

Wyścig po Europę

Europejska Rada Spraw Zagranicznych

Fundacja im. Stefana Batorego

Londyn–Warszawa 2011

Europejska Rada Spraw Zagranicznych (ECFR) nie prezentuje jednolitego stanowiska. Opracowanie to, podobnie jak inne jej publikacje, wyraża opinie autorów.

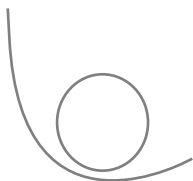


**FUNDACJA
BATOREGO**

IM. STEFANA

**François Godement
Jonas Parello-Plesner**
współpraca: Alice Richard

Wyścig po Europę



Fundacja im. Stefana Batorego

ul. Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. |48 22| 536 02 00
fax |48 22| 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Europejska Rada Spraw Zagranicznych

35 Old Queen Street
London SW1H 9JA
United Kingdom
tel. +44 (020) 7 227 6860
london@ecfr.eu
www.ecfr.eu

Tłumaczenie: **Sergiusz Kowalski**

Opracowanie redakcyjne: **Izabella Sariusz-Skąpska**

Konsultacja: **Grzegorz Gromadzki**

Korekta: **Joanna Liczner**

Opieka artystyczna nad publikacjami Fundacji im. Stefana Batorego: **Marta Kusztra**

Projekt graficzny: **Teresa Oleszczuk**

Tytuł oryginału: *The Scramble for Europe*

Skład elektroniczny: TYRSA Sp. z o.o.

© Copyright by texts Europejska Rada Spraw Zagranicznych

© Copyright by polish translation Fundacja im. Stefana Batorego

ISBN 978-83-62338-10-8

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie
Warszawa 2011

Spis treści

Streszczenie	7
Wstęp	8
Nowa europejska strategia Chin	10
Chińska dyplomacja obligacji	15
Inwestycje bezpośrednie Chin w Europie	18
Rynek Europy otwarty na zamówienia publiczne	23
Nowe podziały w Europie	27
Wyrównywanie szans	33
Podziękowania	38
O autorach	39

Streszczenie

Trwa swoisty „wyścig po Europę”: Chiny skupują europejskie długi publiczne, inwestują w spółki i wykorzystują otwarty rynek dla zamówień publicznych. Zapotrzebowanie na szybką gotówkę w dotkniętej kryzysem Europie umożliwia Chinom kupowanie po zaniżonych cenach oraz wygrywanie krajów członkowskich przeciw sobie i przeciwko ich własnym interesom – jest to powtórzenie strategii stosowanej w krajach rozwijających się. Chińska ekspansja w Europie tworzy nowe podziały i znacząco utrudnia wdrażanie bardziej skoordynowanej, twardszej strategii wobec Chin, którą próbuje budować UE. Rywalizując o kontrakty z chińskimi firmami, Europejczycy zmniejszają szanse wspólnego wynegocjowania dostępu do chińskich rynków na zasadzie wzajemności.

Europejczycy nie powinni winić Chin za sięgnięcie po szansę poszerzenia swego gospodarczego przyczółka w Europie ani za wykorzystywanie finansowej i handlowej pozycji do wywierania nacisku na odczuwające brak gotówki kraje UE. Byłoby dobrze, gdyby wyrzekli się też praktyk protekcyjnych. Powinni zjednoczyć się wokół wspólnych interesów i dążyć do przyjęcia sprawiedliwych reguł gry, umożliwiających europejskim firmom konkurowanie w Chinach na tych samych zasadach, na jakich chińskie konkurują w Europie. W szczególności warto byłoby stworzyć system koordynowania zakupów długów państwowych i weryfikowania inwestycji bezpośrednich, a także promować uczciwą konkurencję przy zamówieniach publicznych.

Wstęp

Chiny wykupują Europę. Chińscy producenci samochodów kupili MG i Volvo, przejęli też pakiet ratunkowy akcji Saab. Chińskie firmy transportowe nabywają, biorą w *leasing* i w zarząd porty, lotniska oraz bazy logistyczne i montownie na całym kontynencie. Ich bank rozwoju finansuje, bardzo podobnie jak w Afryce, przedsięwzięcia na europejskich peryferiach. Nękanie deficytem kraje UE nie mogą doczekać się wykupienia przez Chiny ich długu publicznego. Chiny zaś wykorzystują perspektywę wykupu obligacji jako instrument służący publicznej dyplomacji. Kiedy Europa znów zacznie zaciskać pasa, chińskie fundusze gwarantowane i państwowe czy półpaństwowe spółki zaczną rozglądać się za dalszymi kontraktami na wszystko – od przedsiębiorstw użyteczności publicznej po cenne międzynarodowe aktywa, będące w posiadaniu słabszych ekonomicznie krajów Europy. Niedyś wielki, lecz daleki partner handlowy stał się także ważnym graczem na europejskiej scenie.

Trwa swoisty „wyścig po Europę”. Chiny nie kolonizują, rzecz jasna, Europy tak, jak pod koniec XIX wieku Europa kolonizowała Afrykę. W odróżnieniu od Afryki Europa nie jest źródłem surowców naturalnych. Kupując europejskie spółki, Chiny zainteresowane są raczej zaawansowanymi technologiami. Co więcej, Europa potrzebuje Chin i wita z zadowoleniem ich obecność. Jednak zapotrzebowanie na szybką gotówkę w dotkniętej kryzysem Europie – która chce pobudzić zaufanie rynku do długu

publicznego, ocalić firmy, a więc miejsca pracy, i zaoszczędzić na infrastrukturze – umożliwiał Chinom kupowanie po zaniżonych cenach oraz wygrywanie krajów członkowskich przeciw sobie i przeciwko ich własnym zbiorowym interesom – jest to powtórka strategii stosowanej przez Pekin w krajach rozwijających się.

Chińska ekspansja w Europie nastąpiła w chwili, gdy Unia zapoczątkowała bardziej skoordynowaną, twardszą strategię wobec tego kraju. Jednak skutki kryzysu gospodarczego rozbijają pączkującą europejską jedność i znacząco utrudniają realizowanie wspólnej strategii. Kiedy Chiny stają się poważnym źródłem finansowania, inwestycji i zamówień publicznych, Europejczykom trudniej starać się o szerszy dostęp do tych samych, zwykle zamkniętych lub kontrolowanych, sektorów w Chinach. Mówiąc krótko: Europejczycy rywalizujący o kontrakty z chińskimi firmami uszczuplają własną siłę przetargową, a więc i szanse na wspólne wynegocjowanie lepszych umów z Chinami.

W opracowaniu tym chcemy prześledzić skutki zmieniającej reguły gry chińskiej obecności w Europie. Dowodzimy, że Europejczycy nie powinni winić Chin za sięgnięcie po szansę rozszerzenia swego gospodarczego przyczółka w Europie ani za wykorzystywanie finansowej i handlowej pozycji do wywierania nacisku na odczuwające brak gotówki kraje UE. Aby sprostać rzucanemu przez Chiny wyzwaniu, Europejczycy powinni podjąć zdecydowane kroki zmierzające do stworzenia mechanizmu koordynacji własnych interesów. W szczególności, chcąc uzyskać lepszy dostęp do rynków w Chinach, powinni posłużyć się wewnętrznym rynkiem UE, wykorzystać z obopólną korzyścią chińską nadwyżkę finansową i zamiast pogłębiać podziały, budować europejską jedność. Inaczej grozi Europejczykom swego rodzaju „dylemat więźnia”, polegający na tym, że każdy kraj członkowski będzie zawierał osobne umowy, niwecząc szanse na wspólną politykę wobec Chin.

Nowa europejska strategia Chin

Chiny nie pragną już „strategicznego partnerstwa” z Europą. W latach 2008–2009 wymiana oskarżeń w kwestii praw człowieka, przedłużenie europejskiego embarga na sprzedaż broni, impas w sprawie przyznania Chinom statusu gospodarki rynkowej i ustanowienia zaawansowanego partnerstwa sprawiły, że Chiny obniżyły oczekiwania wobec Europy, podnosząc jednocześnie rangę stosunków ze Stanami Zjednoczonymi, które uznały za swego najważniejszego partnera. Jednak globalny kryzys gospodarczy przeorientował chińską strategię wobec Europy. Chiny były zawsze świadome swej głównej słabości w stosunkach z Europą, jaką była potrzeba stałego dostępu do europejskiego rynku. USA były zależne od nieprzerwanych chińskich zakupów ich długu publicznego, natomiast Europejczycy nie potrzebowali w zamian niemal niczego. Sytuację zmieniają obecny deficyt bilansu i dług publiczny. Jak powiedział bez ogródek jeden z czołowych chińskich strategów: „wy potrzebujecie naszych pieniędzy”¹.

W rzeczywistości zamiast jakiegokolwiek „strategicznego partnerstwa” Chiny wykorzystują dziś na peryferiach Europy strategię i instrumenty sprawdzone w krajach rozwijających się. Chiny od dawna nawiązują bilateralne relacje z krajami Afryki, Bliskiego Wschodu i Ameryki Łacińskiej, chwaląc zarazem, deklaratywnie, ich regionalne instytucje. Mówią wiele

¹ Wywiad własny 26.05.2011.

o „wzajemnych korzyściach”, przyjaźni i różnych formach pomocy, co podobą się tamtejszym elitom. Rozbudowują wpływy sięgające od transportu (porty, lotniska, drogi) po zakłady montażowe (z wyznaczonymi chińskimi strefami przemysłowymi), logistykę (chińskie spółki morskie, powietrzne, kontenerowe i telekomunikacyjne) i wreszcie dystrybucję (od drobnych sprzedawców stanowiących znaczną część chińskiej imigracji po wielkie sieci detaliczne wypracowujące łańcuch wartości). Tego samego zaczyna teraz doświadczać Europa, gdzie Chiny kupują lub budują infrastrukturę, wykupują podupadające firmy i papiery wartościowe państw na progu niewypłacalności, zdobywają przychółki w sektorze dystrybucji, wreszcie wykorzystują miejscowe media dla wzmocnienia swej miękkiej siły.

