Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 2.12.2015 www.osw.waw.pl

Szczyt Chiny–Europa Środkowo-Wschodnia: nowa wizja współpracy, stare instrumenty

Jakub Jakóbowski, Joanna Hyndle-Hussein, Marcin Kaczmarski

22–24 listopada odbył się czwarty szczyt Chin i krajów Europy Środkowo-Wschodniej w formule „16+1". Przyjęto na nim plan współpracy na rok 2016 („Wskazówki z Suzhou") oraz średniookresowy plan współpracy do roku 2020. W centrum uwagi znalazły się kwestie rozbudowy infrastruktury transportowej w regionie. Rozszerzeniu uległ także katalog dziedzin współdziałania – wzrosło znaczenie rolnictwa i logistyki, zapowiedziano ściślejszą współpracę przemysłową. Pekin próbuje zsynchronizować współpracę z krajami EŚW z koncepcją Nowego Jedwabnego Szlaku oraz XIII Planem pięcioletnim, tj. z chińskimi priorytetami w polityce zagranicznej oraz wewnętrznej. Jednocześnie nie doszło do jakościowej zmiany w narzędziach współpracy, w tym w zakresie finansowania, co podaje w wątpliwość perspektywy realizacji ambitnych celów.

Rola EŚW w projekcie Nowego Jedwabnego Szlaku

Europa Środkowo-Wschodnia odgrywa z punktu widzenia Chin szczególną rolę w realizacji projektu Nowego Jedwabnego Szlaku, który przewiduje budowę szeregu korytarzy transportowych łączących Chiny z Europą. Przez region EŚW przechodzą trzy potencjalne korytarze do Europy Zachodniej: z portów greckich przez kraje Europy Południowej i Bałkanów Zachodnich, przez Polskę oraz przez państwa bałtyckie. Tematyce budowy połączeń infrastrukturalnych poświęcono centralne miejsce zarówno we „Wskazówkach z Suzhou", jak i średnioterminowym planie współpracy. Do kluczowych celów zaliczono rozbudowę połączeń transportowych na terenie całej Europy Środkowo-Wschodniej, w tym infrastruktury drogowej, kolejowej, lotniczej, portowej, telekomunikacji i rurociągów. W ramach „współpracy trzech regionów portowych" rozbudowane mają zostać porty na Bałtyku, Adriatyku i Morzu Czarnym. Członkowie „16+1" zobowiązali się także zwiększać kolejowe przepływy kontenerowe i rozbudowywać bazę logistyczną.

Na marginesie szczytu w Suzhou podpisano kolejne porozumienia dotyczące infrastruktury transportowej na Bałkanach Zachodnich. Chiny zawarły umowy międzyrządowe z Serbią i Węgrami, doprecyzowujące ogólne porozumienie o modernizacji linii kolejowej Belgrad–Budapeszt z grudnia 2014 roku. Zapowiedziano także kontynuację prac, zmierzających do uproszczenia procedur celnych w formacie Chiny–Węgry–Serbia–Macedonia. Na szczycie zapowiedziano, że Serbia będzie koordynować współpracę w dziedzinie transportu i infrastruktury, tworząc stowarzyszenie otwarte na wszystkich zainteresowanych. Dla Belgradu współpraca z Chinami ma

priorytetowe znaczenie dla rozbudowy transnarodowych sieci transportowych, co pozwoli Serbii na odgrywanie ważnej roli w paneuropejskiej sieci połączeń. W spotkaniu w Suzhou wzięli także udział przedstawiciele Austrii i Grecji, krajów najbardziej zainteresowanych rozbudową południowego wejścia Nowego Jedwabnego Szlaku do Europy.

Jednocześnie strona chińska zintensyfikowała działania zmierzające do otwarcia północnej odnogi Nowego Szlaku Jedwabnego, prowadzącego przez państwa bałtyckie. W Suzhou omawiano rozwój chińsko-łotewskich projektów transportowo-logistycznych (współpraca portów, rozbudowa kolei, nowa linia powietrzna Ryga–Chengdu), związanych z możliwością stworzenia przy udziale Łotwy korytarza transportowego Azja–Europa Północna. W roku 2016 w Rydze ma powstać też centrum logistyczno-transportowe, pełniące rolę sekretariatu ds. współpracy logistyczno-tranzytowej Chin i państw szesnastki.

