

Relacje europejsko-chińskie i polsko-chińskie

a negocjacje nad Comprehensive Agreement on Investment

12.07.2021 r.

Jan Czarnocki

Wprowadzenie

Analiza omawia wybrane aspekty kompleksowego porozumienia inwestycyjnego (Comprehensive Agreement on Investment, CAI)¹ pomiędzy Unią Europejską (UE), a Chińską Republiką Ludową, w kontekście relacji polsko-chińskich i europejsko-chińskich, a interesem Polski. Parlament Europejski w maju wstrzymał procedurę ratyfikacyjną CAI mimo osiągnięcia wstępnego porozumienia ws. umowy przez Komisję Europejską i chiński rząd w grudniu 2020 r.² Bezpośrednim powodem zawieszenia rozmów było nałożenie przez Chiny sankcji personalnych na pięcioro europosłów, think tank i europejskich naukowców zajmujących się Chinami. Wobec tych wydarzeń wejście umowy w życie znacząco się opóźni, być może nigdy nie wejdzie ona w życie w tej formie. Refleksja nad proponowanymi zapisami umowy i przebiegiem negocjacji pozwala jednak wyciągnąć wartościowe wnioski na temat relacji UE-Chiny, a także tego jaki powinien być stosunek Polski do zacieśniania relacji gospodarczych między blokami. CAI stwarzało istotne ryzyko dla zachowania równowagi w dostępie do rynków wewnętrznych Chin i UE, a korzyści z niej rozkładałyby się nierównomiernie między państwa członkowskie Unii.

¹ Key elements of the EU-China Comprehensive Agreement (europa.eu)

² MEPs refuse any agreement with China whilst sanctions are in place | Aktualności | Parlament Europejski (europa.eu), EU efforts to ratify China investment deal 'suspended' after sanctions | Europe | The Guardian

Kontekst polityczno-gospodarczy

Kompleksowe porozumienie inwestycyjne miało zastąpić 27 dwustronnych umów inwestycyjnych działających między ChRL, a państwami członkowskimi UE. Chiny już dziś są ważnym partnerem handlowym Unii. Wartość obustronnej wymiany handlowej w 2020 r. wyniosła ponad 580 mld euro³, Chiny były dla UE drugim, po USA, kierunkiem eksportowym i pierwszym źródłem importowanych produktów. Warto zauważyć, że struktura unijnego eksportu znacząco różni się od krajowej – w ubiegłym roku Chiny były dla Polski dopiero dwunastym partnerem eksportowym. Zanotowaliśmy też najwyższy w historii, bo aż siedmiokrotny deficyt handlowy z ChRL.⁴ To pokłosie m. in. niewielkiej w porównaniu do krajów starej Unii obecności polskich firm i inwestycji w Chinach. Jednocześnie stale wzrasta skala importu z Chin, które są dla Polski drugim partnerem importowym (po Niemczech).⁵

CAI nie jest umową o charakterze wzajemnym

CAI nie ustanawia tzw. level playing field, czyli wzajemności w relacjach inwestycyjnych między UE, a Chinami. Mimo to, po osiągnięciu porozumienia politycznego KE wydała komunikat podkreślający, że jest to najbardziej ambitna umowa inwestycyjna, jaką ktokolwiek zdołał uzgodnić z Chinami.⁶ Ton komunikatu jest wyrazem słabości KE i stawia Unię w pozycji petenta wobec chińskiego rynku.

Nota nie wspomina o level playing field, które w negocjacjach handlowych z innymi państwami stanowi fundament pozycji KE (np. rozmowy o relacjach handlowych z Wielką Brytanią po brexicie). W CAI Komisja odwołuje się do nowego określenia, którym jest a better level playing field, przyznając, że jest to potencjalnie relacja bez wzajemności i dzielenia równomiernych zobowiązań inwestycyjnych i handlowych. Chiny co prawda zobowiązują się do otwarcia lub częściowego otwarcia niektórych sektorów swojej gospodarki (np. rynek samochodów elektrycznych i usług finansowych) jednak nie równoważy to korzyści, które

³ China - Trade - European Commission (europa.eu)

⁴ Polska ma rekordowy deficyt w handlu z Chinami. Dlaczego to bez znaczenia? [Tłumaczymy] - Bankier.pl

⁵ Import i eksport Polski. Mapa handlu zagranicznego - dane GUS 2019 (businessinsider.com.pl)

⁶ EU and China reach agreement in principle on investment - Trade - European Commission (europa.eu)

w zamian Unia oferuje Chinom. Rząd w Pekinie zyskałby przede wszystkim na ułatwieniach proceduralnych. W miejsce

27 porozumień handlowych i inwestycyjnych, otrzymałby jeden dokument. W miejsce dostępu do 27 małych rynków wymagających negocjacji z tyloma też partnerami, otrzymałby zunifikowane reguły gry zarządzane przez dyrekcję generalną ds. handlu KE.

