



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

# BIULETYN

Nr 91 (1664), 13 lipca 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dynier • Aleksandra Gawlikowska-Fyk  
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

## Perspektywy formatu Europa Środkowa – Chiny po szczycie w Sofii

Justyna Szczudlik

*Okoliczności szczytu 16+1 w Sofii wskazują, że format współpracy Europa Środkowa–Chiny jest instrumentem służącym realizacji celów politycznych ChRL. Z jego pomocą Chiny chcą pozyskać europejskich sojuszników wobec chińsko-amerykańskiego sporu handlowego i swej polityki inwestycyjnej oraz zaangażowania w 16+1, traktowanych przez UE ze sceptycyzmem. Chcą utrzymywać dobre relacje z szesnastką ze względu na napięcia w stosunkach z zachodnią częścią UE i obawy przed poprawą stosunków USA–Rosja.*

W VII szczycie formatu 16+1 w Sofii (7 lipca) wzięli udział premierzy Chin oraz krajów Europy Środkowej (EŚ). Jedynie Polskę i Litwę reprezentowali odpowiednio wicepremier i minister finansów. Podobnie jak w poprzednich latach obserwatorami na szczycie byli przedstawiciele UE, Grecji, Białorusi, Austrii, Szwajcarii oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju.

**Uwarunkowania szczytu.** Okoliczności szczytu różniły się od tych z lat poprzednich. Od kilku miesięcy niejasna była przyszłość szczytów premierów. W marcu br. agencja Reuters opublikowała informację, że Chiny rozważają możliwość organizacji ich co dwa lata. Strona chińska oficjalnie tych doniesień ani nie potwierdziła, ani nie zdementowała. Prawdopodobnie celem było wysondowanie opinii państw regionu. Był to także sygnał, że Chiny są gotowe zmniejszyć zaangażowanie w ten mechanizm, co było skierowane do krytyków formatu, głównie Komisji Europejskiej oraz Niemiec, zarzucających Chinom dzielenie Europy i promowanie wartości nieliberalnych. Jednoczesne zapewnianie przez stronę chińską nieoficjalnymi kanałami, że ewentualna zmiana może dotyczyć jedynie szczytów premierów i nie dotknie innych mechanizmów 16+1, świadczyło o chęci utrzymania dobrych relacji z EŚ.

Szczyt w Sofii odbył się blisko pół roku wcześniej niż zazwyczaj, tuż przed wizytą premiera Li Keqiang w Niemczech oraz szczytem UE–Chiny. Kilka tygodni przed spotkaniem w Sofii Chiny sugerowały, nie konsultując tej propozycji z szesnastką, zaproszenie Niemiec i innych państw unijnych oraz rozważenie współpracy w formule EŚ–Chiny–Niemcy. Na spotkaniach innych formatów 16+1 pojawiały się sugestie współpracy także z innymi państwami spoza UE. Kontekstem tegorocznego szczytu był również narastający spór handlowy USA–Chiny.

**Rezultaty spotkania w Sofii.** Najważniejszym rezultatem szczytu są wynegocjowane przez 17 państw Wytyczne z Sofii. Choć dokument utrzymany jest w pozytywnym tonie, wskazuje na problemy we współpracy. Najprawdopodobniej znalazły się one w tekście z inicjatywy państw szesnastki. Wpisano zatem do dokumentu po raz pierwszy: deficyt handlowy (określony w Wytycznych jako „dążenie do bardziej zrównoważonych relacji gospodarczych”), konieczność poprawy klimatu inwestycyjnego i dostępu do rynku oraz przestrzegania zasady *level-playing field*. Jednocześnie mowa jest, również po raz pierwszy, o potrzebie konstruktywnej roli obserwatorów oraz państw trzecich i instytucji w funkcjonowaniu 16+1. Ich zaangażowanie powinno zostać wcześniej skonsultowane z członkami formatu, a decyzja podjęta na zasadzie konsensu. W Wytycznych zapowiedziano także, że gospodarzem kolejnego szczytu będzie

Chorwacja. Nie określono jednak, czy spotkanie odbędzie się w 2019 r., co można odczytywać jako pozostawienie Chinom pola manewru, w zależności od stanu ich stosunków z UE i USA.

Podczas szczytu premier Li Keqiang zaprezentował stanowisko w najważniejszych dla Chin sprawach, licząc na wsparcie krajów regionu. Charakterystyczne były jego wypowiedzi dotyczące części problemów w relacjach ze Stanami Zjednoczonymi niż kwestii 16+1. Li wskazywał na podobne stanowiska EŚ i Chin, jeśli chodzi o obronę międzynarodowego porządku gospodarczego, czyli wsparcie dla globalizacji, wolnego handlu i zasad WTO, oraz sprzeciw wobec unilateralizmu, protekcjonizmu i wojny handlowej. Zapewniał o chińskim poparciu dla integracji europejskiej. Podkreślał, że format 16+1 jest częścią relacji UE–Chiny, a stosunki EŚ–ChRL są przykładem nowego modelu otwartego multilateralizmu. Li wykorzystał też spotkanie w Sofii do promowania chińskich inicjatyw: Pasa i Szlaku oraz *community of shared destiny* – chińskiej wizji globalizacji.

