



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 44 - 2002 • LICZBA STRON 5 (S. 469-473) • © PISM • NR EGZ.

DOKUMENTY ROBOCZE

Prognoza polityki Federacji Rosyjskiej wobec Polski

Ernest Wyciszekiewicz

**1. Wprowadzenie – 2. Polityka Rosji wobec Polski przed rozszerzeniem UE –
3. Polityka Rosji wobec Polski po rozszerzeniu UE – 4. Wnioski**

1. Wprowadzenie

W prognozie przyjęto perspektywę najbliższego dziesięciolecia, kierując się następującymi okolicznościami. Po pierwsze, oczekiwane w najbliższych latach przystąpienie Polski do Unii Europejskiej będzie miało konsekwencje dla rosyjskiej polityki wobec Polski. Na tej podstawie, w prognozie rozważano przypuszczalny kształt tejże polityki w dwóch okresach: przed i po rozszerzeniu UE, zwracając uwagę na ewentualne zmiany w polityce rosyjskiej, jakie mogą nastąpić w jego rezultacie. Po drugie, co ważniejsze, większe znaczenie dla kierunku rosyjskiej polityki wobec Polski będzie miała sytuacja wewnętrzna Rosji. Wydaje się, że w prognozowanym okresie urząd prezydenta, który wytycza główne kierunki polityki zagranicznej FR, wciąż będzie sprawował Władimir Putin. Przyjmując za mało prawdopodobny wariant gwałtownej zmiany polityki (np. w stronę budowy jakiejś formy dyktatury) można także założyć, że w ciągu najbliższych lat proces transformacji będzie kontynuowany w tempie umiarkowanym.

Jednym z warunków powodzenia reform będzie niewątpliwie integracja Rosji ze światową gospodarką. Federacji zależeć będzie na wzmacnianiu więzi gospodarczych m.in. ze swoim największym partnerem handlowym - Unią Europejską. Już w ostatnim roku doszło do zmian w hierarchii priorytetów polityki zagranicznej Rosji, w których znaczenie relacji z UE zdecydowanie wzrosło.

Wpłynęły na to następujące czynniki:

- pozytywny wizerunek UE w Rosji, jako związku o charakterze polityczno-ekonomicznym nie naruszającym – w przeciwieństwie do NATO – rosyjskich interesów;
- nadzieja na pomoc finansową i inwestycyjną ze strony UE;
- chęć wykorzystania europejskich doświadczeń integracyjnych w procesie reintegracji obszaru poradzieckiego.

Proces zacieśniania stosunków Rosji z Zachodem nabrał szczególnego charakteru po zamachach terrorystycznych w USA i przyłączeniu się Rosji do koalicji antyterrorystycznej. Trwają dyskusje o zacieśnieniu współpracy instytucjonalnej między Rosją a NATO, które być może wpłynie na zmianę konfrontacyjnego nastawienia do Sojuszu oraz stosunku do kolejnego rozszerzenia Sojuszu. Trudno jednak wciąż o jednoznaczną ocenę sytuacji i odpowiedź na pytanie: czy zwrot w rosyjskiej polityce ma charakter strategiczny, czy taktyczny.

2. Polityka Rosji wobec Polski przed rozszerzeniem UE

Trwające od ponad roku ożywienie w polsko-rosyjskich stosunkach, którego uwieńczeniem była wizyta prezydenta FR w Polsce w dniach 16-17 stycznia 2002 r. dowodzi, że obie strony uznały konieczność jakościowej zmiany we wzajemnych relacjach.

Do spraw budzących szczególne zainteresowanie strony rosyjskiej zalicza się głównie:

- budowę gazociągu omijającego Ukrainę (tzw. łącznika międzysystemowego);
- rozszerzenie NATO o kraje bałtyckie, wobec którego Rosja zajmuje odmienne stanowisko od Polski;
- rozszerzenie Unii Europejskiej. W tym przypadku Rosja zajmuje raczej przychylnie stanowisko, choć sygnalizuje chęć uzyskania rekompensaty za spowodowane tym straty dla jej gospodarki, których upatruje w: (a) przyjęciu przez Polskę *acquis* Schengen, (b) niekorzystnej sytuacji Obwodu Kaliningradzkiego po rozszerzeniu;
- polsko-ukraińskie partnerstwo, które przez część rosyjskich polityków postrzegane jest w kategoriach zagrożenia i konkurencji dla Rosji.

