



■ „Jeden Pas i Jedna Droga” Chin do Europy?

Tomasz Morozowski

Osiągnięcie przez Chińską Republikę Ludową pozycji jednego z kluczowych graczy na arenie międzynarodowej i realizowana przez Pekin polityka zagranicznej ekspansji gospodarczej są odczuwalne w Europie. Potężny projekt inwestycyjny „Jeden Pas i Jedna Droga” (*One Belt One Road – OBOR*) angażuje państwa członkowskie Unii Europejskiej i wymaga z jej strony reakcji. Zwraca także uwagę stosowana w ostatnich miesiącach strategia przejęć kluczowych przedsiębiorstw europejskich przez firmy chińskie, często finansowane przez państwo. Budowanie przez UE relacji z Państwem Środka leży w interesie gospodarczym jej państw członkowskich, jednak nie jest pozbawione komplikacji. Ponadto, w obliczu prezydentury Donalda Trumpa i zmian w polityce zagranicznej USA, Chiny sytuują się w roli głównego partnera UE w globalnej polityce klimatycznej i promowania wolnego handlu.

„Jeden Pas i Jedna Droga” - projekt *OBOR*

Chiny realizują bezprecedensowy projekt inwestycyjny, w ramach którego ma powstać infrastruktura łącząca Państwo Środka z Europą. „Jeden Pas i Jedna Droga” to jednak inicjatywa znacznie szersza, zakładająca budowę lotnisk, portów, połączeń kolejowych, dróg, elektrowni, gazociągów oraz naftociągów mających umożliwić ekspansję chińskiej gospodarki na rynki azjatyckie, afrykańskie oraz europejskie - łącznie do ponad 60 państw. Projekt *OBOR* zainicjowany przez prezydenta ChRL Xi Jinpinga we wrześniu 2013 r. nie ma ograniczeń geograficznych ani czasowych. Co ważne, *OBOR* to już nie tylko teoretyczny plan, ale wprowadzana w życie inicjatywa z zapewnionym w dużej części finansowaniem. Jego całkowita wartość szacowana jest na ponad 100 mld USD. Budowa „Nowego jedwabnego szlaku” jest spowodowana nadwyżkami produkcyjnymi (np. stali, cementu czy maszyn), spowolnieniem wzrostu, a także brakiem perspektyw

Redakcja:

Radosław Grodzki
Jacek Kubera
(redaktor naczelny)
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 319/2017
17.07.17

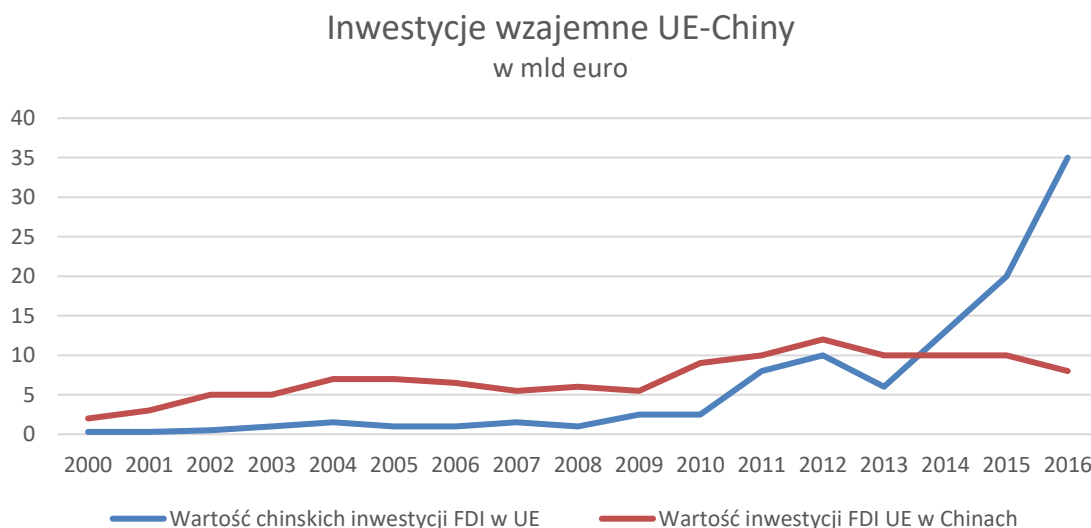
ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