Miękka siła Chin i europejska dyplomacja publiczna

Wraz z rozszerzaniem obecności gospodarczej Chiny chcą też umacniać w Europie swoją miękką siłę. Na całym kontynencie działa dziś ponad sto państwowych – w niektórych przypadkach współsponsorowanych przez miejscowe uniwersytety – Instytutów Konfucjusza promujących chińską kulturę. Często wspierają one chińską obecność gospodarczą w Europie – np. ucząc języka chińskiego francuskich pracowników spółki telekomunikacyjnej ZTE w Poitiers. Pekińska gazeta „China Daily” uruchomiła europejską mutację i dodatek do „International Herald Tribune”, zaopatrzony w ostrzeżenie, że gazeta nie odpowiada za zawartość. Obecnie inne tradycyjne europejskie spółki medialne, np. Reuters, sprzedają w nowym opakowaniu treści państwowego chińskiego nadawcy CCTV. Wbrew oficjalnej ideologii suwerenności Chiny coraz częściej starają się oddziaływać bezpośrednio na europejskich polityków – np. nowo powstałe forum sprowadza do Pekinu parlamentarzystów z całej Europy. Jednocześnie Chiny próbują hamować wpływy kultury zachodniej – surowo ograniczają kontakty z chińskim społeczeństwem obywatelskim, cenzurują zachodnie źródła informacyjne i strony internetowe, a władze dopuszczają do dystrybucji tylko siedem filmów zachodnich rocznie.

Chiny skupiają się zwłaszcza na basenie Morza Śródziemnego i południowo-wschodnich krajach UE, które potrzebują chińskiej gotówki. Przykładowo Portugalia, Włochy, Grecja i Hiszpania skupiają 30 procent chińskich inwestycji i koncesji handlowych w Europie, a kraje Europy Środkowo-Wschodniej kolejne 10 procent – nieproporcjonalnie dużo, zważywszy rozmiar tamtejszych gospodarek². Z europejskiej perspektywy powstaje wrażenie, że Chińczycy eksploatują miękkie podbrzusze Europy. Zagrożenie polegałoby na stworzeniu w UE swego rodzaju „chińskiego lobby” wśród mniejszych krajów członkowskich. Nawet po 2014 roku, kiedy decyzje w Radzie Europejskiej będą wymagać większości co najmniej 15 krajów członkowskich z 65 procentami ludności, Chiny będą mogły polegać na niektórych z nich – zwłaszcza na Cyprze, Malcie i Grecji – jeśli zechcą zablokować przeciwną własnym interesom jednomyślną decyzję.

Z drugiej strony, chińscy przywódcy mówią – nie bez racji – że nie mogą wygrać. „Jest tak – uważa wiceszef MSZ Fu Ying – że zawsze znajdzie się ktoś, kto wskaże nas palcem, kupujemy czy nie”³. Argumentują, że poprawa stosunków z poszczególnymi krajami członkowskimi, wynikająca z szans, jakie zyskują Chiny i chińskie spółki, przysłuży się stosunkom na linii Unia Europejska–Chiny. Jak piszą analitycy z chińskiego *think tanku*, lepsze relacje Chin z poszczególnymi krajami członkowskimi stanowić będą „dalszy impuls do postępu w stosunkach Chiny–UE”⁴. Jednak póki co nic na to nie wskazuje, mimo regularnych spotkań szefa chińskiego MSZ Dai Bingguo z wysokim przedstawicielem Catherine Ashton. Podobno podczas szczytu UE–Chiny w październiku 2010 roku omal nie doszło do zerwania, kiedy

² Dane na temat basenu śródziemnomorskiego: *Grisons Peak Quarterly Research: China outbound investments*, tom 9, s. 4. Dane dotyczące Europy Środkowo-Wschodniej (Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, Rumunia, Bułgaria, Słowenia, Chorwacja, Serbia, Albania, Czarnogóra i Macedonia): za wiceministrem Fu Ying na stronie http://www.novinite.com/view_news.php?id=126501.

³ Ivan Dikov, *Interview with China's Vice Foreign Minister Fu Ying: Chinese Companies Need Good Atmosphere to Do Business in Eastern Europe*, „Novinite Insider”, 21.03.2011.

⁴ Chen Zhimin, Dai Bingran, Pan Zhongqi, Ding Chun, *China's Priorities and Strategy in China–EU Relations*, „University of San Pablo, Serie Unión Europea” 2011, nr 38, s. 17.

premier Wen Jiabao obraził się, usłyszawszy zapowiedziane uprzednio europejskie żądania dotyczące wzajemności i kursu juana.

Zdaniem Zhenga Bijiana, wybitnego chińskiego intelektualisty, który ukuł sformułowanie „pokoju wzrost”, zazębiające się potrzeby Europy i Chin stwarzają szansę obopólnie korzystnych relacji wzajemnych. „Pierwszym priorytetem Europy jest dziś zatrudnienie, a to – dowodzi uczony – wymaga inwestycji. Jednak Europa nadal przoduje w dziedzinie najnowocześniejszych technologii, co otwiera pole do współpracy z Chinami”⁵. Odwiedzając w 2010 roku Francję, szef MSW Yang Jiechi uznał, że nowa ekonomiczna współzależność wypełniła wreszcie relacje UE–Chiny strategiczną treścią. Z tej „wysokiej” perspektywy widać, faktycznie, historyczną szansę na nowe obopólnie korzystne porozumienie między Chinami i Europą. Aby jednak je należycie wykorzystać, Europa musi okazać w stosunkach z Chinami większą jedność.

Pojawiły się pierwsze jej oznaki. Po dziesięcioleciach niknącego profitu z zaangażowania i dyplomacji pomocy czołowe kraje Unii Europejskiej i większość Komisji Europejskiej zaczynają preferować w stosunkach z Chinami perspektywę interesu, opartą na zasadach wzajemności i kompromisu. Oznacza to koniec indywidualnych umów i ustępstw na rzecz rzekomo słabszego partnera, co więcej, wolę zrównoważenia chińskiego dostępu do Europy jednakowym dostępem Europejczyków do o wiele bardziej zamkniętej gospodarki Chin. Przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy i komisarz ds. handlu Karel de Gucht opowiedzieli się publicznie za zasadą wzajemności, a komisarze ds. rynku wewnętrznego i usług Michel Barnier i ds. przemysłu Antonio Tajani podpisali wspólny list dotyczący uregulowania chińskich inwestycji⁶. Na dwóch szczytach Rady Europejskiej w drugiej połowie 2010 roku europejscy przywódcy przezwyciężyli, przynajmniej deklaratorywnie, wewnętrzne podziały w kwestiach zarządzania i praw człowieka, uczulili Chiny w kwestii broni jądrowej i upomnieli się o lepszy dostęp

⁵ Zheng Bijian, *New thoughts on China's peaceful rise*, „Beijing Ribao”, 16.05.2011.

⁶ Ian Wishart, *Call to investigate foreign investment in EU market*, „European Voice”, 24.02.2011, <http://www.europeanvoice.com/article/imported/call-to-investigate-foreign-investment-in-eu-market/70364.aspx>.

do chińskiego rynku wewnętrznego jako ekwiwalentu przyznania Chinom statusu gospodarki wolnorynkowej, na czym im najbardziej zależało.

Planom tym jednak zagrażają zmieniające się realia i nowe priorytety krajów członkowskich, które muszą teraz zaciskać pasa i sprostać wymogom solidarności z najbardziej zadłużonymi krajami strefy euro. Obecność Chin zaznacza się silniej na trzy sposoby – przez kupowanie (i informowanie o perspektywie kupna) europejskich obligacji, przez bezpośrednie inwestowanie w spółki, zwłaszcza na europejskich peryferiach, i przez udział w europejskich zamówieniach publicznych.

Chińska dyplomacja obligacji

Od lata 2010 roku informacje o chińskich zakupach obligacji pochodzących z południowych krajów Unii Europejskiej – a raczej o perspektywach zakupów – trafiały na czołówki gazet. W czerwcu 2010 roku Chiny zakupiły greckie obligacje w zamian za 35-letni *leasing* portu w Pireusie i umowę o sfinansowaniu zakupu chińskich statków⁷. W lipcu 2010 roku poinformowano o planie zakupu hiszpańskich obligacji za 1 mld euro⁸. Wieści te przywróciły zaufanie do hiszpańskiego rynku, sprawiając, że zainteresowanie akcjami przekroczyło ofertę, mimo że (jak się uważa) Chiny zakupiły ostatecznie obligacje za tylko 400 mln euro. Pekin złożył też obietnice Portugalii i Irlandii, nie wskazując jednak czasu ani kwot, i ponownie Hiszpanii w styczniu 2011 roku. Podczas czerwcowej wizyty premiera Wena Jiabao w Niemczech, Wielkiej Brytanii i na Węgrzech Chiny ponowiły zapewnienie, że uzdrowienie Europy ma dla nich „kluczowe znaczenie”⁹. Wen Jiabao poinformował, że Chiny zakupią „pewną ilość” węgierskich obligacji¹⁰.

