

Autor: prof. dr hab. Bogdan Koszel

PARTNERSTWO DLA MODERNIZACJI – NIEMIECKI SUKCES, CZY PORAŻKA?

12 listopada 2009 r. w dorocznym orędziu przed połączonymi izbami parlamentu i przedstawicielami administracji państwowej prezydent Dmitrij Miedwiediew zapowiedział wszechstronną modernizację Federacji Rosyjskiej i odejście od surowcowego modelu jej rozwoju. Oferta rosyjska w pierwszej kolejności adresowana była do Niemiec, które w szczególności za rządów kanclerza Gerharda Schrödera uważane były za promotora interesów rosyjskich w Unii Europejskiej.

W pierwszej dekadzie XXI wieku polityka RFN wobec Rosji opierała się na założeniu o konieczności zbliżania tego kraju do struktur europejskich i NATO i zarazem wspierania demokratycznych przemian. Miała ona być głównym komponentem niemieckiej *Ostpolitik*, ważną częścią niemieckiej polityki zagranicznej i - w szerszym wymiarze — tzw. wschodniego wymiaru Unii Europejskiej. Filary tej polityki powinny stanowić kooperacja ekonomiczna i wspieranie rozwoju czterech obszarów określonych w porozumieniach UE-Rosja. Polityka strategicznego partnerstwa miała na celu pozyskanie Rosji jako bliskiego sojusznika w walce z międzynarodowym terroryzmem, utrzymania pokoju na Bliskim Wschodzie, stabilizacji Azji Środkowej, izolacji Iranu i Korei Północnej i wspierania akcji sojuszniczej w Afganistanie. Rosja wyrażała

Nr 54 / 2011
09'05'11

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Instytut Naukowo-Badawczy,
Poznań

Redakcja:
Joanna Dobrowolska-Polak
(redaktor naczelna),
Marta Götz,
Piotr Cichocki

zrozumienie dla niemieckich ambicji do stałego członkostwa w Radzie Bezpieczeństwa ONZ, a Niemcy z kolei do członkostwa Rosji w Światowej Organizacji Handlu (WTO). Kanclerz Schröder opowiadał się za uwzględnianiem stanowiska Rosji we wszystkich problemach natury globalnej. Moskwa natomiast była przydatna Niemcom w procesie emancypacji polityki zagranicznej, tworzenia „nowego patriotyzmu” i nowej tożsamości niemieckiej w stosunkach międzynarodowych.

Rządy koalicji CDU/CSU-SPD i następnie CSU/CDU-FDP sygnalizowały, że istnieje *iunctim* pomiędzy kooperacją gospodarczą z Rosją a przestrzeganiem przez to państwo wspólnych demokratycznych wartości i reguł państwa prawa. Ale w praktyce pod naciskiem wpływowych kół gospodarczych, pierwszeństwo przyznawano wymianie handlowej. Liczono na szybkie i szerokie otwarcie rynków rosyjskich dla niemieckich produktów, stworzenie korzystnego klimatu dla działalności niemieckich przedsiębiorstw na terenie Rosji oraz stabilnego i pewnego zaopatrzenia Niemiec w surowce energetyczne.

W szeroko propagowanym przez Rosjan za granicą wystąpieniu Miedwiediewa Niemcy dostrzegli szansę na zwrócenie większej uwagi przez całą Unię Europejską na zainicjowane przez ministra spraw zagranicznych Franka-Waltera Steinmeiera (13.05.2008) i preferowane przez siebie Partnerstwo dla Modernizacji (PdM; *Partnership for Modernisation*). Skoncentrowanie uwagi Komisji Europejskiej na realizacji Partnerstwa i wykorzystanie zasobów UE do forsowania własnych planów dotyczących Rosji było klasycznym przykładem jak dyplomacja niemiecka doskonale potrafiła za pomocą europejskiej retoryki realizować w zasadzie własne, partykularne cele. Niemieckie naciski i perswazje spowodowały, że na szczycie Rosja-Unia Europejska 18 listopada 2009 r. w Sztokholmie w okresie prezydencji Szwecji przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso oficjalnie przedstawił Rosji wstępne ramy projektu Partnerstwo dla Modernizacji. Z jednej strony inicjatywę KE odczytywano jako odpowiedź UE na



