

TOMASZ MOROZOWSKI
Poznań

UNIA EUROPEJSKA W POSZUKIWANIU ODPOWIEDZI NA EKSPANSJĘ GOSPODARCZĄ CHIŃSKIEJ REPUBLIKI LUDOWEJ W EUROPIE

Unia Europejska stoi przed wyzwaniem wypracowania koherentnej reakcji wobec wzmożonej aktywności gospodarczej Chińskiej Republiki Ludowej (ChRL) w Europie. Realizowana przez rząd w Pekinie polityka zagranicznej ekspansji gospodarczej i skoku do gospodarki cyfrowej, pomimo oddalenia geograficznego, dotyka Europę bezpośrednio. Powoduje ona nie tylko umocnienie się Chin na pozycji jednego z głównych aktorów na globalnej scenie. Elementy „nowego jedwabnego szlaku” powstaną w miastach europejskich, w ramach platformy 16+1 rozwijana jest współpraca Chin z państwami Europy Środkowo-Wschodniej, chińskie przedsiębiorstwa wykupują kluczowe europejskie firmy technologiczne, zaś wymiana handlowa i ogólny poziom inwestycji chińskich w UE osiągają rekordowe poziomy, przy wciąż dużym deficycie po stronie europejskiej. Stopień powiązania gospodarczego z Chinami sprawia, że UE zmuszona jest do poszukiwania kompromisów, co wymaga trudnego do osiągnięcia, jednogłośnego stanowiska jej państw członkowskich. Nawet jeżeli nie jest to celem chińskiej polityki, przyczynia się ona do rozbijania jedności europejskiej. Intensywność relacji poszczególnych państw UE z Chinami jest odwrotnie proporcjonalna do ich zaangażowania w działania wspólnotowe w kwestiach spornych w agendzie europejsko-chińskiej, co jest często źródłem konfliktów w ramach Unii. Wypracowanie spójnej strategii UE wobec Chin jest konieczne zarówno dla zatrzymania tendencji dezintegracyjnych, jak i dla złagodzenia niekorzystnych efektów chińskiej aktywności na rynku europejskim.

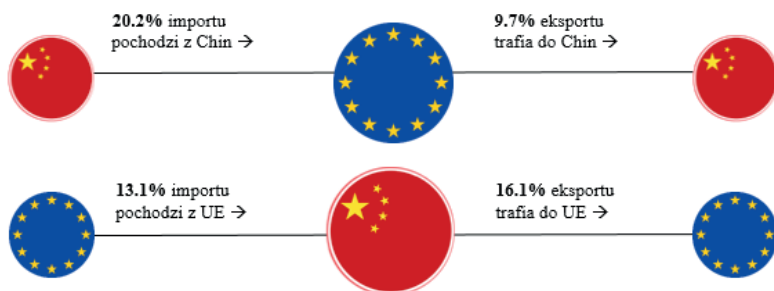
Zasadne wydaje się pytanie, w jaki sposób Europa może pozycjonować się wobec azjatyckiego mocarstwa aspirującego do przejęcia roli światowego lidera na płaszczyznach handlu, inwestycji, cyfryzacji czy polityki klimatycznej? Analiza dotychczasowej odpowiedzi UE na ekspansję gospodarczą Chin pozwala zidentyfikować czułe punkty i słabości strony europejskiej, których negatywny wpływ należy zniwelować; pola na których UE powinna w pierwszej kolejności rozwijać globalne partnerstwo z Chinami; oraz atuty leżące w relacji z ChRL po stronie UE, które powinna ona lepiej wykorzystywać. Wnioski z takiej analizy umożliwiają zdefiniowanie trzech sugestii, w oparciu o które UE powinna budować politykę wobec

Chin: wprowadzenie równowagi do wzajemnych relacji, ochronę unijnej jedności i budowanie silnej pozycji negocjacyjnej UE. Można założyć, że kształtowanie unijnej strategii w oparciu o te elementy pozwoli Europie w pełni korzystać z szans, jakie niesie nowe otwarcie gospodarcze ChRL na świat, minimalizując jednocześnie związane z nim zagrożenia.

EKSPANSJA GOSPODARCZA CHIN W EUROPIE

Ogromna dynamika relacji gospodarczej Europy z Chinami¹ i ekstremalny wzrost inwestycji chińskich na terenie UE w ostatnich latach znajdują odzwierciedlenie w statystykach. Wymiana handlowa towarów wzrastała wyraźnie od 2001 r. (przyjęcie Chin do WTO) i osiągnęła wartość 515 mld euro w 2016 r. Warto odnotować, że handel usługami stanowi jedynie ok. 1/8 wartości handlu towarami (65 mld euro w 2016 r.)². Na polu całkowitej wymiany handlowej UE i ChRL są dla siebie nawzajem największym źródłem importu, a także drugim najważniejszym rynkiem eksportowym.

Diagram 1. (stan na 2016 r.)



Źródło: Opracowanie własne na podstawie: A. Garcia-Herrero, K. C. Kwok, Liu Xiangdong, T. Summers, Zhang Yansheng, *EU-China Economic Relations to 2025. Building a Common Future*. Źródło: przyp. 2.

Bardzo dynamiczny wzrost inwestycji Chin na terenie UE ma miejsce od 2014 r.; ich wartość w 2016 r. wyniosła 35 mld euro, czyli o 77% więcej w porównaniu z rokiem poprzednim. Europa pozostaje obecnie najważniejszym rynkiem dla

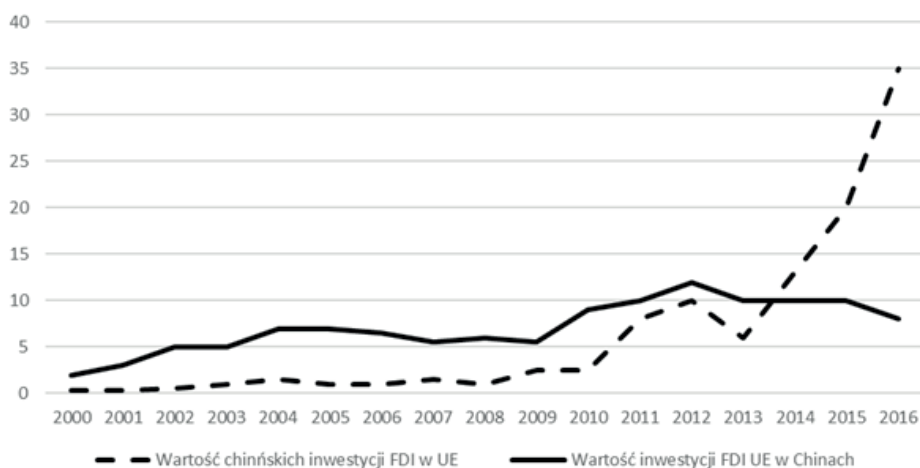
¹ Na potrzeby niniejszego artykułu stosuje się wymiennie termin potoczny „Chiny” oraz skrót ChRL w odniesieniu do Chińskiej Republiki Ludowej, obejmującej Chiny kontynentalne wraz z Hongkongiem i Makau.