⁷ Center for International Finance & Development, *China Makes More Investments in Greece*, z.11.2010, por. <http://uicifd.blogspot.com/2010/11/china-makes-more-investments-in-greece.html>.

⁸ *China buys \$505m of Spanish bonds*, „China Daily”, 13.07.2010, por. http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2010-07/13/content_10101759.htm.

⁹ Leigh Phillips, *EU recovery from debt crisis „vital” to Chinese interests*, „EU Observer”, 17.06.2011, <http://euobserver.com/9/32504>.

¹⁰ Zoltan Simon, Edith Balazs, *Wen Says China Will Continue to Buy European Government Debt, Support Euro*, „Bloomberg”, 26.06.2011, <http://www.bloomberg.com/news/2011-06-25/china-to-buy-hungarian-debt-as-wen-extends-support-to-european-finances.html>.

Nie ma pewności co do rzeczywistej skali chińskiego wykupu papierów wartościowych. Chiny publikują dane o swoich rezerwach walutowych, jednak ich podział na kraje jest tajemnicą państwową. Chińscy uczeni i państwowe gazety informują o zakupach obligacji za prasą zagraniczną¹¹. Z kolei Europa nie ogłasza wspólnych, zbiorczych danych o obcych zakupach długu państwowego 27 krajów UE. Niewiele z nich ujawnia takie informacje. Obojętna nieklarowność sprawia, że możemy tylko zgadywać, jakie są chińskie zasoby euro. Jednak w tym ślepych pokerze w interesie rządów, które muszą pilnie refinansować publiczną kasę dla podbudowania własnej zdolności kredytowej, pojawia się sugestia: „Chińczycy nadchodzą”. Przykładem może być skierowana w czerwcu 2011 roku do dziennikarzy wypowiedź premiera Węgier, Viktora Orbána, iż chińskie zobowiązanie zakupu „pewnej ilości” węgierskich obligacji „ogromnie podniosło bezpieczeństwo” i oddaliło „niepewność co do średnioterminowego finansowania kraju”¹². I na odwrót, dla publicznej dyplomacji Chin użyteczne jest sugerowanie, że są one potencjalnym dobroczyńcą.

Wolno jednak dziś przypuszczać, że chińskie zakupy europejskich obligacji w 2010 roku zostały przeszacowane. Dane za ten okres podane przez Departament Skarbu USA, który publikuje dokładne informacje o pakiecie zagranicznych obligacji, zdawały się wskazywać na umiarkowany spadek chińskich zasobów amerykańskiego długu państwowego, co sugerowało, że Chiny dywersyfikują swe zasoby, odchodząc od dolara na rzecz euro. Teraz wydaje się jednak, że Chińczycy nadal kupowali amerykańskie obligacje, tylko że poprzez zagranicę i rynki trzecie, np. londyńskie City. Departament Skarbu skorygował więc stosownie swoje dane na temat chińskiego pakietu amerykańskich obligacji. Na przykład korekta za czerwiec 2010 roku oznaczała wzrost o 32 procent, do 268 mld dolarów. To z kolei oznacza, że chińskie zakupy europejskich obligacji mogły być znacznie niższe, niż sugerowała prasa. Wedle szacunków pewnego europejskiego banku centralnego pożyczki udzielane dotkniętym kryzysem krajom południowoeuropejskim były

¹¹ Por. np. Chen Zhimin, Dai Bingran, Pan Zhongqi, Ding Chun, *China's Priorities...*

¹² Zoltan Simon, Edith Balazs, *Wen Says China Will Continue...*

rzędu 15–20 mld euro – „tyle, co nic”¹³. Aby zyskać właściwe wyobrażenie o proporcjach, dodajmy, że w 2008 roku Chiny pożyczyły Demokratycznej Republice Konga 9 mld dolarów w zamian za dostęp do kopalń miedzi i kobaltu.

Bez względu na rzeczywistą skalę wykupu europejskich obligacji wydatki Chin im samym się niezmiernie opłaciły, jeśli chodzi o medialne nagłośnienie i dyplomację publiczną. Nieprzejrzystości Chin, chętnie wykorzystujących pośredników na rynkach finansowych, towarzyszy postawa Europy nieumiejącej wyliczyć dokładnie obcych zakupów jej długu publicznego. Jest to wpisane w reguły funkcjonowania unii monetarnej – kraje członkowskie chronią dane o zakupach ich własnego długu, a Europejski Bank Centralny podaje jedynie dane o zagranicznych zakupach długu państwowego, co uwzględnia również zakupy europejskie. Krótko mówiąc, Europa wie zdumiewająco mało o stanie posiadania własnego długu publicznego. Nie ma po prostu jak dowiedzieć się, czy faktycznie, jak często twierdzą media, Chiny przechowują w euro 25 procent swych rezerw.

Europa powinna przyjąć z zadowoleniem zwiększenie przez Chiny udziału w obsłudze jej długu publicznego (podobnie jak uczyniły to Stany Zjednoczone). Problem w tym, że Europa nie ma jak stwierdzić, czy rzeczywiście odbywa się eurodywersyfikacja na wielką skalę. Może jedynie założyć, że jeśli nagle Chiny wykupią znacznie mniej amerykańskiego długu, niż wymagałby tego przyrost ich rezerw, oznaczać to będzie wykupywanie długu europejskiego¹⁴. Skutkiem obustronnej nieprzejrzystości procedur zakupu obligacji jest niezdrowa zależność od Chin niektórych krajów członkowskich zamiast współzależności – między Europą jako całością a Chinami. Brak wspólnej lub choćby skoordynowanej polityki pożyczkowej sprawia, że kraje członkowskie konkurują ze sobą o zagranicznych kredytodawców.

¹³ Wywiad własny, 16.06.2011.

¹⁴ Niedawny raport Standard and Chartered Bank wskazuje na niewytłumaczalną lukę wynoszącą ok. 150 mld dolarów, z których znaczna część mogła zostać zamieniona na euro. W szczególności raport sugeruje, że Chiny mogły zakupić niedawno 3,9 mld euro w obligacjach European Financial Facility. Por. Stephen Green i in., *China: Less America, more Europe*, „Standard & Chartered Global Research”, 20.06.2011.

Inwestycje bezpośrednie Chin w Europie

Druga forma rosnącej chińskiej obecności w Europie to inwestycje bezpośrednie w spółki. Pięć lat temu pisano wiele o europejskich ponadnarodowych spółkach przenoszących produkcję do Chin. Wtedy inwestycje bezpośrednie Chin w Europie zamykały się kwotą 1,3 mld dolarów. Jak dotąd w 2011 roku miały już miejsce trzy przejęcia – brazylijskich holdingów hiszpańskiej spółki naftowej, węgierskiej spółki chemicznej i dużej norweskiej spółki produkującej silikon – w każdym przypadku przekraczające tę kwotę. Na takie wielkie europejskie przejęcia Pekin dał teraz zielone światło. Jasne jest, że przez ostatnie pięć lat obraz ten uległ zmianie, jednak nie wiemy, w jakim zakresie, bo cztery piąte chińskiego zewnętrznego przepływu kapitałowego dokonuje się przez zewnętrzne centra, jak Hongkong, Kajmany i Wyspy Dziewicze. Centra te były wykorzystywane zwykle przez firmy zagraniczne w ich chińskich transakcjach „tam i z powrotem” (chińscy inwestorzy posługujący się zewnętrznymi spółkami we własnym kraju), ale te centra są również teraz wykorzystywane przez chińskie spółki wykupujące europejskie papiery.

Projekty *ad hoc* (*greenfield projects*), fuzje, przejęcia i porozumienia spółek w oparciu o chińskie finansowanie nagle podniosły średnią chińskich inwestycji w Europie. Tylko w dwóch minionych kwartałach (od października 2010 do marca 2011 roku) chińskie firmy i banki wyasygnowały 64 mld dolarów, czyli ponad połowę całości inwestycji i infrastruktury handlowej

w Europie od początku 2008 roku¹⁵. Dane te uwzględniają, owszem, kredyty preferencyjne i umowy podpisane, ale jeszcze niezrealizowane, więc mogą być przeszacowane. Niemniej sama skala fuzji i przejęć sugeruje, że, podobnie jak USA, Europa także zaczęła nagle wyprzedzać Azję i kraje rozwijające się – pierwsze cele chińskiej strategii „wyjścia na zewnątrz” – w rozmiarach bezpośrednich chińskich inwestycji. Niewątpliwie dojdzie do wielu kolejnych przejęć w Europie, skoro wedle najnowszych przewidywań inwestycje bezpośrednie Chin wzrosną z 311 mld na koniec 2010 roku do spodziewanego na 2020 rok 1 bln dolarów¹⁶.