inwestycyjnych w Chinach. Jest także wyrazem chińskiej polityki *going global*, mającej na celu silniejsze włączenie się w proces kształtowania globalizacji i przesunięcia akcentów w światowym systemie gospodarczym w kierunku Państwa Środka. Prezydent Xi Jinping otwiera w ten sposób nowe rynki dla chińskich przedsiębiorstw oraz tworzy rozległą sieć powiązań gospodarczych i dyplomatycznych, wzmacniając w ten sposób pozycję Chin jako globalnego gracza. Nowe otwarcie w polityce globalnej ChRL oraz realizacja planu *OBOR* będą miały bezpośrednie konsekwencje dla Europy, w pierwszej kolejności dla państw środkowo- i wschodnioeuropejskich.

Chiny zaczęły intensywnie rozwijać swoją gospodarczą obecność w Europie już w czasie kryzysu finansowego UE, kiedy wiele firm europejskich, odczuwających jego skutki, poszukiwało nowych źródeł finansowania i inwestycji. Zapotrzebowanie wypełnione zostało przez oferty z Państwa Środka. Od 2010 r. nastąpił dynamiczny wzrost chińskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych (*foreign direct investment - FDI*) w Europie, co pokazuje wykres nr 1. Wartość inwestycji w 2016 r. wzrosła w porównaniu z rokiem poprzednim o 77% i wyniosła 35 mld euro. Jak wynika z najnowszego raportu niemieckiego *think tanku MERICS (Mercator Institute for China Studies)* i Grupy *Rhodium*, Europa pozostaje obecnie najważniejszym rynkiem dla chińskich inwestorów, najczęściej wybierających Niemcy, do których trafia 31% sumy inwestycji z ChRL do UE. Zauważyć należy także spadek europejskich inwestycji *FDI* w Chinach od 2012 r., co przyczynia się do pogłębiania nierówności w dwustronnych relacjach gospodarczych. Rozwijanie obecności firm z UE na rynku chińskim jest utrudnione ze względu na politykę Pekinu, faworyzującą rodzime przedsiębiorstwa.

Wykres 1



Źródło: T. Hanemann, M. Huotari, *Record Flows and Growing Imbalances. Chinese Investment in Europe in 2016*, MERICS Papares on China No 3, January 2017.

OBOR zagrożeniem dla jedności UE?

Projekt *OBOR* jest kolejnym krokiem Chin w kierunku powiązania gospodarczego z Europą. Ze względu na położenie geograficzne, państwa Europy Środkowo-Wschodniej stanowiąc będą „bramę”, przez którą nowy szlak jedwabny ma dotrzeć do UE. Można zauważyć skupienie Chin na tych państwach, które objęte zostały formatem 16+1, zainicjowanym w 2012 r. podczas wizyty ówczesnego premiera Chin Wena Jiabao w Warszawie. Powstała w ten sposób platforma umożliwiająca rozwijanie wielopoziomowej współpracy pomiędzy ChRL i 16 państwami Europy Środkowej i Wschodniej. Format 16+1 ma stanowić integralną część projektu *OBOR* oraz ułatwić rozmowy z państwami regionu w sprawie realizacji chińskich inwestycji. Ponieważ spośród 16 państw środkowo- i wschodnioeuropejskich wchodzących w skład grupy 11 to państwa członkowskie Unii Europejskiej, inicjatywa może rodzić pytania o zagrożenie dla jedności europejskiej. Czy takie działania Chin mają na celu rozbijanie jedności UE i odciąganie państw regionu od strefy euro? Czy przywódcy ChRL upatrują szansy na wzmocnienie własnej pozycji poprzez osłabienie UE? Czy traktują format 16+1 jako sposób na pośrednie rozwijanie aktywności rynkowej w Europie Zachodniej, unikając unijnych barier handlowych w postaci procedur antydumpingowych czy wysokich ceł importowych?

