

BIULETYN

Nr 62 (811) • 7 czerwca 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

Współpraca unijno-rosyjska rok po inauguracji Partnerstwa dla modernizacji

Jarosław Ćwiek-Karpowicz

Zainaugurowane w zeszłym roku Partnerstwo dla modernizacji nie nadało większej dynamiki stosunkom unijno-rosyjskim. Przed zaplanowanym na 9-10 czerwca br. szczytem w Niżnym Nowogrodzie współpraca UE z Rosją wciąż napotyka na te same problemy, przede wszystkim związane z brakiem postępów w liberalizacji rosyjskiej gospodarki i demokratyzacji państwa. Rzeczywistym impulsem modernizacyjnym dla Rosji, zmieniającym jej dotychczasową politykę wobec UE, może być stworzenie jednolitego unijnego rynku energii.

Podstawowe założenia Partnerstwa dla modernizacji. W czasie zeszłorocznego szczytu w Rostowie nad Donem przedstawiciele UE i Rosji podpisali deklarację Partnerstwa dla modernizacji. Nowa inicjatywa zakładała większą współpracę w ramach tzw. czterech wspólnych przestrzeni, których budowa została ogłoszona na szczycie w Petersburgu w maju 2003 r. (dotyczą one gospodarki, spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, problematyki bezpieczeństwa zewnętrznego oraz zagadnień związanych z badaniami i edukacją). W podpisanej deklaracji skoncentrowano się m.in. na promowaniu reform wolnorynkowych i wzajemnych inwestycji, innowacyjności, efektywności energetycznej, ujednoczeniu norm i standardów technicznych, ochronie własności intelektualnej, poprawie sieci transportowych, jak również sprawnym funkcjonowaniu systemu sądowego, walce z korupcją, wspieraniu kontaktów międzyludzkich i dialogu obywatelskiego. Intencją Komisji Europejskiej było objęcie nową inicjatywą nie tylko kwestii współpracy technologicznej i infrastrukturalnej, ale przede wszystkim oczekiwanych w Rosji reform społeczno-gospodarczych i politycznych, których realizację zapowiadał pod koniec 2009 r. prezydent Miedwiediew.

Na ostatnim szczycie unijno-rosyjskim 7 grudnia 2010 r. w Brukseli przedstawiono plan pracy dotyczący implementowania założeń Partnerstwa. W dokumencie zawarto informacje nt. rozpoczęcia pierwszych pilotażowych projektów w przemyśle telekomunikacyjnym, kosmicznym, elektronicznym, energetycznym i transportowym. Przewidziano także wymianę doświadczeń w zakresie ochrony własności patentowej oraz funkcjonowania systemu sądownictwa. Strony nie wydzieliły specjalnych środków finansowych na funkcjonowanie Partnerstwa i zgodziły się, aby większość projektów była realizowana na zasadzie komercyjnej.

Ocena współpracy UE-Rosja. Z punktu widzenia usprawnienia stosunków unijno-rosyjskich, co podkreślono również w deklaracji Partnerstwa, kluczowe znaczenie ma wejście Rosji do Światowej Organizacji Handlu (WTO) oraz uzgodnienie nowego porozumienia zastępującego podpisaną w 1994 r. umowę o partnerstwie i współpracy (PCA). W obu kwestiach nie osiągnięto jak dotąd wymiernych rezultatów. Rosja od kilkunastu lat bezskutecznie negocjuje warunki wejścia do WTO. Podobnie mimo wycofania sprzeciwu przez Polskę i Litwę wobec rozpoczęcia rozmów nad kształtem nowej umowy unijno-rosyjskiej, prowadzone od grudnia 2008 r. negocjacje przedstawicieli KE i Rosji nie mogą zostać sfinalizowane (obecnie zakończono dwunastą rundę rozmów).

Problematyczną kwestią w ramach Partnerstwa jest fakt, że wciąż nie udaje się przyspieszyć budowy tzw. czterech wspólnych przestrzeni. Co więcej, w najważniejszej z nich – gospodarczej, która ma polegać na ustanowieniu strefy wolnego handlu między UE i Rosją, od czasu kryzysu gospodarczego daje się zauważyć pewien regres. Z raportu Komisji opublikowanego w marcu 2011 r. wynika, że w stosunkach handlowych Rosja nadal stosuje silne bariery protekcyjnistyczne, tj. wyso-

kie cła importowe, taryfy kolejowe i drogowe dyskryminujące zewnętrznych przewoźników, cła eksportowe na drewno i inne surowce, dodatkowe opłaty lotnicze nad Syberią, bariery importowe na produkty farmaceutyczne i inne. Ponadto w lipcu 2010 r. Rosja utworzyła wraz z Białorusią i Kazachstanem unię celną, co poważnie ogranicza szanse ustanowienia strefy wolnego handlu z UE i szybkiego wejścia do WTO.

