



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

BIULETYN

Nr 78 (1428), 18 listopada 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) • Rafał Tarnogórski (redaktor prowadzący)
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dynier • Patryk Kugiel
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Perspektywy formatu Chiny – Europa Środkowo-Wschodnia (16+1)

Justyna Szczudlik

5 listopada w Rydze odbył się szczyt szefów rządów Chin i szesnastu państw Europy Środkowo-Wschodniej. Dominowało na nim hasło connectivity, czyli budowania szeroko rozumianych połączeń, głównie infrastrukturalnych. Efektem spotkania była próba sprecyzowania morskiego wymiaru współpracy, przede wszystkim w ramach ogłoszonej w 2015 r. inicjatywy trzech mórz: Adriatyckiego, Bałtyckiego i Czarnego, oraz decyzja o ustanowieniu w Polsce sekretariatu do spraw morskich. Dla Chin format 16+1 pozostanie narzędziem wzmacniania ich pozycji i promowania Jedwabnego Szlaku. Państwa szesnastki zaś będą go nadal wykorzystywały do zacieśniania bilateralnych relacji z Chinami.

W szczycie Chiny – Europa Środkowo-Wschodnia w Rydze, oprócz premierów państw formatu 16+1, wzięli także udział: przedstawiciel UE jako stały obserwator, reprezentanci Austrii, Szwajcarii, Grecji, Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz – z inicjatywy Łotwy – premier Białorusi. Szczyt poprzedziły spotkania bilateralne premierów. Równolegle odbyły się forum ekonomiczne oraz inauguracja pilotażowego towarowego połączenia kolejowego z chińskiego miasta Yiwu do Rygi.

Decyzje szczytu. Ze względu na niski stopień instytucjonalizacji formatu 16+1, jego podstawowym narzędziem podejmowania decyzji jest szczyt szefów rządów. Kraje szesnastki rywalizują między sobą o relacje z Chinami, dlatego nie prowadzą wobec nich wspólnej polityki. Utrudnia to też formuła grupująca zarówno państwa unijne, jak i te spoza UE.

Najważniejsze decyzje zostały zapisane w tzw. wytycznych ryzyk. Zawierają one podsumowanie działań z ostatniego roku i wyznaczają cele na rok następny. Po raz pierwszy przyjęto także deklarację ze szczytu – tzw. deklarację ryzyk. W wytycznych podjęto próbę wypracowania synergii między formatem 16+1 a relacjami chińsko-unijnymi. Dlatego zwraca się uwagę, że działania w dziedzinie infrastruktury transportowej i logistyki – głównego tematu szczytu – są zgodne z tzw. platformą na rzecz łączności UE-Chiny (EU-China Connectivity Platform), uruchomioną we wrześniu 2015 r. przez Komisję Europejską. Celem platformy jest poszukiwanie punktów stycznych z inicjatywą Jedwabnego Szlaku oraz z unijnymi propozycjami związanymi z *connectivity*, takimi jak plan inwestycyjny dla Europy, czy przyjętymi w połowie 2015 r. nowymi założeniami w ramach Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T).

W tym roku kwestia *connectivity* przeważała nad handlem. Szczególny nacisk położono na sprawy transportu morskiego. Świadczy o tym deklaracja ryzyk, która omawia zainicjowaną w ubiegłym roku na szczycie w Suzhou inicjatywę trzech mórz – Adriatyckiego, Bałtyckiego i Czarnego. Zakłada ona rozwój portów, także śródlądowych, hubów logistycznych, stref gospodarczych i korytarzy transportowych. Nacisk na kwestie morskie to wpływ gospodarza szczytu, który właśnie tą sferą współpracy jest najbardziej zainteresowany. Inna prawdopodobna przyczyna to poszukiwanie nowych tematów rozmów, z uwagi na skromne rezultaty współpracy w transporcie lądowym w ramach 16+1 i Jedwabnego Szlaku. Dotowane przez Chiny pociągi cargo do Europy, które w wielu przypadkach wiozą towary jedynie z Chin, w dłuższej perspektywie nie są opłacalne. Znaczenie współpracy morskiej zostało potwierdzone decyzją o utworzeniu w 2017 r. w Polsce sekretariatu do spraw morskich – trzeciego (po Radzie Biznesu i stowarzyszeniu agencji inwestycyjnych) mechanizmu 16+1 umiejscowionego w Polsce. Będzie on prowadzony przez Ministerstwo Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej.

