



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 121 (1563), 5 grudnia 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dyner • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Inicjatywa 16+1 i wyzwania dla współpracy Chin z Europą Środkowo-Wschodnią

Marcin Przychodniak

Mija pięć lat od powstania inicjatywy współpracy Chin z państwami Europy Środkowo-Wschodniej (format 16+1). Nadal stanowi ona raczej narzędzie wspierania interesów Chin w relacjach z poszczególnymi krajami EŚW niż forum realizacji wspólnych celów i projektów. Potwierdził to zakończony 27 listopada szósty szczyt inicjatywy w Budapeszcie, zdominowany – podobnie jak poprzednie – rywalizacją szesnastki o chińskie inwestycje i fundusze. Niewiele wskazuje na to, aby do kolejnego szczytu (jego gospodarzem w 2018 r. będzie Bułgaria) miało to ulec zmianie. Dla Polski inicjatywa 16+1 będzie atrakcyjnym instrumentem, o ile Chiny zdobędą się na wzajemność w relacjach gospodarczych.

Inicjatywę 16+1, czyli platformę współpracy Chin z państwami Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW), zainaugurowano w 2012 r. w Warszawie. Różnice potencjałów i interesów pomiędzy krajami europejskimi powodują, że do dzisiaj jest to głównie forum rywalizacji o wsparcie finansowe ze strony ChRL, zwłaszcza dla państw spoza UE. Chiny takie podejście wykorzystują do zwiększania eksportu poprzez sieć połączeń kolejowych, do promocji własnej kultury (zakładanie Instytutów Konfucjusza, fundowanie stypendiów) oraz do inwestycji infrastrukturalnych (w krajach bałkańskich) i przejęć (m.in. w Czechach i na Węgrzech). Zakończony 27 listopada br. spotkanie przywódców szesnastki i premiera ChRL w Budapeszcie wzmocniło tę logikę funkcjonowania inicjatywy.

W Budapeszcie bez zmian. Dla Węgier organizacja szczytu 16+1 to ważny element zabiegania o status głównego partnera Chin w EŚW¹. Determinacja węgierskich władz była widoczna podczas wizyty premiera Li Keqiang w Budapeszcie. Na lotnisku osobiście przywitał go premier Viktor Orbán (nie zrobił tego m.in. wobec Władimira Putina; gości dotychczas zawsze witał minister spraw zagranicznych), a podczas forum biznesowego przemawiali tylko reprezentanci Węgier i Chin.

Zarówno przebieg, jak i decyzje szczytu 16+1 nie odbiegały od poprzednich spotkań. W przemówieniu premier ChRL powtórzył deklaracje współpracy z państwami regionu w pięciu priorytetowych obszarach. Są to: handel i inwestycje (w tym większe otwarcie chińskiego rynku dla żywności z EŚW), *connectivity* (m.in. rozbudowa połączeń kolejowych i lotniczych oraz utworzenie centrum logistycznego), produkcja przemysłowa i sektor energetyczny, kontakty międzyludzkie (stypendia, turystyka), współpraca finansowa. W zakres tej ostatniej mają wchodzić kredyty udzielane przez powstające konsorcjum bankowe (na poziomie 2 mld euro), a także inwestycje w ramach drugiej fazy funduszu inwestycyjnego Chiny–EŚW (1 mld euro).

Odzwierciedleniem chińskich deklaracji są dwa dokumenty końcowe szczytu – tzw. wytyczne budapeszteńskie, zawierające priorytety współpracy w 2018 r., oraz podsumowanie dokonań 16+1

¹ V. Jóźwiak, *Rola Chin w polityce zagranicznej Węgier*, „Biuletyn PISM”, nr 71 (1513), 21 lipca 2017 r.

przez pięć lat istnienia. Ten ostatni materiał zawiera listę spotkań, targów i imprez kulturalnych, które nie przyniosły szesnastce wymiernych korzyści gospodarczych. Różnice interesów powodują jednak, że np. Węgry czy Serbia nadal uważają ofertę ChRL (w tym kapitałową) za korzystną. Przykładowo węgierski rząd podjął decyzję o przystąpieniu do drugiej fazy funduszu Chin–EŚW, w przeciwieństwie do Polski, która uznała jego warunki za nieatrakcyjne. Nie zadeklarowała także organizacji żadnego z planowanych wydarzeń w ramach wytycznych budapeszteńskich. Jest tam wymieniana jedynie w kontekście inicjatyw, które już się odbyły.

Zarazem cenną z punktu widzenia Polski decyzją szczytu w Budapeszcie jest uznanie roku 2018 za rok współpracy władz lokalnych. W Polsce jest to jedna z priorytetowych sfer rozwoju relacji z Chinami – np. województwa łódzkie i pomorskie otworzyły tam swoje przedstawicielstwa.