Faktem jest, że chińscy producenci i inwestorzy obecni na rynkach państw środkowo- i wschodnioeuropejskich mogą unikać powyższych restrykcji, a także korzystają z taniej siły roboczej. Jednak Chiny nie potrzebują „konia trojańskiego”, aby wejść na rynek UE - już bowiem są na nim obecne. Świadczy o tym bardzo wysoki - w porównaniu z państwami formatu 16+1 - poziom wymiany handlowej (choć także charakteryzujący się nierównościami na korzyść ChRL) oraz powiązań gospodarczych i politycznych z państwami Europy Zachodniej, szczególnie z RFN. Ponadto, wytyczne współpracy w ramach platformy 16+1, prezentowane na corocznych spotkaniach przywódców państw wchodzących w jej skład, opracowywane są z poszanowaniem legislacji europejskiej i w zgodzie z partnerstwem strategicznym pomiędzy Chinami a UE. Format 16+1 i projekt *OBOR* można postrzegać jako kolejne elementy rozbudowy tego partnerstwa, komplementarne wobec wcześniejszych inicjatyw. W 2015 r. został ustanowiony mechanizm *EU-China Connectivity Platform*, łączący inicjatywę *OBOR* z Europejskim planem inwestycyjnym (EPI, tzw. „Plan Junckera”). Dotychczasowy brak wymiernych efektów rekompensuje finansowe wsparcie Chin, które przeznaczyły na EPI ok. 10 mld euro. Warto także dodać, że w 2015 r. ChRL przystąpiły do Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju (EBOiR), zaś 18 państw członkowskich UE wchodzi w skład Azjatyckiego Banku Inwestycji Infrastrukturalnych (*Asian Infrastructure Investment Bank—AIIB*), który jest jednym ze źródeł finansowania inicjatywy *OBOR*¹. Ponadto „Strategiczna Agenda Kooperacji UE i Chin 2020” (*EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation*) zakłada rozwijanie współpracy infrastrukturalnej poprzez wspólne finansowanie oraz realizację projektów przez ChRL i państwa członkowskie UE.

¹ *OBOR* jest finansowany ze środków: Chińskiego Funduszu Jedwabnego Szlaku, Banku *AIIB* oraz Nowego Banku Rozwoju *BRICS*.

Rozwijanie przez Chiny relacji z państwami Europy Środkowej i Wschodniej nie jest umotywowane nastawieniem antyeuropejskim, a raczej chińskimi interesami. Silna gospodarczo UE jest dla Pekinu pożądanym partnerem przy ich realizacji. Otwarcie nowych połączeń handlowych może nieść korzyści dla obu stron, zaś dla państw objętych formatem 16+1 stanowi szansę na rozwój, wzrost gospodarczy i modernizację, szczególnie w obliczu realizacji planu *OBOR*, którego ważne elementy mają powstać właśnie w tych państwach. Należy w tym miejscu zauważyć także wady formatu 16+1, zdającego się pomijać heterogeniczność grupy i różnice gospodarcze, społeczne i polityczne dzielące państwa środkowo- i wschodnioeuropejskie. Różnicowanie widoczne jest zwłaszcza pomiędzy państwami regionu należącymi do UE oraz pozostającymi poza nią.

Pomimo wątpliwości wyrażanych przez komentatorów np. w Niemczech czy w Holandii, nastawienie do inicjatywy *OBOR* wśród państw Europy Zachodniej można określić jako pozytywne, ale ostrożne. Większość z nich wyraziła zainteresowanie wzięciem udziału w projekcie. Po ostatnim szczycie „Pasa i Szlaku”, który odbył się w Pekinie 14 maja 2017 r., nie zostały jednak rozwiane wątpliwości państw co do preferowanego przez Chiny modelu współpracy, poziomu transparentności, wzajemnej równowagi w dostępie do rynków. Obecnie nastąpiła faza wyczekiwania państw Europy Zachodniej na skonkretyzowanie planów ChRL. Państwa i instytucje UE wymagają przede wszystkim przejrzystości i pełnej zgodności z regułami UE, *WTO* oraz *OBWE* przy realizacji konkretnych inwestycji chińskich w państwach europejskich. Strona europejska poszukuje we współpracy z ChRL możliwie jak największych korzyści na zasadzie synergii. Takie jest też deklarowane podejście Chin, które opisują *OBOR* jako wizję budowania dobrobytu i pokoju w zaangażowanych państwach, dzięki której wszystkie strony zyskują (w myśl reguły *win-win*).

