



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA



Format 17+1: mniej niż suma części

Komentarz

Alicja Bachulska

Zaangażowanie Polski we współpracę z Chinami w ramach formatu 17+1 nie spełniło nadziei pokładanych początkowo w tym projekcie. Poziom inwestycji chińskich jest niski, polski deficyt handlowy wysoki, zaś nasilająca się rywalizacja Chin i USA zmusza Polskę do szczególnej ostrożności w relacjach z Pekinem. Stosunki Chin z krajami Europy Środkowo-Wschodniej nadal mają charakter głównie bilateralny, zaś znaczenie formatu 17+1 jest ograniczone.

Geneza i rozwój formatu 17+1

Format 17+1 to międzynarodowa inicjatywa władz w Pekinie, powstała w 2012 roku w celu usprawnienia współpracy politycznej, gospodarczej i międzyludzkiej pomiędzy Chińską Republiką Ludową (ChRL) a państwami Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW). Przez pierwsze siedem lat w skład formatu wchodziło 16 państw z tego regionu Europy (stąd wcześniejsza nazwa

16+1) – część z nich należąca do Unii Europejskiej (państwa bałtyckie, Grupa Wyszehradzka, niektóre kraje z południa regionu) oraz część aspirująca do członkostwa we Wspólnocie (Bałkany Zachodnie). Na początku 2019 roku do inicjatywy dołączyła Grecja, co poskutkowało zmianą nazwy na 17+1. Format 17+1 jest w dużej mierze narzędziem tzw. wielostronnego bilateralizmu Chin i służy za dźwignię wzmacniającą ich pozycję w rozmowach z zachodnimi państwami UE, które obawiają się rosnących chińskich wpływów w Europie.

Strona chińska podkreśla, że 17+1 służy zacieśnianiu więzi gospodarczych, a nie współpracy politycznej o potencjale destabilizującym unijną jedność. Gesty sympatii wobec Chin ze strony państw regionu nie umknęły jednak uwadze obserwatorów. Chociaż postrzeganie tej części Europy jako regionu „przekupionego” chińskim kapitałem jest niezgodne z rzeczywistą skalą chińskich

inwestycji w Europie Środkowo-Wschodniej, to w międzynarodowej dyskusji dominuje wizja 17+1 jako „konia trojańskiego” w UE. Niemniej zbliżenie państw EŚW z ChRL w wielu przypadkach wynikało raczej z dynamiki wewnętrznej (np. „chiński zwrot” prezydenta Zemana) niż ze strategicznej i długofalowej reorientacji na współpracę z rządem w Pekinie. Inaczej na kwestie kooperacji z Chinami zapatrują się państwa bałtyckie czy Grupy Wyszehradzkiej, a inaczej kraje Bałkanów Zachodnich. Przynależność do UE i dostęp do unijnych funduszy znacznie ograniczają atrakcyjność chińskiej oferty infrastrukturalnej, która w państwach bałkańskich trafia na dużo bardziej podatny grunt. Mimo narracji o EŚW „przejętej” przez chiński kapitał, uzależnienie tego regionu od chińskiej gospodarki jest prawdopodobnie najniższe w całej Europie. Według raportu niemieckiego *think tanku* Mercator Institute for China Studies z 2019 roku łączna wartość chińskich inwestycji w 12 państwach unijnych EŚW należących do 17+1 w latach 2000–2019 wyniosła niecałe 9,5 miliarda euro (z tego 1,4 miliarda w Polsce). Dla porównania w tym okresie w samych Niemczech strona chińska zainwestowała prawie 23 miliardy euro, a we Włoszech niemalże 16 miliardów. Nawet niewielka Portugalia przyjęła wtedy chińskie inwestycje o wartości 6 miliardów euro. Najważniejsze decyzje dotyczące współpracy gospodarczej między Chinami a państwami EŚW podejmowane są na poziomie dwustronnym, co potęguje wrażenie, że format 17+1 nie spełnia swojej deklarowanej funkcji.

