, że jest zainteresowany współpracą i poszukiwał partnera w 2017 r. Z innych źródeł wiadomo, że dwunasty region – Normandia, ma jednego partnera z ChRL. Wśród zbadanych regionów zidentyfikowano 13 partnerstw, z których cztery nawiązano w latach 80. XX w. Część z nich była odnawiana (przykładowo Oksytania podpisała kolejną umowę z prowincją Syczuan w 2014 r.). Trzy kolejne partnerstwa nawiązano w latach 90., pozostałe już po roku 2005. Jedynie dwie relacje oceniono jako nieaktywne (Mapy 2 i 3).

Cechy charakterystyczne

- W kontaktach dominuje **sektor gospodarczy**. Wszystkie badane regiony widzą korzyści ze współpracy w sferze gospodarczej, wskazują na podmioty biznesowe jako partnerów lokalnych w kontaktach z Chinami, a misje gospodarcze jako jedną z najczęstszych form aktywności. Podejmowane działania mają służyć przede wszystkim wsparciu francuskich przedsiębiorstw.
- Większość regionów nawiązała też **współpracę akademicką**. Wszystkie badane jednostki wskazały uniwersytety jako lokalnego partnera. Kontakty dotyczą zarówno współpracy naukowców, jak i wymiany studentów.

Mapa 3. Współpraca francuskich regionów z chińskimi prowincjami i miastami na mapie Chin



¹⁹ Wyróżnia się też departamenty i terytoria zamorskie oraz zamorskie zbiorowości terytorialne, ale nie były one objęte badaniem w ramach projektu.

- Pomimo że część regionów wciąż utrzymuje **przedstawicielstwa** w partnerskich prowincjach, są przypadki zmiany formuły obecności regionów w Chinach. Zamykają dotychczasowe biura i decydują się na współpracę z francuskimi podmiotami mającymi swoje delegatury w ChRL, np. z Business France (BF), krajową agencją promocji eksportu i inwestycji. Pierwszym regionem, który podpisał umowę z BF, był Kraj Loary.
- Aktywność międzynarodowa samorządów **wspierana jest przez władze centralne**. Co dwa–trzy miesiące odbywają się w Paryżu spotkania regionów i miast z przedstawicielem m.in. ministra spraw zagranicznych. Omawiane są projekty, strategie współpracy regionów oraz bieżące wydarzenia. Na przykład BF oferuje regionom swoje pawilony wystawiennicze na targach²⁰.
- Francuskie regiony uczestniczą też w projektach, które wpisują się w chińską **BRI**. W kwietniu 2016 r. do Lyonu dotarł pierwszy pociąg z chińskiego miasta Wuhan (prowincja Hubei), inaugurując towarowe połączenie kolejowe między metropoliami (11 300 km pociągi pokonują w 16 dni). Do współpracy w ramach BRI włączyła też swoje porty Normandia – w tym największy port francuski Hawr. Samorzady szukają sposobów na przyciągnięcie inwestycji chińskich do regionów oraz budowę powiązań z rynkiem chińskim²¹. Francja, podobnie jak większość państw Europy Zachodniej, nie zdecydowała się na podpisanie *Memorandum of Understanding* w ramach BRI (tzw. BRI MoU)²².
- Regiony i miasta francuskie mają własne **platformy współpracy dla jednostek zainteresowanych kontaktami zagranicznymi**. Przykładem jest Cités Unies France – federacja miast i regionów zaangażowanych we współpracę międzynarodową. Odpowiada m.in. za organizację spotkań. Taka platforma współpracy tworzona jest też dla samorządów współpracujących z Chinami. W listopadzie 2018 r. w Tuluzie, stolicy Oksytanii, odbyło się szóste francusko-chińskie spotkanie dotyczące współpracy zdecentralizowanej. Kontakty z prowincjami i miastami chińskimi wspiera również Stowarzyszenie Francuskich Regionów.

1.2.2. Hiszpania

W Hiszpanii panuje polityczny konsens dotyczący polityki wobec Chin. Rząd unika podnoszenia trudnych tematów związanych z prawami człowieka, obawiając się, że może to negatywnie wpłynąć na relacje gospodarcze, które pozostają niezmiennie priorytetem dla Madrytu. W listopadzie 1990 r., w okresie izolacji Chin przez państwa europejskie, hiszpański minister spraw zagranicznych Francisco Fernández Ordóñez był pierwszym przedstawicielem władz państwa zachodnioeuropejskiego, który odwiedził Pekin. W pierwszym rządowym planie działania dotyczącym regionu Azji i Pacyfiku, opublikowanym w 2000 r., Chiny zostały wskazane jako „najbardziej odpowiedni kraj” azjatycki do współpracy dla Hiszpanii. W 2005 r. stosunki hiszpańsko-chińskie zostały podniesione do poziomu partnerstwa strategicznego. Jednocześnie Chiny są drugim co do wielkości zagranicznym posiadaczem hiszpańskich obligacji skarbowych/państwowych, a liczba dwustronnych bezpośrednich inwestycji zagranicznych od 2010 r. znacznie wzrosła²³. Dobre relacje potwierdzono podczas wizyty przewodniczącego ChRL Xi Jinpinga w Madrycie w listopadzie 2018 r. Okazją była 45. rocznica nawiązania stosunków dyplomatycznych. Spotkanie koncentrowało się na

²⁰ Wywiad z przedstawicielem regionu Owernia-Rodan-Alpy.

²¹ J. Seaman, A. Ekman, *France. On the Periphery of China's New Silk Roads*, w: F.-P. van der Putten i in. (red.), *Europe and China's New Silk Roads*, ETNC Report, grudzień 2016 r.

²² Chinom zależy na podpisywaniu z państwami tzw. BRI MoU, czyli rodzaju deklaracji o chęci współpracy w ramach tej inicjatywy. Dokumenty mają charakter ogólny (choć nie wszystkie są dostępne publicznie, co rodzi wątpliwości dotyczące ich rzeczywistej treści), a Chiny traktują je prestiżowo. MoU służy też do celów statystycznych, gdyż Chiny uznają, że jego podpisanie automatycznie oznacza dołączenie danego państwa do inicjatywy. W ostatnich 2–3 latach, w związku z narastającą krytyką projektów realizowanych w ramach BRI, wiele państw, w tym z Europy Zachodniej, jest niechętnych podpisywaniu MoU, uznawanego za wyraz politycznego wsparcia dla Chin i nietransparentnej inicjatywy.

²³ M. Esteban, *Spain–China relations: friends but not partners*, w: M. Huotari i in. (red.), *Mapping Europe–China Relations*, op. cit.

Pomimo koncentracji Hiszpanii na kwestiach gospodarczych i wzroście eksportu do Chin o 28,3% w 2017 r. ta współpraca w porównaniu z wynikami innych krajów europejskich rozwija się słabo²⁴. Jedynie 2,7% hiszpańskiego eksportu trafia do Chin, a w 2017 r. deficyt handlowy wynosił 19,4 mld euro. Hiszpania jest siódmym państwem w UE pod względem lokowania chińskich inwestycji bezpośrednich.

W badaniu ankietowym w 2017 r. wzięła udział większość z 17 hiszpańskich regionów. Wypełnione kwestionariusze przesłało 14 wspólnot autonomicznych, a z dwóch kolejnych otrzymano odpowiedź pocztą elektroniczną. Jeden region – Madryt – nie odpowiedział na kwestionariusz i informacje o partnerstwie uzupełniono danymi ze stron internetowych. Aktywną współpracę z chińskimi partnerami deklaruje 11 z 17 hiszpańskich wspólnot autonomicznych. Trzy – Aragonia, Kantabria, Nawarra – miały w przeszłości kontakty, ale obecnie ich partnerstwa nie są aktywne. Kantabria i Nawarra sygnalizują jednak chęć zawarcia partnerstwa. Natomiast Baleary, Kastylia-La Mancha i Wyspy Kanaryjskie nie miały i nie mają żadnych partnerstw z chińskimi regionami. Niemniej Kastylia-La Mancha deklaruje zamiar podjęcia współpracy w przyszłości (Mapy 4 i 5).

Cechy charakterystyczne

- W porównaniu z regionami innych badanych krajów Europy Zachodniej hiszpańskie wspólnoty autonomiczne charakteryzują **młode partnerstwa z Chinami**. Poza pierwszym, które nawiązała Walencja w 1994 r., pozostałe przypadają na początek XXI w., z największą aktywnością po roku 2010. Przyczynami są między innymi większe zainteresowanie współpracą z Chinami, intensyfikacja relacji hiszpańsko-chińskich na poziomie władz centralnych oraz chęć pozyskania chińskich inwestycji, mających wesprzeć Hiszpanię w trakcie kryzysu finansowego.
- Wśród sfer współpracy z Chinami dominują **wymiar gospodarczy oraz akademicki**. Podmioty gospodarcze i jednostki naukowe są najczęściej wskazywanymi partnerami lokalnymi.
- Kontakty na poziomie władz regionalnych wykorzystywane są ponadto do rozwijania **turystyki, promocji języka i kultury** hiszpańskiej. Kultura, turystyka, a także wsparcie dla przedsiębiorców i rozwój handlu to również najczęściej wskazywane korzyści z partnerstwa z Chinami. Hiszpańskie regiony starają się wykorzystać zainteresowanie Chińczyków kulturą i językiem do promocji miejsc mniej popularnych wśród turystów z Chin.
- Miasta i regiony wykazują zainteresowanie **zaangażowaniem w BRI**. Madryt był drugim miastem, które zorganizowało Forum Jedwabnego Szlaku (pierwsze odbyło się w Stambule) w 2015 r. Flagowym projektem w ramach BRI w Hiszpanii jest jak dotąd towarowe połączenie kolejowe między Madrytem a Yiwu – najdłuższe tego typu na świecie, zainaugurowane w grudniu 2014 r. Połączenie daje szansę na zwiększenie szczególnie eksportu żywności do Chin²⁵. Rząd hiszpański, podobnie jak władze większości państw Europy Zachodniej, nie zdecydował się na podpisanie BRI MoU.

1.2.3. Niemcy

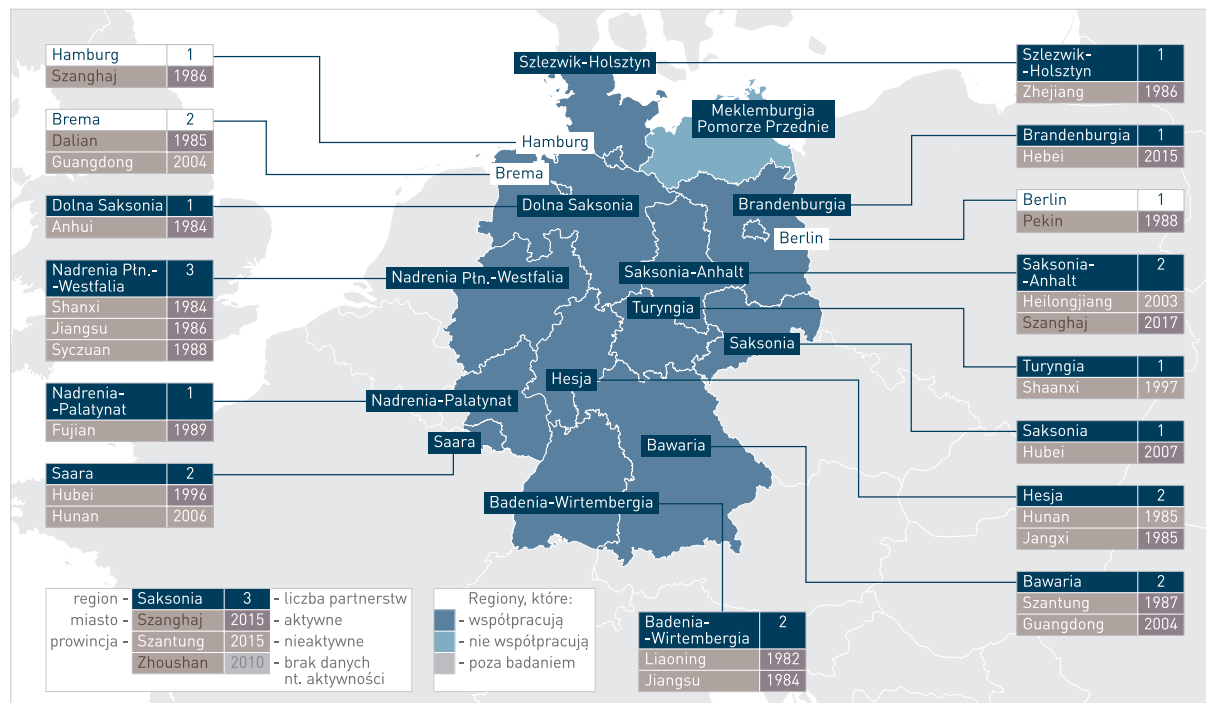
Chiny są największym partnerem handlowym Niemiec, przed Stanami Zjednoczonymi i Francją. RFN jako jeden z nielicznych krajów utrzymuje dodatni bilans handlowy z ChRL, a rynek chiński jest ważny dla kluczowych sektorów niemieckiej gospodarki (np. przemysłu samochodowego). Waga relacji gospodarczych determinuje w dużej mierze charakter relacji politycznych. Istnieje ponad 80 różnych forów chińsko-niemieckiego dialogu, obejmujących wiele tematów. Niemcy w polityce wobec Chin starają się z jednej strony dbać o interesy niemieckich przedsiębiorców (np. przez domaganie się ułatwień w dostępie do chińskiego rynku), z drugiej

²⁴ M. Esteban (red.), *Relaciones España-China*, Real Institute Elcano, Informe 24, listopad 2018 r.

²⁵ M. Esteban, M. Otero-Iglesias, *Spain: Looking for Opportunities in OBOR*, w: F.-P. van der Putten i in. (red.), *Europe and China's New Silk Roads*, op. cit.

zaś obronić przed zagrożeniami związanymi z ekspansywną polityką Chin (jak przejmowanie niemieckich firm o strategicznym znaczeniu).

Mapa 6. Współpraca niemieckich regionów z chińskimi prowincjami i miastami



Stosunki z ChRL mają swój wyraz również na poziomie subpaństwowym. Konstytucja RFN zostawia landom dużą swobodę w kształtowaniu kontaktów z partnerami zagranicznymi. W przeciwieństwie do Chin RFN nie traktuje paradyplomacji wprost jako instrumentu swojej polityki zagranicznej, ale przykłada do nich dużą wagę. Zagraniczne relacje landów pomagają osiągać cele polityki federalnej wobec Chin, takie jak rozwój kontaktów społecznych czy akademickich, promocja eksportu, współdziałanie w walce ze skutkami zmian klimatycznych.

„Relacje polityczne pomiędzy Niemcami a Chinami są bliskie. Relacje ekonomiczne – jeszcze bliższe. W porównaniu do tego relacje społeczne, akademickie czy kulturalne są wyraźnie mniej rozwinięte”²⁶.

Partnerstwo landów stanowi też niezależną płaszczyznę stosunków z ChRL i może pomóc utrzymać ich ciągłość nawet w razie konfliktu czy pogorszenia relacji na szczeblu federalnym.

Wszystkie landy z wyjątkiem Meklemburgii-Pomorza Przedniego współpracują z prowincjami chińskimi. Relacje z partnerami z ChRL rozwija też ponad 130 miast i gmin²⁷. Niemieckie landy były wśród pierwszych regionów w Europie, które skorzystały z otwarcia Chin na świat dzięki reformom Deng Xiaopinga. Z 23 zidentyfikowanych przypadków partnerstwa ponad połowa datuje się jeszcze na lata 80. XX w. Dwie kolejne relacje nawiązano w latach 90. pozostałe siedem w XXI w. Jedynie dwa partnerstwa zainicjowane zostały po 2013 r., co świadczy o tym, że w Niemczech BRI miała niewielki wpływ na pojawienie się nowych partnerstw regionalnych. Z 23 deklarowanych partnerstw pięć oceniano jako nieaktywne w 2018 r. (Mapy 6 i 7).

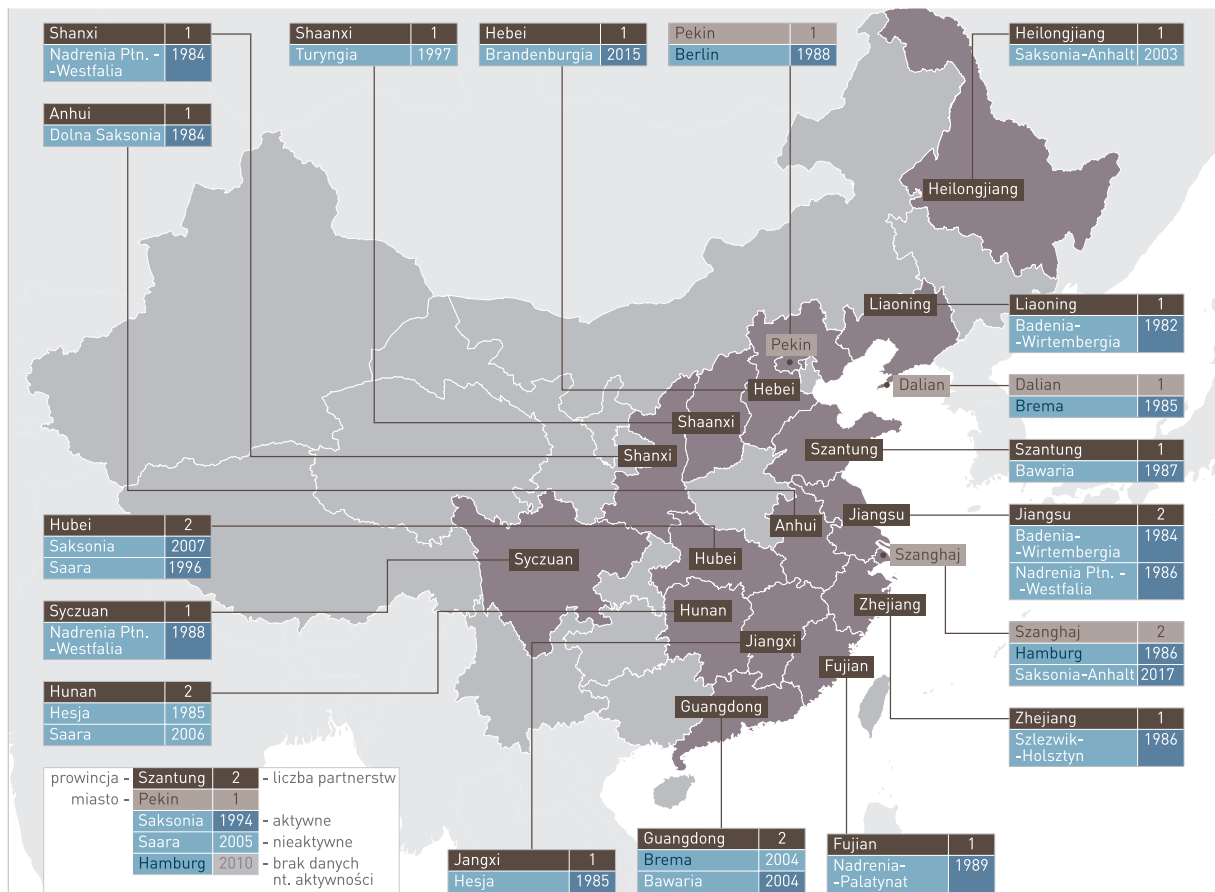
²⁶ Wywiad z dyplomatą niemieckim, Berlin.

²⁷ A. Goette, Gao Qinlan, *Deutsch-Chinesische Kommunalbeziehungen*, op. cit.

Cechy charakterystyczne

- Dominuje **tematyka gospodarcza**, kontakty na poziomie regionalnym są w dużej mierze ukierunkowane na wsparcie niemieckich firm oraz przyciągnięcie chińskich inwestycji.
- **Najgęstsza sieć relacji mają regiony, które najwięcej eksportują do Chin**, czyli Nadrenia-Westfalia (trzy aktywne partnerstwa), Bawaria i Badenia-Wirtembergia (po dwa). Widać też różnice między byłymi NRD i RFN. Landy byłej NRD swe pierwsze kontakty nawiązywały dopiero po zjednoczeniu i mają najwyżej po jednym aktywnym partnerstwie.
- Ważnymi tematami współpracy są **ochrona środowiska i przeciwdziałanie zmianom klimatycznym**²⁸. Landy oraz miasta niemieckie wspierają w ten sposób realizację priorytetów politycznych określonych również na szczeblu federalnym.
- Relacje z prowincjami stymulują **rozwój kontaktów z uniwersytetami**. Niemiecki portal uniwersytecki wymieniał w 2017 r. ok. 1200 różnych bilateralnych umów między niemieckimi i chińskimi uczelniami, w zakresie m.in. projektów badawczych czy wymiany studentów. W tym czasie w Chinach studiowało ok. 8000 studentów z Niemiec, a w Niemczech ponad 37 tys. studentów chińskich²⁹.

Mapa 7. Współpraca niemieckich regionów z chińskimi prowincjami i miastami na mapie Chin



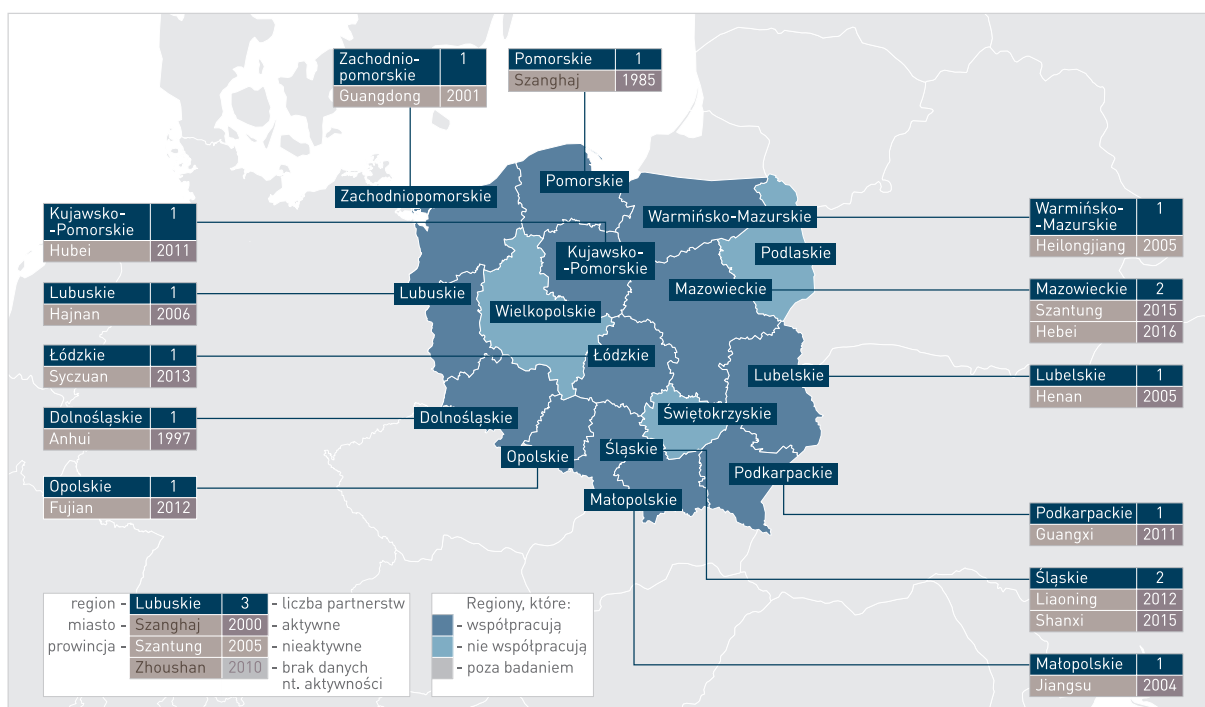
²⁸ *Ibidem*, s. 75.