Chińczycy często inwestują w sektory względnie upośledzone, a w szczególności w te, które wedle przewidywań kolejnego planu pięcioletniego wymagają wsparcia technologicznego. Stworzyły więc fundusz 2,8 mld euro wspierający wspólne z chińskimi partnerami inwestycje małych i średnich firm niemieckich – jako kluczowy element wymieniono *explicite* prace badawczo-rozwojowe (R&D) i innowacyjne. W przemyśle samochodowym inwestycje obejmują: przejęcie takich marek jak MG i Volvo, strategiczną współpracę z Daimlerem (klejnot korony jest nadal nie na sprzedaż) i niższego rzędu przedsięwzięcia w Bułgarii, gdzie ma rozpocząć produkcję chińska Great Wall Motor Company. Mała chińska spółka, oceniana na rynku na 400 mln euro, zainwestowała, jak się okazało – bez powodzenia, 1 mld euro w Drakę, holenderską spółkę posiadającą ważne patenty na technologię światłowodową. Innymi słowy, bitwa o dostęp do technologii i prawa do własności intelektualnej przesuwają się dziś z Chin do Europy.

Jednak chińskie inwestycje służą też innym celom i przyjmują odmienne formy. Przykładowo: średniowieczne miasteczko Prato koło Florencji stało się zagraniczną bazą dla 4,8 tys. małych chińskich spółek z obrotem szacowanym na 2 bln euro i ok. 40 tys. chińskich pracowników. W szwedzkim mieście Kalmar Chińczycy zaplanowali liczącą 70 tys. m² hurtownię,

¹⁵ Grisons Peak Quarterly Research, *Chinese Outbound Investment*, tom 9, Q1, 2011, s. 1, 7, 14.

¹⁶ Daniel H. Rosen, Thilo Hanemann, *An American Open Door: Maximising the benefit of Chinese Foreign Direct Investment*, „Asia Society”, maj 2011, <http://asiasociety.org/policy/center-us-china-relations/american-open-door>.

pomyślaną jako okno wystawowe chińskich towarów i sposób na zaoszczędzenie hurtownikom wypraw do Chin (projekt upadł, bo jego zwolennik we władzach miejskich miał udziały u chińskiego partnera, a Chińczycy byli zatrudniani na warunkach poniżej szwedzkich standardów¹⁷). W szwedzkiej miejscowości Kista chińska firma telekomunikacyjna Huawei stworzyła centrum R&D tuż koło biura Ericssona, redukującego właśnie swój personel roboczy. Wśród 280 pracowników Huawei znalazło się 200 dawnych pracowników Ericssona¹⁸.

Wiele tych przedsięwzięć zyskuje wsparcie rozwijającego się sektora finansowego Chin, m.in. Chińskiego Banku Rozwoju, pomyślanego zrazu jako instytucja ubezpieczeniowa wspomagająca wewnętrzne prowincje kraju. Bank ten stał się główną stroną kontraktów w Afryce w sektorze energetycznym oraz infrastrukturze i działa teraz w całej Europie, z oddziałami prowadzącymi działalność m.in. w Bułgarii, Chorwacji, Grecji, Polsce, Rumunii, Serbii i Słowenii¹⁹. Niedawno sfinansował przejęcie włoskiego domu mody – pomoże to chińskim wytwórcom odzieży zyskać tak im potrzebną kreatywność²⁰. W pewnym przypadku konsorcjum chińskich spółek poinformowało o pożyczce w wysokości 10 mld dolarów, zaciągniętej w Chińskim Banku Rozwoju i Chińskim Banku Kupieckim, a przeznaczonej na uruchomienie w Europie produkcji paneli słonecznych²¹. To znaczący przykład, bo jeszcze niedawno UE wspierałaomyślnie wspomagala chińska

¹⁷ Inno-Scandinavia, *Survey of Chinese investment flows to the Baltic region*, 29.10.2009, s. 23–24, <http://www.wikivision.fi/basaar/pub/uploads/Project/Pdf/InvestmentFlows2.pdf>.

¹⁸ *Ibidem*, s. 25–26.

¹⁹ W maju 2011 roku autorzy przeprowadzili wywiad z przedstawicielem Chińskiego Banku Rozwoju. W kwestii umów i negocjacji por. też: Bułgaria – <http://bbr.nitbg.com/en/international-partners.html>; Rumunia – <http://www.doingbusiness.ro/en/business-news/20521/china-development-bank-interested-in-investing-in-romania>; Grecja – <http://asia.legalbusinessonline.com/site-search/china-development-bank-sets-sail-for-greece/37190>.

²⁰ Zhang Yuzhe, *Mandarin Capital Teams Up With Miroglio*, „Caixin Online”, 6.07.2010, <http://english.caing.com/2011-06-07/100266975.html>.

²¹ China Technology Development Group Corporation, *Communiqué: CTDC to Expand and Invest in Europe – PV Investment Consortium Seeks Partnership with European Solar Park Developers*, 13.06.2011, http://www.chinactdc.com/templet/en_news.asp?id=897.

energetykę alternatywną, a zwłaszcza elektrownie wiatrowe i słoneczne, z myślą o redukcji emisji zanieczyszczeń.

Kolejny problem stanowi korporacyjna struktura chińskich spółek. Jest w szczególności tak, że państwowe przedsiębiorstwa zyskują potężne dotacje, dzięki którym mogą nieuczciwie konkurować z europejskimi spółkami, mimo niedawnego orzeczenia Światowej Organizacji Handlu, że chińskie państwowe firmy i państwowe banki nie są „podmiotami publicznymi”²². Od 1998 roku chińskie banki uzyskują ogromne ulgi, znacznie przekraczające niedawne amerykańskie i europejskie pakiety ratunkowe. Według niedawnego kontrowersyjnego chińskiego opracowania od 2001 roku chińskie państwowe przedsiębiorstwa i holdingi wykazałyby straty, gdyby uwzględnić bezpośrednie i ukryte dotacje (np. rzeczywiste koszty użytkowania gruntów i ogromne niedoszacowanie bogactw naturalnych)²³. W odpowiedzi Europa wytoczyła teraz Chinom pierwszą sprawę o dotacje, celując bezpośrednio w chiński mechanizm subsydiów.

Problem komplikuje brak przejrzystości inwestycji chińskich spółek w Europie. U siebie Chiny utrzymują niejasną korporacyjną strukturę, kiedy jednak spółki wyprawiają się za granicę, padają pytania. Uważa się w szczególności, że niektóre tak zwane prywatne spółki są kontrolowane przez państwo. Przykładowo: akcje Huawei znajdują się oficjalnie w posiadaniu 150 pracowników, ale brytyjskie gazety ustaliły, że w spółce funkcjonuje partyjny gabinet cieni²⁴. Pytano też, kto kryje się za finansami małej chińskiej firmy, która gotowa była kupić holenderską spółkę światłowodową Drake, płacąc za nią dwukrotną cenę rynkową, 20 procent więcej niż najhjojniejszy europejski konkurent.

²² Światowa Organizacja Handlu, rozstrzygnięcie sporu DS379: *Stany Zjednoczone – Ostateczne antydumpingowe i wyrównawcze cła na niektóre chińskie produkty*, 25.03.2011, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds379_e.htm.

²³ Unirule Institute, *Guoyou qiye de xingzhi, biaoxian yu gaige* (Istota, wydajność i reformy przedsiębiorstw państwowych), 4.04.2011, s. 2 i 6.

²⁴ Tim Watkins [wiceprezes europejskiego oddziału Huawei], *There's no Chinese „shadow party structure” inside our company*, „Guardian”, 27.05.2011. <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2011/may/27/independent-chinese-profit-based-company>.

Wydarzenia te zainicjowały w Europie debatę o konieczności przeświadczenia zagranicznych inwestycji. W Stanach Zjednoczonych zagraniczne inwestycje są sprawdzane przez międzyresortowy komitet ds. inwestycji zagranicznych (CFIUS). Tak jak w przypadku zakupów długu publicznego Europa nie ma danych ani regulacji. Oficjalnie traktat lizboński dał UE te uprawnienia w zakresie inwestycji. W rzeczywistości tylko 7 krajów członkowskich posiada jakiekolwiek ustawodawstwo odnośnie zagranicznych inwestycji. Przykładowo Huawei, która ma, jak się uważa, powiązania z Chińską Armią Ludowo-Wyzwoleńczą i nie ma prawa nabywać w USA sieci telekomunikacyjnych, cieszy się w większości europejskich krajów znaczną swobodą ruchu. W Anglii przed igrzyskami olimpijskimi 2012 roku firma ta chciała dotować sieć telefonii komórkowej w londyńskim metrze – brytyjscy partnerzy ostatecznie porzucili projekt „z braku czasu”. We Włoszech Huawei buduje wraz z Telecom Italia sieć ogólnokrajową.

Problem, jakim są bezpośrednie inwestycje Chin w Europie, staje się wyraźniejszy, gdy uprzytomnimy sobie ograniczony dostęp Europy do tych samych możliwości w Chinach. Rynek kapitałowy Chin jest generalnie zamknięty w sektorach, które rząd uważa za ważne dla rozwoju gospodarczego – wykluczenie tych „strategicznych sektorów” było dopuszczalne w ramach umowy o przystąpieniu Chin do Światowej Organizacji Handlu w 2001 roku, lecz wtedy ich globalny eksport wynosił zaledwie jedną szóstą tego, co w 2010 roku. W wielu sektorach – od transportu powietrznego po banki i energię alternatywną – zagraniczne udziały ograniczone są do 20 procent kapitału. Bariery stawiane zagranicznemu kapitałowi wzrosły *de facto* po przegłosowaniu ustaw faworyzujących „krajowe innowacje”. Europejczycy i Amerykanie zdobili uzyskać od chińskiego rządu oficjalne deklaracje o powstrzymaniu się od kontynuowania tej polityki, ale wedle wielu obserwatorów przyniosło to niewiele skutków praktycznych. Mówiąc krótko, znaczy to, że chińska Geely może kupić szwedzkie Volvo, ale chińskie przepisy uniemożliwiają odwrotną operację.