² A. Garcia-Herrero, K. C. Kwok, Liu Xiangdong, T. Summers, Zhang Yansheng, *EU-China Economic Relations to 2025. Building a Common Future*, <http://bruegel.org/2017/09/eu-china-economic-relations-to-2025-building-a-common-future/>.

chińskich inwestorów, najczęściej wybierających Niemcy, do których trafia 31% sumy inwestycji z ChRL do UE. Jednocześnie od 2013 r. odnotowywany jest spadek europejskich bezpośrednich inwestycji zagranicznych (*foreign direct investment – FDI*) w Chinach³.

Wykres 1

Inwestycje wzajemne UE-Chiny w mld euro



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

Początków budowy obecnej pozycji Chin w Europie należy się doszukiwać w latach 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. można było zaobserwować wzrost chińskich inwestycji w Europie, zaś udział państw najbardziej dotkniętych kryzysem (Portugalii, Irlandii, Włoch, Grecji, Hiszpanii i Cypru) w całkowitych inwestycjach chińskich w UE wzrósł z 8% w latach 2009-2011 do 33% w latach 2012-2014⁴. Fakt, że w dużej mierze to dzięki chińskim pieniądzom zadłużone państwa UE uratowały i odbudowały swoje gospodarki, stanowić może źródło ich konfliktu z bogatszymi państwami członkowskimi. Na tej podstawie Portugalia może np.

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

⁴ L. Cerulus, J. Hanke, *Enter the dragon*, politico.eu 4.10.2017, <https://www.politico.eu/article/china-and-the-troika-portugal-foreign-investment-screening-takeovers-europe/>.

zarzucać Niemcom, że odmawiając transferów fiskalnych do państw znajdujących się w kryzysie utworzyły pole do działania dla inwestorów z Chin⁵.

Co ciekawe, większość dotychczasowych inwestycji w UE była finansowana przez rząd chiński ze środków publicznych lub z kredytów i pożyczek zaciąganych przez inwestorów zarówno w Chinach, jak i za granicą, ale zabezpieczonych środkami w kraju. Wysoki stopień ryzyka wielu inwestycji i ewentualna niemożność spłaty zobowiązań mogłaby zdestabilizować sektor finansowy⁶. Obawiając się konsekwencji ekonomicznych, a nawet kryzysu finansowego, rząd chiński podjął w ostatnim czasie kroki w celu ograniczenia tak dynamicznego odpływu kapitału za granicę, mając na celu zrównanie go z poziomem nadwyżki na rachunku obrotów bieżących⁷. Dalsze zwiększanie gospodarczej obecności Chin w Europie z dotychczasową dynamiką nie jest więc przesądzone. Ich dotychczasowe działania przyniosły już jednak efekty wymagające reakcji ze strony UE i nadania przez nią stosunkom z ChRL priorytetowego znaczenia w agendzie polityki zagranicznej.

NOWY JEDWABNY SZLAK – INICJATYWA BRI

Bezprecedensowy projekt inwestycyjny – inicjatywa Pasa i Szlaku (*Belt & Road Initiative*, BRI) – zainicjowany przez prezydenta Chin Xi Jinpinga we wrześniu 2013 r. ma na celu utworzenie infrastruktury lądowej i morskiej łączącej Chiny, przez Azję i Afrykę, z Europą. Stał się priorytetem chińskiej polityki zagranicznej, jednak nie została zdefiniowana oficjalnie jego terminologia, narzędzia ani lista państw-adresatów⁸. Zainteresowanie udziałem miało wyrazić 65 państw, w których powstaną lotniska, porty, połączenia kolejowe, drogi, elektrownie, gazociągi i naftociągi. Inicjatywa nie ma ograniczeń czasowych, geograficznych ani finansowych. Ma na celu zapewnienie nowych źródeł surowców oraz otwarcie nowych rynków zbytu dla chińskiej gospodarki. Przyczyni się do umocnienia pozycji ChRL w regionie i rozszerzenia jej strefy wpływów. Jest także symbolem strategii *going global*⁹ i ambicji przejścia roli jednego z głównych aktorów kształtujących globalizację, czego wyraz

⁵ Tamże.

⁶ Zob. Szerzej: Ł. Sarek, *Dalsze ograniczenia dla chińskich inwestycji zagranicznych*, Komentarz nr 17/2017, Biuletyn Ośrodka Badań Azji, nr 9/09.2017, s. 9.

⁷ H. Ankenbrand, *Kontrolle gegen Größenwahn*, faz.net 22.07.2017, zob. szerzej: D. Dollar, *China's new investment rules*, Brookings "Order from Chaos", 23.08.2017.

⁸ Także nazewnictwo projektu nie jest jednoznaczne. Od momentu jego ogłoszenia był on w dyskusie eksperckim określany jako *One Belt, One Road* (OBOR), *Belt and Road Initiative* (BRI) oraz „nowy jedwabny szlak”. W niniejszym artykule wszystkie trzy nazwy będą używane wymiennie. Zob. szerzej F.-P. van der Putten, J. Seaman, M. Huotari, A. Ekman, M. Otero-Iglesias (red.), *Europe and China's New Silk Roads*, European Think-tank Network on China (ETNC), 12.2016.

⁹ Zob. Szerzej: M. Walkowski, *Chiński model rozwoju społeczno-gospodarczego i jego potencjalna adaptacja w Europie*, „Przegląd Strategiczny” nr 10/2017, s. 344-346.

dał Xi Jinping w artykule dla „Die Welt” z kwietnia 2017 r., w którym zarysował strategię polityki zagranicznej Chin: „Chcemy pozytywnie przyczynić się do promowania globalnego wzrostu i udoskonalania globalnego porządku gospodarczego¹⁰”. Władze ChRL dokładają starań, aby nowy jedwabny szlak był postrzegany nie jako instrument budowania hegemonii, a jako wkład w globalny system zarządzania.

Poszukiwanie przez rząd chiński możliwości inwestycji infrastrukturalnych za granicą jest uzasadnione nadwyżkami produkcyjnymi np. stali, cementu czy maszyn, a także spowolnieniem wzrostu i brakiem perspektyw inwestycyjnych na rynku wewnętrznym. Warto podkreślić, że BRI to nie tylko teoretyczna koncepcja, a projekt już realizowany, o zapewnionych źródłach finansowania. Jedno z nich – Azjatycki Bank Inwestycji Infrastrukturalnych (*Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB*) – to druga na świecie pod względem wielkości multilateralna agencja rozwoju¹¹. Powodzenie projektu BRI jest uzależnione od wielu czynników: zdolności chińskiej gospodarki do sfinansowania wysokich, trudnych do oszacowania kosztów, politycznej (nie)stabilności państw na szlaku, terroryzmu, korupcji, utrudnień terenowych, ogromnych odległości czy też różnic w interesach politycznych (np. bojkot projektu ze strony Indii)¹².

Choć trzylecie projektu obchodzone w listopadzie 2016 r. było dla władz chińskich okazją do jego entuzjastycznej oceny skupiającej się na projektach już rozpoczętych, należy zwrócić uwagę na liczne niedoskonałości BRI. Przedstawiany przez Pekin pozytywny bilans jest trudny do zweryfikowania – brakuje skonkretyzowanej listy celów i narzędzi ich realizacji, całemu projektowi można zarzucić ogólnikowość. I choć może ona być zamierzona, ponieważ zapewnia margines błędu i możliwość dostosowania założeń do aktualnych potrzeb, a także umożliwia uniknięcie wyznaczenia twardych kryteriów, których niewypełnienie symbolizowałoby niepowodzenie inicjatywy, jednak budzi sceptyczną reakcję potencjalnych nowych partnerów, także w Europie¹³.