Chińska polityka nagradzania: przypadek Łotwy

Największą niespodzianką szczytu stało się przyznanie prawa organizacji kolejnego spotkania w 2016 roku Łotwie – szczególnie Czechy prowadziły intensywną kampanię lobbingową w Chinach na rzecz organizacji następnego szczytu u siebie. Łotwa stała się dla Chin najważniejszym partnerem w regionie trzech państw bałtyckich nie tylko ze względu na profil gospodarczy państwa tranzytowego z dobrze rozwiniętymi portami i usytuowanymi w nich terminalami oraz wiodącymi do nich kolejami łączącymi Łotwę przez Rosję z Azją. Łotwa zapewnia zagranicznym inwestorom dobre warunki finansowe, oferuje też części z nich zezwolenie na pobyt stały na swym terytorium (łączące się z dostępem do strefy Schengen), z czego korzysta już wielu chińskich inwestorów, tworzących w tym kraju małe skupiska. Łotwa zapewnia Chinom też dobrą współpracę z partnerami zachodnimi – UE, regionem nordyckim – ale też ma tradycję współpracy z kluczowymi państwami w Azji, w tym przede wszystkim Kazachstanem, co znacząco ułatwia budowę korytarzy tranzytowych.

Zbliżone warunki mogłyby zaproponować Chinom także pozostałe państwa regionu – Estonia i Litwa, jednak tylko Łotwa przyjęła strategię budowania relacji z Pekinem bez odnoszenia się do kwestii związanych z łamaniem praw człowieka w Chinach. Dobrze rozwijające się stosunki bilateralne Chin z Estonią załamały się w roku 2011, gdy władze tego kraju spotkały się z Dalajlamą. Chiny wstrzymały zaawansowaną wówczas procedurę certyfikacji na rynku chińskim estońskich produktów spożywczych. Prezydent Litwy przyjęła Dalajlamę w roku 2013, na co Chiny również zareagowały zamrożeniem relacji dwustronnych. Sytuacja na Krymie i wzajemne sankcje gospodarcze pomiędzy UE a Rosją zmusiły bałtyckich producentów rolnych do poszukiwania nowych rynków zbytu. Stabilny i pojemny rynek chiński stał się dla nich istotny i perspektywiczny. Wpłynęło to na przewartościowanie polityki Tallina i Wilna wobec Chin i przyjęcie stosowanej przez Łotwę (której produkty uzyskały stosowne certyfikaty) zasady nieodnoszenia się do chińskiej polityki wewnętrznej oraz uznanie reguł współpracy na warunkach stawianych przez Pekin. Chiny doceniają tę zmianę w polityce obu państw i są obecnie coraz bardziej otwarte na współpracę gospodarczą także z Wilnem i Tallinem, powoli zastępując tradycyjnego partnera, jakim była dotąd dla państw bałtyckich Rosja.

Długofalowa wizja współpracy Chin z regionem

Jednym z zasadniczych celów przyświecających Chinom w budowie formatu „16+1" jest zwiększenie chińskiej „miękkiej siły" w Europie. Celowi temu służyć będzie szereg działań z zakresu dyplomacji publicznej, jakie zostały zaproponowane w przyjętych w Suzhou dokumentach. Obejmują one m.in. organizację wspólnych przedsięwzięć w dziedzinie edukacji, kultury i sztuki. Strona chińska promuje także współpracę ośrodków badawczych (think tanków), dziennikarzy oraz sinologów. Pekin zmierza nie tylko do budowy własnego pozytywnego wizerunku w Europie, ale także usiłuje zapobiec potencjalnej krytyce, która mogłaby pojawić się w odpowiedzi na zwiększanie stopnia kontroli partii komunistycznej nad przestrzenią publiczną w Chinach.

Jednocześnie Chiny dokładają starań, by format „16+1" nie był odczytywany przez zachodnie państwa Unii Europejskiej oraz Brukselę jako próba podważenia jedności europejskiej. W spotkaniu w Suzhou wzięli udział przedstawiciele UE oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju. Również w przemówieniu premiera Li Keqianga komunikowana była gotowość do synchronizacji działań „16+1" z kluczowymi długofalowymi strategiami UE oraz planami współpracy chińsko-unijnej, takimi jak Agenda strategiczna Chiny-UE do 2020 roku czy Plan inwestycji dla Europy (tzw. plan Junckera). Wpisuje się to w chińskie dążenie do włączenia „16+1" w szersze ramy współpracy z UE, co mogłoby doprowadzić do uzyskania efektu synergii, m.in. w dziedzinie rozwoju infrastruktury oraz zneutralizować potencjalną krytykę ze strony części stolic i instytucji unijnych.