Wielkie nadzieje bez pokrycia

Entuzjazm towarzyszący inauguracji formatu 17+1 potrwał kilka lat: do mniej więcej 2017 roku rząd w Warszawie niejednokrotnie podkreślał w przestrzeni międzynarodowej wagę stosunków polsko-chińskich oraz nadzieje pokładane we współpracy z ChRL. Ukoronowaniem tego procesu było podpisanie umowy o wszechstronnym partnerstwie strategicznym, co miało miejsce podczas wizyty Xi Jinpinga w Polsce w czerwcu 2016 roku. Wcześniej strona polska poparła również Inicjatywę Pasa i Szlaku (tzw. Nowy Jedwabny Szlak) oraz pomniejsze formaty współpracy

na poziomie lokalnym (paradyplomacja) czy międzyludzkim (m.in. współpraca akademicka i medialna) – wiele z nich rozwijanych dzięki mechanizmom 17+1. Jak wskazuje najnowszy raport zespołu MapInfluenCE *China's Sticks and Carrots in Central and Eastern Europe: The Logic and Power of Chinese Influence*, inicjatywy tego rodzaju można zaklasyfikować jako chińskie „marchewki” – zachęty mające na celu budowę pozytywnego wizerunku współpracy dwustronnej i wielostronnej zarówno w Polsce, jak i w ChRL. Rzekoma apolityczność chińskich inicjatyw międzynarodowych jest jednak coraz częściej kwestionowana. Przedstawiciele polskich władz stopniowo odchodzą od niezachwianego entuzjazmu i wypowiadają się w bardziej stonowany sposób na temat polsko-chińskiej współpracy. Na przykład już pod koniec 2017 roku premier RP Mateusz Morawiecki zaczął publicznie zwracać uwagę m.in. na hermetyczny i trudny charakter chińskiego rynku oraz na potrzebę równoważenia interesów (podczas konferencji *Kierunek Chiny – nowe cele perspektywy*). Wypowiedzi tego rodzaju było wiele, a z czasem nacisk zaczęto kłaść także na kwestie strategiczne i związane z nowymi technologiami, takie jak ograniczanie roli Huawei w tworzeniu polskich sieci 5G (m.in. podpisanie polsko-amerykańskiej deklaracji dotyczącej 5G). W dobie pandemii COVID-19 premier Morawiecki zwracał uwagę również na to, że chińskie wsparcie (tzw. dyplomacja maseczek) nie wynika jedynie z altruistycznych pobudek (w wywiadzie dla włoskiego dziennika „La Stampa”).

Istotnymi powodami słabnącego zapału do zacieśniania więzów z Chinami są rosnący deficyt handlowy (w 2019 roku wyniósł rekordowe 20 miliardów dolarów) i wspomniana znikoma skala chińskich inwestycji. Duże znaczenie ma także kontekst relacji z USA będących priorytetem dla Warszawy. Nasilająca się rywalizacja między USA a Chinami stawia Polskę w niełatwej sytuacji. W tym kontekście wydaje się, że Polska nie chce całkowicie zrezygnować ze współpracy ze stroną chińską, ale stara się równoważyć interesy własne i najważniejszych partnerów zagranicznych. Widać to m.in. w debacie na temat roli Huawei w budowaniu sieci 5G w Polsce: chociaż Warszawa

deklaruje bliską współpracę z Waszyngtonem w kwestii zachowania bezpieczeństwa rodzimych sieci telekomunikacyjnych (co z perspektywy USA oznacza ograniczanie udziału Huawei), to nie wydaje się obecnie gotowa na jednoznaczne wykluczenie tej chińskiej firmy z polskiego rynku. Jak wskazują wytyczne dla operatorów z czerwca 2020, polski rząd chce uniknąć uzależnienia się od jednego dostawcy i stawia na dywersyfikację.

W kontekście potencjalnego wzrostu napięć na linii Warszawa–Pekin niewykluczone jest użycie ograniczonych „kar” przez stronę chińską, jak miało to miejsce np. w Czechach, kiedy w ubiegłym roku burmistrz Pragi Zdeněk Hřib zaczął zacieśniać relacje z Tajwanem (Pekin uznaje wyspę za zbuntowaną prowincję ChRL). Poskutkowało to m.in. zerwaniem umów partnerskich z Pekinem i Szanghajem oraz odwołaniem chińskiego *tour-née* praskiej filharmonii. Trudno przesądzić, czy rozczarowanie nikłymi efektami współpracy oraz rosnące obawy wobec wpływu kooperacji z Pekinem na kształt relacji transatlantycznych przełoży się na rzeczywiste zaostrzenie polskiej polityki wobec ChRL.