W ciągu ostatnich miesięcy, niektóre z wymienionych problemów odeszły na plan dalszy, na przykład sprawa współpracy pomiędzy Polską a Ukrainą. Po pierwsze, polsko-ukraińskie strategiczne partnerstwo traci swoją dynamikę. Po drugie, Rosja wyraźnie zyskuje coraz większe wpływy na Ukrainie, głównie dzięki ekspansji gospodarczej. Po trzecie, kraje zachodnioeuropejskie i Stany Zjednoczone koncentrują coraz większą wagę na Rosji (kosztem zainteresowania Ukrainą).

Niewątpliwie, znaczenie Polski dla Rosji wzrosło po wstąpieniu do NATO oraz w kontekście oczekiwanego wejścia do UE. Wydaje się jednak, że rozbudowane rosyjskie aspiracje do pełnienia specjalnych funkcji w stosunkach globalnych wpływają na małe zainteresowanie regionem, stosunkowo najbardziej stabilnym i stwarzającym najmniej strategicznych problemów dla Federacji i jej przyszłości. Obecne ożywienie

w stosunkach nie świadczy więc raczej o próbie ustanowienia szczególnego dialogu politycznego, który wychodziłby poza ramy bieżących problemów występujących w relacjach dwustronnych.

Sądząc po deklaracjach rosyjskich polityków, chodzi głównie o przeniesienie ciężaru we wzajemnych stosunkach ze spraw politycznych na gospodarcze. Strona rosyjska skupia się głównie na jak najbardziej efektywnym wykorzystaniu Polski, jako dogodnego korytarza tranzytowego dla przepływu rosyjskich surowców (głównie ropy naftowej i gazu ziemnego) do krajów UE. Nie można też pominąć znaczenia Polski, jako atrakcyjnego rynku zbytu dla tychże surowców.

W najbliższym czasie działania rosyjskie wciąż mogą zmierzać do rozwiązania sprawy budowy gazociągu omijającego Ukrainę - tzw. łącznika. Realizacja projektu wydaje się prawdopodobna w sytuacji, gdy rząd i prezydent Ukrainy nie zgłaszają wobec niego sprzeciwu, a Unia Europejska wykazuje silne zainteresowanie pozytywnym dla Rosji rozstrzygnięciem. Rozbieżności w sprawie budowy łącznika oraz drugiej nitki gazociągu jamalskiego i weryfikacji umowy o dostawach rosyjskiego gazu mają, wedle oświadczeń przedstawicieli polskiego rządu, być usunięte do końca 2002 r.

Już od kilku lat, jednym z celów polityki rosyjskiej jest tworzenie przyczółków ekonomicznych w krajach kandydujących, w tym w Polsce. Rosyjskie firmy są szczególnie zainteresowane uczestnictwem w prywatyzacji środkowoeuropejskich przedsiębiorstw obsługujących tranzyt, przetwórstwo i dystrybucję gazu i ropy. Przykładem może być Gazprom, który już od kilku lat działa na polskim rynku i realizuje szerszą strategię tworzenia regionalnej, środkowoeuropejskiej finansowo-przemysłowej grupy. Zagraniczna działalność rosyjskich korporacji naftowych i gazowych jest obecnie jednym z najważniejszych czynników określających politykę zagraniczną FR w regionie.

Drugi kierunek polityki rosyjskiej wobec Polski będzie wytyczony przez dążenie do minimalizacji strat poniesionych w wyniku rozszerzenia UE. Warto jednak zauważyć, że mimo podkreślania pewnych zagrożeń, stosunek rządu FR oraz przeważającej liczby rosyjskich ekspertów do rozszerzenia jest przychylny. Dominuje pogląd, że przybliżenie się do rosyjskich granic strefy względnego dobrobytu i politycznej stabilności, jeśli nie pociągnie za sobą działań izolacjonistycznych po żadnej ze stron, może tylko korzystnie wpłynąć na wewnętrzną sytuację Federacji.