wezwanie do modernizacji Rosji, które zaproponował kilkanaście dni wcześniej prezydent Miedwiediew, a z drugiej uważano, że PdM może stanowić szansę na przełamanie impasu w pracach nad nowym Porozumieniem o Partnerstwie i Współpracy między UE a Rosją (*Partnership and Cooperation Agreement - PCA*). Wstępny projekt w ogólnych konturach zaprezentowany w Sztokholmie zachowywał dwa główne postulaty niemieckiego pierwowzoru: reformy administracji i wzmocnienia praworządności. Prócz tego zakładał walkę z korupcją, rozwój organizacji pozarządowych oraz tworzenie sprzyjającego klimatu inwestycyjnego poprzez adoptowanie unijnych norm i standardów prawnych i technicznych. Propozycja KE wychodziła naprzeciw zabiegom prezydenta Miedwiediewa na rzecz unowocześnienia FR oraz uniezależnienia wpływów budżetowych od sprzedaży surowców.

Przedstawiciele UE w stolicy Szwecji podkreślali, że będą popierać starania Rosji o członkostwo w Światowej Organizacji Handlu, a rosyjski prezydent przekonywał, że proponowana unia celna między jego krajem a Białorusią i Kazachstanem nie będzie miała negatywnych skutków dla UE. W sprawach współpracy energetycznej ustalono niewiele. Już w przeddzień szczytu obie strony podpisały porozumienie o stworzeniu mechanizmu wczesnego ostrzegania w wypadku zamknięcia przez Rosję przepływu gazu do Europy Zachodniej. Nie osiągnięto postępu w kwestii Karty Energetycznej, ani też w przyspieszeniu rokowań nad *PCA*, które Rosja próbowała powiązać z ułatwieniami wizowymi UE dla swoich obywateli. W tej sytuacji sukcesem było skłonienie Rosji do obniżenia emisji gazów cieplarnianych o 20-25%, co było istotne przed szczytem klimatycznym w Kopenhadze, zaplanowanym na grudzień 2009 r. Ważne też było podpisanie pięciu „projektów sąsiedzkich”. Kosztem 400 mln euro UE miała promować współpracę przygraniczną pomiędzy Polską, państwami bałtyckimi i obszarem Kaliningradu oraz Finlandii i Szwecji z północnymi regionami Rosji (m.in. Półwysep Kola). Jako główne obszary współpracy wymieniano kulturę,



energię, sport, ochronę środowiska naturalnego i rozwój gospodarczy.

W marcu 2010 r. frakcja *CDU/CSU* w Bundestagu ogłosiła, że relacje niemiecko-rosyjskie są w tej kadencji jednym z priorytetowych obszarów zaangażowania partii chadeckich. Na stanowisko koordynatora niemiecko-rosyjskiej współpracy ds. zakresie społeczeństwa obywatelskiego ponownie powołano sprawującego tę funkcję od marca 2006 r. Andreasa Schockenhoffa (*CDU*). Również *SPD* zgłosiła w Bundestagu wniosek postulujący zwiększenie współpracy z Rosją. Zadaniem Schockenhoffa była rozbudowa istniejących niemiecko-rosyjskich programów partnerstwa i wymiany – w tym w ramach nowej struktury „Forum społeczeństwa obywatelskiego w Rosji”, w którym brałyby udział niemieckie i rosyjskie organizacje pozarządowe. Partie Unii zamierzały nadać nowego impulsu Partnerstwu dla Modernizacji, które mogło ułatwiać wejście na rosyjski rynek niemieckich małych i średnich firm oraz ma stymulować podnoszenie standardów rosyjskiej administracji. Socjaldemokraci wzywali rząd chadecko-liberalny do większego zaangażowania w wypracowanie wspólnej polityki unijnej wobec Rosji oraz postulowali m.in. dyskusję o nowej europejskiej architekturze bezpieczeństwa w ramach nie tylko OBWE, ale również NATO i UE.

