

# MONITOR NIEMCY 2/7/2023

Lipiec 2023

Tytus Jaskułowski

## Strategia rządu RFN wobec Chin

Strategia rządu Republiki Federalnej Niemiec wobec Chin odzwierciedla podstawowe dylematy prowadzonej przez RFN polityki gospodarczej. Ta zakłada utrzymywanie wysokiego poziomu dobrobytu i zabezpieczenia społecznego. Co więcej, koszty tego ostatniego rosły z uwagi na starzejące się społeczeństwo. Stosowne finansowanie zapewniały jedynie podatki z działalności przedsiębiorstw. Te zaś potrzebowały taniej siły roboczej, korzystnych cen surowców, a także dużych rynków zbytu. W momencie gdy wszystko to było dostępne w państwach o odmiennym podejściu niż Niemcy np. do praw człowieka, tolerowano ewentualne różnice poglądów, przede wszystkim w imię korzyści ekonomicznych. Najpóźniej od momentu rozpoczęcia agresji na Ukrainę okazało się jednak, iż kooperacja ekonomiczna z państwami autorytarnymi nie gwarantuje ich przyjaznego stosunku wobec Niemiec. Co więcej, kraje takie jak Chiny zaczynały coraz bardziej agresywnie chronić swoje interesy gospodarcze i polityczne kosztem RFN. Opublikowana w lipcu br. strategia jest próbą połączenia reaktywnej obrony przed zagrożeniami z jednoczesnym zachowaniem korzyści z kontaktów gospodarczych z państwami niedemokratycznymi.

Dla zrozumienia postawy Republiki Federalnej wobec ChRL niezbędne jest wyjaśnienie ogólnych zasad funkcjonowania niemieckiego systemu gospodarczego. Oparty jest on na niepisanej umowie społecznej. Jej podstawą jest świadomość, iż utrzymywanie wysokiego poziomu życia następuje tylko w wyniku uzyskiwania znacznych wpływów podatkowych i ich odnośnej redystrybucji. Te pierwsze zaś generują funkcjonujące na wolnorynkowych zasadach przedsiębiorstwa, a także zatrudnieni tam pracownicy. Rola rządu i administracji sprowadza się w tym kontekście do zapewnienia owym firmom optymalnych warunków do funkcjonowania – w kraju i na świecie.

Z uwagi na coraz bardziej restrykcyjne przepisy np. dotyczące ochrony środowiska, rolę załóg we współdecydowaniu o działalności przedsiębiorstw w RFN, Niemcy stawały się coraz mniej atrakcyjnym miejscem do prowadzenia działalności gospodarczej. Główne rynki zbytu, miejsca pozyskiwania surowców, taniej siły roboczej oraz generujących zysk inwestycji znajdowały i znajdują się, z niemieckiego punktu widzenia, coraz częściej poza Europą. Do 2022 r. należało do nich zaliczyć przede wszystkim

Chiny i Rosję. Wojna na Ukrainie i wymuszona rezygnacja z kooperacji z Rosją spowodowała ponadto coraz większe zainteresowanie Niemiec regionem Afryki i Ameryki Łacińskiej.

Decyzja o zaangażowaniu się niemieckich przedsiębiorstw w dany projekt ekonomiczny poza terytorium RFN determinowana jest wyłącznie przesłankami gospodarczymi, tj. potencjalnym zyskiem, obniżeniem kosztów produkcji, etc. W tym momencie pojawiał się dylemat polityczny dla rządu RFN. Znaczna część państw atrakcyjnych ekonomicznie opierała bowiem swój system rządów na zasadach formalnie nieakceptowanych, albo wprost zakazywanych w Niemczech przez prawo. Do tego państwa te stawały się rywalami politycznymi RFN lub też sojuszków, w których Niemcy zamierzały odgrywać wiodącą rolę.

Do momentu gdy istniała nierównowaga ekonomiczna między RFN a danym partnerem (na korzyść Niemiec), względnie gdy partner ten przyczyniał się do utrzymania przewag konkurencyjnych RFN w gospodarce światowej, choćby poprzez dostarczanie tanich surowców, jego nieprzyjazne lub wrogie działania były tolerowane albo też reagowano na nie tylko na poziomie dyplomatycznym. Ponadto niemiecka administracja, zobowiązana do promowania własnych interesów gospodarczych za granicą, prowadziła, także bez specjalnego rozgłosu, akcje informacyjne i profilaktyczne dla przedsiębiorców chcących inwestować w państwach uznanych za wrogie. Ograniczano ponadto, w imię interesów gospodarczych, krytykę danych państw, które pozostawały istotne ekonomicznie lub politycznie dla Niemiec, ale np. permanentnie łamały prawa człowieka.

Wojna na Ukrainie pokazała, iż balans pomiędzy tolerowaniem zachowań napastniczych w imię własnego dobrobytu może doprowadzić w pewnym momencie do coraz większego uzależniania się od państw zewnętrznych. Co więcej, kooperacja gospodarcza, która w swej istocie miała także ograniczyć prowadzenie agresywnej polityki np. przez Rosję, nie przyniosła zamierzonych efektów. Od 2022 r. doszło zatem do radykalnego uświadomienia sobie w RFN, iż potrzeby ekonomiczne państwa będą rosły, wskutek starzenia się społeczeństwa. Tymczasem ilość państw na świecie, w których istniałby optymalny rynek zbytu, maleje. A ponadto państwa te coraz wyraźniej prowadziły własną i niekiedy agresywną politykę wobec Niemiec. Przykładem takiego działania stały się właśnie Chiny.