Nowy jedwabny szlak dotarł także do Europy. Projekt BRI wywołał na kontynencie reakcję pozytywną i jednocześnie ostrożną. Wyraźne zainteresowanie nowym

¹⁰ Xi Jinping, *Für eine bessere Welt*, „Die Welt” 04.07.2017.

¹¹ N. Rolland, *The Belt and Road Initiative: China's Grand Strategy?* w: *Grand Designs: Does China Have a 'Grand Strategy'?*, China Analysis, ECFR, 10.2017, s. 5.

¹² F. Cameron, *Can OBOR bring the EU and China closer together?*, eu-asia centre 17.04.2017.

¹³ Na ogólnikowość inicjatywy BRI zwracają uwagę J. Szczudlik, F. Cameron, a także autorzy raportu *Europe and China's New Silk Roads*. Ryzyko związane z niewystarczającym dotychczas finansowaniem opisują autorzy raportu *EU-China Economic Relations to 2025*, zaś N. Rolland zdaje się umniejszać wagę tych niedoskonałości analizując BRI jako chińską „wielką strategię” (*Grand Strategy*) stanowiącą raczej ideologiczny wymiar polityki zagranicznej Chin. J. Szczudlik, *Three Years of the Silk Road: Successes and Challenges*, „The Polish Institute of International Relations Bulletin” no. 71, 2.11.2016, F. Cameron, *Can OBOR bring the EU..., Europe and China's New Silk Roads...*, A. Garcia-Herrero, K. C. Kwok, Liu Xiangdong, T. Summers, Zhang Yansheng, *EU-China Economic Relations to 2025...*, s. 27, N. Rolland, *The Belt and Road Initiative...*

otwarcie Chin na świat pokazuje chociażby liczba ponad 100 tys. artykułów naukowych dotyczących BRI, jakie ukazały się w Europie w ciągu ostatnich 4 lat¹⁴. Choć liczba przedsięwzięć zrealizowanych w Europie w ramach inicjatywy jest relatywnie niska (szczególnie w porównaniu z regionem Azji), a większość z nich znajduje się w fazie planowania, to projekt staje się rozpoznawalny i zyskuje zainteresowanie. Wśród osiągnięć można wymienić rozwój towarowych połączeń kolejowych na linii Chiny-Europa, których przepustowość podwoiła się w latach 2014-2017. Pociągi towarowe łączą 10 miast chińskich, przez 7 państw na trasie, z 12 lokalizacjami w Europie (m.in. Duisburg, Łódź, Hamburg, Warszawa, Lyon, Madryt), ich przejazd trwa od 10 do 21 dni¹⁵. Ważną inwestycją jest rozbudowa portu w Pireusie, kontrolowanego w większości przez chińskie przedsiębiorstwo *COSCO*¹⁶. Warto przy tym podkreślić fakt „reklamowania” jako elementów BRI wielu przedsięwzięć rozpoczętych jeszcze przed ogłoszeniem projektu przez Xi Jingpinga w 2013 r. (np. linia kolejowa Chengdu-Łódź).

Spośród państw europejskich można wyróżnić dwie grupy o najwyższym priorytecie w ramach BRI: państwa Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW) oraz państwa regionu śródziemnomorskiego. Pierwsza grupa została objęta specjalnym formatem 16+1 mającym ułatwić Chinom rozwijanie relacji z europejskimi partnerami.

„PODOBÓJ” EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ – PLATFORMA 16+1

Platforma 16+1 została zainicjowana w 2012 r. podczas wizyty ówczesnego premiera Chin Wena Jiabao w Warszawie i obejmuje łącznie 16 państw EŚW. Jako integralna część BRI format 16+1 ma na celu ułatwienie rozmów z państwami regionu w sprawie realizacji chińskich inwestycji. Współpraca jest rozwijana podczas dorocznych szczytów organizowanych w poszczególnych państwach grupy. Podczas szczytu w Rydze (5.11.2016) zainaugurowano fundusz inwestycyjny o wartości 10 mld euro, który ma być zasilany przez holding finansowy ustanowiony przez chiński bank ICBC (*Industrial and Commercial Bank of China*). Ma on na celu zwiększenie atrakcyjności oferty finansowej Chin dla państw EŚW, konkurencyjnej wobec dostępnych dla nich funduszy unijnych¹⁷.

Platforma 16+1 obejmuje instrumenty podobne do tych oferowanych przez Chiny państwom z innych regionów świata (np. z Azji Południowo-Wschodniej, Afryki czy Ameryki Łacińskiej). Są to udzielane przez chińskie banki kredyty, których przyznanie uwarunkowane jest przekazaniem wykonawstwa w całości lub znacznej części

¹⁴ F. Cameron, *Can OBOR bring the EU...*

¹⁵ Tamże.

¹⁶ *Europe and China's New Silk Roads...*, s. 4.

¹⁷ J. Szczudlik, *Prospects for China-CEE Relations in the 16+1 Format*, The Polish Institute of International Relations Bulletin no. 76, 18.11.2016.

przedsiębiorstwom chińskim oraz wykorzystaniem oferty chińskich poddostawców¹⁸. Mechanizm ten budzi wątpliwości państw objętych formatem, a także instytucji unijnych. Wspomniany fundusz 10 mld euro jest na przykład częściowo ograniczony zapisami unijnego Paktu stabilności i wzrostu¹⁹. Zwraca uwagę ogólnikowy charakter inicjatywy, brak transparentności, brak doprecyzowania oferty dla państw z uwzględnieniem interesów regionu i jego zróżnicowania polityczno-gospodarczego. W zamierzeniu multilateralna platforma 16+1 przypomina dotychczas raczej zbiór 16 platform bilateralnych²⁰.

KONSEKWENCJE I ZAGROŻENIA DLA UE

Celem nowego otwarcia gospodarczego Chin jest skok do gospodarki XXI w. i osiągnięcie samowystarczalności w przemyśle. Zgodnie z planem *Made in China 2025* (wzorowanym na niemieckim *Industrie 4.0*) firmy chińskie mają nie tylko budować gotowe produkty, ale także dysponować technologiami i *know-how*, importowanymi dotychczas głównie z Europy i z USA²¹. Narzędziem realizacji tego celu jest przejmowanie europejskich firm z kluczowych sektorów (robotyka, energetyka, telekomunikacja, produkcja maszyn i uzbrojenia) i absorpcja ich myśli technicznej potrzebnej do dywersyfikowania i rozwijania gospodarki chińskiej. Komentatorzy wskazują na możliwe konsekwencje tego procesu, przestrzegając przed politycznym wymiarem działań Pekinu na płaszczyźnie gospodarczej:

„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 skalę²²”; „Chodzi nie tylko o wykradanie kluczowych technologii. Chodzi o zyskiwanie politycznej kontroli²³”.

¹⁸ J. Jakóbowski, M. Kaczmarek, *Nietrafiona oferta Pekinu: "16+1" a chińska polityka wobec Unii Europejskiej*, Komentarze OSW nr 250, 15.09.2017.