Powodzenie w realizacji projektu „Jeden Pas i Jedna Droga” związane jest z licznymi wyzwaniem, takimi jak: wysokie koszty, polityczna niestabilność w państwach, przez które ma przebiegać szlak, terroryzm, korupcja, utrudnienia terenowe, duże dystanse czy różnice w interesach politycznych państw objętych inicjatywą. Otwarte pozostaje pytanie o kontynuację inicjatywy po zakończeniu kadencji jej pomysłodawcy i głównego promotora Xi Jingpinga. Nie ulega jednak wątpliwości, że projekt o tak wielkiej skali ekonomicznej i geograficznej jak *OBOR* ma wymierny wpływ na stosunki gospodarcze i polityczne oraz układ sił w całej Eurazji, co rodzi pytania o reakcję regionalnych i światowych mocarstw. Zwieńczenie sukcesem budowy „Nowego Jedwabnego Szlaku” oznaczałoby znaczne umocnienie pozycji Chin jako globalnego gracza i wzrost *soft power* Pekinu, co nabiera szczególnego znaczenia w kontekście obecnej polityki zagranicznej USA, które zdają się wycofywać z roli lidera globalizacji.

Chiny następcą USA jako globalny partner UE?

Podjęta przez prezydenta Trumpa decyzja o wycofaniu Stanów Zjednoczonych z Partnerstwa Transpacyficznego (ang. *Trans-Pacific Partnership – TPP*) może oznaczać osłabienie amerykańskich wpływów w regionie Azji i Pacyfiku. Chiny, poprzez inwestycje i rozbudowę infrastruktury w państwach regionu w ramach projektu *OBOR*,

rozwijanie sieci powiązań dyplomatycznych, a także demonstrację siły (np. na Morzu Południowochińskim), starają się wypełnić lukę pozostawioną przez USA.

Na arenie globalnej, po zawieszeniu przez Trumpa poparcia Stanów Zjednoczonych dla globalnej polityki klimatycznej, a także pojawieniu się rozbieżności z UE w kwestii wolnego handlu światowego, ChRL także stara się wykorzystać okoliczności dla umacniania własnej pozycji. Podczas styczniowego Światowego Forum Ekonomicznego Xi Jinping stwierdził: „Stosowanie protekcjonizmu jest jak zamykanie się w ciemnym pokoju”. Kiedy po pierwszej wizycie Trumpa w Europie i szczycie G7 w Taorminie w maju 2017 r. stało się jasne, że globalne partnerstwo USA i UE przestało być niepodważalne, to właśnie Chiny okazały się pierwszym kandydatem do wypełnienia roli głównego promotora wolnego handlu i paryskich porozumień klimatycznych. Duże nadzieje wiązano w Europie ze szczytem UE-Chiny, który odbył się 1-2 czerwca 2017 r. w Brukseli. Szczyt okazał się jednak dobrym wskaźnikiem i zastrzykiem realizmu w ocenach dotyczących nowego zbliżenia na linii Europa-Chiny. Wprawdzie współpraca w niektórych aspektach rzeczywiście rozwija się dynamicznie - wymienić należy przede wszystkim potwierdzenie zaangażowania obu stron w paryskie porozumienie klimatyczne czy też memorandum pomiędzy Europejskim Bankiem Inwestycyjnym a Chińskim Funduszem Jedwabnego Szlaku o przeznaczeniu 500 mln euro dla europejskich małych i średnich przedsiębiorstw. Jednakże partnerstwo UE z Chinami jest nadal bardziej selektywne niż kompleksowe. Pozostają sprzeczności interesów na wielu polach, m.in. związane z handlem, inwestycjami czy prawami człowieka.

