



**Studia
Wschodnioeuropejskie**

**Rola i znaczenie
Federacji Rosyjskiej
we współczesnej Europie**



Nr 5/2016



Studia
Wschodnioeuropejskie

Nr

5/2016

**Rola i znaczenie
Federacji Rosyjskiej
we współczesnej Europie**

Warszawa 2016

MIĘDZYNARODOWA RADA NAUKOWA:

prof. dr hab. Teresa Łoś-Nowak (Uniwersytet Wrocławski), prof. dr hab. Andrzej Wierzbicki (Uniwersytet Warszawski), prof. dr hab. Alicja Stępień-Kuczyńska (Uniwersytet Łódzki), prof. UPH dr hab. Włodzimierz Fehler (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach), prof. dr hab. Igor Gretskiy (Uniwersytet Państwowy w Petersburgu), prof. dr hab. Victor Shadurski (Białoruski Uniwersytet Państwowy), prof. dr hab. Roman Bäcker (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu), dr Agnieszka Bryc (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu).

REDAKTOR NACZELNY

prof. UW dr hab. Józef Tymanowski

ZASTĘPCA REDAKTORA NACZELNEGO

dr Marta Jas-Koziarkiewicz

SEKRETARZE NAUKOWI

mgr Aleksandra Daniluk

mgr Paweł Stawarz

CZŁONKOWIE REDAKCJI

mgr Julita Karwacka

mgr Aleksandra Kułaga

REDAKCJA TEMATYCZNA

Przemiany systemowe i problemy bezpieczeństwa państw Europy Środkowowschodniej

prof. UW dr hab. Józef Tymanowski, mgr Aleksandra Daniluk

Polityka, gospodarka i współpraca zagraniczna państw Europy Środkowowschodniej

mgr Paweł Stawarz, mgr Julita Karwacka

Spółczesność i kultura państw Europy Środkowowschodniej

dr Marta Jas-Koziarkiewicz, mgr Aleksandra Kułaga

REDAKCJA JĘZYKOWA

prof. dr hab. Małgorzata Marcjanik (język polski)

dr Oksana Gorobec (język rosyjski)

dr Wojciech Lewandowski (język angielski)

COPYRIGHT BY:

Instytut Europeistyki, Warszawa 2016

ISSN 2450-0267

ADRES WYDAWCY

Instytut Europeistyki

Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych

Uniwersytet Warszawski

ul. Nowy Świat 69

00-927 Warszawa

e-mail: swe@uw.edu.pl

[http:// www.swe.uw.edu.pl](http://www.swe.uw.edu.pl)

Wersję pierwotną czasopisma *Studia Wschodnioeuropejskie* stanowi wersja elektroniczna.

Spis treści

Paula Marcinkowska

Russia and the Eastern Partnership 5

Krystyna Gomółka

Programy Unii Europejskiej z udziałem Federacji Rosyjskiej..... 20

Mirosława Braja

Wpływ ograniczeń handlowych wprowadzonych przez Rosję na handel produktami rolno-spożywczymi w Unii Europejskiej..... 35

Robert Kłaczyński

Polityka energetyczna Federacji Rosyjskiej wobec państw Unii Europejskiej..... 50

Wiesław Łubiński

Analiza projektów współpracy Województwa Warmińsko-Mazurskiego z Obwodem Kaliningradzkim..... 64

Aleksander Nosowicz

Приграничье Польши и России как экспериментальная площадка конструктивного межгосударственного сотрудничества..... 74

Russia and the Eastern Partnership

The European Neighbourhood Policy (ENP), and the Eastern Partnership (EaP) particularly, as the main EU tools in enhancing relations with its neighbouring countries aim at creating the “ring of friends” in the closest neighbourhood of the European Union. Although Russia refused to join the ENP, insisting on separate strategic relations with the EU, it has an impact on relations between the EU and the EaP countries: Ukraine, Moldova, Belarus, Georgia, Armenia, and Azerbaijan. The reason lies in the competition for influence in the Post-soviet region - the EU and Russia have diverse visions of shaping the Post-soviet space. As the EU policy tools towards its Eastern neighbours are treated by Russian authorities as an instrument to impose EU’s power in the region, the main research question that needs to be asked is how influential Russia is in the Post-soviet area and whether it has an impact on the EU external policies.

The Post-Soviet space is of high potential in terms of economy and population¹. At the same time, the challenges emerging from the Eastern Europe are associated with social problems, as well as territorial disputes, that cause lack of stability in the region². Russia has an ambition to gain a dominant position in its periphery. Nonetheless, it failed numerous times as a stability guarantor in the region³.

Along with the enlargement of the European Union in 2004, when the external EU borders have been shifted to the East, Russia has become one of the closest neighbours of the European Union and was included in the new EU policy towards its neighbours. Moscow responded critically to the idea of the ENP and refused to participate in the project, as its

¹ E. Figel, *Stosunki UE z krajami Europy Wschodniej* [w:] *Wymiar wschodni Unii Europejskiej*, M. Zamarlik (red.), Instytut Studiów Strategicznych, Kraków 2004, s. 17.

² T. Casier, *European Neighbourhood Policy: living up to regional ambitions?* [w:] *The foreign policy of the European Union. Assessing Europe’s role in the world*, F. Bindi I. Angelescu (red.), Washington D.C., 2012, s. 86-87.

³ *Ibidem*, s. 62.

authorities did expect a strategic partnership with the EU⁴. Therefore, from the very beginning, Russia has perceived the ENP (and later the Eastern Partnership itself) as a too competitive with its own interests in the Eastern Europe. Moscow's goal has been to extend its sphere of influence, as well as gain and maintain control over economic interests of neighbouring countries, particularly over energy resources in the Eastern Europe. This aim of this paper is to raise a question of the level of Russia's influence in the Eastern Partnership countries and its impact on the EU policy towards its neighbours. The research is based on the whole region covered by the Eastern Partnership countries, instead of analysing separate bilateral relations. References to particular Eastern European states are given as examples of particular challenges emerging from the region.

The EU policy towards its Eastern neighbours:

The common neighbourhood of Russia and the EU is of special interest for both international actors, particularly after 2004, when the borders of the European Union have been extended to the Eastern Europe. The intention of both Russia and the EU is to shape the Post-Soviet space, however, with diverse tools and different visions of the region itself.

Due to the forthcoming biggest enlargement of the European Union in 2004, the EU adopted its new European Neighbourhood Policy (ENP)⁵. It was based on the "Wider Europe" concept prepared one year earlier by the European Commission⁶. The goal of the project was formulated as a creation of the "ring of friends" around the EU to achieve secure and stable neighbourhood without membership promises. The EU policy has been addressed to the Eastern, as well as Southern neighbouring countries, and was linked with the EU's efforts to build its strong position on the international arena. All EU countries have agreed on the assumptions of the new policy, and addressed it also to Russia, as the EU biggest neighbours. Kremlin refused to join the network of partners within the ENP, but became a key partner for the European Union on the basis of strategic partnership. The reason of a special relationship between Russia and the EU lies not only in the Moscow's refusal of participation in the European Neighbourhood Policy, but is based also on the fact that relations with Russia are an exceptional case of divergent interests among the EU countries. The Union's policy towards

⁴ D. Trenin, *Russia, the EU and the common Neighbourhood*, Centre for European Reform (essays), London, September 2005, www.cer.org.uk

⁵ Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper {SEC(2004) 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570}, COM(2004) 373 final, Brussels 12.05.2004.

⁶ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament; Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours; COM(2003) 104 final, Brussels, 11.3.2003.

its Eastern neighbours within the ENP, and the Eastern Partnership particularly, has had a strong impact on the relationship between the EU and Russia. Nevertheless, the launch of the new Union's policy tools towards its neighbours have not undervalued national interests of individual EU member states. Taking into account diverse foreign policy goals of the member countries, the ENP has been constantly criticized as an inefficient instrument in terms of the Union's influence on democracy and stability in its neighbourhood. As a consequence, diverse priorities of the EU policy towards the Southern and Eastern neighbours, as well as different expectations coming from the neighbouring countries in terms of the type of their relationship with the EU have led the way to the discussions on the need to create subregional dimensions of the European Neighbourhood Policy.

Few years after launching the ENP, the EU decided to formulate its two — Eastern and Southern regional components. Political changes in the Eastern Europe after the launch of the ENP have had a direct impact on the change of the Union's policy towards its neighbours. Orange revolution in Ukraine brought expectations of the pro-European path of the country's transition, as well as deeper relationship with the European Union. Taking into account stronger will of cooperation coming from the Eastern neighbours, with the initiative of Poland, together with Sweden, the Eastern Partnership was inaugurated in Prague (Czech Republic) in 2009⁷. It has been partly a response to the previous failure of the proposal of the Eastern Dimension of the CFSP, as well as an answer to other regional dimensions of the EU foreign policy framework⁸. At the same time, the EU proposed a new project to Russia - Partnership for Modernization (PfM) to convince Moscow that the EaP should not be treated as an anti-Russian instrument in the EU policy towards its Eastern neighbours⁹. The main goal of the Eastern Partnership has been set up to enhance cooperation and to build privileged bilateral relations between the European Union and six neighbouring countries: Ukraine, Moldova, Belarus, Georgia, Armenia and Azerbaijan. The EaP differs from other EU foreign policy dimensions, as it puts emphasis on the convergence with the European Union's rules, values and standards. The partnership has been aimed at participation of Eastern European partners in a wider scale of EU programmes, i.e. it proposed easier access to internal market, by creation of a Deep and Comprehensive Free Trade Area (DCFTA)¹⁰. The EaP emphasizes

⁷ Union for the Mediterranean was created in 2008, as a Southern dimension of the ENP.

⁸ Eastern Partnership has been created in addition to other regional dimensions of the EU foreign policy: Black Sea synergy, Northern dimension, and as a counterbalance to the Union for the Mediterranean.

⁹ P.D. Wiśniewski, *The Eastern Partnership – it is high time to start a real “partnership”*, Carnegie Moscow Center, November 2013, s. 15.

¹⁰ L. Jesień, *Eastern Partnership – Strengthened ENP Cooperation with Willing Neighbours*, The Polish Institute of International Affairs, “PISM Strategic Files” June 2008, no. 3, s. 1.

bilateral relations between each neighbour and the EU, and also offers a multilateral platform of cooperation, with visa liberalization¹¹. The privileged relations assume signing a new type of bilateral agreements with each EaP country – Association Agreement (AA), which is to replace the Partnership and Cooperation Agreement (PCA) from the 90s.

The conflict of interests between the European Union and Russia, at the time when both express their interest in shaping the Post-Soviet space, has been inevitable. Tensions that are seen between the EU and Moscow result from different perception of the Post-Soviet area. Both sides seek to shape the region, but have different methods and tools to achieve their goal. The EU – by promotion of democracy and European norm and values; Russia – by influencing political decisions made by authorities of the Post-Soviet countries. Differences have been particularly seen in the face of „color revolutions“ – Orange revolution in Ukraine and Rose revolution in Georgia, as well as in the context of territorial disputes in the region - Transnistria (Moldova), Abkhazia and South Ossetia (Georgia), Nagorno-Karabakh (Armenia/Azerbaijan) and recently Ukraine (Crimea and Donetsk). The instability became a Moscow’s tool in the struggle for its influence in the region. One of the biggest challenges, both for Russia and EU, are thus the unresolved territorial conflicts in the Eastern Europe. For Russia, competition with the European Union in the common neighbourhood is a „zero-sum-game“. When the European Union sees changes in the Eastern Europe as an opportunity for regional developments, Russia recognizes revolutions as a Western interference in the internal affairs of neighbouring countries and therefore changes in the region’s *status quo*.

Russia and the Eastern European countries:

Despite the fact, that Russia refused to participate in the European Neighbourhood Policy, it influences political decisions of the EaP states. Ukraine is the key neighbour in the „competition“ between the EU and Russia in the common neighbourhood, due to its territory, population and strategic location (it has been a transit country for Russian energy resources). Therefore, as a counterbalance to the EU Eastern Partnersip, Vladimir Putin presented (in autumn 2011) a new project for the neighbourhood aimed at the launch of the Eurasian Union¹². The project has been based on customs union among Russia, Kazakhstan and

¹¹ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council - Eastern Partnership, Brussels, 3 December 2008, COM(2008) 823/4, s. 8.

¹² H. Adomeit, *Putin’s „Euroasian Union“: Russia’s integration project and policies on Post-Soviet space*, „Neighbourhood policy paper“, CIES Kadir Has University and The Black Sea Trust for Regional Cooperation of the German Marshall Fund, no. 04, Istanbul&Bucharest July 2012, s. 1.

Belarus, with assumption of including further Post-Soviet countries (also Ukraine). Participation of the Eastern European countries in this project precludes deeper integration with the EU, due to the fact that signing a new Association Agreement with DCFTA legally bounds the country to stay out of the Eurasian Union¹³. The AA requires adoption of around 70% of *acquis communautaire*, and thus aims at bringing the Eastern countries on the EU integration path¹⁴. When Putin returned as a president of Russian Federation in 2012, he announced the Eurasian Union as one of his foreign policy priorities. It was an attempt to ensure Russia's influence in the Eastern Europe, and at the same time a competitive proposal to European integration, by creating a new challenge for the EU in promotion of the European standards in its Eastern neighbourhood.

Eastern Europe – challenges:

All Eastern Partnership countries have been struggling between East and West in their foreign policy priorities, since the collapse of the Soviet Union. From one side, most of them are eager to adopt European standards of living (with some exceptions, like Belarus); from the other, they are still economically dependant on Russia. Balancing between East and West could bring benefits to individual countries in the short term (e.g. during negotiations of gas prices), but in the long perspective the EaP countries need to define the direction of their foreign policy priorities. Taking into account different ties with external actors resulting from the economic weakness of Eastern European countries, a lot of political decisions made by particular authorities depend on the type of cooperation that is proposed by two strongest actors in the region – Russian Federation and the European Union.

The aim of the Eastern Partnership, as one of the dimensions within the European Neighbourhood Policy was to enhance relations between the EU and its neighbours. Nevertheless, Brussels has not indicated precisely what is the main benefit for the EaP countries in strenghtening their cooperation with the EU. The Eastern Partenship lacks of the main goal of cooperation with the Union, which is a membership perspective. The EU provides deeper relationships with its partners by offering privileged relations with the EU, including a deep and comprehensive free trade area, but it expects their democratic transition. At the same time, Russia is offering less complicated economic cooperation without

¹³ A. Rettman, *Russia seeks new veto on EU – Ukraine pact*, 10.07.2014, <http://euobserver.com/foreign/124933> (11.02.2017).

¹⁴ H. Adomeit, *op.cit.*, s. 5.

requirement of internal reforms process, which could be more attractive in terms of foreign policy goals of individual EaP states.

The European Neighbourhood Policy has been launched as the EU tool that was to meet interests of all its members and prove strong position of the EU as a regional power¹⁵. The lack of unanimity among EU states which results from various national interests concerning the Eastern neighbours is one of the biggest obstacles in implementation of the EaP rules. Some countries, like Poland have always supported deeper cooperation of the European Union with its Eastern neighbourhood (Poland since the beginning of its membership indicated the need of special relationship between the Eastern Europe and the EU). But most of the Western EU states (i.a. France, Spain or Italy) focus their priorities on the Southern neighbourhood and thus are not particularly interested in enhancing relations with the Eastern part of Europe (also do not want to exasperate Russia, as the biggest and strategic neighbour)¹⁶. The obstacle for unanimity lies also in the economic interests of individual countries. Berlin, with its *Russia-first policy*, has a direct impact on the EU decisions towards Russia. Angela Merkel, as a Chancellor has shifted the German policy into Eastern European states, but special relations between Russia and Germany still remain. Moscow sees it as an opportunity to influence decision-making process in the EU and by strong, bilateral cooperation with Germany tries to weaken the position of the whole EU in the neighbouring countries. In terms of general attitude in the EU towards Eastern Europe, Dariusz Milczarek argues, that „one could even have an impression that in fact most EU Member States principally intended to maintain correct relations with Moscow and that they were ready to even sacrifice democratisation of Ukraine to that priority. (This was especially evident in the attitude assumed by France).”¹⁷. The Central and Eastern European member states of the EU, due to their geographical proximity and historical ties have a special interest in the internal transformation of the Eastern Europe to change their political orientation from Kremlin dependance into the sphere of European values. In spite of close cooperation among Visegrad Group countries on the EaP, its members hold diverse positions on policy towards Russia. Russian authorities thus prefer conducting negotiations and influencing individual countries,

¹⁵ T. Kapuśniak, *Unia Europejska wielu wymiarów – wprowadzenie* [w:] *Wymiar południowy, północny i wschodni Unii Europejskiej: osiągnięcia, szanse, wyzwania*, P. Borkowski, K. Dośpiał-Borysiak, T. Kapuśniak, Lublin-Łódź-Warszawa, Prace Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej 2009, s. 10.

¹⁶ P.D. Wiśniewski, *op. cit.*, s. 10-11.

¹⁷ D. Milczarek, *Eastern Dimension of the European Union's Foreign Policy*, “Yearbook of Polish European Studies” 10/2006, s. 20.

instead of the EU as an international actor. Russian annexation of Crimea¹⁸, as well as subsequent conflict in the Eastern part of Ukraine¹⁹ have become a particular challenge for the EU member states in formulating their foreign policy strategy. Even within the CEE states, the split on the narratives of the Ukrainian crisis has been noticed in terms of their policy towards Moscow. All Visegrad countries agreed on the sanctions towards Russia, but the shift from their historical and geographical ties to competitive economic and political interests has become more visible²⁰. Some of the EU countries (Poland) draw attention to the security threats Russia poses; other (Hungary) perceived the relationship with Moscow through more pragmatic concerns based on economic reasons (trade relations as well as great energy dependence from Russia)²¹. In the face of crucial decision on the nature of relationship between Russia and the EU in terms of cooperation with other Eastern European countries, attention should be paid to differences among the EU members states based on the protection of its national foreign policy interests, which results in the reluctance to take strategic decisions on the relationship with Kremlin.

Russia's impact on the outcome of the EaP summit in Vilnius in November 2013:

The EaP, as a relatively new idea needs many improvements, due to dynamic changes in the EU Eastern neighbourhood. For this purpose, the EaP summits are held every two years. They gather authorities from the EU member states and the EaP countries, to discuss the results of the EaP rules implementation, as well as prepare new objectives for the next two years. The 3rd EaP summit which took place in Vilnius on the 28-29 November 2013 has been held in the face of external challenges in the neighbourhood (in)directly influenced by Russia²². The most expected part of this event was a new type of agreement (Association Agreement) with the EaP states²³. Russia took preventive measures to discourage EaP countries from signing new agreements with the EU in Vilnius. Kremlin urged Eastern

¹⁸ More: T.A. Olszański, A. Wierzbowska-Miazga, *The consequences of the annexation of Crimea*, Analyses, The Centre for Eastern Studies, Warsaw 19.03.2014, za: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2014-03-19/consequences-annexation-crimea> (19.12.2016).

¹⁹ More: K. Bachmann, I. Lyubashenko, *The Maidan Uprising, separatism and foreign intervention: Ukraine's complex transition*, Frankfurt am Main/New York 2014; D.R. Marples, F.V. Mills (red.), *Ukraine's Euromaidan: Analyses of a Civil Revolution*, Stuttgart 2015.

²⁰ B. Jarábik, *Russia, Ukraine and the Visegrad: time to get real*, „Carnegie Endowment for International Peace”, 14 November 2014, za: <http://carnegieendowment.org/2014/11/14/russia-ukraine-and-visegrad-time-to-get-real-pub-57236> (16.02.2017).

²¹ S. Casablanca, *V4 divergences: symptom of a deeper crisis in Europe?*, 22.12.2014, za: <http://www.eurodialogue.eu/V4%20divergences%3A%20symptom%20of%20a%20deeper%20crisis%20in%20Europe%3F> (16.02.2017).

²² First one took place in Prague (Czech Republic) in 2009; second in Warsaw (Poland) in 2011.

²³ Lithuanian Presidency of the Council of the European Union 2013, za: <http://www.eu2013.lt/en/vilnius-summit> (30.01.2017).

European countries to make a decision on their foreign policy strategy, by choosing to join Russian project of integration. Russia did block export of Ukrainian products on the Russian border, suspend negotiations on lower gas prices and at the same time promised far-reaching benefits from joining the Eurasian integration project (including low gas prices)²⁴. Moscow used also trade restrictions, such as ban on Moldovan wines, aiming to “convince” Eastern states to join Russia-led integration project²⁵. Moldova has managed to change its export to the Russian market from 80% to 25%²⁶. However, in relations with Armenia, Russia chose arguments based on security issues. In the territorial conflict in Nagorno-Karabakh between Armenia and Azerbaijan, Moscow began to suggest a change in its support from previous pro-Armenian position. Furthermore, Gazprom increased the gas prices, suggesting its decrease after joining the Russia-led customs union.

The first sign of Russia’s success in influencing the question of further participation of the Eastern European countries in the EU project came in September 2013, when Armenia’s authorities resigned from proceeding with the EU a new agreement, and announced to enter the customs union offered by Russia. Armenia decided to join Russia’s project explaining that the EU had not presented enough willingness in ensuring security in the region²⁷.

The most far-reaching changes have become seen in Ukraine. Yulia Tymoshenko, former prime minister was prosecuted and imprisoned for abuse of power²⁸, which caused tensions between Ukraine and the EU, and just before Vilnius summit, President Yanukovich announced his withdrawal from signing the Association Agreement²⁹. President of Ukraine was given a promise by Putin to receive a financial assistance and decrease in the gas price by one-third³⁰. These promises did not however predict the response of the Ukrainian society. The growing pro-European demonstrations on the main square in Kiev (Euromaidan) – have become the beginning of major political changes in Ukraine and further destabilization of the country with support of Russia.

The responsibility for the change of Yanukovich’s decision in Vilnius, could be seen in the lack of unanimity among EU member states in terms of EU membership perspectives of

²⁴ A. Wierzbowska-Miazga, *Rosyjska ofensywa przed wileńskim szczytem Partnerstwa Wschodniego*, Komentarze OSW, 01.10.2013, za: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2013-10-01/rosyjska-ofensywa-przed-wilenskim-szczytem-partnerstwa> (11.02.2017).

²⁵ Russia has also banned imports of meat from Moldova, when the country ratified the EU trade treaty.

²⁶ M. Emerson, *After the Vilnius fiasco: who is to blame? what is to be done?*, “CEPS essays” 21 January 2014, No.8, s. 5.

²⁷ *Ibidem*, s. 7.

²⁸ Yulia Tymoshenko was sentenced for abuse of power and signing a gas supply contract with Russia on unfavorable financial conditions.

²⁹ The AA with Ukraine was initialized in March 2012.

³⁰ M. Emerson, *op.cit.*, s. 8.

the Eastern European countries. Ukraine has been the most advanced country from the Eastern Europe in enhancing relations with the EU. Nevertheless, with no united vision of the future relations with the whole region, the responsibility to prepare the new type of agreement with Eastern neighbours was given to the Commission, which based its preparations on the EU accession model. Thus, all aspects of cooperation were given the similar rules of compliance with the *acquis communautaire*, as in the accession requirements, but with no membership perspective³¹.

Results of Vilnius summit and follow-up in Riga (2015):

During the EaP summit in Vilnius in November 2013, the EU's Association Agreements with Moldova and Georgia were initialed. Azerbaijan signed a visa facilitation agreement. The EU signed also an agreement with Georgia on participation in the EU's international missions³². Ukraine did not sign an AA/DCFTA with the EU, and the Association Agreement was not initialized with Armenia (it chose to join the customs union with Russia, Belarus and Kazakhstan). Most of the EU leaders, including Germany, France and UK, were present at the summit, which has shown the importance of the EaP to the whole European Union. Nevertheless, two withdrawals – Ukraine and Armenia - from signing a new type of agreements with the EU could be treated as a success of Russian policy towards the region³³. Strengthening cooperation of Eastern European states with the EU would be perceived not only as a symbolic failure for Russia, but most of all for Kremlin it would mean an identity change in the Post-Soviet space. Russian integration project without Ukraine, the biggest and most important market in the region, would lose its attractiveness for other Post-Soviet countries. Furthermore, integration of Ukraine with the EU would mean adapting *acquis communautaire*, which could cause difficulties for Russian companies and the need to adapt to new rules of competition.

The next summit in Riga, which was held in May 2015 took place after escalation of conflict in Ukraine, which has had an impact on the cooperation between the EaP countries and the European Union. Although after Vilnius there have been divisions among the Eastern neighbours in terms of their will of further cooperation with the EU (Belarus and Armenia

³¹ *Ibidem*, s. 2-3.

³² Lithuanian Presidency of the Council of the European Union 2013, za: [http://www.eu2013.lt/en/news/pressreleases/strategic-eastern-partnership-agreements-signed-in-vilnius-\(30.01.2017\)](http://www.eu2013.lt/en/news/pressreleases/strategic-eastern-partnership-agreements-signed-in-vilnius-(30.01.2017)).

³³ R. Sadowski, *Szczyt w Wilnie: bez przelomu w Partnerstwie Wschodnim*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Analizy: 04.12.2014, za: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-12-04/szczyt-w-wilnie-bez-przelomu-w-partnerstwie-wschodnim> (11.02.2017).

focused on cooperation with Russia), the Riga summit has reaffirmed the need of sovereignty and territorial integrity in mutual relations, as well as emphasized the main objective of the Eastern Partnership which is “to develop strengthened, differentiated relations between the EU and its six sovereign, independent partners.”³⁴. The major step in enhancing cooperation with the Eastern European countries after the previous EaP summit in Vilnius has been achieved in signing Association Agreements with Georgia, Moldova and Ukraine³⁵, which „constitute a major step in accelerating these partners' political association and economic integration with the EU.”³⁶.

How does Russia influence the Eastern Partnership?

