



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 103 (1079), 4 października 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Chińska „ofensywa” w Europie Środkowej i Wschodniej: realizacja strategii 12 punktów

Justyna Szczudlik-Tatar

Blisko półtora roku temu premier Wen Jiabao ogłosił strategię wobec Europy Środkowej i Wschodniej (EŚW). Proces implementacji tej strategii wskazuje, że ten region stał się ważnym kierunkiem polityki zagranicznej ChRL. Wspomniany dokument to dwanaście pomysłów na wzmocnienie współpracy Chin z regionem. Najprawdopodobniej pomysły krótkoterminowe i pozaekonomiczne zostaną zrealizowane jeszcze w tym roku, widoczne są jednak trudności we wdrażaniu strategii, wynikające z niedostatecznego skonsultowania propozycji z państwami EŚW. Polska powinna zainicjować dyskusję na temat lepszej chińskiej oferty dla regionu. Jednocześnie na poziomie bilateralnym należy ostrożnie analizować propozycje Chin, kładąc szczególny nacisk na cele gospodarcze.

Strategia 12 punktów. W kwietniu ubiegłego roku premier Chin Wen Jiabao ogłosił w Warszawie „12 kroków na rzecz przyjaznej współpracy z Europą Środkową i Wschodnią”. Przedstawione przez premiera propozycje można postrzegać jako chińską strategię zaangażowania w regionie (dla Chin region EŚW to 16 państw: Albania, Bośnia i Hercegowina, Bułgaria, Chorwacja, Czarnogóra, Czechy, Estonia, Macedonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Serbia, Słowacja, Słowenia i Węgry).

Strategia składa się ze średnio- i krótkoterminowych celów, wyznaczonych przez stronę chińską. Są to głównie propozycje o charakterze gospodarczym, np. linia kredytowa o wartości 10 mld dol. czy pomysł wysyłania do Europy misji gospodarczych w celu zwiększenia chińskiego importu i inwestycji. Zakłada się, że dzięki tym działaniom do 2015 r. wartość obrotów handlowych między Chinami a EŚW wzrośnie do 100 mld dol. Ponadto w ciągu pięciu lat Chiny zamierzają uruchomić w każdym z 16 państw strefy ekonomiczne, a także wzmocnić współpracę finansową, zawierając umowy o swapie walutowym i otwierając filie swoich banków. W planach jest także utworzenie doradczego komitetu ekspertów zajmującego się infrastrukturą transportową.

W dokumencie znalazły się również propozycje współpracy pozagospodarczej. Mowa jest m.in. o organizacji forum kulturalnego, ściślejszej współpracy edukacyjnej obejmującej np. stypendia (w tym na naukę chińskiego) dla studentów z EŚW i ekspertów z Chin. Strona chińska zaproponowała także utworzenie funduszu badawczego, który będzie corocznie zasilany kwotą 2 mln yuanów (ok. 327 tys. dol.). Planuje się także ściślejszą współpracę w dziedzinie turystyki oraz intensywniejsze kontakty młodych liderów z Chin i państw „szesnastki”.

Dotychczasowe dokonania. Pierwszym krokiem w realizacji „12 kroków” było utworzenie we wrześniu 2012 r. specjalnego Sekretariatu ds. Współpracy Chin z Krajami EŚW w chińskim MSZ. Jego szefem został wiceminister spraw zagranicznych Song Tao. Sekretariat jest odpowiedzialny za koordynowanie współpracy między chińskimi instytucjami zaangażowanymi w realizację strategii. Wśród nich są MSZ, Departament Współpracy Międzynarodowej przy KC KPCh, Narodowa Komisja Rozwoju i Reform, Ministerstwa: Finansów, Handlu, Transportu, Rolnictwa, Edukacji, Kultury itd. Drugim zadaniem Sekretariatu jest stała i regularna współpraca z „szesnastką”.

W procesie realizacji „12 punktów” najważniejsza jest decyzja o uruchomieniu linii kredytowej. Do tej pory China Exim Bank oraz China Development Bank zawarły umowy z Serbią, Macedonią, Bośnią i Hercegowiną oraz

Czarnogórą, trwają też rozmowy z Bułgarią i Rumunią. Chiny przyznają jednak, że państwa EŚW nie korzystają w pełni z tej oferty, co wynika głównie z tego, że warunki kredytu nie są atrakcyjne zwłaszcza dla państw unijnych. Problem dotyczy gwarancji, które zgodnie z oczekiwaniami strony chińskiej powinny być udzielone przez banki państwa wnioskującego o kredyt. Chiny domagają się również realizacji swoich inwestycji w EŚW (np. po wygraniu przetargu) w całości przez chińskie firmy i siłę roboczą.

Realizowane są także inne krótko- i średnioterminowe gospodarcze punkty strategii. Do lipca br. Chiny wysłały do EŚW ponad 30 misji gospodarczych, np. w czerwcu była z wizytą w Polsce misja z przedstawicielami z Ministerstwa Handlu. Ponadto w ubiegłym roku Bank of China otworzył swój drugi oddział na Węgrzech i pierwszy w Polsce, zaś Industrial and Commercial Bank of China (ICBC) uruchomił swój oddział w Warszawie – jest to pierwsze przedstawicielstwo tego banku w EŚW. Co więcej, we wrześniu banki centralne Chin i Węgier podpisały trzyletnią umowę swapową o wartości 10 mld yuanów (1,62 mld dol.). Podobną umowę, o wartości 2 mld yuanów (324,8 mln dol.), Chiny zawarły z Albanią. Są to pierwsze tego typu porozumienia, które Chiny podpisały z państwami EŚW.

