



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 83 (691) • 31 maja 2010 • © PISM

Redakcja: Jacek Foks (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Leszek Jesień,
Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji), Łukasz Kulesa, Marek Madej, Ernest Wyciszkievicz

Rosyjska wizja stosunków z Unią Europejską

Jarosław Ćwiek-Karpowicz

Deklarowana przez władze Rosji chęć zawarcia „sojuszu modernizacyjnego” z Unią Europejską nie oznacza zmiany priorytetów rosyjskiej polityki zagranicznej. Rosja oferuje Unii jedynie pragmatyczną współpracę sektorową w obszarze gospodarczym. Intensywny rozwój stosunków unijno-rosyjskich może nastąpić dopiero w wypadku zmiany stanowiska Rosji w tak zasadniczych kwestiach, jak stosunek do członkostwa w Światowej Organizacji Handlu czy nowej umowy o partnerstwie i współpracy.

Idea „sojuszu modernizacyjnego” z Unią Europejską została zawarta w projekcie nowej doktryny polityki zagranicznej Rosji, opublikowanym 11 maja br. na stronie internetowej rosyjskiej edycji tygodnika „Newsweek”. Dokument ten został opracowany na polecenie prezydenta Dmitrija Miedwiediewa przez rosyjski MSZ w lutym br., z przeznaczeniem do użytku wewnętrznego. W tym samym czasie strona rosyjska otrzymała z Komisji Europejskiej wstępne założenia projektu „Partnerstwo dla modernizacji”, z propozycją wspólnego opracowania szczegółów inicjatywy. Od tego momentu przedstawiciele władz rosyjskich wielokrotnie deklarowali chęć zacieśnienia współpracy społeczno-gospodarczej z Unią w celu przyspieszenia procesu modernizacji kraju.

Uwarunkowania. Rosja postrzega Unię Europejską jako ważnego partnera w stosunkach międzynarodowych przede wszystkim ze względu na uwarunkowania gospodarcze. Na państwa unijne przypada ponad połowa rosyjskiej wymiany handlowej oraz 75% wartości bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Rosji. Mimo dodatniego salda, struktura obrotów handlowych z większością państw członkowskich pozostaje najczęściej niekorzystna dla rosyjskiej gospodarki. Rosja eksportuje do UE przede wszystkim surowce naturalne, tj. ropę naftową i gaz ziemny, a importuje głównie produkty wysoko przetworzone.

Kryzys gospodarczy, który dotknął Rosję w drugiej połowie 2008 r., ujawnił negatywne konsekwencje nadmiernego uzależnienia gospodarki od dochodów płynących z eksportu surowców energetycznych i potrzebę intensywniej modernizacji gospodarczej kraju. W wyniku gwałtownego spadku cen ropy naftowej doszło do załamania się dochodów z eksportu i odpływu zagranicznego kapitału. Po ośmiu latach sprzyjającej koniunktury gospodarczej PKB spadło o prawie 8%, pojawił się także deficyt budżetowy przekraczający 7% PKB. Po raz pierwszy od 1998 r. rząd zdecydował się również na zwiększenie zadłużenia i sprzedaż obligacji państwowych za granicą. Kryzys spotęgował wysokie zadłużenie rosyjskich przedsiębiorstw (w kwietniu 2010 r. przekroczyło ono 430 mld USD), które okazały się mało konkurencyjne na rynkach światowych.

Oprócz zmieniających się uwarunkowań gospodarczych, na rosyjską wizję stosunków z UE duży wpływ miały wydarzenia polityczne zachodzące na obszarze poradzieckim. Wojna z Gruzją w sierpniu 2008 r. dowiodła, że władze Rosji traktują byłe republiki radzieckie jako teren swych „uprzywilejowanych interesów” i są gotowe użyć siły militarnej w celu zagwarantowania swojej dominacji na tym obszarze. Brak istotnych zmian w polityce UE oraz jej państw członkowskich wobec Rosji po wojnie w Gruzji utwierdził władze rosyjskie w przekonaniu, że partykularne interesy państw członkowskich istotnie ograniczają polityczną zdolność działania Unii. Z kolei doprowadzenie wiosną 2009 r. przez Komisję Europejską do podpisania z Ukrainą memorandum gazowego dotyczącego modernizacji infrastruktury przesyłowej spowodowało, że władze Rosji zaczęły z zaniepokojeniem obserwować wzrost siły ekonomicznej Unii, mogący istotnie wpłynąć na kierunek zmian politycznych na obszarze WNP w dalszej perspektywie.

