

A 16+1 együttműködés és annak megítélése

2016. december 10.

MAGYAR NEMZETI BANK

Készítette:

Látta:

Jóváhagyta:

Vezetői összefoglaló

Kínai kezdeményezésre 2011-ben Budapesten rendezték meg első alkalommal a Kína–Közép-Kelet-Európa Gazdasági Fórumot, amelyen Ven Csia-pao akkori kínai miniszterelnök javaslatot tett a régió és Kína közötti, intézményesített együttműködésre. Ezt követően 2012-ben indította útjára Kína és 16 közép-kelet-európai állam a *16+1 platformot* Varsóban.

A kezdeményezés több cél elérése érdekében jött létre. Egyrészt a régió beleillik Kína „Új Selyemút” elképzelésébe, amely Kínát köti össze Európával. A közép-kelet-európai államok emellett „hidat képeznek” a nyugat-európai piacok felé is, így stratégiai szempontból is fontosak Kína számára.

A platform keretei meglehetősen általánosak, ami számos előny mellett problémákat is hordoz magában. Jelentős különbségek figyelhetők meg ugyanis az egyes országok gazdasági szerkezetében, és ebből következően az igényeiben is.

A 16+1 platformot ez idáig nem érte a nyugati országok részéről komoly kritika, hiszen ezek az országok is nagy hangsúlyt helyeznek a Kínával történő – elsősorban *bilaterális* – kapcsolataik építésére. Egyes értelmezések szerint ugyanakkor a közép-kelet-európai térséggel Kína azért preferálja a *regionális* szintű együttműködést, mert ezt hatékonyabbnak érzi a régió tagállamaival egyenként történő egyeztetéseknél.

Kontextus¹

Wang Jisi, a Pekingi Egyetem nemzetközi tanulmányok intézetének dékánja, a Princeton egyetem vendégelőadója egy 2012-ben megjelent elemzésében hívta fel a figyelmet Kína rendkívül komplex geopolitikai helyzetére. Szerinte ugyanis az USA minden erejével megpróbálja fenntartani a régió jelenlegi hatalmi egyensúlyát; ennek érdekében Kínával szemben a játékelméletekből ismert, zérőösszegű játszmát folytat, azaz igyekszik megakadályozni Kína regionális hegemoniájának növekedését.

Peking szerint ebből kifolyólag az amerikaiak sabotálják minden olyan kísérletüket, amely a Délkelet-ázsiai Nemzetek Szövetségével (ASEAN – Association of Southeast Asian Nations) folytatott együttműködésük elmélyítését célozza. Ennek egyik jele, hogy egyre szorosabb az amerikaiak katonai együttműködése a régió országaival. Emellett Washington arra is nagy hangsúlyt fektet, hogy ő alakíthassa a transzpacifikus kereskedelem szabályait és egyúttal vezető szerepet játszasson a régió gazdasági integrációjában. Éppen ezért kezdett bele Kína mellőzésével a hosszadalmas tárgyalássorozatba és kötötte meg a Trans-Pacific Partnership (TPP - Transzpacifikus Partnerség) szerződést.

Amennyiben mindkét nagyhatalom tovább terjesztené befolyását a kelet-ázsiai régióban, egyre több érdekütközésük lenne egymással, és ez akár katonai konfrontációkhoz is vezethetne. A korlátozott ázsiai mozgástérnek köszönhető, hogy a kínai térnyerés iránya egyre inkább Afrika és Európa. Az európai kínai jelenlét kapcsán pedig egyre nagyobb szerepe van a 16+1 kezdeményezésnek.

¹ <http://thediplomat.com/2013/10/chinas-pivot-west/>

A 16+1 kezdeményezés

A kínai fél javaslatára 2011-ben Budapesten rendezték meg első alkalommal a Kína–Közép-Kelet-Európai Országok Gazdasági Fórumot, amelyen Ven Csia-pao akkori kínai miniszterelnök javaslatot tett a régió és Kína között egy formális együttműködés kialakítására.

