



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 44 (652) • 18 marca 2010 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Marek Madej, Ernest Wyciszewicz

„Partnerstwo dla modernizacji” – nowa inicjatywa UE wobec Rosji

Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Ryszarda Formuszewicz

Proponowane przez Komisję Europejską „Partnerstwo dla modernizacji” ma na celu usprawnienie współpracy Unii Europejskiej z Rosją. Inicjatywa znajduje się w fazie koncepcyjnej, ale już spotkała się z zainteresowaniem władz rosyjskich. Dla Unii priorytetem powinno być jednak zawarcie nowej umowy o współpracy i partnerstwie.

„Partnerstwo dla modernizacji” (PdM) zaproponowane zostało Rosji na szczycie Unia-Rosja w Sztokholmie w listopadzie 2009 r. Przewodniczący KE, Jose Manuel Barroso, przedstawił pisemnie wstępne założenia tej inicjatywy stronie rosyjskiej na początku lutego br. Uzgodniona koncepcja PdM ma być zaprezentowana na szczycie UE-Rosja w Rostowie nad Donem, zaplanowanym na 31 maja - 1 czerwca br. Szczegóły nowej koncepcji nie są znane publicznie, dlatego przedmiotem analizy może być wyłącznie jej ogólny kierunek.

Dotychczasowe ramy instytucjonalne relacji unijno-rosyjskich. Wzajemne stosunki opierają się na obowiązującej od 1997 r. umowie o partnerstwie i współpracy, której rdzeń stanowi regulacja kwestii handlowych. Umowa została zawarta na 10 lat, a po upływie tego okresu ulega corocznie automatycznemu odnowieniu. Po wycofaniu sprzeciwu Polski i Litwy w grudniu 2008 r. rozpoczęły się negocjacje nad nowym porozumieniem – PCA 2.

Współpraca unijno-rosyjska rozwijana jest ponadto od 2005 r. w ramach czterech tzw. wspólnych przestrzeni. Dotyczą one gospodarki, spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, problematyki bezpieczeństwa zewnętrznego oraz zagadnień związanych z badaniami i edukacją. Dialog polityczny UE-Rosja prowadzony jest głównie na forum Stałej Rady Partnerstwa oraz na odbywających się dwa razy w roku szczytach.

Mimo rozbudowanych ram instytucjonalnych, dotychczasowa współpraca nie przyniosła oczekiwanych przez UE rezultatów w wymiarze politycznym i gospodarczym. Nawet kształtowanie wspólnej przestrzeni gospodarczej, stosunkowo najbardziej zaawansowane, dalekie jest od osiągnięcia zamierzonego celu, tj. stopniowej integracji rynkowej. Rosja podchodzi do współpracy z Unią wybiórczo. Zainteresowana jest otwieraniem wyłącznie tych obszarów współpracy gospodarczej, w których może osiągać znaczące korzyści (np. handel produktami stalowymi). W innych kwestiach stanowisko rosyjskie uniemożliwia postęp. Przykładem może być sprawa mechanizmu wczesnego ostrzegania o wstrzymaniu dostaw nośników energii, który nie zapobiegł przerwaniu rosyjskich dostaw do wielu państw UE w styczniu 2009 r. Przez wiele lat nie udało się również osiągnąć porozumienia w tak, wydawałoby się, mało kontrowersyjnych kwestiach, jak stopniowa likwidacja opłat lotniczych za przeloty nad Syberią dla przewoźników europejskich czy przywrócenie dostaw ropy naftowej rurociągiem „Przyjaźń” do rafinerii w Możejkach. Istotne ograniczenia dla współpracy gospodarczej wynikają ponadto z faktu, że Rosja do tej pory nie przystąpiła do Światowej Organizacji Handlu.

Negocjacje nad PCA 2 przebiegają z wielkim trudem. Strona rosyjska, nie zważając na mandat negocjatorów UE, dąży do zawarcia ogólnego porozumienia ramowego, a zarazem w szczegółowych umowach sektorowych chce uregulować współpracę w dziedzinach, którymi jest najbardziej zainteresowana. Takie rozwiązanie jest jednak sprzeczne z prawodawstwem Unii i standardami kształtowania przez UE stosunków z partnerami zewnętrznymi na podstawie umów o partnerstwie i współpracy.

Prognozowany kształt PdM. Deklarowana przez KE gotowość wsparcia reform zapowiadanych przez prezydenta Rosji Dmitrija Miedwiediewa oznacza, że koncepcja PdM będzie zapewne nawiązywać do idei modernizacji Rosji. Według dostępnych publicznie informacji Komisja Europejska zaoferowała wsparcie dla zapowiedzianych przez prezydenta Rosji działań na rzecz umocnienia praworządności, walki z korupcją, poprawy klimatu inwestycyjnego, rozwoju organizacji pozarządowych, a także przy adaptowaniu unijnych norm i standardów technicznych w celu modernizowania rosyjskiej gospodarki i administracji. Propozycja PdM opiera się na założeniu, że Rosja potrzebuje wsparcia UE w realizacji reform wewnętrznych. Dotychczasowe działania władz rosyjskich świadczą tymczasem o tym, że termin „modernizacja” rozumieją one wyłącznie jako pozyskiwanie nowoczesnych technologii i unowocześnianie infrastruktury.