Rynek Europy otwarty na zamówienia publiczne

Trzecia forma chińskiej obecności w Europie to otwarty europejski rynek zamówień publicznych. W minionym dziesięcioleciu chińskie spółki, wspomagane państwową strategią „wyjścia na zewnątrz”, skutecznie rozbudowały infrastrukturę na całym świecie – od linii kolejowych w Arabii Saudyjskiej po afrykańskie porty. Teraz zajęły się Europą. Ich celem są cierpiące na brak gotówki kraje europejskich peryferii, gdzie trzeba modernizować drogi, koleje i budynki użyteczności publicznej. Ale do tego samego może łatwo wkrótce dojść w sercu Europy. Ostatecznie to chińska spółka buduje w Szanghaju nowy Bay Bridge przeznaczony dla San Francisco.

Co zrozumiałe, w czasach kryzysu kraje europejskie dają się skusić korzyściami płynącymi z produkcji masowej, która tak obniżyła ceny chińskich towarów konsumpcyjnych. Rozmowy z europejskimi dyplomatami świadczą o tym, że chińskie delegacje wysokiego szczebla proszą o listy projektów infrastrukturalnych, na które ich spółki mogłyby złożyć ofertę. Pewien wschodnioeuropejski kraj aktywnie poszukuje chińskich ofert na budowę stacji filtrów zgodnych z europejskimi regulacjami. Serbia ma most nad Dunajem sfinansowany przez Chiński Bank Rozwoju. Ten konkretny kontrakt zbiegł się w czasie z naciskami Chin na bojkot uroczystości wręczenia w Oslo Pokojowej Nagrody Nobla dla Liu Xiaobo. Serbia początkowo skłonna była ulec chińskim naciskom, ostatecznie jednak – wskutek presji Unii Europejskiej – jej przedstawiciele pojawili się w Norwegii, spełniając swój europejski obowiązek.

Innym ciekawym przypadkiem jest polska umowa rządowa z chińskim przedsiębiorstwem państwowym na budowę współfinansowanej z funduszy europejskich autostrady A2 między Warszawą a Łodzią. Po podpisaniu umowy COVEC, którego oferta opiewała na mniej niż 50 procent przewidzianej wówczas przez rząd kwoty 2,8 mld zł, zaczął sprowadzać chińskich robotników do kraju, który sam eksportuje siłę roboczą do Europy Zachodniej. W czerwcu 2011 roku COVEC wycofał się z umowy, pozostawiając w połowie niedokończoną autostradę, której otwarcie planowane pierwotnie na Euro w 2012 roku wydaje się mało prawdopodobne. Oficjalnym powodem był wzrost cen materiałów budowlanych, jednak nieoficjalnie mówiło się o europejskich legislacjach dotyczących szeregu kwestii, od prawa pracy po standardy migracyjne.

Polski kontrakt na budowę autostrady w końcu upadł, ale pokazuje on, jak może wyglądać przyszłość – chińskie spółki będą proponować niskie ceny, możliwe dzięki pracy chińskich robotników poniżej europejskich standardów płacowych i wymogów zatrudnienia, oraz atrakcyjne terminy, nieosiągalne dla europejskich firm z ich europejskimi płacami i warunkami finansowymi. Aby uniknąć skupiania na sobie uwagi, chińskie spółki próbują często, jak w przypadku Bułgarii, składać oferty za pośrednictwem firm miejscowych. Jak zauważył pewien unijny polityk: „Kiedy pojawiają się unijne pieniądze, zainteresowanie Chińczyków bardzo wzrasta, ale wolą nie wysuwać się na pierwszy plan”²⁵. „To wiąże się z naszymi cenami” – stwierdza w odpowiedzi chiński polityk. „Możemy zrealizować projekt w rok na naszych warunkach, co miejscowym zajęłoby 10 lat”²⁶.

Tymczasem, jak w przypadku inwestycji bezpośrednich, europejskie spółki nie mają podobnego dostępu do rynku w Chinach, o rozmiarach całej gospodarki Korei Południowej, która sama należy do G20²⁷. Niedawny

²⁵ Wywiad własny, marzec 2011.

²⁶ Wywiad własny, maj 2011.

²⁷ Europejska Izba Handlu, *Public procurement in China: European business Experiences Competing for Public Contracts in China*, kwiecień 2011, http://www.europeanchamber.com.cn/images/documents/marketing_department/beijing/publications/2011/PP%20Study%20EN%20Final_0421.pdf.

raport Izby Handlowej UE w Chinach o zamówieniach publicznych opisuje ze szczegółami pokrętną logikę, z jaką chińskie władze odrzucają oferty obcych firm, którym umożliwiły wcześniej udział w przetargu. Europejskie spółki przodują w wielu sektorach, od urbanizacji i transportu publicznego po alternatywne źródła energii i zarządzanie zespołami ludzkimi. Łącząc „twardą” technologię z „miękkimi” umiejętnościami w zakresie integracji zarządzania projektami, Europejczycy reprezentują coś, co szczególnie odpowiada potrzebom Chin jutra. Jednak rzadko zdobywają kontrakty, bo Chiny nie podpisały jeszcze porozumienia Światowej Organizacji Handlu regulującego zamówienia publiczne (GPA). Ostatnia chińska oferta z 2010 roku obejmowała tylko jedną dziesiątą rzeczywistego rynku zamówień publicznych, bo nie uwzględniała zakupów i inwestycji infrastrukturalnych dokonywanych przez państwowe spółki i jednostki lokalne. Jak to ujął jeden z europejskich przedstawicieli handlowych w Pekinie: „to tylko ołówki i linijki” (i samochody, które chętnie dostarczają europejscy wytwórcy), ale niewiele więcej. Zamówieniami na niemal wszystkie znane w świecie chińskie megaprojekty, jak Zapora Trzech Przełomów, stadion olimpijskie i superszybkie pociągi, zarządza Krajowa Komisja Rozwoju i Reform (NDRC).

Zamówienia publiczne są testem dla europejskiej strategii zaangażowania wzajemnego. UE przygotowuje obecnie nowe instrumenty prawne regulujące przetargi na europejskie zamówienia publiczne. Trwa ożywiona debata, czy mają to być regulacje obligatoryjnie wprowadzane w życie przez Komisję Europejską, czy tylko wskazania wprowadzane i nadzorowane przez kraje członkowskie. Nie jest też jasne, czy regulacje te umożliwią odcięcie dostępu spółkom z krajów, które zamknęły własne rynki. Instrumentarium to nie ograniczy się do Chin – może mieć też zastosowanie do innych partnerów: USA, które mają Buy American Act, i Japonii, która także utrudnia życie zagranicznym oferentom.

Chiny odnotowały europejskie pomruki. NDRC, która zarządza planowanym sektorem krajowym i zwykle nie wychyla się z Chin, zaniepokoiła się do tego stopnia, że wysłała oficjalną delegację do Brukseli, aby zbadać, jak daleko zamierza posunąć się Europa. Ale jak dotąd Chiny wykazały niewiele

oznak chęci zmiany swojej polityki. Przykładowo: nie przyniosły rezultatów dwie kolejne rundy negocjacji na temat porozumienia o zamówieniach rządowych (GPA). Tak czy inaczej, zamówienia publiczne to idealne pole pozwalające na operowanie niejasnymi regułami i tworzenie barier dla handlu. Mający wkrótce ukazać się raport oparty na danych ze 112 krajów wskazuje, że „międzynarodowe porozumienia na temat zamówień nie mają wpływu na rządowe zakupy: sygnatariusze nie są bardziej skłonni od niesygnatariuszy do wydawania publicznych funduszy na import”²⁸. Tylko bardzo restrykcyjne wzajemne uzgodnienia preferencyjne i autentyczna gotowość do obopólnej otwartości mogą zapewnić realne funkcjonowanie takich regulacji.

²⁸ Stephanie Rickard, Daniel Kono, *Policy transparency and compliance with international agreements*, dokument roboczy, styczeń 2010, <http://147.142.190.246/joomla/peio/files2011/papers/Kono,%20Rickard%2014.01.2011.pdf>. Autorzy są wdzięczni Sooyeong Kim z Transatlantic Academy za wskazanie im tej kwestii.

Nowe podziały w Europie

Nasilająca się chińska obecność zmienia naturę europejskiej debaty o tym kraju. Studium ECFR z 2009 roku zatytułowane *A Power Audit of EU–China Relations* ujawniło istnienie czterech typów postaw krajów europejskich wobec Chin (por. diagram 1)²⁹. Podówczas europejską debatę polaryzowały kwestie walki z dumpingiem i domaganie się przez Chiny statusu gospodarki rynkowej. Jednak rosnące uzależnienie peryferii od Chin zmienia tę typologię i punkty odniesienia:

- „Europejscy naśladowcy”, którzy dawniej zwracali mało uwagi na Chiny, dziś zanikają. Minęły czasy, kiedy europejską polityką wobec Chin zajmowało się parę najważniejszych krajów członkowskich, a reszta z zadowoleniem pozostawiała im przywództwo. Chiny są obecnie uwzględniane w kalkulacjach niemal każdego kraju starającego się przewyciężyć kryzys gospodarczy.
- „Przyjaźni merkantyliści”, niekonfrontacyjni politycznie, ale z protekcjonistycznym instynktem, coraz bardziej pragną teraz chińskich inwestycji. Dla krajów południowoeuropejskich, jak Grecja, Włochy, Hiszpania i Portugalia, które w Europie toczyły główną wojnę z Chinami o przemysł tekstylny, potrzeba gotówki staje się ważniejsza od troski o zatrudniające liczną siłę

²⁹ John Fox, François Godement, *A Power Audit of EU–China Relations*, European Council on Foreign Relations, kwiecień 2009, http://ecfr.eu/page/-/documents/A_Power_Audit_of_EU_China_Relations.pdf.

roboczą przemysł (przykładowo: znaczące restrykcje antydumpingowe na import obuwia z Chin wygasły w marcu 2011 roku, ale z basenu Morza Śródziemnego nie słychać było żadnego protestu). Tymczasem w krajach członkowskich Europy Środkowo-Wschodniej, które jak Bułgaria i Węgry już rozpoczęły rywalizację o chińskie inwestycje, wysycha strumień inwestycji europejskich, co jeszcze bardziej uzależnia je od Chin.