2012-ben Varsóban tartották meg a következő Fórumot, amelyen a kínai miniszterelnök és 16 közép-kelet-európai állam (Albánia, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Horvátország, Csehország, Észtország, Magyarország, Litvánia, Lettország, Macedónia, Montenegró, Lengyelország, Románia, Szerbia, Szlovénia és Szlovákia)² kormányfője részvételével sor került az együttműködés hivatalos létrehozására.

Egy évvel később Bukarestben, 2014-ben Belgrádban, 2015-ben a kínai Szucsouban, idén pedig Rigában találkoztak a felek. A tervek szerint a jövő évi találkozóknak 2011 után ismét Budapest ad majd otthont. A csúcstalálkozók margóján rendszerint több multilaterális megbeszélésre is sor kerül a gazdasági élet képviselőinek bevonásával.³

Az együttműködés formalizálódását mutatja az intézményi háttér kialakítása is. 2012-ben a kínai külügyminisztériumban külön osztály jött létre a platformmal kapcsolatos ügyek kezelésére, majd 2014-ben a felek létrehozták Varsóban a beruházás ösztönzésért felelős titkárságot (*Permanent Secretariat for Investment Promotion*).⁴

A kínai vélemények⁵

A lengyel *OSW Centre for Eastern Studies* áttekintette azon kínai kutatók munkáit, akik a 16+1 együttműködést vizsgálták. A projekt célja az volt, hogy szintetizálja a kínai tudományos élet és a politika közeli kutatócsoportok véleményét az együttműködésről, annak lehetőségeiről és az az előtt álló kihívásokról.

Kínai szakértők szerint a közép-kelet-európai térség azért válhatott fontossá Kína számára, mert mára már a régió 11 országa tagja az Európai Uniónak, és Kína belátta, hogy az új tagállamok a jövőben akár fontosabb szerepet is játszhatnak az EU-ban. Ugyanakkor éppen az uniós tagság az egyik legkomolyabb nehézség Kína számára; az EU-s szabályok - például a közös kereskedelempolitika - ugyanis bizonyos szempontból szűkítik az együttműködés mozgásterét.

A kínai szakértők szerint nem véletlen, hogy miért épp 2011-ben került sor az első gazdasági fórumra. Véleményük szerint a pénzügyi válság és az euroövezet nehéz helyzete komoly lehetőséget jelentett Kína számára, a közép-kelet-európai régió tőkeigénye ugyanis növelte a Kínával való együttműködési hajlandóságot. Kínai magas rangú döntéshozók is osztják ugyanakkor azt a véleményt, hogy a régióban a kínai jelenlét *ideiglenes* és csak addig marad fenn, míg az EU túl nem jut a gazdasági válság utóhatásain. A kínai kutatók szerint egyáltalán nem biztos, hogy a népköztársaság kormánya képes lesz a „*window of opportunity*”-t kihasználva hosszútávra is stabilizálni saját szerepét a régióban.⁶

² China on Central-Eastern Europe: '16+1' as seen from Beijing. OSW COMMENTARY NUMBER 166/15.04.2015

³ http://www.mfa.gov.lv/images/uploads/infografiki/161_infografiks_A4_ENG.pdf

⁴ China on Central-Eastern Europe: '16+1' as seen from Beijing. OSW COMMENTARY NUMBER 166/15.04.2015

⁵ China on Central-Eastern Europe: '16+1' as seen from Beijing. OSW COMMENTARY NUMBER 166/15.04.2015

⁶ China on Central-Eastern Europe: '16+1' as seen from Beijing. OSW COMMENTARY NUMBER 166/15.04.2015

A lengyel összefoglaló elemzés rámutatott arra is, hogy a kínaiak meglepően keveset foglalkoztak a régió egyéb együttműködéseivel (például az USA-val és Oroszországgal). Ez akár arra is visszavezethető, hogy még mindig alig ismerik ezt a régiót. Különösen az elmúlt évtizedekben lezajlott társadalmi és gazdasági változások értelmezése nehéz számukra.