Russia uses its power through bilateral cooperation with the EU member states to affect the development of cooperation between Union and its Eastern neighbours. Taking into account the different foreign policy interests of the EU countries and thus lack of internal unanimity, Russia attempts to influence individual players in the EU. German „*Russia-first policy*“ is the most visible example of Moscow’s effectiveness in this matter. In addition, international projects, such as South Stream pipeline, which shows different interests of EU members states and divides the European Union internally, work in favour of Russia³⁷.

Moscow’s biggest impact on the functioning of EaP is made through influencing particular EaP partners by various tools - using energy arguments (Russia as an energy power), supporting authoritarian regimes, internal destabilisation and by offering alternative integration projects such as Eurasian Union. Russia’s authorities are trying to emphasize the historical and political differences between Post-Soviet states, in contrast to the rules promoted by the European Union. Kremlin constantly congratulates Lukashenko his victories in presidential elections, and does not express any concern regarding violations and breaches of human rights in Belarus or Azerbaijan³⁸. Russia’s actions towards the EaP countries are based on the belief in the West’s weakness due to its dependance on Russian energy. These assumption have been particularly reflected in diverse stands among Central and Eastern European members of the EU on the Ukrainian crisis and Union’s policy towards Russia.

³⁴ Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit in Riga 21-22 May 2015, za: http://eeas.europa.eu/archives/docs/eastern/docs/riga-declaration-220515-final_en.pdf (23.02.2017).

³⁵ Association Agreements with Georgia, Moldova, Ukraine were signed in June 2014.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ V. Pop, *Italian EU presidency backs South Stream*, 10.07.2014, za: <http://euobserver.com/economic/124930> (11.02.2017).

³⁸ P.D. Wiśniewski, *op.cit.*, s. 15-16.

Conclusions:

The EU policy towards its Eastern neighbours, firstly in a form of European Neighbourhood Policy, and later as its dimension – Eastern Partnership, is considered to be competitive to Moscow's interests. Russia perceives the Post-Soviet space as a sphere of its influence. According to Putin's foreign policy objectives, Russia has got privileged interests in the Post-Soviet space, based on historical conditions. Thus, from the very beginning, Moscow did not accept the European Union's policy towards its Eastern neighbours, seeing it as an attempt to draw Post-Soviet states into the EU sphere of influence³⁹.

The war in Georgia in 2008 has brought new perspective on the tools which Russia is using to rebuild its empire. Vladimir Putin, soon after returning to power as a president urged to reject „standards imposed on [Russians] from outside“, neglecting his readiness to build a common ground for cooperation with Europe. Nevertheless, in the long-term, Russia cannot allow itself to loose economic ties with the EU. More than half of Russia's exports (mostly gas and oil) goes to the West. The European Union has, thus, the economic power to influence Moscow's actions⁴⁰. Moreover, after annexation of Crimea⁴¹, the EU decided on posing progressive sanctions on Russia, which will gradually cause negative impact on Russia's economy⁴².

Russia's influence on the Eastern Partnership countries reveals main weaknesses of the EaP project - the lack of unanimity within the European Union concerning long term cooperation with the Eastern European countries, as well as absence of strong will in all neighbouring countries to follow Western rules. Ineffectiveness of the EU actions in the face of crises has been seen in the involvement of France and Germany (together with Ukraine and Russia⁴³), and not the EU itself in the negotiations for the support of Minsk agreements aiming at resolving military conflict in the Eastern part of Ukraine⁴⁴.

³⁹ M. de Haas, *EU and Russia: Eastern Partnership vs Eurasian Union*, Europe's World, 11 February 2014, za: <http://europesworld.org/2014/02/11/eu-and-russia-eastern-partnership-vs-eurasian-union/#.U9uoESi4Sc1> (10.02.2017).

⁴⁰ S. Serfaty, *Why we need to be patient with Russia*, Europe's World, 15 June 2014, za: <http://europesworld.org/2014/06/15/why-we-need-to-be-patient-with-russia/#.U9dVnyi4Sc0> (29.01.2017).

⁴¹ V. Putin signed a treaty annexing the Crimea on the 18th of March 2014.

⁴² V. Stanze, *The Ukraine crisis and the West's true problem*, 29 May 2014, za: http://www.ecfr.eu/content/entry/commentary_the_ukraine_crisis_and_the_wests_true_problem266 (09.02.2017).

⁴³ J. Walczak, *Format normandzki się trzyma*, „Polityka”, 02.10.2015.

⁴⁴ A. Wilk, T.A. Olszański, W. Górecki, *Porozumienie mińskie – rok gry pozorów*, za: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-02-10/porozumienie-minskie-rok-gry-pozorow> (09.02.2017).

In decisions made by the EU countries towards Eastern Europe, Russia, as the biggest EU neighbour should be considered as an influential player in the region and its actions could not be neglected. Russia needs the Eastern European states to build its great power, thus unless countries of this region do not make a choice between its Eastern neighbour and integration with the West, the game between the EU and Russia will continue.

Streszczenie

Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS) oraz Partnerstwo Wschodnie (PW), jako główne narzędzia Unii Europejskiej we wzmacnianiu relacji z jej krajami sąsiedzkimi zakładały utworzenie "kręgu przyjaciół" w najbliższym sąsiedztwie UE. Rosja, mimo odmowy udziału w EPS i utrzymując dwustronne strategiczne stosunki z Unią, pośrednio wpływa na relacje UE z krajami PW: Ukrainą, Mołdawią, Białorusią, Gruzją, Armenią i Azerbejdżanem. Powodem takiego stanu rzeczy jest konkurowanie o wpływy w regionie poradzieckim - Unia Europejska i Rosja przedstawiają odmienne wizje kształtowania przestrzeni postsowieckiej. W związku z faktem, że narzędzia polityki unijnej wobec wschodnich sąsiadów UE postrzegane są przez władze rosyjskie jako narzucające wpływy Unii w regionie, główne pytania badawcze niniejszej pracy dotyczą zakresu wpływu Rosji w przestrzeni poradzieckiej i jej oddziaływania na politykę zewnętrzną UE.

Słowa kluczowe:

Unia Europejska, Rosja, Europejska Polityka Sąsiedztwa, Partnerstwo Wschodnie, obszar poradziecki

Keywords:

European Union, Russia, European Neighbourhood Policy, Eastern Partnership, Post-Soviet are

Bibliografia:

1. Adomeit H., *Putin's „Euroasian Union“: Russia's integration project and policies on Post-Soviet space*, „Neighbourhood policy paper“, CIES Kadir Has University and The Black Sea Trust for Regional Cooperation of the German Marshall Fund, no. 04, Istanbul&Bucharest July 2012.

2. Bachmann K., Lyubashenko I., *The Maidan Uprising, separatism and foreign intervention: Ukraine's complex transition*, Frankfurt am Main/New York 2014.
3. Casablanca S., *V4 divergences: symptom of a deeper crisis in Europe?*, 22.12.2014, za: <http://www.eurodialogue.eu/V4%20divergences%3A%20symptom%20of%20a%20deeper%20crisis%20in%20Europe%3F> (16.02.2017).
4. Casier T., *European Neighbourhood Policy: living up to regional ambitions?* [w:] *The foreign policy of the European Union. Assessing Europe's role in the world*, F. Bindi, I. Angelescu (red.), Washington D.C., 2012.
5. Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper {SEC(2004) 564, 565, 566, 567, 568, 569, 570}, COM(2004) 373 final, Brussels 12.05.2004.
6. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament; Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours; COM(2003) 104 final, Brussels, 11.3.2003.
7. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Eastern Partnership, Brussels, 3 December 2008, COM(2008) 823/4.
8. Emerson M., *After the Vilnius fiasco: who is to blame? what is to be done?*, „CEPS essays“ 21 January 2014, No.8.
9. Figel E., *Stosunki UE z krajami Europy Wschodniej*, [w:] *Wymiar wschodni Unii Europejskiej*, M. Zamarlik (red.), Kraków 2004.
10. de Haas M., *EU and Russia: Eastern Partnership vs Eurasian Union*, „Europe's World“, 11 February 2014, za: <http://europesworld.org/2014/02/11/eu-and-russia-eastern-partnership-vs-eurasian-union/#.U9uoESi4Sc1> (10.02.2017).
11. Jarábik B., *Russia, Ukraine and the Visegrad: time to get real*, „Carnegie Endowment for International Peace“, 14 November 2014, za: <http://carnegieendowment.org/2014/11/14/russia-ukraine-and-visegrad-time-to-get-real-pub-57236> (16.02.2017).
12. Jesień L., *Eastern Partnership – Strengthened ENP Cooperation with Willing Neighbours*, The Polish Institute of International Affairs, “PISM Strategic Files” June 2008, no. 3.
13. Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit in Riga 21-22 May 2015, za: http://eeas.europa.eu/archives/docs/eastern/docs/riga-declaration-220515-final_en.pdf (access: 23.02.2017).
14. Kapuśniak T., *Unia Europejska wielu wymiarów – wprowadzenie*, [w:] *Wymiar południowy, północny i wschodni Unii Europejskiej: osiągnięcia, szanse, wyzwania*, P. Borkowski, K. Dośpiał-Borysiak, T. Kapuśniak (red.), Lublin-Łódź-Warszawa, Prace Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej, 2009.

15. Lithuanian Presidency of the Council of the European Union 2013, za: <http://www.eu2013.lt/en/news/pressreleases/strategic-eastern-partnership-agreements-signed-in-vilnius-> (30.01.2017).
16. Lithuanian Presidency of the Council of the European Union 2013, za: <http://www.eu2013.lt/en/vilnius-summit> (30.01.2017).
17. Marples D.R., Mills F.V. (red.), *Ukraine's Euromaidan: Analyses of a Civil Revolution*, Stuttgart 2015.
18. Milczarek D., *Eastern Dimension of the European Union's Foreign Policy*, "Yearbook of Polish European Studies", 10/2006.
19. Olszański T.A., Wierzbowska-Miazga A., *The consequences of the annexation of Crimea*, Analyses, The Centre for Eastern Studies, Warsaw 19.03.2014, za: <https://www.osw.waw.pl/en/publikacje/analyses/2014-03-19/consequences-annexation-crimea> (19.12.2016).
20. Pop V., *Italian EU presidency backs South Stream*, 10.07.2014, za: <http://euobserver.com/economic/124930> (11.02.2017).
21. Rettman A., *Russia seeks new veto on EU – Ukraine pact*, 10.07.2014, za: <http://euobserver.com/foreign/124933> (11.02.2017).
22. Sadowski R., *Szczyt w Wilnie: bez przelomu w Partnerstwie Wschodnim*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Analizy: 04.12.2014, za: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-12-04/szczyt-w-wilnie-bez-przelomu-w-partnerstwie-wschodnim> (11.02.2017).
23. Serfaty S., *Why we need to be patient with Russia*, Europe's World, 15 June 2014, za: <http://europesworld.org/2014/06/15/why-we-need-to-be-patient-with-russia/#.U9dVnyi4Sc0> (29.01.2017).
24. Stanze V., *The Ukraine crisis and the West's true problem*, 29 May 2014, za: http://www.ecfr.eu/content/entry/commentary_the_ukraine_crisis_and_the_wests_true_problem266 (09.02.2017).
25. Trenin D., *Russia, the EU and the common Neighbourhood*, Centre for European Reform (essays), London, September 2005, www.cer.org.uk
26. Walczak J., *Format normandzki się trzyma*, „Polityka”, 02.10.2015.
27. Wierzbowska-Miazga A., *Rosyjska ofensywa przed wileńskim szczytem Partnerstwa Wschodniego*, Komentarze OSW, 01.10.2013, za: <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2013-10-01/rosyjska-ofensywa-przed-wilenskim-szczytem-partnerstwa> (11.02.2017).
28. Wilk A., Olszański T.A., Górecki A., *Porozumienie mińskie – rok gry pozorów*, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-02-10/porozumienie-minskie-rok-gry-pozorow> (09.02.2017).

-
29. Wiśniewski P.D., *The Eastern Partnership – it is high time to start a real “partnership”*, Carnegie Moscow Center, November 2013.

Krystyna Gomółka

Wydział Zarządzania i Ekonomii
Politechnika Gdańska



Programy Unii Europejskiej z udziałem Federacji Rosyjskiej

Wstęp

Po rozpadzie ZSRR Federacja Rosyjska stała się ważnym partnerem politycznym i gospodarczym Unii Europejskiej. Świadczą o tym wspólnie podejmowane działania polityczne i wzrastająca wymiana handlowa. Rosja była i jest głównym dostawcą ropy naftowej i gazu do Europy i to od niej w dużej mierze zależało i zależy bezpieczeństwo energetyczne kontynentu. Dlatego wiele państw Unii Europejskiej stara się o utrzymanie dobrych stosunków z Federacją Rosyjską. Jednym z przejawów współpracy rosyjsko-europejskiej było finansowe wsparcie państw powstałych po rozpadzie ZSRR z pomocą Programu Pomocy Technicznej dla Wspólnoty Niepodległych Państw TACIS w latach 1992-2006 a następnie przy pomocy środków w programach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa w latach 2007-2013 oraz perspektywie czasowej 2004-2020. Celem artykułu jest analiza i porównanie programów finansowanych przez Unię Europejską z udziałem Federacji Rosyjskiej w okresie od 1992 r. do 2016 r. Hipoteza pracy brzmi: Unia Europejska od początku lat 90. XX w. wspierała finansowo przemiany społeczno-gospodarcze w Federacji Rosyjskiej nie bacząc na efekty realizowanych projektów. Celem weryfikacji hipotezy autorka postawiła następujące pytania badawcze: 1/w których programach Unii Europejskiej przyznano środki finansowe Federacji Rosyjskiej; 2/ które sektory wspierano w Programie TACIS; 3/jakie programy realizowane były w perspektywie czasowej 2007-2013, a jakie w 2014-2020; 4/jakie działy gospodarki wspierały programy realizowane w perspektywie czasowej 2007-2013; 5/jak oceniono efekty realizowanych programów w ramach przeprowadzonej ewaluacji.

Przy powstaniu artykułu autorka wykorzystała nieliczną literaturę przedmiotu oraz treść programów w których uczestniczyła Federacja Rosyjska i raporty ewaluacyjne.

I. Program TACIS a Federacja Rosyjska

Unia Europejska od początku lat 90. XX w. wspierała przemiany polityczne, gospodarcze i społeczne zachodzące w niepodległych państwach obszaru poradzieckiego i dążyła do zacieśniania kontaktów z piętnastoma nowymi partnerami na wielu płaszczyznach. Finansowego wsparcia dodatkowo udzielał krajom przestrzeni poradzieckiej Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju⁴⁵.

Unia Europejska przygotowała specjalny program pomocy technicznej dla państw Wspólnoty Niepodległych Państw. Była to pierwsza oferta długoterminowej i bezzwrotnej pomocy uruchomiona przez Wspólnoty Europejskie na terytorium Federacji Rosyjskiej. Zadaniem programu pod nazwą TACIS (Technical Assistance for the Central Independent States) było wsparcie demokratycznych i prorynkowych reform państwach Wschodniej Europy i Azji Centralnej. Program uruchomiono w 1991 r. a do 2006 r. wzięły w nim udział: Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Kazachstan, Kirgistan, Mołdawia, Mongolia, Federacja Rosyjska, Turkmenistan, Tadżykistan, Ukraina i Uzbekistan. Głównymi beneficjentami programu były Federacja Rosyjska i Ukraina do których w tych latach trafiła ponad połowa środków⁴⁶. W latach 1991-1999 Federacja Rosyjska otrzymała kwotę 1,3046 mld euro z 4,2213 mln euro. W kolejnym rozdaniu na lata 2000-2006 Rosja z ogólnej kwoty 3.1380 mln euro otrzymała 1,3954 co dało łączną kwotę 2,7 mld euro przeznaczoną tylko dla Federacji Rosyjskiej⁴⁷. Program realizowano na podstawie corocznie opracowywanych planów. Główne sektory wspierane przez fundusze TACIS przedstawia Tabela 1

Tabela 1 Główne sektory wsparcia w Federacji Rosyjskiej w latach 1991-1999 w mln euro

Programy narodowe	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Łącznie
Bezpieczeństwo jądrowe i ochrona środowiska	13	0	0	0	0	6	5	10	8	42
Restrukturyzacja i rozwój sektora przedsiębiorstw	27	30	55	43	31	41	29	32	18	306

⁴⁵ Rosja chce pozwać EBOR, za: <http://www.pb.pl/4581769,17861,rosja-chce-pozwac-eboir> (15.09.2016).

⁴⁶ TACIS, za: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-92-54_en.htm (16.09.2016).

⁴⁷ EU Assistance to Russia, za: <file:///C:/Users/wzie/AppData/Local/Temp/15%20Russia%20UE.htm> (12.09.2016) Patrz: A. Raszkowski, *Program TACIS w państwach postsowieckich*, "Ekonomia" 2011, nr 16, .s. 436-446.

prywatnych										
Reforma administracji państwowej	47	25	44	19	53	34	27	33	20	302
Rolnictwo	51	21	13	16	17	11	13	9	5	156
Energia	42	16	21	20	18	12	13	9	4	155
Transport	33	15	14	14	13	9	7	8	5	118
Opieka zdrowotna i oświata	0	0	0	19	0	26	31	28	23	127
Telekomunikacja	0	5	5	4	5	3	4	3	2	31
Inne	0	0	10	15	15	3	4	10	8	65
Łącznie	213	112	162	150	162	135	133	142	93	1 302

Źródło: opracowanie własne na podstawie En Avaluation of the Tacis Country Programme in Russia. Financial SyntheticRapport,http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/tacis/951500_synth_en.pdf (15.09.2016).

Z danych przedstawionych w Tabeli 1 wynika, iż w latach 1991-1999 najczęściej środków finansowych przeznaczono na restrukturyzację sektora przedsiębiorstw państwowych i tworzenie przedsiębiorstw prywatnych oraz reformę administracji państwowej. Najmniej na telekomunikację, bezpieczeństwo jądrowe oraz ochronę środowiska naturalnego. W tabeli nie uwzględniono środków przyznanych Federacji Rosyjskiej z innych programów: regionalnych, bezpieczeństwa jądrowego, koordynacji oraz wsparcia realizacji programu. TACIS realizowany w Rosji można podzielić na: 1/ programy generalne: BISTRO – małe inwestycje, Program miasta bliźniacze „TACIS”, Program Społeczeństwo Obywatelskie, Program partnerstwo i koordynacja, Program Promocja demokracji, Program Merkury; 2/ Programy w zakresie nauki i edukacji: TEMPUS/TACIS, Program przedsiębiorczości, międzynarodowa szkoła bankowości i finansów, program współpracy ekonomicznej, kursy z zakresu ekonomii, administracji i zarządzania, 3/Program pomocy przedsiębiorstwom: centra współpracy biznesu TACIS, agencje rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, program pomocy dla firm rosyjskich działających na rynku europejskim oraz europejska sieć usług. Programy te były realizowane z uwzględnieniem corocznie wyznaczanych priorytetów w państwie odbiorcy funduszy. Projekty dzieliły się na małe i duże⁴⁸.

⁴⁸ L. Nikitina, *Program TACIS w Federacji Rosyjskiej – uwarunkowania, wdrażanie, mechanizm funkcjonalny, efektywność*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2013, nr 7 s. 329-338.

W styczniu 2000 r., Rada przyjęła nowe rozporządzenie Programu TACIS obejmujące lata 2000-2006. Federacji Rosyjskiej przyznano łącznie 1,07650 mld euro. Największe wsparcie przypadło na lata 2004 -2006, gdy Rosja otrzymała znacznie więcej środków niż zaplanowano, łącznie – 392 mld euro. Na wsparcie reform instytucjonalnych i administracyjnych – wydano 122 mld euro, dla sektora prywatnego – 120 mld euro, na reformę sektora społecznego, zdrowia, edukację i służby miejskie wydano łącznie 125 mld euro, a na specjalny program dla Obwodu Kaliningradzkiego 25 mld. euro⁴⁹.

Oceniając realizację Programu TACIS w Federacji Rosyjskiej Trybunał Obrachunkowy w 2006 r. surowo ocenił efekty. Jego cele uznano za mało precyzyjne, podkreślono słabą znajomość warunków rosyjskich w których realizowano projekty ,długie terminy realizacji, brak ewaluacji wielu projektów. Podsumowując Trybunał Obrachunkowy orzekł, iż środki finansowe Programu TACIS wykorzystane były nieefektywnie, a cele założone w projektach nie zawsze zostały dostrzeżone i osiągnięte⁵⁰. W niektórych zarzutach podkreślono, iż zasady udzielania wsparcia finansowego nie uwzględniały specyfiki państw powstałych po rozpadzie ZSRR w tym Rosji.

II. Federacja Rosyjska w programach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa

Rozszerzenie UE w 2004 r. o dziesięć nowych państw wymusiło konieczność zredefiniowania polityki Unii wobec nowych sąsiadów: Ukrainy, Białorusi które stały się jej wschodnimi sąsiadami. Komisja Europejska 1 lipca 2003 r. wydała dokument „Paving the way for New Neighbourhood Instrument” w którym poinformowano o uruchomieniu Programów Sąsiedztwa. Środki przeznaczono wyłącznie dla państw UE lecz dla projektów realizowanych w kooperacji z Federacją Rosyjską, Białorusią i Ukrainą.

Od 1 stycznia 2007 r. w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wprowadzono nowy Europejski Instrument Partnerstwa i Sąsiedztwa⁵¹. Wspierał on: 1/ reformy polityczne: rządy prawa, poszanowanie praw człowieka, zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego w dialog międzykulturowy, walkę z oszustwami i korupcją, przestępczością zorganizowaną i terroryzmem ; 2/ reformy gospodarcze: gospodarkę rynkową, zbliżenie prawa gospodarczego

⁴⁹ National Indicative Programme, Russian Federation, 2004-2006 (TACIS 99/2000), za: https://eeas.europa.eu/delegations/russia_en (19.09.2016).

⁵⁰ P. Szmidt, *Wybrane aspekty stosunków Rosja – Unia Europejska*, za: <http://www.psz.pl/117-polityka/przemyslaw-szmidt-wybrane-aspekty-stosunkow-rosja-unia-europejska> (19.09.2016).

⁵¹ Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, za: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=URISERV%3Ar17101> (19.09.2016).

do przepisów UE, postępy w integracji; 3/ Reformy społeczne: zatrudnienie, dyskryminacje kobiet, walkę z ubóstwem; 4/ rozwój regionalny i lokalny oraz uczestnictwo w programach i pracach instytucji Unii Europejskiej. Europejski Instrument Partnerstwa i Sąsiedztwa udzielał wsparcia misjom obserwującym wybory, klęski i katastrofy. Przyjęto, iż cele instrumentu będą realizowane przez: 1/programy krajowe i międzynarodowe dotyczące każdego państwa partnerskiego; 2/programy współpracy transgranicznej pomiędzy partnerami a krajami członkowskimi, sąsiadującymi na lądzie i morzu. Na programy wielonarodowe i krajowe na lata 2007-2013 przyznano łącznie 10 621 mln euro, a na programy współpracy transgranicznej 1 118 mln euro⁵². Programy współpracy transgranicznej realizować miały działania w zakresie: promocji reform administracyjnych i realizacji inwestycji, wspierania szkolnictwa wyższego, realizacji dialogu międzyregionalnego oraz promowania. Współpracą tą realizowaną w postaci programów została objęta Federacja Rosyjska. Tabela 2 przedstawia programy z jej udziałem w dwóch perspektywach czasowych.

Tabela 2 Programy w ramach ENPI z udziałem Federacji Rosyjskiej w latach 2007-2013 i 2014-2020.

Nazwa Programu	Okres 2007-2013	Okres 2014-2020
Koła Arktyczne – Rosja	x	x
Karelia – Rosja	x	x
Południowo-Wschodnia Finlandia – Rosja	x	x
Estonia – Łotwa – Rosja	x	
Estonia – Rosja		x
Łotwa – Rosja		x
Litwa – Polska – Rosja	x	
Polska – Rosja		x
Litwa – Rosja		x

Źródło: opracowanie własne na podstawie : Cross border cooperation, *op. cit.*

Z danych zamieszczonych w Tabeli 2 wynika iż Rosja wzięła udział w dziewięciu programach z ENPI . W okresie 2007-2013 realizowano pięć programów: Koła Arktyczne-Rosja, Karelia – Rosja, Południowo-Wschodnia Finlandia – Rosja, Estonia – Łotwa – Rosja, Litwa – Polska – Rosja (Obwód Kaliningradzki). Trzy z nich: Koła Arktyczne – Rosja,

⁵² Cross border cooperation, za: http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/cross-border-cooperation/index_en.htm (16.09.2016).

Karelia – Rosja, Południowo-Wschodnia Finlandia – Rosja przedłużono na okres 2014-2020. W tej perspektywie czasowej podjęto również decyzję o realizacji czterech nowych programów: Estonia – Rosja, Łotwa – Rosja, Polska – Rosja, Litwa – Rosja.

Program Koło Artyczne – Rosja w latach 2007-2013 obejmował teren o łącznej powierzchni 700 km²: Lapland w Finlandii, Norrbotten w Szwecji, Finnmark, Troms i Nordland w Norwegii oraz Murmańsk województwo Archangielsk obwód autonomiczny Nenets w Rosji. Celem programu było zmniejszenie peryferyjności tego obszaru. Priorytety programu to: 1/ ekonomiczny i socjalny rozwój terenu osiągnięty przez wypełnienie celów operacyjnych: rozwój stosunków handlowych między partnerami, współpracę w dziedzinie transgranicznego transportu, logistyki, lepsze wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych, przepływ siły roboczej, współpracę w dziedzinie usług oraz kooperację jednostek samorządu terytorialnego; 2/zapewnienie bezpieczeństwa: w zakresie zdrowia, zmniejszenia zagrożeń środowiska, przeciwdziałania zmianom klimatycznym, współpracę w zakresie zbliżenia standardów ochrony środowiska, uproszczenie procedur przekraczania granic; 3/wzmocnienie kontaktów międzyludzkich i rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Dla realizacji programu przyznano 28 241 mln euro na lata 2007-2013⁵³. W sprawozdaniu ewaluacyjnym podkreślono, iż z 51 projektów 29 zakończyło realizację pod koniec 2015 r. W ocenie zrealizowanych projektów znalazło się twierdzenie o słabości celów oraz częściowej realizacji niektórych projektów⁵⁴.