Chiny starają się proponować kolejne instrumenty finansowe. Dotychczasowe chińskie wsparcie w postaci kredytów – często skonstruowanych na takich samych zasadach jak w przypadku inwestycji np. w Afryce – jest nieatrakcyjne dla państw unijnych, które mają dostęp do korzystniejszych funduszy z UE. Na szczycie ogłoszono powstanie funduszu inwestycyjnego o wartości 10 mld euro (docelowo 50 mld euro), który będzie zarządzany przez holding finansowy powołany przez chiński bank ICBC. Planowane jest także utworzenie stowarzyszenia banków w ramach 16+1.

Zdecydowano również o utworzeniu nowych mechanizmów współpracy 16+1 w kolejnych krajach szesnastki. Można je postrzegać jako próbę „specjalizacji” poszczególnych państw w wybranych dziedzinach i dowartościowania krajów, które do tej pory nie gościły takich instytucji. Nowe mechanizmy powstaną w Rumunii (projekty energetyczne), Słowacji (zagadnienia technologiczne), Słowenii (współpraca leśna) i Macedonii (współpraca kulturalna).

Większą wagę przywiązuje się także do relacji międzyludzkich i promowania wiedzy, której brak jest uznawany za jedną z ważniejszych barier we współpracy. Dlatego rok 2017 będzie rokiem współpracy mediów (2016 jest rokiem relacji międzyludzkich i współpracy kulturalnej formatu 16+1). Zdecydowano też, że gospodarzem kolejnego szczytu będą Węgry.

Dotychczasowe osiągnięcia 16+1. Dzięki formatowi Europa Środkowa stała się istotnym kierunkiem chińskiej polityki zagranicznej. Po szczytach w Belgradzie i Rydze wzrosła rola krajów bałkańskich i bałtyckich w chińskiej polityce wobec Europy. Liczne spotkania w ramach 16+1 przyczyniły się do nasilenia kontaktów politycznych niższego szczebla (np. ministerstw czy władz lokalnych) i międzyludzkich. Wzmocniła się także pozycja państw Europy Środkowej w regionie i na forum UE. Pokazały one, że są w stanie wypracować własną formułę relacji z ChRL i prowadzić aktywną politykę wobec mocarstw pozaeuropejskich. Innym rezultatem jest wzrost zainteresowania potencjalnych inwestorów krajami, które organizowały szczyty. Przykładowo Serbia i Rumunia zanotowały wzrost zainteresowania inwestorów nie tylko z Chin, lecz także z Korei i Japonii.

W przypadku współpracy gospodarczej widać dysproporcję między państwami Unii i spoza niej, jeśli chodzi o inwestycje i projekty infrastrukturalne. Są one lokowane głównie w państwach poza UE. Uwypukla to słabości chińskich instrumentów, które nie są dostosowane do potrzeb wszystkich państw. Z chińskiej linii kredytowej korzysta np. Bośnia i Hercegowina, inwestując w elektrociepłownię Stanari, Macedonia finansuje w ten sposób budowę dróg szybkiego ruchu, a Serbia – budowę obwodnicy Belgradu. Z kredytu chińskiego z Exim Banku powstaje także nowy blok elektrowni węglowej Kostolac w Serbii. Podobny kredyt wykorzystano do budowy oddanego do użytku w 2014 r. mostu nad Dunajem w Belgradzie.