¹⁹ A. Stanzel, *Dividing without antagonising: China's 16+1 image problem w: China's Investment in Influence: The Future of 16+1 Cooperation*, China Analysis, ECFR, grudzień 2016, s. 8.

²⁰ Po 5 latach funkcjonowania widoczne jest zróżnicowanie państw objętych formatem 16+1 przebiegające wzdłuż linii członkostwa w UE. W 5 krajach nienależących do UE rozpoczęto kilkanaście projektów o łącznej wartości ok. 6 mld euro, podczas gdy w krajach należących do UE współpraca nie wykroczyła nawet poza sferę deklaracji politycznych. Odgrywa tutaj rolę polityka unijna, zapewniająca bogatą ofertę rozwoju infrastruktury np. w ramach tzw. Planu Junckera. J. Jakóbowski, M. Kaczmarek, *Nietrafiona oferta Pekinu...*

²¹ Do 2020 r. 40% komponentów i surowców ma pochodzić z produkcji własnej i z własnej myśli technologicznej. Do 2025 r. – już 75%. I. Sudak, *Wielka ekspansja Chin w przemyśle. Szykuje się transfer technologii na niespotykaną skalę*, wyborcza.pl 25.03.2017.

²² T. Hanemann, M. Huotari, *Record Flows and Growing Imbalances...*

²³ Axel Eggert, dyrektor generalny Europejskiego Stowarzyszenia Hutnictwa Stali (*European Steel Association*, Eurofer), w: L. Cerulus, J. Hanke, *Enter the dragon...*

Wykupywane przez przedsiębiorców chińskich udziały mogą przekładać się na wpływ w radach nadzorczych firm o znaczeniu strategicznym dla państw europejskich. Biorąc pod uwagę duży stopień powiązań firm chińskich z rządem w Pekinie stwarza to potencjalne zagrożenie ingerencji aktora zewnętrznego w procesy, które powinny ze względu na interes narodowy pozostać domeną władz danego państwa, takie jak np.: uzbrojenie armii, cyfryzacja administracji państwowej, komunikacja w ramach kręgów rządowych.

Inicjatywę BRI można uznać za jedno z narzędzi pogłębiania relacji gospodarczych Chin z Europą, ale także budowania przez nie coraz silniejszej pozycji. Projekty w ramach nowego jedwabnego szlaku przyczyniają się do wzrostu obecności ChRL w regionach sąsiadujących z Europą i kluczowych dla jej interesów (Bałkany, Turcja, Afryka Północna i Wschodnia, Kaukaz Południowy i Bliski Wschód)²⁴. Jest to nowa okoliczność, którą UE musi uwzględniać opracowując założenia długoterminowej polityki zagranicznej.

Ponieważ 11 spośród państw wchodzących w skład platformy 16+1 to państwa członkowskie UE, inicjatywa może być postrzegana jako narzędzie rozbijania unijnej jedności przez Chiny. Rozwijanie przez państwa EŚW bilateralnych relacji handlowych z ChRL z pominięciem poziomu UE i bez uwzględniania jej interesu może przyczynić się do fragmentaryzacji ugrupowania i utrudniać wypracowanie jednolitego stanowiska w polityce wobec azjatyckiego mocarstwa. Jednakże ze względu na niedoskonałości projektu 16+1 i jego niedopasowanie do uwarunkowań regionalnych analitycy wątpią w jego efektywność jako narzędzia wywierania wpływu politycznego i odciągania państw EŚW od reszty UE²⁵. Trudno uzasadnić tezę o zamierzonym działaniu Chin w kierunku rozbijania europejskiej jedności – w ich interesie leży raczej silna UE jako aktor, z którym ChRL może rozwijać wielopoziomą współpracę gospodarczą korzystną dla obu stron, a także partnerstwo globalne. Nie ulega jednak wątpliwości, że platforma 16+1 przyczyniła się do intensyfikacji wielopoziomowego dialogu politycznego państw EŚW z Chinami, co podniosło status tych państw na arenie europejskiej jako zdolnych do prowadzenia samodzielnej, aktywnej polityki wobec pozaeuropejskiego mocarstwa. Z ich perspektywy współpraca z Państwem Środka niesie ze sobą potencjał nowych inwestycji, co było widoczne na przykładzie państw-gospodarzy kolejnych szczytów 16+1, w których zanotowano zwiększenie zainteresowania inwestorów nie tylko chińskich, ale także japońskich czy koreańskich²⁶.

Platforma 16+1 to także sposób Chin na uzależnianie gospodarcze państw EŚW, które mają służyć jako „boczne wejście” na rynek wewnętrzny UE. Poprzez obecność

²⁴ *Europe and China's New Silk Roads...*, s. 10.

²⁵ D. Pavlicevic, *China in Central and Eastern Europe: 4 Myths*, *The Diplomat*, 16.06.2016. Zob. także: E. Jaroch, *China's Foreign Policy Towards CEE Countries: Determinants, Development and Problems*, *People's Square* 19.03.2016.

²⁶ J. Szczudlik, *Prospects for China-CEE Relations...*

na rynkach państw objętych formatem chińscy importerzy mogą unikać barier handlowych, takich jak unijne procedury antydumpingowe czy wysokie cła importowe, a także korzystać z taniej siły roboczej. Teza o „koniu trojańskim” w postaci państw EŚW wydaje się jednak wyolbrzymiona – Chiny są już bowiem obecne na rynku UE, zaś poziom ich wymiany handlowej z państwami Europy Zachodniej jest bardzo wysoki w porównaniu z państwami środkowo- i wschodnioeuropejskimi²⁷.

Z perspektywy UE poważnym zagrożeniem są powodowane przez politykę Chin podziały wśród jej państw członkowskich. Państwa, korzystające w dużym stopniu z chińskich inwestycji preferują łagodną politykę w imię utrzymania dobrych relacji z potężnym sponsorem. Nie są więc skore do popierania stanowczych kroków UE w kwestiach spornych takich jak: prawa człowieka, sytuacja na Morzu Południowochińskim czy brak równowagi w stosunkach gospodarczych Chin z Europą. Relacja z ChRL pogłębia też inne konflikty interesów niektórych państw członkowskich, o czym świadczyła np. wypowiedź Viktora Orbana z maja 2017 r.:

„Staje się coraz bardziej obraźliwe, że kilka rozwiniętych państw stale poucza świat na temat praw człowieka, demokracji, rozwoju i gospodarki rynkowej. Wszyscy mają tego dosyć; a z tych wszystkich najsilniejsi są Chińczycy²⁸”.

Nawet jeżeli nie jest to celem chińskiej polityki wobec Europy, przyczynia się ona do rozbijania jedności UE. Można to zaobserwować na kilku przykładach z ostatnich lat:

– W marcu 2017 r. podpisany przez 8 państw UE list potępiający praktyki tortur wobec prawników ds. praw człowieka aresztowanych w Chinach nie stał się oficjalnym stanowiskiem unijnym ze względu na sprzeciw Węgier²⁹;

– W czerwcu 2017 r. UE skierowała ponownie uwagę na sytuację praw człowieka w ChRL, szczególnie pod kątem zwiększonej przez chińskie władze kontroli społeczeństwa obywatelskiego. Oświadczenie, jakie UE miała wydać w tej sprawie podczas 35. Rady Praw Człowieka ONZ zostało jednak zablokowane przez Grecję. Był to pierwszy w historii przypadek, w którym UE nie wydała swojego oświadczenia podczas Rady³⁰;

– W lipcu 2015 r. UE zamierzała wydać oświadczenie dotyczące orzeczenia sądowego blokującego roszczenia prawne Chin wobec Morza Południowochińskiego. Grupa państw (Grecja, Węgry, Chorwacja, Słowenia) zabiegała wówczas o uniknięcie bezpośredniego nawiązania do Pekinu³¹;

²⁷ D. Pavlicevic, *China in Central and Eastern Europe: 4 Myths...*

²⁸ *China hits roadblocks in Central Europe*, politico.eu 26.11.2017.