W kontekście skutków rozszerzenia, Polska interesuje Rosję z dwóch powodów. Po pierwsze niepokój jej budzą konsekwencje przejścia *acquis* Schengen i wprowadzenia wiz dla jej obywateli. Po drugie, liczy się sprawa statusu Obwodu Kaliningradzkiego po rozszerzeniu UE. Obie sprawy łączą się ściśle ze sobą. Rosji zależy na tym, by ruch osobowy i towarowy nie został zablokowany, żeby rozwiązania, o których się obecnie dyskutuje, były względnie łagodne (niska cena i łatwa dostępność wiz).

W sprawie Kaliningradu, w dotychczasowych działaniach rosyjskich widoczna jest, z jednej strony, obawa przed naruszeniem integralności terytorialnej Federacji, i wynikający z niej dosyć sceptyczny stosunek do propozycji zastosowania wobec Obwodu szczególnych rozwiązań prawnych, z drugiej - pragnienie uzyskania specjalnych uregulowań w sprawie wiz (np. bezwizowy ruch przez Polskę i Litwę między Obwodem a resztą Rosji) i tranzytu towarów. Tymczasem na styczniowym posiedzeniu ministrów spraw zagranicznych państw UE skrytykowano wszelkie, tak rosyjskie, jak i polskie czy litewskie, dążenia do zawarcia specjalnych dwustronnych porozumień w sprawie ruchu granicznego.

3. Polityka Rosji wobec Polski po rozszerzeniu UE

Sprawa przystąpienia Polski do UE jest postrzegana w Rosji przychylnie, gdyż nie wydaje się wpływać na osłabienie bezpieczeństwa i możliwości obronnych kraju.

Zasadniczym problemem dla Rosji nie będzie wejście Polski do UE, ale jej realna pozycja w europejskich strukturach, a tym samym rola w dialogu politycznym prowadzonym między UE a Rosją. Niewątpliwie na wzrost znaczenia Polski będzie miał jej wpływ na rozwijaną przez Unię Wspólną Politykę Zagraniczną i Bezpieczeństwa oraz inne polityki. Im silniejsza będzie pozycja Polski w Unii, tym większą uwagę ze strony Rosji będzie przyciągać.

Polska, jako członek UE, będzie wciąż interesować Rosję jako partner gospodarczy, współdziałanie z którym ułatwi dostęp na inne rynki europejskie. Trudno oczekiwać, że w tym zakresie zajdą jakieś zasadnicze zmiany w polityce rosyjskiej. Do wniosku takiego można dojść analizując prawdopodobne ekonomiczne skutki rozszerzenia.

Wejście Polski do Unii wpłynie na jej gospodarcze powiązania z Rosją, lecz zmian tych nie należy przeceniać. W przypadku stosunków handlowych, w najważniejszych obszarach sytuacja może zmienić się jedynie w niewielkim stopniu. Na przykład w sprawie eksportu energii i surowców, zmian oczekiwać nie należy, gdyż na towary te nie obowiązują obecnie cła. Jeśli chodzi o eksport towarów przemysłowych do Polski, Rosja zarówno skorzysta (ze względu na wprowadzenie niskich unijnych stawek celnych), jak i straci z powodu efektu dywergencji handlu na korzyść UE. Zakładając, że będzie się odbywać stopniowa adaptacja rosyjskich firm do reguł międzynarodowego handlu i wymogów WTO i UE, z czasem mogą zanikać główne przeszkody w pogłębianiu współpracy.

Rosja w dalszym ciągu będzie dążyć do zwiększania eksportu surowców energetycznych na Zachód i rozwijania niezbędnej do tego infrastruktury. Rosji zależy, by została uznana przez UE za jednego z głównych dostawców surowców, i dlatego dalej będzie naciskać na rozbudowę infrastruktury w Europie Środkowej i Wschodniej (EŚW). Prawdopodobnie będzie również chciała angażować się w procesy prywatyzacji przedsiębiorstw obsługujących sieci rurociągów oraz uczestniczących w przetwarzaniu surowców. Jest to tym bardziej możliwe, w kontekście planowanej liberalizacji rynku gazu w UE.