W programie na lata 2014-2020 przewidziano kontynuację i wzmocnienie współpracy pomiędzy państwami regionu realizowanej przez dwa priorytety: 1/życie w środowisku arktycznym, rozwój gospodarczy i ochronę środowiska naturalnego, 2/ mobilność ludzi, towarów i wiedzy. Trzy cele strategiczne programu określono jako: a/wsparcie rozwoju gospodarczego po obu stronach granicy; b/wspólne działania w zakresie ochrony środowiska, zdrowia, bezpieczeństwa i ochrony; c/ promocja i ułatwianie mobilności ludzi, kapitału i wiedzy. W treści programu podkreślono, iż dla Federacji Rosyjskiej niezwykle ważne są: 1/ kooperacja w handlu zagranicznym; 2/ podejmowanie wspólnych projektów inwestycyjnych; 3/ współdziałanie w transporcie, logistyce i komunikacji; 4/zrównoważona eksploatacja zasobów naturalnych i ochrona środowiska; 5/ współpraca w stanowieniu prawa na obszarze Arktyki; 6/ podejmowanie wspólnych regulacji prawnych dotyczących migracji i rynku pracy;

⁵³ The Kolarctic ENPI CBC Programme 2007-2013, za: http://www.kolarcticenpi.info/c/document_library/get_file?folderId=2369893&name=DLFE-28126.pdf (17.09.2016).

⁵⁴ P. Kahila, M. Frisch, D. Zimin, K. Sillanpaa, T. Alander, *Evaluation of the Kolarctic NERI CBC Programme 2007-2013*, za: http://www.kolarcticenpi.info/c/document_library/get_file?folderId=1572186&name=DLFE-29657.pdf (20.09.2016).

7/kooperacja w nauce, badaniach i kontaktach międzyludzkich. Założono również, iż realizacja osi priorytetowych programu przyczyni się do osiągnięcia celów ENPI w zakresie: rozwoju MSP, ochrony środowiska, zapobiegania zmianom klimatu, poprawy dostępności do poszczególnych regionów przez budowę sieci komunikacyjnych, lepszego zarządzania bezpieczeństwem granic oraz migracjami. Finansowanie ze środków Unii zaplanowano na 24 718 090 euro. Dodatkowo przewidziano dofinansowanie niektórych projektów przez rząd Norwegii na sumę 10 355 241 euro a Federację Rosyjską zobowiązano do partycypowania w finansowaniu projektów w wysokości 12 359 mln euro⁵⁵.

Kolejny program Karelia – Rosja w latach 2007-2013 był realizowany na terenach słabo zaludnionych, o dużym zasileniu na powierzchni 700 km². Obszar programowania Karelia ENPI CBC objął regiony; Północnej Karelii i region Oulu w Finlandii, Republikę Karelii z Rosji oraz regiony Laponii i Pohjois – Savo, miasto St. Petersburg i regiony Leningradu, Murmańska i Archangielska. Na terenie fińsko-rosyjskiego obszaru transgranicznego znajdują się trzy przejścia graniczne: Kuusamo – Suoperä, Vartius – Majka, Niirala – Värtsilä. Głównym celem programu jest rozkwit współpracy realizowany przez dwa priorytety: 1/ kreowanie rozwoju gospodarczego ponad granicami w zakresie turystyki, ochrony środowiska, nowych źródeł energii, kultury i zdrowia; 2/ poprawa jakości życia mieszkańców tego terenu. Dla realizacji tych celów UE przekazała 32,2 mln euro, dodatkowo niektóre przedsięwzięcia zostały sfinansowane przez Rosję i Finlandię⁵⁶. W ocenie ewaluacyjnej najwyżej punktowano wymianę informacji, transfer wiedzy, zwiększenie zaufania. Nie udało się stworzyć wspólnej wizji regionu, ustalić planów wspólnych inwestycji. Do wymienianych barier współpracy pomiędzy Federacją Rosyjską i Finlandią zaliczono: skomplikowane procedury administracyjne w Rosji, niedostateczną znajomość języka angielskiego przez stronę rosyjską⁵⁷.

W Programie Karelia – Rosja na lata 2014-2020, realizowanym na tym samym obszarze, zmianie uległy priorytety. Obejmowały one: 1/rozwój biznesu transgranicznego podkreślając duży potencjał obu partnerów w zakresie leśnictwa, przemysłu drzewnego, turystyki, zwiększenia produkcji bioenergii z wykorzystaniem doświadczeń fińskiego partnera; 2/atrakcyjne środowisko kulturalne realizowane przez promocję lokalnej kultury, zachowanie dziedzictwa historycznego i założenie, że współpraca kulturalna może zwiększać wiedzę i

⁵⁵ The Kolargic ENPI CBC Programme 2014-2020, za: http://www.kolargicenpi.info/c/document_library/get_file?folderId=3116974&name=DLFE-29570.pdf (20.09.2016).

⁵⁶ Karelia CBC ENPI CBC Programme 2007-2013, za: <http://www.kareliaenpi.eu> (19.09.2016).

⁵⁷ Ex post evaluation of the Karelia ENPI CBC Programme 2007-2013, za: <http://www.kareliacbc.fi/wp-content/uploads/sites/3/2014/05/Annex-7.-Karelia-ENPI-CBC-ex-post-evaluation.pdf> (19.09.2016).

świadomość o sąsiadach, przyczyniając się do budowy bazy szerszej kooperacji między narodami; 3/ przyjazny dla mieszkańców region. W tym priorytecie założono współpracę w zakresie poprawy technologii uzdatniania wody pitnej i zwiększenia zaludnienia po obu stronach granicy; 4/dobrze funkcjonujące przejścia graniczne. Zaproponowano w nim poprawę zarządzania i bezpieczeństwo granic. W programie przewidziano projekty inwestycyjne oraz miękkie. Łączne wsparcie ze środków UE na lata 2014-2020 zaplanowano na poziomie 21,5 mln euro ⁵⁸.

Kolejny Program Południowo-Wschodnia Finlandia – Rosja ENPI CSB 2007-2013 zasięgiem terytorialnym objął: Południowa Karelię, Kymenlaakso, i część Savo, sąsiednie regiony Uusimaa (Itä-Uusimaa), Päijät-Häme, i północne Savo (Pohjois-Savo) po stronie rosyjskiej okolicy Saint Petersburga i rejon leningradzki. Był to obszar o wielkości 117,9 km². W programie założono realizację priorytetów: 1/wspieranie rozwoju gospodarczego i współpracę partnerów w rozwoju MŚP, promocję handlu i inwestycji, rozwój transportu, logistyki, innowacyjnych technologii, współpracę energetyczną, przemysłu turystycznego i rozwój obszarów wiejskich; 2/ Wspólne wyzwania: przekraczanie granicy a środowisko. Założono realizację priorytetu przez działania a/ sprawne i bezpieczne granice, ochronę środowiska i przyrody, ważną w kontekście rzek transgranicznych, jezior i atmosfery; 3/ podejmowanie działań w kierunku tworzenia społeczeństwa obywatelskiego i kooperacji na różnych poziomach w dziedzinie kultury, zachowanie dziedzictwa kulturowego, i reformy administracyjnej w Federacji Rosyjskiej. Łączna suma środków finansowych przeznaczonych przez Unię Europejską do alokacji to 36 125 mln euro⁵⁹. Brak raportu ewaluacji uniemożliwia dokładniejszą ocenę zakończonego programu. Mimo to Komisja Europejska 15 grudnia 2015 r. podjęła decyzję o jego kontynuacji w kolejnej perspektywie czasowej 2014-2020. W pierwszym kwartale 2016 r. rozpoczął prace Wspólny Komitet Monitorujący oraz Instytucja Zarządzająca w sprawie rozpoczęcia procesu naboru wniosków. Jednakże negocjacje i podpisanie porozumienia finansowego między Komisją Europejską i państwami uczestnikami ma zostać sfinalizowane do końca 2016 r. W programie założono realizację czterech priorytetów: 1/ rozwój MŚP; 2/ wsparcie dla edukacji i badań innowacyjnych; 3/ochrona środowiska i zapobieganie katastrofom; 4/ promocja zarządzania bezpiecznymi granicami.

⁵⁸ Karelia CBC, Joint Operational Programme 2014-2020, za: http://www.kareliacbc.fi/wp-content/uploads/sites/3/2016/02/JOP-Karelia-CBC-17_12.pdf (20.09.2016).

⁵⁹ South-East Finland – Russia ENPI CSB Programme 2007-2013, za: http://www.southeastfinrusnpi.fi/wp-content/uploads/sites/2/2013/10/SE-FI-RU-ENPI-Programme-document-19.12.2008-and-Addendum-3.12.2010-and-17_12_2010en.pdf (20.09.2016).

Założono iż całkowity koszt realizacji programu wynosić ma 72,3 mln euro z czego ze środków UE pochodzić będzie 50 % środków a drugie 50 % wyłożą obaj partnerzy⁶⁰.

Jedynie w latach 2007-2013 realizowany był Program Estonia – Łotwa – Rosja . Objął on swoim zasięgiem obszar o wielkości 213 752 km² : Latgale, Vidzeme; adjoining areas: Riga City and Pieriga z Łotwy, Kirde-Eesti, Lõuna-Eesti, Kesk-Eesti; region Põhja-Eesti z Estonii oraz rejony leningradzki, pskowski i miasto Sankt Petersburg z Rosji. Realizacja programu opierała się na trzech priorytetach: 1/społeczno-gospodarczy rozwój i tworzenie warunków do konkurencyjności regionu transgranicznego w dziedzinach przedsiębiorczości, transportu, logistyki i turystyki 2/ wspólne wyzwania w rozwiązywaniu problemów po obu stronach granicy w zakresie ochrony dziedzictwa kulturowego, poprawy efektywności energetycznej i promowanie odnawialnych źródeł energii; 3/promocja współpracy transgranicznej realizowana przez rozwój inicjatyw lokalnych, zwiększenie zdolności działania władz administracyjnych i kooperacji w zakresie edukacji, sportu, zdrowia. Łączna kwota środków finansowych wykorzystanych w programie wynosiła 65 319 mln euro z czego 47,774 mln euro finansowała Unia Europejska a pozostała część poszczególni partnerzy . Wkład rosyjski wyniósł 15.909 mln euro. Program realizował projekty inwestycyjne i małe granty⁶¹. W jego ocenie podkreślono, iż zarysowane zadania były niezwykle ambitne i nie mogą zostać osiągnięte w krótkim okresie czasu.

W tych samych latach 2007-2013 realizowany był program Litwa – Polska – Rosja . Teren kwalifikowany programu dotyczył: okręgów: Kłajpedy, Marjampola i Taurogów i jako przyległe: okręgi Olity, Kowna, Telszy i Szawli z Litwy, Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej oraz podregionów: Gdańsk – Gdynia – Sopot, gdański, elbląski, olsztyński, ełcki, białostocko-suwalski i jako przyległe: śląski, bydgoski, toruńsko-włocławski, łomżyński, ciechanowsko-płocki, ostrołęcko-siedlecki z Polski. Łączna powierzchnia obszaru objętego programem wynosiła 156 100 km². Jego priorytety: 1/ podejmowanie wspólnych rozwiązań na rzecz ochrony środowiska i poprawy jego dostępności 2/wspieranie rozwoju społecznego, gospodarczego i przestrzennego realizowane przez turystykę, zwiększenie szans edukacyjnych i poprawę warunków życia mieszkańców 3/promowanie kontaktów międzyludzkich. Wartość środków wykorzystanych do realizacji projektów to 134,2 mln euro, z czego Rosja wyłożyła w tej perspektywie czasowej 21,648

⁶⁰ South-East Finland – Russia CSB Programme 2014-2020, za: <http://www.southeastfinrusnpi.fi/programming-2014-2020> (20.09.2016).

⁶¹ Estonia, Latvia, Russia, cross border cooperation Programme within European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-2013, za: <http://www.estlatrus.eu/eng/home> (20.09.2016).

mln euro⁶². Program realizował projekty inwestycyjne i małe granty tzw. mikroprojekty⁶³. W 2016 r. ogłoszono konkurs na dokonanie ewaluacji zakończonego programu⁶⁴.

Program Estonia – Łotwa – Rosja został zastąpiony w perspektywie czasowej 2014-2020 dwoma programami: Estonia – Rosja i Łotwa- Rosja. Pierwszy z nich Program Estonia – Rosja przygotowano na mocy rozporządzenia Rozporządzenie (WE) nr 232/2014 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2014 r. Objął obszar : Kirde-Eesti, Lõuna-Eesti, Kesk-Eesti z Estonii oraz Sankt Petersburg i regiony leningradzki i pskowski z Rosji. Łączna powierzchnia terenu objętego realizacją projektów to 174 945 km². Przewidziano w nim realizację następujących priorytetów: 1/ rozwój MŚP; 2/lepsze zarządzanie granicami mobilnością i migracjami; 3/ochrona środowiska, przeciwdziałanie zmianom klimatycznym, redukcja zużycia wody; 4/dobre praktyki w lokalnej administracji. Założono, iż w niektórych projektach mogą uczestniczyć partnerzy z Łotwy i Finlandii. Łączna wartość programu została zaplanowana na 16 807 mln euro. Dodatkowo założono, iż w latach 2018-2020 dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego wyniesie 1 826 mln euro. Finansowy udział Rosji nie został określony⁶⁵. W dniach 7-8 września 2016 r. odbyło się w Sankt Petersburgu forum poszukiwania partnerów⁶⁶.

Jeszcze trudniej postępuje wdrożenie Programu Łotwa – Rosja. Program objął swoim zasięgiem rejon Vidzeme, Letgalii, Peringa, Zemgale na Łotwie a po stronie rosyjskiej region leningradzki i pskowski. Łączna powierzchnia terenu objętego programem to 193 613 km²⁶⁷. W programie przyjęto priorytety: 1/ promocję i wsparcie przedsiębiorczości realizowane w postaci: a/rozwoju infrastruktury, wzmocnienia otoczenia biznesu, kształtowania umiejętności i przedsiębiorczości. Założono, iż w realizacji priorytetu współpracować z sobą miały instytucje edukacyjne wspierające przedsiębiorczość b/ promocję nowych produktów opartych na zasobach lokalnych realizowanych przez rozwój turystyki transgranicznej oraz rzemiosła; 2/ ochrona środowiska i ograniczanie zmian klimatycznych realizowane przez:

⁶² Revised Annex 3 to the Lithuania – Poland – Russia Cross-Border Cooperation Programme 2007-2013, za: <http://www.lt-pl-ru.eu/news.php> (21.09.2016).

⁶³ Lithuania – Poland – Russia Programme 2007-2013, za: <http://www.lt-pl-ru.eu/pl,1,39>, http://www.lt-pl-ru.eu/upload/en/1_EN_annexe_acte_autonome_part1_v1.pdf (21.09.2016).

⁶⁴ Program Litwa – Polska – Rosja 2007-2013, za: <http://www.ewt.2007-2013.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/PolskaLitwaRosja.aspx> (21.10.2016).

⁶⁵ Joint Operational Programme of Estonia – Russia Estonia – Russia Cross-Border Cooperation Programme 2014-2020, za: http://www.estlatrus.eu/uploaded_files/EST-RUS/Adopted%20JOP_EE-RU_2014-2020.PDF (20.09.2016).

⁶⁶ Partner Search Forum within Estonia-Russia CBC Programme was held on 7-8 September 2016 in St.Petersburg, za: <http://www.estoniarussia.eu/partner-search-forum-within-estonia-russia-cbc-programme-was-held-on-7-8-september-2016-in-st-petersburg> (21.09.2016).

⁶⁷ Latvia – Russia Cross Border Cooperation Programme – 2014- 2020, za: http://estlatrus.eu/uploaded_files/LV-RUS%20Programme/LV-RU_EC_APPROVED_181215.pdf (21.09.2016).

a/tworzenie nowych obszarów chronionych, promowanie usług turystycznych, rewitalizację terenów przemysłowych; b/podejmowanie wspólnych działań w zarządzaniu środowiskowym i wykorzystaniu dobrych praktyk stosowanych przez władze terenowe; c/Wspieranie zrównoważonych systemów zarządzania odpadami i ściekami; 3/ zarządzanie bezpiecznymi granicami, mobilnością i migracjami: realizowane przez: a/ wzrost liczby osób przekraczających granice, rozbudowę przejść granicznych, poprawę dróg dojazdowych i zapewnienie odpowiedniego wyposażenia dla starzy granicznej oraz poprawa warunków pracy służb granicznych. Łączny budżet indykatorywny zaplanowano na 15 875 mln euro z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa ⁶⁸. W połowie 2016 r. nadal nie podjęto realizacji programu choć został zatwierdzony. Powodem brak porozumienia w sprawie współfinansowania projektów przez poszczególnych partnerów.

28 czerwca 2016 r. zakończyły się prace nad przygotowaniem Programu współpracy Transgranicznej Polska – Rosja i projekt programu został skierowany do Komisji Europejskiej. W negocjacjach oprócz przedstawicieli polskiego Ministerstwa Rozwoju udział wzięli delegaci województw: pomorskiego i warmińsko-mazurskiego, podlaskiego oraz reprezentanci Obwodu Kaliningradzkiego i Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego Federacji Rosyjskiej. Za zarządzanie programem odpowiedzialne będzie Ministerstwo Rozwoju z sekretariatem w Olsztynie ⁶⁹. W programie nie weźmie udziału Litwa ze względu to ustanowienie oddzielnego Programu Litwa – Rosja, który ma być realizowany w latach 2014-2020.

Program Polska – Rosja 2014-2020 objął swoim zasięgiem podregiony suwalski, gdański, starogardzki, trójmiejski, elbląski, ełcki i olsztyński, a także dwa regiony przyległe: śląski i białostocki, a ze strony rosyjskiej teren Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej⁷⁰. Głównym celem programu jest wsparcie współpracy polsko-rosyjskiej w wymiarze społecznym, środowiskowym, gospodarczym oraz instytucjonalnym i „stworzenie strefy stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu”⁷¹. W dokumencie założono następujące osie priorytetowe: 1/współpraca na rzecz zachowania dziedzictwa historycznego, przyrodniczego i kulturowego oraz rozwój ekonomiczny obszaru przygranicznego; 2/kooperacja na rzecz

⁶⁸ *Ibidem*.

⁶⁹ Negocjacje Programu Polska-Rosja 2014-2020 zakończone sukcesem, za: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/wiadomosci/negocjacje-programu-polska-rosja-2014-2020-zakonczone-sukcesem> (21.09.2016).

⁷⁰ Program Polska – Rosja 2014-2020, za: <https://ewt.warmia.mazury.pl/polska-rosja/formularze-i-wnioski> (21.09.2016). Nie podano wielkości terenu objętego programem w km.

⁷¹ Program Polska – Rosja 2014-2020, za: <http://www.powiatgizycki.pl/wp-content/uploads/2015/10/PROGRAM-POLSKA-ROSKA-2014-2020.pdf> (21.09.2016).

czystego środowiska; 3/ zrównoważony transgraniczny transport i komunikacja; 4/wspólne działania w zakresie efektywności i bezpieczeństwa granic⁷². Na realizację priorytetów zaplanowano budżet w wysokości 61,9 mln euro z czego 41,3 mln euro ze środków Unii Europejskiej a 20,6 mln euro z budżetu Federacji Rosyjskiej. Przewidziano realizację projektów inwestycyjnych oraz miękkich.

W ostatnim kwartale 2016 r. Komisja Europejska udostępniła czwartą wersję roboczą Programu Litwa – Rosja 2014-2020. Do końca sierpnia strony nie podjęły dyskusji na temat realizacji i znajdowały się w fazie poszukiwania partnerów. Łączny obszar terenu objętego programem to 55 587 km². Objął on z Litwy okręgi: Kłajpedę, Mariampol, Taurogi, Olitę, Kowno, Telsze, Szawle oraz Obwód Kaliningradzki z Federacji Rosyjskiej. Do priorytetów zaprezentowanych w czwartej wersji programu należą: 1/przywrócenie historycznego dziedzictwa narodowego, rozwój kontaktów kulturalnych i turystyki; 2/promocja integracji społecznej w edukacji, usługach 3/współpraca władz lokalnych 4/ bezpieczeństwo i zarządzanie granicami. Łączny budżet indykatywny wyniósł 30. 428 mln euro z czego współfinansowanie Federacji Rosyjskiej przewidziano na ponad 9 mln euro⁷³.

Zakończenie

Od rozpadu ZSRR t.j. od początku lat 90. XX w. Unia Europejska wspierała przemiany społeczno-gospodarcze w państwach b. ZSRR w tym Federacji Rosyjskiej. To właśnie jej, w Programie TACIS, przyznano 40 % środków, które zostały wydane w sektorze bezpieczeństwa jądrowego i ochrony środowiska, restrukturyzacji i rozwoju sektora przedsiębiorstw, reformie administracji państwowej, rolnictwie, rozwoju nowych źródeł energii, transporcie, opiece zdrowotnej, oświacie i telekomunikacji. Pomimo surowej oceny zrealizowanego programu w której cele TACIS w Rosji uznano za mało precyzyjne, podkreślenia małej znajomości warunków rosyjskich w których realizowano projekty, długich terminów realizacji i braku ewaluacji, Unia Europejska kontynuowała pomoc finansową dla Rosji. We wprowadzonym od 1 stycznia 2007 r., w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, Europejskim Instrumencie Partnerstwa i Sąsiedztwa założono wsparcie: 1/reform politycznych, gospodarczych, społecznych, rozwój regionalny i lokalny oraz uczestnictwo w programach w dwóch perspektywach czasowych: 2007-2013 i 2014-2020. W perspektywie czasowej 2007-2013 zrealizowano pięć programów. W opublikowanych raportach

⁷² *Ibidem.*

⁷³ Programme Russia – Lithuania 2014-2020, za:
http://www.enicbc.eu/lr/data/public/uploads/2015/09/d1_ltru_draft_4_20150603.pdf (21.09.2016).

ewaluacyjnych Trybunał Obrachunkowy podkreślił liczne niedociągnięcia i mankamenty w zrealizowanych programach. W ocenie Programu Koło Arktyczne – Rosja znalazło się twierdzenie o słabości celów, częściowej realizacji niektórych projektów. W ewaluacji Programu Karelia – Rosja zapisano, iż nie udało się stworzyć wspólnej wizji regionu, zrealizować wspólnych inwestycji. Barrierami współpracy pomiędzy Federacją Rosyjską i Finlandią były skomplikowane procedury administracyjne w Rosji i niedostateczna znajomość języka angielskiego przez stronę rosyjską. W raportach ewaluacyjnych po Programach: Estonia – Łotwa – Rosja i Litwa – Polska – Rosja, zapisano, iż nakreślone zdania są niezwykle ambitne i nie mogą być osiągnięte w krótkim okresie czasu. Po zakończonym Programie Południowo-Wschodnia Finlandia – Rosja do końca września 2016 r. nie opublikowano wyników ewaluacji. Mimo błędów i niedociągnięć odnotowanych w ocenie programów realizowanych z udziałem Federacji Rosyjskiej, Unia Europejska zdecydowała o kontynuacji w perspektywie czasowej 2014-2020 trzech programów: Koło Arktyczne – Rosja, Karelia – Rosja, Południowo-Wschodnia Finlandia – Rosja, oraz otwarciu czterech nowych programów: Estonia – Rosja, Łotwa – Rosja i Litwa – Rosja oraz Polska – Rosja.

Streszczenie

Od początku lat 90. XX w. do 2006 r. Unia Europejska wspierała przemiany społeczno-gospodarcze w państwach b. ZSRR w tym Federacji Rosyjskiej, najpierw przy pomocy Programu TACIS. Pomimo bardzo krytycznej oceny zrealizowanego programu, w której cele uznano za mało precyzyjne, podkreślono słabą znajomość warunków w których realizowano projekty, przedłużających się terminów wykonania niektórych projektów i braku ewaluacji, Unia Europejska kontynuowała pomoc finansową dla Rosji od stycznia 2007 r. w ramach Europejskiego Instrumentu Partnerstwa i Sąsiedztwa. Przy pomocy jego środków założono wsparcie: reform politycznych, gospodarczych, społecznych, rozwój regionalny i lokalny w programach realizowanych w dwóch perspektywach czasowych: 2007-2013 i 2014-2020. Ewaluacja programów realizowanych w latach 2007-2013 wykazała sporo uchybień w realizacji projektów. Unia Europejska zdecydowała jednak o kontynuacji z udziałem Rosji w latach 2014-2020 programów: Koło Arktyczne – Rosja, Karelia – Rosja, Południowo- Wschodnia Finlandia – Rosja oraz otwarciu czterech nowych programów: Estonia – Rosja, Łotwa – Rosja i Litwa- Rosja oraz Polska – Rosja.