Milyen célja lehet Kínának a régióban?⁷

A 16+1 kezdeményezés hivatalosan több cél elérése érdekében jött létre. Egyrészt a régió beleillik Kína „Új Selyemút” elképzelésébe, amely Kínát köti össze Európával.⁸ A közép-kelet-európai államok emellett „hidat képeznek”⁹ a nyugat-európai piacok felé is, így stratégiai szempontból is lényegesek.

„A régió országai ígéretes piacot jelentenek számunkra, földrajzilag meghatározó helyen fekszenek, jól képzett munkaerővel rendelkeznek és a térségben rendkívül magas a kereslet az infrastrukturális beruházások iránt. Mindezen tényezők igen vonzóvá teszik Kína számára a térséget”, jelentette ki Jiang Yaoping, a Kínai Kereskedelmi Kamara alelnöke.¹⁰ A 16+1 kezdeményezés megalakulásakor Kína 10,5 milliárd dolláros hitelkeretet hozott létre a régió országai számára.

A kínai elemzők az alábbi négy fő indokot találták arra, miért is akar szorosabban együttműködni Kína a régiókkal.

1. A közép-kelet-európai térség szervesen illeszkedik a kínai „going out” stratégiába, melynek célja a kínai vállalkozások nyugati terjeszkedésének ösztönzése. Véleményük szerint elhelyezkedése és uniós integráltsága alkalmassá teszi a régiót arra, hogy egyfajta hátsó kapuként, vagy gyakorló pályaként lehessen tekinteni rá a kínai tőke számára.
2. Új lendületet kaphatnak a kínai-európai kapcsolatok, a tizenegy EU-tagországon keresztül pedig Peking befolyáshoz juthat Brüsszelben.
3. Peking célja az is, hogy az Unión belül kialakult Kína-képen is javítson, megmutatva, hogy nem kell tartani a kínai befektetésektől. Egy elemző ezt úgy fogalmazta meg, hogy Kína célja, hogy megmutassa Európának, hogy hogyan képzei a békés növekedést. Kína abban is bízik, hogy az együttműködés révén a hangsúlyt az emberi jogokról és a kisebbségek helyzetéről az ország gazdasági sikereire és gazdag kultúrájára tudják áthelyezni.
4. A 16+1 platform elősegítheti az egyes országokkal a bilaterális kapcsolatok fejlődését is, hisz egy átfogó keretet nyújt az érintett felek számára.

Azt, hogy Kínának elemi érdeke fűződik a szorosabb nyugati kapcsolatokhoz jól mutatja, hogy a 2013-as bukaresti ülésen Li Ko-csiang kínai miniszterelnök a következő pontokat tárgyalta meg az európai kormányfőkkel:¹¹

- az energiapolitikai együttműködés kiterjesztése a régióval (Kína energiabiztonságának javítása);
- szorosabb együttműködés az infrastruktúra fejlesztésében (piac tágítása a kínai vállalatok számára, elsősorban a vasútipar számára);
- a közép-kelet-európai régióból származó élelmiszerek bevitele Kínába (Kína élelmezési gondjainak enyhítése).

⁷ China on Central-Eastern Europe: '16+1' as seen from Beijing. OSW COMMENTARY NUMBER 166/15.04.2015

⁸ <http://galacteros.over-blog.com/2016/05/la-chine-et-la-nouvelle-route-de-la-soie-vers-le-plus-grand-empire-de-l-histoire.html>

⁹ <http://thediplot.com/2015/11/chinas-belt-and-road-reaches-europe/>

¹⁰ <http://premium.lefigaro.fr/conjoncture/2012/04/26/20002-20120426ARTFIG00694-la-chine-force-l-europe-par-les-pays-de-l-est.php>