Wiele wskazuje również, że PdM jest inspirowane wcześniejszymi propozycjami Niemiec dotyczącymi współpracy UE-Rosja, jak i niemieckimi doświadczeniami współpracy bilateralnej. Z inicjatywą poprawy stosunków z Rosją Niemcy wystąpiły w pierwszym półroczu 2007 r. w związku ze swoją prezydenturą w UE. W ich koncepcji rozwijanie współpracy prowadzącej do powstania wzajemnych zależności między Unią a Rosją miało stymulować proces przemian wewnętrznych w Rosji. W relacjach bilateralnych niemiecko-rosyjskich wysunięta została w maju 2008 r. oferta „Partnerstwa dla modernizacji”. Niemcy zaproponowały Rosji kształtowanie bilateralnych relacji na podstawie wspólnych interesów poprzez konkretne przedsięwzięcia. Oferta stanowiła odpowiedź na reformatorskie deklaracje Miedwiediewa, a zarazem na oczekiwania niemieckich środowisk gospodarczych. Z niemieckiej perspektywy kluczowe było zapewnienie optymalnych warunków wejścia na rosyjski rynek i działalności niemieckich przedsiębiorstw, a w zamian Rosja miała zyskać dostęp do nowoczesnych technologii. Współpraca miała mieć charakter sektorowy i dotyczyć przede wszystkim energetyki, ochrony klimatu, nauki i edukacji, reagowania na wyzwania demograficzne i polityki zdrowotnej. Uwzględnione były również działania na rzecz wzmocnienia administracji publicznej i sądownictwa.

Perspektywy. Nowa inicjatywa KE wysunięta została w warunkach przedłużających się negocjacji nad PCA 2. Uwzględnić zatem trzeba ryzyko, że skupienie się na rozwijaniu PdM spowolni lub wręcz zatrzyma prace nad nową umową. PdM może wprowadzić usprawnić współpracę w ramach „czterech przestrzeni”, ale nie zastąpi PCA 2 jako rozwiązania obejmującego całokształt wzajemnych stosunków. Nie można również wykluczyć, że PdM spowoduje modyfikację dotychczasowej kompleksowej koncepcji rozwijania współpracy na rzecz koncentrowania się na działaniach sektorowych, przede wszystkim w dziedzinie energetyki.

Próby usprawnienia współpracy unijno-rosyjskiej są pożądane, należy jednak mieć na względzie, że dla przełamania impasu we wzajemnych stosunkach decydujące znaczenie ma postawa strony rosyjskiej. PdM, przynajmniej w warstwie retorycznej, uwzględni prawdopodobnie zastrzeżenia formułowane w Rosji wobec kontaktów z UE, w szczególności zarzuty występowania z pozycji mentora i nieuwzględniania „wrażliwości rosyjskiej”.

Ewentualne skoncentrowanie wzajemnych stosunków na kwestiach gospodarczych nie musiałoby oznaczać rezygnacji UE z zabiegów o demokratyzację i poszanowanie praw człowieka w Rosji. Wymagałoby to jednak przynajmniej efektywniejszego wykorzystywania już istniejących możliwości, tj. wspierania finansowego w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka czy regularnych konsultacji poświęconych tematyce wartości. Spodziewać się też można sprzeciwu Parlamentu Europejskiego wobec ewentualnego zmarginalizowania wartości zagadnień praworządności i ochrony praw człowieka we współpracy z Rosją.

Dotychczasowe doświadczenia współpracy pozwalają jednak wątpić, czy rzeczywiste oddziaływanie inicjatywy nie ograniczy się do kilku symbolicznych działań. PdM nie zniesie bowiem podstawowych ograniczeń współpracy z Rosją, która zazwyczaj traktuje Unię jako geopolitycznego konkurenta w Europie Wschodniej. Nie można więc wykluczyć, że nowa formuła stosunków będzie pełniła tylko funkcje fasadowe, legitymizując przy tym partykularne interesy niektórych państw członkowskich UE.

Rozwijanie spójnej współpracy UE z Rosją jest dla Polski szczególnie istotne. Priorytetowe znaczenie ma doprowadzenie do zawarcia PCA 2. PdM mogłoby być w formie pilotażowej adresowane przede wszystkim do Obwodu Kaliningradzkiego. Zmiany w funkcjonowaniu specjalnej strefy ekonomicznej oraz kryzys gospodarczy odczuwane są silnie przez mieszkańców tego regionu, o czym świadczą coraz częstsze protesty społeczne. Mieszkańcy Obwodu nie korzystają również w należyty sposób z możliwości, jakie wynikają z bliskości UE, m. in. z powodu niepodpisanej umowy o małym ruchu przygranicznym.