²⁹ *China*, German Federal Foreign Office, www.auswaertiges-amt.de.

1.2.4. Polska

Po wejściu Polski do UE polskie regiony stały się atrakcyjniejsze dla odległych geograficznie krajów, także dla Chin. Istotne znaczenie miała też intensyfikacja relacji dwustronnych na poziomie centralnym. W podpisanej w 2011 r. deklaracji o polsko-chińskim strategicznym partnerstwie kontakty regionów i prowincji wskazane są jako jedna z płaszczyzn współpracy. W konsekwencji w 2013 r. powstało Forum Regionów Polska–Chiny. Polska pozytywnie odniosła się też do ogłoszonej w 2013 r. chińskiej inicjatywy Pasa i Szlaku, a podczas wizyty przewodniczącego ChRL w 2016 r. poziom relacji podniesiono do wszechstronnego strategicznego partnerstwa.

Mapa 8. Współpraca polskich regionów z chińskimi prowincjami i miastami



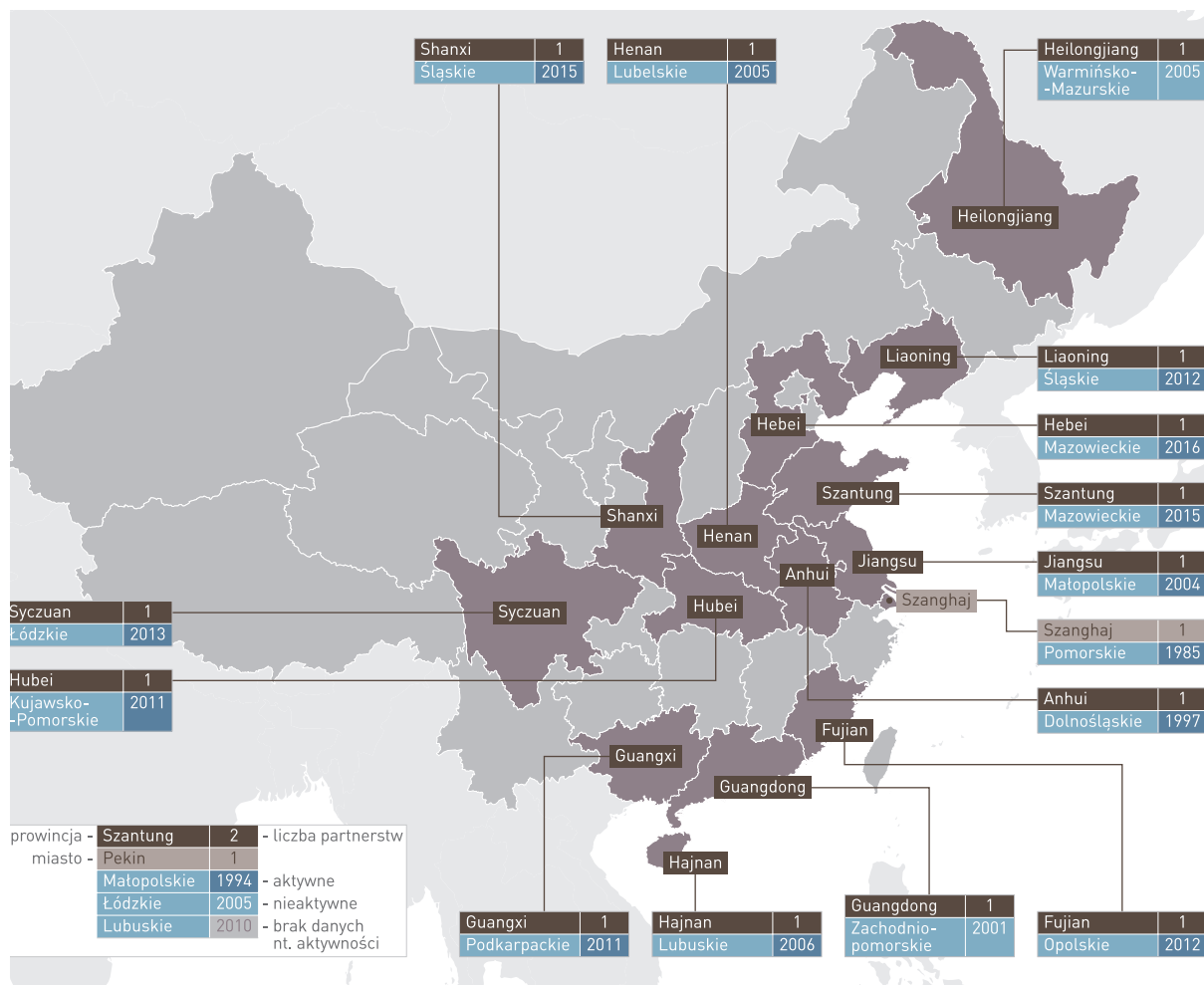
Główny celem Polski w stosunkach z Chinami jest współpraca gospodarcza, przede wszystkim zwiększanie polskiego eksportu. Nadal największym problemem pozostaje wysoki deficyt handlowy po polskiej stronie. W 2011 r. sięgał prawie 12 mld euro, a proporcja w handlu wynosiła 10:1 – Polska sprowadziła 10 razy więcej towarów z Chin, niż do nich wyeksportowała. W 2015 r. proporcja ta wzrosła do 11:1 (deficyt do 18,6 mld euro), a w 2016 r. do 12:1. W kolejnym roku deficyt osiągnął 22 mld euro, a w 2018 – 24 mld euro³⁰. Należy zauważyć, że znaczna część polskich towarów i półproduktów trafia do Chin pośrednio, głównie przez partnerów z UE. Od połowy 2017 r. uległy osłabieniu relacje polityczne. Polskie władze negatywnie oceniają realizację przez Chiny strategicznego partnerstwa, winiąc je za niezadowalające statystyki handlu, przede wszystkim za nadal rosnący po polskiej stronie deficyt. Inne powody to budzące obawy chińskie inwestycje w Europie, negatywna ocena ekonomicznych i politycznych rezultatów formatu 16+1 i BRI oraz narastające trudności z utrzymaniem dynamiki dialogu politycznego na wysokim szczeblu.

Polskie władze lokalne i regionalne starały się wykorzystać intensyfikację stosunków na szczeblu rządowym i większe zainteresowanie Chin Polską i Europą Środkową. Wśród deklarowanych zagranicznych partnerów polskich regionów wzrosła liczba chińskich miast i prowincji.

³⁰ Syntetyczna informacja o eksporcie i imporcie Polski styczeń–grudzień 2018 r. w mln euro, Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii, www.gov.pl.

W 2016 r. były już na trzecim miejscu (po Ukrainie i Niemczech). Chiny stały się najbardziej popularnym pozaeuropejskim kierunkiem współpracy województw. Na początku 2017 r. współpracę z prowincjami chińskimi zadeklarowało ich 13, a tylko dwa – zachodniopomorskie i warmińsko-mazurskie – określiły te kontakty jako nieaktywne (brak działań w ciągu ostatnich dwóch lat). Trzy polskie województwa – świętokrzyskie, podlaskie i wielkopolskie – nie miały partnerów w Chinach. Jednak dwa ostatnie planowały nawiązanie tego rodzaju partnerstwa w przyszłości (Mapy 8 i 9).

Mapa 9. Współpraca polskich regionów z chińskimi prowincjami i miastami na mapie Chin

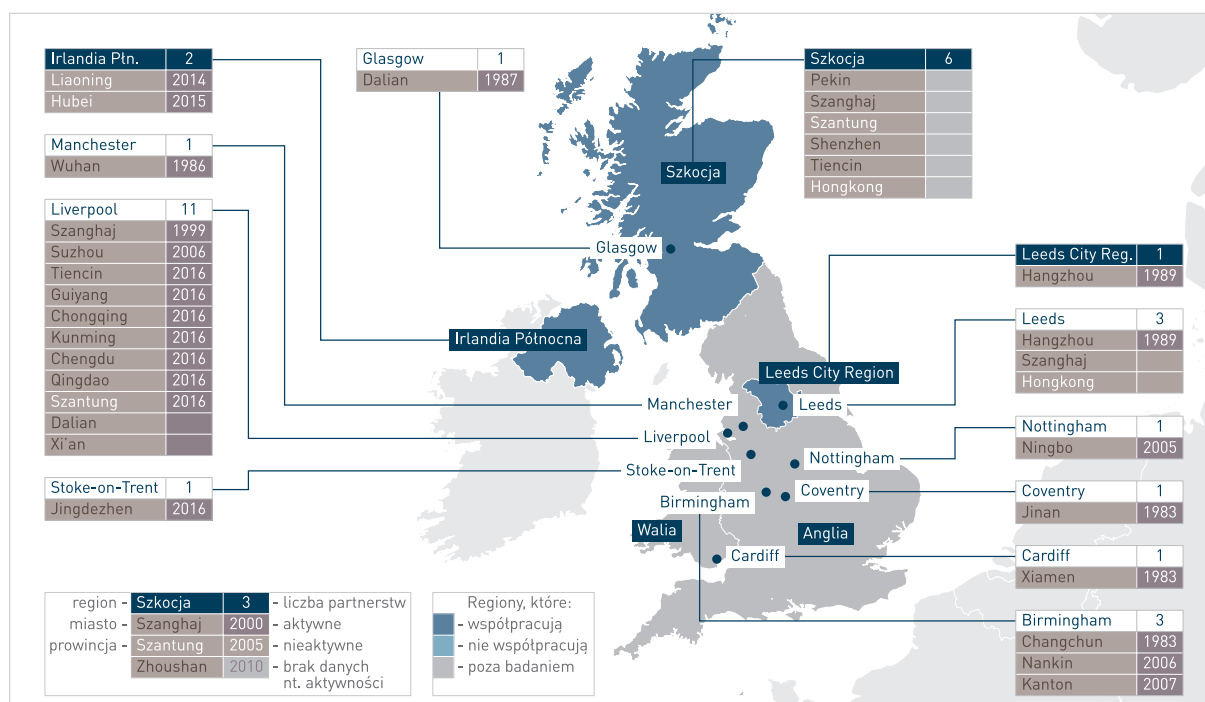


tej inicjatywy. W formule 16+1 funkcjonuje forum dla samorządów, w którym biorą udział polscy przedstawiciele miast i regionów.

- W relacjach duży nacisk kładziony jest na wsparcie **kontaktów gospodarczych oraz akademickich**. Współpraca kulturalna traktowana jest jako element towarzyszący spotkaniom, targom czy konferencjom.
- **Gospodarczy wymiar współpracy** wspierany jest przede wszystkim przez polskie władze regionalne. W prerogatywach samorządu wojewódzkiego jest promocja i wspomaganie lokalnych podmiotów gospodarczych. Ważnym partnerem dla urzędów są agencje rozwoju regionalnego, które w wielu województwach są spółkami powołanymi przez marszałków. Do zadań agencji należy wspieranie przedsiębiorczości, innowacyjności oraz konkurencyjności regionalnych firm. To właśnie agencje są najczęściej organizatorami lub współorganizatorami misji i forów gospodarczych w Chinach.
- Wśród głównych **barier współpracy** samorzady wskazują **dystans geograficzny** i związane z tym **koszty** podejmowania wspólnych działań. Ograniczeniem jest też odmienny zakres kompetencji administracji terytorialnej w Chinach i Polsce, co może prowadzić do różnic w oczekiwaniach partnerów. W zadaniach polskiej administracji terytorialnej jest przede wszystkim wspieranie rodzimych przedsiębiorców na rynkach zagranicznych, podczas gdy chińskie regiony w pierwszej kolejności realizują cele polityki zagranicznej rządu centralnego.
- Skuteczną i dobrze ocenianą przez polskie samorzady inicjatywą było **Forum Regionów Polska–Chiny**. Coroczne wydarzenie odbywające się w latach 2013–2016 stwarzało możliwość kontaktów zainteresowanych podmiotów z regionów, prowincji i miast. Po roku 2016 nie udało się zorganizować kolejnych spotkań, co jest po części wynikiem trudności w porozumieniu się władz centralnych obu państw w kwestii programu i uczestników (głównie wyższego szczebla) forum, którego kolejna edycja powinna się odbyć w Chinach.

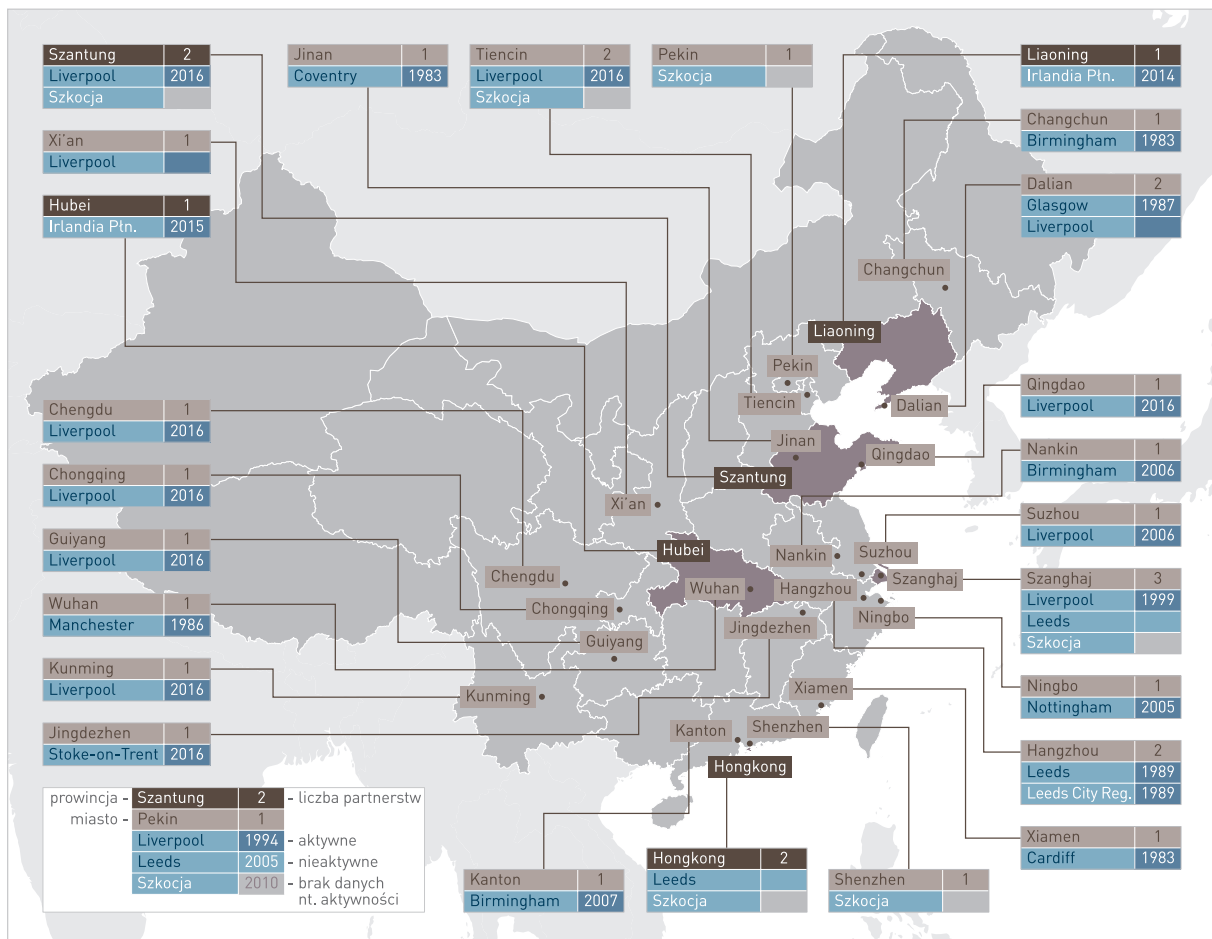
1.2.5. Wielka Brytania

Mapa 10. Współpraca wybranych miast i regionów Wielkiej Brytanii z chińskimi prowincjami i miastami



Tradycyjnie Wielka Brytania prowadzi wobec Chin politykę zaangażowania. W 2004 r. relacje dwustronne podniesiono do kompleksowego strategicznego partnerstwa. W 2009 r., gdy rządy objął laburzystowski premier Gordon Brown, Wielka Brytania opublikowała swoją pierwszą strategię polityki wobec Chin. Położono w niej nacisk na angażowanie Chin zarówno w dziedzinie gospodarczej, jak i naukowej czy kulturalnej. Rząd brytyjski zwracał też uwagę na kwestie drażliwe, np. rządy prawa czy prawa człowieka. Po przejściu władzy przez koalicję konserwatywno-liberalną pod przywództwem premiera Davida Camerona w 2010 r. Wielka Brytania – po początkowym pogorszeniu relacji z Chinami po wizycie Dalajłamy w Londynie – od 2013 r. zaczęła prowadzić politykę przychylniejszą wobec ChRL, koncentrując się na gospodarce. Po powstaniu samodzielnego rządu torysów w maju 2015 r., w październiku została zorganizowana pierwsza wizyta państwowa przewodniczącego ChRL w Wielkiej Brytanii. Z uwagi na pełną oprawę protokolarną i intensywne rozmowy gospodarcze relacje dwustronne nazwano „złotą erą”. Strona brytyjska nie podnosiła w rozmowach kwestii wrażliwych. Po zmianie szefa rządu w lipcu 2016 r. premier Theresa May utrzymała politykę zaangażowania, choć prezentowała większą ostrożność, czego przykładem jest brak oficjalnego poparcia dla BRI (nie podpisała BRI MoU), na co liczyły Chiny³¹.

Mapa 11. Współpraca wybranych miast i regionów Wielkiej Brytanii z chińskimi prowincjami i miastami na mapie Chin



Chiny są jednym z największych partnerów handlowych Wielkiej Brytanii. Notuje ona jednak deficyt handlowy (ok. 4 mld euro w 2018 r.). Do 2016 r. była pierwszym, a obecnie jest

³¹ S.A.W. Brown, *Free Trade, Yes; Ideology, Not So Much: The UK's Shifting China Policy 2010–2016*, „Journal of the British Association for Chinese Studies” 2018, nr 8 (1), s. 92–120.

drugim (po Niemczech) największym odbiorcą chińskich inwestycji w UE. Jest także dla Chin ważnym partnerem finansowym – Londyn stał się europejskim centrum obsługującym transakcje w juanach (RMB). Istotnym czynnikiem w relacjach dwustronnych, także na poziomie lokalnym, jest rosnąca liczba chińskich turystów (391 tys. w 2018 r.) i studentów w Wielkiej Brytanii (ok. 100 tys.).

Z uwagi na specyfikę samorządu terytorialnego w Wielkiej Brytanii nie można w jej przypadku mówić stricte o relacjach na poziomie regionów. Relacje lokalne dotyczą współpracy brytyjskich miast, jednostek metropolitalnych i krajów składowych (Anglii, Szkocji, Walii i Irlandii Płn.) z partnerami chińskimi. Ankiety zostały wysłane do ok. 40 jednostek samorządowych. Jedynie 12 z nich odpowiedziało. We wszystkich tych przypadkach podmioty brytyjskie współpracują z Chinami i te partnerstwa są aktywne (Mapy 10 i 11).