Chiny oferują też obietnice poszanowania praw pracowniczych i przyszłego przystąpienia do międzynarodowych konwencji ochrony praw pracowniczych.⁷ Obietnice te często podnoszone są w dyskursie europejskim jako argument świadczący o korzyściach płynących dla UE z tej umowy. Jest to argument nietrafiony. Opiera się bowiem na błędnym rozumieniu stosunku Chin do zobowiązań międzynarodowych i niezrozumieniu ich wewnętrznej struktury polityczno-gospodarczej. Chińska gospodarka opiera się w dużej mierze na taniej i wymienialnej sile roboczej. Upodmiotowienie chińskich pracowników, w tym umożliwienie uzwiązkowania i rezygnacja z możliwości przymuszania ich do pracy jest sprzeczne z doktryną państwową ChRL i absolutną władzą Partii Komunistycznej. Takie zmiany uderzałyby w sam fundament chińskiego systemu społeczno-gospodarczego i są niemożliwe do przeprowadzenia, niezależnie od deklarowanych intencji.

Kolejną obietnicą dla UE zapisaną w CAI jest ustanowienie mechanizmu kontroli nad rynkowym zachowaniem chińskich spółek publicznych (State Owned Enterprises, SOE). Zakłada on gwarancję przestrzegania wolnorynkowych zasad, w tym sprawiedliwych procedur konkursowych i transparentność w przekazywaniu dotacji dla tych przedsiębiorstw. Sposobem na egzekucję wynikających z umowy zobowiązań miałyby być możliwość poddania sprawy do międzynarodowego arbitrażu. Jednak ze względu na ustrój Chin, w tym brak niezależnych sądów, dochodzenie skutków potencjalnych wyroków zależałoby tylko od woli politycznej polityków Partii Komunistycznej na centralnym lub lokalnym poziomie, w zależności od wagi sprawy.

Ponadto, idea takiego mechanizmu względem SOE, w tym wiara w stosowanie się do niego przez ChRL, opiera się również na błędnym rozumieniu chińskiego modelu gospodarczego.

⁷ Labour standards (ilo.org)

W Chinach rozdział między sektorem publicznym i prywatnym jest trudny do zdefiniowania i istnieje w bardzo ograniczonym stopniu. Same SOE są szczególnym przykładem publicznego podmiotu w szacie prywatnego. W Chinach istnieją różne sposoby ich finansowego wspierania przez państwo, które nie muszą wcale spełniać prawnej definicji pomocy publicznej z CAI. Fakt ten podważa skuteczność mechanizmu, który jest oderwany od kontekstu chińskiej kultury i ustroju gospodarczego. SOE pełnią w Chinach nie tylko ważną rolę ekonomiczną (w 2017 r. wytwarzały ok. jednej czwartej PKB), ale i ważną funkcję społeczną dzięki zapewnianiu 16 proc. wszystkich miejsc pracy w ChRL. Urynkowienie SOE oznaczałoby prawdopodobnie upadek wielu z nich, co miałyby dalekosiężne konsekwencje gospodarcze i polityczne w ChRL.

Niestety, doświadczenia ostatnich lat, kiedy to rząd w Pekinie łamał międzynarodowe umowy tylko utwierdzają obawy o ryzyko nierespektowania zapisów porozumienia handlowego z UE. ChRL decyduje się łamać swoje zobowiązania jak tylko tamtejszy rząd uzna, że opłaca się to mu gospodarczo i politycznie. Dobrze obrazuje to przykład złamania autonomii Hong Kongu. Chiny zdecydowały się na ten krok mimo międzynarodowego traktatu z Wielką Brytanią, w którym zobowiązały się do utrzymania autonomii tego terytorium do 2047 r. Rząd w Pekinie bez wahania złamał te postanowienia, gdy tylko uznał, że jego siła i zasoby na to pozwalają.

