



Seminaria europejskie

10. seminarium
koordynator: Joanna Różycka-Thiriet

6 marca 2019 roku
j.rozycka@schuman.pl

W 2019 roku przypada 10-lecie istnienia Partnerstwa Wschodniego oraz 5. rocznica aneksji Krymu przez Rosję. Stąd tematem seminarium była unijna polityka wschodnia i stosunki UE-Rosja. Naszym gościem był dr Szymon Kardaś z Ośrodka Studiów Wschodnich im. Marka Karpia.



Analityk OSW rozpoczął swoją wypowiedź od tego, że unijna polityka zagraniczna jest realizowana w dużej mierze w sposób międzyrządowy. Polityka UE jest wypadkową tego, jak kraje członkowskie postrzegają swoje interesy oraz państwa partnerskie, oraz wypadkową działań aktywnych na tym polu unijnych instytucji (np. Wysokiego Przedstawiciela do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, przewodniczącego Rady Europejskiej). Choć te ostatnie mają odgrywać raczej rolę koordynatorów.

Co więcej, problemem jest różna wrażliwość krajów członkowskich na poszczególne regiony sąsiadujące z UE. Po rozszerzeniu w 2004 roku UE zwiększyła swoje zainteresowanie Wschodem. Stąd się wzięło Partnerstwo Wschodnie oficjalnie

zgłoszone przez Polskę i Szwecję. Przed 2004 kraje Partnerstwa nie były bezpośrednimi sąsiadami Unii. Z drugiej strony, choć poszerzenie UE o kraje Europy Środkowej zwiększyło dynamikę unijnych działań na Wschodzie, w tym samym mniej więcej czasie, gdy pojawia się pomysł Partnerstwa, Francja proponuje zacieśnienie współpracy euro-śródziemnomorskiej. Każdy więc dba najbardziej o to sąsiedztwo, które go najbardziej interesuje.

Dr Szymon Kardaś zauważył, że w polityce wschodniej UE mamy kilka punktów odniesienia. Pierwszym jest Federacja Rosyjska, tradycyjnie strategiczny kierunek (co nie jest dziwne, gdy się rozpatruje unijne interesy gospodarcze). Rosja była wiodącym podmiotem w latach 90. XX wieku i w latach 2000. Jednak po rozszerzeniu w 2004 sytuacja się nieco zmieniła. Doszło do większego upodmiotowienia innych krajów Wschodu poza Rosją. Relacje z nimi nie są już postrzegane przez pryzmat stosunków z Rosją.

Te pozostałe kraje też możemy podzielić na podgrupy. Mamy po pierwsze kraje, które zostały objęte Partnerstwem Wschodnim – Ukraina, Mołdawia, Białoruś, Gruzja, Armenia i Azerbejdżan, choć i tu mamy pewną gradację. Najbardziej strategicznym partnerem jest Ukraina. Spore nadzieje wiązano też z Mołdawią i Gruzją (po rewolucji róż w 2003 roku i objęciu rządów przez Michaiła Saakaszwilogo). Mniej UE się spodziewa po autorytarnej Białorusi, odstającej też od Unii gospodarczo. Z kolei Armenia rozwija ścisłe powiązania z Rosją, uczestniczy w jej projektach integracyjnych (np. wiodącej ostatnio koncepcji Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej). Kraj powiązany jest też z Rosją w kwestiach bezpieczeństwa. To ogranicza możliwości współpracy z Zachodem. Zobaczymy, jaki kurs obierze Armenia pod rządami premiera Nikoła Pasziniana. Azerbejdżan także nie jest krajem demokratycznym. Próbuje się dystansować od Rosji, ale też od Unii, opierając się na posiadanych zasobach naturalnych.

Dr Kardaś zwrócił uwagę, że na Wschodzie mamy również Azję Centralną, która choć nie jest objęta Partnerstwem Wschodnim czy nawet europejską polityką sąsiedztwa, ma też w unijnej polityce jakieś swoje miejsce.



Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union

Działania Fundacji Schumana są współfinansowane przez Unię Europejską, w ramach Programu *Europa dla Obywateli*



Przedstawicielstwo w Polsce

Seminaria objęte są honorowym patronatem Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce

Następnie nasz gość wytłumaczył słuchaczom, że jest poważna różnica w sytuacji sprzed i po rozszerzeniu 2004 i 2007 roku. Ani w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa, ani w ramach będącego jej częścią Partnerstwa Wschodniego nie ma obietnicy akcesji do Unii. Partnerstwo obiecuje nowe umowy stowarzyszeniowe (które do tej pory podpisały Ukraina, Mołdawia i Gruzja) oraz pogłębione umowy handlowe (tzw. DCFTA), ale nie mówi o członkostwie. W przypadku Polski podczas transformacji mieliśmy jednoznaczną obietnicę członkostwa. Teraz nie ma tego dodatkowego bodźca do przeprowadzania intensywnych reform, co niektóre wschodnie kraje zresztą krytykują.

Nowe umowy stowarzyszeniowe zawierają zobowiązania UE, ale i państw partnerskich (szczególnie w zakresie zmian w prawie). Nie wydaje się jednak prawdopodobne, żeby w krótkim i średnim okresie pojawiła się na stole jakaś bardziej ambitna unijna oferta, pomimo takich oczekiwań z drugiej strony, szczególnie Ukrainy. Przyszła polityka raczej będzie polegać na realizacji zawartych umów. Sytuacja na Ukrainie najprawdopodobniej na długo zablokowała jakiegokolwiek śmielsze plany współpracy z tym regionem.

Jaka jest obecnie polityka Unii wobec Rosji i czy rzeczywiście atak na Ukrainę spowodował zwrot w unijnej polityce wobec tego kraju? Analityk OSW potwierdził, że jesień 2013 i zima 2014 były pewnym punktem zwrotnym w relacjach z Rosją. Ale tak naprawdę stosunki z Rosją znalazły się w impasie jeszcze przed aneksją Krymu.

Przed agresją na Ukrainę w Unii zastanawiano się nad nową, kompleksową formułą współpracy z Federacją Rosyjską. Umowę z Rosją zawarto jeszcze w 1994 i weszła ona w życie w 1997 roku na 10 lat. Teraz zgodnie z odpowiednią klauzulą jest to roku automatycznie przedłużana. Nowy traktat miał odzwierciedlać wizję przyszłych relacji z Rosją, ale brakowało zgody, w jakim kierunku te stosunki powinny iść. Do 2012 roku Rosja nie była nawet członkiem Światowej Organizacji Handlu (WTO) - nie spełniała pewnych standardów handlowych, więc w praktyce nawet wiele zapisów dotychczasowej umowy z 1994 nie mogło obowiązywać. Z kolei po wejściu Rosji do WTO szybko pojawiały się problemy z Ukrainą i negocjacje w sprawie nowej umowy utknęły.

Natomiast Rosjanom zależało w kontaktach z UE na ruchu bezwizowym, ale tego przez lata nie udało się załatwić. Problemem we wzajemnych stosunkach są też kwestie bezpieczeństwa. Rosja wielokrotnie proponowała alternatywny wobec NATO europejski system bezpieczeństwa, podczas gdy Europejcy członkowie NATO mają oczywiście inną wizję.

Kolejny złożony obszar współpracy to energetyka. Tutaj Rosja i Unia są mocno od siebie mocno uzależnione. Rosyjski gaz stanowi 1/3 gazu na unijnym rynku. Ropa podobnie. Ale Rosja jest jeszcze bardziej uzależniona od eksportu do Unii – do UE trafia ponad 70% eksportowanego z tego kraju gazu i około 66% ropy. Tymczasem Unia zaczęła zmieniać swoje prawo w zakresie energetyki – zaczęło ono obowiązywać także podmioty zewnętrzne obecne na unijnym rynku. To duże wyzwanie w obopólnych relacjach. Dla Unii problematyczny jest również trudny dostęp unijnych firm do rosyjskiego rynku (rosyjskim firmom łatwiej jest wejść na rynek unijny).