Słowa kluczowe:

Federacja Rosyjska, Unia Europejska, TACIS,

Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa, Programy Unii Europejskiej

Key words:

Russian Federation, European Union, TACIS,
European Neighbourhood and Partnership Instrument, European Union Programs

Bibliografia:

1. En Avaluation of the Tacis Country Programme in Russia. Financial SyntheticRapport, za: http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/tacis/951500_synth_en.pdf (15.09.2016).
2. Estonia, Latvia, Russia, cross border cooperation Programme within European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-2013, za: <http://www.estlatrus.eu/eng/home> (20.09.2016).
3. *EU Assistance to Russia*, za: <file:///C:/Users/wzie/AppData/Local/Temp/15%20Russia%20UE.htm> (12.09.2016).
4. Ex post evaluation of the Karelia ENPI CBC Programme 2007-2013, za: <http://www.kareliacbc.fi/wp-content/uploads/sites/3/2014/05/Annex-7.-Karelia-ENPI-CBC-ex-post-evaluation.pdf> (19.09.2016).
5. http://estlatrus.eu/uploaded_files/LV-RUS%20Programme/LV-RU_EC_APPROVED_181215.pdf (21.09.2016).
6. Joint Operational Programme of Estonia – Russia Estonia-Russia Cross-Border Cooperation Programme 2014-2020, za: http://www.estlatrus.eu/uploaded_files/EST-RUS/Adopted%20JOP_EE-RU_2014-2020.PDF (20.09.2016).
7. Kahila P., Frisch M., Zimin D., Sillanpaa K., Alander T., Ewaluation of the Kolarctic NERI CBC Programme 2007-2013, za: http://www.kolarcticenpi.info/c/document_library/get_file?folderId=1572186&name=DLFE-29657.pdf (20.09.2016).
8. Karelia CBC ENPI CBC Programme 2007-2013, za: <http://www.kareliaenpi.eu> (19.09.2016).
9. Karelia CBC, Joint Operational Programme 2014-2020, za: http://www.kareliacbc.fi/wp-content/uploads/sites/3/2016/02/JOP-Karelia-CBC-17_12.pdf (20.09.2016).
10. Latvia – Russia Cross Border Cooperation Programme – 2014-2020.
11. Lithuania – Poland – Russia Programme 2007-2013, za: <http://www.lt-pl-ru.eu/pl,1,39> , http://www.lt-pl-ru.eu/upload/en/1_EN_annexe_acte_autonome_part1_v1.pdf (21.09.2016).

12. National Indicative Programme, Russian Federation, 2004-2006 (TACIS 99/2000), za: https://eeas.europa.eu/delegations/russia_en (19.09.2016).
13. Negocjacje Programu Polska – Rosja 2014-2020 zakończone sukcesem, za: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/wiadomosci/negocjacje-programu-polska-rosja-2014-2020-zakonczone-sukcesem> (21.09.2016).
14. Nikitina L., *Program TACIS w Federacji Rosyjskiej – uwarunkowania, wdrażanie, mechanizm funkcjonalny, efektywność*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2013, nr 7.
15. Partner Search Forum within Estonia – Russia CBC Programme was held on 7-8 September 2016 in St. Petersburg, za: <http://www.estoniarussia.eu/partner-search-forum-within-estonia-russia-cbc-programme-was-held-on-7-8-september-2016-in-st-petersburg> (21.09.2016).
16. Program Polska – Rosja 2014-2020, za: <https://ewt.warmia.mazury.pl/polska-rosja/formularze-i-wnioski> (21.09.2016).
17. Programme Russia – Lithuania 2014-2020, za: http://www.enicbc.eu/lr/data/public/uploads/2015/09/d1_ltru_draft_4_20150603.pdf (21.09.2016).
18. Raszkowski A., *Program TACIS w państwach postsowieckich*, „Ekonomia” 2011, nr 16.
19. Revised Annex 3 to the Lithuania – Poland – Russia Cross-Border Cooperation Programme 2007-2013, za: <http://www.lt-pl-ru.eu/news.php> (21.09.2016).
20. *Rosja chce pozwać EBOR*, za: <http://www.pb.pl/4581769,17861,rosja-chce-pozwac-eboir> (15.09.2016).
21. Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, za: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=URISERV%3Ar17101> (19.09.2016).
22. South-East Finland – Russia CSB Programme 2014-2020, za: <http://www.southeastfinrusnpi.fi/programming-2014-2020> (20.09.2016).
23. Стенограмма Cross border cooperation, za: http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/cross-border-cooperation/index_en.htm (16.09.2016).
24. Szmidt P., *Wybrane aspekty stosunków Rosja – Unia Europejska*, <http://www.psz.pl/117-polityka/przemyslaw-szmidt-wybrane-aspekty-stosunkow-rosja-unia-europejska> (19.09.2016).
25. TACIS, za: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-92-54_en.htm (16.09.2016).
26. The Kolargic ENPI CBC Programme 2014-2020, za: http://www.kolarcticenpi.info/c/document_library/get_file?folderId=3116974&name=DLFE-29570.pdf (20.09.2016).

Wpływ ograniczeń handlowych wprowadzonych przez Rosję na handel produktami rolno-spożywczymi w Unii Europejskiej

Wstęp

Przyczyny i zasadność prowadzenia polityki handlowej były przedmiotem zainteresowań wielu pokoleń ekonomistów od czasów Adama Smitha⁷⁴. Przedstawiciele nurtu ekonomii klasycznej są zwolennikami wolnego handlu, upatrując w nim swoistego ideału systemu gospodarczego. Interwencja państwowa poprzez mechanizmy polityki handlowej jest nie tylko nieużyteczna, ale również szkodliwa z punktu widzenia państwa. W praktyce gospodarczej, koncepcja w pełni wolnego handlu jest jednak nierealna, a zwolennicy zastosowania protekcji w handlu międzynarodowym zwracają uwagę, że kraj może odnieść korzyści z zastosowania barier handlowych⁷⁵. Ponadto, wyniki wielu badań dotyczących wpływu wymiany międzynarodowej na wzrost gospodarczy w skali globalnej pozostają bez jasnej konkluzji potwierdzającej istnienie takich zależności⁷⁶.

Zwolennicy aktywnej polityki handlowej często uzasadniają potrzebę jej prowadzenia powołując się na argumenty przekonujące, że bariery w wymianie mają pozytywny wpływ na dobrobyt kraju. Krugman, Obstfeld i Melitz zwracają uwagę, że w niektórych przypadkach argumenty te są słuszne⁷⁷. Według zwolenników stosowania barier handlowych uzasadnieniem dla ich zastosowania jest koncepcja niedoskonałości rynku, których źródłami mogą być m.in. efekty zewnętrzne, asymetria informacji, zawodność konkurencji, a także

⁷⁴ Analizy przyczyn prowadzenia wymiany handlowej były już przed Adamem Smithem przedmiotem badań merkantylistów. Por. np. Bossak J., *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki polskiej – ujęcie instytucjonalne*, [w:] *Konkurencyjność gospodarki polskiej a rola państwa przed akcesją do Unii Europejskiej* H. Podedworny, J. Grabowiecki, H. Wnorowski (red.), Białystok 2000, str. 19-37; Cho D. S., Moon H. C., *From Adam Smith to Michael Porter. Evolution of competitiveness theory*, Asia-Pacific Business Series vol. 2, Singapore 2000.

⁷⁵ Rynarzewski T., *Strategiczna polityka handlu międzynarodowego*, Warszawa 2005, str. 18-49.

⁷⁶ Podkaminer L., *Has trade been driving global economic growth?* “NBP Working Paper” 2016, no. 251, NBP Economic Institute, Warsaw.

⁷⁷ Krugman P.R., Obstfeld M., Melitz M.J., *International Economics. Theory & Policy*. 9th edition, Boston 2012, str. 224-234.

zawodność wynikająca z istnienia dóbr publicznych⁷⁸. Koncepcja ta towarzyszy również często dyskusjom na temat zasadności stosowania mechanizmów polityk rolnych wspierających wytwarzanie żywności i rodzimych producentów⁷⁹.

W dniu 7 sierpnia 2014 r. władze Federacji Rosyjskiej nałożyły embargo na przywóz na teren Rosji niektórych produktów rolno-spożywczych pochodzących z terenu Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych Ameryki, Kanady, Australii i Norwegii⁸⁰. Ograniczenia początkowo miały obowiązywać przez okres jednego roku, jednak kolejne rozporządzenie przedłużyło ich termin do 5 sierpnia 2016 r.⁸¹. W dniu 25 maja 2016 r. zakaz importu niektórych produktów rolno-spożywczych został przedłużony – z niewielką modyfikacją wykazu objętych nim grup towarowych – do końca 2017 r.⁸² Wprowadzenie zakazu wwozu niektórych produktów rolno-spożywczych z USA, Unii Europejskiej, Australii i Królestwa Norwegii władze rosyjskie od samego początku uzasadniały potrzebą zwiększenia stopnia samowystarczalności żywnościowej⁸³, a w tym celu – rozwoju kluczowych branż sektora i zwiększenia ich produktywności.

Celem niniejszego opracowania jest analiza, na ile wprowadzone przez Federację Rosyjską ograniczenia w imporcie na teren tego kraju miały wpływ na zmiany w handlu produktami rolno-spożywczymi w Unii Europejskiej. Analiza opierać się będzie wyłącznie na ocenie czynników ekonomicznych, wyłączając spod rozważań czynniki polityczne czy społeczne, które i tak – w opinii autorki – pośrednio znajdują odzwierciedlenie w wynikach ekonomicznych. W pracy wykorzystano przede wszystkim dane statystyki masowej – zarówno z Unii Europejskiej (Eurostat), jak i statystyki Federacji Rosyjskiej (Rosstat) i instytucji międzynarodowych.

Opracowanie zostało podzielone na cztery części merytoryczne. W pierwszej z nich przedstawiono analizę sytuacji makroekonomicznej w Unii Europejskiej i Rosji w latach

⁷⁸ Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2003, str. 90-98.

⁷⁹ Por. Stiglitz J., *Some theoretical aspects of agricultural policies*, "The World Bank Research Observer" 1987, vol. 2, no. 1 (Jan. 1987), str. 43-60.

⁸⁰ Rozporządzenie Rządu Federacji Rosyjskiej z dnia 7 sierpnia 2014 r. nr 778 o działaniach związanych wykonaniem Dekretu Prezydenta Federacji Rosyjskiej nr 560 z dnia 6 sierpnia 2014 r. „W sprawie stosowania niektórych specjalnych środków gospodarczych w celu zapewnienia bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej”, tłumaczenie robocze, za: https://www.mr.gov.pl/media/14665/Rozporzadzenie_nr_778_z_7082014-tlumaczenie_robotcze.pdf (18.09.2016).

⁸¹ Rozporządzenie Rządu Federacji Rosyjskiej z dnia 25 czerwca 2015 r. nr 625 „O wprowadzeniu zmian do Uchwały Rządu FR Nr 778 z dnia 7 sierpnia 2014 r., za: https://www.mr.gov.pl/media/14669/Zalacznik_Rozporzadzenie_nr_625_z_dnia_25_06_2015_tlumaczenie_robotcze.pdf (18.09.2016).

⁸² <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201606010004?index=0&rangeSize=1> (18.09.2016).

⁸³ Financial Times, za: <https://www.ft.com/content/776c7c6a-2782-11e4-ae44-00144feabdc0> (21.09.2016).

2010-2015 z uwzględnieniem prognoz do końca 2017 r.. W części drugiej przedstawiono wyniki handlu produktami rolno-spożywczymi pomiędzy Unią Europejską a Rosją przed wprowadzeniem ograniczeń. W części trzeciej zaprezentowano wyniki i zmiany handlu produktami rolno-spożywczymi pomiędzy Unią Europejską i Rosją po wprowadzeniu embarga. Całość kończy podsumowanie wraz z wnioskami.

Sytuacja makroekonomiczna w Unii Europejskiej i w Rosji w latach 2010-2015 z prognozą do końca 2017 r.

Kryzys finansowy, którego pierwsze symptomy w gospodarce światowej pojawiły się w połowie 2007 r. okazał się dotkliwy dla całej gospodarki światowej. Przekształcił się on niestety w globalną recesję⁸⁴, a wiele krajów wciąż znajduje się pod wpływem wywołanych nim niekorzystnych czynników ekonomicznych.

Recesja, w jaką weszła w 2008 i 2009 roku gospodarka światowa była pierwszą od czasów II wojny światowej i pierwszą o tak dużej skali w historii gospodarczej świata. Jej skutki były odczuwalne na wszystkich kontynentach, głównie ze względu na coraz większy stopień integracji gospodarek krajowych ze sobą i postępującą globalizację. Produkt światowy brutto w 2009 r. zmalał o 0,9%, a w porównaniu do wyniku z 2007 r. był o 5,8 punktów procentowych niższy⁸⁵.

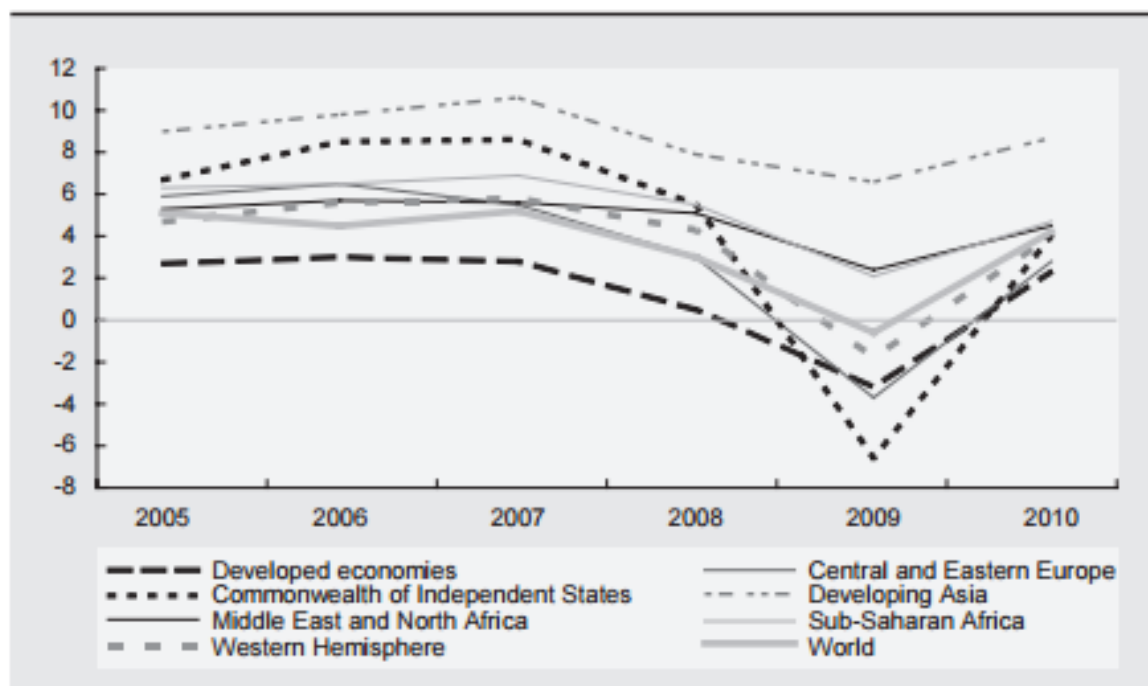
Stopień, w jakim gospodarki w różnych częściach świata zostały dotknięte przez kryzys był oczywiście różny. Według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego, w krajach rozwijających się – szczególnie we wschodzących gospodarkach azjatyckich – mimo odczuwalnego spadku dynamiki PKB jego poziom wciąż wzrastał. Natomiast w krajach rozwiniętych gospodarki skurczyły się w 2009 r. przeciętnie o około 3,4%, a w strefie euro spadek realnego PKB wyniósł 4,5%. W tym samym roku kraje Wspólnoty Niepodległych Państw odnotowały aż 6,8% spadek produktu krajowego. Tak duży spadek PKB w krajach WNP wynikał z obniżenia PKB w Rosji o 7,8 %⁸⁶.

⁸⁴ Dullien S., Kotte D.J., Márquez A., Priewe J. (red.). *The financial and economic crisis of 2008-2009 and developing countries*, UNCTAD i Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin, New York/Geneva 2010; Ferguson N., *Potęga pieniądza. Finansowa historia świata*, Warszawa 2010, str. 10-15.

⁸⁵ Dullien S., Kotte D.J., Márquez A., Priewe J. (red.), *The financial and economic...*, op. cit.

⁸⁶ IMF, 2016. World Economic Outlook 2016. Subdued Demand: Symptoms and Remedies, October.

Rysunek 1. Dynamika PKB na świecie w latach 2005-2010.



Source: IMF, 2010.

Note: Country categories are those used by the IMF.

a Data for 2010 are estimates.

Źródło: *The financial and economic crisis of 2008-2009 and developing countries*, S. Dullien, D.J. Kotte, A. Márquez, J. Priewe (red.), UNCTAD i Hochschule für Technik und Wirtschaft Berlin, New York/Geneva 2010.

W latach 2010-2012 PKB Rosji zwiększał się w tempie około 4 p.p. rocznie. W 2013 r. tempo wzrostu gospodarczego w tym kraju wyniosło 1,3%, a w kolejnym roku – tylko 0,7%. W 2015 r. stopa wzrostu światowego produktu brutto obniżyła się do 3,1% w porównaniu z 3,4% notowanym w 2014 r. O ile kraje UE notowały w 2015 r. około 2% wzrost PKB, o tyle w Rosji nastąpiło spowolnienie gospodarcze. Produkt krajowy w tym kraju zmniejszył się o 3,7% w porównaniu do roku poprzedniego.⁸⁷

W 2015 r. Rosja tworzyła 3,3% światowego produktu brutto. Mieszkańcy Rosji stanowili 2% światowej populacji ludności, a udział tego kraju w tworzeniu światowego eksportu wyniósł 1,9%⁸⁸. Rozmiar gospodarki rosyjskiej sprawia, że niekorzystne zmiany w niej zachodzące mają wpływ na sytuację innych krajów i regionów świata. Tylko w I kwartale 2016 r. gospodarka rosyjska skurczyła się o 1,2% w porównaniu z analogicznym okresem roku poprzedniego. Spowolnienie gospodarcze w Rosji, którego źródłem jest również

⁸⁷ IMF, 2016. *World Economic Outlook 2016...*, *op. cit.* oraz Kotyński J., *Koniunktura i handel światowy*, 2016, za: http://ibrkk.pl/id/370/Juliusz_Kotyński (06.10.2016).

⁸⁸ Kotyński J., 2016. *Koniunktura...*, *op. cit.*

obniżenie cen ropy naftowej, przeniosło się na cały region Europy i Azji Środkowej, co spowodowało, że tempo wzrostu gospodarczego obniżyło się z 1,8% w 2014 r. do 0,1% w 2015 r.⁸⁹.

Prognozy sytuacji w gospodarce światowej nie zwiastują znaczącej poprawy w 2016 r. Gospodarka rosyjska skurczy się prawdopodobnie o 0,8%, a przewidywany wzrost PKB w Europie i Azji Środkowej wyniesie około 1,2%. Dalszy wzrost tempa rozwoju spodziewany jest dopiero wtedy, gdy gospodarki Rosji i Ukrainy ponownie wrócą na ścieżkę wzrostu, co powinno nastąpić w latach 2017-18⁹⁰. Projekcje MFW wskazują, że PKB Rosji w 2017 roku wyniesie około 1%, zaś Ukrainy – 2,5 %.

Obserwowane zmiany sytuacji gospodarczej w Rosji nie pozostały bez wpływu na sytuację gospodarstw domowych. Dane m.in. Rosstat wskazują, że pogorszeniu uległa sytuacja na rynku pracy, a dochody realne Rosjan spadły. W 2015 r. dochód realny per capita w Rosji był o 4% niższy niż rok wcześniej, podczas gdy w latach 2010-2013 rósł w tempie około 1-5% rocznie (por. tab. 1). Jednocześnie, choć wartość bieżącej konsumpcji finalnej wyrażonej w cenach bieżących w latach 2010-2015 rosła, to jej udział w PKB w 2015 r. był niższy niż w roku poprzednim. Nie bez wpływu pozostawała tu wysoka inflacja, która według szacunków MFW w 2015 roku wyniosła 15,5%.

Tabela 1. Podstawowe wskaźniki dotyczące zmian konsumpcji w Federacji Rosyjskiej w 2005 roku oraz w latach 2010-2015.

	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Bieżąca konsumpcja finalna gospodarstw domowych w cenach bieżących w mld rubli	12 455	27 962	35 100	39 807	44 053	48 105	50 241
% PKB	57.3	59.8	58.8	59.4	61.8	61.6	60.9
zmiana roczna (rok poprzedni=100)	110.8	104.3	105.8	105.9	103.5	101.3	91.3
na mieszkańca w rublach	86 784	195 744	245 521	277 981	306 971	329 284	343 190
Przeciętny dochód rozporządzalny na osobę (miesięcznie)	8 088	18 958	20 780	23 221	25 928	27 767	30 225
Realny dochód rozporządzalny per	112	106	100	105	104	99	96

⁸⁹ Global Economic Prospects, Europe and Central Asia, June 2016.

⁹⁰ *Ibidem*.

capita w stosunku do poprzedniego roku							
---	--	--	--	--	--	--	--

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Russian Federation Federal State Statistics Service, za: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/en/main/ (18.09.2016).

Zmiany, szczególnie w sferze kondycji ekonomicznej gospodarstw domowych, istotnie wpływają na rynek żywności. W przypadku Rosji ma to wymiar szczególny, gdyż żywność wciąż stanowi ważną część wydatków rosyjskich gospodarstw domowych, a jej udział w budżetach wzrósł z 36% w 2009 r. do 39% w 2013 r. i wynosił więcej, niż w Indiach (32%), Chinach (30%), Wielkiej Brytanii (13%) czy Stanach Zjednoczonych (9%)⁹¹. Ponadto, według FAO, w niektórych grupach surowców rolnych (warzywa, owoce, mleko) produkcja krajowa w Rosji w 2014 roku nie zapewniała zaspokojenia popytu na rynku wewnętrznym⁹². Jeśli również dodamy, że marże w handlu zagranicznym są na ogół wyższe niż marże w obrocie krajowym (co ma wpływ na ceny żywności importowanej w kraju docelowym), to nie dziwi fakt, że władze Federacji Rosyjskiej wprowadzenie ograniczeń handlowych argumentowały głównie potrzebą zwiększenia stopnia samowystarczalności żywnościowej⁹³, co miało nastąpić poprzez wsparcie rozwoju kluczowych branż sektora i zwiększenie ich produktywności.

Wyniki handlu produktami rolno-spożywczymi pomiędzy krajami Unii Europejskiej a Federacją Rosyjską przed wprowadzeniem embarga

W 2014 roku import produktów rolno-spożywczych do Rosji osiągnął wartość blisko 29 mld USD. Oznacza to, że w latach 2000-2014 wzrósł on blisko sześciokrotnie z poziomu 4,9 mld USD. W tym samym czasie w większym jeszcze stopniu wzrósł eksport produktów rolno-spożywczych, z 0,8 mld USD w 2000 roku do 11,6 mld USD w 2014 roku, głównie dzięki poprawie efektywności produkcji i wykorzystania posiadanych zasobów⁹⁴. Mimo podjętych wysiłków, Rosja pozostała dużym światowym importerem netto żywności.

⁹¹ Komisja Europejska, 2015. World food consumption patterns-trends and drivers. EU Agricultural Markets Briefs no. 6, June.

⁹² FAO, FAO Statistical Pocketbook 2015, wyd. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome 2015

⁹³ "Financial Times", *op. cit.*

⁹⁴ FAO, 2015. World..., *op. cit.*

Tabela 2. Wartość eksportu produktów rolno-spożywczych do krajów trzecich i do Rosji w 2013 r. według kraju członkowskiego UE

Kraj członkowski	Wartość eksportu do krajów trzecich w mln EUR	Wartość eksportu do Rosji	Udział Rosji w eksporcie do krajów trzecich
Litwa	2 273	1 374	60%
Polska	4 516	1 267	28%
Niemcy	15 463	1 649	11%
Holandia	16 787	1 551	9%
Dania	6 250	627	10%
Hiszpania	8 622	572	7%
Belgia	5 059	558	11%
Finlandia	1 456	464	32%
Francja	21 295	759	4%
Włochy	11 231	705	6%
Grecja	1 682	158	9%
Austria	2 265	247	11%
Węgry	1 183	266	22%
Irlandia	2 722	216	8%
Łotwa	989	628	63%
Estonia	329	228	69%
Wielka	8 800	148	2%
Szwecja	2 096	107	5%
Portugalia	1 648	48	3%
Rep. Czeska	535	96	18%
Cypr	109	12	11%
Słowenia	355	34	10%
Bulgaria	1 377	56	4%
Chorwacja	591	16	3%
Słowacja	125	32	26%
Luksemburg	39	8	21%
Rumunia	2 141	42	2%
Malta	95	0	0%
EU-28	120 027	11 864	10%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat, 2014. EU agri-food exports to Russia, za: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/russian-import-ban/pdf/eu-exports-to-russia_en.pdf (22.11.2016).

Do sierpnia 2014 roku znacząca część rosyjskiego importu żywności trafiała na ten rynek z krajów członkowskich Unii Europejskiej. W 2013 roku – ostatnim, w którym w całości nie obowiązywał zakaz importu do Rosji wybranych produktów żywnościowych – kraje Unii Europejskiej dostarczyły na rynek rosyjski produkty rolno-spożywcze o wartości 11,9 mld EUR⁹⁵. Udział Rosji w handlu zagranicznym żywnością z UE wyniósł 10%, choć

⁹⁵ Eurostat, 2014. EU agri-food exports to Russia, za:

był oczywiście zróżnicowany według krajów, a szczegółowe dane w tym zakresie zawarto w Tabeli nr 2.

Największy udział pod względem wartości eksportu produktów rolno-spożywczych z Unii Europejskiej na rynek rosyjski w 2013 roku miały Niemcy i Holandia, które wyeksportowały do Rosji produkty o wartości po około 1,6 mld EUR. W obu przypadkach stanowiło to około 13-14% wartości eksportu produktów rolno-spożywczych z UE do Rosji. W dalszej kolejności do Rosji swoje produkty eksportowały Litwa (około 1,4 mld EUR) i Polska (1,3 mld EUR), których udział w unijnym eksporcie żywności do Rosji wyniósł odpowiednio 12% i 11%.