Cechy charakterystyczne

- Z chińskimi partnerami aktywnie współpracują **grupy miast** z Anglii uczestniczące w ramowych projektach partnerstwa publiczno-prywatnego: Northern Powerhouse i Midlands Engine. Projekt **Northern Powerhouse**, zainicjowany w 2014 r. przez rząd Camerona, zrzesza miasta z północy Anglii (Liverpool, Shieffield, Manchester, Leeds). Natomiast projekt **Midlands Engine**, skupiający miasta północnego-wschodu (Birmingham, Nottingham, Leicester, Stoke on Trent), był inicjowany w 2017 r. przez władze lokalne i tamtejsze przedsiębiorstwa. Oba projekty obejmują władze municypalne, regionalne, uniwersytety, przedsiębiorstwa i ich federacje. Celem jest nadawanie impulsów rozwojowych terenom postindustrialnym. Większość miast objętych obu projektami ma partnerów z Chin.
- **W połowie** ze zbadanych **12 przypadków współpraca lokalna została nawiązana w latach 80. XX w.**, gdy w Chinach rozpoczął się okres tzw. reform i otwarcia. Większość z tych partnerstw objęła współpracę z chińskimi prowincjami wschodnimi, nadmorskimi, w których powstały pierwsze specjalne strefy ekonomiczne, lub też z miastami z tych regionów.
- We współpracy przeważa **tematyka gospodarcza**: wzrost eksportu i inwestycji w Chinach oraz przyciąganie chińskich inwestycji do Wielkiej Brytanii.
- Ważna jest też **współpraca edukacyjna** (pozyskiwanie studentów na brytyjskie uczelnie) i **naukowa** (współpraca technologiczna, ochrona środowiska). O wadze kwestii edukacyjnych świadczą kampusy brytyjskich uczelni w Chinach, tworzone we współpracy z władzami lokalnymi: np. w Ningbo (współpraca z Uniwersytetem Nottingham) czy w Suzhou (współpraca między uniwersytetami Xi'an Jiaotong i Liverpool).
- Duża **swoboda działania miast** i regionów brytyjskich w nawiązywaniu i prowadzeniu współpracy z chińskimi partnerami. Model brytyjskiej paradyplomacji wobec Chin można nazwać uzupełniającym i dyskrecjonalnym, co oznacza zachęcanie przez rząd władz lokalnych do współpracy przy jednoczesnym pozostawieniu im dużej swobody działania.
- W relacjach na szczeblu lokalnym Wielkiej Brytanii z Chinami widać **sprzęgnięcie i synergie z polityką rządu**. Przykładem jest Northern Powerhouse, który był promowany przez brytyjski rząd jako partner do współpracy z Chinami w czasie wizyty Xi Jinpinga w Wielkiej Brytanii w 2015 r. Wynikało to z osobistego zaangażowania ówczesnego kanclerza skarbu (ministra finansów i gospodarki) George'a Osborne'a, który był jednocześnie architektem Northern Powerhouse. Inny przykład to International Business Festival organizowany w Liverpoolu, impreza rządowa promowana przez władze miejskie. Na terenie miast realizowane są też projekty będące efektem współpracy władz Wielkiej Brytanii i Chin, jak budowa przy udziale chińskiego inwestora centrów biznesowych przy lotniskach (*airport cities*) w Manchesterze i Birmingham.
- Wykorzystywanie współpracy z Chinami przez części składowe Wielkiej Brytanii jako sposobu podnoszenia **widoczności międzynarodowej** i poszerzania autonomii politycznej względem

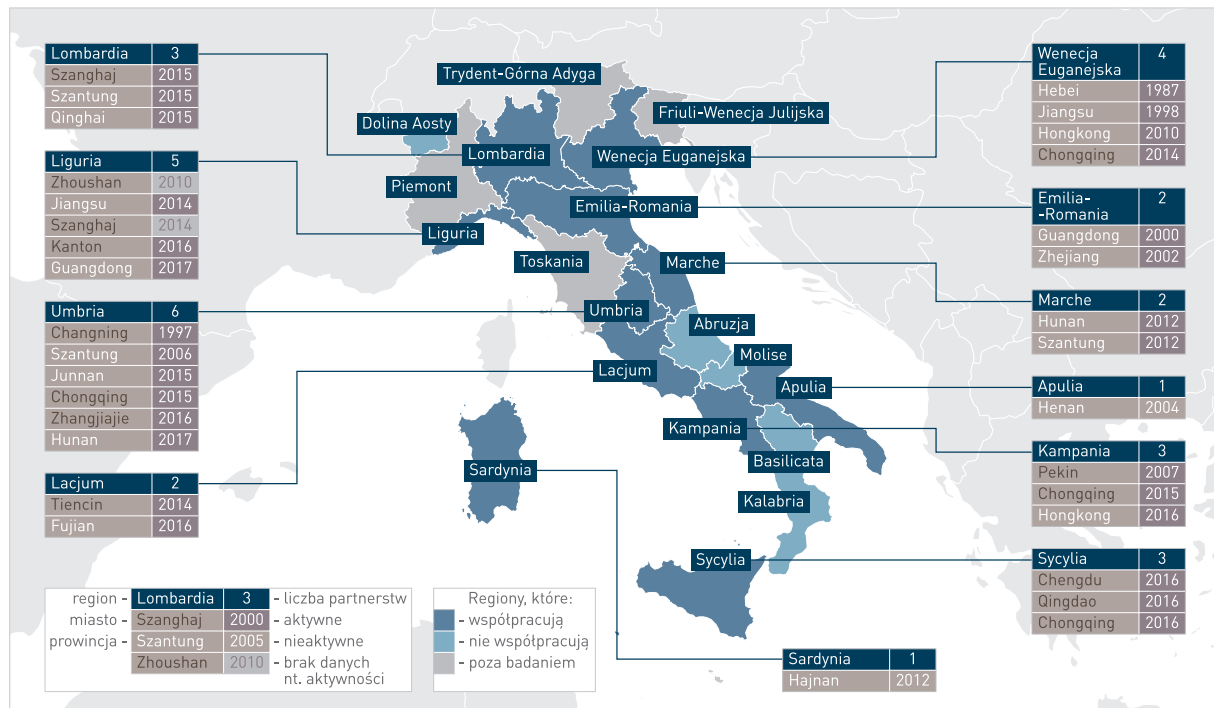
władz centralnych w Londynie. Wynika to ze specyfiki autonomii regionalnej w Szkocji, Walii i Irlandii Płn., która służy realizacji ich aspiracji narodowych. Najlepszym przykładem takiego podejścia do współpracy z Chinami jest współpraca autonomicznych władz Szkocji z chińskimi prowincjami i miastami.

- Brytyjskie miasta czy regiony starają się w relacjach z Chinami kreować **własne marki** czy **flagowe inicjatywy**. Przykładami są Liverpool z International Business Festival, projekt SENSOR city (joint venture uczelni z Liverpoolu zajmujących się badaniami m.in. nad wysokimi technologiami) czy Szkocja jako flagowy eksporter whisky i łososia oraz lider w ochronie środowiska.

1.2.6. Włochy

W pierwszej dekadzie XXI w. relacje Włochy–Chiny nie były intensywne. W latach 2001–2011 doszło jedynie do trzech wizyt włoskich premierów w Pekinie. Premier Silvio Berlusconi w czasie swoich ośmioletnich rządów był w Chinach tylko raz, w okresie włoskiej prezydencji w UE w 2003 r. Niewielka intensywność relacji politycznych łączyła się z rosnącą rolą relacji ekonomicznych i obawami związanymi z chińską konkurencją. Liberalizację handlu z ChRL uznawano powszechnie za zagrożenie dla włoskich firm. Włochy były jednym z krajów domagających się zwiększonej ochrony przed Chinami całego rynku UE. Dopiero po odejściu z urzędu Berlusconi w 2011 r. ta polityka zaczęła się zmieniać. Zbiegło się to w czasie z dojściem do władzy w Chinach Xi Jinpinga (2012–2013) i zwiększeniem międzynarodowej aktywności chińskich prowincji w ramach BRI. Włochy, jako jedno z nielicznych państw Europy Zachodniej i pierwsze z G7, podpisały BRI MoU w marcu 2019 r.

Mapa 12. Współpraca włoskich regionów z chińskimi prowincjami i miastami

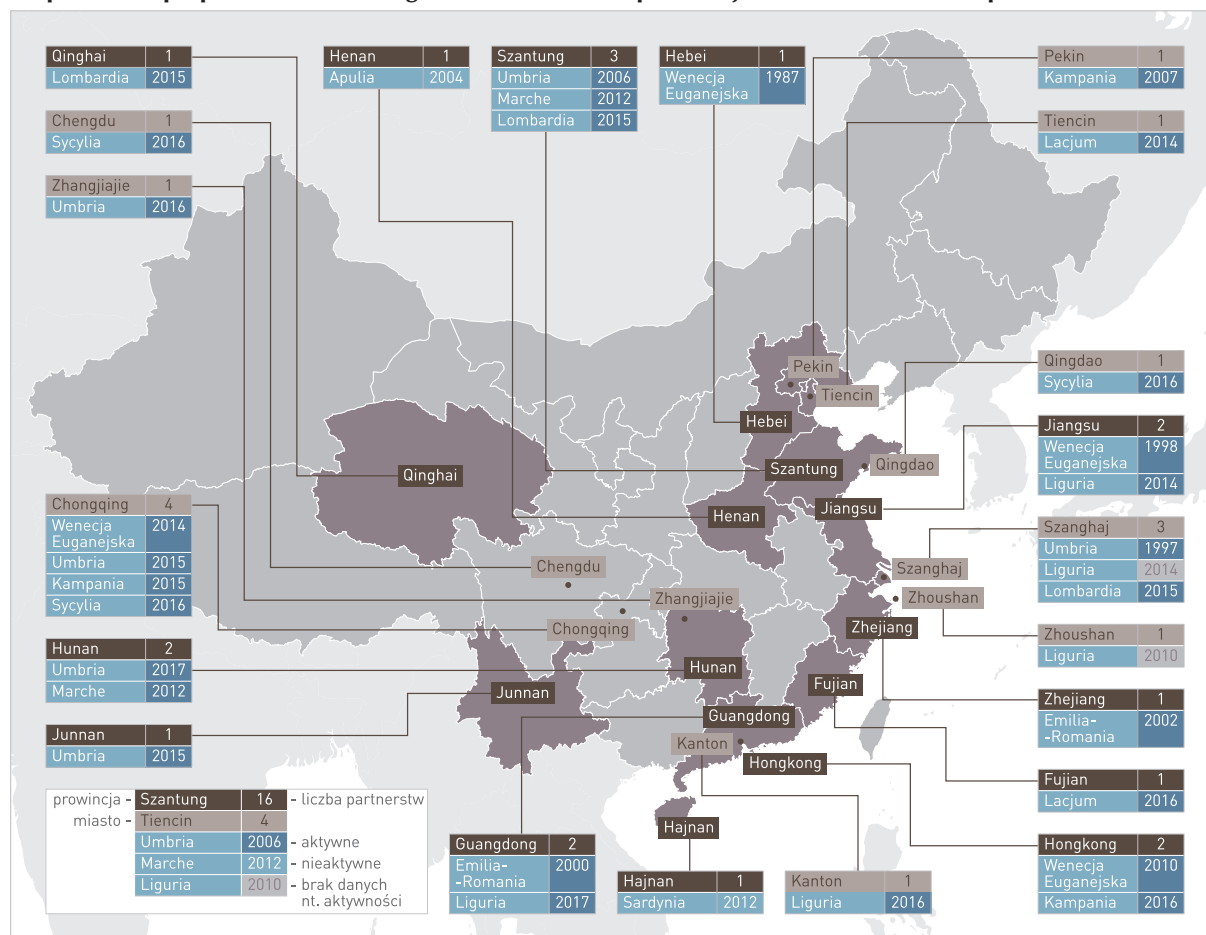


Intensywności kontaktów politycznych towarzyszył wzrost wymiany handlowej. Jednak mimo rosnącego eksportu do Chin (13 mld euro w 2018 r., wzrost o prawie 1/5 w stosunku do 2016 r.) Włochy notują duży deficyt handlowy, który w 2018 r. sięgał 17 mld euro, co stanowiło równowartość 42% całości handlu. Na kontakty gospodarcze wpływ ma rosnąca liczba

Chińczyków mieszkających we Włoszech. Według danych Eurostatu w 2017 r. liczba ta przekroczyła 170 tys., co stanowi niemal trzykrotny wzrost w stosunku do roku 2010. We Włoszech mieszka 30% wszystkich Chińczyków przebywających długookresowo w Unii Europejskiej. Włoski urząd statystyczny podaje jeszcze wyższe liczby – 290 tys. w 2018 r.³²

Większa aktywność polityczna otworzyła też możliwości lepszej współpracy na poziomie regionów. W badaniu ankietowym w 2017 r. udział wzięło 16 z 20 regionów włoskich. Spośród zbadanych jednostek 11 deklaruje współpracę z partnerami z Chin. Wśród pięciu regionów, które w 2017 r. nie współpracowały z Chinami, cztery (Kalabria, Basilicata, Abruzja i Molise) nie miały wcześniej kontaktów, ale są zainteresowane współpracą. Dodatkowo Kalabria w 2017 r. była w trakcie rozmów z potencjalnym partnerem z Chin. Ostatni z niewspółpracujących regionów – Dolina Aosty – miał wcześniej kontakt, gdyż realizował projekt z prowincją Jilin, ale po jego zakończeniu współpraca nie była kontynuowana i jak na razie region nie planuje kolejnych takich działań. Z regionów deklarujących współpracę najstarsze partnerstwo z lat 80. ma Wenecja Euganejska (z prowincją Hebei), kolejny kontakt nawiązała w 1998 r., a jeszcze dwa odpowiednio w latach 2010 i 2014. Co jednak ważne, na 30 zidentyfikowanych w badaniu partnerstw z Chinami, jedynie dwa nawiązano przed rokiem 2000, kolejne siedem w pierwszej dekadzie XXI w., a pozostałe 21 po 2011 r. (Mapy 12 i 13).

Mapa 13. Współpraca włoskich regionów z chińskimi prowincjami i miastami na mapie Chin



³² Z tego najwięcej jest Chińczyków w Lombardii (22,9%), Toskanii (18%), Wenecji Euganejskiej (11,9%) oraz Emilii-Romanii (10,2%), www.tuttitalia.it/statistiche/cittadini-stranieri/repubblica-popolare-cinese.

Cechy charakterystyczne

- Współpraca na poziomie regionów ma **dużą dynamikę**. Większość partnerstw nawiązano w ostatnich 10 latach i jedynie trzy z 30 określono jako nieaktywne. **Poszczególne regiony włoskie mają po kilku partnerów w Chinach**. Najwięcej aktywnych partnerstw (pięć) ma Umbria, dodatkowo jeszcze jedno partnerstwo, które oceniono jako nieaktywne. Kolejne dwa regiony mają po czterech partnerów (Wenecja Euganejska, Liguria), trzy regiony mają po trzech (Sycylia, Kampania, Lombardia), a pozostałe po dwóch lub jednego partnera. Najczęstszą formą współpracy są oficjalne wizyty, udział w imprezach wystawienniczych i misje biznesowe.
- Obok **gospodarki** najważniejszym obszarem w relacjach regionów włoskich z Chinami jest **współpraca akademicka**. Uniwersytety wymieniane są też najczęściej jako najważniejsi partnerzy władz regionalnych. Samorządowcy wykorzystują wiedzę ekspercką naukowców, a także ich kontakty w Chinach i znajomość języka.
- Tworzenie stałych przedstawicielstw w Chinach jest skomplikowane prawnie i co do zasady nie jest popierane przez rząd. Dlatego też władze samorządowe często ściśle **współpracują z zagranicznymi placówkami państwowymi** (takimi jak agencje pomagające rodzimym przedsiębiorcom), gdzie mają swoich reprezentantów, oraz z ambasadą i konsulatami w Chinach, które wspierają realizację inicjatyw regionalnych i lokalnych.
- Znaczenie ma też **promocja kultury** i związane z tym **przyciąganie chińskich turystów**. W 2017 r. najchętniej odwiedzali Wenecję Euganejską (785 tys.), Toskanię (670 tys.) oraz Lombardię (554 tys.)³³. Warto zaznaczyć, że cztery regiony, które nie współpracują z Chinami (Basilicata, Dolina Aosty, Abruzzo i Kalabria), zajmują też ostatnie miejsca w rankingu z liczbą turystów poniżej 2000 rocznie.

1.3. Paradyplomacja UE–Chiny. Perspektywa chińska

1.3.1. Europejskie regiony na mapie Chin

Analizując dynamikę współpracy europejskich regionów z chińskimi partnerami, warto przyrzeć się tym partnerstwom z perspektywy sześciu badanych państw (Mapa 14). **Najwcześniej rozpoczęły tę współpracę regiony Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii**. Ich pierwsze partnerstwa datują się na **lata 80. i obejmują głównie wschodnie prowincje Chin**, czyli regiony nadmorskie lub graniczące z prowincjami mającymi dostęp do morza. Pionierem były Niemcy, które w latach 1982–1989 nawiązały współpracę z prowincjami: Liaoning (w tym z miastem Dalian), Szantung, Pekin (miasto wydzielone o statusie prowincji), Jiangsu (dwa partnerstwa), Zhejiang, Fujian, Anhui, Szanghaj (również miasto wydzielone o statusie prowincji), Jiangxi i Hunan. Jedynymi prowincjami Chin Środkowych, z którymi współpracują niemieccy partnerzy od lat 80., są Syczuan i Shanxi. Podobnie sytuacja przedstawia się w przypadku Francji. Francuscy partnerzy od lat 1985–1987 współpracują z prowincjami: Szantung, Syczuan, Szanghaj i Pekin (wszystkie, poza Syczuanem, usytuowane są na wschodzie kraju). Także Wielka Brytania datuje swoje partnerstwa na lata 80. i dotyczą one głównie miast. W latach 1983–1989 rozpoczęto współpracę z takimi chińskimi miastami jak: Changchun (prowincja Jilin), Dalian (prowincja Liaoning), Jinan (prowincja Szantung), Hangzhou – dwa partnerstwa (prowincja Zhejiang), Xiamen (prowincja Fujian). Wszystkie leżą na wschodzie kraju. Jedynym miastem z „głębi” Chin, które nawiązało współpracę z brytyjskim miastem w latach 80. (w 1986 r.), jest Wuhan w prowincji Hubei. W Polsce jedynie województwo pomorskie deklaruje rozpoczęcie współpracy w latach 80. – z Szanghajem (1985), także położonym na wschodzie Chin. We Włoszech deklarowane jest jedno partnerstwo z prowincją Hebei (Wenecja Euganejska, 1987 r.) na wschodzie kraju.

³³ Dane za: *Number of Chinese tourist arrivals in Italy in 2017, by region*, www.statista.com.

Tabela 4. Partnerstwa regionów sześciu państw UE z prowincjami/miastami Chin w latach 1982–1989

Prowincje i miasta chińskie	Francja	Niemcy	Polska	Wielka Brytania	Włochy	Razem
Anhui		1				1
Changchun				1		1
Dalian		1		1		2
Fujian		1				1
Hangzhou				2		2
Hebei					1	1
Hunan		1				1
Jiangsu		2				2
Jiangxi		1				1
Jinan				1		1
Liaoning		1				1
Pekin	1	1				2
Shanxi		1				1
Syczuan	1	1				2
Szanghaj	1	1	1			3
Szantung	1	1				2
Wuhan				1		1
Xiamen				1		1
Zhejiang		1				1
Razem	4	14	1	7	1	27

Źródło: opracowanie własne.

Współpraca głównie tych trzech państw: Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii z Chinami, a szczególnie z ich wschodnimi prowincjami, może wskazywać na istnienie związku z polityką reform i otwarcia **Deng Xiaopinga** zapoczątkowaną w grudniu **1978 r.** Najprawdopodobniej **impulsem do współpracy było powstanie w 1980 r. pierwszych specjalnych stref ekonomicznych** w prowincjach **Guangdong i Fujian. Kolejnych 14** powstało w **1984 r.** w prowincjach **Liaoning, Szantung, Zhejiang, Jiangsu i Guangxi** oraz w miastach wydzielonych o statusie prowincji: **Szanghaju i Tiencinie.** Celem chińskich władz było otwarcie regionów wschodnich (nadmorskich) sąsiadujących z Tajwanem, Hongkongiem i Koreą Płd., czyli najbardziej rozwiniętymi azjatyckimi obszarami (tzw. tygrysami azjatyckimi), by przyciągać międzynarodowy kapitał. Prowincje te dostały też preferencyjne warunki fiskalne³⁴.

Lata 90. charakteryzowała mniejsza dynamika nawiązywania współpracy, co może wynikać z wydarzeń w Chinach w 1989 r. Podczas gdy w latach 80. XX w. zainicjowano w sumie 27 partnerstw, to w latach 90. zaledwie 11. Najwięcej, bo trzy, nawiązała Francja, natomiast Niemcy, Włochy i Hiszpania – po dwa. W latach 1994–1997 niemieckie regiony rozpoczęły współpracę z Shaanxi i Hubei, a francuskie z Hubei (dwa partnerstwa: w 1996 i 1998) i z Hunan (1991) – położonymi na południowym wschodzie, bez dostępu do morza. Wspólnoty autonomiczne Hiszpanii połączyło partnerstwo z Syczuanem (1994) i Szanghajem (1997), regiony włoskie z Jiangsu (1998) i Szanghajem (1997). Regiony pozostałych państw mają po jednym nowym partnerstwie z regionem chińskim. Wielka Brytania w 1999 r. nawiązała współpracę z Szanghajem, a Polska z Anhui (1997). Impulsem dla współpracy (i to nadal z regionami głównie wschodnimi) mogły być potwierdzenie reform przez Denga w czasie jego słynnej „podróży

³⁴ T. Summers, *China's Regions in an Era of Globalization*, Routledge, New York 2018, s. 17, 23.

na południe” (*nanxun*) w 1992 r. i dalszy nacisk na rozwój nadmorskich prowincji wschodnich (Tabela 5). Nadal jednak w **partnerstwach przeważały regiony wschodnie, choć nie zawsze mają dostęp do morza.**

Tabela 5. Partnerstwa regionów sześciu państw UE z prowincjami/miastami Chin w latach 1991–1999

Prowincje i miasta chińskie	Francja	Hiszpania	Niemcy	Polska	Wielka Brytania	Włochy	Razem
Anhui				1			1
Changning						1	1
Hubei	2		1				3
Hunan	1						1
Jiangsu						1	1
Shaanxi			1				1
Syczuan		1					1
Szanghaj		1			1		2
Razem	3	2	2	1	1	2	11

Źródło: opracowanie własne.

Wzrost liczby nowych partnerstw (30) jest zauważalny w **pierwszych latach XXI w.** Mogło być to **efektem intensyfikacji relacji dwustronnych** państw europejskich z Chinami na szczeblu rządowym, np. przez podniesienie stosunków do **poziomu strategicznego**. W Niemczech, Wielkiej Brytanii, Francji czy Hiszpanii nastąpiło to w latach **2004–2005**. Natomiast w przypadku Polski może to być rezultat wejścia do UE w 2004 r. Prawdopodobnie były to impulsy dla władz lokalnych obu stron do nawiązania współpracy. W tym okresie zawierano partnerstwa **nadal głównie z prowincjami wschodnimi**. Niemcy w latach 2003–2007 znalazły partnerów w prowincjach Heilongjiang, Guangdong (dwa partnerstwa), Hunan i Hebei, Francja (2000–2006) w Szantungu, Guangdong i Jiangsu, Wielka Brytania (2005–2007) w Zhejiang (miasta Suzhou i Ningbo), Nankinie (Jiangsu) i Guangdong (Kanton). Na początku XXI w. najwięcej, bo osiem relacji, nawiązała Hiszpania, z regionami: Liaoning, Pekin, Szanghaj, Guangdong, Heze, Liaocheng, Szantung i Kuejczou. Polska ma partnerów w Guangdong, Jiangsu, Heilongjiang, Henan i Hajnan. Warto też wspomnieć, że w tych latach również we Włoszech nastąpił wzrost zainteresowania tą formą współpracy z Chinami (pięć nowych relacji). Nowe partnerstwa zawarto z prowincjami Guangdong, Zhejiang, Henan, Szantung i Pekin. Co ciekawe, rozkład nowych partnerstw może wskazywać na to, że europejskie regiony prawdopodobnie nie zareagowały na nową politykę regionalną ChRL, czyli tzw. program rozwoju zachodnich Chin (*xibu dakaifa*) ogłoszony na przełomie lat 1999 i 2000. Program ten obejmuje takie prowincje jak: Gansu, Kuejczou, Qinghai, Shaanxi, Syczuan, Junnan, Guangxi, Mongolia Wewnętrzna, Ningxia, Tybet, Sinkiang, Chongqing (Tabela 6).