Założenia. Rosja jest zainteresowana rozwojem pragmatycznej współpracy z poszczególnymi państwami UE w kwestiach gospodarczych (w tym energetycznych) i bezpieczeństwa (terroryzm, działania w Afganistanie, sankcje wobec Iranu), licząc w zamian na tolerancję dla istniejącego w tym państwie systemu politycznego. Rewizji uległo natomiast wieloletnie założenie, że państwa członkowskie UE można dzielić na te, które są gotowe w dużym stopniu uwzględniać rosyjskie interesy i z którymi należy rozwijać współpracę sektorową oraz te, które krytykują mocarstwowy styl prowadzenia polityki przez Rosję i w związku z tym należy je izolować. Nawiązanie dialogu politycznego z przeciwnikami rosyjskiej wizji polityki zagranicznej wobec obszaru poradzieckiego i krytykami stanu rosyjskiej demokracji, takimi jak Polska, Szwecja czy Wielka Brytania, wskazuje na chęć zmiany ze strony Rosji. Władze rosyjskie wydają się istotnie zainteresowane znormalizowaniem stosunków z tymi państwami w celu osiągnięcia korzyści gospodarczych oraz ograniczenia na forum unijnym ich ewentualnej krytyki wobec łamania zasad demokracji czy zbyt ekspansywnej polityki na obszarze WNP.

Koncepcja „sojuszu modernizacyjnego” Rosji z Unią Europejską powstała z chęci prostego rozszerzenia zakresu dotychczasowej generalnie satysfakcjonującej współpracy sektorowej pomiędzy Rosją a kilkoma państwami UE, w szczególności z Niemcami, na pozostałe kraje członkowskie. Propozycje władz Rosji dotyczące współpracy z UE dotyczą m.in. zintensyfikowania koordynacji gospodarczo-technologicznej, ujednolicenia norm i standardów technicznych, wzajemnego zniesienia obowiązku wizowego oraz zintegrowania systemów kształcenia wyższego. Część rosyjskiej elity politycznej zdaje sobie jednak sprawę, że decydując się na bliższe współdziałanie z UE, Rosja powinna także rozpocząć reformy polityczno-społeczne, związane np. z funkcjonowaniem systemu sądownictwa czy ograniczeniem korupcji w administracji państwowej.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że Rosja nie zrewidowała ogłoszonych po wojnie w Gruzji tzw. pięciu punktów Miedwiediewa, stanowiących wykładnię rosyjskiej polityki zagranicznej, oraz nie zdystansowała się od innych ogłoszonych wówczas deklaracji. Wyrażały one roszczenia Rosji do prawa współdecydowania o kierunkach polityki zagranicznej i sytuacji wewnętrznej w krajach poradzieckich.

Ocena. Władze Rosji zainteresowane są współpracą z Unią przede wszystkim w sferze gospodarczej i chcą ją ograniczyć do tych sektorów, w których dostrzegają wymierne korzyści. Takie podejście skazuje na porażkę próbę stworzenia trwałego „sojuszu modernizacyjnego” z Unią, która zainteresowana jest nie tylko modernizacją gospodarczą Rosji, ale i społeczno-polityczną. Bez względu na kolejne deklaracje, w stosunkach Rosji z Unią istnieje wciąż wiele problemów dalekich od rozwiązania i hamujących rozwój relacji dwustronnych. Są to m.in.: niezakończone negocjacje członkowskie Rosji ze Światową Organizacją Handlu (WTO) oraz brak porozumienia w sprawie ostatecznego kształtu nowej umowy między Rosją a UE, mającej zastąpić porozumienie o partnerstwie i współpracy. Negatywnie na zbliżenie z Unią wpłynie również ewentualne powołanie rosyjsko-białorusko-kazachskiej unii celnej. Znacznie oddaliłoby to perspektywę wstąpienia Rosji do WTO. Intensyfikacji współpracy z UE nie służą również przyjęte przez rząd Rosji gospodarcze rozwiązania protekcyjnistyczne, chroniące rodzimą produkcję. Wspomnieć trzeba, że również współpraca w ramach tzw. czterech przestrzeni napotyka na kolejne trudności: w wielu dziedzinach gospodarczych strona rosyjska w ogóle nie wyraziła zainteresowania współpracą lub też zmieniła przychylne dotąd stanowisko (np. w kwestii dostosowania prawa rosyjskiego do unijnego rozporządzenia dotyczącego przemysłu chemicznego). Rzeczywisty „sojusz modernizacyjny” pomiędzy Rosją a UE wydaje się w tym kontekście perspektywą mało prawdopodobną lub też bardzo odległą.

Wnioski dla Polski. Polski rząd powinien udzielać wsparcia tym działaniom w ramach Unii, które mają służyć całościowej modernizacji Rosji. W interesie Polski leży bowiem rozszerzanie na wschód obszaru praworządności, demokracji oraz wolnego rynku. Polska powinna zdecydowanie optować za przyjmowaniem przez UE i Rosję konkretnych zobowiązań w postaci umów międzynarodowych, a nie luźnych deklaracji politycznych, które nie obligują stron do przestrzegania zasad służących rozwojowi współpracy. Z tego względu pożądane jest pełne członkostwo Rosji w takich instytucjach międzynarodowych jak WTO i OECD, a także liberalizacja, zarówno przez Rosję, jak i UE, obowiązku wizowego. Skoncentrowaniu się na współpracy z Rosją nie powinno jednak towarzyszyć osłabianie tych działań Polski i całej Unii, które wspierają suwerenność, integralność terytorialną oraz transformację polityczno-gospodarczą pozostałych państw WNP.