Analizy udziału Rosji w eksporcie produktów rolno-spożywczych z UE do krajów trzecich z poszczególnych krajów potwierdzają, że kraje unijne w różnym stopniu były powiązane z rosyjskimi odbiorcami żywności. W 2013 roku dla niektórych krajów członkowskich Rosja była kluczowym partnerem w handlu produktami rolno-spożywczymi, dla niektórych jej udział w eksporcie żywności poza UE był znikomy, a Malta nie prowadziła wymiany handlowej w zakresie żywności z Rosją. Największe powiązania w zakresie handlu produktami rolno-spożywczymi z Rosją występowały w Estonii, która na teren Federacji wysyłała 69% swojego wywozu produktów rolno-spożywczych do krajów trzecich. W niewiele mniejszym stopniu te zależności były obserwowane w przypadku Łotwy (63%) i Litwy (60%). Do Rosji trafiało również 32% fińskiego eksportu produktów rolno-spożywczych do krajów trzecich oraz 28% polskiego eksportu tych produktów.

W strukturze eksportu produktów rolno-spożywczych widoczna jest duża koncentracja. Najważniejszą grupą towarową wywożoną z UE do Rosji były niezmiennie owoce, które w latach 2011-2013 stanowiły przeciętnie 9,1% wartości eksportu tego asortymentu. Wartość eksportu tych produktów do Rosji wynosiła w tym okresie przeciętnie 1,04 mld EUR rocznie. Kolejną grupą towarową pod względem udziału w eksporcie z UE do Rosji były sery dojrzewające. W latach 2011-2013 wartość ich wywozu do Rosji wynosiła przeciętnie 0,89 mld EUR i stanowiła 8,3% wartości eksportu produktów rolno-spożywczych z UE do Rosji. W latach 2011-2013 na rynek rosyjski wysyłano również z UE mięso wieprzowe, którego średnia wartość wynosiła 0,84 mld EUR rocznie. Z udziałem 8,2% wartości eksportu była to trzecia pod względem ważności grupa towarowa.

Wprowadzenie embarga, zakres i zmiany w eksporcie produktów rolno-spożywczych z UE do Rosji

Rozporządzenie władz Federacji Rosyjskiej z dnia 7 sierpnia 2014 r. objęło kilkadziesiąt pozycji taryfowych z różnych grup towarowych, obejmujących mięso i produkty mięsne, mleko i produkty mleczne, warzywa, owoce oraz niektóre inne produkty spożywcze. Zostały one szczegółowo wskazane w aneksie nr 1 do niniejszego opracowania. Embargo nie objęło produktów przeznaczonych do żywienia niemowląt.

Już 20 sierpnia 2014 r. władze rosyjskie z zakazu wyłączyły narybek pstrąga i troci oraz młode ostrygi i małże. Spośród produktów mleczarskich w 2015 r. wyłączono z zakazu specjalne mleko bezlaktozowe i specjalne bezlaktozowe produkty mleczne przeznaczone dla dietetycznego żywienia leczniczego i profilaktycznego. Zakazem objęto jednak produkty z grupy towarowej 1901 90 990 0 – spożywcze lub gotowe produkty wytworzone według technologii produkcji sera i zawierające 1,5% i więcej tłuszczu mlecznego⁹⁶.

W dniu 27 maja 2016 r. Rząd Federacji Rosyjskiej wydanym rozporządzeniem przedłużył embargo do końca 2017 r. Jednocześnie dopuszczono import następujących produktów na terytorium Rosji: zamrożonego mięsa z bydła, świeżego, schłodzonego lub mrożonego mięsa i podrobów jadalnych z drobiu, warzyw (suszonych, całych, ciętych na kawałki, w plasterkach, kruszonych lub w proszku, ale nieprzetworzonych) oraz mrożonych warzyw (surowych lub gotowanych w wodzie lub na parze), pod warunkiem, że produkty te są przeznaczone do produkcji żywności dla niemowląt. Celowość takiego wwozu ma być określana przez Ministerstwo Rolnictwa FR i odbywać się na zasadach i w rozmiarach przez nie określonych.

Z perspektywy dwóch lat obowiązywania zakazu przywozu wybranych produktów rolno-spożywczych należy zauważyć, że wartość eksportu tych grup towarowych z UE do Rosji uległa obniżeniu o blisko ½. W 2015 roku wartość eksportu produktów rolno-spożywczych do Rosji z UE wyniosła 5,6 mld EUR, co stanowiło 4,3 % wartości eksportu tych produktów z krajów Unii Europejskiej na rynki krajów trzecich. Mimo to rynek rosyjski pozostał ważnym, czwartym rynkiem zbytu dla unijnych produktów rolno-spożywczych.

⁹⁶ *Ograniczenia importu Federacji Rosyjskiej*, wyd. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2015.

Tabela 3. Wartość eksportu produktów objętych embargiem z UE-28 na rynki krajów trzecich oraz ich udział w eksporcie do Rosji.

Kraj członkowski	Wartość eksportu produktów objętych	Udział Rosji w eksporcie produktów objętych	Udział produktów objętych embargiem w eksporcie
Litwa	922	67%	41%
Polska	840	66%	19%
Niemcy	594	36%	4%
Holandia	523	34%	3%
Dania	341	54%	5%
Hiszpania	326	57%	4%
Belgia	281	50%	6%
Finlandia	274	59%	19%
Francja	233	31%	1%
Włochy	163	23%	1%
Grecja	114	72%	7%
Austria	104	42%	5%
Węgry	78	29%	7%
Irlandia	70	32%	3%
Łotwa	67	11%	7%
Estonia	60	26%	18%
Wielka	21	14%	0%
Szwecja	13	12%	1%
Portugalia	13	28%	1%
Rep. Czeska	12	12%	2%
Cypr	12	96%	11%
Słowenia	10	29%	3%
Bulgaria	8	14%	1%
Chorwacja	7	43%	1%
Słowacja	6	19%	5%
Luksemburg	5	55%	12%
Rumunia	1	3%	0%
Malta	0	0%	0%
EU-28	5 098	43%	4%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurostat, 2014. EU agri-food..., *op. cit.*

Wartość eksportu produktów objętych embargiem z UE w 2013 roku wyniosła 5,1 mld EUR. Udział Rosji w wywozie tych produktów z UE wyniósł 43%, natomiast udział produktów objętych embargiem w skali całego unijnego eksportu produktów rolno-spożywczych do krajów trzecich wyniósł 4%. Wartości te były znacznie zróżnicowane pod względem udziału w eksporcie poszczególnych krajów członkowskich.

Największą wartość eksportu produktów objętych rosyjskim embargiem do krajów trzecich w 2013 roku wykazywała Litwa. Było to 922 mln EUR, co stanowiło 18% unijnego eksportu produktów objętych embargiem. Drugim krajem UE pod względem wartości

eksportu produktów objętych sankcjami była Polska, której wywóz tych produktów do krajów trzecich wyniósł 840 mln EUR i stanowił 16% udziału w wartości wywozu z UE. W dalszej kolejności były to również Niemcy (594 mln EUR) i Holandia (523 mln EUR).

Pod względem udziału Rosji w eksporcie produktów objętych embargiem, największe uzależnienie od rynku rosyjskiego miał Cypr. W 2013 roku Cypryjczycy na ten rynek skierowali aż 96% produktów objętych embargiem. W tym samym czasie Grecja eksportowała na rynek rosyjski 72% produktów objętych embargiem. Bardzo duże znaczenie z punktu widzenia eksportu produktów objętych zakazem przywozu na teren Federacji Rosyjskiej odbiorcy rosyjscy mieli również dla Litwy (69%) oraz Polski (66%), Finlandii (59%). Wydaje się, że w tych trzech ostatnich krajach sytuacja mogła być najtrudniejsza. Udział produktów objętych embargiem w strukturze całego eksportu produktów rolno-spożywczych z tych krajów w 2013 roku na Litwie wyniósł aż 41%, podczas gdy w Polsce i w Finlandii – po 19%.

W konsekwencji wprowadzenia zakazu przywozu wybranych produktów rolno-spożywczych na teren Federacji Rosyjskiej zupełnie ustał eksport do Rosji produktów z trzech najważniejszych wcześniej grup produktów rolno-spożywczych. Według szacunków Komisji Europejskiej, zakaz importu owoców do Rosji w największym stopniu wpływał na: Polskę, Litwę, Hiszpanię, Belgię i Grecję. Z kolei zakaz importu serów dojrzewających odczuli producenci w Holandii, Niemczech, na Litwie i w Finlandii, a mięsa – w Niemczech, Danii i Polsce.

Co więcej, efekt zmniejszenia eksportu nie ograniczył się do asortymentu objętego zakazem, ale dotyczył również produktów nieobjętych sankcjami. Być może zatem słuszne jest przypuszczenie niektórych analityków, że spadek eksportu do Rosji nastąpiłby również bez wprowadzenia embarga, w konsekwencji pogorszenia sytuacji gospodarczej w tym kraju⁹⁷. W 2015 r. w porównaniu do 2014 roku zmniejszył się eksport z Unii Europejskiej znakomitej większości produktów rolno-spożywczych. Spadek odnotowano m.in. w zakresie eksportu do Rosji zbóż, ryżu i przetworów młynarskich – odpowiednio o 21%, 50% i 41% w odniesieniu do roku 2014. Wzrost z kolei nastąpił między innymi w wywozie ziarna kakaowca oraz wyrobów tytoniowych, odpowiednio o 25% i 37%.

⁹⁷ BNP Paribas, *Wpływ ograniczeń handlowych wprowadzonych przez Rosję na sektor rolno-spożywczy w Polsce*, Warszawa 2015.

Wprowadzone embargo było jednym z głównych powodów, które doprowadziły do spadku importu żywności do Rosji w latach 2014 i 2015 i spowodowały, że ten kraj był zmuszony do poszukiwania nowych dostawców dla około 40% ich rolnego importu. Częściowo zapotrzebowanie na produkty żywnościowe, głównie drób i wieprzowinę, zostało zaspokojone przez produkcję krajową. Aby zaspokoić wewnętrzny popyt na produkty objęte embargiem, których krajowa produkcja jest niewystarczająca, Rosja pozyskała nowych dostawców z krajów nieobjętych embargiem. Na wprowadzeniu sankcji w pierwszej fazie embargo w największym stopniu skorzystały kraje byłego Związku Radzieckiego. W 2014 roku w porównaniu do 2013 roku zwiększyły one eksport mięsa do Rosji o 21%, masła – o 86%, owoców cytrusowych – o 25%, przetworów mięsnych o 36%. W zakresie niektórych produktów (np. drób) coraz bardziej znaczącym dostawcą była Brazylia⁹⁸.

Wprowadzone embargo wymusiło również na unijnych producentach żywności konieczność poszukiwania nowych rynków zbytu. W 2015 roku Unia Europejska utrzymała swoją pozycję lidera w światowym eksporcie żywności. Wartość eksportu produktów rolno-spożywczych poza obszar UE wyniosła 129 mld EUR, a nadwyżka netto w handlu żywnością wyniosła – 16 mld EUR. Było to możliwe głównie dzięki zwiększeniu eksportu do krajów, które były dotychczas ważnymi partnerami, tj. do USA (15% unijnego eksportu produktów rolno-spożywczych) i Chin (8%). Ponadto ważnymi odbiorcami unijnego eksportu były Szwajcaria (6%), Japonia i Arabia Saudyjska (po 4%), Norwegia, Hong Kong, Kanada i Turcja (po 3%). Ważnym odbiorcą, mimo wprowadzonych sankcji, była również Rosja z 4% udziałem w eksporcie produktów rolno-spożywczych⁹⁹.

Podsumowanie

Zakaz przywozu na teren Federacji Rosyjskiej produktów żywnościowych z Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych Ameryki, Kanady, Australii i Norwegii spowodował duże zmiany w międzynarodowym handlu rolnym. Z perspektywy Unii Europejskiej Federacja Rosyjska była ważnym partnerem w obrocie, tym samym udział Rosji w unijnym eksporcie do krajów trzecich spadł z 10% w 2013 r. do 4% w 2015 r. Jednak gospodarka rosyjska wciąż odczuwa skutki kryzysu, pogłębionego przez utrzymujące się na światowych rynkach niskie ceny surowców energetycznych, głównie ropy naftowej. Należy więc brać pod

⁹⁸ USDA, 2016. Russian Federation. Food Processing Sector, United States Department of Agriculture, styczeń 2016.

⁹⁹ Komisja Europejska, 2016. Agri-food trade in 2015: China boosts EU exports. Monitoring Agri-trade Policy no. 2016-1, Dyrekcja ds. Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich.

uwagę również fakt, że spadek wymiany handlowej pomiędzy UE a Rosją i tak mógłby nastąpić nawet bez wprowadzenia embarga. Potwierdzają to statystyki wskazujące, że spadek eksportu nastąpił również w zakresie produktów nieobjętych zakazem wwozu.

Kraje członkowskie Unii Europejskiej w różnym stopniu wiązały swój eksport żywności z rynkiem rosyjskim, stąd też naturalne stało się, że producenci produktów rolno-spożywczych we Wspólnocie w różnym stopniu odczuli skutki embarga. Wśród najbardziej dotkniętych były z pewnością republiki bałtyckie i Polska. W 2015 roku Unia Europejska – mimo wprowadzonych zakazów – zwiększyła wartość eksportu żywności do krajów trzecich. Również Rosja pozyskała nowych dostawców produktów żywnościowych i zwiększyła wymianę handlową z innymi partnerami. Mimo to ponowne nawiązanie i odbudowa relacji handlowych w zakresie produktów objętych embargiem mogłyby mieć obustronnie korzystny wpływ i na wsparcie zasługują wszelkie wysiłki zmierzające do zniesienia sankcji.

Streszczenie

Rosja – z populacją liczącą wg FAO 142,5 mln osób – jest ważnym światowym importerem żywności. Przez wiele lat pozostawała ważnym rynkiem zbytu dla żywności z terenu Unii Europejskiej i w 2013 roku do Rosji trafiło blisko 10% unijnego eksportu żywności do krajów trzecich. W sierpniu 2014 r. władze Federacji Rosyjskiej nałożyły embargo na przywóz na teren Rosji niektórych produktów rolno-spożywczych pochodzących z terenu Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych Ameryki, Kanady, Australii i Norwegii. Ograniczenia początkowo zostały nałożone na okres jednego roku, jednak termin ich obowiązywania był już dwukrotnie przedłużany. Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie skutków wprowadzonego embarga dla wymiany handlowej produktami rolno-spożywczymi pomiędzy krajami UE-28 a Rosją z uwzględnieniem podstawowych wskaźników makroekonomicznych w okresie poprzedzającym jego wprowadzenie. Autorka porównuje zróżnicowanie wpływu sankcji na wyniki handlu zagranicznego w poszczególnych branżach sektora rolno-spożywczego oraz w podziale na kraje członkowskie UE. Pracę kończy podsumowanie wraz z wnioskami końcowymi.

Słowa kluczowe:

embargo, sektor rolno-spożywczy, handel produktami rolno-spożywczymi,

handel zagraniczny.

Key words:

embargo, agro-food sector, trade in agri-food products, foreign trade.

Bibliografia:

1. BNP Paribas, 2015. Wpływ ograniczeń handlowych wprowadzonych przez Rosję na sektor rolno-spożywczy w Polsce, Warszawa 2015.
2. Bossak J., *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarki polskiej – ujęcie instytucjonalne*, [w:] *Konkurencyjność gospodarki polskiej a rola państwa przed akcesją do Unii Europejskiej*, H. Podedworny, J. Grabowiecki, H. Wnorowski (red.), Białystok 2000.
3. Cho D. S., Moon H. C., *From Adam Smith to Michael Porter. Evolution of competitiveness theory*, Asia-Pacific Business Series vol. 2, Singapore 2000.
4. Dullien S., Kotte D.J., Márquez A., Priewe J. (red.), *The financial and economic crisis of 2008-2009 and developing countries*, UNCTAD i Hochschule für Technik und Wirtschaft, Berlin, New York/Geneva 2010.
5. Eurostat, 2014. EU agri-food exports to Russia, za: https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/russian-import-ban/pdf/eu-exports-to-russia_en.pdf (22.11.2016).
6. FAO, FAO Statistical Pocketbook 2015, wyd. Food and Agriculture Organization of the United Nations, Rome 2015.
7. Ferguson N., *Potęga pieniądza. Finansowa historia świata*, Warszawa 2010.
8. "Financial Times", za: <https://www.ft.com/content/776c7c6a-2782-11e4-ae44-00144feabdc0> (21.09.2016).
9. Global Economic Prospects, Europe and Central Asia, June 2016.
10. <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201606010004?index=0&rangeSize=1> (18.09.2016).
11. IMF, 2016. World Economic Outlook 2016. Subdued Demand: Symptoms and Remedies, October 2016.
12. Komisja Europejska, 2015. World food consumption patterns-trends and drivers. EU Agricultural Markets Briefs no. 6, June 2016.
13. Komisja Europejska, 2016. Agri-food trade in 2015: China boosts EU exports. Monitoring Agri-trade Policy no. 2016-1, Dyrekcja ds. Rolnictwa Rozwoju Obszarów Wiejskich.
14. Kotyński J., *Koniunktura i handel światowy*, 2016, za: http://ibrkk.pl/id/370/Juliusz_Kotyński (06.10.2016).

15. Krugman P.R., Obstfeld M., Melitz M.J., *International Economics. Theory & Policy*. 9th edition, Boston 2012.
16. *Ograniczenia importu Federacji Rosyjskiej*, wyd. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2015.
17. Podkaminer L., *Has trade been driving global economic growth?*, "NBP Working Paper" 2016, no. 251, NBP Economic Institute, Warsaw.
18. Rozporządzenie Rządu Federacji Rosyjskiej z dnia 7 sierpnia 2014 r. nr 778 o działaniach związanych wykonaniem Dekretu Prezydenta Federacji Rosyjskiej nr 560 z dnia 6 sierpnia 2014 r. „W sprawie stosowania niektórych specjalnych środków gospodarczych w celu zapewnienia bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej”, tłumaczenie robocze, za: https://www.mr.gov.pl/media/14665/Rozporzadzenie_nr_778_z_7082014-tlumaczenie_robocze.pdf, (18.09.2016).
19. Rozporządzenie Rządu Federacji Rosyjskiej z dnia 25 czerwca 2015 r. nr 625 „O wprowadzeniu zmian do Uchwały Rządu FR Nr 778 z dnia 7 sierpnia 2014 r., za: https://www.mr.gov.pl/media/14669/Zalacznik_Rozporzadzenie_nr_625_z_dnia_25_06_2015_tlumaczenie_robocze.pdf (18.09.2016).
20. Russian Federation Federal State Statistics Service, za: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/en/main/ (18.09.2016).
21. Rynarzewski T., *Strategiczna polityka handlu międzynarodowego*, Warszawa 2005.
22. Sawicki J., 2015, za: http://ibrkk.pl/id/342/Janusz_Sawicki (06.10.2016).
23. Stiglitz J., *Ekonomia sektora publicznego*, Warszawa 2003.
24. Stiglitz J., *Some theoretical aspects of agricultural policies*, "The World Bank Research Observer" 1987, vol. 2. no. 1 (Jan. 1987).
25. USDA, 2016. Russian Federation. Food Processing Sector, United States Department of Agriculture, styczeń 2016.

Robert Kłaczyński

Instytut Politologii
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie



Polityka energetyczna Federacji Rosyjskiej wobec państw Unii Europejskiej

Wprowadzenie

Federacja Rosyjska należy do największych eksporterów surowców energetycznych na świecie. Głównym kierunkiem eksportu rosyjskiego gazu ziemnego oraz ropy naftowej niezmiennie od wielu lat pozostaje rynek europejski. Państwa europejskie pomimo zmian dokonujących się w rosyjskiej polityce zagranicznej na rzecz bardziej agresywnej niż miało to miejsce w latach 90. XX wieku strategii nadal postrzegają Federację Rosyjską jako stabilnego a przez to atrakcyjnego eksportera surowców energetycznych. Cześć państw wchodzących w skład Wspólnoty krytykuje jednak zbytne uzależnienie się od rosyjskiego eksportu. Dotyczy to zwłaszcza państw Europy Środkowo-Wschodniej, których zależność od dostaw rosyjskiego gazu ziemnego oraz ropy naftowej wyraźnie przekracza 50% zapotrzebowania tych krajów na surowce energetyczne¹⁰⁰. Postulowanym wyjściem z tak definiowanej rzeczywistości energetycznej ma być dywersyfikacja dostaw gazu ziemnego i ropy naftowej. Proces dywersyfikacji rynku paliw poszczególnych państw Europy Środkowo-Wschodniej jest jednak trudny ze względów organizacyjno-technicznych oraz niezwykle kosztowny. Stąd też państwa te starają się koordynować swoją politykę w oparciu o zasoby finansowe i organizacyjne UE, tak aby ograniczyć koszty dywersyfikacji. Interesy poszczególnych państw są jednak na tyle rozbieżne, iż nie udało się do tej pory wygenerować wspólnej, odpowiadającej wymogom globalnego rynku paliw, polityki energetycznej. Korzyści z takiego stanu rzeczy stają się udziałem rosyjskiego monopolisty. Federacja Rosyjska nie jest jednak

¹⁰⁰ T. Dąbrowski, J. Groszkowski, A. Sadecki, A. Łoskot-Strachota, *Europa Środkowa i Południowo-Wschodnia wobec gazociągu Nord Stream*, za: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-10-14/europa-srodkowa-i-poludniowo-wschodnia-wobec-projektu-nord-stream-2> (16.10.16); M. Kaczmarek, *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 45 – 50.

tylko i wyłącznie beneficjentem sytuacji na europejskim rynku paliw. Zmuszona jest do zmagania się z trudną spuścizną energetyczną własnej gospodarki. Kluczowym problemem rosyjskiego rynku paliw pozostaje jego nadmierny wpływ na gospodarkę państwa. Niemalęjące od lat uzależnienie na linii rynek surowców energetycznych – budżet państwa prowadzi do umacniania się procesów monokulturowych w gospodarce. Przekłada się to na umocnienie ekstensywnego a nie innowacyjnego modelu systemu ekonomicznego państwa. Tak definiowana gospodarcza rzeczywistość czyni z Federacji Rosyjskiej bardziej imperium peryferii niż nowoczesne mocarstwo o aspiracjach globalnych.¹⁰¹

Potencjał energetyczny Federacji Rosyjskiej

Federacja Rosyjska dysponuje największymi na świecie zasobami gazu ziemnego. Wielkość pokładów surowca stanowi według różnych danych od 30 % do 50% globalnych zasobów „błękitnego paliwa”. Zasoby te oblicza się na co najmniej 47,5 bln m³ surowca. Największe pokłady gazu ziemnego znajdują się na Syberii Zachodniej oraz za kręgiem polarnym na Morzu Barentsa. Wśród złóż za kręgiem arktycznym pierwszorzędne znaczenie może mieć złoża sztokmanowskie, którego wydajność szacuje się na 3,2 bln m³. Na Syberii Wschodniej odkryto poważne ilości gazu ziemnego pochodzące z pokładów kowyktyńskich. Pozwala to Federacji Rosyjskiej na utrzymanie a w razie potrzeby zwiększenie produkcji gazu ziemnego.¹⁰² Wielkość rosyjskiego eksportu „błękitnego paliwa” to blisko 180 mld m³ surowca rocznie, z czego na rynek europejski trafia 160 mld m³.¹⁰³ Surowiec jest dostarczany kontrahentom rozbudowanym systemem instalacji oraz w mniejszej ilości drogą morską metanowcami w postaci LNG. W tym ostatnim przypadku dotyczy to jednak krajów

¹⁰¹ B. Karaganow, *Imperium peryferii*, Warszawa 2014.

¹⁰² R. Klaczyński, *Ropa naftowa i gazu ziemny obszaru postradzieckiego. Rola i znaczenie surowców energetycznych w polityce Kremla*, Kraków 2010, s. 37 – 38.

¹⁰³ Kryzys finansowy, którego kolejne odśłony dotknęły gospodarki państw wchodzących w skład UE a co za tym idzie spowolnienie gospodarcze wpłynęło na zmniejszenie ilości zamawianego przez kraje członkowskie surowca. Należy się jednak spodziewać, iż jest to tendencja przejściowa i wraz ze wzrostem gospodarczym nastąpi również wzrost rosyjskiego eksportu surowca. Problemem może się jednak okazać postępujący proces dywersyfikacji dostaw „błękitnego paliwa” do państw Europy Środkowo-Wschodniej. Rosjanie muszą się liczyć z utratą udziału na środkowoeuropejskim rynku gazu ziemnego. *Gazprom zapowiada zwiększenie eksportu gazu do Europy*, za: <http://www.forbes.pl/gazprom-zapowiada-zwiekszenie-eksportu-gazu-do-europy,artykuly,189513,1,1.html> (15.10.16).