Tabela 6. Partnerstwa regionów sześciu państw UE z prowincjami/miastami Chin w latach 2000–2007

Prowincje i miasta chińskie	Francja	Hiszpania	Niemcy	Polska	Wielka Brytania	Włochy	Razem
Guangdong	1	1	2	1		1	6
Hajnan				1			1
Heilongjiang			1	1			2
Henan				1		1	2
Heze		1					1
Hubei			1				1

Prowincje i miasta chińskie	Francja	Hiszpania	Niemcy	Polska	Wielka Brytania	Włochy	Razem
Hunan			1				1
Jiangsu	1			1			2
Kanton					1		1
Kuejczou		1					1
Liaocheng		1					1
Liaoning		1					1
Nankin					1		1
Ningbo					1		1
Pekin		1				1	2
Suzhou					1		1
Szanghaj		1					1
Szantung	1	1				1	3
Zhejiang						1	1
Razem	3	8	5	5	4	5	30

Źródło: opracowanie własne.

Lata **2008–2009** to **czas kryzysu w Europie**, co było widoczne po **mniejszej dynamice współpracy z Chinami** – zostało nawiązane jedynie jedno nowe partnerstwo z Hiszpanii w 2009 r. Kolejnym momentem, gdy doszło do wzrostu liczby partnerstw, były lata 2010–2012 (18 nowych relacji). Co charakterystyczne, nawiązywały je państwa, które nie były bardzo aktywne w poprzednich latach, głównie Hiszpania, Włochy czy Polska (Tabela 7).

Tabela 7. Partnerstwa regionów sześciu państw UE z prowincjami/miastami Chin w latach 2010–2012

Prowincje i miasta chińskie	Francja	Hiszpania	Polska	Włochy	Razem
Fujian			1		1
Guangxi			1		1
Hajnan				1	1
Hongkong	1			1	2
Hubei			1		1
Hunan				1	1
Jiangsu		1			1
Jilin		1			1
Kanton		1			1
Liaoning			1		1
Mongolia Wewnętrzna		1			1
Ningxia		1			1
Syczuan	1				1
Szanghaj		1			1
Szantung				1	1
Wenzhou		1			1
Zhoushan				1	1
Razem	2	7	4	5	18

Źródło: opracowanie własne.

Charakterystyczny jest okres **od ogłoszenia inicjatywy Pasa i Szlaku w 2013 r.** Od 2014 r. wyraźnie **zaczęła rozwijać się współpraca regionalna** (47 partnerstw w latach 2014–2017). Po ogłoszeniu BRI widać wzrost liczby kontaktów z chińskimi regionami położonymi w centrum kraju, które nie mają dostępu do morza. Dobrym przykładem jest Liverpool, który w 2016 r. nawiązał współpracę z miastami Chongqing, Kunming, Chengdu czy Guiyang. W przypadku Polski jest to przede wszystkim partnerstwo z Syczuanem. Włochy nawiązały współpracę z Chongqingiem (cztery partnerstwa w latach 2014–2016), Junnanem, Qinghai, Hunanem (2017) i Syczuanem, a Hiszpania w latach 2015 i 2016 z Chongqingiem, Hunanem (2016) i Nankinem (2016). Pomimo większego zainteresowania prowincjami objętymi programem *xibu dakaiifa* nadal jednak przeważa kierunek wschodni, czyli prowincje nadmorskie. Widać to na przykładzie Włoch, które w latach 2014–2017 nawiązały kontakty w takich regionach jak Pekin, Tiencin, Szantung, Kanton, Guangdong, Fujian, Jiangsu czy Szanghaj. Także Polska w latach 2012–2016 rozpoczęła współpracę z regionami wschodnimi, zarówno tymi z bezpośrednim dostępem do morza, jak Liaoning, Hebei, Szantung, Fujian; jak i z położonymi bardziej w głębi kraju: Shanxi czy Hubei (Tabela 8).

Tabela 8. Partnerstwa regionów sześciu państw UE z prowincjami/miastami Chin w latach 2014–2017

Prowincje i miasta chińskie	Francja	Hiszpania	Niemcy	Polska	Wielka Brytania	Włochy	Razem
Changchun		1					1
Changning						1	1
Chengdu					1	1	2
Chongqing		2			1	4	7
Fujian		1				1	2
Guangdong						1	1
Guiyang					1		1
Hebei	1		1	1			3
Hongkong						1	1
Hubei					1		1
Hunan		1				1	2
Jiangsu		1				1	2
Jinan		1					1
Jingdezhen					1		1
Junnan						1	1
Kanton						1	1
Kunming					1		1
Liaoning					1		1
Nankin		1					1
Qingdao					1	1	2
Qinghai						1	1
Shanxi				1			1
Szanghaj			1			1	3
Szantung				1	1	1	3
Tiencin		1			1	1	3
Xiangtan		1					1
Yangzhou		1					1
Zhangjiajie						1	1
Zhejiang		1					1
Razem	1	12	2	3	10	19	47

Źródło: opracowanie własne.

Podsumowując: **najwięcej partnerstw** jest z prowincjami: **Szantung (16), Szanghaj (13), Jiangsu (12) i Guangdong (11)**. Są to **provincje wschodnie z dostępem do morza** i swoich partnerów mają tu wszystkie badane państwa. Spośród **wschodnich prowincji bez dostępu do morza** najliczniej reprezentowane są **Hunan (8) i Hubei (7)**.

Jeśli chodzi o **regiony środkowych i zachodnich Chin**, które obejmuje *xibu dakaifa*, przodują dwie prowincje: **Syczuan**, z siedmioma partnerstwami reprezentującymi wszystkie sześć zbadanych państw, oraz **Chongqing**, również z siedmioma partnerstwami. Prowincja Shaanxi ma trzy partnerstwa, Junnan i Kuejczou po dwa, a Qinghai, Guangxi, Mongolia Wewnętrzna i Ningxia po jednym (Tabela 9, Mapa 14)³⁵. Żadnych partnerstw nie odnotowano w Gansu, Tybecie i Sinkiangu. Można przypuszczać, że regiony uznawane przez chińskie władze za mało stabilne, co wiąże się z oskarżeniami o tendencje separatystyczne i terroryzm oraz ze szczególnym nadzorem rządu centralnego (np. w Sinkiangu czy Tybecie), nie są atrakcyjne dla podmiotów europejskich, a obostrzenia centralne ograniczają tam możliwości współpracy międzynarodowej.

Tabela 9. Lista prowincji według liczby partnerstw z regionami sześciu zbadanych państw

Szantung	16
Szanghaj	13
Jiangsu	12
Guangdong	11
Zhejiang	9
Hunan	8
Chongqing	7
Hubei	7
Liaoning	7
Syczuan	7
Hongkong	6
Fujian	5
Pekin	5
Hebei	4
Tiencin	4
Jilin	3
Shaanxi	3
Anhui	2
Hajnan	2
Heilongjiang	2
Henan	2
Jiangxi	2
Junnan	2
Kuejczou	2
Shanxi	2
Guangxi	1
Ningxia	1
Mongolia Wewnętrzna	1
Qinghai	1

Źródło: opracowanie własne.

³⁵ W liczbę partnerstw prowincji wliczone są też relacje miast z jej terenu.

1.3.2. Chińska polityka regionalna i paradyplomacja: „góry wysokie, cesarz daleko”

W Chinach **nie stosuje się pojęcia paradyplomacji**. Międzynarodowe relacje subregionalne określa się jako „relacje zagraniczne władz lokalnych” czy „aktywność międzynarodową władz lokalnych”. Dlatego kontakty chińskich regionów (prowincji, a także miast) z podmiotami zagranicznymi zalicza się do dyplomacji publicznej, *soft power* czy stosunków międzyludzkich. Stosunki regionalne koncentrują się na kwestiach ekonomicznych i społecznych, mają także na celu kształtowanie pozytywnych opinii o Chinach na świecie. Nie ma natomiast w międzynarodowej aktywności chińskich regionów widocznego komponentu politycznego, rozumianego jako autonomiczne działania polityczne inicjowane przez prowincje. Powodem takiego modelu relacji regionalnych jest unitarny i scentralizowany charakter chińskiego państwa. Za kontakty zagraniczne regionów odpowiadają instytucje stricte państwowe, takie jak komisja spraw zagranicznych chińskiego parlamentu, departamenty współpracy międzynarodowej władz lokalnych (tzw. *waiban*) oraz biura podległe rządowej grupie kierowniczej ds. polityki zagranicznej. Ponadto wyznaczone do kontaktów międzynarodowych, także na poziomie lokalnym, są dwie rządowe instytucje: Chińska Rada Promocji Handlu Zagranicznego (China Council for Promotion of International Trade, CCPIT) oraz Chińskie Ludowe Stowarzyszenie Przyjaźni z Zagranicą (Chinese People's Association for Friendship with Foreign Countries, CPAFFC). Oznacza to, że formalnie możliwości działania międzynarodowego chińskich regionów są ograniczone, a ich główne zadanie w tym kontekście dotyczy realizowania polityki rządu centralnego. Innymi słowy, **chińskie regiony są elementem „podziału pracy” z rządem centralnym** lub rodzajem „**pasa transmisyjnego**” dla jego polityki³⁶. O wspomnianym podziale pracy, a także o tym, jak władze centralne rozumieją paradyplomację, świadczą wypowiedzi Xi Jinpinga, który używając sformułowania „dyplomacja miast” (na uroczystości 60. rocznicy powstania CPAFFC), zwracał uwagę, że jest to rodzaj relacji międzyludzkich, *soft power* (np. popularyzacja pozytywnych treści o Chinach) i dzielenia się doświadczeniami, i wpisywał te działania w realizację polityki zagranicznej rządu³⁷.

Przykładem takiego właśnie rozumienia chińskiej paradyplomacji jest nadawanie przez władze centralne **specjalizacji** poszczególnym **regionom, jeśli chodzi** zarówno o **diedziny** współpracy (np. handel, inwestycje, innowacje, produkcja, infrastruktura, transport, logistyka kultura, elektronika itp.), jak i o **kierunki geograficzne**. Na tym m.in. polega polityka regionalna w ChRL. Przykładem specjalizacji sektorowych mogą być nadmorskie regiony odpowiedzialne od lat 80. za rozwijanie produkcji i handlu (głównie eksportu), gdy obecnie nacisk kładzie się na innowacje i usługi, by uzyskać wyższe miejsce w globalnych łańcuchach wartości. Innym przykładem jest Chongqing, jako prowincja (miasto wydzielone) odpowiedzialna za rozwijanie lądowej infrastruktury transportowej i logistyki (popularyzowanej hasłem *connectivity*), a także *trade processing*, w tym produkcji elektroniki (laptopów, drukarek, tabletów). Z uwagi na późniejsze otwarcie na świat centralnych i zachodnich Chin funkcje wyznaczone Chongqingowi są podobne to tych, które pełniły wcześniej prowincje nadmorskie. Natomiast przykładem specjalizacji geograficznych są też Chongqing i Syczuan, odpowiedzialne za współpracę m.in. z państwami Europy Środkowej i Wschodniej, prowincje południowe i zachodnie, jak Junnan, Qinghai czy Tybet, odpowiedzialne za współpracę z państwami ASEAN, oraz prowincje północne, np. Sinkiang czy Heilongjiang, nastawione na kontakty przede wszystkim z Rosją i Mongolią. Ten podział pracy

³⁶ D. Mierzejewski, *Channeling Foreign Policy Through Local Activities in China: City of Guangzhou Case Study*, w: M. Pietrasiak i in., *Paradyplomacy in Asia. Cases studies of China, India and Russia*, Łódź University Press, 2018, s. 95–108.

³⁷ *Zai zhongguo guoji youhao dahui ji zhongguo renmin duiwai haoxie chengli 60 zhounian jinian huodong shang de jianghua* [Przemówienie na konferencji z okazji 60. rocznicy powstania Chińskiego Stowarzyszenia Przyjaźni Międzynarodowej], „Xinhua”, 15 maja 2014 r.

– sektorowy, a przede wszystkim geograficzny – jest widoczny w dokumencie opublikowanym przez chińskie władze w marcu 2015 r., jako tzw. *blueprint* inicjatywy Pasa i Szlaku³⁸.

Polityka regionalna polegająca na wyznaczeniu specjalizacji regionom jest charakterystyczna dla ChRL od początku jej istnienia. Nie jest to rzecz nowa³⁹. Ta polityka, a co za tym idzie chińska paradyplomacja, opiera się na dwóch ważnych zjawiskach: **eksperymentalizmie** charakterystycznym od okresu dengowskiego, czego najlepszym przykładem były specjalne strefy ekonomiczne, oraz na **wykorzystywaniu przewag komparatywnych danych regionów** (które są przewagami w danym momencie, jak dostęp do morskich szlaków handlowych chińskich prowincji wschodnich i ich bliskość geograficzna z Hongkongiem czy Tajwanem). Te dwa zjawiska w połączeniu z procesami globalizacji, a szczególnie jej drugiego etapu, czyli zmniejszenia roli państwa na rzecz korporacji transnarodowych i zmiany natury produkcji – powstawania łańcuchów wartości i outsourcingu, czyli przenoszenia produkcji do efektywniejszych kosztowo miejsc (np. do prowincji nadmorskich – otwartych na świat na mocy decyzji władz, z udogodnieniami fiskalnymi i z zapewnionym tanim transportem morskim) – oznaczają wzmacnianie pozycji regionów, które włączyły się do światowej gospodarki i mają kontakty międzynarodowe. Włączenie regionów w procesy globalizacji oznacza, że wzmacniają swoje przewagi i rosną w siłę, zwiększając procentowy udział swojego PKB w krajowym. Tym samym specjalizują się w konkretnych sektorach i kierunkach geograficznych. Władze centralne jedynie stwarzają im pewną przestrzeń i dają udogodnienia do samodzielnych działań. W ten sposób regiony zyskują większą samodzielność, co może oznaczać, że wbrew teorii i rozwiązaniom systemowym Chin w rzeczywistości są rodzajem państwa quasi-federalnego, a specjalizacje poszczególnych regionów nie są w pełni wyznaczane przez rząd centralny. Nadaje (lub bardziej sankcjonuje, potwierdza) on je regionom niejako post factum, czego najlepszym przykładem jest parasolowa inicjatywa Pasa i Szlaku⁴⁰. W ten sposób władze w Pekinie starają się też koordynować, a nawet kontrolować regionalną aktywność.

O większej samodzielności i roli chińskich regionów świadczą chociażby rosnący udział (głównie tych nadmorskich) w krajowym PKB czy wzrost znaczenia liderów poszczególnych regionów, którzy nadają ton ich rozwojowi. Sam fakt, że w latach 2011–2012 mówiło się o istnieniu konkurencyjnych modeli rozwojowych: jednego z Guangdongu (jako bardziej liberalnego), drugiego z Chongqingu (bardziej konserwatywnego)⁴¹ – świadczy o pewnej autonomii tych prowincji i roli czynnika personalnego, w tym wypadku ich wpływowych ówczesnych szefów, Bo Xilaia i Wang Yanga.

Paradoksalnie również nierównomierny rozwój prowincji nadmorskich (wschodnich) i lądowych (centralnych i zachodnich) – efekt dengowskiej polityki otwarcia w latach 80. XX w. i jego hasła, że „trzeba pozwolić, żeby jedni wzbogacili się pierwsi”⁴², spowodował zmiany w polityce regionalnej, wymuszone naciskami m.in. ze strony prowincji „zaniedbanych”. Przykładowo Junnan czy Chongqing domagały się od władz centralnych ułatwień (np. fiskalnych) podobnych do tych, które otrzymały w latach 80. prowincje wschodnie. Dlatego w obawie o bezpieczeństwo – spójność państwa i jego stabilność wobec rosnących nierówności i potencjalnego społecznego niezadowolenia – na przełomie lat 1999 i 2000 władze centralne ogłosiły politykę rozwoju zachodnich Chin (*xibu dakaifa*).

³⁸ *Tuidong gongjian sichou zhilu jingjidai he 21 shiji haishang sichouzhilu de yuanjing yu xingdong* [Program wspólnej budowy ekonomicznego i morskiego Jedwabnego Szlaku XXI wieku], marzec 2015 r., www.ndrc.gov.cn.

³⁹ T. Summers, *China's Regions in an Era of Globalization*, op. cit., s. 15–34.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 83–99; D. Mierzejewski, *Channeling Foreign Policy Through Local Activities in China*, op. cit., s. 104–108.

⁴¹ *One or two Chinese models*, China Analysis, ECFR, listopad 2011 r.

⁴² *Deng Xiaoping: rang yi bufenren xian fu qilai* [Deng Xiaoping: pozwólmby by inny wzbogacili się pierwsi], „Renmin Ribao”, <http://cpc.people.com.cn/GB/34136/2569304.html>.

O roli regionów w polityce władz centralnych świadczy też obecność szefów czy reprezentantów prowincji na ważnych wydarzeniach organizowanych przez władze centralne, państwowe i partyjne. Przykładem może być ostatnia partyjna konferencja o polityce zagranicznej z czerwca 2018 r., w której oprócz przedstawicieli ministerstw i innych agend rządowych uczestniczył szef prowincji Guangdong. Także w spotkaniu podsumowującym pięć lat inicjatywy Pasa i Szlaku (sierpień 2018 r.) udział wzięli delegaci prowincji Zhejiang, Chongqing, Syczuan, Sinkiang oraz Szanghaju. O znaczeniu regionów lądowych centralnej i zachodniej części kraju dla władz w Pekinie mogą świadczyć wizyty ich najwyższych przedstawicieli, również Xi Jinpinga, na regionalnych posiedzeniach w czasie sesji chińskiego parlamentu (OZPL). Xi na 2. sesji OZPL 13. kadencji (marzec 2019 r.) odwiedził posiedzenia prowincji: Fujian, Henan, Mongolii Wewnętrznej i Gansu. Taki wybór może świadczyć o znaczeniu regionów lądowych w centralnej i zachodniej części kraju dla władz ChRL.

Większa **samodzielność regionów nie zmienia ich zależności od polityki rządu** i wspomnianego „podziału pracy”. Co więcej, inicjatywa Pasa i Szlaku, pomimo jej faktycznego charakteru *bottom-up*, jest wykorzystywana jako mechanizm koordynowania relacji między regionami a władzami centralnymi⁴³. Wskazuje jednak na większe możliwości władz lokalnych negocjowania polityki z rządem w Pekinie. Ma to duże znaczenie, jeśli chodzi o chińską paradyplomację. Władze lokalne, dla których w relacjach międzynarodowych najważniejsze są kwestie ekonomiczne⁴⁴, mogą wywierać presję na władze centralne, gdy te wymagają od chińskich regionów działań niezgodnych z ich interesami lub takie działania prowadzą. Przykładem jest prowincja Szantung, która współpracując z regionami japońskimi i pozyskując od swoich partnerów inwestycje, próbowała wpływać na rząd centralny ChRL, by złagodził politykę wobec Japonii, niekorzystnie odbijającą się na gospodarce prowincji⁴⁵. O rosnącej autonomiczności władz regionalnych świadczyły też naciski prowincji Guangdong w latach 90., by Chiny nie zawierały z USA umowy o transporcie⁴⁶. Pomimo zatem formalnej centralizacji, szczególnie podkreślanej za rządów Xi Jinpinga, pełna i ścisła kontrola działań paradyplomatycznych regionów nie jest możliwa. Sytuacja ta jest egzemplifikacją chińskiego powiedzenia „góry wysokie, cesarz daleko” (山高皇帝远), które oznacza trudności w kontrolowaniu przez władze centralne władz lokalnych.

Ze względu na unitarny charakter państwa i „podział pracy” konkretna aktywność regionu wymaga zgody władz w Pekinie. Sposobem kontroli nad regionami może być (i jest) zmniejszanie środków finansowych na działalność międzynarodową (np. budżetów wyjazdowych przedstawicieli prowincji).

Do stosowanych narzędzi należy zaliczyć zgodę na **otwieranie przedstawicielstw** innych państw w chińskich regionach – zarówno konsulatów, jak i biur regionów, czego przykładem może być biuro województwa łódzkiego w Chengdu. Inne narzędzia to **miasta partnerskie**, a także otwieranie **bezpośrednich połączeń lotniczych pasażerskich i kolejowych cargo** (np. Łódź–Chengdu, Chongqing–Duisburg, Yiwu–Madryt), organizowanie **targów i wystaw (expo)** sprofilowanych dla regionów partnerskich (np. Syczuan i Chengdu, a także Ningbo występują w roli *showroomu* dla produktów z Europy Środkowej i Wschodniej)⁴⁷.

Ważną formą aktywności regionów chińskich są **wizyty przedstawicieli** prowincji (np. wizyta szefa KPCh Syczuanu w Łodzi i Kutnie w 2016 r.), biura za granicą (np. Syczuanu w Łodzi),

⁴³ D. Mierzejewski, *The roles of local governments in the New Silk Road*, w: C. Mendes (red.), *China's New Silk Road. An Emerging World Order*, Routledge, New York 2018, s. 137.

⁴⁴ T. Summers, *China's Regions in an Era of Globalization*, *op. cit.*, s. 109.

⁴⁵ D. Mierzejewski, *Channeling Foreign Policy Through Local Activities in China*, *op. cit.*, s. 95.

⁴⁶ T. Summers, *China's Regions in an Era of Globalization*, *op. cit.*, s. 44.

⁴⁷ O współpracy Syczuanu z Polską patrz: D. Mierzejewski, *The roles of local governments in the New Silk Road*, *op. cit.*, s. 141–148; D. Mierzejewski, B. Kowalski, P. Ciborek, *Aktywność gospodarcza i polityczna Chińskiej Republiki Ludowej w regionie Europy Środkowej i Wschodniej*, Raport Ośrodka Spraw Azjatyckich, Łódź 2018, s. 18–31.

uczestnictwo w forach regionalnych zarówno dwustronnych (np. Forum Regionów Polska–Chiny), jak i wielostronnych (np. w stowarzyszeniu liderów lokalnych 16+1, które ma siedzibę w Czechach)⁴⁸. Istotne jest znalezienie partnera regionalnego, który swoim **profilem odpowiada potrzebom** danej prowincji, np. pod względem możliwości eksportowych, pozyskiwania technologii czy wiedzy na dany temat (np. z Liverpoolu – o specjalnych strefach ekonomicznych).