- „Ideologiczni entuzjaści wolnego handlu”, jak Dania, Holandia, Szwecja i Wielka Brytania, którzy na chińskim rynku poszukiwali szans dla swych nowoczesnych technologii i usług, byli sfrustrowani stałymi restrykcjami w dostępie do chińskiego rynku. Rozumieją, że do otwarcia chińskiego rynku potrzeba silnej pozycji przetargowej i naciskania na bardziej wyrównane reguły gry z najszybciej rozwijającą się gospodarką świata. Ale i oni potrzebują krótkoterminowych kontraktów i dlatego składają na UE trud domagania się wzajemności, a sami próbują zawierać umowy.
- „Asertywni industrialści”, którzy stawiali Chinom czoła zarówno na gruncie gospodarki, jak i polityki, podzielili się. Niemcy – napędzana eksportem europejska „Republika Środka”, która w minionych latach bardzo skorzystała na chińskim popycie na jej produkty – patrzą z niepokojem, jak chińskie spółki pną się w górę i konkurują z niemieckimi eksporterami zarówno u siebie, jak i na całym świecie. Natomiast Czechy i Polska straciły na asertywności w kwestiach gospodarczych, licząc na przyciągnięcie chińskich inwestycji.

W efekcie w Europie wyłoniły się nowe linie podziałów. W szczególności dzieli się ona coraz wyraźniej na „sfrustrowanych wolnorynkowców” i „ubogich amatorów kontraktów”. Mimo rosnącej frustracji dawni „ideologiczni entuzjaści wolnego handlu” nadal sprzeciwiają się ograniczaniu dostępu Chin do europejskiego rynku – zarówno dla zasady, jak i kierowani wiarą, że leży to w ich własnym długofalowym interesie. Jednak coraz częściej dostrzegają korzyści płynące z postraszenia takimi krokami i wykorzystania form wprowadzania wolnego handlu jako instrumentu negocjacji z Chinami. Tymczasem mimo instynktów komiwojażera – przykładowo: jeden z wysoko postawionych berlińskich urzędników opisał swoją rolę jako „ambasadora

Daimlera” – Niemcy coraz silniej domagają się wzajemności, zwłaszcza w obszarze zamówień publicznych. Minister gospodarki i technologii Philipp Rösler powiedział np. w czerwcu 2011, że „wolny rynek nie może być ulicą jednokierunkową”³⁰.

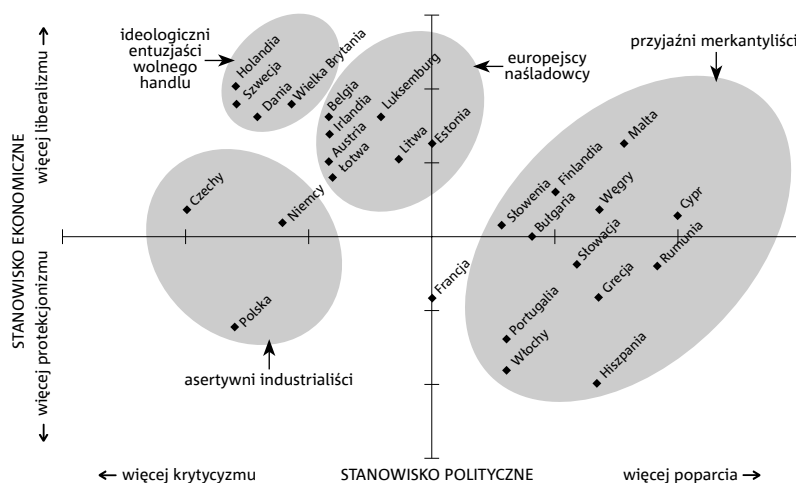


Diagram 1: Stanowisko europejskich krajów członkowskich wobec Chin przed kryzysem

W tym sensie zarówno dawni „ideologiczni entuzjaści wolnego handlu”, jak i Niemcy zмирzają po cichu ku stanowisku Francji, która była zawsze czołową zwolenniczką wypracowania silnej, wspólnej pozycji przetargowej Europy w negocjacjach z Chinami, by chronić swoje spółki (wytwórców luksusowych torebek damskich, czołowych producentów win oraz przemysłu samolotowego i kolejnictwa) przed nieuczciwymi praktykami chińskich konkurentów. „To prawdziwa wojna z wysoko dotowanymi spółkami,

³⁰ Rösler sieht China als Chance, „Focus Online”, 27.06.2011, http://www.focus.de/politik/deutschland/deutsch-chinesische-regierungskonsultationen-roesler-sieht-china-als-chance_aid_640453.html.

które wchodzą na wolne rynki, oferując niezwykle niskie ceny, by przebić konkurencję” – powiedział niedawno francuski polityk. „To nie kapitalizm, to nie handel, to polityka drapieżnika”³¹.

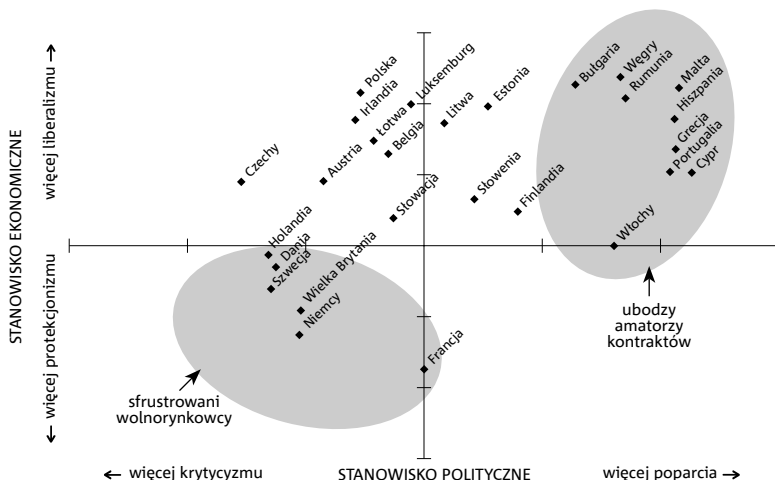


Diagram 2: Stanowisko europejskich krajów członkowskich wobec Chin po kryzysie (2011)

Choć więc Francja, Niemcy i Wielka Brytania zbliżają się wspólnie do pozycji „sfrustrowanych wolnorynkowców”, to jedność tę naruszają „ubodzy amatorzy kontraktów”. W szczególności kraje europejskich peryferii, które długo podchodzili do chińskiego rynku z ostrożnością, obawiając się dumpingu taniej chińskiej produkcji, teraz widzą w Chinach uzupełnienie, a nawet alternatywę dla pożyczek z kasy europejskiej lub MFW. Niekiedy nawet wolą chińską ofertę: jak powiedział portugalski polityk wysokiej rangi, „lepiej, gdy obligacje wędrują gdzieś daleko”³². Kraje te, które nie miały nigdy większych nadziei na eksport do Chin, teraz są jeszcze mniej niż dawniej

³¹ Rozmowa z autorami, Paryż, maj 2011.

³² Wywiad własny, marzec 2011.

zainteresowane domaganiem się wzajemności w relacjach z Chinami. Jak powiedział pewien wschodnioeuropejski polityk: „Nasze spółki nie mogą konkurować w Chinach, nie ma więc dla nas znaczenia, czy otworzą one swój rynek zamówień publicznych”³³. „Co ostatnio zrobili dla nas Niemcy i Europa?” – pytał urzędnik MSZ jednego ze śródziemnomorskich krajów członkowskich. „Jak oni śmieją domagać się od nas jedności i koordynacji europejskich interesów w relacjach z Chinami, skoro nie mamy wspólnych interesów ekonomicznych?”³⁴.

Uwaga: powyższe diagramy odzwierciedlają stanowisko krajów członkowskich w kwestiach politycznych i gospodarczych. Na obu diagramach kwestie polityczne to takie, w których dają o sobie znać: problematyka praw człowieka, gotowość do poruszania w kontaktach z Chinami spraw globalnych (Iran, Sudan itp.), tematu Tajwanu i Tybetu, chęć spotykania się z Dalajlamą i wygłaszania politycznych uwag o Chinach. W diagramie 1, który pojawił się po raz pierwszy w opracowaniu ECFR *A Power Audit of EU–China Relations*, kwestie ekonomiczne dotyczyły polityki antydumpingowej i deficytu obrotów handlowych. W diagramie 2 kwestie ekonomiczne dotyczyły polityki wobec chińskich inwestycji i zakupów obligacji państwowych, zainteresowania szerszym dostępem do chińskich rynków i możliwych regulacji unijnych w sprawie zamówień publicznych.