Opublikowana 13 lipca br. strategia rządu RFN wobec ChRL jest typową odpowiedzią administracji rządowej na pojawiające się wyzwania. Stworzony został zatem dokument mający udowodnić, iż administracja owa jest w stanie przygotować kompleksowe działania mające przygotować państwo i gospodarkę na potencjalne wyzwania. Można go było zaprezentować sojusznikom w strukturach euroatlantyckich, względnie używać w kampanii wyborczej formułując, co najmniej osobliwe stwierdzenia o tym, iż „Niemcy nie są naiwne”. Strategia pozostaje zarazem formą nacisku na Chiny, w celu wymuszenia na nich równego traktowania inwestorów z RFN. Obok elementów stricte handlowych istotna pozostaje jednakże dla Niemiec, z punktu widzenia globalnej ochrony środowiska, potencjalna rola Chin w ograniczeniu emisji gazów cieplarnianych. I już ten fakt spowodował, iż w dokumencie próbuje balansować pomiędzy krytyką a deklaracjami o współpracy. Formalnie bowiem nie zakłada on np. całkowitego wycofania się z tamtejszego rynku.

Strategia, obok ogólników w rodzaju przypisania Chinom roli niemieckiego partnera, konkurenta i rywala, względnie wskazaniu na zbyt dużą ilość asymetrii we wzajemnych kontaktach, zakłada ograniczenie niemieckiej zależności od chińskiej produkcji produktów krytycznych, np. antybiotyków, lepszą własną ochronę patentową, wsparcie dla inicjatyw plasujących produkcję wewnątrz UE a nie poza nią. Wspomina się o wiele staranniejszej niż obecnie, tj. bardziej restrykcyjnej, analizie ewentualnego udzielania rządowych gwarancji inwestycyjnych dla podmiotów chcących funkcjonować w Chinach. Wezwanie rodzimych przedsiębiorców do uwzględniania ryzyka geopolitycznego jest przy okazji eleganckim wskazaniem do inwestowania poza ChRL, tym bardziej, iż zapowiedziana została bardziej szczegółowa kontrola eksportu do Chin, szczegółowe sprawdzanie bezpieczeństwa ewentualnych chińskich inwestycji bezpośrednich, względnie takie dopasowanie procedur publicznych przetargów, które zakładałby analizę zagrożeń natury wywiadowczej wiążących się ze stosowaniem chińskich podzespołów i usług IT. Wskazano ponadto na odpowiedzialność uczelni wyższych związaną z ewentualną współpracą z państwowymi „instytutami Konfucjusza”, względnie ryzyko dla użytkowników zaprojektowanych w Chinach mediów społecznościowych. Last but not least, działania rządowe w stosunku do ChRL miały podlegać ścisłej koordynacji do regularnych międzyresortowych konferencji sekretarzy stanu, poświęconych odnośnym zagadnieniom.

Reakcje strony chińskiej na strategię pozostają co najmniej dyplomatyczne, pomimo, iż w dokumencie nie

zapomniano o zarzutach dotyczących szpiegostwa i nielegalnych praktyk wpływu, poprzez np. lobbying. W oficjalnych komentarzach podkreślano więcej elementów wspólnych aniżeli różnic. Wynika to z tego, iż chińskie produkty muszą być także gdzieś sprzedawane, a Europa pozostaje istotnym rynkiem zbytu. Tym niemniej należy oczekiwać, iż również ChRL w ramach retorsji zechce intensywnie powielić europejski model protekcjonizmu, w którym nie będzie możliwe zbyt nieuzależnianie się od zewnętrznych dostawców np. technologii, co spowoduje, widoczny zresztą, rozwój własnego sektora IT. Nie jest bowiem tak, iż tylko Niemcy mogą ograniczyć relacje z Chinami. Może stać się również odwrotnie. Wpłyne to np. na swobodę działania w Azji niemieckich fundacji politycznych.

W zależności od rozwoju stosunków Chin z UE i USA dojdzie zatem do sytuacji, w której kooperacja gospodarcza z Niemcami stanie się nie tyle funkcją relacji politycznych, co zostanie ograniczona do sytuacji, w której zainteresowane strony będą współpracować tylko dlatego, iż nie będą miały innego wyjścia. Ponadto do kolejnego rozważenia kształtu bilateralnych związków gospodarczych dojdzie niezwłocznie po zakończeniu konfliktu na Ukrainie i następującej po tym ocenie rozwoju kontaktów ekonomicznych Rosji i Chin. Z uwagi na to, że ChRL nie jest np. jedynym dostawcą rzadkich do Niemiec metali należy ponadto wskazać, iż znaczenie strategii będzie się stosownie zmniejszać (lub nie) o ile RFN znajdzie w Ameryce Łacińskiej i/lub Afryce nowych dostawców. Równie istotne w tym zakresie jest prawdopodobieństwo wybuchu konfliktu zbrojnego o Tajwan, które wymusiło od 2023 r. rozwój inwestycji w przemyśle produkcji półprzewodników i procesorów w RFN. Strategia w tym kontekście winna być postrzegana zatem jedynie jako forma oświadczenia woli, implementowana stosownie do rozwoju sytuacji gospodarczej i politycznej w Niemczech, UE i poza nią.