²⁹ *EU Coalition Explorer. Results of the EU28 Survey on coalition building in the European Union*, Rethink: Europe, ECFR, Stiftung Mercator, 05.2017.

³⁰ Tamże.

³¹ L. Cerulus, J. Hanke, *Enter the dragon...*

- W lipcu 2016 r., postawa tych samych 4 państw skomplikowała możliwość zajęcia jednoznacznego stanowiska przez UE wobec oświadczenia Stałego Trybunału Arbitrażowego w Hadze na temat statusu wód Morza Południowochińskiego³²;
- W dyskusji na temat nadania Chinom statusu gospodarki wolnorynkowej także były widoczne różnice pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi. Jednym z państw popierających stanowisko Chin były Węgry.

PYTANIE O EUROPEJSKĄ ODPOWIEDŹ – DOTYCHCZASOWA REAKCJA UE

W momencie ogłoszenia przez Xi Jinpinga inicjatywy BRI w 2013 r., UE i Chiny były w trakcie negocjacji Strategicznej Agendy Współpracy UE-Chiny 2020 (*EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation*). W założeniu dokument ustanawiał wspólne cele w rozwijaniu „inteligentnych, nowoczesnych i całkowicie połączonych systemów infrastrukturalnych³³”. Pomimo istnienia w nim zapisów dotyczących przedsięwzięć podobnych do ujętych w BRI, władze Chin nie lobbowały za połączeniem obu projektów. W kolejnych latach nie doszło do dokładnego zdefiniowania roli UE jako partnera w ramach BRI, co wywołało w Europie niepewność i osłabiło poparcie dla całej inicjatywy. Chiny nie wykazywały akceptacji dla prymatu reguł UE w procesie kształtowania stosunków gospodarczych z państwami członkowskimi. Ze strony ChRL brakowało inicjatyw i propozycji projektów na poziomie UE. Świadczy to o wyraźnym dualnym podejściu Chin i rozróżnianiu przez ich władze dwóch płaszczyzn relacji z Europą: instytucji unijnych i państw członkowskich. Europa była zmuszona przyjąć bardziej proaktywną postawę, ponieważ Chiny miały na celu realizację BRI w sposób z ich punktu widzenia najbardziej korzystny – z pominięciem instytucji UE, na płaszczyznach bilateralnych z państwami członkowskimi.

Za główną odpowiedź UE na politykę ChRL można dotychczas uznać utworzenie z inicjatywy Komisji Europejskiej we wrześniu 2015 r. *EU-China Connectivity Platform*, co zakończyło okres niepewności i rozwinęło relacje także na poziomie Chiny-UE. Ta platforma wielopoziomowej wymiany informacji na temat wzajemnych polityk miała na celu zdefiniowanie punktów styczności pomiędzy poszczególnymi projektami i ich skoordynowanie, np. pomiędzy BRI a propozycjami UE takimi jak Plan Junckera (czyli Plan inwestycyjny dla Europy, *Investment Plan for Europe*) czy też Transeuropejska Sieć Transportowa (*Trans-European Transport Network, TEN-T*)³⁴. Funkcjonowanie platformy ma się przyczyniać do zwiększenia koordynacji i transparentności współpracy chińsko-europejskiej.

Na poziomie narodowym żadne z państw członkowskich UE nie opracowało dotychczas kompleksowej strategii w odpowiedzi na politykę Chin w regionie, wpływ

³² *Europe and China's New Silk Roads...*, s. 10.

³³ F. Cameron, *Can OBOR bring the EU...*

³⁴ J. Szczudlik, *Prospects for China-CEE Relations...*

inicjatywy BRI czy platformy 16+1. Można zaobserwować zróżnicowanie pomiędzy państwami pod względem postrzegania stosunków z ChRL. Wielka Brytania postrzega je pragmatycznie, jako szansę dla brytyjskich przedsiębiorstw i instytucji finansowych, co jest zrozumiałe w obliczu Brexitu i poszukiwaniu przez Londyn sposobów na zbudowanie swojej nowej pozycji na arenie międzynarodowej. Pozytywny odbiór i zainteresowanie ze strony klasy politycznej i biznesu zauważalne jest też w Polsce i Hiszpanii. Ostrożne podejście w połączeniu z zainteresowaniem przedsięwzięciami infrastrukturalnymi (przede wszystkim połączeniami kolejowymi i morskimi) wykazuje Holandia. We Francji i Włoszech można zauważyć chęć rozwijania relacji gospodarczych z Chinami, jednak sama inicjatywa BRI rzadko jest wspominana w analizach medialnych czy eksperckich. Portugalia przyjęła pozycję reaktywną, zaś Niemcy wykazują silne zaniepokojenie możliwymi zagrożeniami dla UE wynikającymi z realizacji BRI i działania platformy 16+1³⁵. Państwa EŚW są w większości zainteresowane aktywnym udziałem w formacie 16+1, jednak dominuje wśród nich postawa wyczekująca (*wait and see*).

Oprócz pozycjonowania się poszczególnych państw członkowskich wobec chińskiej propozycji z punktu widzenia korzyści narodowych, dla wykształcenia wspólnej unijnej reakcji kluczowe jest ich nastawienie do działania na poziomie UE. Jak wykazało przeprowadzone przez Europejską Radę Stosunków Międzynarodowych (*European Council on Foreign Relations*, ECFR) badanie preferencji koalicyjnych wśród państw członkowskich UE, tylko 55% respondentów (z profesjonalnej klasy politycznej) opowiedziało się za wspólną polityką wobec Chin na poziomie UE. Wśród respondentów publicznych było to 48%³⁶.