W 2015 roku po kilkuletnim regresie Rosjanom udało się zwiększyć eksport gazu ziemnego na europejski rynek „błękitnego paliwa”. W porównaniu do 2014 roku eksport wzrósł o 8%. Dotyczy to jednak grupy państw ściśle współpracujących z firmami rosyjskimi w ramach realizacji projektów produkcji, przesyłu, magazynowania surowca. Wśród nich były: Francja – wzrost o 36,8%, Niemiec 17,1%, Włoch 12,6%, Austria 11,5%, Wielka Brytania 10,2%. Widoczne jest więc wyraźne przełożenie zachodzących w Europie procesów politycznych na funkcjonowanie sektora energetycznego. A. Sumara, *Ile wyniósł eksport rosyjskiego gazu do Europy w 2015 roku*, za: <http://paliwa.inzynieria.com/cat/19/art/46472/ile-wyniosl-eksport-rosyjskiego-gazu-do-europy-w-2015-r> (15.10.16).

azjatyckich. Rynek LNG w Rosji jest bowiem nadal słabo rozwinięty. Władze rosyjskie starają się zwiększyć moce przesyłowe już istniejących instalacji LNG na Sachalinie oraz zrealizować istniejące projekty na nowe terminale gazu skroplonego¹⁰⁴. Wymaga to jednak czasu, środków finansowych oraz nowoczesnych technologii, z których brakiem rosyjski sektor energetyczny musi się uporać w obliczu obowiązujących sankcji¹⁰⁵. Głównym kierunkiem eksportu rosyjskiego gazu ziemnego pozostają niezmiennie państwa wchodzące w skład UE, w przyszłości jednak nie należy wykluczyć możliwości zmiany kierunku przesyłu surowca na rynek azjatycki.

Strategiczne znaczenie dla bilansu budżetowego a co za tym idzie stabilności gospodarczej kraju, posiada rosyjski sektor ropy naftowej. Blisko 8% światowych zasobów „czarnego złota” przypada na rosyjskie złoża tego cennego surowca. Wielkość wydobycia ropy naftowej stanowi blisko 10% całej globalnej produkcji surowca. W 2016 roku sektor energetyczny Federacji Rosyjskiej wydobędzie blisko 520 mln ton ropy naftowej¹⁰⁶. Wielkość potwierdzonych zasobów ropy naftowej szacuje się na 8,2 mld ton. Największe jej zasoby znajdują się na Syberii Zachodniej, Uralu, Tatarstanie, Kaukazie oraz za kręgiem polarnym. Głównym kierunkiem eksportu rosyjskiej ropy naftowej pozostaje rynek europejski. Część ropy naftowej trafia na rynek chiński. W ciągu kilkunastu lat nastąpiła też wyraźna poprawa stanu technicznego infrastruktury przesyłowej ropy naftowej. Powstały nowe ropociągi, terminale przeładunkowe, oraz rafinerie paliw. Zmiany te są sukcesywnie kontynuowane¹⁰⁷.

Potencjał energetyczny państw Unii Europejskiej

Praktycznie wszystkie państwa wchodzące w skład Unii Europejskiej są importerami surowców energetycznych. Pewne zasoby ropy naftowej i gazu ziemnego były jak do tej pory udziałem Wielkiej Brytanii oraz Danii. Zasoby te są jednak na wyczerpaniu. W związku z planowanym wyjściem WB z Unii Europejskiej oraz coraz bardziej prawdopodobną możliwością uzyskania niepodległości przez Grenlandię, w UE nie będzie już podmiotu zdolnego do wywalczenia pełnej niezależności energetycznej.¹⁰⁸ Wydobycie gazu ziemnego

¹⁰⁴ Sz. Kardaś, *Rosja aktywizuje się na rynku LNG*, Analizy OSW, Warszawa 16.01.13; Sz. Kardaś, *Rosnieft planuje ekspansję w sektorze LNG*, Analizy OSW, Warszawa 20.02.13.

¹⁰⁵ S. Fischer, J. Rogoża, *Kolejne sankcje Unii Europejskiej wobec Rosji*, Analizy OSW, Warszawa 06.08.14.

¹⁰⁶ *W Rosji spada produkcja gazu rośnie produkcja ropy*, za: http://nafta.wnp.pl/w-rosji-spada-produkcja-gazu-rosnie-ropy,260519_1_0_0.html (15.10.16).

¹⁰⁷ R. Kłaczyński, *Ropa naftowa...*, op. cit., s. 53 – 54.

¹⁰⁸ *Grenlandia niepodległa? Dania zaniepokojona planami wyspy*, za: <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/444086,grenlandia-oderwie-sie-od-danii-kopenhaga-zaniepokojona.html> (16.10.16); M. Potocki, *Pierwsze złoża ropy i gazu odkryte na Grenlandii*, za: <http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/445562,pierwsze-zloza-ropy-i-gazu-odkryte-na-grenlandii.html> (16.10.16).

w Wielkiej Brytanii nie przekraczało w ostatnich latach 100 mld m³ surowca rocznie. Wystarczało to na pokrycie jedynie własnych potrzeb. Inne kraje wchodzące w skład Wspólnoty takie jak Niemcy (zużycie gazu na poziomie 95 mld m³ przy własnej produkcji 18 mld m³), Włochy (konsumpcja gazu ziemnego na poziomie 79 mld m³, produkcja 12,6 mld m³) wydobywały jedynie niewielkie ilości surowca w związku z czym skazane były na import. Jeszcze gorzej wygląda sytuacja w tej mierze wśród tak zwanych „nowych członków UE”. Wydobycie gazu ziemnego w Polsce mieści się w przedziale 4 mld m³ – 5 mld m³ gazu ziemnego przy konsumpcji sięgającej 14 mld m³ surowca¹⁰⁹. Złoża gazu ziemnego oraz ropy naftowej pozostałych państw wchodzących w skład Wspólnoty są zbyt ograniczone aby zapewnić sobie suwerenność energetyczną a co za tym idzie bezpieczeństwo. Niektóre z państw uzależnione są w blisko 100% od dostaw surowców energetycznych. Przykładem takiego kraju jest Słowacja. Część z państw UE szukając rozwiązań dywersyfikujących rynek „błękitnego paliwa”, w tym również Polska, chciała postawić na produkcję gazu łupkowego¹¹⁰. Nadzieje związane z jego eksploatacją okazały się jednak zbyt wygórowane. Złoża gazu łupkowego zalegające pokłady europejskie są zbyt rozproszone, znajdują się w regionach o dużym stopniu zagęszczenia ludności. Ich eksploatacja jest zdecydowanie mniej opłacalna niż w przypadku amerykańskich czy też kanadyjskich zasobów gazu łupkowego.¹¹¹

Państwa UE nie są zaliczane do grupy producentów „czarnego złota”. Wydobycie ropy naftowej w 2010 roku na obszarze UE wyniosło zaledwie 90 mln ton surowca z czego 68 mln ton stało się udziałem Wielkiej Brytanii. Wystarczało to na pokrycie krajowej konsumpcji¹¹².

Relacje energetyczne na linii Federacja Rosyjska – Unia Europejska

Gaz ziemny oraz ropa naftowa od wielu lat pozostają narzędziem kreacji relacji międzynarodowych, zarówno w sferze politycznej jak i ekonomicznej. Nie inaczej jest w przypadku władz rosyjskich, których strategia polityki zagranicznej opiera się o siłę militarną państwa oraz na znaczeniu jakie kraj ten odgrywa na globalnym rynku paliw¹¹³. Bez dostępu

¹⁰⁹ T. Leszczyński, *Dywersyfikacja dostaw gazu ziemnego w Unii Europejskiej*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki”, Warszawa 2008, s. 2.

¹¹⁰ R. Klaczyński, Ł. Kozera, *Gaz łupkowy w Polsce: zarys ekonomiczny, polityczny i prawny* [w:] *Bezpieczeństwo Europy*, E. Maj, W. Sokół, A. Szwed-Walczak (red.), Lublin 2016, s. 293 – 308.

¹¹¹ M. Janas, I. Dyrka, *Zasoby gazu łupkowego w Europie*, Serwis Informacyjny Państwowej Służby Geologicznej, za: <http://infołupki.pgi.gov.pl/pl/ze-swiata/zasoby-gazu-lupkowego-w-europie> (16.10.16).

¹¹² *Wydobycie ropy w 2010 roku*, za: <http://weglowodory.pl/wydobycie-ropy/> (15.10.16).

¹¹³ M. Zygar, W. Paniuszkin, *Gazprom: rosyjska broń*, Warszawa 2010; zob. o ekonomicznych uwarunkowaniach rosyjskiej polityki zagranicznej A. Bryc, *Rosja w XXI wieku. Gracz światowy czy koniec gry?*, Warszawa 2009, s. 41 – 41.

do surowców energetycznych czy też możliwości ich pozyskania nie ma szans na pełną stabilizację gospodarczą kraju. Stąd też wiele państw wchodzących w skład UE zabiega o rosyjskie surowce energetyczne. Przemawia za tym historia dotychczasowej współpracy wyrażająca się w bezpieczeństwie i stabilności dostaw. Pomimo zmian, które zaszły w rosyjskiej polityce zagranicznej, jak również postrzegania roli i miejsca jakie zajmuje Rosja w globalnych relacjach międzynarodowych, tak bardzo pożądane bezpieczeństwo dostaw wydaje się być znacznie wyższe, niż w przypadku eksporterów gazu ziemnego oraz ropy naftowej z niezmiennie konfliktownego regionu „Bliskiego Wschodu”. Część z państw stara się dywersyfikować dostawy surowców energetycznych. Jest to jednak proces trudny w realizacji ze względów finansowych oraz organizacyjno-technicznych. Przykładem wieloletnie starania władz polskich, znajdujące swoje odbicie w istniejących projektach budowy nowych instalacji przesyłowych. Tylko część z postulowanych inwestycji doczekała się realizacji, w tym budowa terminalu gazu skroplonego w Świnoujściu, rozbudowa magazynów gazu ziemnego, sieci interkonektorów, zaś w zakresie dostaw ropy naftowej dywersyfikacja portfela zamówień surowca. Obok rozbudowy wewnętrznego systemu przesyłowego gazu ziemnego, państwa UE starają się również poszerzyć krąg dostawców „błękitnego paliwa”, wprowadzać czytelne, wolnorynkowe, oparte o przejrzyste zasady gospodarcze, normy regulujące handel ropą naftową i gazem ziemnym. Problem w tym, iż Federacja Rosyjska nie jest zainteresowana sprzedażą gazu ziemnego i ropy naftowej na zasadach podyktowanych jej przez Unię Europejską. Rosja utraciłaby część wpływów jakimi dysponuje w ramach europejskiego rynku paliw. Wiele państw tworzących Wspólnotę realizuje wspólne z Federacją Rosyjską projekty energetyczne. Celem nadrzędnym, obok zysku ekonomicznego, jest wywalczenie jak najszerszego pola manewru w negocjacjach ze stroną rosyjską, w zakresie dostaw surowców energetycznych, czasami również dostępu jako mniejszościowego partnera w eksploatacji nowo odkrytych złóż „błękitnego paliwa” oraz „czarnego złota”. Przykładem szczególnych, strategicznych relacji w ramach sektora energetycznego są stosunki na linii Moskwa – Berlin¹¹⁴. W zamian za możliwość realizacji inwestycji na terenie Niemiec lub wsparcie okazywane rosyjskim projektem energetycznym przez RFN, Federacja Rosyjska stara się uczynić z niemieckiego rynku energetycznego centrum zarządzania, przesyłanym państwom UE, gazem ziemnym. Taki był jeden z celów budowy „North Stream”, takim też celem jest budowa drugiej nitki gazociągu. Rosjanie już teraz, nie czekają biernie na finał negocjacji w sprawie budowy „North Stream II”, rozpoczęli

¹¹⁴ Z. Kuźmiuk, *Mimo unijnych sankcji Niemcy ubijają z Rosją kolejne interesy*, za: <http://wpolityce.pl/gospodarka/235944> (16.10.16).

budowę wielkich zbiorników gazu ziemnego, które wzmocnią możliwości niemieckiego sektora energetycznego. Modernizacji ulega również niemiecka sieć przesyłowa w tym stacje redukcyjne¹¹⁵. Budowa instalacji „North Stream” obok celów ekonomicznych służy również celom politycznym, w tym ograniczeniu zależności rosyjskiego sektora energetycznego od państw tranzytowych. Tak definiowana przez stronę rosyjską polityka uderza w kraje Europy Środkowo-Wschodniej. Te ostatnie jednak nie potrafiły podjąć a następnie wykorzystać wcześniejszych inicjatyw władz rosyjskich, czego przykładem brak zgody rządu polskiego na budowę drugiej nitki gazociągu „Jamał”. Władze polskie wykazały się wówczas solidarnością energetyczną z Ukrainą, której ze względów politycznych nie chciały osłabiać. W wyniku podjętej decyzji o odrzuceniu rosyjskiej oferty strona polska utraciła możliwość uzyskania statusu strategicznie ważnego kraju dla tranzytu rosyjskiego gazu ziemnego na rynek europejski. Innym przykładem rosyjskiej polityki energetycznej wobec UE ukierunkowanej na uzyskanie koncesji politycznych, ekonomicznych jest niedawno zawarte ze stroną turecką porozumienie o budowie gazociągu „Turkish Stream”, który omijać będzie państwa Europy Środkowo-Wschodniej. Rosyjski gaz ziemny via Turcja trafiać będzie na południowo-europejski rynek „błękitnego paliwa”. Przewidywana przepustowość instalacji to 32 mld m³ surowca rocznie przy założeniu, iż powstaną dwa równoległe do siebie gazociągi. Rosjanie wykorzystają w ramach budowy istniejącą infrastrukturę przesyłową, która miała być przeznaczona do realizacji zarzuconego przez stronę rosyjską projektu „South Stream”¹¹⁶. W przypadku realizacji rosyjsko-tureckiego porozumienia, strona rosyjska wyeliminuje potencjalnego konkurenta na „południowo-europejskim” rynku gazu ziemnego jakim jest Azerbejdżan¹¹⁷. Imponujący jest rozmach rosyjskich inwestycji w sferze energetycznej z tym jednak zastrzeżeniem, iż do pewnego stopnia mogą go wyhamować zachodnie sankcje oraz wyraźne w ostatnich miesiącach spowolnienie gospodarcze. Nie mniej jednak Gazprom zamierza wydać na przestrzeni pięciu lat blisko 50 mld USD na realizację trzech

¹¹⁵ Niemcy chcą większej przepustowości Nord Streamu i powiększają magazyn gazu Katharina, za: <http://wpolityce.pl/gospodarka/279845> (16.10.16).

¹¹⁶ M. Chudziak, Sz. Kardaś, W. Rodkiewicz, *Trucja – Rosja: partnerstwo z rozsądku*, Analizy OSW, Warszawa 12.10.16.

¹¹⁷ Gaz ziemny z Azerbejdżanu (konkretnie ze złoża Szach Deniz) miał trafiać na rynek UE instalacją Nabucco. Projekt ten ze względu na ostracyzm strony rosyjskiej, przewidywane nakłady finansowe oraz brak gwarancji bezpieczeństwa dla dostaw surowca z basenu Morza Kaspijskiego został zarzucony. *Wydobycie z Szach Deniz będzie droższe*, za: <http://www.cire.pl/item,79902,1,0,0,0,0,0,wydobywanie-z-szach-deniz-bedzie-drozsze.html> (16.10.16); zob. o projekcie „Nabucco” M. Kaczmarek, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, op. cit., s. 108 – 110. W przyszłości wraz z rozwojem rynku LNG nie można wykluczyć dostaw azerskiego gazu na europejski rynek paliw. Z przyczyn politycznych ale również gospodarczych (ograniczone moce produkcyjne) azerski gaz nie powinien zagrozić rosyjskiej supremacji na europejskim rynku paliw. Może jednak wpłynąć pozytywnie na poprawę pozycji negocjacyjnej państw UE odbierających surowiec z Federacji Rosyjskiej. *Azerbejdżan zaspokoi wzrastające zapotrzebowanie UE na gaz*, za: <http://www.energetyka24.com/260740,azerbejdżan-zaspokoi-wzrastajace-zapotrzebowanie-ue-na-gaz> (16.10.16).

strategicznych projektów energetycznych: „North Stream II”, „Turkish Stream”, „Siła Syberii”. Ten ostatni projekt związany jest ze sprzedażą gazu ziemnego na rynek chiński. Znajduje się on jednak w kręgu zainteresowania europejskich partnerów Federacji Rosyjskiej, bowiem ma on bezpośrednie przełożenie na pozycję negocjacyjną państw wchodzących w skład UE. Zainteresowanie inwestycją ze strony krajów europejskich związane jest z obawami dotyczącymi zmiany strategicznego kierunku dostaw rosyjskiego surowca z Europy do Azji. Do tej pory argument ten był podnoszony przez Rosjan chcących uzyskać lepszą pozycję negocjacyjną wobec europejskich kontrahentów. Uważano, iż pełni on rolę „politycznego straszaka” bowiem w rzeczywistości możliwości podpisania a następnie realizacji rosyjsko-chińskiego kontraktu na dostawy „błękitnego paliwa” powszechnie uważane były dotąd za ograniczone. Obecnie wraz z postępującą realizacją projektu „Siła Syberii”, staje się on poważnym wyzwaniem dla Europy.¹¹⁸ Rosjanie są zainteresowani wejściem na detaliczny rynek gazu ziemnego poszczególnych państw tworzących UE w celu bezpośredniej sprzedaży surowca indywidualnemu odbiorcy. Jak do tej pory Rosjanom udało się zawrzeć porozumienie z nielicznymi państwami europejskimi w tym Niemcami, Austrią oraz Litwą, Łotwą i Estonią¹¹⁹. W ramach realizowanej wobec państw UE polityki energetycznej Rosjanie wykazują się znaczną elastycznością, choć nie dotyczy to wszystkich krajów wspólnotowych. W związku ze spadkiem cen ropy naftowej co wymusiło obniżkę cen za gaz ziemny zmuszeni zostali do obniżenia stawek za przesyłany surowiec do państw UE. W 2016 roku średnia cena za 1000 m³ sprzedanego gazu powinna oscylować wokół 200 USD co jest wartością najniższą od ponad dekady. Wzrost cen za surowiec jest możliwy jedynie w przypadku zwiększenia dynamiki PKB krajów zrzeszonych w UE oraz zmniejszenia lub przynajmniej utrzymania na dotychczasowym poziomie produkcji gazu ziemnego na świecie¹²⁰. Na to się jednak nie zanosz, bowiem na rynek „błękitnego paliwa”, korzystając z

¹¹⁸ Gaz ziemny popłynie rurociągiem „Siła Syberii” z Federacji Rosyjskiej do ChRL w 2018 roku. Kontrakt na dostawę surowca został zawarty na 30 lat. Rosjanie zobowiązali się dostarczać blisko 38 mld m³ surowca rocznie. Obydwie strony zastrzegły możliwość zwiększenia mocy instalacji poprzez budowę drugiej nitki gazociągu. *Chiny rozpoczęły budowę gazociągu Siła Syberii*, za: <http://www.forbes.pl/rosja-chiny-rozpozeto-budowe-gazociagu-sila-syberii,artykuly,195387,1,1.html> (15.10.16); *Rozpoczęto budowę gazociągu z Rosji do Chin*, za: <http://www.forbes.pl/rozpozeto-budowe-gazociagu-z-rosji-do-chin,artykuly,182297,1,1.html> (15.10.16).

¹¹⁹ A. Łoskot-Strachota, *Ekspansja Gazpromu w UE: kooperacja czy dominacja?*, Prace OSW, Warszawa 2009, s. 14.

¹²⁰ *W 2016 roku Gazprom obniży ceny gazu dla Europy*, za: <http://www.energetyka24.com/269737,w-2016-gazprom-obnizy-ceny-gazu-dla-europy> (15.10.16).

Część ekspertów rynku paliw sceptycznie ocenia opłacalność wartej 400 mld USD rosyjsko-chińskiej inwestycji, przestrzegając ją poprzez prymat polityki nad ekonomią. Wydaje się jednak, iż przy obecnych cenach za surowiec, strona rosyjska wynegocjowała ze stroną chińską w miarę korzystne warunki dostaw. Nie bez znaczenia jest również możliwość większego niż dotąd zaangażowania się strony chińskiej w projekty energetyczne realizowane przez stronę rosyjską. Stąd też zagrożenie dla państw UE zmianą kierunku dostaw surowców

dobrych wyników osiągniętych przez sektor produkcji gazu łupkowego, wkraczają Amerykanie. W ciągu dekady będą się starali zbudować system przesyłu gazu skroplonego oparty o terminale gazowe. Mogą więc stanowić konkurencję dla Gazpromu, chyba że ten ostatni zdoła przedstawić korzystniejszą od strony amerykańskiej ofertę cenową¹²¹.

Relacje Federacji Rosyjskiej z państwami UE w zakresie sprzedaży ropy naftowej oraz paliw gotowych w przeciwieństwie do rynku gazu ziemnego opierają się na kalkulacjach ekonomicznych. Kwestie polityczne choć istotne odgrywają w tym przypadku znacznie mniejszą rolę. Dostęp do ropy naftowej oraz paliw gotowych jest znacznie łatwiejszy niż ma to miejsce w przypadku gazu ziemnego. Ropa naftowa oraz paliwa gotowe są dostarczane na europejski rynek paliw transportem kołowym oraz koleją, rurociągami a także tankowcami do portów skąd ropa trafia na rynek lub też podlega rafinacji w odpowiednio do tego przystosowanych zakładach. Blisko 85% ropy naftowej trafia do państw UE transportem morskim, pozostałe 15% rurociągami¹²². Sieć tych ostatnich jest w Europie stosunkowo dobrze rozbudowana. Prostszy jest również dostęp do ropy naftowej rozumianej jako towar. Surowiec trafia na europejski rynek paliw z Federacji Rosyjskiej, państw Bliskiego Wschodu, Norwegii oraz krajów Basenu Morza Kaspijskiego¹²³. Globalny rynek ropy naftowej charakteryzuje się mocno zrównoważoną sferą popytowo-podażową. Nie inaczej jest w przypadku europejskiego rynku paliw. Federacja Rosyjska dostarcza ropę naftową do państw UE siecią ropociągów pamiętających jeszcze czasy radzieckie oraz tankowcami ze swoich dwóch kluczowych, strategicznych terminali naftowych w Primorsku oraz Ust Łudze. Do Ust Ługi oraz Primorska ropa naftowa dociera Bałtyckim Systemem Rurociągowym BTS 1 oraz BTS 2¹²⁴. Przepustowość niedawno oddanego do eksploatacji BTS 2 wynosi blisko 40 mln ton ropy naftowej rocznie. Przepustowość BTS 1 to blisko 70 mln ton ropy naftowej¹²⁵. Bałtycki System Rurociągowy w całości przebiega przez terytorium Federacji Rosyjskiej. Rosjanie nie muszą więc korzystać z pośrednictwa państw Europy Środkowo-Wschodniej. Wykluczając te państwa z tranzytu surowca wzmacniają swoją pozycję negocjacyjną,

energetycznych przez państwo rosyjskie należy uznać za znacznie większe niż miało to miejsce jeszcze kilka lat temu. *Umowa gazowa z Chinami nie jest triumfem Rosji*, za: <http://www.forbes.pl/umowa-gazowa-z-chinami-nie-jest-triumfem-rosji,artykuly,177054,1,1.html> (15.10.16).

¹²¹ *Amerykański gaz w Europie: będzie wojna cenowa z Gazpromem*, za:

<http://www.polskieradio.pl/42/3167/Artykul/1612682,Amerykanski-gaz-w-Europie-bedzie-wojna-cenowa-z-Gazpromem> (15.10.16).

¹²² M. Kaczmarski, *Bezpieczeństwo energetyczne...*, op. cit., s. 40.

¹²³ *Ibidem*, s. 40.

¹²⁴ *Putin uruchomił BTS 2 alternatywę wobec Przyjaźni*, za: http://nafta.wnp.pl/putin-uruchomil-ropociag-bts-2-alternatywe-wobec-przyjazni,165889_1_0_0.html (16.10.16); *Rurociąg naftowy BTS 2 gotowy do eksploatacji*, za: http://nafta.wnp.pl/rurociag-naftowy-bts-2-gotowy-do-eksploatacji,155538_1_0_0.html (16.10.16).

¹²⁵ J. Ćwiek-Karpowicz, *Zmiany na rynku rafineryjnym po uruchomieniu BTS 2*, za: <http://cwiek-karpowicz.energo24.pl/77,zmiany-na-rynku-rafineryjnym-po-uruchomieniu-ropociagu-bts-2> (16.10.16).

uzyskują łatwiejszą możliwość kreowania polityki energetycznej wobec europejskiego rynku paliw. W ostatnich latach strona rosyjska rozbudowała sieć rafineryjną w związku z czym potrzeby wynikające z konieczności rafinacji ropy naftowej poza granicami kraju uległy znacznemu ograniczeniu. W sposób wyraźny wpływa to na kondycję współpracujących dotychczas z Rosjanami rafinerii europejskich. Wynikiem tak wygenerowanej rzeczywistości jest wzmocnienie współpracy rosyjsko-niemieckiej w sektorze ropy naftowej czego przykładem pozyskanie udziałów w niemieckich rafineriach przez rosyjski koncern naftowy Rosneft¹²⁶.

Ważnym elementem współpracy na linii Moskwa – Bruksela była możliwość pozyskiwania przez stronę rosyjską zachodnich technologii służących produkcji, przesyłowi, magazynowaniu ropy naftowej oraz gazu ziemnego. Przez wiele lat strona rosyjska korzystała z nowoczesnych technologii, które pozyskiwała zarówno od krajów eksporterów jak również importerów surowca. Umożliwiło to skuteczną choć jeszcze nie dokończoną w pełni modernizację rosyjskiego sektora energetycznego. W wyniku sankcji wprowadzonych przez UE oraz niektóre kraje „obszaru euroatlantyckiego” możliwości pozyskiwania nowych technologii uległy ograniczeniu. Jak na razie nie odbiło się to w znaczący sposób na mocach przerobowych rosyjskiego sektora energetycznego. W przyszłości jednak, wraz z zagospodarowaniem trudno dostępnych złóż arktycznych przez stronę rosyjską, może to wpłynąć negatywnie na potencjalne możliwości rosyjskiego sektora gazu ziemnego i ropy naftowej¹²⁷.

Zakończenie

Współpraca Federacji Rosyjskiej z Unią Europejską w sektorze energetycznym wynika nie tylko z konieczności ale również z interesu ekonomicznego, zwykłej kalkulacji kosztów oraz strat. Federacja Rosyjska to geograficznie najbliższy położony partner UE dysponujący surowcami energetycznymi. Współpraca energetyczna być może nie przebiega bezkolizyjnie ale, co należy podkreślić, stabilność dostaw gazu ziemnego i ropy naftowej na przestrzeni kilku dekad tak naprawdę nie była poważnie zagrożona, być może poza kilkudniową przerwą w dostawach związaną z „konfliktem gazowym” na linii Moskwa – Kijów. Sfera rosyjsko-unijnych relacji energetycznych jest w zasadzie jedyną, która nie ucierpiała w sposób znaczący w wyniku rosyjskiej interwencji w wojnę domową toczoną na Ukrainie. Państwom

¹²⁶ *Ibidem*, s. 1.

¹²⁷ *Unijne sankcje w odpowiedzi na kryzys na Ukrainie*, za: <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/ukraine-crisis/> (16.10.16).

UE zależy na dostawach surowców energetycznych, dla Federacji Rosyjskiej możliwość ich eksportu stanowi niezbędne źródło dochodów umożliwiających utrzymywanie deficytu budżetowego na bezpiecznym poziomie. W przyszłości można się spodziewać dalszej kontynuacji współpracy na linii Moskwa – Bruksela w sektorze energetycznym z tym jednak zastrzeżeniem, iż będzie ona dotyczyła części państw tworzących UE. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej będą się starały w znaczący sposób ograniczyć portfel zamówień na rosyjskie surowce energetyczne lub całkowicie wyeliminować dostawy „błękitnego paliwa” oraz „czarnego złota” ze swoich narodowych rynków paliw. Tak definiowana polityka doprowadzi jednak do znaczącego spadku ich znaczenia na europejskim rynku paliw. Zredukuje również ich pozycję negocjacyjną, bowiem ograniczy liczbę kontrahentów. Próby realizacji dostaw surowców energetycznych z krajów Bliskiego Wschodu lub USA siłą rzeczy muszą przynieść za sobą zwiększenia cen za surowce energetyczne a tym samym ograniczyć konkurencyjność przedsiębiorstw środkowo i wschodnioeuropejskich. Wśród państw wchodzących w skład UE nie widać jedności, brak spójnej strategii energetycznej. Interesy narodowe pozostają w sprzeczności z interesem UE rozumianej jako całość. Tak definiowany stan relacji wewnątrz unijnych wykorzystuje z powodzeniem strona rosyjska.¹²⁸ Coraz bardziej realny jest scenariusz przeniesienia kierunku transportu rosyjskiego gazu ziemnego oraz ropy naftowej z rynku europejskiego na azjatycki. W takim przypadku państwa UE musiałyby się zdać na znacznie mniej stabilne dostawy z krajów Bliskiego Wschodu, ewentualnie uzależnić się od polityki amerykańskiej, nie zawsze zgodnej z interesami „Starego Kontynentu”.¹²⁹ Nie wydaje się również aby strona rosyjska była zainteresowana implementacją prawa energetycznego obowiązującego w UE. Przyjęcie przez stronę rosyjską „Karty Energetycznej” wiązałoby się z ograniczeniem możliwości oddziaływania rosyjskiej strategii energetycznej, której celem ekonomicznym pozostaje wypracowanie maksymalnie wysokiego zysku, politycznym zaś odbudowa swoich wpływów gospodarczych, politycznych

¹²⁸ K. Mazur, *Unijna Energetyczna Mapa Drogowa 2050 sprzeczna ze strategią niemieckiego rządu*, Analizy OSW, Warszawa 14.12.11.

¹²⁹ M. Kaczmarek, *Rosja – Chiny: współpraca energetyczna największym wyzwaniem*, Analizy OSW, Warszawa 12.10.11; M. Kaczmarek, Sz. Kardaś, *Naftowa przyjaźń: stan i perspektywy rosyjsko-chińskiej współpracy energetycznej*, Komentarze OSW, 17.02.16; Sz. Kardaś, *Nowe rosyjsko – chińskie ustalenia energetyczne*, Analizy OSW, Warszawa 19.11.14.

Federacja Rosyjska kontynuuje również współpracę z innymi państwami azjatyckimi w tym Indiami oraz Japonią. Odrębnym tematem są relacje energetyczne na linii Ankara – Moskwa, które śmiało można uznać za strategiczne. Sz. Kardaś, *Zacieśnianie rosyjsko-indyjskiej współpracy energetycznej*, Analizy OSW, Warszawa 22.06.16; *Premier Rosji proponuje Japonii pomoc energetyczną*, Analizy OSW, Warszawa 23.03.11; *Japonia proponuje Rosji radę energetyczną*, za: <http://www.cire.pl/item,134846,1,0,0,0,0,japonia-proponuje-rosji-rade-energetyczna.html> (14.10.16); *Po Chinach również Japonia może chcieć kupić rosyjski gaz*, za: <http://www.forbes.pl/po-chinach-rowniez-japonia-moze-chciec-kupic-rosyjski-gaz,artykuly,177630,1,1.html> (15.10.16) W. Konończuk, S. Matuszak, E. Paszyc, *Rosyjsko-tureckie porozumienie o gazociągu South Stream jako instrument presji na Ukrainę*, Analizy OSW, Warszawa 04.01.12.

na „Starym Kontynencie”¹³⁰. Jak do tej pory Rosjanie wykazują się w realizacji swojej polityki energetycznej determinacją, wytrwałością, wreszcie co najważniejsze relatywnie wysoką skutecznością. W ramach prowadzonej polityki energetycznej zdołali ograniczyć do minimum możliwość pozyskiwania przez państwa UE gazu ziemnego z innych niż rosyjskie źródeł. Utrzymali również quasi monopolistyczną pozycję hegemon na europejskim rynku paliw, wiążąc europejskich kontrahentów długoletnimi umowami. W zakulisowych „grach dyplomatycznych” udało się stronie rosyjskiej przeciwstawić planom budowy jednolitego rynku energetycznego UE, jak również wprowadzeniu w życie zasady solidarności energetycznej. Należy jednak pamiętać, iż silne więzy łączące stronę rosyjską z państwami UE w zakresie celów i zadań, realizowanej polityki energetycznej, nie muszą przynosić tylko i wyłącznie pożądaných przez rosyjskich decydentów politycznych efektów. Odmienne systemy polityczne, odmienne systemy wartości rzutują na współpracę. Rosja w zbyt wielkim stopniu opiera swoją siłę na surowcach energetycznych co prowadzi do umocnienia monokulturowego modelu gospodarczego kraju. Trudno jednak nie odnieść wrażenia, iż rzucone kilkanaście lat temu przez Władimira Putina hasło o budowie mocarstwa energetycznego jest w dalszym ciągu aktualne.

Streszczenie

Publikacja *Polityka energetyczna Federacji Rosyjskiej wobec państw Unii Europejskiej* omawia wybrane problemy związane ze sprzedażą oraz przesyłem ropy naftowej i gazu ziemnego. Artykuł przybliży również znaczenie jakie surowce energetyczne odgrywają w ramach relacji na linii Moskwa – Bruksela. Kreśli również perspektywy dalszej współpracy, wskazuje na zagrożenia, które niesie za sobą zbytne uzależnienie państw wchodzących w skład UE od Federacji Rosyjskiej ale zarazem i możliwości, które ta współpraca przynosi.

Słowa kluczowe:

Federacja Rosyjska, Unia Europejska, gaz, ropa naftowa, współpraca

Key words:

Russian Federation, European Union, gas, oil, cooperation

¹³⁰ *Traktat Karty Energetycznej*, za: <http://www.energetyka-w-ue.cire.pl/prawo/TRAKTE2.pdf> (15.10.16).

Bibliografia:

1. *Amerykański gaz w Europie: będzie wojna cenowa z Gazpromem*, za: <http://www.polskieradio.pl/42/3167/Artykul/1612682,Amerykanski-gaz-w-Europie-bedzie-wojna-cenowa-z-Gazpromem> (15.10.16).
2. *Azerbejdżan zaspokoi wzrastające zapotrzebowanie UE na gaz*, za: <http://www.energetyka24.com/260740,azerbejdżan-zaspokoi-wzrastajace-zapotrzebowanie-ue-na-gaz> (16.10.16).
3. Bryc A., *Rosja w XXI wieku. Gracz światowy czy koniec gry?*, Warszawa 2009.
4. *Chiny rozpoczęły budowę gazociągu Siła Syberii*, za: <http://www.forbes.pl/rosja-chiny-rozpoznano-budowe-gazociagu-sila-syberii,artykuly,195387,1,1.html> (15.10.16).
5. Chudziak M., Kardaś Sz., Rodkiewicz W., *Trucja – Rosja: partnerstwo z rozsądku*, Analizy OSW, Warszawa 12.10.16.
6. Ćwiek-Karpowicz J., *Zmiany na rynku rafineryjnym po uruchomieniu BTS 2*, za: <http://cwiek-karpowicz.energo24.pl/77,zmiany-na-rynku-rafineryjnym-po-uruchomieniu-ropociagu-bts-2> (16.10.16).
7. Dąbrowski T., Groszkowski J., Sadecki A., Łoskot-Strachota A., *Europa Środkowa i Południowo – Wschodnia wobec gazociągu Nord Stream*, za: <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2015-10-14/europa-srodkowa-i-poludniowo-wschodnia-wobec-projektu-nord-stream-2> (16.10.16).
8. Fischer S., Rogoża J., *Kolejne sankcje Unii Europejskiej wobec Rosji*, Analizy OSW, Warszawa 06.08.14.
9. *Gazprom zapowiada zwiększenie eksportu gazu do Europy*, za: <http://www.forbes.pl/gazprom-zapowiada-zwiekszenie-eksportu-gazu-do-europy,artykuly,189513,1,1.html> (15.10.16).
10. *Grenlandia niepodległa? Dania zaniepokojona planami wyspy*, za: <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/444086,grenlandia-oderwie-sie-od-danii-kopenhaga-zaniepokojona.html> (16.10.16).
11. Janas M., Dyrka I., *Zasoby gazu łupkowego w Europie*, Serwis Informacyjny Państwowej Służby Geologicznej, za: <http://infolupki.pgi.gov.pl/pl/ze-swiata/zasoby-gazu-lupkowego-w-europie> (16.10.16).
12. *Japonia proponuje Rosji radę energetyczną*, za: <http://www.cire.pl/item,134846,1,0,0,0,0,japonia-proponuje-rosji-rade-energetyczna.html> (14.10.16).
13. Kaczmarek M., *Bezpieczeństwo energetyczne Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
14. Kaczmarek M., Kardaś Sz., *Naftowa przyjaźń: stan i perspektywy rosyjsko – chińskiej współpracy energetycznej*, Komentarze OSW, 17.02.16.

15. Kaczmarek M., *Rosja – Chiny: współpraca energetyczna największym wyzwaniem*, Analizy OSW, Warszawa 12.10.11.
16. Karaganow B., *Imperium peryferii*, Warszawa 2014.
17. Kardaś Sz., *Nowe rosyjsko – chińskie ustalenia energetyczne*, Analizy OSW, Warszawa 19.11.14.
18. Kardaś Sz., *Rosja aktywizuje się na rynku LNG*, Analizy OSW, Warszawa 16.01.13.
19. Kardaś Sz., *Rosnieft planuje ekspansję w sektorze LNG*, Analizy OSW, Warszawa 20.02.13.
20. Kardaś Sz., *Zacieśnianie rosyjsko-indyjskiej współpracy energetycznej*, Analizy OSW, Warszawa 22.06.16;
21. Kłaczyński R., Kozera Ł., *Gaz łupkowy w Polsce: zarys ekonomiczny, polityczny i prawny*, [w:] *Bezpieczeństwo Europy*, E. Maj, W. Sokół, A. Szwed–Walczyk (red.), Lublin 2016.
22. Kłaczyński R., *Ropa naftowa i gazu ziemny obszaru postradzieckiego. Rola i znaczenie surowców energetycznych w polityce Kremla*, Kraków 2010.
23. Konończuk W., Matuszak S., Paszyc E., *Rosyjsko-tureckie porozumienie o gazociągu South Stream jako instrument presji na Ukrainę*, Analizy OSW, Warszawa 04.01.12.
24. Kuźmiuk Z., *Mimo unijnych sankcji Niemcy ubijają z Rosją kolejne interesy*, za: <http://wpolityce.pl/gospodarka/235944> (16.10.16).
25. Leszczyński T., *Dywersyfikacja dostaw gazu ziemnego w Unii Europejskiej*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki”, Warszawa 2008.
26. Łoskot–Strachota A., *Ekspansja Gazpromu w UE: kooperacja czy dominacja?*, Prace OSW, Warszawa 2009.
27. Mazur K., *Unijna Energetyczna Mapa Drogowa 2050 sprzeczna ze strategią niemieckiego rządu*, Analizy OSW, Warszawa 14.12.11.
28. *Niemcy chcą większej przepustowości Nord Streamu i powiększają magazyn gazu Katharina*, za: <http://wpolityce.pl/gospodarka/279845> (16.10.16).
29. *Po Chinach również Japonia może chcieć kupić rosyjski gaz*, za: <http://www.forbes.pl/po-chinach-rowniez-japonia-moze-chciec-kupic-rosyjski-gaz,artykuly,177630,1,1.html> (15.10.16).
30. Potocki M., *Pierwsze złoża ropy i gazu odkryte na Grenlandii*, za: <http://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/445562,pierwsze-zloza-ropy-i-gazu-odkryte-na-grenlandii.html> (16.10.16).
31. *Premier Rosji proponuje Japonii pomoc energetyczną*, Analizy OSW, Warszawa 23.03.11.
32. *Putin uruchomił BTS 2 alternatywę wobec Przyjaźni*, za: http://nafta.wnp.pl/putin-uruchomil-ropociag-bts-2-alternatywe-wobec-przyjazni,165889_1_0_0.html (16.10.16).
33. *Rozpoczęto budowę gazociągu z Rosji do Chin*, za: <http://www.forbes.pl/rozpoczeto-budowe-gazociagu-z-rosji-do-chin,artykuly,182297,1,1.html> (15.10.16).

-
34. *Rurociąg naftowy BTS 2 gotowy do eksploatacji*, za: http://nafta.wnp.pl/rurociag-naftowy-bts-2-gotowy-do-eksploatacji,155538_1_0_0.html (16.10.16).
 35. Sumara A., *Ile wyniósł eksport rosyjskiego gazu do Europy w 2015 roku*, za: <http://paliwa.inzynieria.com/cat/19/art/46472/ile-wyniosl-eksport-rosyjskiego-gazu-do-europy-w-2015-r> (15.10.16).
 36. *Traktat Karty Energetycznej*, za: <http://www.energetyka-w-ue.cire.pl/prawo/TRAKTE2.pdf> (15.10.16).
 37. *Umowa gazowa z Chinami nie jest triumfem Rosji*, za: <http://www.forbes.pl/umowa-gazowa-z-chinami-nie-jest-triumfem-rosji,artykuly,177054,1,1.html> (15.10.16).
 38. *Unijne sankcje w odpowiedzi na kryzys na Ukrainie*, za: <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/ukraine-crisis/> (16.10.16).
 39. *W 2016 roku Gazprom obniży ceny gazu dla Europy*, za: <http://www.energetyka24.com/269737,w-2016-gazprom-obnizy-ceny-gazu-dla-europy> (15.10.16).
 40. *W Rosji spada produkcja gazu rośnie produkcja ropy*, za: http://nafta.wnp.pl/w-rosji-spada-produkcja-gazu-rosnie-ropy,260519_1_0_0.html (15.10.16).
 41. *Wydobycie ropy w 2010 roku*, za: <http://weglowodory.pl/wydobycie-ropy/> (15.10.16).
 42. *Wydobycie z Szach Deniz będzie droższe*, za: <http://www.cire.pl/item,79902,1,0,0,0,0,wydobywanie-z-szach-deniz-bedzie-drozsze.html> (16.10.16).
 43. Zygarr M., Paniuszkin W., *Gazprom: rosyjska broń*, Warszawa 2010.

Analiza projektów współpracy Województwa Warmińsko-Mazurskiego z Obwodem Kaliningradzkim

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 22 maja 1992 r. podpisał z Rządem Federacji Rosyjskiej umowę o współpracy północno-wschodnich województw Rzeczypospolitej Polskiej i Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej.

Z tą datą wiąże się formalna współpraca i bardziej aktywna wymiana wielu ciekawych inicjatyw po obu stronach granicy. Zaczynając od uczczenia miejsc pamięci narodowej, świętowania Dnia Zwycięstwa, Bitwy pod Grunwaldem, Forum Regionów Polska – Rosja (gdzie organizatorem był Senat Rzeczypospolitej Polskiej), wymiany samorządowej („Samorząd lokalny w Rosji i Polsce, etap obecny i perspektywy rozwoju”). Są to także Festiwale Kultury Ludowej, spływy kajakowe, konferencje naukowe. Przedsięwzięcia z rosyjskimi partnerami wpisały się na stałe w kalendarz działań Województwa i Obwodu Kaliningradzkiego. Sformalizowano je na podstawie Porozumienia o współpracy między województwem Warmińsko-Mazurskim, Rzeczypospolitej Polskiej i Administracją Obwodu Kaliningradzkiego Federacji Rosyjskiej z 2001 r. Dobra współpraca między naszymi regionami doprowadziła w efekcie do podpisania tzw. Małego Ruchu Granicznego. Nie stało się to oczywiście jak za dotknięciem czarodziejskiej różdżki. Efekt końcowy, to wiele rozmów na szczycie unijnym, starań samorządowców i wielu anonimowych orędowników współpracy. Umowa o Małym Ruchu Granicznym została podpisana przez Rządy Rzeczypospolitej i Federacji Rosyjskiej 14 grudnia 2011r.

Współpraca zagraniczna Województwa Warmińsko-Mazurskiego prowadzona jest w oparciu o zasady zawarte w Rozdziale 6 – Współpraca zagraniczna, ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz. U. Nr 91, poz. 576 z późn. zm.). Aby formalnie uznać stosunki Województwa Warmińsko-Mazurskiego z jego zagranicznymi partnerami i stworzyć platformę do wielopłaszczyznowego współdziałania, Sejmik Województwa uchwalił „Priorytety współpracy zagranicznej województwa”. Priorytety opracowane zostały

w oparciu o zapisy Rozdziału 6 oraz z uwzględnieniem Strategii Społeczno-Gospodarczej Województwa Warmińsko-Mazurskiego w okresie do 2020 roku.

Aktualnie obowiązujące wytyczne współpracy Województwa ujęte zostały w Priorytetach przyjętych 24 listopada 2009 r. Uchwałą Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego Nr XXXV/665/09. Zostały one opracowane na bazie obowiązujących Priorytetów z 2006 r. zgodnie z wymogami zgłoszonymi przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP.

Na ile wprowadzenie Małego Ruchu Granicznego się przyjęło. Wydarzenia przybrały charakter cykliczny, i tak:

Dni Obwodu Kaliningradzkiego na Warmii i Mazurach

Dni Obwodu Kaliningradzkiego odbyły się na Warmii i Mazurach w Olsztynie. Między innymi dokonano uroczystego otwarcia „Dni Obwodu Kaliningradzkiego na Warmii i Mazurach”. Ministerstwo Kultury Obwodu Kaliningradzkiego przygotowało na tę okoliczność wystawę fotografika kaliningradzkiego Igora Zarembo pt. „Ziemia i ludzie” oraz koncert *Zespołu Pieśni i Tańca Floty Bałtyckiej*;

- w Ełku odbyły się koncerty zespołu dziecięcego „Dzwoneczki” i zespołu folklorystycznego „Rossiczi”;
- odbyły się spotkania oficjalnych delegacji Administracji Okręgu Kaliningradzkiego, na czele z Gubernatorem Nikołajem Cukanowem, podczas którego podpisano Plan Pracy pomiędzy Województwem Warmińsko-Mazurskim i Obwodem Kaliningradzkim na lata 2011-2013;
- odbyło się kilkakrotnie Forum Współpracy Biznesowej, w którym udział wzięło około 250 osób (głównie przedsiębiorcy, a także przedstawiciele instytucji otoczenia biznesu);
- na UWM odbyły się spotkanie Marszałka i Gubernatora ze studentami oraz dyktando języka rosyjskiego, a były one wynikiem współpracy UWM z Uniwersytetem im. E. Kanta w Kaliningradzie;
- polskie i rosyjskie delegacje uroczystie złożyły wieńce pod pomnikiem żołnierzy radzieckich poległych w II wojnie światowej na cmentarzu wojskowym przy ul. Szarych Szeregów. O oprawę zadbali duchowni: katolicki oraz prawosławny;
- na Uniwersytecie Warmińsko-Mazurskim zorganizowano mecz piłki siatkowej pomiędzy przedstawicielami partnerskich regionów;

- w Elblągu odbyły się: otwarcie wystawy fotografika kaliningradzkiego Igora Zarembo „Ziemia i ludzie” oraz koncert *Zespołu Pieśni i Tańca Floty Bałtyckiej*;
- w Olsztynie w cerkwi prawosławnej pod wezwaniem Opieki Matki Bożej odbyło się nabożeństwo, w którym udział wziął chór cerkiewny z Kaliningradu. W tym samym dniu odbył się koncert chóru cerkiewnego w Konkatedrze Św. Jakuba.

Odślonięcie pomnika upamiętniającego ofiary, więzione i zamordowane w byłym hitlerowskim obozie koncentracyjnym Hohenbruch

Na terenie dawnego niemieckiego obozu koncentracyjnego Hohenbruch w dzisiejszym Obwodzie Kaliningradzkim został odsłonięty pomnik upamiętniający ofiary więzione i zamordowane w Hohenbruch. Jedną z ofiar był Seweryn Pieniężny, redaktor „Gazety Olsztyńskiej”.

W uroczystości wzięli udział m.in. stryjeczny wnuk Seweryna Pieniężnego Pan Ziemowit Pieniężny. Na uroczystości były obecne również władze Samorządu Województwa, władze rejonu Sławskiego, przedstawiciele Administracji Rządu Obwodu Kaliningradzkiego. Odślonięcie pomnika, to uwieńczenie prawie sześćdziesięciu lat działań Konsulatu Generalnego RP w Kaliningradzie oraz licznych działaczy z Warmii i Mazur.

Dzień Zwycięstwa w Braniewie

Na cmentarzu żołnierzy Armii Czerwonej w Braniewie odbyła się uroczystość złożenia wieńców z okazji rocznicy zwycięstwa. Przybyli też licznie kombataneci zarówno z Polski, jak i z Obwodu Kaliningradzkiego. Największe zainteresowanie wzbudziła kolumna ponad 200 motocykli, która przybyła na cmentarz. O uroczystą oprawę zadbali żołnierze z 9 Brygady Kawalerii Pancerniej im. Króla Stefana Batorego z Braniewa. Odbyło się też krótkie nabożeństwo ekumeniczne. Po złożeniu wieńców delegacje przejechały na rondo Gen. Władysława Andersa gdzie również oddano cześć polskim żołnierzom poległym na frontach II Wojny Światowej.

Wizyty studyjne kadry naukowej Rosyjskiej Akademii Służby Państwowej przy Prezydencie Federacji Rosyjskiej w Moskwie

Samorząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego gościł przedstawicieli kadry naukowej Rosyjskiej Akademii Służby Państwowej przy Prezydencie Federacji Rosyjskiej w Moskwie. Pomysłodawcą wizyty naukowców był Pan Marek Gołkowski, Konsul Generalny Rzeczypospolitej Polskiej w Kaliningradzie. Podczas wizyty Marszałek przybliżył kadrze

naukowej zasady funkcjonowania samorządu terytorialnego na przykładzie naszego województwa. Przedstawiciele Rosyjskiej Akademii Służby Państwowej spotkali się także z władzami Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego. Zostali oni przywitani przez Zespół Pieśni i Tańca Kortowo, następnie odbyło się spotkanie z władzami uczelni, w ramach którego przybliżono gościom historię naszego uniwersytetu, ofertę edukacyjną, plany inwestycyjne, współpracę z Unią Europejską oraz możliwość poszerzenia współpracy na poziomie uniwersyteckim.

Pobyt przedstawicieli rosyjskiej kadry naukowej w Olsztynie, był jednym z elementów bogatego programu wizyty studyjnej rozpoczynającej się w Gołdapi – poprzez Kętrzyn – Olsztyn – Elbląg kończącej się w Gdańsku. W ramach wizyty w Olsztynie nie mogło zabraknąć prezentacji walorów turystyczno-historycznych miasta, goście zwiedzili m. in. Muzeum Warmii i Mazur.

Posiedzenia Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów

Systematycznie miały miejsce posiedzenia, m. in. w Zielonogradsku (Obwód Kaliningradzki), odbyło się XI posiedzenie Polsko-Rosyjskiej Rady ds. Współpracy Regionów Rzeczypospolitej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej. Delegacji polskiej przewodniczył Pan Piotr Stachańczyk, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji Rzeczypospolitej Polskiej, zaś rosyjskim współprzewodniczącym był pan Michaił Juriewicz Pliuchin, Przewodniczący Komisji Wyborczej Obwodu Kaliningradzkiego.

Nasze województwo reprezentowane było przez przedstawicieli Zarządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego i jednocześnie szefów dwóch komisji problemowych. Komisji ds. rolnictwa i przetwórstwa rolno-spożywczego przewodniczył Pan Wicemarszałek Jarosław Słoma, a Przewodniczącą komisji ds. edukacji, nauki, sportu i turystyki została Pani Anna Wasilewska, Członek Zarządu Województwa.