Do niepowodzeń należy zaliczyć niewielkie postępy sztandarowego projektu 16+1, jakim jest szybkie połączenie kolejowe Belgrad–Budapeszt. Pomimo zawarcia wielu porozumień nie rozpoczęto jego realizacji. Wątpliwości budzi wysoki chiński kredyt na tę inwestycję – 1,7 mld dol., który może poważnie zwiększyć dług publiczny Węgier. Co więcej, Komisja Europejska wszczęła przeciwko Węgom postępowanie sprawdzające. Chodziło o realizację projektu przez konsorcjum węgiersko-chińskie (z udziałami odpowiednio 15% i 85%) na podstawie porozumienia międzyrządowego, bez rozpisania przetargu. W Rydze zdecydowano, że konsorcjum rozpisze przetarg i zawrze umowy z wykonawcami, a więc samo nie będzie wykonawcą projektu. Jednak konstrukcja finansowa inwestycji pozostała niezmienną. Projekt ma być w 85% sfinansowany z chińskiego kredytu.

Nadal jest niewiele chińskich inwestycji, rośnie także deficyt handlowy po stronie szesnastki. Ponadto Chiny nie ulokowały w Europie Środkowej baz produkcyjnych, wbrew swoim zapowiedziom z poprzednich szczytów.

Perspektywy. Chiny i państwa europejskie nie zrezygnują z formatu 16+1. Dla obu stron jest on użyteczny przede wszystkim politycznie. Można się spodziewać rozszerzenia jego składu o kolejne państwa, np. jako obserwatorów. Może o tym świadczyć fakt, że ostatnio Chiny promują 16+1 jako formułę otwartą. Dzięki temu będą mogły jeszcze mocniej podkreślić swoje rosnące znaczenie międzynarodowe i pozyskać sojuszników w ważnych dla siebie kwestiach. To właśnie na jednym ze spotkań 16+1 w Ningbo w czerwcu br. Węgry zadeklarowały, że wesprą starania Chin o uznanie ich gospodarki za rynkową, i poparły chińskie stanowisko w sprawie Morza Południowochińskiego tuż przed wyrokiem haskiego trybunału. Natomiast po wyroku nie chciały, wraz z Chorwacją, zgodzić się na wspólne oświadczenie w tej sprawie. Dlatego przyznanie Węgom organizacji kolejnego szczytu można potraktować jako wyraz uznania dla prochińskiej polityki rządu Viktora Orbána. Zainteresowane goszczeniem szczytu były także Czechy. Jednak relacje czesko-chińskie ochłodziły się po październikowej wizycie w Pradze Dalajlamy, który spotkał się z urzędującym ministrem kultury.

Dla Chin format 16+1 nadal będzie sposobem na zdobywanie wiedzy o regionie, np. warunkach i planach inwestycyjnych, co jest istotne w procesie wdrażania Jedwabnego Szlaku. Również państwa szesnastki będą wykorzystywały tę formułę do zaznaczenia swoich interesów i rozwijania dwustronnych relacji z Chinami. Za przykład może posłużyć Łotwa, która jest zainteresowana obsługą transportu w północno-wschodniej części Europy. Szans upatruje we współpracy z Chinami, gdyż jej relacje z Rosją pogorszyły się po tym, jak sankcje ograniczyły obsługę rosyjskiego handlu w portach państw bałtyckich.

Format 16+1 powinien służyć Polsce do uzupełniania relacji dwustronnych i realizowania w nich własnych interesów. Jako państwo goszczące aż trzy mechanizmy 16+1 o charakterze gospodarczym, Polska może inicjować w ich ramach seminaria czy publikacje o klimacie inwestycyjnym oraz tworzyć platformy wymiany informacji. Należy skoncentrować się przede wszystkim na polskim interesie, czyli zabieganiu o chińskie inwestycje *greenfield* oraz zwiększaniu polskiego eksportu do Chin. Sekretariat do spraw morskich powinien być wykorzystany do zacieśnienia współpracy w ramach morskiego Jedwabnego Szlaku i zwiększenia roli polskich portów w wymianie handlowej i współpracy inwestycyjnej z Chinami.