



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

BIULETYN

Nr 39 (1389), 16 czerwca 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dyer • Patryk Kugiel
Zuzanna Nowak • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Polska w polityce zagranicznej Chin – nie tylko gospodarka

Justyna Szczudlik

Rozpoczynająca się w najbliższą niedzielę wizyta przewodniczącego ChRL Xi Jinpinga w Polsce i zapowiadane wzmocnienie „strategicznego partnerstwa”, a także projekty inwestycji składających się na politykę Jedwabnego Szlaku świadczą o rosnącym zainteresowaniu Chin regionem Europy Środkowej, w tym współpracą z Polską. Dotychczas uwaga Chin ogniskowała się wokół kwestii gospodarczych, ostatnio jednak Chiny zaczynają poszukiwać możliwości politycznego zdyskontowania swojej aktywności w regionie. Wiążą się z tym zarówno szanse dla Polski, w tym możliwość zwiększenia polskiego eksportu do Chin, jak i wyzwania wynikające z potrzeby koordynacji polskiej polityki zagranicznej z polityką innych europejskich partnerów oraz Stanów Zjednoczonych.

Od kilku lat rośnie znaczenie Europy Środkowej, w tym Polski, w polityce zagranicznej Chin. Z jednej strony Chiny angażują się w regionalny format współpracy wielostronnej „16+1”, zainaugurowany w 2012 r. w Warszawie w czasie wizyty premiera Wen Jiabao. W tym formacie odbywają się co roku szczyty premierów, a także liczne spotkania niższego szczebla. Od 2013 r. współpraca opiera się na tzw. wytycznych, czyli programach przyjmowanych na szczytach, a w 2015 r. przyjęto średniookresowy plan współpracy Chin–Europa Środkowa do roku 2020. Z drugiej strony, Chiny starają się wzmacniać relacje bilateralne z państwami regionu, o czym świadczy rosnąca liczba wizyt wysokiego szczebla, misji biznesowych i dynamiczny wzrost wymiany handlowej. Tylko w tym roku przewodniczący ChRL Xi Jinping złożył wizytę w Republice Czeskiej w marcu, 17 i 18 czerwca odwiedzi Serbię, a 19 i 20 – Polskę. Wszystkie trzy państwa mają status strategicznych partnerów Chin. Ponadto planowany jest także kolejny szczyt formatu „16 + 1” jesienią br. w Rydze.

W chińskiej polityce wobec Europy Środkowej Polska zajmuje ważne miejsce jako największy kraj regionu i szósta największa gospodarka UE ze stabilną sytuacją polityczną i gospodarczą, pomimo światowego kryzysu. Polska prowadzi także najbardziej wielowymiarowy i zinstytucjonalizowany dialog polityczny z Chinami. Oprócz współpracy międzyrządowej w formie corocznego dialogu strategicznego czy zainaugurowanego w 2015 r. polsko-chińskiego komitetu międzyrządowego, któremu przewodniczą ministrowie spraw zagranicznych, coraz intensywniej rozwija się współpraca na poziomie lokalnym. Współpracują ze sobą prowincje, województwa i miasta z obu państw. Co roku organizowane są fora regionów Polska–Chiny. Także rozpoczynająca się 19 czerwca wizyta przewodniczącego ChRL Xi Jinpinga w Warszawie dowodzi rosnącego zainteresowania Chin Polską, tym bardziej że dochodzi do niej zaledwie kilka miesięcy po wizycie prezydenta Andrzeja Dudy w Chinach i niespełna pięć lat po podniesieniu stosunków dwustronnych do rangi strategicznego partnerstwa.

Do tej pory rosnące chińskie zainteresowanie Europą Środkową było uwarunkowane głównie kwestiami gospodarczymi. Jednak obserwowana, szczególnie w tym roku, ofensywa dyplomatyczna Chin może świadczyć o tym, że kraje regionu są dla nich ważne także z powodów politycznych.