Uczestnicy Rady zwrócili uwagę na wysopki poziom merytoryczny przygotowanych wystąpień i materiałów, w których znalazły się ważne akcenty dotyczące współpracy naszego Województwa z Obwodem Kaliningradzkim. M.in. przejścia graniczne, współpraca w dziedzinie ochrony środowiska, melioracji, wykorzystania gruntów rolnych, a także organizacja Dni Warmii i Mazur w Obwodzie Kaliningradzkim. Przewodniczący rosyjskiej części Rady wyraził zadowolenie z wysokiego poziomu organizacji Dni Obwodu Kaliningradzkiego na Warmii i Mazurach.

Międzynarodowe Forum Regionów Partnerów Obwodu Kaliningradzkiego

W Kaliningradzie odbyło się Międzynarodowe Forum Regionów Partnerów Obwodu Kaliningradzkiego. Przedsięwzięcie zostało połączone z odbywającą się Międzynarodową Konferencją Współpracy Przygranicznej: Federacja Rosyjska, Unia Europejska i Norwegia oraz Konferencją Programu Współpracy Przygranicznej Litwa – Polska – Rosja.

W trakcie licznych spotkań i seminariów omówiono wiele ważnych tematów:

- Współpraca przygraniczna – aktualny stan i optymalizacja modelu rozwoju.
- Przygraniczna i międzyregionalna współpraca Północno-Zachodniego Okręgu Federalnego – na szczególnym przykładzie Obwodu Kaliningradzkiego.
- Współpraca w rejonie Morza Bałtyckiego (gospodarka, ekologia, kultura, bezpieczeństwo). Polityka Unii Europejskiej i Federacji Rosyjskiej – tywizacja współdziałania. Wspólne wyzwania, uzgodnienia interesów i wspólne działania.

Gazeta „Po sąsiedzku”

Samorząd Województwa Warmińsko-Mazurskiego przy współpracy ze spółką Edytor sp. z o.o. wspólnie wydali trzy edycje gazety „Po sąsiedzku”. Ta gazeta graniczna spotkała się z zainteresowaniem czytelników po obu stronach granicy, gdyż ukazuje bliskość kulturową, społeczną a także gospodarczą Warmii i Mazur z Obwodem Kaliningradzkim. Opisuje najważniejsze wydarzenia, porządkuje informacje na wielu ważnych dla współpracy kierunkach. Publikacja ma służyć intensyfikacji współpracy w zakresie biznesu, turystyki i wszelkich innych możliwości współdziałania. Intencją wydawnictwa jest propagowanie dobrosąsiedzkich relacji pomiędzy graniczącymi regionami oraz poszerzenie wiedzy i bieżącej informacji o wydarzeniach w sąsiadujących ze sobą regionach.

Współpraca w zakresie kultury

Dni Kultury w Obwodzie Kaliningradzkim

Towarzystwo Ratowania Dziedzictwa Kulturowego Kresów Dawnych i Obecnych „Ojcowizna” podsumowało realizację Dni Kultury Polskiej w Obwodzie Kaliningradzkim. Realizacja przedsięwzięcia została dofinansowana ze środków Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego. W Czerniachowsku odbyły się Dni Kultury Polskiej w Obwodzie Kaliningradzkim. Organizatorami jubileuszowej uroczystości były: Muzeum Kultury Ludowej w Węgorzewie, Towarzystwo „Ojcowizna” oraz polonijna organizacja „Dom Polski” im. Fryderyka Chopina. Wyżej wymienione przedsięwzięcie było zbiorem wydarzeń

kulturalnych promujących i przybliżającym mieszkańcom Czerniachowska, a zwłaszcza Polonii – kulturę, tradycję i historię Polski. Podczas Dni Kultury Polskiej odbyło się szereg imprez kulturalnych, w tym: warsztaty taneczne polskich tańców narodowych, które odbyły się w Czerniachowskim Domu Kultury, spotkanie w Bibliotece Głównej w Czerniachowsku z Wojciechem Markiem Darskim, poetą, prozaikiem, publicystą, autorem przewodników turystycznych po Mazurach. W Klubie braci Lumiere rozmawiano o historii kina polskiego do 1945 r. i przedstawiono twórczość reżyserską Magdaleny Piekorz.

Wystawa Kopernik – Kosmos

„Kopernik – Kosmos” – wystawa, którą przy wsparciu samorządu województwa warmińsko-mazurskiego po raz pierwszy zaprezentowało obwodowe Muzeum Historyczno-Artystyczne w Kaliningradzie. Ekspozycję nawiązującą w swej tematyce do życia oraz naukowej działalności Mikołaja Kopernika przygotowało Muzeum Warmii i Mazur w Olsztynie, dlatego też w wernisażu poza przedstawicielem Samorządu Warmińsko-Mazurskiego udział wzięli pracownicy Muzeum. Wystawa cieszyła się dużym zainteresowaniem kaliningradczyków, a także goszczących na wakacjach turystów.

Stowarzyszenie Gmin „Polskie Zamki Gotyckie”

Działania zrealizowane przez **Stowarzyszenie Gmin „Polskie Zamki Gotyckie”** w ramach projektu „Prusy – nasz wspólny historyczny region” współfinansowanego ze środków Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia w Warszawie. Partnerem projektu było Ministerstwo Turystyki Obwodu Kaliningradzkiego. Aplikacja mobilna, która powstała w ramach projektu pn. „Mobilny przewodnik po Szlaku Zamków Gotyckich”, otrzymała także dotację z budżetu Województwa Warmińsko-Mazurskiego na realizację zadań publicznych Samorządu Województwa Warmińsko-Mazurskiego z zakresu rozwoju turystyki. Ww. aplikacja stanowi przewodnik w wersji polskiej i rosyjskiej po 16 zamkach Województwa Warmińsko-Mazurskiego i Pomorskiego oraz 9 obiektach na terenie Obwodu Kaliningradzkiego. W ramach projektu zrealizowano także: dwie „żywe” lekcje historii dla młodzieży rosyjskiej w Polsce. Zajęcia odbyły się na zamku malborskim oraz na zamku lidzbarskim i połączone były ze zwiedzaniem miast oraz spotkaniami z przedstawicielami lokalnych grup rekonstrukcyjnych.

Dla przykładu tylko w pierwszym roku funkcjonowania Małego Ruchu Granicznego systematycznie rosło zainteresowanie:

- Województwo Warmińsko-Mazurskie graniczące z Obwodem Kaliningradzkim, dysponuje czterema przejściami drogowymi, trzema kolejowymi i dwoma morskimi.
- Wojewoda Warmińsko-Mazurski poprzez swoje służby na bieżąco monitoruje Mały Ruch Graniczny.
- Rosyjskie Centrum Wizowe w Olsztynie wydało zezwolenia uprawniające mieszkańców Warmii i Mazur do korzystania z Małego Ruchu Granicznego. Do odwiedzin Obwodu Kaliningradzkiego zachęcają specjalne spoty emitowane z dużą częstotliwością na wielkoformatowych ekranach diodowych w Olsztynie.
- Tematyka wyjaśniająca uprawnienia i zasady korzystających z tej możliwości przekraczania granicy, prezentowana była i jest w polsko-rosyjskiej gazecie „Po sąsiedzku”.
- O sytuacji na przejściach granicznych informują na bieżąco w specjalnych audycjach: Polskie Radio Olsztyn oraz Telewizja Polska Oddział w Olsztynie.
- Warmińsko-Mazurska Specjalna Strefa Ekonomiczna w Olsztynie stworzyła katalog dziedzin i zagadnień, których realizacją zainteresowane są obie strony: polska i rosyjska. Są to m.in. rozwój współpracy naukowej, szkolenia i doradztwo dla małego biznesu, szkolenia z zakresu rolnictwa, kultura, turystyka i współpraca międzyszkolna.
- W okresie od wejścia w życie Umowy o Małym Ruchu Granicznym, a więc od 27 lipca br. obserwujemy:
 - wielokrotne przekraczanie granicy przez mieszkańców strefy przygranicznej,
 - zwiększony handel przygraniczny (sklep „Biedronka” w Bartoszycach może pochwalić się największymi obrotami w Polsce),
 - intensyfikację kontaktów kulturalnych, turystycznych, gospodarczych,
 - aktywną działalność i współpracę organizacji pozarządowych,
 - inicjatywy lokalne: targi, wystawy, fora dyskusyjne,
 - ożywienie gospodarcze, szczególnie w branży usługowej; wg informacji z Administracji Obwodu Kaliningradzkiego zarejestrowanych jest tam ponad 100 firm polskich; duże jest też zainteresowanie ze strony firm i przedsiębiorców rosyjskich wejściem na polski rynek.

Wymienione wydarzenia to tylko wybrane przykłady, które dobitnie wskazują na aktywność obu regionów. Nie znajduje więc zrozumienia w regionie obecna polityka Rządu

Rzeczypospolitej Polskiej, która wykorzystując Szczyt NATO i Światowe Dni Młodości, 4 lipca 2016 r. zawiesiła Mały Ruch Graniczny.

Liczni samorządowcy i obywatele dowodzą, że jest to błąd który będzie miał wyraźne skutki gospodarcze. Marszałek Struk (województwo pomorskie) dowodzi, że Rosjanie tylko w 2015 r. na Pomorzu pozostawili 286 mln zł, z których korzystali właściciele sklepów, punktów usługowych (apteka zdrowotna), restauratorzy i hotelarze. Rosjanie korzystali także z oferty kulturalnej i turystycznej, a także zapoznawali się z naszą historią i kulturą. W tej debacie biorą udział także parlamentarzyści pisząc do władz Rzeczypospolitej Polskiej. Wskazują nie tylko na straty finansowe dla firm, mieszkańców i regionu. Takie decyzje polityczne kwestionują dorobek ostatnich lat i dobrosąsiedzkich relacji pomiędzy regionem Warmii i Mazur a Obwodem Kaliningradzkim. Pomimo skomplikowanej sytuacji międzynarodowej udało się budować dobrosąsiedzkie relacje w wymiarze gospodarczym, społecznym i kulturalnym, które oscylowały nie tylko w realiach i korzyściach ekonomicznych. Nie potwierdziły czarnowidztwa przeciwników Małego Ruchu Granicznego o zagrożeniach przestępstwami, czy obniżeniu poczucia bezpieczeństwa. Widać bardzo wyraźnie niekonsekwencję rządu w polityce zagranicznej co powoduje realne zagrożenie dla wielu inicjatyw. Należy mówić też o możliwości utraty 62 mln euro dedykowanych na rozwój infrastruktury, dziedzictwa kulturalnego środowisk obu regionów z tzw. Środków Programu Polska – Rosja. Wydaje się, że rządzący zapomnieli także o promocji Polski w związku z XXI Mistrzostwami Świata w Piłce Nożnej w Rosji i Kaliningradzie. Przed województwami otworzyła się duża szansa aktywnego uczestnictwa w tym wydarzeniu. Budowanie pozytywnych, dobrosąsiedzkich relacji i szeroko rozumianej współpracy mocno uległo zaburzeniu. Władze samorządowe z własnej inicjatywy, a także pod naciskiem mieszkańców podejmują uchwały, stanowiska i petycje. Niektóre apele odbijają się od niezrozumiałej polityki. Dotychczasowe doświadczenia, spotkania, seminaria, wystąpienia przedstawicieli władz i służb powszechnie mówiły o sukcesie w całej rozciągłości. Wszyscy wystawiali ocenę na 5. W ciągu 3 lat granicę polsko-rosyjską przekroczyło 3,5 mln Rosjan. Na tak dużą ilość osób można byłoby spodziewać się incydentów – jeśli miały miejsce to nieliczne. Wielka polityka nie powinna mieć wpływu i odbijać się na mieszkańcach regionu. Sejmik Województwa Warmińsko-Mazurskiego przyjął stanowisko w sprawie przywrócenia Małego Ruchu Granicznego. W tym dokumencie poddał krytyce, opinie czy sugestie władz państwowych o zagrożeniach wzrostu przestępczości, a wręcz przeciwnie: *„Rozwój bezpośredniej współpracy samorządów przygranicznych sprzyja wzrostowi wzajemnego zaufania.”*. Życie gospodarcze nie znosi próżni. Powstało szereg inwestycji w strefie

przygranicznej, dalsze plany są realnie zagrożone. Podobnie Program Współpracy Transgranicznej Polska – Rosja 2014-2020 jest zagrożony.

Streszczenie

W artykule przedstawione zostały inicjatywy, podejmowane w ramach współpracy Województwa Warmińsko-Mazurskiego Rzeczypospolitej Polskiej z Obwodem Kaliningradzkim Federacji Rosyjskiej. W tekście dokonana została próba oceny skutków wskazanego zjawiska, dla omawianego województwa, oraz decyzji o zawieszeniu Małego Ruchu Granicznego, podjętej przez Rząd RP.

Słowa kluczowe:

Warmia i Mazury, Obwód Kaliningradzki, współpraca, projekt

Keywords:

Warmia and Masuria, Kaliningrad Oblast, cooperation, project

Bibliografia:

1. *Bezpieczeństwo jest najważniejsze*, Rzeczpospolita, 5.09.2016 r.
2. *Brak MRG, cierpią wszyscy w imię...polityki?*, za: <http://www.elblag.net>
3. <http://bartoszyce.wm.pl>
4. Informacja o realizacji współpracy międzynarodowej Województwa Warmińsko-Mazurskiego za lata 2011, 2012, 2013, 2014, 2015.
5. *Kaliningrad jest już za kurtyną*, „Gazeta Wyborcza”, 4.08.2016 r.
6. *Mały bezruch*, „Gazeta Wyborcza”, 17.08.2016 r.
7. Protas J., List do Błaszczaka MSWiA.
8. *Radni z Warmii i Mazur zajęli stanowiska wobec wstrzymania Małego Ruchu Granicznego*, za: <http://www.onet.pl> (1.09.2016).
9. Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa, (Dz. U. 1998 nr 91 poz.576 z późn. zm.).
10. *Wielki Sukces MRG*, za: <http://www.elblag.net> (21.10.2014).
11. *Wojewoda rozmawia z samorządowcami o Małym Ruchu Granicznym*, za: <http://www.olsztyn.uw.gov.pl> (9.09.2016).

-
12. Wystąpienie Wojewody Warmińsko-Mazurskiego Mariana Podziewskiego na konferencji stron Małego Ruchu Granicznego w 2014 r. na Posiedzeniu Rady Regionów.
 13. *Zawieszenie handlu przygranicznego z Rosją „To głupota, skandal i zakpienie polityczne”*, za: <http://www.portalsamorzadowy> (17.08.2016).

Приграничье Польши и России как экспериментальная площадка конструктивного межгосударственного сотрудничества

Современная повестка польско-российских отношений преимущественно является негативной. Актуальные темы польско-российского диалога имеют деструктивный характер: они способствуют разрушению двусторонних отношений и не позволяют сформировать базу для конструктивного и взаимовыгодного межгосударственного сотрудничества.

Республика Польша и Российская Федерация нуждаются в формировании новой, конструктивной повестки взаимодействия, которая позволила бы выйти из затянувшегося кризиса в польско-российских отношениях. В этом отношении представляется особенно интересным изучение опыта трансграничного взаимодействия Поморского и Варминьско-Мазурского воеводств Польши с Калининградской областью России.

Наработанные в течение последних 25 лет практики успешного взаимовыгодного сотрудничества в польско-российском приграничье могут стать моделью для формирования принципиально новой, конструктивной и прагматической повестки межгосударственных отношений на национальном уровне.

Характерной чертой польско-российских отношений на уровне приграничья двух стран, отличающей их от двусторонних отношений на уровне Варшавы и Москвы, является неотвратимость этих отношений. Если на национальном уровне Польша и Россия могут решать сложные вопросы и проблемы в двусторонних отношениях путём отказа от диалога и общения, то на уровне приграничных регионов такое решение невозможно. Калининградская область и северо-восточные воеводства Польши имеют общую границу, являются соседями друг другу и, в силу этого вынуждены взаимодействовать.

Благодаря такой ситуации в приграничье Польши и России за четверть века после распада ОВД и СССР сформировался уникальный опыт непрерывного практического сотрудничества. Изучение этого вывода позволяет сделать следующие выводы:

Во-первых, взаимодействие поляков и россиян может быть успешным, взаимовыгодным, конструктивным и прагматическим. Наиболее значимым подтверждением этого тезиса является проект малого приграничного движения – безвизового режима в польско-российском приграничье.

За четыре года своего существования проект МПП принес неоспоримую выгоду всем участвующим в нем сторонам. По данным Генерального консула Республики Польша в Калининграде Марчина Носаля, к концу 2015 года каждый четвертый калининградец имел карточку МПП: «Мы четко понимаем, что режим МПП сегодня является тем механизмом, который позволяет развивать добрососедские отношения между россиянами и поляками на примере Калининградской области и двух воеводств. И этот процесс не должен быть прерван», - говорил посол Республики Польша в Калининграде¹³¹.

По данным польской таможи и статистического управления, в первом квартале 2013 года россияне в рамках МПП потратили в Польше 113 миллионов злотых, что на 90% больше, чем за аналогичный период 2012 года, то есть до введения малого приграничного передвижения¹³². В первом полугодии 2013 года россияне оставили в Польше минимум 238 миллионов злотых. Польская туристическая палата с начала действия МПП (июль 2012 года) зафиксировала рост в 3,5 раза количества туристов, посещающих Польшу, а рост межчеловеческих и культурных контактов привёл к интенсификации культурного диалога, в том числе – значительному увеличению курсов русского языка в Гданьске, Эльблонге, Ольштыне и курсов польского языка в Калининградской области¹³³.

Успешность проекта малого приграничного движения между Польшей и Россией отмечали многие польские эксперты¹³⁴. Польский институт международных исследований называл введение безвизового режима в приграничье большим

¹³¹ Генконсул Польши: Каждый четвертый калининградец имеет карточку МПП, за: <http://rugrad.eu/news/750221/>

¹³² Главное статистическое управление, статистическое управление г. Жешув, Исследование оборотов товаров и услуг на внешней границе ЕС на территории Польши за II квартал 2013 г., за: www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/pm_badanie_obrotu_tow_uslug_w_ruchu_granicz_Pkw_2013.pdf, s. 2.

¹³³ МПП: первые итоги, за: http://kaliningradka.ru/site_pc/region/index.php?ELEMENT_ID=10839.

¹³⁴ Goniółka K., *Преимущества принятия соглашения между Польшей и Калининградской областью РФ о порядке местного приграничного передвижения*, «Европейское обозрение общественных наук» 2014, t. 1, № 2. s. 6—24.

экономическим, общественным и культурным успехом как для Польши, так и для России¹³⁵.

Исследователи Университета Гданьска Рената Анисевич и Тадеуш Павловский приводят следующий факт: за год после введения режима МПП число покупателей из Калининградской области в крупнейшем торговом центре Трехградья, торговом парке Матарня, выросло в 12 раз¹³⁶. Исследователь Варминьско-Мазурского воеводства в Ольштыне Ивона Михалина Батык приводит данные социологических исследований, показывающие резкий рост розничных продаж в Варминьско-Мазурском воеводстве после введения МПП, а также демонстрирующие благожелательное отношение друг к другу поляков и россиян, пересекающих государственную границу в рамках безвизового режима¹³⁷.

Таким образом, проект МПП доказывает, что Польша и Россия способны к созданию позитивной и взаимовыгодной повестки двустороннего взаимодействия.

Во-вторых, опыт приграничных контактов показывает, что отношения Польши и России могут успешно развиваться несмотря на нерешенные сложные вопросы и застарелые проблемы в межгосударственных отношениях двух стран. В первую очередь это касается оборонной политики Польши и России.

Создание совместных бизнес-предприятий в рамках действия в Калининградской области режима Особой экономической зоны, действие режима малого приграничного передвижения, реализация таких проектов трансграничного сотрудничества, как еврорегионы «Неман» и «Балтика», совместные научные проекты и программы студенческого обмена между вузами Калининграда, Гданьска и Ольштына реализовывались вопреки перманентной милитаризации польско-российского приграничья.

Со стороны Польши в 60 километрах от границы развернуты управление 16-й Поморской механизированной дивизии (Эльблонг), и входящие в её состав 9-ая бронетанковая кавалерийская бригада (Бранёво – несколько километров от границы), 15-ая механизированная бригада (Гижицко и Ожиш, 30-60 километров от границы), 11 артиллерийский полк (Венгожево), 14 противотанковый дивизион (Сувалки), 15 полк

¹³⁵ К. Дудзиньска, А. М. Дынэр, *Местное приграничное передвижение с Калининградской областью — задачи, возможности и угрозы*, "Policy Paper" октябрь 2013, nr 29 (77), за: [https://www.files.ethz.ch/isn/171934/PISM%20Policy%20Paper%20no%2029%20\(77\)%20RU.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/171934/PISM%20Policy%20Paper%20no%2029%20(77)%20RU.pdf)

¹³⁶ R. Anisiewicz, T. Palmowski, *Small border traffic and cross-border tourism between Poland and the Kaliningrad Oblast of the Russian Federation*, "Quaestiones Geographicae" 2014, 33(2), за: http://geoinfo.amu.edu.pl/qg/archives/2014/QG332_079-086.pdf

¹³⁷ I. Michalina Batyk, *Impact of local border traffi c with the Kaliningrad District of the Russian Federation in scope and level marketing of goods and services*, "Oeconomia" 2013, 12 (4), s. 5–15.

ПВО (Голдап), 9 разведывательный полк (Лидзбарк-Варминьский, 20 километров от границы), 15 саперный батальон (Ожиш), 16 батальон управления (Эльблонг), 16 ремонтный батальон (Эльблонг). Со стороны России на границе с Польшей развёрнуты 79 мотострелковая бригада (Гусев), 336 бригада морской пехоты (Балтийск), 7 мотострелковый полк (Калининград); наконец, в Калининградской области действует база Балтийского военно-морского флота России.

Несмотря на это, польско-российское взаимодействие в приграничье успешно развивалось вопреки военному напряжению на границе. Равным образом, на приграничные контакты, в отличие от отношений Польши и России на национальном уровне, не оказывали негативного разрушающего влияния разногласия по вопросам общей истории и политики исторической памяти, участия Польши в восточной политике ЕС и политики России по отношению к бывшим республикам СССР или такие события, как гибель самолета президента Польши Леха Качиньского.

Опыт Калининграда и северо-восточных польских воеводств показывает, что польско-российские проекты могут развиваться поверх существующих между двумя странами противоречий.

В-третьих, взаимодействие граждан Польши и России наиболее успешно и плодотворно в условиях, когда объективно существующие предпосылки для этого взаимодействия получают стимул в виде государственной политики властей двух стран. Наиболее яркой иллюстрацией данного тезиса, опять же, являются проекты Особой экономической зоны в Калининградской области и безвизового режима между Калининградской областью, Поморским и Варьминьско-Мазурским воеводствами.

Таким образом, в приграничье Польши и России сформировалась уникальная экспериментальная площадка конструктивного и взаимовыгодного сотрудничества граждан двух стран.

На существование этой площадки негативно сказывается кризис в двусторонних отношениях Польши и России, проявившийся в отмене перекрестного года Польши в России и России в Польше, приостановке режима малого приграничного движения и других действиях, оказывающих негативное влияние на жителей приграничных регионов как по российскую, так и по польскую сторону границы.

Тем не менее, в случае принятия в Варшаве и Москве политического решения о восстановлении полноценных межгосударственных отношений и возобновлении политического диалога польско-российское приграничье может стать моделью, образцом и отправной точкой формирования новой повестки двусторонних отношений

Польши и России, в основе которой будут находиться прагматизм, конструктивность, взаимный учет интересов друг друга и взаимная выгода.

Streszczenie

W artykule wskazane zostały pozytywne doświadczenia płynące ze współpracy Województwa Pomorskiego i Warmińsko-Mazurskiego z Obwodem Kaliningradzkim, oraz pozytywny wpływ na to zjawisko, projektu wprowadzającego tzw. mały ruch graniczny. Wskazane interakcje na poziomie regionalnym, określone zostały jako element mogący przyczynić się do polepszenia relacji na szczeblu centralnym.

Słowa kluczowe:

pogranicze polsko-rosyjskie, Województwo Pomorskie, Województwo Warmińsko-Mazurskie, mały ruch graniczny, konstruktywna współpraca międzynarodowa

Keywords:

Polish-Russian borderland, Pomeranian Voivodeship, Warmia-Mazurian Voivodeship, small border traffic, constructive international cooperation

Bibilografia:

1. Anisiewicz R., Palmowski T., *Small border traffic and cross-border tourism between Poland and the Kaliningrad Oblast of the Russian Federation*, "Quaestiones Geographicae" 2014, 33(2), za: http://geoinfo.amu.edu.pl/qg/archives/2014/QG332_079-086.pdf
2. Дудзиньска К., Дынэр А. М., *Местное приграничное передвижение с Калининградской областью — задачи, возможности и угрозы*, "Policy Paper" октябрь 2013, nr 29 (77), za: [https://www.files.ethz.ch/isn/171934/PISM%20Policy%20Paper%20no%2029%20\(77\)%20RU.pdf](https://www.files.ethz.ch/isn/171934/PISM%20Policy%20Paper%20no%2029%20(77)%20RU.pdf)
3. Генконсул Польши: Каждый четвертый калининградец имеет карточку МПП, za: <http://rugrad.eu/news/750221/>
4. Главное статистическое управление, статистическое управление г. Жешув, Исследование оборотов товаров и услуг на внешней границе ЕС на территории Польши за II квартал 2013 г., za: www.stat.gov.pl/cps/rde/xbr/gus/pm_badanie_obrotu_tow_uslug_w_ruchu_granicz_Ikw_2013.pdf

-
5. Gombóka K. *Преимущества принятия соглашения между Польшей и Калининградской областью РФ о порядке местного приграничного передвижения*, „Европейское обозрение общественных наук” 2014. т. 1, nr 2.
 6. Michalina Batyk I., *Impact of local border traffic with the Kaliningrad District of the Russian Federation in scope and level marketing of goods and services*, “Oeconomia” 2013, 12 (4).