⁴⁸ *Ibidem*, s. 14–18, 31–38.

ROZDZIAŁ 2. SPECJALIZACJA W PARADYPLOMACJI UE–CHINY. STUDIA PRZYPADKÓW

Po analizie wyników z pierwszego etapu projektu (badań ankietowych) w każdym z badanych państw wybrano po dwie jednostki samorządowe⁴⁹, z których przedstawicielami przeprowadzono wywiady pogłębione. Wytypowane regiony wyróżniały się intensywnością kontaktów, mierzoną liczbą aktywnych partnerstw, długą tradycją współpracy lub też inną charakterystyczną aktywnością w relacjach z Chinami. Poniższe opisy oparte są głównie na informacjach uzyskanych podczas wywiadów z osobami odpowiedzialnymi za kontakty z chińskimi partnerami, ich ocenach bieżącej sytuacji i perspektyw. Dodatkowo opis uzupełniany został o informacje ze stron internetowych, artykułów prasowych czy dostępnych dokumentów.

2.1. Kraj Loary

Kraj Loary to jeden z 13 francuskich regionów. Jest położony w zachodniej części kraju, liczy blisko 3,8 mln mieszkańców. To piąty region Francji pod względem PKB per capita. Do największych miast, obok stolicy Nantes, należą Angers i Le Mans. W 2015 r. po wyborze nowych władz w regionie zmieniono podejście do kontaktów zewnętrznych. Kraj Loary przyjął strategię współpracy międzynarodowej na lata 2016–2021⁵⁰. W dokumencie wskazano na prymat współpracy gospodarczej prowadzącej do rozwoju regionu oraz wyznaczono trzy priorytetowe kierunki geograficzne: Ameryka Północna, Afryka Wschodnia i Azja. Jak zauważył przedstawiciel regionu:

„[...] nie można ignorować Chin, ponieważ Chiny to ponad miliard ludzi. Dzisiaj mamy co najmniej 500 milionów ludzi, którzy mogą wydawać pieniądze, podróżują do innych krajów. Nie możemy tego zignorować, ale jednocześnie musimy być realistami”⁵¹.

Zdaniem władz regionu współpracę z Chinami należy traktować jako długookresową inwestycję, w której istotne jest zrozumienie ich kultury i sposobu myślenia. Kraj Loary współpracuje z prowincją Szantung od 2006 r., kiedy otwarto przedstawicielstwo regionu w mieście Qingdao. Kontakty obejmowały zarówno sferę gospodarczą, jak i kulturę, edukację i zdrowie. W 2016 r. zdecydowano się na zmianę formuły współpracy. Zamknięto przedstawicielstwa regionu w Chinach (poza Qingdao było jeszcze w Pekinie), gdyż funkcjonowanie biur oceniono jako mało efektywne i zbyt kosztowne. Obecnie utrzymywany jest wciąż kontakt z Szantungiem, ale nie ma on charakteru formalnej współpracy (nie ma np. oficjalnych wizyt władz regionów ani podpisywania kolejnych umów).

Cechy charakterystyczne

- **Tylko dyplomacja gospodarcza.** Władze regionu w relacjach z Chinami koncentrują się na aspektach ekonomicznych. Przedsiębiorcom uczestniczącym w misjach gospodarczych (średnio dwa razy w roku) czy innych wydarzeniach organizowanych przez region oferuje się dofinansowanie kosztów podróży. Władze Kraju Loary zajmują się przede wszystkim rozwojem handlu, a w kwestii inwestycji współpracują z regionalną agencją rozwoju (Development Regional Agency). Ważnym partnerem stał się Business France, krajowa agencja promocji eksportu i inwestycji, powstała w 2015 r. Przedstawiciel regionu dołączył do biura

⁴⁹ We Włoszech i Wielkiej Brytanii przeprowadzono po jednym wywiadzie. Natomiast Szkocja opracowana została na podstawie nowej strategii wobec Chin opublikowanej w czerwcu 2018 r.

⁵⁰ *Feuille de route internationale pour la periode 2016–2021.*

⁵¹ Wywiad z przedstawicielem regionu Kraj Loary.

BF w Hongkongu, by mieć kontakt nie tylko z chińskimi miastami i prowincjami, lecz także z partnerami z innych azjatyckich państw.

- **Wiedza o warunkach prowadzenia biznesu.** Uznając, że ważnym wsparciem dla przedsiębiorców będzie zapewnienie im odpowiednich informacji, region przygotował przewodnik, rodzaj strategii dla biznesu. Prowadzona jest też baza danych „the BOOK” dla przedsiębiorców i władz regionu na temat chińskich inwestycji w Kraju Loary oraz francuskich w Chinach.
- **Całe Chiny.** Region postanowił odejść od sformalizowanej współpracy w ramach partnerstwa na rzecz kontaktów nieformalnych z różnymi prowincjami. Szczególnie zainteresowany jest inwestowaniem w relacje z regionami na wschodzie ChRL. Chiny traktowane są jako jeden duży rynek, na który mogą wchodzić firmy z Kraju Loary.

„Nie utrzymujemy już relacji, którą można by nazwać «współpraca». Teraz jest to «partnerstwo ekonomiczne» z całym Chinami”⁵².

- **Pas i Szlak.** Władze regionu przyglądają się też rozwojowi inicjatywy Pasa i Szlaku, którą postrzegają jako szansę na nowe przedsięwzięcia gospodarcze, nie tylko w Chinach, lecz także w innych częściach Azji.

„To, co nazywamy Jedwabnym Szlakiem, to jest nowe ogniwo do organizacji biznesu. Musimy się temu przyjrzeć, ponieważ jest to nowy sposób prowadzenia interesów, nie tylko biznesu, ale myślę, że sposób, by kontrolować resztę Azji”⁵³.

- **Profesjonalizacja i specjalizacja.** W ostatnich latach widać zmiany w organizacji chińskich delegacji. Wizyty są lepiej przygotowane, doprecyzowane są tematy, które podnosi strona chińska. Dzięki temu spotkania są bardziej konkretne.

Wyzwania i perspektywy

- **Jednostronne zaangażowanie.** Liczne delegacje z Chin, rozmowy, podjęte działania nie przekładają się na konkretne wyniki (inwestycje, kontrakty). Przez lata region intensywnie promował własne przedsiębiorstwa i kulturę, ale to również nie przynosiło rezultatów, przede wszystkim zwiększenia eksportu. Partnerzy z Chin nastawieni byli na gromadzenie informacji i wiedzy, niekoniecznie na ich udostępnianie.

„Wydaliśmy dużo pieniędzy jako region, promując naszą produkcję, kulturę i tak dalej. Uważamy, że wydaliśmy zbyt dużo środków, straciliśmy zbyt wiele czasu, i nie mamy z tego korzyści. Chińczycy chętnie zbierają informacje, ale sami się nimi z nami nie dzielą. Dlatego zmieniliśmy nieco nasz punkt widzenia”⁵⁴.

- **Perspektywiczne branże.** W czerwcu 2018 r. Chiny zniosły embargo na import **wołowiny** z Francji, co jest istotne dla regionu, który specjalizuje się w hodowli zwierząt. Widząc zmiany zachodzące w społeczeństwie chińskim (np. starzenie się społeczeństwa, problem z opieką nad osobami starszymi), region propaguje swoje doświadczenia w **ochronie zdrowia** oraz **gospodarce senioralnej** (*silver economy*). Wśród innych branż zainteresowanych rynkiem chińskim są firmy związane ze **sportem, smart green i smart factory**. W Kraju Loary organizuje się co roku międzynarodową konferencję zajmującą się „inteligentną fabryką” Laval Virtual. W 2017 r. po raz pierwszy Francuzi współorganizowali konferencję Laval Virtual Asia w Qingdao (prowincja Szantung).
- **Unia Europejska.** Kraj Loary nie korzystał dotąd ze wsparcia UE w rozwoju swoich relacji z Chinami, ponieważ nie ma wiedzy o programach, które można by wykorzystać do takiej współpracy. Dodatkowo wskazuje na utrudnienia, jak skomplikowane i długie procedury,

⁵² *Ibidem.*

⁵³ *Ibidem.*

⁵⁴ *Ibidem.*

przy korzystaniu z europejskich funduszy. Nie wyklucza jednak, że gdyby pojawiło się takie wsparcie z przyjaznymi procedurami, ukierunkowane na współpracę z Chinami, to by z niego skorzystali.

2.2. Owernia-Rodan-Alpy

Region powstał w wyniku reformy terytorialnej we Francji w 2016 r. z połączenia dwóch regionów: Owernii i Rodanu-Alpy. Stolicą nowej jednostki jest Lyon. Do większych miast należą Grenoble, Saint-Etienne i Clermont-Ferrand. Pod względem liczby mieszkańców (blisko 8 mln) stanowi drugi najliczniejszy region we Francji (po Île-de-France). Drugie miejsce zajmuje też pod względem znaczenia gospodarczego – udziału w PKB państwa (11,4%), inwestycji zagranicznych oraz jako centrum badawcze. Mając ponad 600 laboratoriów z 40 tys. naukowców region „stworzył innowacyjny ekosystem” powiązanych ze sobą 18 klastrów, francuskich „Tech cities” i konkurujących ze sobą centrów⁵⁵.

Region postrzega Chiny jako swój strategiczny kierunek współpracy. Pierwszy kontakt nawiązany został w 1986 r. z Szanghajem z inicjatywy ówczesnego prezydenta Rodanu-Alpy. Formalizacja kontaktu miała ułatwić relacje gospodarcze lokalnym przedsiębiorcom, a także współpracę akademicką. Badacze z regionu, szczególnie z Grenoble, mieli już nawiązane relacje z uczelniami w Szanghaju. Dodatkowo w 1991 r. zdecydowano się otworzyć tam przedstawicielstwo Rodanu-Alpy. Partnerstwo było później odnawiane. Nowe władze regionu Owernia-Rodan-Alpy podpisały ponownie umowę w 2017 r.

W 2017 r. zawarto nową umowę partnerską z prowincją Hebei. Inicjatywa zrodziła się w związku z przygotowaniem się Chin do zimowych igrzysk olimpijskich 2022 r. i chęcią skorzystania z doświadczeń regionu francuskiego w organizacji takiego wydarzenia. Wspólne działania mają też dotyczyć zdrowia, ochrony środowiska, współpracy akademickiej oraz rozwoju nowych technologii.

Cechy charakterystyczne

- **Współpraca akademicka.** Kontakty badaczy z Grenoble z uczelniami w Szanghaju stały się początkiem wieloletniego współdziałania, które przedstawiciel regionu ocenił w 2018 r. jako przykład najbardziej udanego projektu. Co roku ze środków własnych organizowane są konkursy dla studentów i badaczy z regionu i prowadzonych jest po kilkanaście projektów z Szanghajem. Przykładowo finansowane są pobyty francuskich lekarzy, nauczycieli uczących medycznego języka francuskiego w szanghajskim Jiaotong University.
- **Klustry.** Region kładzie duży nacisk na innowacyjność, szczególnie w ochronie środowiska, i zaangażowanie regionalnych firm i klastrów. Przedstawiciele klastrów, w tym Lyonbiopole (globalny klaster o profilu medycznym), nawiązali współpracę z partnerami z Chin.
- **Wsparcie przedsiębiorstw.** Region zorientowany jest na wsparcie kontaktów z chińskimi partnerami regionalnych przedsiębiorstw i klastrów. Ze środków własnych dofinansowuje ich udział w misjach gospodarczych do Chin. Dotychczas finansowanie wyjazdów czy też zaproszeń do składania wniosków przez przedsiębiorców łatwiej było zorganizować ze środków własnych, niż starać się o finansowanie ze środków unijnych.
- **Współpraca z rządem.** W kontaktach z Chinami ważną rolę odgrywa współpraca z rządem francuskim. Przedstawiciele regionu uczestniczą w cyklicznych konsultacjach z podmiotami centralnymi, także przy okazji kolejnych wizyt chińskich delegacji.

⁵⁵ *Mapping France. The dynamism of France's regions through investment by French and foreign companies, International Business Summit, 21 stycznia 2019 r., www.businessfrance.fr.*

„Czasami prosimy rząd krajowy, aby pomógł nam ocenić propozycję delegacji z Chin, zidentyfikować «dobrą delegację», ponieważ czasami poświęcamy dużo czasu na organizację programów chińskich partnerów”⁵⁶.

Wyzwania i perspektywy

- **Uwarunkowania polityczne w samorządach francuskich.** Różne opcje polityczne rządzących w regionie i jego stolicy utrudniają synergię działań Owernii-Rodanu-Alpy i Lyonu wobec Chin. Władze miasta i regionu organizują niezależne wyjazdy i spotkania z partnerami zagranicznymi, nie łącząc i nie koordynując swoich inicjatyw.
- **Uwarunkowanie po stronie chińskiej.** Utrudnieniem w relacjach jest **brak ciągłości** w kontaktach urzędników z obu krajów. Zmieniają się departamenty i odpowiedzialni za współpracę po stronie chińskiej. Różne osoby przyjeżdżają na kolejne spotkania w ramach prowadzonej już współpracy. Zdarzają się też utrudnienia w bieżących kontaktach związane z polityką w Chinach i ingerencją władz centralnych, które decydują np. o wstrzymaniu pozwoleń na delegacje zagraniczne. Co więcej, przedstawiciele regionu nie zawsze są w stanie ocenić, jakie są cele kolejnych wizyt delegacji chińskich, które często w czasie jednego pobytu w Europie objeżdżają wiele regionów z różnych państw.
- **Zmiana podejścia Chin do współpracy.** Chińskie delegacje rzadziej przyjeżdżają z wizytami, są też mniej liczne, za to bardziej zorientowane na konkretne działania.
- **Przedstawiciele regionu mają świadomość zmian i wyzwań,** jakie rodzi współpraca z partnerami w Chinach (np. obawiają się transferu własnych technologii do Chin). Uważają jednak, że należy podejmować wspólne inicjatywy. Istotna jest wiedza na temat partnerów oraz dbanie, by współpraca przynosiła korzyści obu stronom.

„Musimy nadal z nimi współpracować, ale musimy mocno bronić naszych interesów. Myślę więc, że w przyszłości nadal będziemy utrzymywać stosunki, ale będziemy bardziej świadomi. Zanim delegacja uda się do Chin, przygotowuje się, to kwestia wzajemnej wiedzy [...]. Musimy jeździć do Chin, aby je zrozumieć. Im bardziej się poznamy, tym bardziej znajdziemy rozwiązania do dobrej współpracy”⁵⁷.

- **Nowy model reprezentacji regionu.** W 2017 r. zdecydowano o zamknięciu biura w Szanghaju. Planowana jest natomiast inna formuła wsparcia podmiotów z francuskiego regionu. Władze zamierzają podjąć współpracę z jedną z francuskich instytucji, która będzie reprezentowała Owernię w Chinach (prawdopodobnie będzie to Biznes France lub Izba Handlowa).
- **Potrzeba spójnej unijnej polityki wobec Chin,** co będzie się też przekładało na działania poszczególnych władz regionalnych z krajów UE. Rynek chiński powinien być bardziej otwarty, a Europa powinna zdefiniować wyraźnie swoje cele.

„Myślę, że musi to być strategiczna polityka wobec Chin w dziedzinie inwestycji, Unia Europejska musi przyjrzeć się temu projektowi [chińskim inwestycjom w UE], wyjaśnić chińskiemu rządowi, czego potrzebujemy, i bronić naszych interesów, w tym europejskich przedsiębiorstw strategicznych z każdego państwa członkowskiego, ponieważ myślę, że wszyscy mamy ten sam problem”⁵⁸.

⁵⁶ Wywiad z przedstawicielem regionu Owernia-Rodan-Alpy.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Ibidem*.

2.3. Kastylia i León

Kastylia i León jest autonomiczną wspólnotą w północno-zachodniej Hiszpanii, największym regionem kraju bez dostępu do morza. Stolicą jest Valladolid, a do największych miast należą Burgos, Salamanka i León. Kastylia i León zaliczana jest do grupy ośmiu historycznych regionów Hiszpanii (pozostałe to Madryt, Kastylia-La Mancha, Estremadura, Murcja, Kantabria, La Roja i Aragonia). Ponad 60% wszystkich zabytków Hiszpanii znajduje się właśnie w tym regionie. Avila, Salamanka i Segovia są wpisane na listę światowego dziedzictwa UNESCO. Ponadto jest to region, w którym narodził się język hiszpański. Historyczne dziedzictwo jest też istotne dla międzynarodowych kontaktów. Współpraca z Chinami koncentruje się na działaniach związanych z edukacją, językiem oraz kulturą.

Przedstawiciele regionu deklarują aktywną i sformalizowaną współpracę z pięcioma chińskimi miastami. Cztery z nich to stolice prowincji, a Chongqing to aglomeracja na prawach prowincji. Umowy z miastami Xiangtan (prowincja Hunan) i Chongqing zostały podpisane w 2015 r., a z Jinanem, Changchun i Nankinem w 2016 r. Chociaż do ważnych dziedzin współpracy należą gospodarka, najbardziej charakterystyczna jest współpraca w sferze nauki, kultury, sportu i turystyki. Regionalne instytucje edukacyjne odegrały rolę inicjatorów współpracy w czterech z pięciu partnerstw z Chinami. Uniwersytety z regionu zainicjowały działania w trzech przypadkach (Changchun, Chongqing, Nankin), a Ministerstwo Edukacji współpracę z jednym miastem (Jinan). W relacji z Xiangtan rolę inicjatora przyjęły władze miasta León (Tabela 10).

Tabela 10. Chińscy partnerzy wspólnoty autonomicznej Kastylia i León

	Prowincja / miasto	Status chińskiego partnera	Początek współpracy	Umowa / brak umowy	Aktywna / nieaktywna
1	Xiangtan	miasto w prowincji Hunan	2015	umowa	aktywna
2	Chongqing	miasto wydzielone	2015	umowa	aktywna
3	Jinan	miasto, stolica prowincji Szantung	2016	umowa	aktywna
4	Changchun	miasto, stolica prowincji Jilin	2016	umowa	aktywna
5	Nankin	miasto, stolica prowincji Jiangu	2016	umowa	aktywna

Źródło: opracowanie własne.

Cechy charakterystyczne

- **Edukacja i uniwersytety.** Współpraca uniwersytecka oraz nauka języka chińskiego w wybranych szkołach w regionie to główne domeny kooperacji z partnerami z Chin. Z tym wiążą się też korzyści w postaci promocji kulturalnej oraz turystycznej historycznego regionu Hiszpanii w Chinach. Dodatkowo z niektórymi prowincjami podejmowana jest współpraca gospodarcza.
- **Język.** Kursy języka chińskiego w szkołach należą obecnie do flagowych inicjatyw regionu. Czyni się starania, by miejscowe szkoły nawiązały partnerstwo ze szkołami z regionów chińskich, gdzie uczą się hiszpańskiego. Organizowane są też letnie wymiany młodzieży.
- **Współpraca z hiszpańskimi i chińskimi podmiotami państwowymi.** We współpracy dotyczącej nauki języka ważną rolę odegrało hiszpańskie Ministerstwo Edukacji, które zaprosiło wszystkie wspólnoty autonomiczne kraju, Chińskie Państwowe Biuro Międzynarodowej Promocji Języka Chińskiego (Hanban) oraz Instytut Konfucjusza na Uniwersytecie w León do współpracy. Poza nauką języka za cel postawiono też sobie poznanie chińskiej kultury. W działania Ministerstwa aktywnie włączyła się Rada ds. Edukacji wspólnoty Kastylia i León.

- **Młode partnerstwa.** Region tradycyjnie przez wiele lat współpracował między innymi z podmiotami z Ameryki Łacińskiej oraz USA i Kanady. Działania prowadzone były w zakresie edukacji, wymiany nauczycieli i uczniów. Dodatkowo podpisano wiele umów partnerskich z regionami państw UE. Z Azją Wschodnią, także z Chinami, nie było wcześniej stosunków. Kastylia postanowiła to nadrobić, nawiązując partnerstwa z Chinami w latach 2015–2016.

„Region Azji Wschodniej, Chiny, był to jedyny obszar, z którym nie było stosunków, i teraz to umożliwiamy. Uważamy to za najcenniejszy element polityki otwarcia, umiędzynarodowienia, która jest jedną z głównych osi Regionalnej Rady ds. Edukacji”⁵⁹.

Wyzwania i perspektywy

- **Programy edukacyjne i nowe formuły współpracy.** Dzięki współpracy Ministerstwa Edukacji i Uniwersytetu w Leónie region planuje rozpocząć wymianę studentów. Planowane jest też dalsze rozwijanie programów edukacyjnych. Władze podkreślają, że nowe umowy o współpracy powinny mieć szerszy zakres. Nie będą to porozumienia z poszczególnymi regionami, ale umowa ramowa, która obejmie wszystkie chińskie prowincje.
- **Finansowanie unijne.** Dotychczas nie ma programów unijnych, z których mógłby korzystać rząd wspólnoty autonomicznej, by rozwijać współpracę z Chinami. Przedstawiciele regionu postulują, że program wspierający wymianę doświadczeń w zakresie edukacji, wizyty studyjne oraz projekty badawcze na zasadzie działających w Europie programów Erasmus byłyby dobrym rozwiązaniem.

„W Kastylii i Leónie nauczanie języków i możliwość poznawania innych kultur jest czymś, co nas bardzo interesuje. To cel strategiczny naszej rady. Z tego względu otwarcie na region Azji Wschodniej to wzbogacenie naszych działań, aby nasi uczniowie i społeczeństwo byli otwarci na cały świat”⁶⁰.

2.4. Walencja

Autonomiczna wspólnota Walencji, czwarta pod względem zaludnienia (ponad 4,9 mln mieszkańców), położona jest na wybrzeżu Morza Śródziemnego po wschodniej stronie Półwyspu Iberyjskiego. Istotnym atutem regionu jest największy port w Hiszpanii oraz w basenie Morza Śródziemnego, położony w Walencji, stolicy wspólnoty. Ważnymi miastami portowymi są też Sagunto i Castellón, jedno z największych miast regionu – obok stolicy, Alicante, Elche i Gandii. Położenie geograficzne i porty mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju regionalnego i kontaktów zagranicznych.