Z perspektywy Rosji czarą goryczy przelał pomysł Partnerstwa Wschodniego. Jak wytłumaczył dr Kardaś, Unia i Rosja mają zupełnie inną wizję tego, jak ma wyglądać przestrzeń między Federacją Rosyjską i UE. Rosja traktuje kraje poradzieckie (poza trzema państwami nadbałtyckimi, członkami UE) jak strefę uprzywilejowanych interesów. Jest to dyplomatyczne określenie rosyjskiej strefy wpływów. Jakkolwiek inicjatywa w tym obszarze jest traktowana przez Rosjan jak agresja polityczna. Stąd rosyjskie naciski na ukraińskiego prezydenta Wiktora Janukowycza, który ostatecznie na jesieni 2013 roku nie podpisał w Wilnie układu stowarzyszeniowego z Unią. Wywołało to jednak protesty na Ukrainie i przejęcie władzy przez siły, które zamierzały zwrócić kraj ku Zachodowi. W opinii naszego gościa agresja na Ukrainę miała być sygnałem nie tylko na rosyjskie potrzeby wewnętrzne, lecz miała także przypomnieć Zachodowi, że Rosja ma swoje czerwone linie, których naprawdę nie należy przekraczać. Podobnie stało się z Gruzją – po mglistych zapowiedziach NATO, że kraj ten może kiedyś zostać członkiem Sojuszu, Rosjanie sprowokowali Gruzinów do wojny w sierpniu 2008 roku.

Następnie analityk Ośrodka Studiów Wschodnich przedstawił nieco statystyk dotyczących handlu między UE i jej wschodnimi sąsiadami. Kiedy spojrzysz się na dane, od razu widać, dlaczego Rosja jest partnerem nr 1 w tym regionie. 231 mld euro obrotów z Rosją w 2017 to ogromna liczba w porównaniu do 37 mld euro obrotów z Ukrainą, 10 mld euro z Białorusią, 4 mld z Mołdawią (dane za 2018 rok nie są jeszcze dostępne).

W 2014 doszło do ograniczenia obrotów z Rosją w kontekście aneksji Krymu, sankcji USA i UE wobec Rosji oraz rosyjskich kontrsankcji, które miały niebagatelny wpływ. Ale zdaniem naszego gościa jeszcze większe znaczenie dla wysokości obrotów



Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union

Działania Fundacji Schumana są współfinansowane przez Unię Europejską, w ramach Programu *Europa dla Obywateli*



Przedstawicielstwo w Polsce

Seminaria objęte są honorowym patronatem Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce

miała dekonjunktura na rynku surowców energetycznych. Między rokiem 2014 i 2016 nastąpił spadek cen ropy i gazu (które są ze sobą powiązane). W lipcu 2014 roku cena za baryłkę ropy przekraczała 100 dolarów, a w najniższym punkcie kryzysu spadła poniżej 30 dolarów za baryłkę. W 2017 roku nastąpił wzrost obrotów, bo wzrosły ceny ropy. Nasz ekspert dodał, że w 2017 Unia odnotowała poważny deficyt w relacjach handlowych z Rosją.

Poza tym, biorąc pod uwagę cały unijny handel, wszyscy wschodni sąsiedzi poza Rosją mają marginalne znaczenie. Nawet Rosja nie jest dla UE fundamentalnym partnerem (w 2017 roku tylko 6,2% unijnych obrotów przypadało na Rosję, jest ona 4. co do wielkości partnerem handlowym UE). Tymczasem dla Rosji Unia jest partnerem nr. 1. Ukraina jest zaś 25. w kolejności partnerem UE.