Czynnikiem, który zmobilizował państwa UE do bardziej zdecydowanej reakcji stała się realizowana przez Chiny w ostatnich latach praktyka wykupywania kluczowych przedsiębiorstw europejskich ze strategicznych sektorów wysokich technologii. Należy podkreślić, że UE nie wypracowała dotychczas strategii reakcji na chińską ekspansję inwestycyjną w Europie, a planowane przez nią działania w zakresie zwiększania kontroli przejęć realizowanych przez aktorów zewnętrznych są niewystarczające, szczególnie w porównaniu z wprowadzanymi np. przez Stany Zjednoczone czy Japonię. Na poziomie państw narodowych 12 spośród 28 państw członkowskich dysponowało w 2016 r. mechanizmami sprawdzającymi (*screening system*), umożliwiającymi władzom ograniczenie niekontrolowanego przejmowania kluczowych firm przez kapitał zagraniczny³⁷. Momentem przełomowym było wykupienie w 2016 r. czołowego niemieckiego producenta robotów przemysłowych KUKA przez przedsiębiorstwo chińskie Midea za 4,4 mld euro. W następstwie rząd niemiecki za-

³⁵ *Europe and China's New Silk Roads...*

³⁶ *EU Coalition Explorer...*

³⁷ Były to: Austria, Finlandia, Francja, Hiszpania, Litwa, Luksemburg, Łotwa, Niemcy, Polska, Portugalia, Wielka Brytania i Włochy. *Foreign Investment Screening and the China Factor: New protectionism or new European standards?*, Rasmussen Global Memo, 11.2017.

czął rozważać możliwość blokowania podobnych transakcji z uwagi na konieczność ochrony krytycznych dla państwa gałęzi przemysłu. Także rządy innych państw UE, dostrzegając w utracie takich firm ryzyko dla interesu narodowego, wprowadzały rozwiązania dające im większą kontrolę nad transakcjami przejęć realizowanymi przez zagraniczne podmioty. Sytuacja wywołała w Europie dyskusję polityczną i zmobilizowała także instytucje w Brukseli do poszukiwania rozwiązania. Zarówno na poziomie unijnym, jak i poszczególnych państw członkowskich niezbędne jest rozwinięcie spójnej i dalekowzrocznej polityki mającej na celu kontrolę działań Chin na rynku europejskim i uniknięcie ich niepożądanych konsekwencji. Za ciekawy punkt odniesienia z perspektywy UE posłużyć mogą nawet niektóre mechanizmy stosowane w polityce gospodarczej ChRL³⁸.

Proces kształtowania europejskiej polityki mającej stanowić odpowiedź na praktyki Chin zainicjowały Francja, Niemcy i Włochy, które w lipcu 2017 r. wydały wspólny dokument pt. „Europejska polityka inwestycyjna: wspólne podejście do kontroli inwestycji”. Zwrócono w nim uwagę na problem strategicznych bezpośrednich inwestycji państwowych przeprowadzanych przez inwestorów spoza UE w kluczowych europejskich przedsiębiorstwach technologicznych³⁹. Była to reakcja na trudności w sformułowaniu konkluzji Rady Europejskiej w czerwcu 2017 r. Zmiana ich treści symbolizowała, zdaniem komentatorów, wyraźną ewolucję sposobu wpływania Chin na proces decyzyjny w UE. Na skutek braku zgody państw członkowskich, sformułowanie dotyczące „sposobów badania/prześwietlania (*ways to screen*) inwestycji z państw trzecich” zostało złagodzone i zawierało zapis o inicjatywie „analizowania inwestycji z państw trzecich w strategicznych sektorach⁴⁰”. W dokumencie z lipca 2017 r. sygnatariusze zaproponowali KE wprowadzenie nowych narzędzi sprawdzania i oceny transakcji pod kątem ich zgodności z regułami wolnego rynku i motywacji państwowym interesem aktorów spoza UE (w dokumencie nie pada bezpośrednio nazwa żadnego państwa). Samo blokowanie przejęć miałoby znajdować się w gestii państw członkowskich. Ponadto w dokumencie zwrócono uwagę na brak równych reguł konkurencji we współpracy UE z państwami trzecimi i podkreślono konieczność odgrywania przez KE większej roli w zapewnianiu przedsiębiorstwom europejskim swobody w dostępie do rynków państw inwestujących w UE, na zasadzie wzajemności⁴¹. Wprowadzaniu narzędzi „screeningu” sprzeciwiają się państwa najbardziej

³⁸ Takie jak np. długofalowe, spójne, strategiczne myślenie o rozwoju kraju, planowe i etapowe działania na rzecz jego modernizacji oraz duża, stymulująca funkcjonowanie rynku rola państwa z planowaniem gospodarczym na czele. Zob. szerzej: M. Walkowski, *Chiński model rozwoju...*, s. 361-362.

³⁹ *European investment policy: A common approach to investment control*, 28.07.2017, http://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2017/08/170728_Investment-screening_non-paper.pdf.

⁴⁰ L. Cerulus, J. Hanke, *Enter the dragon...*

⁴¹ J. Hanke, *EU's Big 3 seek greater role for Brussels to stop Chinese takeovers*, politico.eu 19.08.2017.

zależne od inwestycji z Chin (głównie z południa Europy) oraz deklarujące się jako obrońcy wolnego handlu (z północy Europy). Testem dla KE będzie rok 2018, kiedy proponowane środki będą musiały zostać zaakceptowane w głosowaniu większością kwalifikowaną⁴².

SUGESTIE DALSZEGO KSZTAŁTOWANIA REAKCJI PRZEZ UE

Przy próbie odpowiedzi na pytanie o spójną i efektywną odpowiedź UE na gospodarczą ekspansję Chin powstają pytania poboczne:

– Dlaczego polityka chińska wymaga jednolitej europejskiej odpowiedzi? Rynek wewnętrzny UE jest dla Chin atrakcyjniejszy niż np. amerykański i jednocześnie, w warunkach dzisiejszych, łatwiejszy do spenetrowania. Zróżnicowanie w polityce poszczególnych państw członkowskich wobec ChRL sprawia, że Chińczycy inwestorzy z łatwością znajdują kanały dostępu do europejskiego rynku, pomijając bariery stawiane przez inne państwa bądź przez instytucje unijne. Niekontrolowany dostęp niesie ze sobą zagrożenia dla rynku wewnętrznego – przede wszystkim dla konkurencyjności przedsiębiorstw i produktów europejskich.

– Jak funkcjonuje chińska zagraniczna polityka gospodarcza? Chcąc wykształcić prawidłową reakcję, Europa powinna przede wszystkim dobrze zrozumieć specyfikę chińskiego systemu gospodarczo-politycznego – jako funkcjonującego według schematów odmiennych od europejskich. Z tej specyfiki wynikają zjawiska niepokojące partnerów europejskich, jak duże nadwyżki Chin w handlu. Kontakt z wielką, centralnie planowaną gospodarką, którego państwa UE nie doświadczały od czasu istnienia ZSRR, stanowi wyzwanie także natury badawczej i analitycznej. Niezrozumienie specyfiki nowego partnera może wynikać z nietrafionego podejścia – np. jako do gospodarki rozwijającej się (*developing economy*), którą Chiny już nie są⁴³.

Przed UE stoi niełatwe zadanie, aby czerpiąc z dotychczasowych doświadczeń przyjąć w stosunkach z Chinami postawę proaktywną, skupiając się przede wszystkim na trzech punktach: wprowadzeniu równowagi do wzajemnych relacji, ochronie jedności europejskiej oraz na budowaniu własnej silnej pozycji negocjacyjnej.

Wprowadzenie równowagi we wzajemnych relacjach

Priorytetowym warunkiem w rozwijaniu partnerstwa UE z Chinami powinno być wprowadzenie do wzajemnych relacji równowagi. Firmy europejskie dostrzegają i skarżą się na restrykcje w dostępie do rynku chińskiego (występujące np.