Walencja to najbardziej doświadczony we współpracy z Chinami region hiszpański. Inicjatorem tej współpracy w latach 90. był przedstawiciel Instytutu Walencji odpowiedzialnego za rozwój eksportu. Pierwsze partnerstwo podpisano w 1994 r. z prowincją Syczuan, po wcześniej nawiązanej już współpracy między stolicami regionów Chengdu i Walencją. Ponadto w 1995 r. Walencja otworzyła swoje biuro w Hongkongu, rozpoczynając relacje handlowe. W ciągu następujących dziesięciu lat powstały nowe przedstawicielstwa regionu: w Szanghaju (1997), w Pekinie (2000) i Kantonie (2004). W 2017 r. przedstawiciele Walencji zadeklarowali dziesięć partnerstw z Chinami, jednak tylko dwa uznano za wciąż aktywne: z Syczuanem i Tiencinem. Większość nieaktywnych partnerstw, nawiązywanych jeszcze w latach 90., nigdy nie miała formalnej podstawy do współpracy (Tabela 11).

⁵⁹ Wywiad z przedstawicielem wspólnoty autonomicznej Kastylii i León.

⁶⁰ *Ibidem*.

Tabela 11. Chińscy partnerzy wspólnoty autonomicznej Walencja

	Prowincja / miasto	Status chińskiego partnera	Początek współpracy	Umowa / brak umowy	Aktywna / nieaktywna
1	Syczuan	provincja	1994	umowa	aktywna
2	Szanghaj	miasto wydzielone	1997	brak umowy	nieaktywna
3	Liaoning	provincja	2000	umowa	nieaktywna
4	Pekin	miasto wydzielone	2000	brak umowy	nieaktywna
5	Kuejczou	provincja	2007	umowa	nieaktywna
6	Kanton	miasto, stolica prowincji Guangdong	2010	umowa	nieaktywna
7	Ningxia	region autonomiczny Hui	2011	brak umowy	nieaktywna
8	Jilin	provincja	2012	brak umowy	nieaktywna
9	Wenzhou	miasto w prowincji Zhejiang	2012	brak umowy	nieaktywna
10	Fujian	provincja	2014	brak umowy	nieaktywna
11	Tiencin	miasto wydzielone	2017	umowa	aktywna

Źródło: opracowanie własne.

Cechy charakterystyczne

- **Współpraca gospodarcza.** Począwszy od pierwszych kontaktów nacisk kładziono na współpracę gospodarczą. Otwierano biura regionalne w celu promocji regionu i ułatwiania relacji biznesowych. W ostatnich latach zmieniono jednak model wsparcia. Zamknięto wszystkie biura w Chinach pełniące funkcję przedstawicielstw regionu. Rząd regionalny jest reprezentowany w Chinach przez firmę konsultingową. Decyzja o zmianie formuły była związana z kryzysem gospodarczym w Hiszpanii i regionie. Władze Walencji musiały ograniczyć wydatki. W obecnej sytuacji nie jest planowane ponowne otwieranie biur regionu w Chinach. Współpraca instytucjonalna na poziomie władz regionalnych jest kontynuowana, gdyż stanowi ważny element wsparcia relacji biznesowych.

„Wspólnota autonomiczna, która wspiera swoje lokalne firmy, przedstawia się jako stabilny i wiarygodny partner. [...] Relacje instytucjonalne są również ważne, zwłaszcza w przypadku Chin, gdzie wsparcie i potwierdzenie kontaktów politycznych jest zawsze wartością dodaną”⁶¹.

- **Istotna rola portów.** Z uwagi na położenie geograficzne Walencji nowym chińskim partnerem stało się miasto wydzielone Tiencin. To największe nadmorskie miasto i największy port w północnych Chinach. Walencja, Sagunto i Castellón, główne porty handlowe i przemysłowe, są zainteresowane rozwojem tego partnerstwa. Większość ruchu kontenerowego portu w Walencji jest zarządzana przez firmę Noatum, którą kupiła chińska spółka Cosco.
- **Współpraca miast i regionów.** Współpraca z prowincją Syczuan jest dobrym przykładem równoległego partnerstwa między regionami i ich stolicami. Prócz współpracy regionów partnerami są też stolice – Walencja i Chengdu. W maju 2017 r. podjęto decyzję o nowym porozumieniu pomiędzy miastami. Zgodnie z nim współpraca koncentruje się na kulturze, edukacji i handlu. Ważne też jest zaangażowanie uniwersytetów i instytucji kulturalnych.
- **Synergia z rządem.** Dla współpracy między wspólnotą autonomiczną Walencja a partnerami z Chin istotne są relacje na poziomie władz centralnych obu państw. W opinii władz regionu relacje między Hiszpanią a Chinami są stabilne i ułatwiają rozwój współpracy gospodarczej. Strategiczne partnerstwo wyznacza ramy współpracy całego państwa, ale też regionów.

⁶¹ Wywiad z przedstawicielem wspólnoty autonomicznej Walencja.

„Warto podkreślić, że działamy w harmonii i w porozumieniu z rządem hiszpańskim, nie na marginesie. Instytucje krajowe, takie jak Instytut Handlu Zagranicznego (Instituto de Comercio Exterior), ambasady, doradcy ds. handlu i turystyki, nasz korpus dyplomatyczny, dają nam pełne wsparcie. Dla naszej autonomicznej wspólnoty polityka zewnętrzna nie jest punktem konfrontacji, ale istotnym elementem rozwoju gospodarczego”⁶².

Wyzwania i perspektywy

- **Turystyka.** Większy nacisk kładziony jest ostatnio na turystykę. Rozwój współpracy w tej dziedzinie jest jednym z wyzwań dalszych kontaktów. Pomimo dużego zainteresowania chińskich turystów Hiszpanią region Walencji jest jednym z mniej znanych i rzadziej przez nich odwiedzanych.
- **Szansa na wzrost eksportu do Chin.** Władze regionu dostrzegają większe otwarcie Chin na import towarów z Walencji. Według danych z 2017 r. Daleki Wschód odpowiada za 48% ruchu zarządzanego przez port w Walencji; przez Walencję przechodzi ok. 50% handlu zagranicznego między Hiszpanią a Chinami. W listopadzie 2018 r. Walencja wzięła udział w China International Import Expo w Szanghaju, aby promować swój port jako kluczowy dla tranzytu ładunków z Dalekiego Wschodu w regionie Morza Śródziemnego⁶³.

„Chiny wysyłają jasną wiadomość, że nie tylko eksportują, ale są też gotowe importować”⁶⁴.

„Wiemy, że istnieje wyraźna chęć, aby podpisać umowy o imporcie produktów wysokiej jakości”⁶⁵.

2.5. Berlin

Berlin jako stolica państwa ma też status landu federalnego. Z populacją przekraczającą 3,7 mln mieszkańców jest drugim największym miastem w Unii Europejskiej po Londynie. Ma charakter kosmopolityczny, liczba cudzoziemców stale tam rośnie. W 2018 r. stanowili oni 18,5% mieszkańców. Berlin to światowa metropolia oraz ważne centrum polityczne, kulturalne i naukowe. To także istotny niemiecki ośrodek gospodarczy, choć ustępuje zamożnością Hamburgowi czy Monachium. Władze Berlina są aktywne międzynarodowo, utrzymują kontakty z 17 miastami na całym świecie. Wszystkie poza Los Angeles, z którym współpraca trwa najdłużej, bo od 1967 r., są stolicami swoich krajów. Jedynym partnerem chińskim jest Pekin.

Pierwsze porozumienie o przyjaznej współpracy zostało podpisane przez rząd Berlina Wschodniego i władze Pekinu w 1988 r. Partnerstwo potwierdzono w kwietniu 1994 r. w memorandum podpisanym przez władze zjednoczonego miasta Berlina. W kolejnych latach zawarte zostały dodatkowo umowy partnerskie między dzielnicami obu metropolii (np. dzielnica Mitte w Berlinie jest partnerem dzielnicy Chaoyang w Pekinie).

Cechy charakterystyczne

- **Różnorodność sfer współpracy.** Wśród wielu sfer współpracy dominują zagadnienia istotne dla funkcjonowania miasta, jak transport komunalny czy zarządzanie systemem opieki zdrowotnej i kulturą. Dużo uwagi poświęca się też inicjatywom na rzecz rozwoju miast z zakresu *smart cities* i start-upów. Od 1997 r. odbywają się cyklicznie Tygodnie Azji i Pacyfiku w Berlinie (Asia-Pacific Weeks Berlin APW). Jest to platforma interdyscyplinarnego, europejsko-azjatyckiego dialogu na temat m.in. *smart cities*, przemysłu 4.0, digitalizacji i innowacji. Początkowo

⁶² *Ibidem*.

⁶³ *Valenciaport exhibits at China International Import Expo, Shanghai*, www.portseurope.com.

⁶⁴ Wywiad z przedstawicielem wspólnoty autonomicznej Walencja.

⁶⁵ *Ibidem*.

spotkania organizowano co dwa lata, a od 2015 r. są już co roku. Wiązą się z nimi wydarzenia gospodarcze, kulturalne, naukowe, polityczne i społeczne. Umacnia to porozumienie Berlina z Pekinem, Dżakartą i Tokio⁶⁶.

- **Aktywne podmioty lokalne.** Do współpracy angażowane są też podmioty lokalne, organizacje społeczne, włączają się przedstawiciele kultury oraz niemieccy przedsiębiorcy. W 2018 r. wspólnie z Izłą Przemysłowo-Handlową (IHK) otwarte zostało w Pekinie biuro gospodarcze miasta, z budżetem 350 tys. euro rocznie⁶⁷.
- **Edukacja prawna.** W latach 2002–2011 Berlin organizował dwutygodniowe programy edukacyjne dla chińskich sędziów i urzędników, a w 2014 r. odbyło się specjalistyczne seminarium w tym zakresie. Działania miasta wpisują się w prowadzony od 2000 r. międzyrządowy program chińsko-niemieckiej współpracy prawnej (*Deutsch-Chinesische Programm Rechtskooperation*), w ramach którego wiele inicjatyw odbywa się w Berlinie.
- **Współpraca szkół.** Aż 18 szkół w Berlinie ma partnerstwa z chińskimi szkołami (14 z nich jest z Pekinu). Organizowane są wymiany młodzieżowe, uczniowie niemieccy poznają kulturę chińską i język.

„Dla naszych uczniów kontakty z chińskimi rówieśnikami i kulturą są integralną częścią programu nauczania języka chińskiego”⁶⁸.
- **Współpraca artystyczna.** W obu miastach odbywają się wystawy, które mają na celu integrację środowisk artystycznych i lepsze wzajemne poznanie. W 2014 r. dla uczczenia dwudziestolecia partnerstwa zorganizowano w Berlinie wystawę chińskiej sztuki współczesnej.

Wyzwania i perspektywy

- **Regulacje dotyczące działania chińskich organizacji pozarządowych,** czyli uzależnienie ich od chińskich władz centralnych, stanowią istotne przeszkody w rozwoju współpracy. Kontakty międzyludzkie, oparte na współpracy edukacyjnej i kulturalnej oraz zaangażowaniu organizacji pozarządowych z Berlina, ograniczane są przez różnice polityczne.
- **Widoczna jest profesjonalizacja kontaktów** z Chinami w ostatnich latach. Delegacje chińskie są lepiej przygotowane do wizyt, a wymiana doświadczeń staje się rzeczywiście dwustronna, gdyż wiele rozwiązań chińskich (np. dotyczących *smart cities*) jest interesujących również dla strony niemieckiej.
- **Istotnym czynnikiem rozwoju partnerstwa pozostaje stan relacji rządowych** między RFN a ChRL. Mimo że rząd federalny nie ingeruje bezpośrednio w kontakty międzynarodowe Berlina, to jednak stosunki międzyrządowe mają wpływ na rozwój współpracy z Pekinem:

„Nie możemy mówić o bezpośrednim wpływie, ale w oczywisty sposób współpraca miast korzysta na dobrych relacjach między Niemcami a Chinami”⁶⁹.

2.6. Brandenburgia

Brandenburgia to jeden z 16 krajów związkowych Niemiec ze stolicą w Poczdamie. Na terenie landu leży Berlin, wydzielony jako osobny kraj związkowy. Land zamieszkuje 2,5 mln mieszkańców. Pod względem gospodarczym Brandenburgia jest relatywnie słabo rozwinięta, odpowiada jedynie za nieco ponad 2% niemieckiego PKB. Największym miastem regionu jest

⁶⁶ *Asia-Pacific Weeks Berlin 2019*, <https://apwberlin.de>.

⁶⁷ J. Thomsen, *Ramona Pop eröffnet Auslandsbüro in Peking*, „Berliner Zeitung” z 17 kwietnia 2018 r.

⁶⁸ Wywiad z Meliną Rath-Kastrinogianni, *Das Gleiche – aber anders Schulpartnerschaften zwischen Deutschland und China*, www.austausch-macht-schule.org.

⁶⁹ Wywiad z przedstawicielem rządu kraju związkowego Berlin.

Poczdami (175 tys. mieszkańców), ale realnie głównym ośrodkiem miejskim, spełniającym funkcje metropolitalne, jest Berlin.

Brandenburgia współpracuje z chińską prowincją Hebei, która otacza Pekin jako miasto wydzielone. Pod względem położenia i specyficznego związku z miastami stołecznymi oba regiony są do siebie bardzo podobne. Oficjalna umowa podpisana została w 2015 r., ale kluczowe dla nawiązania współpracy było spotkanie byłego ministra-prezydenta Brandenburgii Matthiasa Platzecka i premiera Li Keqiang w 2013 r. Tematem spotkania było między innymi współdziałanie w zakresie odnawialnych źródeł energii. W podpisanej umowie strony zobowiązały się do współpracy w dziedzinie ochrony środowiska.

Cechy charakterystyczne

- **Odnawialne źródła energii (OZE)** są najważniejszą dziedziną współpracy. Brandenburgia, dostarczająca 10% całej produkcji energii w Niemczech, przeprowadza intensywną transformację swojego sektora energetycznego, wzmacniając w nim rolę OZE kosztem eksploatacji paliw kopalnych. Szczególnie interesujące z punktu widzenia Chińczyków są rozwijane w regionie innowacyjne technologie energetyczne. W ramach podpisanego porozumienia Hebei zamierza zbudować elektrownię hybrydową przerabiającą energię wiatrową na wodór, podobną do istniejącej już w brandenburskim mieście Prenzlau. W projekcie bierze udział między innymi niemiecki oddział firmy McPhy Energy.
- **Współpraca akademicka.** Rozwój nowoczesnych technologii energetycznych stał się podstawą kooperacji między uczelniami. W czasie wizyty premiera Brandenburgii w Chinach w październiku 2018 r. zostało podpisane porozumienie między Politechniką w Cottbus-Senftenberg (BTU) a North China Electric Power University (NCEPU). W 2018 r. Ministerstwo Nauki, Badań i Kultury landu Brandenburgia wspólnie z Departamentem Edukacji prowincji Hebei zadeklarowało wzmocnienie współpracy w dziedzinie szkolnictwa wyższego i badań. W następnym roku bbw Hochschule (The BBW University of Applied Sciences) podpisał umowę z Hebei College for Industry and Technology, największą uczelnią w prowincji mieszczącą się w mieście Shijiazhuang, w sprawie współpracy w dziedzinie edukacji akademickiej i szkoleń dla chińskich specjalistów. Warto zauważyć, że z brandenburskich kontaktów korzystają także uczelnie berlińskie, czyli formalnie z innego landu. Pokazuje to swoistą symbiozę między Brandenburgią a Berlinem.
- **Współpraca gospodarcza** to kolejna istotna płaszczyzna dwustronnych kontaktów, co potwierdza rosnąca wartość obrotów handlowych (potroiła się w ciągu ostatniej dekady). Eksport w 2017 r. sięgnął 300 mln euro. Chiny pozostają jednak dla Brandenburgii wciąż mało ważnym rynkiem zbytu, odpowiadając za niecałe 3% eksportu regionu, co jest najniższym wynikiem wśród wszystkich krajów związkowych.
- **Waga relacji politycznych na wyższym szczeblu.** Drogę do współpracy z prowincją Hebei otworzyła wizyta premiera Chin w Poczdamie, a kolejne dziedziny tej współpracy są uruchamiane przy okazji kolejnych spotkań władz regionalnych. Odróżnia to partnera chińskiego od innych kooperantów. Współpraca z Chinami postrzegana jest jako duży wysiłek administracyjny i finansowy dla landu, ale efekty pierwszych lat są w opinii władz prowincji bardzo obiecujące.

„Szczególnie w kontekście chińskim ważnym projektem współpracy muszą towarzyszyć również działania polityczne”⁷⁰.

⁷⁰ Wywiad z przedstawicielem landu Brandenburgia.

Wyzwania i perspektywy

- **Współpraca młodzieży.** Pierwsze partnerstwo międzyszkolne zawarły Gimnazjum im. Einsteina z Poczdamu i Szkoła Języków Obcych z Shijiazhuang. Brandenburgia chciała by jednak mocniej rozwinąć kontakty młodzieży z obu krajów.

„Oprócz współpracy w dziedzinie ekonomii, nauki i badań jesteśmy bardzo zainteresowani rozwojem większej liczby kontaktów między młodym pokoleniem w ramach partnerstw szkolnych. Ponadto jesteśmy w trakcie opracowywania programu wolontariatu w czasie Zimowych Igrzysk Olimpijskich w 2022 r., których gospodarzem jest Pekin, ale część konkurencji odbywać się będzie właśnie w prowincji Hebei”⁷¹.

2.7. Dolnośląskie

Dolnośląskie to siódme pod względem wielkości i piąte pod względem liczby mieszkańców (2,9 mln) województwo w Polsce. W 2015 r. jego udział w tworzeniu PKB stanowił 8,4% i dawał czwarte miejsce wśród polskich regionów. Dla województwa dolnośląskiego, położonego na południowym zachodzie Polski i graniczącego zarówno z Czechami, jak i z Niemcami współpraca międzynarodowa jest ważnym elementem rozwoju. Poza partnerstwami w krajach sąsiednich województwo ma też kooperantów w innych krajach europejskich oraz w Gruzji, w Brazylii (współpraca niezbyt aktywna) i w Chinach. Jest też aktywne w inicjatywach wielostronnych, takich jak Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej Novum oraz Partnerstwo Odry.

Region deklaruje jedno aktywne partnerstwo we wschodnich Chinach, z prowincją Anhui, położoną w dorzeczu rzek Jangcy i Żółtej (bez dostępu do morza). Z populacją 62 mln jest to ósma prowincja w Chinach pod względem liczby ludności.

Cechy charakterystyczne

- **Odnowione partnerstwo.** W 1997 r. zostało podpisane porozumienie między ówczesnym województwem wrocławskim a prowincją Anhui. Pomimo że partnerstwo dwa lata później formalnie przejęło nowo utworzone województwo dolnośląskie, długo nie były podejmowane wspólne działania. W 2017 r. strona chińska, w związku ze zbliżającą się okrągłą rocznicą pierwszego kontaktu z polskim województwem, przez polski konsul w Szanghaju zgłosiła chęć odnowienia współpracy. W 20. rocznicę podpisania umowy delegacja z Chin licząca ponad 70 osób odwiedziła stolicę Dolnego Śląska i parafowana została nowa umowa partnerska. Dokument o kooperacji odnowiła też Dolnośląska Izba Gospodarcza, która współpracę ze swoim chińskim odpowiednikiem formalnie rozpoczęła w 1997 r.
- **Współpraca gospodarcza.** Już na etapie wstępnych rozmów o zakresie partnerstwa priorytetowo potraktowano sferę gospodarczą. Znaczną część delegacji chińskiej na wiosnę 2017 r. stanowili przedsiębiorcy. W obu regionach stawia się na innowacyjność. Prowincja Anhui ma w swych celach rozwój nowych technologii, na czym zależy też władzom Dolnego Śląska. Ważnym partnerem lokalnym dla Urzędu Marszałkowskiego jest Dolnośląska Agencja Rozwoju Regionalnego, która odpowiada za wsparcie przedsiębiorczości, innowacyjności i konkurencyjności dolnośląskich przedsiębiorstw. To właśnie agencja, korzystając ze środków na promocję regionu i wsparcie internacjonalizacji lokalnych firm, organizuje wraz z Urzędem Marszałkowskim targi i spotkania b2b we Wrocławiu oraz w Chinach dla przedsiębiorców polskich i chińskich. W ostatnich latach takich wydarzeń było średnio po kilka rocznie.
- **Współpraca akademicka.** Drugim ważnym wymiarem partnerstwa jest współpraca akademicka. Podczas wizyty chińskiej delegacji we Wrocławiu zorganizowane zostało forum dla uczelni

⁷¹ *Ibidem.*

z obu regionów. Efektem było m.in. podpisanie umowy o współpracy między Uniwersytetem Medycznym im. Piastów Śląskich we Wrocławiu a Uniwersytetem z Anhui (Anhui University of Chinese Medicine).

- **Kompleksowa współpraca.** Województwo, pomimo wcześniejszych kontaktów także z innymi chińskimi prowincjami, zdecydowało się na pozostanie z jednym, odnowionym partnerstwem z Anhui. Oba regionom zależało, by relacje oprzeć na różnego typu aktywności i współdziałanie wielu podmiotów lokalnych. Przy okazji spotkania we Wrocławiu Legnica nawiązała relację z Bozhou, miastem z prowincji Anhui. Spotkania, targi są też okazją do promocji regionu i kultury. Wystawy twórców z Anhui we wrocławskich galeriach, pokazy tańca czy fotografii na rynku to też elementy rozwoju współpracy w zakresie turystyki. Wykorzystując geograficzne położenie regionu (bliskość Czech i Niemiec), województwo planuje nawiązać współpracę z krajem środkowoczeskim, którego stolicą jest Praga, by zachęcić turystów z Chin do zwiedzania zarówno Dolnego Śląska, jak i czeskiej stolicy.

Wyzwania i perspektywy

- **Brak programów unijnych ukierunkowanych na Chiny.** Inicjatywy podejmowane w ostatnich latach finansowane były przede wszystkim ze środków własnych województwa, w tym ze środków unijnych z regionalnego programu operacyjnego przeznaczonego na dyplomację gospodarczą. Przedstawiciele urzędu nie dostrzegają natomiast żadnego programu UE bezpośrednio skierowanego na współpracę z Chinami.
- **Synergia z działaniami rządu.** W kontaktach z Chinami ważne są współpraca z władzami centralnymi, placówkami dyplomatycznymi za granicą i angażowanie samorządów w inicjatywy rządowe.

„To jest bardzo podobne zarówno przy Chinach, jak i innych kierunkach, że my zawsze powtarzamy, że przy tych wizytach oficjalnych na szczeblu ministerialnym, czy też ogólnie na szczeblu państwowym, należy brać pod uwagę także ten punkt widzenia samorządowy, regionalny. Myślę, że warto też czerpać z naszych doświadczeń i wyrobionych kontaktów, bo my już mamy konkretną historię takiej współpracy”⁷².

Dobrym przykładem są fora regionów organizowane przez władze centralne i samorządy, z inicjatywy rządu. W latach 2013–2016 coroczne Forum Regionów Polska–Chiny było ważną, dobrze ocenianą przez samorządy platformą spotkań wszystkich podmiotów różnych szczebli zainteresowanych współpracą z Chinami, w tym z regionami partnerskimi.

2.8. Łódzkie

Województwo łódzkie, położone w centralnej Polsce, ma 2,5 mln mieszkańców. Stolicą regionu i największym miastem jest Łódź. Województwo od 2012 r. współpracuje z prowincją Syczuan. Równoległe miasto Łódź współpracuje z Chengdu – stolicą Syczuanu.

Pierwsze kontakty z prowincją Syczuan rozpoczęły się po podniesieniu poziomu relacji polsko-chińskich do partnerstwa strategicznego w grudniu 2011 r. Przedstawiciele chińskiej izby handlowej odwiedzili Łódź w marcu 2012 r., a relacje zostały nawiązane przy okazji tworzenia bezpośredniego towarowego połączenia kolejowego z Chinami: Chengdu–Łódź, pierwszego takiego w Polsce⁷³.

⁷² Wywiad z przedstawicielem województwa dolnośląskiego.

⁷³ D. Mierzejewski, B. Kowalski, P. Ciborek, *Aktywność gospodarcza i polityczna Chińskiej Republiki Ludowej*, op. cit., s. 35–38.

Cechy charakterystyczne

- **Pociąg cargo Łódź–Chengdu.** Władze regionu i Łodzi dostrzegły potencjał w pomysłach biznesowym średniej firmy logistycznej Hatrans z Łodzi i wsparły politycznie starania o stworzenie towarowego połączenia kolejowego. Pierwsze pociągi z Chengdu przyjechały do Łodzi w kwietniu 2013 r., tworząc połączenie alternatywne wobec transportu lotniczego i od niego tańsze oraz skracając o połowę czas przewozu w stosunku do drogi morskiej, co było korzystne dla działających w regionie firm, takich jak Dell, Gillette, P&G czy Hutchinson. Połączenie zyskało ważną pozycję na mapie kontaktów Polski z Chinami. Przedstawiciele polskiego rządu często powoływali się na ten przykład jako dowód na strategiczność relacji polsko-chińskich i efektywną współpracę władz lokalnych. Szacuje się, że w 2016 r. co trzeci pociąg przyjeżdżający z Chin do Europy rozładowywany był w Łodzi⁷⁴.
- **Współpraca władz samorządowych województwa łódzkiego i miasta Łodzi.** Władze regionu i miasta wspólnie otworzyły w 2014 r. stałe **biuro województwa łódzkiego w Chengdu**. W kontakty z Chinami osobiście zaangażowali się też regionalni liderzy polityczni: prezydent Łodzi Hanna Zdanowska i marszałek województwa Witold Stępień.

„Jestem świadoma, że dla niektórych inwestorów współpraca polityczna na poziomie lokalnym ma kluczowe znaczenie, dlatego poświęcam na to swój czas”⁷⁵.

- **Aktywność chińskich partnerów.** Syczuan we współpracy z Łodzią dostrzegł szansę na rozwój kontaktów międzynarodowych. W rezultacie region łódzki zaczął być przedstawiany w Chinach jako element inicjatywy Pasa i Szlaku, a sam Syczuan przy wsparciu chińskich władz centralnych zaczął się określać jako ta prowincja, która specjalizuje się m.in. we współpracy z Polską i innymi państwami Europy Środkowej.
- **Współpraca łódzkich władz samorządowych, biznesu i uczelni wyższych.** Władze regionu rozpoczęły promocję połączenia kolejowego wśród firm. Urząd Marszałkowski we współpracy z Łódzką Agencją Rozwoju Regionalnego oraz prywatnymi firmami konsultingowymi zaczął organizować system wsparcia eksportu produktów lokalnych przedsiębiorstw na rynek chiński. Zaowocowało to zwiększeniem liczby pociągów, które jechały do Chin z polskimi towarami.

Od początku władze regionalne współdziałały z instytucjami akademickimi w regionie, korzystając z wiedzy eksperckiej, znajomości języka i kultury chińskiej. Urząd Marszałkowski również wspierał wiele inicjatyw akademickich, takich jak stworzenie uniwersyteckiego think tanku Ośrodka Spraw Azjatyckich czy szkoły letniej dla chińskich studentów na Uniwersytecie Łódzkim – co roku bierze w niej udział ok. 150 osób.

Dzięki tej trójstronnej współpracy udało się Łodzi wypromować relacje z partnerem chińskim w taki sposób, że stały się one ogólnopolskim symbolem modelowego współdziałania polskich i chińskich władz lokalnych.

„Rozwijamy stosunki z Chinami w trzech obszarach: biznes, szkolnictwo wyższe i wymiana kulturalna. Relacje biznesowe i współpraca między uniwersytetami rozwijają się świetnie, trochę w tyle pozostają instytucje kulturalne”⁷⁶.

- **Poparcie polskiego rządu.** Polski rząd wspierał działania władz regionalnych, legitymizował je i podkreślał ich duży potencjał. W 2015 r. w Chengdu otwarto Konsulat Generalny RP. Powodem tej decyzji była dynamicznie rozwijająca się współpraca między województwem łódzkim a Syczuanem oraz Łodzią a Chengdu. W tym samym roku odbyło się w Łodzi Forum Regionów Polska–Chiny (organizowane przez władze centralne), które zgromadziło kilkuset przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych z obu krajów. Rok później marszałek

⁷⁴ T. Kamiński, *What are the factors behind the successful EU-China cooperation on the subnational level? Case study of the Łódzkie region in Poland*, „Asia Europe Journal” 2019, t. 17, s. 228.

⁷⁵ Wywiad z prezydent Łodzi Hanną Zdanowską, Łódź, 15 stycznia 2015 r.

⁷⁶ Wywiad z urzędnikiem Urzędu Marszałkowskiego w Łodzi, Łódź, 17 lipca 2017 r.

województwa łódzkiego Witold Stępień jako jedyny samorządowiec wziął udział w oficjalnej wizycie polskiego ministra spraw zagranicznych Witolda Waszczykowskiego w Chinach. W czasie wizyty minister odwiedził też Syczuan.

Wyzwania i perspektywy

- **Rosnąca konkurencja na rynkach przewozów towarowych do Chin.** W 2017 r. już 34 europejskie miasta z 12 krajów miały połączenia kolejowe z Chinami, a liczba pociągów przekroczyła 3000 rocznie i prawdopodobnie będzie znacząco rosnąć⁷⁷. W tych warunkach bez dużych inwestycji w rozwój intermodalnego centrum przeładunkowego w Łodzi miasto zostanie na mapie połączeń kolejowych zmarginalizowane.
- **Ograniczanie chińskich subsydiów dla pociągów cargo.** Obecnie rozwój transportu kolejowego jest silnie uzależniony od chińskich subsydiów eksportowych, które w przypadku niektórych regionów i operatorów mogą przekraczać nawet 50% kosztów. Rząd chiński planuje ich zmniejszenie, w tempie nawet 10% rocznie⁷⁸. Istotnym czynnikiem będzie więc skala cięć, jakich dokona Syczuan w dopłatach do kosztów połączenia z Łodzią.
- **Zmiana polityki polskiego rządu wobec Chin.** Pogorszenie relacji polsko-chińskich może negatywnie wpłynąć na rozwój dwustronnych kontaktów regionalnych, także tych między województwem łódzkim a Syczuanem. Przykładem jest decyzja władz państwowych z 2016 r. o wstrzymaniu przetargu na sprzedaż działki pod budowę terminalu przeładunkowego w Łodzi, bez jasnego uzasadnienia i konsultacji z władzami miasta. Krok ten został źle odebrany przez partnerów chińskich. W efekcie spadła dynamika kontaktów województwa i miasta Łodzi z partnerem w Chinach. Powrót do poprzedniej intensywności relacji wymaga podjęcia aktywnych działań inwestycyjnych, ale też marketingowych przez władze Łodzi.

2.9. Liverpool

Liverpool to miasto portowe i jednocześnie samorządowy region miejski (Liverpool City Region) w północno-zachodniej Anglii. Obecnie jest to czwarty największy port w Wielkiej Brytanii (po Grimsby-Immingham, Londynie i Tees-Hartlepool). Liverpool ma długie tradycje kontaktów z Chinami i najstarszą społeczność chińską w kraju, z historią od połowy XIX w., kiedy to tamtejszy port obsługiwał m.in. połączenia szybkich żaglowców (kliperów) przywożących herbatę. Wówczas Chińczycy z Szanghaju i Hongkongu byli zatrudniani w porcie przez jedną z angielskich firm. Z tych też powodów Liverpool miał dość duże China Town, szczególnie przed I wojną światową. Obecnie w Liverpoolu mieszka ok. 10 tys. Chińczyków (na ok. 500 tys. wszystkich mieszkańców).

Liverpool promuje się jako jedno z miast Wielkiej Brytanii najbardziej przychylnych Chinom. Podkreśla, że ma dwa znane kluby piłkarskie (FC Liverpool i FC Everton), ale też zasoby kulturowe, jako miejsce pochodzenia Beatlesów oraz ośrodek akademicki, badawczy i innowacyjności. Promowane jest także zaplecze logistyczne i prawne w postaci infrastruktury portowej, dobrego skomunikowania z innymi częściami Wielkiej Brytanii, a także uczestnictwa w projekcie Northern Powerhouse⁷⁹.

Spośród zbadanych 12 przypadków współpracy lokalnej w Wielkiej Brytanii Liverpool jest miastem z największą liczbą partnerów w Chinach. Współpracuje z 11 chińskimi podmiotami – prowincją Szantung oraz miastami: Szanghaj, Suzhou, Tiencin, Guiyang, Chongqing, Kunming,

⁷⁷ Xiang Bo, *Over 6,200 train trips made between China, Europe in 6 years*, „Xinhua”, 26 grudnia 2017 r.

⁷⁸ J. Suokas, *China to scale down subsidies for Europe-bound cargo trains*, „Global Times”, 19 października 2018 r., <https://gbtimes.com>.

⁷⁹ Patrz część o Wielkiej Brytanii, s. 25.

Chengdu, Qingdao, Xi'an i Dalian. Większość partnerstw została nawiązana w 2016 r. Najstarsze, działające od 1999 r., jest partnerstwo z Szanghajem (Tabela 12).

Tabela 12. Chińscy partnerzy miasta Liverpool

	Prowincja / miasto	Status chińskiego partnera	Początek współpracy	Umowa / brak umowy	Aktywna / nieaktywna
1	Szanghaj	miasto wydzielone	1999	umowa	aktywna
2	Suzhou	miasto w prowincji Jiangsu	2006	umowa	aktywna
3	Tiencin	miasto wydzielone	2016	umowa	aktywna
4	Guiyang	miasto, stolica prowincji Kuejczou	2016	umowa	aktywna
5	Chongqing	miasto wydzielone	2016	umowa	aktywna
6	Kunming	miasto, stolica prowincji Junnan	2016	umowa	aktywna
7	Chengdu	miasto, stolica prowincji Syczuan	2016	umowa	aktywna
8	Qingdao	miasto w prowincji Szantung	2016	umowa	aktywna
9	Szantung	prowincja	2016	umowa	aktywna
10	Dalian	miasto w prowincji Liaoning	brak danych	brak danych	brak danych
11	Xi'an	miasto, stolica prowincji Shaanxi	brak danych	brak danych	brak danych

Źródło: opracowanie własne.

Cechy charakterystyczne

- **Partnerstwa priorytetowe i pozostałe.** Te priorytetowe przynoszą korzyści biznesowe miastu i tworzą na jego rzecz efekt synergii. Pozostałe partnerstwa są natomiast ważne dla innych miast Northern Powerhouse oraz dla Wielkiej Brytanii.
- **Liverpool w awangardzie.** Miasto chce być modelem współpracy z chińskimi partnerami dla innych miast i rządu Wielkiej Brytanii. Chce dzięki swoim dobrym kontaktom z miastami partnerskimi, wiedzy o nich i szerzej o Chinach (np. przepisach prawnych, warunkach prowadzenia biznesu itp.) służyć innym brytyjskim podmiotom radą, jak dobrać partnerów i efektywnie z nimi współpracować.
- **Czynnik personalny.** Osoby sprawujące władzę w Liverpoolu są przekonane o konieczności jego promowania jako miasta otwartego na współpracę zagraniczną, chcącego dzielić się doświadczeniami i poszukiwać synergii. Od 2014 r. w Liverpoolu istnieje instytucja specjalnego wiceburmistrza miasta (Deputy Mayor of Liverpool – Business, Economy and Skills), któremu podlega współpraca z ChRL i który jest „twarzą” Liverpoolu w Chinach. Dzięki aktywności osób na tych stanowiskach w 2016 r. nawiązano siedem nowych partnerstw.
- **Najważniejsza gospodarka.** Nacisk jest położony na eksport do Chin i inwestycje w tym kraju oraz przyciąganie chińskich inwestycji do Liverpoolu i Wielkiej Brytanii. Miasto chce też pozyskiwać studentów i turystów, a także chińskich uczestników na cykliczną imprezę International Business Festival – wszyscy oni przynoszą miastu dochody.
- **Nauka i edukacja** – to również ważna dziedzina współpracy jak gospodarka. Przykładem jest zawarte w 2006 r. partnerstwo University of Liverpool z Xi'an Jiaotong University i wspólny kampus w Suzhou oraz program 2 + 3, czyli studia w Suzhou oraz w Liverpoolu. Inny przykład to projekt SENSOR City realizowany przez dwa uniwersytety z Liverpoolu i obejmujący badania nad technologiami sensorycznymi. Miasto rozpoczęło współpracę w ramach tego projektu z władzami i biznesem z Tiancinu.
- **Piłka nożna.** W 2018 r. władze Liverpoolu i Kunmingu podpisały porozumienie o otwarciu w Kunmingu szkoły piłkarskiej pod patronatem FC Liverpool.

- **Dzielenie się doświadczeniami.** Miasto chętnie dzieli się swoim *know-how* dot. np. stref ekonomicznych czy funkcjonowania portów. Liverpool promuje jako swoje (a także Northern Powerhouse) silne strony i możliwe dziedziny współpracy z partnerami chińskimi: usługi biznesowe, rozwiązania w portach rzecznych i morskich, logistykę, technologie sensoryczne i niskowęglowe, grafen, farmy wiatrowe *off-shore*, przemysł samochodowy i lotniczy.
- **Korzyści finansowe.** Miasto notuje korzyści finansowe dzięki rosnącej liczbie chińskich studentów, turystów i ich rodzin przyjeżdżających w odwiedziny. Według wyliczeń władz Liverpoolu rocznie jeden student wydaje na miejscu ok. 25–27 tys. funtów.
- **Inwestycje.** Są przykłady udanych inwestycji dzięki współpracy lokalnej. Chińska firma ZPMC bierze udział w rozbudowie Liverpool Peel Ports, oświetlenie w mieście jest oparte na technologii z Szanghaju, miasto zakupiło też autobusy elektryczne z technologią pochodzącą z firmy BDY z Shenzhen. Firma Henry Bath z Liverpoolu zainwestowała 50 mln funtów w wolnej strefie ekonomicznej (FTZ) w Szanghaju, budując magazyn i zatrudniając pracowników.
- **Promocja Liverpoolu i jego mocnych stron.** Do korzyści zaliczany jest sam fakt promocji miasta i jego mocnych stron, a także cech charakterystycznych czy flagowych imprez, np. International Business Festival.

Wyzwania i perspektywy

- **Brak dostatecznej wiedzy o Chinach, ich niezrozumienie oraz nieprzygotowanie do współpracy.** Brak wiedzy dotyczy np. roli chińskiego rządu w działaniach paradyplomatycznych oraz zakresu autonomii władz lokalnych. Warto także znać specjalizacje chińskich regionów, by uniknąć sytuacji, gdy chce się podjąć współpracę z nieodpowiednim dla siebie partnerem.
- **Wyzwaniem są chińskie regulacje prawne** dotyczące współpracy biznesowej. Władze lokalne powinny mieć tę wiedzę i dzielić się nią z lokalnym biznesem zainteresowanym współpracą z chińskimi partnerami.

2.10. Szkocja

Szkocja jest częścią składową Zjednoczonego Królestwa, która ma autonomiczny system rządów krajowych (Rząd i Parlament Szkocki). Leży na północy Wysp Brytyjskich, na południu graniczy z Anglią. Stolicą Szkocji jest Edynburg, ale największym miastem i ośrodkiem gospodarczym – Glasgow. Zgodnie z procesami dewolucyjnymi⁸⁰ władze części składowych Zjednoczonego Królestwa mają zróżnicowany zakres autonomii, w tym pewne możliwości utrzymywania relacji zewnętrznych (np. przedstawicielstwa regionalne w Brukseli i wybranych stolicach, biura handlowe poza Europą). Specyfikę Szkocji na tym tle wyznaczają: najszerszy zakres autonomii, obejmujący częściowo opodatkowanie i legislację, długotrwały okres sprawowania władzy przez Szkocką Partię Narodową (od 2007 r.) i najsilniejsze w Wielkiej Brytanii tendencje separatystyczne (referendum niepodległościowe w 2014 r.). Wynikała stąd znaczna ciągłość polityki władz krajowych i jednocześnie ich silna motywacja do podwyższania stopnia widoczności międzynarodowej Szkocji i autonomii w zakresie relacji zewnętrznych. Za relacje z Chinami odpowiada minister rządu szkockiego ds. Europy, migracji i rozwoju międzynarodowego (Minister for Europe, Migration and International Development).

Szkocja za jeden ze swoich priorytetów uznaje relacje z Chinami, z uwagi na ich rosnącą rolę globalną, a także zbieżność celów i programów rozwojowych ze szkockimi. O miejscu Chin w aktywności międzynarodowej Szkocji świadczą przygotowywane od 2006 r. co trzy lata strategie wobec Chin. Najnowsza, trzecia, została opublikowana w czerwcu 2018 r. Relacje z Chinami

⁸⁰ Procesy dewolucyjne oznaczają działania decentralizacyjne w częściach składowych Zjednoczonego Królestwa: Szkocji, Irlandii Płn. i Walii.

są dla Szkocji sposobem na zwiększenie swojej widoczności i przestrzeni międzynarodowej (internacjonalizacji). W Szkocji mieszka ok. 5,5 mln osób, w tym 15 tys. Chińczyków, studiuje (dane za styczeń 2018 r.) 9 tys. chińskich studentów⁸¹. W 2017 r. odwiedziło Szkocję ok. 62 tys. turystów z Chin⁸². Chiny są dla Szkocji 17. największym rynkiem eksportowym⁸³. Szkocja współpracuje z Pekinem, Szanghajem, Shenzhen, prowincją Szantung, Tiencinem i Hongkongiem. Ponadto od 30 lat Glasgow współpracuje z Dalian, a Edynburg z Xi'anem.

Cechy charakterystyczne⁸⁴

- **Rozbudowana sieć instytucjonalna** zaangażowana w kontakty z Chinami. W Pekinie w ambasadzie Wielkiej Brytanii funkcjonuje szkockie przedstawicielstwo zagraniczne (Scottish Affairs Office). Szkocja ma takie przedstawicielstwa jeszcze przy Unii Europejskiej (Bruksela), w Kanadzie (Ottawa i Toronto) i USA (Waszyngton). W Chinach ma swoje biura także Scottish Development Office, których zadaniem jest pomoc w działalności biznesowej w Szkocji (w Pekinie, Hongkongu, Szanghaju i Shenzhen). Od 20 lat w Edynburgu działa chiński konsulat.
- **Priorytet to współpraca gospodarcza**, przede wszystkim handel i wzajemne inwestycje. Szkocja chce zwiększać eksport do Chin – głównie whisky, łososia i tekstyliów jako swoich produktów flagowych.
- **Nauka i środowisko** to kolejna ważna dziedzina współpracy. Szkocja buduje swój wizerunek jako lidera w ochronie środowiska z ambitnymi celami w zakresie redukcji emisji i wykorzystania energii odnawialnej. Chce z chińskimi partnerami współpracować w ochronie siedlisk, w zakresie morskiej energii wiatrowej czy gospodarki ściekami.
- **Kultura i turystyka**. Celem jest promocja Szkocji, która może się przełożyć na rezultaty gospodarcze i pomóc w umiędzynarodowieniu czy zwiększeniu międzynarodowej widoczności kraju. Współpraca obejmuje: sztuki performatywne i wizualne, muzea i kolekcje, badania archeologiczne, literaturę, publikacje, film, sztukę i rzemiosło, dziedzictwo kulturowe, muzykę, projektowanie oprogramowania, animację i gry. Wydatki chińskich turystów w Szkocji od 2007 r. wzrosły o 414%, osiągając poziom 36 mln funtów.
- **Edukacja, nauka i innowacje** to czwarta istotna dziedzina współpracy, by zdyskontować szkockie uczelnie wyższe i poziom badań.
- **Wzrost eksportu do Chin i przykłady wzajemnych inwestycji**. W sferze gospodarczej do wymiernych korzyści można zaliczyć: wzrost eksportu łososia i 10 chińskich przedsiębiorstw działających w Szkocji, które zatrudniają ponad 2600 pracowników. Ponadto Chiny są obecnie piątym największym źródłem zagranicznych inwestycji w Szkocji.
- **Przykłady udanej współpracy naukowej i w ochronie środowiska**. Wśród korzyści można wymienić: szkocki niskowęglowy innowacyjny hub w Hongkongu, szkockie wsparcie budowy morskiej farmy wiatrowej w prowincji Guangdong, pandy z Chin w zoo w Edynburgu, współpracę szkocko-chińską w badaniach nad ziemniakiem, otwarcie w Shenzhen centrum badań nad cukrzyczą opartego na szkockim modelu opieki zdrowotnej.

⁸¹ *Scotland's International Framework China Engagement Strategy*, 2018, s. 3, 19.

⁸² *China*, www.visitbritain.org/markets/china.