Podobna trudna sytuacja panuje w stosunkach unijno-rosyjskich w kwestii znoszenia barier w ruchu granicznym. Przedstawiciele UE i Rosji nie są w stanie przyjąć tzw. mapy drogowej określającej poszczególne etapy i terminy dochodzenia do ruchu bezwizowego. Problemem pozostaje opór Rosji przed dostosowywaniem własnych regulacji do *acquis communautaire*, w tym np. zliberalizowanie obowiązku meldunkowego dla zagranicznych gości czy przekazywanie danych. Pewną szansą dla poprawy warunków przemieszczania się mieszkańców UE i Rosji może być objęcie całego Obwodu Kaliningradzkiego i odpowiadającego mu obszaru po stronie Polski statusem małego ruchu granicznego, o co intensywnie zabiega w Brukseli polski rząd.

Dla strony unijnej problemem pozostają liczne przypadki łamania praw człowieka i wolności obywatelskich w Rosji. Choć przedłużyła ona moratorium na wykonywanie kary śmierci oraz ratyfikowała Protokół 14 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, to jednak unijni przedstawiciele wyrażają zaniepokojenie pogarszającą się sytuacją w rosyjskich republikach kaukaskich, licznymi atakami na dziennikarzy i działaczy społecznych oraz wciąż niewyjaśnionymi morderstwami politycznymi. Również wyrok sądowy w drugim procesie byłych szefów koncernu naftowego Jukos – Michaiła Chodorkowskiego i Płatona Lebiediewa spotkał się z negatywną reakcją ze strony Unii.

Partnerstwo dla modernizacji wpłynęło natomiast pozytywnie na intensyfikację wzajemnych kontaktów naukowo-badawczych. Rosyjscy badacze coraz częściej uczestniczą w 7 Programie Ramowym UE, a rosyjski system szkolnictwa wyższego coraz bardziej odpowiada unijnym standardom ustalonym w ramach Procesu Bolońskiego. Warto również zauważyć, że w nawiązaniu do unijnego partnerstwa Rosja podpisała osobne deklaracje z niektórymi krajami UE, tj. Szwecją, Finlandią, Danią, Słowenią, Belgią, a wcześniej z Niemcami, w celu wsparcia współpracy dwustronnej ukierunkowanej na modernizację gospodarczą i społeczno-polityczną.

Perspektywy stosunków unijno-rosyjskich. Po rocznym okresie funkcjonowania Partnerstwa można stwierdzić, że inicjatywa ta zasadniczo nie zdynamizowała współpracy unijno-rosyjskiej. Przede wszystkim nie przybliżyła Rosji do członkostwa w WTO, ustanowienia strefy wolnego handlu ani zawarcia nowej umowy z Unią. Jednym z czynników odpowiedzialnych za taki stan rzeczy jest surowcowy charakter rosyjskiej gospodarki oraz dążenie elit do wykorzystania olbrzymich bogactw naturalnych (głównie ropy i gazu) w celu odbudowy mocarstwowej pozycji Rosji. Warto zauważyć, że przedstawiciele tamtejszego sektora paliwowo-energetycznego odpowiedzialnego za prawie jedną trzecią rosyjskiego PKB i prawie trzy czwarte eksportu, nie byli dostatecznie zaangażowani w rozwój Partnerstwa, podobnie jak nie są zainteresowani integracją Rosji z Unią.

W dłuższej perspektywie wpływ na stosunki Rosji z UE będzie miał przede wszystkim stopień wzajemnej integracji ich gospodarek oraz ogólna siła polityczna i gospodarcza obydwu stron, a także poziom poparcia dla zasad demokracji i praw człowieka przez społeczeństwo rosyjskie. Obecnie natomiast największe możliwości oddziaływania na Rosję stwarza UE polityka energetyczna, gdyż zmiany, które w samej Unii dokonują się w związku z liberalizacją i dywersyfikacją wewnętrznego rynku energii oraz wzrostem wydobycia własnych surowców energetycznych (gaz łupkowy), w bezpośredni sposób mają przełożenie na stosunki z Rosją. Dzięki nim przesył energii w Europie w większym stopniu będzie określany przez wolny rynek, w mniejszym stopniu zaś będzie podatny na instrumentalne wykorzystanie przez poszczególne państwa członkowskie zainteresowane osiągnięciem określonych celów politycznych i gospodarczych w relacjach z Rosją. Dlatego implementacja przez kraje UE trzeciego pakietu energetycznego, wzmacniającego zasady wolnej konkurencji w Europie, może stać się dla Rosji ważnym bodźcem zmuszającym ją do liberalizacji sektora paliwowo-energetycznego, co z kolei pozwoli na rzeczywistą integrację i bliższą współpracę z Unią.

W czasie polskiej prezydencji rząd powinien w szczególny sposób wspierać budowę jednolitego rynku energii w UE, przeciwstawiając się próbom osłabiania procesu jego liberalizacji. Jak na razie Rosja dąży jednak do osłabienia nowych przepisów unijnych i utrzymania nierynkowego planowania, np. starając się o wyłączenie niektórych gazociągów z obowiązku rozdziału przesyłu od sprzedaży (*unbundling*), jak również rozdzielania między państwa tranzytowe kwot ilościowych w transporcie gazu na terenie Unii. Spójna postawa Unii skoncentrowana na budowie wolnego rynku energii może skłonić władze Rosji do zrewidowania dotychczasowej polityki. Istotne znaczenie w tym względzie będzie miała energetyczna mapa drogowa do 2050 r., która zostanie przedstawiona na najbliższym szczycie UE-Rosja.