⁴² *Foreign Investment Screening and the China Factor...*

⁴³ Zob. szerzej: Yukon Huang, *What the West Gets Wrong About China's Economy*, Foreign Affairs 14.09.2017.

w sektorze finansowym) poprzez praktyki dyskryminacyjne wobec firm z UE, takie jak preferencyjne traktowanie rodzimych przedsiębiorstw, często kontrolowanych przez państwo⁴⁴. Krokiem w kierunku poprawy sytuacji 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. Jego podpisanie zastąpiłoby dotychczasowe porozumienia bilateralne pomiędzy Chinami a poszczególnymi państwami członkowskimi UE. Jego celem powinno być obustronne zapewnienie sprawiedliwego, stabilnego, transparentnego i przewidywalnego otoczenia dla biznesu zarówno na rynku europejskim, jak i chińskim. Będzie to wymagało aktualizacji strategii i konstrukcji instytucjonalnej po obu stronach, być może w formie nowej legislacji⁴⁵. Pierwszym krokiem w kierunku podpisania porozumienia może być skupienie się w agendzie inwestycyjnej na wzajemnym otwarciu sektora usług, stanowiącego niewielką część wzajemnej wymiany handlowej. Kolejnym etapem, w perspektywie długoterminowej, mogą być negocjacje kompleksowego, europejsko-chińskiego porozumienia o wolnym handlu. Według prognoz, podpisanie takiego porozumienia w 2020 r. umożliwiłoby powiększenie eksportu z UE do Chin o 1/3 do 2025 r. (przy wzroście eksportu z Chin do UE o 20%), co mogłoby się przyczynić do zniwelowania obecnie wysokiego deficytu w handlu wzajemnym po stronie europejskiej⁴⁶.

Jednocześnie UE zmuszona jest reagować zdecydowanie na rażące naruszenia zasad uczciwej konkurencji przez ChRL, aby uniknąć powstawania precedensów. Dobrym przykładem mogą być cła antydumpingowe wprowadzone przez UE w 2013 r. na ogniwa i panele słoneczne oraz w 2016 r. na produkty stalowe eksportowane z Chin na rynek europejski. Poszukując układu przynoszącego wzajemne korzyści na zasadzie *win-win*, Bruksela powinna stawiać transparentność i zgodność z regułami handlowymi UE, WTO i OECD jako priorytetowe warunki dwustronnych stosunków gospodarczych.

Ochrona jedności UE

Aby zminimalizować zagrożenie erozji jedności unijnej płynące z inicjatywy 16+1, UE powinna kontynuować i dynamizować dotychczasowe działania: dostarczanie regionowi (także państwom spoza UE) atrakcyjnej, bogatej oferty rozwojowej

⁴⁴ Jak wynika z indeksu restrykcyjności w dostępie do rynku, przygotowanym przez OECD, Chiny to jedno z państw o najbardziej ograniczonym dostępie do swojego rynku dla inwestorów zagranicznych na świecie. *OECD Regulatory Restrictiveness Index*, OECD 2017, <http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=FDIINDEX#>

⁴⁵ A. Garcia-Herrero, K. C. Kwok, Liu Xiangdong, T. Summers, Zhang Yansheng, *EU-China Economic Relations to 2025...*, s. vii.

⁴⁶ Tamże, s. viii.

obejmującej projekty infrastrukturalne – aby zapobiec powstawaniu pustej przestrzeni do wypełnienia przez inwestorów z ChRL. Zapewni to Unii mocną pozycję negocjacyjną, z której mogłaby zabiegać o dostosowanie oferty chińskiej do europejskich uwarunkowań prawnych, ograniczenie modelu zadłużeniowego i wyrównanie warunków współpracy gospodarczej⁴⁷. Inicjatywa leży także po stronie państw członkowskich UE objętych formatem 16+1, które uwzględniając interes wspólnotowy mogą przyczynić się do wzmocnienia pozycji Brukseli w relacji z Pekinem. W takiej sytuacji UE mogłaby postrzegać platformę 16+1 w kategoriach partnerskich, nie zaś rywalizacji czy obaw o chińską politykę rozbijania jedności europejskiej. W trójce Chiny – EŚW – UE ważną rolę odgrywają Niemcy, stanowiące rodzaj pomostu łączącego państwa dawnego bloku wschodniego i „starej” Unii. W związku z wysokim poziomem wymiany handlowej RFN z państwami Grupy Wyszehradzkiej (jej wartość jest zbliżona do skumulowanej wartości wymiany Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch z tym regionem), w dyskursie eksperckim pojawiły się rozważania na temat możliwości utworzenia centrum produkcyjnego w EŚW, nadzorowanego przez Niemcy i wykorzystywanego przez Chiny, dla których ten region jest priorytetowy (Polska i Czechy to największy partnerzy handlowi Chin w regionie; Węgry otrzymują największą część FDI)⁴⁸. Realizacja takiego układu, sugerowanego także przez Chiny podczas dotychczasowych szczytów 16+1, mogłaby usprawnić relacje na linii Pekin-Bruksela dzięki pośredniczej roli Berlina. Wymagałoby to wielopoziomowej strategii działania od Niemiec, z uwzględnieniem zarówno interesów własnych, jak i UE oraz poszczególnych państw EŚW.

Dobrym sygnałem świadczącym o aktywnej postawie UE wobec regionu Europy Środkowo-Wschodniej była obecność unijnego reprezentanta jako obserwatora na szczycie formatu 16+1 w Rydze (5.11.2016). Dzięki niej podpisane w wyniku szczytu Wytyczne Ryskie (*Riga Guidelines*) zawierają próbę znalezienia synergii pomiędzy platformą 16+1 i relacjami UE-Chiny⁴⁹. Harmonizacja inicjatyw chińskich i unijnych stała się centralną częścią *EU-China Connectivity Platform*. Jednym z jej niezrealizowanych celów, nad którym warto dalej pracować jest ustalenie wkładu ChRL w Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (*European Fund for Strategic Investments*, EFSI)⁵⁰. Także dalsze rozwijanie Strategicznej Agendy Współpracy Chiny-UE 2020 może usprawnić wzajemne relacje i wzbogacić je o nowe wspólne projekty.

⁴⁷ J. Jakóbowski, M. Kaczmarek, *Nietrafiona oferta Pekinu...*

⁴⁸ Zob. M. Przychodniak, *Chińskie plany wzmocnienia partnerstwa z Niemcami*, „Biuletyn PISM” nr 65, 5.07.2017 i J. M. Pepe, *China's Inroads into Central, Eastern and South Eastern Europe. Regional and Global Implications for Germany and the EU*, „DGAP Analyse” nr 3, 03.2017.

⁴⁹ J. Szczudlik, *Prospects for China-CEE Relations...*

⁵⁰ *Europe and China's New Silk Roads...*, s. 70.

Budowanie silnej pozycji negocjacyjnej UE

Z perspektywy ChRL istotna dla realizacji celów ekonomicznych jest silna gospodarka europejska. Zdecydowane kroki w polityce gospodarczej wobec UE w ostatnich latach świadczą jednak o bezkompromisowym podejściu Chin, dla których priorytetem jest realizacja własnych partykularnych interesów. Wobec takiej postawy i potencjału politycznego i ekonomicznego ChRL na arenie międzynarodowej niezbędne jest wzmocnienie przez UE własnej pozycji negocjacyjnej. Europa powinna wykorzystać swoją przewagę we współpracy dotyczącej zagadnień, w których obie strony więcej łączy niż dzieli, takich jak np. polityka klimatyczna. Chiny prezentują w niej podobne stanowisko i aspirują do miana głównego partnera dla UE w obliczu decyzji Donalda Trumpa o wycofaniu Stanów Zjednoczonych z paryskiego porozumienia klimatycznego. Polityka klimatyczna nie stanowi odizolowanego segmentu wzajemnych relacji, przeciwnie – jej elementy przejawiają się w całym spektrum stosunków politycznych i gospodarczych. Chociażby rozbudowa infrastruktury w ramach BRI może i powinna być realizowana z uwzględnieniem ochrony środowiska naturalnego. Inne segmenty współpracy o wysokim potencjale porozumienia i efektywności to np. nauka i innowacje czy wymiana młodzieżowa pomiędzy uczelniami i szkołami.