Przed kolejnym szczytem Rosja-UE ministrowie spraw zagranicznych Siergiej Ławrow i Guido Westerwelle 31 maja 2010 r. na łamach opiniotwórczej „Frankfurter Allgemeine Zeitung” opublikowali artykuł zapowiadający rozwijanie współpracy obu państw w zakresie wsparcia działań na rzecz modernizacji Rosji. Apelowali, aby w tym celu jak najlepiej „wykorzystać ogromny potencjał, wpływający ze ścisłej współpracy niemiecko-rosyjskiej”. Nie ukrywali, że pomiędzy obu państwami istnieją różnice zdań, ale oba państwa potrafią mówić o nich otwarcie. Jak podkreślali, bilateralne doświadczenia obu państw we współpracy modernizacyjnej stały się wzorem dla inicjatywy Partnerstwo dla Modernizacji pomiędzy całą UE



a Rosją. Uważali, że ta współpraca już przyniosła rezultaty. Jako przykład podano powstanie rosyjsko-niemieckiej agencji ds. energii RUDEA, która zajmować się miała poprawą efektywności zaopatrywania i wykorzystania energii. Przewidywano intensywną współpracę naukowców z obu krajów w dziedzinie zdrowia, demografii, prawa i logistyki. W ramach programu PdM zapowiedzieli poszerzenie współpracy na takie obszary, jak prawo gospodarcze i administracyjne, walka z korupcją i ułatwienia w podróżowaniu pomiędzy Niemcami i Rosją. W zakończeniu stwierdzili, że Partnerstwo dla Modernizacji nie jest celem samym w sobie. „Służy Europie, która opiera się na szerokiej współpracy bez linii podziałów, wspólnocie demokratycznych, praworządnych porządków społecznych ze zróżnicowanymi gospodarkami rynkowymi oraz wysokim standardem życia”.

W dniach 31 maja - 1 czerwca 2010 r. odbył się szeroko propagowany, ale jak się okazało mało udany szczyt rosyjsko-unijny w Rostowie nad Donem z udziałem prezydenta D. Miedwiediewa, J. M. Barroso i nowego przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana van Rompuy'a. Ograniczył się on ponownie do omówienia założeń inicjatywy Partnerstwa dla Modernizacji, ale żadne konkretne ustalenia nie zostały podjęte. Szef wpływowego *Ostausschuss der Deutschen Wirtschaft* Klaus Mangold podsumował postępy w realizacji PdM dosadnie: „wiele retoryki po obu stronach, ale mało konkretnej substancji”. W komunikacie prasowym ogólnikowo poinformowano, iż „po politycznym poparciu przez obie strony projektu Partnerstwa dla Modernizacji i przyjęciu na szczycie wspólnego oświadczenia określającego główne priorytety, projekt będzie dalej opracowywany w szczegółach przez koordynatorów z UE i Rosji”.

W kluczowej sprawie zniesienia obowiązku wizowego dla obywateli Rosji do UE Barroso i van Rompuy uchylili się od wiążących obietnic. Za takim rozwiązaniem opowiadali się Niemcy, obawiając się nielegalnej migracji i zorganizowanej przestępczości oraz Polacy, którzy domagali się równoprawnego traktowania wszystkich państw Partnerstwa Wschodniego, a



zwłaszcza Ukrainy. Komisja Europejska uzależniła liberalizację wizową m.in. od wprowadzenia konkretnych ustaw dotyczących paszportów biometrycznych i ochrony danych osobowych. W Rostowie nad Donem udało się podpisać natomiast porozumienie o ochronie informacji niejawnych, co miało sprzyjać bliższej współpracy Rosji i UE w sferze bezpieczeństwa.

Podsumowanie szczytu UE - Rosja nastąpiło w kilka dni później (4-5.06), na nieformalnym spotkaniu kanclerz Angeli Merkel z prezydentem Miedwiediewem na zamku Meseberg w Brandenburgii. Niemcy obiecali większe zaangażowanie w ułatwieniach wizowych dla Rosjan. We wspólnym memorandum – ku zdziwieniu unijnych partnerów Niemiec – zaproponowano utworzenie Unijno-Rosyjskiego Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa, którego członkiem mieliby być ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich UE oraz Rosji wraz z Wysokim Przedstawicielem UE ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Gremium to miałoby opracować zasady funkcjonowania cywilnego i wojskowego „mechanizmu zarządzania konfliktami” w Europie. RFN przedstawiła niemiecko-rosyjską inicjatywę 8 czerwca na forum Komitetu Politycznego i Bezpieczeństwa UE. Proponując podniesienie rangi obrad unijno-rosyjskich, RFN zamierzała doprowadzić do zacieśnienia współpracy UE–Rosja w sferze bezpieczeństwa, którą uważała za niewystarczającą i wyjść naprzeciw propozycji Miedwiediewa sprzed roku, kiedy zaapelował on o utworzenie nowej architektury bezpieczeństwa europejskiego.