Problemy rodzi realizowany przez Chiny plan *Made in China 2025*, którego celem jest skok do gospodarki XXI w. i osiągnięcie samowystarczalności w przemyśle. Po upływie wyznaczonego terminu firmy chińskie mają nie tylko budować, ale także projektować oraz dysponować innowacyjnymi technologiami i *know-how*, które dziś głównie importują z państw europejskich i z USA. Komponenty i surowce mają pochodzić z własnej produkcji i myśli technicznej, dzięki czemu możliwe będzie ograniczenie udziału w rynku chińskim zagranicznych dostawców (np. firm takich jak *Siemens*, *Nissan*, *Samsung* czy *Intel*). Realizacja tych planów do 2025 r. byłaby niemożliwa, gdyby nie stosowana w ostatnim czasie coraz częściej praktyka wykupywania zaawansowanych technologicznie przedsiębiorstw europejskich. Jak wynika z raportu *think tanku* MERICS: „Nadrzędnym celem chińskich inwestycji zagranicznych, w szczególności w firmy z sektora wysokich technologii, jest polityka. Chodzi o dostęp do technologii i transfer wiedzy na niespotykaną skalę”. Takie przejęcia realizowane są często przez chińskie firmy wspierane finansowo przez państwo. Stwarza to zagrożenie niesprawiedliwej konkurencji, uzależniania gospodarczego UE od Chin oraz wyprzedzaży kluczowych przedsiębiorstw o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa i interesów państwowych w branżach takich, jak: telekomunikacja, produkcja maszyn i uzbrojenia, zaopatrzenie w prąd i wodę. Największe transakcje w 2016 r. to m.in.: zakup niemieckiej firmy *KUKA* produkującej roboty przez firmę *Midea* (4,4 mld euro), przejęcie 49% udziałów brytyjskiego operatora baz danych *Global Switch* przez chińskie konsorcjum (2,8 mld euro), zakup firmy *Avolon* zajmującej się leasingiem samolotów przez chińską grupę *HNA* (2,3 mld euro), przejęcie niemieckiej *EEW Energy* przez chińskie *Beijing Enterprises* (1,4 mld euro) czy zakup brytyjskiej platformy podróżniczej *Skyscanner* przez *Ctrip* z Chin (1,6 mld euro).

Dostrzegając problem państwa europejskie (np. Grecja, Portugalia czy RFN) wprowadzają środki kontroli przejęć rodzimych firm przez inwestorów spoza UE, starając się blokować transakcje najbardziej niekorzystne z punktu widzenia ich interesu państwowego. Polityka Chin stanowi jednak długoterminowe wyzwanie i wymaga wypracowania koherentnej, zdecydowanej reakcji UE. Do osiągnięcia tego celu potrzebny będzie kompromis pomiędzy interesami poszczególnych państw członkowskich i ich zobowiązaniami unijnymi.

Poszukując rozwiązania, prezydent Francji Emmanuel Macron zaproponował np. zwiększenie ochrony europejskich przedsiębiorstw przed praktykami nieuczciwej konkurencji ze strony państw pozaeuropejskich w formie instrumentów antydumpingowych. Są one zresztą już stosowane przez UE - chociażby w formie obowiązujących od 2013 r. ceł antydumpingowych na ogniwa i panele słoneczne przywożone z Chin czy też od 2016 r. - na produkty stalowe, w tym rury wykorzystywane w elektrowniach, w branży budowlanej oraz w przemyśle naftowym i gazowym. Priorytetowym warunkiem dla akceptacji odpowiednio unormowanego prawnie procesu inwestowania Chin w Europie jest uzyskanie porównywalnych warunków dla firm europejskich na rynku chińskim i wprowadzenie do wzajemnych relacji handlowych większej równowagi. Krokiem w tym kierunku byłoby podpisanie negocjowanego od 2013 r. Kompleksowego Porozumienia ws. Inwestycji (*Comprehensive Agreement on Investment - CAI*), mającego zniwelować praktyki dyskryminacyjne i ograniczenia we wzajemnym dostępie do rynków. Zawarcie porozumienia *CAI* powinno być warunkiem wstępnym do ewentualnych negocjacji szerszego porozumienia o wolnym handlu pomiędzy UE a ChRL.

Jak podkreślił Xi Jinping w artykule dla „Die Welt” (5.07. 2017 r.), opisując założenia chińskiej polityki zagranicznej przed szczytem G20 w Hamburgu: „Chcemy pozytywnie przyczynić się do promowania globalnego wzrostu i udoskonalania globalnego porządku gospodarczego”. Chiny coraz bardziej intensywnie realizują swoją strategię poszerzania wpływów na świecie, kierując się własnym interesem. Ponieważ chińskie „Jeden Pas i Jedna Droga” dotarły także do Europy, pośród licznych wyzwań, przed którymi stoi obecnie UE, znajduje się także sformułowanie zdecydowanej i jednolitej odpowiedzi. Powinna ona jednocześnie zminimalizować ryzyko i umożliwić maksymalne wykorzystanie szans, jakie niesie nowa polityka ChRL.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Tomasz Morozowski - politolog, obszary badawcze: niemiecka polityka zagraniczna, globalna rola Niemiec, Unia Europejska, Niemcy w UE. Asystent w Instytucie Zachodnim.