Import z Rosji to w 70% produkty mineralne (głównie surowce energetyczne). Wszystko inne ma dużo mniejsza znaczenie. Unijny eksport do Rosji jest bardziej urozmaicony.

Następnie prowadząca poprosiła o ocenę 10-lecia Partnerstwa Wschodniego. Zdaniem dr Kardasia nie ma jednej odpowiedzi na pytanie, czy Partnerstwo Wschodnie osiągnęło sukces. To zależy od tego, co jest dla nas miarą sukcesu. Jeśli oceniamy to, czy udało się stworzyć nowe podstawy prawne stosunków z sąsiadami, to do pewnego stopnia udało się – choć nie bez problemów podpisano umowę z Ukrainą, podpisano też umowy z Gruzją i Mołdawią. Udało się także zliberalizować system wizowy z Ukrainą i Mołdawią. Pogłębione umowy handlowe z Ukrainą i Mołdawią doprowadziły do pewnego wzrostu obrotów handlowych.

Pewnym plusem Partnerstwa jest wejście Ukrainy na ścieżkę dynamicznych reform. Wielkie zmiany zaszły w ukraińskim sektorze energetycznym. Doszło do rewolucyjnych zmian w relacjach energetycznych z Rosją. Ukraina zdywersyfikowała import gazu. Nie kupuje w ogóle gazu z Rosji. Wydobywa swój lub sprowadza gaz z Zachodu. Wygrała też dwa procesy arbitrażowe z Gazpromem. Okazało się, że Rosjanie powinni zwrócić Ukraińcom 2,6 mld dolarów z tytułu naruszenia kontraktów podpisanych z Ukrainą. Wyroki te do dzisiaj nie zostały zresztą przez Rosję wykonane.

Minusem Partnerstwa jest brak bodźca w postaci jakiegś perspektywy członkostwa. Co powoduje, że proces reform idzie wolniej albo w niektórych państwach w ogóle się nie rozpoczyna. Jest też ograniczona możliwość dofinansowania partnerów. Zdaniem naszego gościa raczej się to nie zmieni w nowych wieloletnich perspektywach budżetowych UE. Część unijnych krajów jest zmęczona konfrontacją z Rosją i uważa, że nie należy zbyt mocno zacieśniać relacji ze wschodnimi sąsiadami.

W dodatku nie wydaje się, żeby w Mołdawii sprawy szły dobrym kierunku. Co do Gruzji i Azerbejdżanu mamy znak zapytania. Armenia daje pewne nadzieje. Białoruś jest bardzo silnie związana z Rosją. To rodzi wątpliwości, czy można coś jeszcze z Partnerstwa więcej wycisnąć. Po drugiej stronie mamy natomiast Federację Rosyjską dużo bardziej skłoną do korzystania z różnych instrumentów, bardziej zdeterminowaną zachować wpływy w wymienionych krajach i szybciej działająca w tym regionie od Unii. Dodatkowo w Unii i w Europie czekają nas różne wybory, zmiany w instytucjach. Nie wiadomo, jak wysoko na agendzie będą stały sprawy wschodniego sąsiedztwa.

Następnie padło pytanie o pomoc Unii w związku z konfliktem na Ukrainie. Czy UE mogła zrobić coś więcej? Dr Kardaś stwierdził, że to był dla Unii poważny test, czy wchodzi w nową rolę, zacznie grać w geopolitykę. Zderzenie się z agresją wojskową jednego państwa na drugie było dla niej nowością. UE nie zdołała uchronić Ukrainy przed utratą części terytorium (aneksją Krymu, zajęciem wschodniej Ukrainy). Dwa porozumienia mińskie, wynegocjowane z udziałem przedstawicieli Unii (a konkretniej Francji i Niemiec), doprowadziły do powstrzymania eskalacji konfliktu. Został on zamrożony, co z punktu widzenia Ukrainy nie jest najgorszym rozwiązaniem. Pozytywne jest też to, że Unia, ale także inne instytucje (Międzynarodowy Fundusz Walutowy, międzynarodowe banki) wprowadziły nowe reguły wsparcia finansowego dla Ukrainy – coś za coś. Kolejne transze pomocy szły po wprowadzeniu konkretnych zmian.