Niemiecko-rosyjskie rozmowy na tematy gospodarcze i wdrażania programu PdM przewidziano w czasie podróży kanclerz Angeli Merkel i ministra spraw zagranicznych Guido Westerwellego do Jekaterynburga w połowie lipca 2010 r. Niemieckiej delegacji rządowej towarzyszyła duża grupa przedstawicieli największych niemieckich firm i zrzeszeń biznesu. Na miejscu podpisano wielomiliardowe umowy. Koncern Siemens zobowiązał się dostarczyć Rosji 240 regionalnych pociągów za sumę 2,2 mld euro, zmodernizować rosyjskie



bocznice kolejowe (600 mln euro) i wesprzeć budowę centrum badawczego w podmoskiewskim Skołkowie, które ma się stać ośrodkiem innowacyjności na wzór Doliny Krzemowej w USA. Z dwoma partnerami rosyjskimi Siemens planował utworzenie *joint venture* „Wind Energy” i dostarczać turbiny do elektrowni wiatrowych. W Jekaterynburgu podpisano też deklarację intencji w sprawie szkoleń rosyjskich menedżerów w Niemczech.

Umowy podpisane w Jekaterynburgu miały być niemieckim wkładem w Partnerstwo dla Modernizacji, które do tej pory na dobrą sprawę nie wyszło poza krąg deklaracji i oświadczeń. Nietrudno było zauważyć, że pomimo zacieśniającej się współpracy politycznej, kulturalnej i naukowo-technicznej, powiększających się (po krótkim spadku w 2009 r.) systematycznie obrotów handlowych PdM nie mogło poszczycić się żadnymi znaczącymi osiągnięciami. Wszechwładna rosyjska biurokracja i powszechna korupcja na różnych szczeblach władzy, niedostatek gospodarczego prawodawstwa utrudniały wchodzenie małych i średnich przedsiębiorstw z RFN do Rosji. Brakowało rozwiązań systemowo-prawnych, a zwłaszcza zaangażowania kremlowskich elit na rzecz prywatyzacji gospodarki. Istniejący układ oligarchiczny w Rosji utrudniał niemieckim koncernom prowadzenie przejrzystych interesów. „Sterowana demokracja” tandemu W.Putin/D.Miediediew, nieprzestrzeganie praw człowieka, kneblowanie wolności mediów były wyjątkowo nie na rękę tym politykom niemieckim, którzy stawiali na wielopłaszczyznowy strategiczny sojusz niemiecko-rosyjski. Reżim wizowy UE również nie ułatwiał nawiązywania kontaktów gospodarczych, jakkolwiek ważna była obietnica niemiecka złożona w Mesebergu o niemieckich wewnętrznych zarządzeniach dotyczących ułatwień wizowych dla obywateli Federacji Rosyjskiej.

Zbyt wolna jak na niemieckie oczekiwania liberalizacja rosyjskiej gospodarki spowodowała, że Niemcy postanowili uaktywnić całą Unię Europejską na rzecz PdM. Wychodzili



z założenia, że skoordynowany wysiłek Komisji Europejskiej i państw członkowskich przyniesie lepsze efekty i jednocześnie oddali zarzuty o monopolizowanie przez RFN kontaktów z Rosją.

O zastrzeżeniach wobec PdM mówili również Rosjanie. Podejrzewali Niemców, że głównym celem ich polityki jest przede wszystkim eksport do Rosji gotowych zaawansowanych technologicznie produktów i inwestowanie tylko w wybranych sektorach gospodarki. Rosjanie domagali się wzajemności i życzliwego stanowiska niemieckiego rządu w kwestii przejmowania udziałów czy pakietów kontrolnych w niemieckich przedsiębiorstwach. Liczyli na transfer najnowocześniejszych technologii, co ze zrozumiałych powodów nie było możliwe. Niemiecki rząd miał ograniczone możliwości wpływu na działalność prywatnych firm, nie był więc w stanie spełnić tych oczekiwań. Pomimo politycznego wsparcia ze strony Berlina niepowodzeniem zakończyły się próby przejęcia przez rosyjskie firmy Opla, co zablokowała strona amerykańska, sieci domów handlowych Karstadt czy Infineonu (firmy produkujące podzespoły, oprogramowanie komputerowe, w tym z zakresu zabezpieczania i szyfrowania danych).