Podczas spotkania w Bułgarii padały też chińskie oferty współpracy. Najczęściej jednak powtarzano propozycje już złożone, realizowane lub czekające na realizację. Przykładowo, gospodarzowi szczytu Chiny zaoferowały gotowość budowy połączenia kolejowego do Morza Egejskiego oraz inwestycję w elektrownię atomową Bellene. Na spotkaniu z premierem Chorwacji Li podkreślał chiński sukces w postaci wygrania przetargu na budowę mostu Pelješac. W rozmowach z liderami Węgry i Serbii kolejny raz poruszono kwestię realizacji flagowego projektu 16+1, czyli budowy połączenia kolejowego Belgrad–Budapeszt, którego realizacja jest opóźniona.

**Wnioski i perspektywy.** Rezultaty współpracy gospodarczej w ramach 16+1 dla EŚ są niewielkie. Świadczą o tym pogłębiający się deficyt handlowy po stronie szesnastki oraz utrzymywanie przez Chiny oferty inwestycyjnej opartej na kredytach, które zwiększają dług publiczny kraju przyjmującego. Format okazuje się jednak użyteczny w wymiarze politycznym, zarówno dla Chin, jak i dla większości państw EŚ. Szczególnie państwa mniejsze i spoza Unii widzą w 16+1 szansę na częste kontakty z chińską administracją. Natomiast niektóre państwa unijne, np. Węgry, są skłonne wykorzystywać format i dobre relacje polityczne z Chinami jako instrument w polityce zagranicznej, np. wobec UE. Dla Chin 16+1 pozostanie narzędziem służącym do utrzymywania kontaktów z EŚ. Na znaczeniu zyskują relacje międzyludzkie (głównie współpraca kulturalna, ekspercka czy naukowa), za pomocą których Chiny chcą wpływać na społeczeństwo, omijając szczybel władz. Dlatego zależy im na utrzymywaniu także innych niż *stricte* polityczne mechanizmów współpracy 16+1.

Okoliczności tegorocznego szczytu wskazują, że Chiny zaczynają coraz wyraźniej wykorzystywać 16+1 do swoich najważniejszych celów politycznych. Dotyczą one przede wszystkim relacji z USA, a także z UE i Rosją. Wobec ostrożności UE w podejściu do inicjatywy Pasa i Szlaku oraz chińskich przejęć europejskich przedsiębiorstw z sektora wysokich technologii, KE pracuje nad propozycją wprowadzenia na poziomie unijnym procedury sprawdzania inwestycji zagranicznych (tzw. *screening*). Jednocześnie Chiny stoją w obliczu narastającego sporu handlowego z USA. Dobre relacje z EŚ mogą być przez ChRL spożytkowane, z jednej strony, do osłabiania propozycji *screeningu*, z drugiej zaś – do poszukiwania wsparcia całej UE (a więc także unijnych członków szesnastki) w sporze z USA. Tym bardziej że po decyzjach Donalda Trumpa o nałożeniu ceł na stal i aluminium, UE także stoi na krawędzi wojny celnej. Chiny chciałyby zatem uzyskać wsparcie Unii, by razem odpowiedzieć retorsjami na działania administracji USA. Temu celowi służą zapewnienia o podzielaniu wartości, takich jak multilateralizm, wolny handel czy zasady WTO. Chiny sygnalizowały też możliwość mniejszego zaangażowania w 16+1 (np. szczyty co dwa lata) oraz proponują udział Niemcom, największemu krytykowi formatu.

Pomimo dobrych relacji z Rosją, Chiny obawiają się poprawy stosunków amerykańsko-rosyjskich. Trump, który uznaje ChRL za zagrożenie, może próbować porozumieć się w tej sprawie z Władimirem Putinem. Dlatego ChRL utrzymują dobre relacje w tymi państwami szesnastki, które współpracują z Rosją (np. Węgrami, Czechami czy Serbią) oraz starają się, dzięki podkreślaniu otwartości 16+1 na nowych członków, pozyskiwać państwa uznawane za blisko związane z Federacją Rosyjską (np. Białoruś).

Brak korzyści gospodarczych z udziału w 16+1 sprawia, że w Polsce narasta sceptycyzm wobec tej formuły współpracy. Ponadto wielość jej mechanizmów angażuje chińską administrację, co ogranicza możliwości postępu w relacjach polsko-chińskich. Pomimo to udział w 16+1 jest zasadny z punktu widzenia polskich interesów. Pozwala na śledzenie chińskich propozycji i niedopuszczanie niekorzystnych dla UE i Polski inicjatyw. Format stwarza także okazję do przekonywania strony chińskiej o znaczeniu dla Polski relacji transatlantycznych, członkostwa w UE i do sygnalizowania obaw związanych z polityką Rosji.