¹¹ <http://thediplot.com/2013/11/china-marches-west-to-europe/>

A legnagyobb kihívások¹²

A kínai elemzők szerint az európai politikusok pragmatikusak Kínával kapcsolatban, és az egyetlen céljuk az infrastruktúrafejlesztésekre történő tőkeszerzés és az exportpiacaik bővítése. Úgy látják, hogy valódi elkötelezettséget csak néhány országnál lehet megfigyelni, ezeket az államokat a kínai szakértők stratégiai partnerként emlegetik. A legtöbben Magyarországot és Szerbiát emelik ki, egyesek emellett kitérnek Romániára és Észtországra is.

A kínai fél részéről mindez akár komoly gátja is lehet a kapcsolatok fejlődésének, ugyanis nem tartják optimálisnak azt, hogy a gazdasági kapcsolatok élénkülését nem követik politikai és szociális kapcsolatok.

Ez összefüggésben lehet azzal, hogy európai részről az együttműködéstől nem remélnék politikai nyereséget. Ez alól kivételt talán csak Szerbia jelent, aki abban bízik, hogy Kína támogatni fogja őt a nemzetközi fórumokon a Koszovót érintő kérdésekben.

A kezdeményezés általános keretrendszere tekinthető - annak minden előnye mellett - az egész 16+1 platform legnagyobb kihívásának. Jelentős különbségek figyelhetők meg ugyanis az egyes országok gazdasági szerkezetében és ennek megfelelően a céljaikban is, hiszen a résztvevők között vannak EU tagországok, EU tagjelöltek, egyesek pedig már a közös európai valutát is bevezették. Mindez gyakorlatilag lehetetlenné teszi, hogy azonos elvek mentén tudjanak tárgyalni, hiszen helyzetük és érdekeik rendkívül eltérőek. Ráadásul történelmi, kulturális és politikai ellentét is feszül a régió országai között, mely a kínaiak szerint tovább nehezíti azt, hogy egységes érdekcsoportként lépjenek fel.

Komoly kihívást jelent továbbá, hogy a kínai vezetők alig rendelkeznek regionális ismeretekkel, nem ismerik a jogi szabályozásokat, nincsenek tisztában a régió jellemzőivel, vagy akár a munkaerőre vagy a befektetésekre vonatkozó jogszabályi háttérrel.

Hátráltató tényező lehet a kapcsolatok mélyítésében az is, hogy régióink országai sem ismerik eléggé Kínát. Ezt jól jelzi, hogy egyes országok annak ellenére hoznak fel a kínai politikai elit számára kényes kérdéseket a találkozókön – így az emberi jogok és a kisebbségek helyzetét, a szuverenitási mozgalmak támogatását –, hogy ezek a felvetések komoly nemtetszést válthatnak ki Pekingben.

Bilaterális kapcsolatok az EU-val történő együttműködés helyett

Kína külpolitikája során mindig inkább a *bilaterális kapcsolatokra* koncentrált az Európai Unió egyes tagállamaival, ahelyett, hogy a közösség egészével jutott volna közös megegyezésre.¹³

Gudrun Wacker, a *Stiftung Wissenschaft und Politik* Kína-kutatója rendkívül nehéznek tartja egy egységes EU-s álláspont kialakítását a feltörekvő szuperhatalommal szemben. Ez arra vezethető vissza, hogy komoly érdeellentétek feszülnek az EU tagállamok között, és az országokat más és más motiválja a Pekinggel történő együttműködés során. A németek például elsősorban a high-tech iparukat féltik, és attól tartanak, hogy a kínai felvásárlások hatására kiáramlik az országból a know-how. A kelet-európai országok az infrastruktúrafejlesztésekhez szükséges tőkében

¹² China on Central-Eastern Europe: '16+1' as seen from Beijing. OSW COMMENTARY NUMBER 166/15.04.2015