Nowe podziały osłabiają pozycję Europy wobec Chin. Kiedy, przykładowo, premier Wen Jiabao, odwiedzając w czerwcu Budapeszt, zapowiedział otworenie dla węgierskich spółek nowej linii kredytowej w wysokości 1 mld euro, premier Viktor Orbán – który, tak się składa, przewodniczył wówczas UE – mówił o „nowym, niezwyklej wagi sojuszu z Chińską Republiką Ludową”³⁵. Podczas całej wizyty nie padło słowo o prawach człowieka, władze próbowały też wyciszyć protybetańskie protesty. Milczenie ilustruje

³³ Wywiad własny, Pekin, marzec 2011.

³⁴ Wywiad własny, listopad 2010.

³⁵ Viktor Orbán, przemówienie na chińsko-środkowoeuropejskim forum gospodarczo-handlowym, Budapeszt, 27.06.2011, http://orbanviktor.hu/in_english_article/speech_by_viktor_orban_at_the_china_central_and_eastern_european_countries_economic_and_trade_forum.

zmianę stanowiska Węgier wobec praw człowieka w Chinach: w 2000 roku premier Orbán spotkał się z Dalajlamą, nie uczynił jednak tego, kiedy tybetański przywódca odwiedził znów Węgry w roku 2010³⁶. Słusznie więc chiński wiceminister spraw zagranicznych Fu Ying wybrał kolejną wizytę w Budapeszcie na przypomnienie Europejczykom, że „za pozytywnymi sygnałami powinny iść pozytywne reakcje”³⁷.

Chociaż więcej krajów jest dziś zainteresowanych stosunkami z Pekinem i chce z tej racji brać udział w dyskusjach o Chinach, nie owocuje to bardziej skoordynowaną i dalekowzroczną polityką europejską. Wprost przeciwnie, efektem ściśle bilateralnego traktowania przez Chiny każdego kraju członkowskiego, a także siły doraźnych interesów narodowych i może chęci pokazania przez polityków wyborcom, że muszą walczyć w ekonomicznej dżungli, staje się rozbięcie polityki Unii wobec Chin. Jak zauważył wybitny chiński uczony: „Trwa wyścig na dno: każdy oferuje nam jakąś premię, by przyciągnąć chińskie inwestycje”³⁸.

³⁶ Por. *European Foreign Policy Scorecard 2010*, European Council on Foreign Relations, London 2011, http://www.ecfr.eu/content/entry/the_european_foreign_policy_scorecard.

³⁷ Eva S. Balogh, *Viktor Orbán in the limelight: Wen Jiabao in Budapest*, „Hungarian Spectrum”, 25.06.2011, <http://esbalogh.typepad.com/hungarianspectrum/2011/06/viktor-orb%C3%A1n-in-the-limelight-wen-jiabao-in-budapest.html>.

³⁸ Wywiad własny, kwiecień 2011.

Wyrównywanie szans

Każda próba uzyskania przez europejskie spółki szerszego dostępu do chińskich rynków musi więc zacząć się od przywrócenia wspólnej siły przetargowej Europy. Europejczycy nie są skłonni wyrzec się jedności w negocjacjach podczas kolejnych rund WTO. Lecz jedności tej zagrażają nowe podziały wynikające z chińskiej obecności w Europie. Nie ma wątpliwości, że chińska upaństwowiona gospodarka będzie podtrzymywać podziały wśród Europejczyków, których już obecnie dzielą interesy polityczne i ekonomiczne. Nie znaczy to, że Europa ma winić Chiny za to, czym są – ciężko pracującym społeczeństwem, choć z upaństwowioną gospodarką, które dzięki pracy i oszczędności staje się globalną potęgą gospodarczą. Ale Europejczycy muszą zjednoczyć się wokół własnych zbiorowych interesów. Europa nie może pójść w stronę zamykania wymiany handlowej ani zarządzania nią, bo to podniosłoby cenę importowanych produktów i usług, obniżając tym samym poziom życia. Powinna natomiast starać się przede wszystkim o wyrównanie reguł gry czy dostęp na zasadzie wzajemności do chińskiej gospodarki. Wymaga to dobrze przemyślanej i konsekwentnie realizowanej strategii wzajemności z udziałem partnerów zdolnych podjąć konkurencję. Europejczycy winni też przypomnieć sobie własne błędy. Na przykład słuszne wydaje się krytykowanie Chin za dotowanie ich zagranicznych kontraktów, ale merkantylistyczna logika Pekinu jest jakby żywcem wzięta z niektórych podręczników europejskiej polityki przemysłowej. Europa potrzebuje

konkurencji, bo jej własna gospodarka ma nadal wiele chronionych sektorów. Spadek wskutek chińskiej konkurencji kosztów infrastruktury transportowej, telekomunikacyjnej i energetycznej ucieszyłby europejskich konsumentów. Ale musi to być uczciwa konkurencja.

Europa staje w szczególności przed dwoma wyzwaniami. Musi utrzymać i poszerzyć możliwości regulacyjne i przetargowe, na których opiera się wspólny rynek. Ale musi też dążyć do zrównoważonego modelu wymiany gospodarczej z Chinami, co w rzeczywistości pomoże w reformowaniu obu gospodarek. Innymi słowy, musi zaakceptować rosnącą współzależność, jednak ma to być zależność obopólna, a nie rosnące uzależnienie Europy od Chin. Inne możliwości są tylko dwie: protekcjonizm, który zmniejszy naszą globalną konkurencyjność i podniesie koszty własne, albo chaotyczna zgoda powszechna na napływ dotowanego chińskiego kapitału, tanich inwestycji i dóbr publicznych, co osłabi pozycję przetargową wszystkich krajów UE, obniży bezpieczeństwo funkcjonowania chińskich firm oraz wywoła polityczne i społeczne napięcia w Europie.

Chińska obecność w Europie wymaga więc tej samej odpowiedzi, co kryzys długu publicznego i bankowości – demonstracji jedności politycznej i stworzenia odpowiadającego jej wymogom mechanizmu politycznego. Nie będzie to łatwe w czasach, kiedy priorytetami wielu europejskich rządów są dopięcie budżetu i przetrwanie kolejnych wyborów. Ambasador w Pekinie jednego z krajów członkowskich, pilnie potrzebującego inwestycji, stwierdził, wzdychając: „Mamy nadzieję, że Europa nie zrewanżuje się im, zanim my podpiszemy kontrakty”³⁹. Są jednak kroki, które Europa może podjąć w odpowiedzi na trzy formy rosnącej obecności Chin. Uniemożliwią one Chinom wykorzystanie finansowej potęgi do zdobycia niepożądanych wpływów politycznych w Europie i ostatecznie doprowadzą do tego, że gra będzie toczyć się wedle reguł równych dla wszystkich, dzięki czemu europejskie spółki będą mogły konkurować w Chinach na tych samych zasadach, jak chińskie w Europie.

³⁹ Wywiad własny, Pekin, marzec 2011.

Skoordynowany system rządowych zakupów długu

Za przykładem statystyk Departamentu Skarbu USA Unia powinna stworzyć albo ujednolicony system statystyczny informujący o zagranicznych pakietach długu publicznego, albo skoordynowany system gwarantujący, że kraje członkowskie będą stosowały podobne metody księgowania. Nie zmieni to sytuacji po stronie kupujących – Chin lub innych inwestorów – ale zapewni przejrzystość w przypadku wyprzedaży. Obecnie Europa nie ma księgowości, a Chiny działają niejawnie, co oznacza, że mogą kupować z fanfarami, maksymalizując efekty publicznej dyplomacji, a sprzedawać po cichu, i w ten sposób trzymać w szachu kraje, z którymi mają jakieś nieporozumienia. Ta sytuacja zagraża jedności Europy w polityce zagranicznej, handlowej i inwestycyjnej. Także Chiny skorzystałyby na ujawnieniu ich pakietu długu najważniejszych państw członkowskich albo europejskich emisji obligacji.

System weryfikacji inwestycji bezpośrednich

Z uwagi na ogromny poziom regulacji i administracyjnego nadzoru w Chinach uczciwe byłoby rozszerzenie przez Europę uprawnień departamentów rynku wewnętrznego i handlu na nadzór inwestycji. W przypadku szczególnych dziedzin – jak obrona, technologie o krytycznym znaczeniu, media i edukacja – ciało nadzorujące powinno starannie prześwietlać stronę kupującą, biorąc pod uwagę europejskie bezpieczeństwo i swobody. Należy rozszerzyć zakres przesłuchań, może nawet uwzględniając na jakimś etapie Parlament Europejski, w przypadku wszelkich inwestycji powyżej 1 mld dolarów – i tak byłby to pułap znacznie wyższy od stosowanego przez chińskie władze centralne. Jeśli chińskim firmom trudno będzie przekonać Europejczyków, mogą zaoferować lepsze warunki lub naciskać na własny rząd, by zdecydował się na szerszą wzajemność: duży i szybko rosnący chiński rynek jest ciągle mniejszy od europejskiego. Mówiąc ogólniej, Europa powinna dążyć do wynegocjowania multilateralnego układu o inwestycjach,

motywując w ten sposób innych zagranicznych partnerów, by zwracali na Chiny baczniejszą uwagę. Będzie to również oznaczać więcej informacji o stanie posiadania chińskich spółek i ich filii zagranicznych.