Po pierwsze gospodarka. Za decyzją Chin o wzmocnieniu stosunków z Polską stały przede wszystkim względy gospodarcze. Polski rynek jest stosunkowo duży i wydaje się Chinom również bardzo perspektywiczny, głównie z powodu mniejszej konkurencji niż w państwach UE o dłuższym od Polski stażu członkowskim. Centralne położenie w Europie i dobra sieć połączeń transportowych sprawiają, że Polska może być dla Chin centrum logistycznym, dystrybucyjnym, a także produkcyjnym. ChRL widzą w tym szansę na wykorzystywanie swoich wolnych mocy produkcyjnych, na które nie ma zapotrzebowania w kraju, umiędzynarodawianie przedsiębiorstw i zmniejszanie kosztów transportu. Natomiast inwestowanie w formie fuzji i przejęć (M&A) daje chińskim firmom dostęp do istniejących kanałów dystrybucji, *know-how* w dziedzinie zarządzania, istniejącej infrastruktury produkcyjnej i technologii.

Chińskie zainteresowanie to także odpowiedź na inicjatywy polskich władz, które intensyfikując relacje z ChRL, zwracają uwagę na konieczność poszukiwania przez Polskę kapitału i rynków zbytu poza Europą, wobec przewidywanego ograniczenia transferów funduszy UE oraz nasycenia europejskiego rynku. Symbolem tego podejścia jest przystąpienie Polski do utworzonego z chińskiej inicjatywy Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych. Nowy polski rząd nie tylko kontynuuje politykę wzmacniania stosunków z Chinami, lecz także poszukuje nowych form współpracy w ramach komplementarności planów rozwojowych obu państw – planu Morawieckiego i nowego chińskiego planu pięcioletniego. Obie wizje wskazują na szanse wspólnych inwestycji, szczególnie w infrastrukturę, innowacje i rozwój technologii. Chiny pozytywnie odpowiadają na takie zachęty, sugerując możliwość wspólnych projektów czy tworzenia specjalnych stref przemysłowych dedykowanych chińskim inwestorom.

Chińskie poszukiwania sojuszników politycznych. Oprócz powodów gospodarczych Polska zaczyna być dla Chin istotna także w wymiarze politycznym. Chinom zależy obecnie na pozyskaniu przychylności państw członkowskich UE, także w Europie Środkowej, wobec przygotowywanych przez Unię Europejską dwóch kluczowych decyzji: w sprawie uznania statusu gospodarki rynkowej ChRL (*market economy status* – MES) oraz stanowiska dotyczącego spornych wysp na Morzu Południowochińskim.

Przyznanie Chinom statusu gospodarki rynkowej oznaczałoby traktowanie Chin jako kraju, który eksportuje towary, przestrzegając zasad uczciwej konkurencji, a produkty eksportowe nie powstają dzięki państwowym dotacjom. Dla Unii Europejskiej przyznanie takiego statusu oznaczałoby ograniczenie możliwości wyrównywania szans dla producentów europejskich w konkurencji z podmiotami chińskimi, poprzez nakładanie ceł antydumpingowych na subsydiowany chiński eksport. Tym samym ułatwiłoby Chinom eksportowanie swojej nadprodukcji. ChRL, zdając sobie sprawę z braku jedności w UE, lobbuje państwa członkowskie UE, by je przekonać do poparcia Chin. Biorąc pod uwagę fakt, że decyzję w tej sprawie będzie podejmowała Rada Unii, uzyskanie poparcia Polski jako jednego z większych członków Wspólnoty i największego państwa w Europie Środkowej miałyby duże znaczenie dla Chin.