Patrząc w przyszłość: kontynuacja współpracy i równoważenie interesów

Rok 2020 miał być oficjalnie rokiem współpracy chińsko-europejskiej. Na pierwszą połowę roku zaplanowano m.in. szczyt Chiny–UE oraz szczyt 17+1, planowano również dyskusje o najbardziej palących kwestiach w relacjach dwustronnych, takich jak nierówny dostęp do chińskiego rynku dla europejskich przedsiębiorstw czy przymusowy transfer technologii. Wydarzenia te nie odbyły się w początkowo wyznaczonym czasie z powodu pandemii COVID-19, a relacje między Europą a Chinami od początku roku niejako tkwią w zawieszaniu. To samo dotyczy relacji polsko-chińskich i współpracy Warszawy z Pekinem w formacie 17+1. Pojedyncze wydarzenia zorganizowane w pierwszej połowie 2020 roku służyły raczej podtrzymaniu zwyczajowych kontaktów niż rzeczywistemu pogłębianiu współpracy czy dyskusji na

kontrowersyjne tematy. W marcu rząd w Pekinie postarał się reaktywować niektóre kanały komunikacyjne z Europą Środkowo-Wschodnią i zorganizował telekonferencję dla specjalistów z branży medycznej z Chin oraz regionu, podczas której chińscy lekarze przedstawili swoje doświadczenia z walki z koronawirusem. Wydarzenie to miało typowo wizerunkowy charakter. Prezydent RP Andrzej Duda przeprowadził również rozmowę telefoniczną z przewodniczącym ChRL Xi Jinpingiem, podczas której dyskutowano m.in. o możliwościach współpracy polsko-chińskiej w zwalczaniu pandemii COVID-19. W szerszym kontekście oba wydarzenia wpisały się w tzw. dyplomację maseczek. Działania Chin w trakcie pandemii przyczyniły się jednak ostatecznie do znaczącego wzrostu sceptycyzmu wobec Pekinu w krajach Unii, w tym także w państwach formatu 17+1, co będzie miało znaczenie dla przyszłości tej współpracy.

Obecnie znajdujemy się w momencie spowolnienia rozwoju relacji w związku zarówno z częściowym wypaleniem się samej formuły 17+1, jak i z kryzysem związanym z pandemią COVID-19. Bliskość Warszawy i Waszyngtonu niejako warunkuje pewne decyzje podejmowane przez stronę polską odnośnie Chin, a które mogą negatywnie wpłynąć na dynamikę stosunków transatlantycznych (jak wspomniana wcześniej rola Huawei w tworzeniu sieci 5G w Polsce). Polska stara się równoważyć interesy w relacjach z USA i Chinami i nie wydaje się gotowa na całkowitą rezygnację ze współpracy z Pekinem. Tym samym nie należy raczej spodziewać się radykalnych deklaracji ze strony Warszawy (np. opuszczania formatu 17+1).

Projekt 17+1 jest uważany za inicjatywę fasadową, ale nie powinien być lekceważony. Jak wskazuje raport zespołu CHOICE *Empty Shell No More: China's Growing Footprint in Central and Eastern Europe*, państwa Europy Środkowo-Wschodniej mogłyby wykorzystać 17+1 do bardziej skoordynowanego artykułowania wspólnych interesów oraz interesów całej Unii Europejskiej. Warszawa powinna zastanowić się nad możliwością podjęcia kroków w tym kierunku. Chociaż Chiny mają silniejszą pozycję negocjacyjną, to nic nie stoi na przeszkodzie, aby państwa EŚW nie wypracowały

wspólnego stanowiska wobec najbardziej palących kwestii w ich relacjach z ChRL. Wola polityczna byłaby oczywiście niezbędnym warunkiem rozpoczęcia tego rodzaju konsultacji, np. w formacie 17+0. Koordynacja takiego stanowiska powinna być zgodna z celami unijnej polityki wobec

Chin. Państwa Europy Środkowo-Wschodniej nie są w stanie same wpłynąć na stanowisko Pekinu, ale ich wspólny wkład w tworzenie i implementację unijnej strategii wobec ChRL mógłby stać się wartością dodaną całego formatu.

Alicja Bachulska – analityczka ds. polityki Chin w Ośrodku Badań Azji Akademii Sztuki Wojennej oraz koordynatorka na Polskę międzynarodowego projektu MapInfluenCE badającego chińskie wpływy w Europie Środkowo-Wschodniej.

Fundacja im. Stefana Batorego

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

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach

3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



ISBN 978-83-66543-30-0

Warszawa 2020