Działania w kierunku bardziej aktywnego włączenia się we współpracę energetyczną są podyktowane obawami, że Rosja może zostać sprowadzona przez UE jedynie do roli dostawcy surowców. Negatywny dla Rosji scenariusz wydarzeń oznacza, że w europejskim podziale pracy zostanie ona umieszczona jako ostatnie ogniwo (powstaną trzy kręgi: 1. obecne kraje członkowskie UE – rozwój nauki i badania nad wysokimi technologiami; 2. kraje EŚW – wąska specjalizacja ukierunkowana na przetwarzanie surowców i dostarczanie półproduktów dalej na zachód; 3. Rosja – źródło surowców i energii). W tym przypadku, ważne dla Rosji będzie uniknięcie zależności od krajów EŚW odpowiedzialnych za przetwarzanie surowców. Chodzi o niedopuszczenie, by rosyjska gospodarka była uzależniona od centrów przemysłowych w tych krajach. Zapobiec tej sytuacji będzie można na dwa sposoby: albo przez zaangażowanie kapitału rosyjskiego w przedsiębiorstwa przetwórcze w regionie, w tym w Polsce (taka sytuacja ma miejsce na Słowacji, gdzie firmy powiązane z Gazpromem obsługują na przykład reeksport surowców i czerpią niego pokaźne zyski), albo przez jak najszybsze dołączenie do państw o rozwiniętej gospodarce rynkowej i przyciągnięcie dzięki temu inwestorów (na to potrzeba jednak znacznie więcej czasu).

W przypadku przyszłości Obwodu Kaliningradzkiego trudno dziś o zbyt daleko idące przewidywania. Celem Rosji będzie zapobiegnięcie sytuacji, w której Obwód stanie się podwójnie peryferyjny, tak dla Unii, jak i dla Federacji. Obecnie brak koncepcji rozwoju eksklawy, wciąż rywalizują różne opcje – od chęci bezpośredniego podporządkowania jej prezydentowi po postulat decentralizacji i przekazania władzom regionu uprawnień do aktywnego uczestniczenia we współpracy z sąsiadami. Rzeczywista funkcja, jaką Obwód będzie pełnił w stosunkach polsko-rosyjskich, zależy w największym stopniu od rozwiązań, jakie zostaną przyjęte w Federacji, a dopiero w dalszej kolejności od konsekwencji rozszerzenia UE.

4. Wnioski:

Podstawowe cele polityki rosyjskiej wobec Polski, do momentu rozszerzenia UE, wyglądają następująco:

- poprawa wzajemnych stosunków, szczególnie poprzez skoncentrowanie się na rozwoju dwustronnej współpracy gospodarczej;
- umocnienie pozycji gospodarczej, polegające głównie na utrzymaniu dominującej pozycji w dostawach surowców oraz rozwoju nowych tras tranzytowych;
- zminimalizowania ewentualnych negatywnych następstw, wynikających z przyjęcia Polski do UE;
- utrzymanie w Polsce, w stopniu w jakim to będzie możliwe, obecności gospodarczej i politycznej (w tym drugim aspekcie chodzi o zneutralizowanie antyrosyjskich postaw, silnych w polskich elitach politycznych, gdyż ich wpływ na kształt wschodniej polityki UE po rozszerzeniu mógłby być negatywny);

Podstawowe cele polityki rosyjskiej wobec Polski, po rozszerzeniu UE, mogą kształtować się następująco:

- wpisanie Polski w plan rozwoju "energetycznego partnerstwa" z UE, tzn. jak najpełniejsze wykorzystanie jej potencjału tranzytowego i nabywczego;
- dostosowanie działań wobec Polski, w zależności od pozycji jaką zajmie ona w Unii Europejskiej i możliwości wpływania na realizację unijnej polityki zagranicznej;
- rozwiązanie problemu Obwodu Kaliningradzkiego, poprzez wykorzystanie jego usytuowania dla zwiększenia oddziaływania na politykę UE.