⁸³ *Scotland's International...*, *op. cit.*, s. 7.

⁸⁴ Wszystkie poniższe informacje na podstawie *Scotland's International Framework China Engagement Strategy*, opublikowanej przez rząd Szkocji w czerwcu 2018 r. Władze Szkocji nie zgodziły się na wywiad, argumentując, że wszelkie niezbędne dane są zawarte we wspomnianym dokumencie. Strategia definiuje bardzo ogólnie cele strategiczne (np. *global outlook*, czy *relationship and partnership*), a w ich ramach cele operacyjne (jak zwiększenie handlu i inwestycji, dzielenie się doświadczeniami), ale bez konkretnych mierników czy harmonogramu ich osiągnięcia.

- **Przykłady współpracy kulturalnej.** Szkockie instytucje współpracują z chińskimi nad konserwacją zabytków Zakazanego Miasta w Pekinie. Podpisano też porozumienie o współpracy między Edinburgh Festivals i Shanghai International Festival.
- **Innowacje.** Edynburg i Shenzhen wspierają wymianę doświadczeń w zakresie innowacji między przedsiębiorstwami ze swoich miast. Uniwersytet Abertay nawiązał współpracę z chińską firmą Perfect World, by dzielić się ekspertyzą dot. gier video. Ponadto Strathclyde University jest gospodarzem międzynarodowego laboratorium badawczego technologii mechatronicznych i systemów kosmicznych wraz z chińskim partnerem China Academy of Launch Vehicle Technology.

2.11. Umbria

Umbria to region w środkowych Włoszech. Największym miastem i jednocześnie stolicą regionu jest licząca 150 tys. mieszkańców Perugia. Region słynie ze średniowiecznych miasteczek, takich jak Asyż czy Orvieto, a także ze swojej kuchni, produkcji oliwy z oliwek, trufli i wina.

Umbria współpracuje z kilkoma chińskimi partnerami, zarówno prowincjami (3), jak i miastami (3). Pierwsze kontakty rozpoczęły się w 1997 r. z inicjatywy strony chińskiej między niewielkim miastem z Umbrii a miasteczkiem Changning, które po latach stało się jedną z dzielnic Szanghaju. Początki kolejnego partnerstwa sięgają roku 2006. Nawiązanie współpracy było odpowiedzią władz Umbrii na inwestycję jednej z jej firm motoryzacyjnych w prowincji Szantung. W obu przypadkach partnerstwa odnawiano, odpowiednio w latach 2016 i 2012. Kontakty z pozostałymi partnerami (Junnan, Chongqing, Zhangjiajie i Hunan) nawiązano już po roku 2014 (Tabela 13).

Tabela 13. Chińscy partnerzy regionu Umbria

	Prowincja / miasto	Status chińskiego partnera	Początek współpracy	Umowa / brak umowy	Aktywna / nieaktywna
1	Changning	dzielnica Szanghaju	1997	umowa	aktywna
2	Szantung	prowincja	2006	umowa	aktywna
3	Junnan	prowincja	2015	umowa	aktywna
4	Chongqing	miasto wydzielone	2015	umowa	aktywna
5	Zhangjiajie	miasto w prowincji Hunan	2016	umowa	aktywna
6	Hunan	prowincja	2017	brak danych	aktywna

Źródło: opracowanie własne.

Cechy charakterystyczne

- **Partnerstwa regionalne na podstawie aktywności podmiotów lokalnych.** Punktem wyjścia dla partnerstw z prowincji Szantung, Junnan, Chongqing i Hunan były wcześniejsze kontakty podmiotów lokalnych. W Szantungu inicjatorem było wspomniane wcześniej przedsiębiorstwo. Władzom regionu zależało, by wykorzystać nawiązaną relację biznesową do rozwoju współpracy także na innych polach. Z kolei współpraca z prowincjami Junnan i Chongqing rozwinęła się dzięki wcześniejszym porozumieniom akademickim działającego w Perugii Uniwersytetu dla Obcokrajowców (Università per Stranieri di Perugia).
- **Sprzężenie z polityką rządu włoskiego i chińskiego.** W 2012 r. nastąpiło we Włoszech polityczne otwarcie na Chiny, symbolizowane przez pierwszą od 2006 r. wizytę włoskiego premiera w Pekinie. W tym samym roku Umbria wzięła udział w projekcie włoskiego MSZ, którego celem było nawiązanie partnerstw regionalnych w konkretnych dziedzinach. Region

uczestniczył w programie wspierającym rozwój współpracy w turystyce, ochronie dziedzictwa kulturalnego oraz w nadzorze nad jakością żywności. Efektem było m.in. uruchomienie parku technologii żywności w Chinach. Z kolei otwarcie przez MSZ konsulatu w Chongqing w 2014 r. zostało wykorzystane do rozwinięcia istniejącej już wcześniej relacji uniwersyteckiej.

- **Promocja przez kulturę.** Dla władz samorządowych ważnym celem współpracy z Chinami jest promocja regionu przez kulturę. Władze regionalne nie tylko zachęcają Chińczyków do przyjazdu do Włoch, lecz także organizują specjalne edycje swoich sztandarowych festiwali w miastach chińskich.

„W roku 2017 doprowadziliśmy do końca wszystkie formalności związane z dwoma projektami w Chinach. Pierwszy to Festival dei Due Mondi ze Spoleto, a drugi to Umbria Jazz. Te dwa festiwale są naszą wizytówką. Umbria Jazz, mimo że nie wpisuje się w popularne gusta publiczności chińskiej, odniósł tam już wielki sukces”⁸⁵.

- **Turystyka sakralna.** Umbria stawia na turystykę sakralną, a Chiny, gdzie mieszka ok. 12 mln katolików, są celem działań promocyjnych. W 2017 r. Umbrię odwiedziło ponad 89 tys. chińskich turystów, co daje jej szóste miejsce wśród wszystkich włoskich regionów.
- **Sieć partnerstw.** Zamiast koncentracji na pogłębianiu stosunków z jednym partnerem władze Umbrii zamierzają budować szeroką sieć współpracy z prowincjami chińskimi. Wiąże się to z chęcią dotarcia do jak największej liczby potencjalnych turystów oraz promocją w Chinach najważniejszych regionalnych festiwali.
- **Różne źródła finansowania.** Fundusze regionu pokrywają ok. 15–20% wydatków na współpracę z partnerami z Azji. Z własnych środków opłacane są delegacje do Chin. Większe wydarzenia są współfinansowane przez podmioty lokalne, np. uniwersytety, włoskich lub chińskich sponsorów, czy też ze środków z chińskich partnerskich prowincji. Region wykorzystuje też fundusze przeznaczone na promocję Włoch w Chinach (są to na ogół środki z programów unijnych).

Wyzwania i perspektywy

- **Różnice kulturowe i chińska biurokracja** to główne trudności w relacjach z Chinami. Pomimo zaangażowania i chęci współpracy ze strony azjatyckich partnerów, choćby przy organizacji wydarzeń kulturalnych, biurokracja i różnice kulturowe utrudniają rozmowy. Jednym z możliwych rozwiązań jest współpraca z lokalnymi przedsiębiorcami, którzy są już obecni w Chinach. Dzięki temu można wykorzystać ich kontakty i doświadczenie.

„Dlatego – tak to wygląda z mojego doświadczenia – najlepiej jest organizować coś przez przedsiębiorców, którzy już są na miejscu i dopiero za ich pośrednictwem szukać chińskich partnerów. To zupełnie inny model działania niż we wszystkich innych krajach, z którymi współpracujemy”⁸⁶.

⁸⁵ Wywiad z urzędnikiem odpowiedzialnym za współpracę z Chinami w regionie Umbria.

⁸⁶ *Ibidem*.

ROZDZIAŁ 3. PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Analiza regionalnego wymiaru relacji z Chinami sześciu największych państw UE pozwala nie tylko na charakterystykę tych kontaktów, lecz także na zidentyfikowanie czynników sprzyjających współpracy. Dodatkowo pokazuje prawdopodobne trendy, a zatem i modyfikacje, jakich można się spodziewać w najbliższych latach. Jest to skutek zarówno bardziej pragmatycznego podejścia regionów do kontaktów z partnerami z ChRL, jak i zmiany stosunku strony chińskiej do kontaktów subpaństwowych. Badanie pokazuje rolę samorządów państw UE w relacjach z Chinami i pozwala na sformułowanie kilku wniosków i rekomendacji dla Unii, jak lepiej wykorzystać te relacje oraz wspierać regiony w państwach członkowskich.

Główne wnioski

- Współpraca z partnerami z Chin stanowi ważny kierunek współpracy międzynarodowej regionów Francji, Hiszpanii, Niemiec, Polski i Włoch. Partnerstwa z Chinami deklaruje 80% regionów tych pięciu państw.
- We wszystkich badanych regionach pięciu państw i Wielkiej Brytanii we współpracy dominuje **wymiar gospodarczy i akademicki**. Aktywną kooperację zapewnia włączanie partnerów lokalnych, takich jak agencje regionalne, izby handlowe, uniwersytety oraz agencje turystyczne. Regiony wspierają internacjonalizację swoich lokalnych przedsiębiorstw, promują się wśród chińskich inwestorów, turystów i studentów.
- Nie widać dużych różnic między poszczególnymi państwami w zakresie sfer czy korzyści współpracy z partnerami chińskimi, a nawet w niej przeszkód. We wszystkich sześciu państwach rysuje się **efektywny trójkąt współpracy**, gdzie samorząd z lokalnym i regionalnym biznesem oraz podmiotami akademickimi podejmuje inicjatywy wspólnie z partnerami z Chin. W szeroko pojętej sferze gospodarczej oraz akademickiej europejskie regiony widzą też najwięcej korzyści. Niezależnie od liczby partnerstw czy stopnia aktywności najczęściej wskazywaną przeszkodą w kontaktach z Chinami są odległości i związane z tym koszty.
- We wszystkich badanych państwach widać **związek współpracy na poziomie regionów z polityką rządów wobec Chin**. Kolejne deklaracje o partnerstwie strategicznym z Chinami były impulsem dla nowych partnerstw. W niektórych państwach rządy wspierają regiony przez regularne spotkania (rząd z regionami spotyka się we Francji), czy też przez organizację forów regionów (Francja czy Polska do 2016 r.). Jednocześnie wszystkie badane podmioty podkreślają, że ich aktywność jest zgodna z kierunkami polityki zagranicznej ich państw.
- Aktywność w kontaktach z Chinami **finansowana jest najczęściej z funduszy własnych regionów**. Często są to środki unijne przeznaczone na promocję, wspieranie przedsiębiorczości lub eksportu, a nie stricte na wsparcie współpracy z Chinami.
- **Brakuje jednoznacznego stanowiska regionów w sprawie oczekiwanego przez nie wsparcia UE** ich współpracy z chińskimi prowincjami i miastami. Niektóre wskazują, że gdyby były programy finansowe przeznaczone dla tego konkretnego kierunku, skorzystałyby z takich środków. Inne zauważają, że korzystanie z funduszy unijnych nie sprawdza się w projektach z przedsiębiorstwami, gdyż procedury konkursowe są zbyt długie i skomplikowane. Przy organizacji misji gospodarczych czy targów w Chinach istotne są szybkie działania i decyzje.
- Regiony mają **świadomość zagrożeń i wyzwań** we współpracy z chińskimi partnerami, ale podkreślają, że relacje są konieczne. Akcentują potrzebę współpracy między regionami różnych państw członkowskich UE, by dzielić się informacjami.

Czynniki sprzyjające efektywnej współpracy

- **Czynnik ekonomiczny.** Perspektywy korzyści ekonomicznych to główny powód zainteresowanie regionów w państwach członkowskich współpracą z chińskimi partnerami. Regiony postrzegają współpracę głównie przez pryzmat możliwych inwestycji chińskich na ich terenie oraz wzrostu eksportu do ChRL.
- **Czynnik polityczny.** Dobre relacje z Chinami na poziomie rządowym sprzyjają współpracy subpaństwowej. Umowy dwustronne rządów, deklaracje państw UE o zainteresowaniu inicjatywą BRI czy np. wejście Polski do UE oznaczające wzmocnienie jej międzynarodowej pozycji zachęcały regiony europejskie i chińskie do współpracy. Dobrym przykładem są Włochy. Polityka włoskiego rządu wobec ChRL była decydującym czynnikiem otwarcia się regionów na nowy kierunek współpracy.
- **Czynnik ludzki.** Początki współpracy często są wynikiem zaangażowania jednej osoby (Walencja, Liverpool) przeświadczonej o konieczności relacji z Chinami jako państwem coraz ważniejszym gospodarczo i politycznie. Osoby te uważają także, że ich regiony powinny być otwarte na wymianę doświadczeń i szeroko pojętą współpracę międzynarodową. Widzą w tym korzyści ekonomiczne dla regionu i możliwość poprawy jakości życia jego mieszkańców. Aby jednak współpraca była trwała, stopniowo angażowane są kolejne osoby i podmioty lokalne zainteresowane współdziałaniem z Chinami czy tworzone stanowiska koordynatorów tych przedsięwzięć (tak dzieje się w Liverpoolu).

Trendy

- Oprócz relacji w formule dwustronnych partnerstw coraz więcej regionów wskazuje **potrzebę współpracy z różnymi prowincjami**. Nie widzą też konieczności formalizacji nowych kontaktów i są gotowe do rezygnacji z umów o partnerstwie (Kastylija, Owernia, Liverpool, Umbria).
- Przedstawiciele europejskich regionów dostrzegają **zmianę nastawienia prowincji chińskich do współpracy z UE**. Obecnie przyjeżdża mniej delegacji z Chin niż jeszcze kilka lat temu. Spotkania częściej koncentrują się na konkretnych projektach, działaniach, a nie służą jedynie zapoznaniu się, podpisaniu deklaracji czy pozyskaniu od europejskiego partnera potrzebnych informacji.
- Po stronie **europejskiej regiony rezygnują ze swoich przedstawicielstw** za granicą (Włochy, Francja, Hiszpania) ze względów ekonomicznych lub politycznych (np. pod wpływem polityki rządu krajowego). W zamian podejmują współpracę ze swoimi państwowymi agencjami, takimi jak izby handlowe, czy też z firmami konsultingowymi, które są obecne (np. mają swoje biura) w chińskich miastach.
- Władze badanych samorządów widzą duże szanse rozwoju swoich regionów dzięki współpracy z partnerami z Chin. Mają też **świadomość zagrożeń**, jakie mogą płynąć z polityki zagranicznej ChRL i chińskich inwestycji (np. przejmowanie technologii, zagrożenie dla infrastruktury krytycznej itp.).
- Regiony europejskie przy współpracy z Chinami coraz **większą wagę przywiązują do wzajemności**. Pilnują, by korzyści z kontaktów czerpały obie strony. Przykładem jest Liverpool, współpracujący z tymi regionami w Chinach, które odpowiadają mu swoim profilem, np. pod względem biznesowym czy naukowym, co stwarza szansę na obopólność korzyści.
- Regiony starają się znaleźć **swoje specjalizacje** we współpracy, **promują swoje „atuty”** i tu szukają synergii. Przykładami są: rola portów (w Walencji czy Liverpoolu), dziedzictwa UNESCO (np. promowanie turystyki w Kastylii czy Umbrii), popularyzacja dobrych uniwersytetów i szkół (Liverpool, Berlin) i promowanie nauki języka (Liverpool, Kastylija), swojego systemu prawnego (Niemcy, Berlin), kwestie klimatyczne ważne dla rządu (Niemcy, Szkocja), nisze rynkowe (technologie sensoryczne, grafen), czy też europejska piłka nożna (Liverpool).

- Regiony idą w kierunku **tworzenia własnych „brandów”, flagowych inicjatyw** we współpracy z Chinami. Przykładami są: International Business Festival (Liverpool), pociąg cargo (Łódź–Chengdu czy Madryt–Yiwu), festiwal Umbria Jazz (Umbria).
- **Rośnie rola chińskich regionów, pomimo prób centralizacji** przez przewodniczącego Xi Jinpinga. Stają się bardziej niezależne i nastawione przede wszystkim na współpracę gospodarczą z partnerami zagranicznymi. Może to oznaczać, że będą chętne do współpracy z zagranicą, jeśli nawet pogorszą się dwustronne relacje na poziomie rządowym. Gdy będzie to w interesie chińskich władz lokalnych, mogą się dystansować od chińskiej polityki centralnej lub wywierać presję na chiński rząd. Siła nacisku regionów będzie zależna od stopnia gospodarczego sprzęgnięcia z zagranicą i znaczenia regionu w chińskiej gospodarce.
- **W sytuacji wojny handlowej USA–Chiny** i sygnalizowanej przez ChRL chęci współpracy z UE (świadczą o tym ustępstwa wobec UE oraz wybranych państw członkowskich, np. Niemiec) **można się spodziewać większego zainteresowania chińskich regionów kontaktami z europejskimi partnerami**. Chińskie regiony mogą chcieć w ten sposób łagodzić skutki sporu ChRL–USA, a także pogarszającej się sytuacji ekonomicznej w Chinach. Współpraca lokalna ukierunkowana na gospodarkę może stanowić bezpieczny kanał komunikacji w sytuacji pogarszających się stosunków na poziomie rządowym, np. pod wpływem amerykańskim czy zaostrzającej się polityki UE wobec Chin.

Wnioski dla UE

- Badanie pokazało **niewielki wpływ relacji UE–Chiny na współpracę lokalną** sześciu państw unijnych z chińskimi partnerami. O ile ta współpraca jest ważnym elementem międzynarodowej aktywności samorządów, które dostają przede wszystkim wsparcie od swoich rządów centralnych, o tyle Unia nie pomaga im w wymierny sposób (np. przeznaczając fundusze na współpracę z Chinami) oraz nie analizuje kontaktów w sposób systematyczny.
- Kontakty między regionami i miastami tworzą **użyteczny kanał oddziaływania na Chiny** w zakresie promowania bardziej zrównoważonego i inkluzyjnego rozwoju, o co zabiega UE, wspierając tam reformy społeczno-gospodarcze i środowiskowe. Transfer wiedzy i najlepszych praktyk bezpośrednio na poziom lokalny, z pominięciem często upolitycznionych kontaktów na poziomie dyplomatycznym, może być bardziej skuteczny. Na przykład relacje między miastami i regionami są kluczowe w obszarze dzielenia się wiedzą ekologiczną i dotyczącą różnych sfer funkcjonowania społeczności lokalnych, jak organizacja transportu publicznego czy zarządzanie odpadami.
- Jednym z celów unijnej polityki wobec Chin jest przyciąganie do Europy wysokiej jakości chińskich inwestycji. **Władze regionalne**, które najczęściej negocjują z chińskimi partnerami potencjalne inwestycje w regionie, **powinny być w tym naturalnym partnerem dla UE**. Współpraca z podmiotami lokalnymi ma też znaczenie dla bezpieczeństwa ekonomicznego Unii, szczególnie gdy narastają obawy przed chińskimi inwestycjami, czego rezultatem jest mechanizm screeningu. Z jednej strony urzędnicy samorządowi powinni mieć świadomość możliwych zagrożeń ze strony chińskich inwestorów oraz być zaangażowani w monitorowanie chińskiej aktywności inwestycyjnej w Europie. Z drugiej – większa uwaga UE poświęcana relacjom lokalnym może usprawnić działanie unijnego screeningu dzięki szybszemu obiegowi informacji o nowych chińskich inwestycjach.
- Unii zależy także na wzmocnieniu współpracy z Chinami w zakresie badań i innowacji. Współpraca akademicka jest ważnym obszarem kontaktów stymulowanych przez władze regionalne. Dlatego **podmioty subpaństwowe powinny być włączane w unijną dyplomację naukową (science diplomacy)**.
- Unia wskazuje też na chęć **rozwoju kontaktów międzyludzkich**, przyciąganie do Europy studentów i turystów z Chin. Celem jest „wzmocnienie dialogu międzykulturowego, promocja

różnorodności kulturowej i partycypacji społecznej⁸⁷. Relacje na poziomie subpaństwowym są naturalnym miejscem wprowadzania w życie tych planów.

- Unia, aby mogła realnie wykorzystać dynamikę kontaktów z Chinami na poziomie regionów, miast i prowincji, powinna dostrzec ich znaczenie. Z przyczyn prawnych i politycznych instytucje unijne nie mogą bezpośrednio wpływać na autonomiczne władze samorządowe w Europie. **Warto, by UE monitorowała współpracę z Chinami na szczeblu regionów** i w taki sposób je wspierała, by zarówno zapewnić im korzyści, jaki i realizować cele swojej polityki wobec Pekinu. Oprócz ewentualnego wsparcia finansowego przez programy ukierunkowane geograficznie, ważne jest, by Unia wypracowała sposób komunikacji z regionami. Mogłaby się wówczas dzielić z nimi informacjami o unijnych priorytetach w relacjach z Chinami (także o zmianach swej polityki wobec ChRL), problemach w tych stosunkach i zagrożeniach.
- Z perspektywy unijnych regionów pomocne może być **stworzenie forum wymiany doświadczeń** samorządów ze współpracy z ChRL. Dałoby to im szansę na efektywniejsze działanie i realizację celów krajowej polityki wobec Chin, która na poziomie regionów koncentruje się często na wsparciu lokalnych przedsiębiorców, uniwersytetów, ale dotyczy też coraz częściej ochrony środowiska i – szerzej – zrównoważonego rozwoju.

⁸⁷ *Elements for a new EU strategy on China, op. cit., s. 10.*

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM) jest jednym z najbardziej wpływowych instytutów badawczych zajmujących się sprawami międzynarodowymi w Europie Środkowej i Wschodniej. Sytuując się pomiędzy światem polityki a niezależną analizą, PISM zapewnia wsparcie decydom i dyplomatom, inicjuje publiczną debatę ekspercką oraz upowszechnia wiedzę o współczesnych stosunkach międzynarodowych.

Działalności PISM przyświeca przekonanie, że proces podejmowania decyzji na arenie międzynarodowej powinien się opierać w jak największym stopniu na wiedzy płynącej z rzetelnych i wiarygodnych badań. PISM realizuje własne i międzynarodowe projekty badawcze, przygotowuje raporty i analizy oraz współpracuje z instytucjami o podobnym profilu na świecie.

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
The Polish Institute of International Affairs
ul. Warecka 1A
00-950 Warszawa
tel. (+48) 22 556 80 00
fax (+48) 22 556 80 99
pism@pism.pl
www.pism.pl

ISBN 978-83-66091-31-3
e-ISBN 978-83-66091-32-0