Niemcy nadal mają ambicje, aby odgrywać rolę czołowego państwa unijnego zaangażowanego w proces demokratyzacji Rosji, ale od 2009 r. nie jest to już traktowane w bezwzględnych kategoriach *Russia first!*. W RFN nie ma powszechnego konsensusu i jednolitego punktu widzenia na politykę wschodnią tego kraju. Ścierają się tam różne opcje reprezentowane przez koła biznesu, partie polityczne, organizacje pozarządowe, obrońców praw człowieka i wolności mediów czy ochrony środowiska. Elity niemieckie dobrze też orientują się, że bez zaangażowania samych Rosjan w proces demokratyzacji życia publicznego i działań na rzecz przejrzystości gospodarki, ich wysiłki mogą się łatwo zakończyć niepowodzeniem. Wojna Rosji z Gruzją w 2008 r. dodatkowo pokazała, że na Rosjanach nie można polegać, gdyż w istotnych dla nich kwestiach ignorują niemieckie sugestie i zastrzeżenia.



Nr 54 / 2011

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Instytut Naukowo-Badawczy,
Poznań

ul. Mostowa 27 A,
61-854 Poznań,
tel. 061/852 76 91,
fax 061/852 49 05,
e-mail: izpozpl@iz.poznan.pl,
www.iz.poznan.pl

CZASOPISMA INSTYTUTU ZACHODNIEGO:

- „Przegląd Zachodni”
- „WeltTrends. Zeitschrift für internationale Politik”
- „Siedlisko. Dziedzictwo kulturowe i tożsamość społeczności na Ziemiach Zachodnich i Północnych”
- „Biuletyn Instytutu Zachodniego”

WYDAWNICTWO INSTYTUTU ZACHODNIEGO:

- J. Dobrowolska-Polak, Ludzie w cieniu wojny. Ludność cywilna podczas współczesnych konfliktów zbrojnych, Poznań 2011;
- M. Tomczak, Ewolucja terroryzmu. Sprawcy – metody – finanse, Poznań 2010;
- P. Eberhardt, Migracje polityczne na ziemiach polskich (1939-1950), Poznań 2010;
- Moje Niemcy – moi Niemcy. Odpominania polskie, red. H. Orłowski, Poznań 2009;
- K. Malinowski, Przemiany niemieckiej polityki bezpieczeństwa 1990-2005, Poznań 2009;
- T. Budnikowski, Bezrobocie wyzwaniem współczesności, Poznań 2009;
- M. Goetz, Atrakcyjność klastra dla lokalizacji bezpośrednich inwestycji zagranicznych, Poznań 2009;
- M. Rutowska, Lager Głowna. Niemiecki obóz przesiedleńczy na Głownej w Poznaniu dla ludności polskiej (1939-1940), Poznań 2009;
- Transformacja w Polsce i Niemczech Wschodnich. Próba bilansu, red. A. Sakson, Poznań 2009;
- B. Koszel, „Nowe otwarcie”? Stosunki polsko-niemieckie w okresie rządów koalicji PO-PSL (2007-2009) „Zeszyty Instytutu Zachodniego”: nr 57/2009;
- M. Wagińska-Marzec, Konflikt wokół Widocznego Znak w świetle prasy polskiej, „Zeszyty Instytutu Zachodniego”: nr 56/2009;
- Z. Mazur, Widoczny Znak (2005-2009), „Zeszyty Instytutu Zachodniego”: nr 55/2009;
- P. Cichocki, Wybrane problemy badań nad tożsamością europejską, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” nr 53/2009;
- B. Koszel, Integracja Turcji z Unią Europejską z perspektywy RFN, „Zeszyty Instytutu Zachodniego” nr 52/2009;
- I. Romiszewska, Banki niemieckie w Unii Europejskiej, „Zeszyty Instytutu Zachodniego”: nr 51/2009.