Innym przykładem argumentu po stronie UE w negocjacjach była jej rola w procesie przyznawania Chinom statusu gospodarki wolnorynkowej. Jego uzyskanie było ważnym punktem w agendzie polityki zagranicznej Chin i stanowiło element przetargowy skłaniający je do ustępstw⁵¹.

Inicjatywa BRI to sposób realizacji strategii ChRL polegającej na tkaniu sieci powiązań w Europie i wypełnianiu jej projektami mającymi uzależnić gospodarki europejskie od chińskiej. Choć proces ten jest w fazie początkowej, należy mieć na uwadze jego możliwe konsekwencje, które mogą być analogiczne do innego mechanizmu – uzależnienia energetycznego niektórych państw UE od Rosji i kontrowersyjnego projektu budowy gazociągów *Nord Stream*⁵². W relacji z Chinami UE powinna

⁵¹ Nadanie Chinom statusu gospodarki wolnorynkowej utrudniłoby nakładanie środków odwetowych na chińskie towary sprzedawane na europejskim rynku po zaniżonej cenie (*dumping*). Dotknęłyby to firmy europejskie z wielu sektorów: od producentów rowerów po panele słoneczne. W latach 2015-2016 wiele firm europejskich apelowało do KE o niepoddawanie się żądaniom Chin. Zwieńczeniem było głosowanie w Parlamencie Europejskim w maju 2016 r., kiedy w stosunku głosów 524 do 28 sprzeciwiono się przyznaniu Chinom statusu. W trudnej sytuacji została postawiona KE, której prawnicy zauważali, że zgodnie z zasadami WTO Chinom należało się automatyczne przyznanie statusu z końcem 2016 r. Zostało wypracowane rozwiązanie „połowiczne” – w listopadzie 2016 r. KE zrezygnowała z prawnego rozróżniania gospodarek wolno- i niewolnorynkowych i wprowadziła nową metodologię antydumpingową, równą dla wszystkich państw. Zob. Szerzej: H. von der Burchard, G. Paravicini, J. Hanke, *Europe and China: The uneasy truce*, seria “China Looks West”, politico.eu 1.06.2017.

⁵² *Foreign Investment Screening and the China Factor...*

stosować podobne zabiegi „sieciowania” (niem. *Vernetzung*) – dobrym przykładem było wejście 18 państw członkowskich UE w skład Banku AIIB, który jest jednym z źródeł finansowania projektów w ramach BRI.

PODSUMOWANIE

Wobec polityki ekspansji gospodarczej Chin w Europie, UE stoi przed poważnym wyzwaniem. Kształtowanie relacji z potężnym partnerem jest utrudnione ze względu na konieczność pogodzenia sprzecznych, wydawałoby się, instynktów: dochowania wierności zasadom otwartego rynku i jednocześnie potrzeby ochrony interesów gospodarczych i spójności europejskiej. Jest to także jedno z wielu pól, na tle którego uwydatniają się wewnętrzne problemy i niedoskonałości funkcjonowania UE: rozdzźwięk pomiędzy interesami gospodarczymi poszczególnych państw członkowskich a interesem wspólnotowym, rozbieżność interesów narodowych, brak jedności, niechęć do cedowania przez państwa suwerenności na rzecz instytucji unijnych.

Nadanie odpowiedniego priorytetu stosunkom z ChRL i dostrzeżenie ich możliwych konsekwencji dla UE leży zarówno w gestii Brukseli, jak i poszczególnych państw członkowskich. Otwarte, kompromisowe podejście wykraczające poza interesy indywidualne ułatwi przezwyciężenie konfliktów i wykształcenie w porę spójnej postawy UE umożliwiającej proaktywne i efektywne budowanie relacji z Chinami. Gdyby udało się to osiągnąć, Europa powinna być w stanie w pełni korzystać z szans, jakie niesie otwarcie gospodarcze Chin, minimalizując jednocześnie związane z nim zagrożenia.

Zastrzykiem realizmu w ocenie stosunków europejsko-chińskich okazał się ostatni szczyt UE-Chiny w Brukseli (1-2.06.2017 r.), po którym spodziewano się obustronnego zbliżenia i zacieśnienia współpracy. Choć w niektórych aspektach rzeczywistość rozwija się ona dynamicznie, jednakże partnerstwo UE z Chinami ma nadal charakter raczej selektywny niż kompleksowy. Strona europejska powinna w związku z tym skupić się w pierwszej kolejności na wprowadzeniu równowagi do wzajemnych relacji, ochronie jedności UE i budowaniu swojej silnej pozycji negocjacyjnej z Państwem Środka. W oparciu o te filary będzie możliwe rozwijanie pragmatycznej i równorzędnej współpracy, mającej na celu urzeczywistnienie deklaracyjnych na razie idei osiągania obopólnych korzyści.

Mgr Tomasz Morozowski, Instytut Zachodni (morozowski@iz.poznan.pl)

Słowa kluczowe: Chiny, UE, inwestycje, przejęcia, gospodarka, Inicjatywa Pasa i Szlaku, BRI, 16+1

Keywords: China, EU, investment, takeovers, economy, Belt and Road Initiative, BRI, 16+1

ABSTRACT

The European Union is facing the challenge of developing a coherent reaction to the increased economic activity of China in Europe. Beijing's policy of foreign economic expansion and its leap to digital economy are affecting Europe, despite the geographical distance. China is strengthening its position as one of the main actors on the global scene as elements of the New Silk Road will be built in European cities, Chinese companies are buying European technological manufacturers and the trade exchange as well as Chinese investment level in Europe are increasing dramatically.

The purpose of this article is to answer the question about the way the EU should react to such Chinese policy. In order to do so the research problem related to the process of shaping this reaction up to now has been analysed. The following research questions have been formulated: what are the sore points and weaknesses which the European side needs to limit? On which fields should the EU develop its partnership with China in the first place? What are the assets on the side of the EU, of which it should make a better use in relations with Beijing?

Within the process of resolving these questions the following hypotheses have been formulated: even if not deliberately, Chinese policy contributes to a fragmentation of the European unity; intensity of EU countries' relations with China is inversely proportional to their engagement in a common European action on contentious topics in the EU-Chinese agenda; coherent European strategy towards China is necessary in order to limit disintegration tendencies as well as to mitigate unfavourable effects of Chinese activity on the internal European market.

Three guidelines can be defined as a conclusion drawn from the analysis conducted: introducing a level playing field into reciprocal relations, protection of the European unity and building a strong negotiating position by the EU. An assumption could be made that shaping EU strategy based on these elements will let Europe thoroughly benefit from opportunities provided by the new Chinese economic opening and at the same time limit the possible dangers it carries.