Jakościowo nowym krokiem po stronie chińskiej jest próba synchronizacji współdziałania w formacie „16+1" z chińskim XIII Planem Pięcioletnim i długofalowe planowanie. Zaprezentowany w Średniookresowej agendzie rozwój formatu został w dużej mierze podporządkowany logice chińskich reform wewnętrznych, mających na celu zmianę modelu gospodarczego i utworzenie społeczeństwa umiarkowanego dobrobytu do 2020 roku, a także planowi rozbudowy połączeń transportowych między UE i Chinami. Premier Li Keqiang w przemówieniu wskazał wprost na możliwości płynące z synchronizacji polityk rozwojowych państw regionu z chińską strategią rozwojową, czego narzędziem ma być format „16+1". Oznacza to zasadniczą zmianę w podejściu do Europy Środkowo-Wschodniej. Sposobem na przezwyciężenie jednego z głównych ograniczeń dla chińskich inicjatyw, niedostosowania do realiów ekonomicznych państw regionu, ma być aktywne kształtowanie ich struktury gospodarczej i strategii rozwojowych. Ta wizja znajduje odzwierciedlenie w katalogu obszarów współpracy, uznanych za priorytety w dalszym rozwoju formatu „16+1". Istotnym polem współpracy, które pojawiło się dopiero na szczycie w Suzhou, jest rozwój zdolności przemysłowych w dziedzinie produkcji wyposażenia niezbędnego do rozbudowy infrastruktury i połączeń transportowych, m.in. sprzętu dla energetyki i budownictwa, budowy połączeń kolejowych, wyposażenia do produkcji statków, samolotów i samochodów, a także przemysłu chemicznego, petrochemicznego, stalowego oraz materiałów budowlanych. Sektory związane z rozwojem infrastruktury i transportu będą najpewniej jednym z priorytetów XIII Planu Pięcioletniego, co może otworzyć nowe możliwości dla współpracy przedsiębiorstw z Europy Środkowo-Wschodniej z chińskim biznesem.

Perspektywy realizacji

Chiny przedstawiły daleko idącą wizję współpracy z regionem w obszarze infrastruktury, przemysłu czy rolnictwa, robiąc krok w stronę kształtowania struktury gospodarczej regionu i nadając mu pewną wizję rozwoju. Nie dokonały jednocześnie żadnej jakościowej zmiany w narzędziach, którymi dysponuje „16+1". Zapowiedziano jedynie stworzenie nowych modeli finansowania i zaproszenie większej liczby chińskich oraz międzynarodowych instytucji finansowych, m.in. największego chińskiego banku ICBC czy Funduszu Szlaku Jedwabnego. Zarazem premier Li podkreślił, że preferencyjne warunki wiążą się z zakupem towarów i usług od firm chińskich. W tej sytuacji implementacja nowej chińskiej strategii może napotkać problemy podobne do obserwowanych w ostatnich latach, tj. związane z finansowaniem, koordynacją, stosunkiem instytucji unijnych i państw członkowskich oraz regulacjami UE. W sytuacji, gdy narzędzia wielostronne „16+1" nie spełnią swojej roli, na znaczeniu zyskać mogą stosunki dwustronne lub instrumenty spoza formatu, takie jak Fundusz Nowego Jedwabnego Szlaku.

Mapa

Nowy Jedwabny Szlak



Aneks

Format „16+1"

Podczas inauguracji formatu „16+1" w 2012 roku na szczycie w Warszawie Chiny przedstawiły własną definicję Europy Środkowo-Wschodniej, obejmującej 16 państw byłego bloku komunistycznego: Estonię, Łotwę, Litwę, Polskę, Czechy, Słowację, Węgry, Rumunię, Bułgarię, Słowenię, Chorwację, Serbię, Bośnię i Hercegowinę, Czarnogórę, Albanię i Macedonię. Tym samym chińska koncepcja Europy Środkowo-Wschodniej obejmuje państwa unijne oraz aspirujące do członkostwa w UE państwa Bałkanów Zachodnich, wyłączając inne państwa regionu, takie jak Białoruś, Ukraina czy Austria.