Formalne zobowiązanie Chin do dokonania de facto ustrojowych reform można więc śmiało nazwać obietnicą bez pokrycia - jest to gra polityczna wycelowana w budowanie pozytywnego wizerunku umowy w opinii publicznej krajów UE. Polityczna zgoda KE na tak skonstruowaną umowę o inwestycjach byłaby może uzasadniona w relacji do krajów rozwijających się. Brak wzajemności ma wówczas na celu ochronę słabszych rynków i utrzymanie równowagi pomiędzy partnerami wymiany gospodarczej. Chiny są jednak supermocarstwem gospodarczym i nie potrzebują szczególnej ochrony rynku wewnętrznego.

Interes Polski

Taka konstrukcja tej umowy obniża wartość jej potencjalnych korzyści również dla Polski. Owszem, CAI najpewniej przyczyniłoby się do zwiększenia wartości chińskich inwestycji w Polsce, wzrosłaby też wartość towarów


transportowanych Nowym Jedwabnym Szlakiem, którego najszybsza nitka z Chin na zachód Europy przecina nasz kraj. Z drugiej strony dotychczasowy niski poziom chińskich inwestycji w naszym kraju oraz brak równowagi w CAI każą przypuszczać, że korzyści te nie byłyby zauważalne w skali całej gospodarki. W krótkim i średnim terminie zyskałaby część polskich przedsiębiorców, głównie podwykonawców zagranicznych firm wielonarodowych, które z powodzeniem mogłyby konkurować na chińskim rynku. Straciliby za to krajowi przedsiębiorcy, którzy musieliby rywalizować z chińskimi konkurentami - np. w infrastrukturalnych przetargach publicznych.

Co więcej, wejście w życie CAI niesłoby dla Polski znaczące ryzyka polityczne. Oznaczałoby osłabienie relacji Unii ze Stanami Zjednoczonymi, które od objęcia urzędu przez prezydenta Joe Bidena jeszcze bardziej zaostrzyły kurs wobec Chin. Jeszcze w lutym, przed decyzją UE o zawieszeniu procedowania umowy z Chinami, Biden uznał, że "potrzebny jest wspólny wysiłek Europy, Azji i USA, by zatrzymać gospodarcze nadużycia chińskiego rządu." Zbliżenie gospodarcze UE z Chinami spotkałoby się ze sprzeciwem Waszyngtonu.

W praktyce oznaczałoby to zmniejszenie i tak niskich szans na wynegocjowanie unijno- amerykańskiej handlowej oraz ryzyko osłabienia zaangażowania Stanów Zjednoczonych w Europie. To mogłoby się objawiać przede wszystkim w sferze bezpieczeństwa, np. poprzez wycofanie części amerykańskich wojsk z baz w Europie. Taka decyzja uderzyłaby przede wszystkim w państwa naszego regionu.

Podsumowanie

Zawieszenie procedowania unijno-chińskiej umowy jest korzystne dla Polski. Porozumienie nie gwarantuje równowagi w dostępie do rynków, a korzyści gospodarcze płynące z jej zawarcia byłyby niewspółmierne do ryzyk związanych z otwarciem naszego rynku na chińskich konkurentów. Z punktu widzenia Warszawy niekorzystne byłoby też osłabienie relacji UE-USA wynikające z wdrożenia CAI. Wobec tych faktów w interesie Polski leży opóźnianie podpisania umowy. Powinno to się zdarzyć poprzez działania na forum UE i w konsultacji z naszymi unijnymi partnerami. W tym celu Polska powinna uzależniać poparcie dla CAI od zagwarantowania w niej wzajemności w relacjach ekonomicznych UE-Chiny.



Jan Czarnocki- doktorant i stypendysta im. Marii Skłodowskiej-Curie w Centrum Prawa Technologii Informacyjnych i Ochrony Własności Intelektualnej KU Leuven. Bada zagadnienia związane z ochroną prywatności i danych, w szczególności danych biometrycznych, w kontekście Internetu Rzeczy i algorytmów sztucznej inteligencji. Wcześniej pracował w Dyrektoracie Spraw Zagranicznych, w Sekretariacie Europejskiej Partii Ludowej w Parlamencie Europejskim, a także w Centrum Studiów Europejskich im. Wilfrieda Martensa. Uzyskał tytuły magistra prawa na Uniwersytecie Warszawskim i na Chińskim Uniwersytecie Nauk Politycznych i Prawnych w Pekinie.