ChRL realizuje również pomysły na współpracę pozagospodarczą, np. w ubiegłym roku państwa regionu wzięły udział w promocji produktów turystycznych w ramach targów turystycznych w Szanghaju. W tym roku zorganizowano w Chinach forum współpracy kulturalnej, spotkanie poświęcone polityce edukacyjnej oraz forum liderów regionalnych, zaś obecnie Departament Współpracy Międzynarodowej przy KC KPCh przygotowuje pierwsze forum młodych liderów, które najprawdopodobniej odbędzie się w październiku w Pekinie.

Problemy i wyzwania. Półtora roku po ogłoszeniu strategii 12 punktów proces jej wdrażania wskazuje, że EŚW stała się ważnym kierunkiem chińskiej polityki zagranicznej. Najprawdopodobniej do końca tego roku zostaną zrealizowane krótkoterminowe, głównie pozagospodarcze pomysły. Niemniej jednak wdrażanie strategii napotyka pewne trudności. Strona chińska przyznaje, że punktów nie skonsultowano dostatecznie z EŚW, przez co część z nich nie jest dla „szesnastki” atrakcyjna, jak np. linia kredytowa. Chiny rozważają modyfikację jej warunków tak, by była ona do zaakceptowania przede wszystkim dla państw unijnych. Rząd chiński planuje także rewizję innych punktów, a nawet dodanie nowych.

Inny problem wiąże się z chińską percepcją EŚW. Chiny argumentują, że „szesnastka” to byłe państwa socjalistyczne, które mają długą historię stosunków z Chinami. W rzeczywistości jest to bardzo niejednorodna grupa, której członkowie różnią się potencjałem, poziomem rozwoju gospodarczego, a nawet położeniem geograficznym. Dodatkowo pięciu spośród nich nie należy do UE. Trudno zatem w ramach „szesnastki” znaleźć wspólny mianownik w relacjach z Chinami. Każde państwo jest skoncentrowane głównie na relacjach bilateralnych, każde też wskazuje na podobne korzyści, jakie Chiny mogą odnieść, zacieśniając z nimi współpracę (np. centralne i strategiczne położenie w Europie, „brama” do innych unijnych i pozaunijnych rynków, tania, ale dobrze wykształcona siła robocza itd.). W tym sensie państwa te ze sobą konkurują, czego ostatnim przykładem była rywalizacja między Rumunią, Serbią i Bułgarią o organizację drugiego szczytu Chin–EŚW. Ostatecznie zdecydowano, że szczyt odbędzie się pod koniec listopada w Rumunii. Ponadto państwa unijne są niechętne ustanowieniu wspólnej platformy współpracy z Sekretariatem, co wynika głównie z obawy, że może to być postrzegane w UE jako podważanie unijnej polityki wobec Chin. Najprawdopodobniej jest to jedna z przyczyn ostrożnego podejścia państw unijnych do nominowania wysokich rangą koordynatorów ds. kontaktów z Sekretariatem, o co zabiega Pekin.

Wnioski i rekomendacje. Zaangażowanie Chin w EŚW jest rezultatem analizy sytuacji UE podczas kryzysu. Problemy gospodarcze na peryferiach Unii (w Grecji, Portugalii czy Hiszpanii) zwróciły uwagę Chin na Europę Środkową i Południową. Zważywszy, że rząd chiński preferuje współpracę z dużymi partnerami, ChRL „stworzyła” region EŚW składający się z 16 państw. Postrzeganie szesnastki jako jednego podmiotu i przygotowanie jednej strategii ma ułatwić kontakty z państwami EŚW. Chiny podkreślają też, że ich współpraca z EŚW jest mniej upolityczniona i bardziej pragmatyczna niż relacje z UE.

Różnice w postrzeganiu EŚW, problemy w identyfikacji potrzeb państw regionu i ich prawnych uwarunkowań (wynikających np. z przepisów unijnych) to główne powody nieporozumień między Chinami a „szesnastką”. W tej sytuacji Polska – jako największy gospodarczy partner Chin w regionie, istotny komponent EŚW i kraj o coraz lepszych relacjach z Pekinem – powinna rozważyć zainicjowanie wspólnej dyskusji w celu lepszego spożytkowania chińskich propozycji, tak by odpowiadały interesom gospodarczym 16 państw. Kraje regionu, korzystając z wagi, jaką Chiny przywiązują do relacji z EŚW, powinny otwarcie komunikować Pekinowi swoje potrzeby i warunki współpracy. Warto przed drugim szczytem rozpocząć dyskusję nt. warunków linii kredytowej czy sposobów zwiększenia chińskiego importu – najważniejszych zagadnień dla państw europejskich w ich relacjach z Chinami. Warto, by wśród uczestników debaty znaleźli się zarówno decydenci wysokiego szczebla, jak i przedstawiciele środowiska biznesu, co może pomóc w przeniesieniu dyskusji na bardziej praktyczny i operacyjny poziom. Jednocześnie Polska – pomimo unijnej retoryki o jednej polityce wobec Chin – powinna się nadal koncentrować na relacjach dwustronnych z ChRL, podobnie jak postępuje większość państw członkowskich (czego najlepszym przykładem są Niemcy). Trzeba, by Polska ostrożnie analizowała chińskie propozycje i wyraźnie komunikowała swoje interesy, kładąc szczególny nacisk na cele o charakterze gospodarczym, czyli wzrost eksportu i wzajemnych inwestycji.