Nowe wyzwania. W Budapeszcie skupiono się na dotychczasowych wymiarach współpracy, pomijając nowe wyzwania dla inicjatywy 16+1. Po pierwsze, nie jest jasne jej miejsce w ramach chińskiej inicjatywy Pasa i Szlaku (Belt and Road Initiative – BRI). Obie dotyczą tych samych obszarów współpracy, a dużo większe znaczenie BRI (w związku z wpisaniem jej do statutu KPCh podczas XIX zjazdu partii) oznacza, że to na jej realizacji skoncentrują się instytucje ChRL. Strona chińska może więc wykorzystać EŚW do przetestowania wybranych rozwiązań przed wdrożeniem w BRI. Wskazuje na to m.in. dokument końcowy szczytu w Budapeszcie, w którym – w odróżnieniu od wytycznych z Rygi z 2016 r. – na początku umieszczono deklarację udziału szesnastki w BRI.

Po drugie, coraz bardziej napięte są stosunki między UE a Chinami. Powodem są m.in. negocjacje umowy inwestycyjnej, a także plany restrukcji UE wobec przejęć i fuzji dokonywanych przez chińskie firmy. Komisja Europejska chce więc utrzymać jedność Unii w polityce wobec ChRL, a inicjatywę 16+1 postrzega jako zagrożenie, szczególnie w obliczu ekspansywnej polityki inwestycyjnej Chin. Urzędnicy KE powołują się np. na wypowiedzi polityków węgierskich prezentujących ChRL jako alternatywę dla funduszy unijnych. W ocenie KE Chiny mogą wykorzystywać swoje zaangażowanie gospodarcze (także w ramach 16+1) jako narzędzie wpływu na kraje UE, czego przykładem były m.in. naciski Chin związane z negocjacjami deklaracji handlowej podczas forum Pasa i Szlaku w Pekinie w maju br. Duże kontrowersje, także w kontekście 16+1, wzbudziła wypowiedź ministra spraw zagranicznych Niemiec Sigmaro Gabriela. Powiedział on, że UE powinna prowadzić jedną politykę wobec Chin, a ChRL – kierować się zasadą „jednej Europy” na wzór „jednych Chin”. Strona chińska zapewnia, że jej zaangażowanie w 16+1 nie jest wymierzone w UE. Jednocześnie deklaruje, że problemy związane z chińskimi inwestycjami w ramach 16+1 oraz ich niezgodnością z przepisami UE (jak w przypadku linii kolejowej Belgrad–Budapeszt) nie dotyczą ChRL i powinny być rozwiązywane między UE a państwem członkowskim.

Po trzecie, inicjatywa 16+1 może stać się elementem rywalizacji chińsko-amerykańskiej w Europie Środkowej, co jest związane z koncepcją Trójmorza, a przede wszystkim z planami budowy w jej ramach sieci transportowej z południa na północ Europy w oparciu o porty na Adriatyku i Bałtyku. Przedstawiciele USA i Chin wzięli udział w pierwszym spotkaniu Trójmorza w Chorwacji w 2016 r. Strona chińska wyraża wsparcie dla projektu jako zbieżnego z priorytetami 16+1, co znalazło odbicie w deklaracji końcowej szczytu zarówno w Rydze w 2016 r., jak i w Budapeszcie. Dla Chin mógłby to być korzystny element sieci transportowej w ramach morskiej trasy BRI, a więc okazja do zwiększenia sprzedaży ich produktów w Europie. Chiny z zainteresowaniem przyjęły też obecność prezydenta Trumpa na szczycie Trójmorza w Warszawie w lipcu 2017 r. i jego deklaracje włączenia się w inicjatywę. Wprowadzie chińskie władze nie skomentowały wizyty, ale starały się pomniejszyć jej znaczenie m.in. poprzez informacje agencji prasowej Xinhua sugerujące pogarszanie się relacji transatlantycznych.

Wnioski. Szczyt w Budapeszcie potwierdził, że nie należy oczekiwać zwiększenia wymiaru wielostronnego 16+1, a propozycje Chin dla EŚW będą skupiać się na poziomie bilateralnym. W tym kontekście pozytywnym efektem inicjatywy jest więc utrzymanie regularnych kontaktów z władzami ChRL zarówno na szczeblu szefów rządu, jak i na niższych. Nie bez znaczenia jest również promocja EŚW w Chinach związana z zainteresowaniem chińskiej administracji i biznesu działaniami w tym regionie. Interesom ChRL (ale również usprawnieniu współpracy) służyłaby również – co sugerują chińscy eksperci – regionalizacja współpracy sektorowej. Kraje bałtyckie miałyby być odpowiedzialne za logistykę, Grupa Wyszehradzka za kooperację finansową, a Bałkany za inwestycje infrastrukturalne i energetykę.

Polska jest przez Chiny postrzegana jako nieformalny lider 16+1, ponieważ ma największe PKB i znaczenie polityczne wśród krajów EŚW. Przez pięć lat starała się podtrzymywać to przekonanie. W efekcie m.in. powierzono jej mechanizm współpracy ds. morskich, zgodnie z wytycznymi poprzedniego szczytu w Rydze. Nie zmienia to faktu, że dla Polski 16+1 stanowi jedynie dodatkowy format kontaktów z Chinami, za pomocą którego może ona intensyfikować stosunki dwustronne i próbować wspierać realizację interesów gospodarczych: zwiększać chińskie inwestycje i zmniejszać deficyt handlowy z ChRL. Obecnie jest to jednak bardziej prawdopodobne w ramach UE, jeśli tylko zdoła ona skoordynować swoją politykę wobec Chin. Inicjatywa 16+1 tej koordynacji nie ułatwia.