Uczciwa konkurencja w dziedzinie zamówień publicznych

Chińskie spółki stojące do przetargu o europejskie kontrakty często korzystają z kredytów preferencyjnych na dogodnych warunkach i innych wkładów finansowych ponoszonych przez banki publiczne oraz dostawców tych firm. Nierealistyczne byłoby oczekiwanie, że Unia Europejska uniemożliwi krajom członkowskim korzystanie z takich ofert, ale może ona odmówić unijnych dotacji na projekty publiczne, w których uczestniczą kraje niedające dostępu do własnych rynków. Nie byłoby to działanie protekcjonistyczne – nie szłoby tak daleko, jak np. Buy American Act. UE myśli obecnie o nowych instrumentach prawnych wymuszających symetrię w stosunkach z partnerami Europy⁴⁰. Druga możliwość polegałaby na stworzeniu indeksu ilościowego zagranicznych udziałów w rynkach publicznych, zarówno rozwiniętych, jak i wschodzących gospodarek. Wskaźnik taki pomógłby w otwieraniu innych zamkniętych rynków – jak japoński – przynosząc także korzyści firmom trzecim, zarówno w Europie, jak i w Chinach. Pierwszym krokiem byłoby uwzględnienie takiego indeksu w zbliżających się negocjacjach dotyczących europejsko-japońskiego porozumienia o wolnym handlu. Japonia z jej zamkniętym sektorem zamówień publicznych stawiała się często modelem do naśladowania dla chińskich negocjatorów zagranicznych umów handlowych, więc takie postanowienie mogłoby spowodować efekt domina. Kroki te mogłyby też zachęcić Chiny do szerszego otwarcia tamtejszego rynku zamówień publicznych, wykraczającego poza zakres pokrywany przez zamówienia rządowe (GPA) Światowej Organizacji Handlu.

⁴⁰ Komisja Europejska, *Trade, Growth and World Affairs: Trade Policy as a core component of the EU's 2020 strategy*, listopad 2010, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146955.pdf.

W trudnych czasach koncentrowanie się Chin na bilateralnych stosunkach z krajami członkowskimi, polityczne warunki, jakie stawiają one słabszym gospodarkom, a także niejawność ich monetarnych i finansowych operacji wzmagają procesy odśrodkowe, które już pojawiły się w polityce europejskiej. Chiny potrzebują Europy i europejskiego rynku z powodów biznesowych, ale mogą też chcieć podzielonej Europy z innych powodów. Nic nie powstrzyma krajów europejskich, którym brak gotówki, od zawierania szybkich umów z Chinami. Ale jeśli zechcą uzyskiwać doraźną pomoc finansową, płacąc za nią poparciem dla każdej polityki Chin, to Europa zostanie osłabiona od wewnątrz. W szeregu dziedzin – od globalnej reformy finansowej i międzynarodowego zarządzania po normy ekologiczne i prawa człowieka – to ona zapłaci za to wysoką cenę.

Podziękowania

Chcielibyśmy podziękować naszemu koledze Richardowi Gowanowi, który podsunął nam tytuł tego opracowania. Szczególna wdzięczność należy się innym kolegom z ECFR, a zwłaszcza Hansowi Kundnani za cierpliwą i pobudzającą pracę redakorską oraz Markowi Leonardowi za dyskusje, które pomogły nam uporządkować myśli. Thomas König ze znawstwem orientował się w gąszczu raportów o rosnącej obecności Chin w Europie, a Catherine Kingdom okazała nam ogromną zakulisową pomoc. Fran Yeoman uczyniła więcej, niż do niej należało, nagłaśniając jeszcze przed publikacją główne idee tego opracowania.

Chcemy też podziękować licznym przedsiębiorcom, politykom, urzędnikom oraz uczynom z całej Europy i Chin, którzy udzielali nam wywiadów podczas naszych podróży badawczych. Szczególne podziękowania należą się Europejskiej Izbie Handlu w Chinach za przemyślenia na temat zamówień publicznych. Fundacja Calouste Gulbenkiana zgodziła się uprzejmie zorganizować warsztat w Paryżu, na którym mogliśmy przedyskutować z uczestnikami nasze wstępne ustalenia. Skorzystaliśmy ogromnie ze spostrzeżeń i opinii wielu ludzi, jednak odpowiedzialność za nasze wywody i wnioski spoczywa wyłącznie na nas.

O autorach

François Godement (ur. 1949) – Senior Policy Fellow w Europejskiej Radzie Spraw Zagranicznych (ECFR). Profesor w Centrum Badań Azjatyckich w Institut d'Études Politiques de Paris. Konsultant zespołu planowania politycznego francuskiego MSZ. Wcześniej konsultant OECD i UE. W ECFR opublikował m.in.: *A Power Audit of EU–China Relations* (z Johnem Foxem, 2009) i *A Global China Policy* (2010).

Jonas Parello-Plesner (ur. 1973) – Senior Policy Fellow ECFR. Członek redakcji duńskiego biuletynu spraw międzynarodowych RÆSON. Wcześniej kierował działającą w Azji organizacją pozarządową ds. rozwoju International Child Support. Ukończył London School of Economics, Uniwersytet Kopenhaski i paryską École nationale d'administration (ENA). Współautor *China's Janus-faced response to the Arab revolutions* (z Raffaello Pantuccim, 2011).

Alice Richard (ur. 1985) – koordynatorka programu chińskiego ECFR. Wcześniej pracowała w szeregu instytucji międzynarodowych i pozarządowych w Pekinie, Brukseli, Paryżu oraz Demokratycznej Republice Konga. Studiowała nauki polityczne w paryskiej École normale supérieure (ENS) i stosunki międzynarodowe w Institut d'Études Politiques de Paris. W 2009 roku koordynowała przygotowanie raportu ECFR *A Power Audit of EU–China Relations*.

Europejska Rada Spraw Zagranicznych

Europejska Rada Spraw Zagranicznych (European Council on Foreign Relations, ECFR) została powołana 2 października 2007 roku. Jej celem ma być promowanie spójnej i bardziej aktywnej europejskiej polityki zagranicznej wyrażającej wspólne wartości i interesy zjednoczonej Europy.

Wśród 50 założycieli Rady znaleźli się byli premierzy, prezydenci, komisarze europejscy, byli i obecni ministrowie oraz parlamentarzyści, a także intelektualiści i postacie ze świata kultury z 27 państw członkowskich. Byli wśród nich m.in.: Martti Ahtisaari, Giuliano Amato, Emma Bonino, Jean-Luc Dehaene, Joschka Fischer, Timothy Garton Ash, Bronisław Geremek, Mart Laar, Chris Patten, Dominique Strauss-Kahn, a także producent muzyczny Brian Eno, architekt Rem Koolhaas, pisarz Elif Shafak oraz filantrop George Soros.

Zarządowi European Council on Foreign Relations przewodniczą: Martti Ahtisaari (były prezydent Finlandii, laureat Pokojowej Nagrody Nobla), Joschka Fischer (były minister spraw zagranicznych Niemiec) oraz Mabel von Oranje (działaczka na rzecz praw człowieka i dyrektor ds. rzecznictwa międzynarodowego Instytutu Społeczeństwa Otwartego – Open Society Institute). W zarządzie są także: Emma Bonino, Karin Forseke, Timothy Garton Ash, Iwan Krastew, Andrew Puddephatt, Aleksander Smolar i Javier Solana.

Publikacje Europejskiej Rady Spraw Zagranicznych i Fundacji im. Stefana Batorego

Mark Leonard, Nicu Popescu, *Rachunek sił w stosunkach Unia Europejska–Rosja* (2008) – publikacja będąca próbą oceny polityki Unii Europejskiej wobec Rosji: jej atutów, możliwości i ograniczeń. Autorzy pokazują różnice interesów i postaw poszczególnych krajów członkowskich wobec wschodniego sąsiada Wspólnoty oraz ich wpływ na kształt wspólnej polityki wschodniej UE.

Nicu Popescu, Andrew Wilson, *Polityka Unii Europejskiej i Rosji wobec wspólnych sąsiadów* (2010) – publikacja będąca próbą analizy polityki Unii Europejskiej i Rosji wobec krajów objętych Partnerstwem Wschodnim. Autorzy porównują formy, narzędzia i skuteczność obu stron oraz przedstawiają propozycje zmian w działaniach UE.

Iwan Krastew, Mark Leonard, *Widmo wielobiegunowej Europy* (2011) – publikacja poświęcona polityce zagranicznej Unii Europejskiej i jej relacjom z Rosją i Turcją. Zdaniem autorów Europie grozi rozpad na sfery wpływów, natomiast Stany Zjednoczone nie chcą już angażować się w wewnętrzne problemy bezpieczeństwa na Starym Kontynencie. W tej sytuacji potrzebny jest „trialog” głównych aktorów sceny – UE, Rosji i Turcji – na temat nowej architektury bezpieczeństwa w Europie.

Nicu Popescu, Andrew Wilson, *Przekształcić obecność w siłę. Doświadczenia sąsiedztwa wschodniego* (2011) – publikacja poświęcona polityce Unii Europejskiej wobec jej wschodnich sąsiadów. Zdaniem jej autorów Unia nie ma znaczącego wpływu na politykę regionu. Powinna zatem skuteczniej docierać do tamtejszych społeczeństw oraz wyraźnie definiować własne interesy i stawiać swoim partnerom twarde warunki w takich kwestiach, jak np. liberalizacja wizowa.