Drugą istotną kwestią jest przygotowywane przez UE stanowisko w sprawie sporów terytorialnych na Morzu Południowochińskim. Chiny obawiają się krytycznej reakcji Wspólnoty po ogłoszeniu w najbliższych tygodniach przez Stały Trybunał Arbitrażowy wyroku dotyczącego spornych wysp. Do składu arbitrów w sprawie powołano polskiego sędziego – prof. Stanisława Pawlaka. W 2015 r. Trybunał jednogłośnie uznał swoją właściwość w sprawie Filipin przeciwko Chinom spowodowanej przez podniesienie „historycznych praw” Chin do spornych wysp i raf oraz fakt budowy sztucznych konstrukcji na rafach. Chiny uznały, że Trybunał nie ma jurysdykcji w tej sprawie, i ogłosiły, że nie będą się stosować do wyroku. Dla Unii, która do tej pory unikała jednoznacznego stanowiska, ogłoszenie wyroku spowoduje konieczność zajęcia stanowiska w oparciu o prawo międzynarodowe. Należy oczekiwać, że UE będzie opierała swoje stanowisko na orzeczeniu Trybunału, tym bardziej że będzie ono implikować konsekwencje dla polityki dotyczącej nienaruszalności granic.

O tym, jak ważna dla Chin jest ta kwestia, szczególnie w tym roku, świadczą informacje chińskich mediów państwowych (wyrażających stanowisko rządu), które po wizytach wysokiego szczebla zwracają szczególną uwagę na stanowisko danego kraju w tej sprawie. Przykładowo po ostatniej wizycie ministra Witolda Waszczykowskiemu w Chinach agencja Xinhua próbowała przypisać Polsce poparcie dla chińskiego stanowiska w sprawie spornych wysp, co zostało szybko zdementowane w mediach społecznościowych przez polską dyplomację.

Konsekwencje dla Polski. Zbliżająca się wizyta Xi Jinpinga w Warszawie będzie okazją do wzmocnienia „strategicznego partnerstwa” i potwierdzi status Polski jako ważnego partnera Chin w tej części Europy. Będzie także kolejnym impulsem politycznym ułatwiającym relacje gospodarcze. Dobry klimat wizyty może zaowocować szczególnie ułatwieniami w dostępie do chińskiego rynku dla produktów rolno-spożywczych. Z kolei ewentualne projekty w ramach Jedwabnego Szlaku, np. finansowane przez Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych, mogłyby się przyczynić do poprawy infrastruktury i zmniejszenia różnic rozwojowych między Europą Środkową a Zachodnią. Byłby to wymierny dowód wypełniania treścią „strategicznego partnerstwa” i szansa na zmniejszenie deficytu handlowego po polskiej stronie.

Jednak wzrost chińskiego zainteresowania może przynieść także nowe wyzwania. Istnieje ryzyko, że sposób chińskiego działania, czyli np. inwestycje typu M&A czy realizowanie projektów przy wykorzystaniu chińskich firm i siły roboczej, byłby korzystny głównie dla Chin. Mogą one dzięki temu zwiększać swój eksport, pozyskiwać technologie i *know how*, nie oferując zbyt wielu korzyści dla Polski. Co więcej, napływ inwestycji i przyznanie ułatwień w handlu mogą dać Chinom narzędzie do wywierania presji na Polskę w sprawach politycznych. Wobec często sprzecznych oczekiwań i interesów UE i USA oraz Chin może to stawiać Polskę w trudnej sytuacji. Z jednej strony intensyfikacja współpracy z Chinami będzie zwiększała podatność Polski na chiński wpływ. Z drugiej strony, Polska jako członek UE i sojusznik USA musi koordynować swoje stanowisko z sojusznikami. Dlatego w dialogu z Chinami Polska powinna kłaść nacisk na zasadę wzajemności we współpracy gospodarczej i jednocześnie oddzielanie kwestii *stricto* gospodarczych od decyzji o charakterze politycznym czy prawnym. W sprawie MES należy wskazywać na spodziewane koszty i korzyści gospodarcze dla Polski, nie wykluczając przy tym poparcia pozytywnej decyzji Unii. Natomiast w kwestii Morza Południowochińskiego Polska, zdecydowanie krytykując Rosję za aneksję Krymu, powinna popierać pokojowe rozwiązanie sporu zgodne z prawem międzynarodowym i zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Ewentualne przyszłe nadinterpretacje polskiego stanowiska w tej sprawie powinny być też niezwłocznie dementowane na odpowiednim szczeblu.