¹³ <http://www.nouvelle-europe.eu/une-breve-histoire-de-la-chine-en-europe>

reménykednek, míg Dél-Európában a kínai vállalatok az olyan csődben lévő szegmenseket szemelték ki, mint a kikötők vagy az elektromos ellátó hálózat.¹⁴

A legtöbb kínai elemzés egyetért abban, az európai egység megbontása veszélyes lenne, és a 16+1 együttműködésnek szoros összhangban kell maradnia a „China-EU 2020 Strategic Agenda for Co-operation” tervvel. A 16+1 platform résztvevői hangsúlyozták, hogy az EU kiegészítőjeként és semmiképp nem annak helyettesítőjeként tekintenek az együttműködésre, illetve, hogy minden megkötött egyezményt az EU előírásai szerint hajtanak végre.¹⁵

Ugyanakkor, mint ahogy arra elemzők is felhívták a figyelmet, nehezen hihető, hogy a kisebb, még nem EU tagországok ne az európai integráció alternatíváját lássák a kezdeményezésben. Ezt jelzi az a friss hír is, miszerint Ukrajna is mihamarabb csatlakozni szeretne a 16+1 formációhoz.¹⁶

A nyugati reakciók hiánya

Egyértelmű, hogy a kisebb közép-kelet-európai országok kizárólag *együtt* válhatnak számottevő partnerré Kína számára. A régió és Kína közötti kapcsolatok elmélyítése nem egy meglepő tendencia, ugyanis a nyugat-európai tagállamok is erősíteni akarják a bilaterális – főként gazdasági – kapcsolataikat Kínával.

Richard Turcsányi¹⁷ ennek megfelelően nem tartja helytállónak azokat a feltételezéseket, miszerint Kína az „oszd meg és uralkodj” stratégiát folytatná Európában és éket akarna verni a régi és az új tagállamok közé. Meglátása szerint a 16+1-es együttműködés mögött az áll, hogy a kínai fél számára egyszerűen kényelmesebb a sok kis országot egyben kezelni. Az elemzésében ezt úgy fogalmazta meg, hogy amennyiben a 16+1-es együttműködésre rosszallóan néznének a nyugati EU tagországok, akkor igenis felmerülne, hogy nem inkább ők akarják-e megbontani Európát és elszigetelni Közép-Kelet-Európát a világtól. A kisebb államok számára ez a platform lehetőséget adhat arra, hogy hasonlóan komplex együttműködésekről tárgyalhassanak Kínával, mint ahogyan azt a nagyobb tagállamok teszik bilaterális formában.¹⁸

¹⁴ <https://www.cash.ch/news/politik/warum-die-eu-bei-chinas-investitionen-gespalten-ist-506786>

¹⁵ China on Central-Eastern Europe: '16+1' as seen from Beijing. OSW COMMENTARY NUMBER 166/15.04.2015

¹⁶ <http://www.globaltimes.cn/content/1016532.shtml>

¹⁷ <http://www.eias.org/wp-content/uploads/2016/02/EU-Asia-at-a-glance-Richard-Turcsanyi-China-CEE.pdf>

¹⁸ Németország például főként a gazdasági és kereskedelmi kapcsolatokra koncentrált Kínával. Ennek megfelelően Sigmar Gabriel alkancellár, szövetségi gazdasági és energetikai miniszter 60 magas rangú német üzletember kíséretében november elején járt Kínában. Ott-tartózkodása során felkereste Pekinget, Csengtu gazdasági központot, és Hongkongot is. Az utazás célja a bilaterális kapcsolatok mélyítése volt, emellett az alkancellár azt is el akarta érni, hogy a német vállalatok számára nyitottabb legyen a kínai piac. <http://www.diploweb.com/forum/uechine06095.htm> <https://www.tagesschau.de/ausland/gabriel-china-123.html> Franciaország és Kína ugyanakkor inkább a multipoláris világnézettel kapcsolatban van közös állásponton, s így a diplomáciai kapcsolataikban előtérbe kerülnek az erre való törekvések.