Dzięki UE doszło do pozytywnych zmian w ukraińskim sektorze energetycznym. Doszło do trójstronnych rozmów Rosja-Ukraina-UE dotyczących tranzytu rosyjskiego gazu przez Ukrainę i rosyjskich dostaw na Ukrainę. Teraz uruchomiono nową rundę trójstronnych rozmów w związku z tym, że do końca roku wygaśnie umowa tranzytowa między Rosją i Ukrainą. UE dobrze się odnajduje w tej roli.

Biorąc pod uwagę możliwości UE, robi ona co może. Wydaje się, że szczególnie unijne instytucje odegrały tutaj pozytywną rolę.



Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union

Działania Fundacji Schumana są współfinansowane przez Unię Europejską, w ramach Programu *Europa dla Obywateli*



Przedstawicielstwo w Polsce

Seminaria objęte są honorowym patronatem Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce

Odpowiadając na pytanie dr Szymon Kardaś wyjaśnił, że po 2014 roku świadomość zagrożeń hybrydowych ze strony Rosji wzrosła chyba we wszystkich krajach Unii, ale przeciwdziałać powinno się na szczeblu państw członkowskich. Zwłaszcza gdy istnieje groźba wpłynięcia na wybory. Unia nie ma tutaj instrumentarium. Za to dobrym forum dyskusji o takich zagrożeniach jest NATO. Unia może raczej oddziaływać i wspierać pewne inicjatywy.

Następne pytanie dotyczyło Białorusi. Analityk OSW powtórzył, że współdziałanie z Unią utrudnia tutaj brak demokracji, specyficzny białoruski model gospodarczy, silne powiązania z Rosją, naruszanie praw człowieka. Więc możliwości formułowania ambitniejszych celów są ograniczone. Teraz czekamy na białoruskie wybory prezydenckie i parlamentarne. Nikt się nie spodziewa zmian u władzy, ale stopień fałszerstw, tłumienie protestów będzie miało wpływ na unijną ocenę sytuacji - dalsze znoszenie sankcji czy jakieś nowe propozycje. Bo Łukaszenko rzuca co jakiś czas pewne hasła sugerujące odwilż, ale mają one związek z zawirowaniami w stosunkach z Rosją. Białoruś jest dotowana przez Rosję, a ta nie chce już utrzymywać tak preferencyjnych cen surowców dla Białorusinów. Stąd pomysł Rosjan, by wprowadzić podatek od wydobycia surowców, co podwyższy ceny dla Białorusi, pomimo braku ceł we wzajemnym handlu. Chyba, że Białoruś pójdzie dalej w integracji z Rosją. Pytanie, czy Rosja faktycznie chce połączyć Białoruś, czy to forma gry z Łukaszenką, żeby zniechęcić go do sięgania po rosyjskie pieniądze. W każdym razie nie należy się spodziewać zwrotu Białorusi na Zachód. Majdanu na Białorusi nie będzie, bo nie ma w społeczeństwie potencjału do protestu.

W opinii de Kardasia symbolem złożoności unijnej polityki zagranicznej może być gazociąg Nord Stream 2 – Komisja Europejska nie jest nim zachwycona, niektóre kraje członkowskie są przeciw, inne są za. Projekt ten najprawdopodobniej zostanie zrealizowany, a powstała sytuacja będzie utrudniać budowę unii energetycznej w ramach UE. Będzie to sukces Rosji.



Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union

Działania Fundacji Schumana są współfinansowane przez Unię Europejską, w ramach Programu *Europa dla Obywateli*



Przedstawicielstwo w Polsce

Seminaria objęte są honorowym patronatem Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce