



Oroszország és az Európai Unió közeledés vitákkal tarkítva

Ludvig Zsuzsa

Az Oroszország és az Európai Unió közötti kapcsolatok Vlagyimir Putyin elnöksége alatt új szakaszukba érkeztek. Az utóbbi évekre a nagypolitika szintjén egyértelműen a közeledés szándéka nyomta rá bélyegét, miközben egyes konkrét, többnyire húsba vágó kérdésben újabb és újabb konfliktusok alakultak ki. A legutóbbi nagy port felverő nézeteltérés a kapcsolatrendszer alapját adó *Partnerségi és együttműködési megállapodásnak* (PCA) a 2004 májusában csatlakozó országok körére történő automatikus kiterjesztét megkérdőjelező orosz álláspont kapcsán alakult ki. A napokban kinevezett új kormányfő, Mihail Fradkov éppen Oroszország brüsszeli képviselője volt, s ebben a tisztségében nem kis részt vállalt az orosz érdekek elszánt védelmében.

1) Problémák és eredmények a Partnerségi és együttműködési megállapodás tükrében

Az Európai Unió Oroszországgal elsőként írta alá 1994-ben a kétoldalú kapcsolatrendszert új alapokra helyező Partnerségi és együttműködési megállapodást, amelyhez hasonló megállapodás időközben a Független Államok Közössége legtöbb országával is született. Elsősorban a kilencvenes évek közepén kirobbant első nagy csecsen konfliktus orosz kezelési módjának nyugati elutasítása következtében az Oroszországgal kötött megállapodás csak 1997 decemberében léphetett életbe. A kereskedelmi kérdéseket taglaló ún. Interim megállapodás 1996 februárjától hatályos.

A jelenlegi vitát az az Oroszország által szinte az utolsó pillanatban, néhány hónappal az EU-bővülés bekövetkezése előtt „bedobott” álláspont idézte elő, amely szerint nem tartják automatikusan kiterjesztendőnek a tizenötök Európájával érvényben lévő megállapodást az Európai Unióba 2004 májusában belépő tíz új tagállamra. Az unió részéről ez a kérdés föl sem vetődik. Ezen túlmenően, a kereskedelmi fejezetek átvételének szükségessége abból a tényből is fakad, hogy az abban lefektetett elvek az unió közös külkereskedelempolitikájának szerves részét képezik, s mint ilyenek, alkalmazásuk az új tagállamokban is kötelező a belépés napjától kezdve.

Az orosz fenntartás formai indoklása a következő: mivel a 2004 májusi Európai Unió nem egyezik meg

az 1994-es vagy 1997-es közösséggel, a nemzetközi jog értelmében a szerződés nem érvényes automatikusan a megváltozott körülmények között. Moszkvának azonban érdemi kifogásai is vannak. Az unió bővülése – a jelenlegi kereskedelem szerkezeti és nagyságrendbeli viszonyaiból kiindulva – különböző orosz számítások szerint mintegy 150-300 millió eurónyi éves veszteséggel jár majd gazdaságukra nézve. Ennek kárpótlását szeretné Moszkva elérni, például a PCA-hoz fűzött kiegészítő jegyzőkönyv formájában.

Ami az orosz importoldalt illeti, mind a jelenlegi EU államai, mind pedig a csatlakozó közép-kelet-európai országok közül Oroszország fő kereskedelmi partnerei már hosszú évek óta a legnagyobb kedvezményes elbánást nyújtják számára, az előbbieket éppen a PCA alapján. Problémát jelenthet esetleg, ha a legnagyobb kedvezményes elbánást Moszkva nem kívánja ellentételezés nélkül, automatikusan megadni néhány csatlakozó országnak (például a baltiakkal, ahol az orosz etnikum állampolgári és kisebbségi jogai immár több mint egy évtizede rendezetlenek). Az orosz exportőrök számára gondot jelentenek bizonyos termékek (alumínium, nukleáris hasadóanyagok stb.) esetében – az átlagos vámszint csökkenése ellenére – a csatlakozó országokban termékszíntén mégis növekvő vámok, továbbá a jelenleg érvényes közösségi korlátozások is (pl. az acél vagy a gabona kvótái).

Természetesen várható, hogy a kérdésben hamarosan – még a májusi csatlakozási dátum előtt – valamiféle megegyezés születik. Mindazonáltal az incidens jól illeszkedik azon orosz kezdeményezések sorába, amelyekkel Oroszország az elmúlt évek során többször is jelezte, hogy véleményét, érdekeit nem engedi egyszerűen lesöpörni a tárgyalóasztalról, s az ország vezetése – az egyébként általában baráti párbeszéd és a nyilvánvaló orosz kompromisszumkészség mellett – határozottan kiáll a nemzeti érdekek érvényesítéséért.

A felsorolt problémák egyébként nem új keletűek. Moszkva már 1999 augusztusában egy listát nyújtott át az Európai Bizottságnak azon aggályairól, amelyek a bővülés kapcsán részéről felmerülnek. Nemrégiben egy 14 pontos új – tartalmában többnyire mégis régi – lista átadására került sor. A PCA körüli vita rendezése

valójában e lista mentén várható. Míg egyes orosz követelések teljesítése lényegében tárgyalások kérdése – például a kvótáké –, és megegyezés születhet, addig néhány esetben – például, amelyek az egységes piac-hoz kapcsolódó egységes szabályozást érintik – Brüsszel vélhetően nem fog, nem tud engedni.

Ami a PCA-ban felvetett további gazdasági perspektívákat illeti, az egyezmény a WTO-tagsághoz köti egy nagyobb szabású változtatás, további közeledés lehetőségét: „a felek kölcsönös egyetértése és a körülmények megfelelő alakulása esetén” kerülhet sor a szabadkereskedelmi övezet megteremtését célzó tárgyalások megkezdésére.

A másik nagy jelentőségű gazdasági vita Oroszország WTO-csatlakozása körül zajlik. A deklarációk szintjén Oroszország ugyan élvezzi az unió támogatását a tagság kérdésében, a gyakorlatban azonban a kétoldalú tárgyalásokon a két partner egy sor húsba vágó témában egyelőre nem tudott megegyezni. (A legnehezebben a pénzügyi szolgáltatások orosz piacának megnyitása, a szellemi tulajdonjogok védelme, illetve az ún. kettős energiaárak kérdésében közelednek az álláspontok. Ez utóbbi esetben Brüsszel azt kifogásolja, hogy az országon belüli energiaárak jelentős mértékben elmaradnak a világgiacon érvényes ártól.) További komoly súrlódási felületet jelent a két fél között Moszkva vonakodása a Kyotói egyezmény aláírásától.

Két Moszkva által korábban kifogásolt kérdésben azonban a putyini vezetés kézzelfogható eredményt ért el: Oroszország megkapta az uniótól a piacgazdasági státuszt, továbbá bizonyos feltételekkel hozzájuthat az EIB hiteleihez is.

A PCA egyébként minőségileg új szakaszt hozott a politikai kapcsolattartásban is. Megteremtette az Európai Unió és Oroszország közötti politikai párbeszéd intézményesült fórumait: a félévente megrendezésre kerülő EU–Oroszország-csúcsot az uniós „trojka”, valamint az orosz elnök részvételével, a miniszteri szintű Együttműködési Tanácsot, a szakértői jellegű Együttműködési Bizottságot az albizottságokkal, valamint a Parlamenti Együttműködési Bizottságot. Ezeket egészíti ki 2003 novemberétől az EU–Oroszország Állandó Partnerségi Tanács.

2) *A jövő körvonalazódó nagy projektjei*

Az Európai Unió és Oroszország közötti gazdasági kapcsolatok igen eltérő jelentőségűek a két fél számára. Miközben Moszkva külkereskedelmi partnereinek sorában az unió közel 40%-os súlyával az export, és 35%-kal az import tekintetében az élen áll, Oroszország részesedése az Európai Unió külső áruforgalmában 4% alatti. (A behozatalban ez 2002-ben 5., a kivitelben 6. helyet jelentett.) Ugyanakkor kétségtelen, hogy az árucserre kapcsolatokban mutatkozó dinamika 2000 óta jelentős, és azok jelentősége a 2004-es bővülés után számottevően nő majd.

A tőkekapcsolatokat elemezve is hasonló a helyzet. A legtöbb tőkebefektetés az uniós országokból érkezik Oroszországba – az éves szintű uniós eredetű működőtőke-beáramlás mintegy 1,5 milliárd dollárnyi –, mi-

közben ezek aránya az uniós vállalatok összes külföldi kihelyezéseiben elenyésző. Egyelőre marginálisnak tekinthetők az oroszországi cégek uniós országokban eszközölt beruházásai is, de ezek trendje erősen emelkedő. Az Európai Unió az Egyesült Államok mellett azonban az orosz cégek legkedveltebb tőkebefektetési célterülete.

A gazdasági kapcsolatokban rejlő lehetőségek egyelőre tehát korántsem kiaknázottak. Orosz részről a pragmatistának tartott Vlagyimir Putyinhoz fűződik ennek felismerése. Az unió Oroszország számára is egyfajta modernizációs horgony. Az ország technikai-technológiai megújulását mind az unióból származó import, mind pedig a működőtőke-befektetések nagyban elősegíthetik. Bár az Európai Unió még mindig elsősorban mint fontos politikai partnerre tekint Moszkvára, mégis erősödően van Brüsszel részéről is a gazdasági kapcsolatokban rejlő perspektíva méltányolása.

A gazdasági szálak közös intézményesítési szándékai a fentieknek megfelelően meglehetősen ambiciózusak. 2001-ben vetődött fel az Oroszország–EU-csúcson a két fél közötti Közös Európai Gazdasági Tér (KEGT) megteremtése. Valójában a legfelsőbb szinten megfogalmazódott koncepció gyakorlati kivitelezése korántsem egyszerű vagy gyorsan megvalósítható, hiszen nem kevesebbről van szó, mint a „négy szabadság” megteremtéséről (árak, tőke, szolgáltatások, személyek szabad áramlása), valamint ezt elősegítendő, jogrendbeli közeledésről orosz részről az uniós joganyaghoz. Az elképzelés még mindig csak a koncepciópontosítás, értelmezés fázisában tart. A 2003. májusi közös csúcson a KEGT mellett további három közös tér kialakítását vették célba: (1) a szabadság, biztonság és igazságosság közös tere, (2) a közös külső biztonsági tér, (3) a közös kutatási, oktatási és kulturális tér. Mivel e három területen az együttműködés vagy egyszerűbbnek tűnik, vagy már jelenleg is előrehaladottabb szakaszban van, az ezekben elért sikerek, eredmények feledtethetik az első, a gazdasági közös tér – egyébként érthető módon – lassú megvalósulásából fakadó esetleges csalódásokat vagy kritikákat. 2003 novemberére kissé homályossá, képlékennyé alakult magának a KEGT-nek a definíciója is: „nyitott és integrált piac az Európai Unió és Oroszország között, a közös és kompatibilis szabályok és szabályozások alkalmazásának révén...”. Ami a négy szabadságot illeti, a tőke szabad áramlásának útjában már jelenleg sem adminisztratív akadályok állnak elsősorban – bár bizonyos korlátozások orosz részről élnek, sőt némi vonakodás is fellelhető a külföldi tőke beáramlásával kapcsolatosan –, hanem az uniós cégek oldaláról mutató óvatosság, bizalmatlanság a még mindig jelentős és sajátos kockázatokkal terhelt orosz gazdasággal szemben. Az áruk és szolgáltatások szabad áramlásának ügyét jól szemléltetik az elhúzódó kétoldalú WTO-tárgyalások, hiszen nemhogy szabad kereskedelemről, de még a kereskedelmi korlátozások csökkentésének kölcsönösen elfogadható szintjéről sem sikerült megegyezni. A személyek szabadabb áramlásának

kérdése pedig különösen problémás. Moszkva célkitűzése talán ezen a téren áll a legmesszebb az uniós elképzelésektől azzal, hogy a belátható jövőben szeretne lekerülni a vízumkötelezett országok listájáról.

A másik nagy, közös, kezdeti fázisban tartó projekt az ún. energiadialógus. Az Európai Unió az energetikai partnerséggel a kontinens energiaellátásának biztonságát kívánja emelni. A szénhidrogének kereskedelme ugyanis a jövőben vélhetően tovább erősödik a két partner között. Ennek egyik fő oka, hogy az előzetes elemzések szerint hosszabb távon az unió egyre nagyobb mértékben fog függeni a külső energiaforrásoktól. A külső szénhidrogén-szállító országok csoportján belül pedig Oroszország – amely egyre inkább megbízható szállítónak tekinthető – már jelenleg is az elsők között van. Várható továbbá az európai tőke markáns megjelenése az új csővezeték-építési projekteken, és általában az oroszországi piacon. Mindez az olaj- és gáziparban az orosz és európai cégek egyre szorosabb együttműködését vonja maga után.

A „projekt” részeként 2002 novemberében közös bázist – EU–Russian Energy Technology Centre – hoztak létre a kölcsönös információ- és véleménycseré megkönnyítésére, valamint a szakértői tevékenység koordinálására. Folyik egymás hosszú távú energiapolitikájának és energetikai „szabványainak” tanulmányozása és a témával kapcsolatos oroszországi beruházási lehetőségek feltérképezése is. Néhány régióban (Kalinyingrád, Arhangelszk és Asztrahány) kísérleti jelleggel közös energiatakarékosági program folyik. A párbeszéd kiemelt területe ugyan az olaj- és gázipari szektor, de kiterjed például a közös európai villamosenergia-rendszer kialakításának tervére vagy a nukleáris energia egyre biztonságosabb használatának és szerepe csökkentésének kérdéskörére is. Legújabb felvetődött az orosz gáz- és olajszállítások euróban történő jövőbeli elszámolási lehetősége is.

Ugyanakkor az energiadialógus a viták és nézeteltérések fő fóruma is. A problémás kérdések közé tartozott az Oroszország által preferált és a közép-kelet-európai országokkal a gyakorlatba ültetett ún. hosszú távú gázszállítási egyezmények ügye, különös tekintettel egyes ilyen szerződések területi tiltó klauzuláira. Oroszország a párbeszéd keretén belül vetette fel aggodalmait a nukleáris hasadóanyagok egy országból származó arányának plafont állító EURATOM-szabályozással kapcsolatban is. Jelenleg folyik a megoldás keresése. Az EU részéről a kétoldalú energetikai kapcsolatokban az egyik legsúlyosabbnak ítélt probléma az oroszországi csővezetékek használatához való egyenlő vállalati hozzájárás megteremtése, a jelenlegi gyakorlatra jellemző diszkrimináció megszüntetése, valamint az energiaárak költségeket tükröző szintjének kérdése.

3) Az unió és Oroszország kapcsolatainak jövője

Oroszország uniós tagságának kérdését – a realitásokból kiindulva – minden bizonnyal nem veti fel egyik partner sem a belátható jövőben. A gazdasági és politikai közeledési folyamat azonban várhatóan fennma-

rad. Ez egyben szükségszerűség is, hiszen a közép-kelet-európai országok 2004-es uniós csatlakozása nemcsak Oroszország számára de az unió részére is jelentős mértékben megemeli a kölcsönös kapcsolatok fontosságát, kiváltja azok ápolásának és fejlesztésének kényszerét. A bővüléssel ugyanis az orosz export több mint fele már az uniós tagországokban talál majd piacot, miközben a megnagyobbodott Európai Unióban Oroszország válik az egyik legfontosabb behozatali termékcsoporthoz, a szénhidrogének egyértelműen elsőszámú szállítójává. A kapcsolatok intézményesültségében azonban középtávon még nem számíthatunk jelentős változásokra. Az általános kereteket az unió részéről most körvonalazódó pragmatista megközelítésű, ugyanakkor a nagyszabású újítások bevezetésétől tartózkodó, az egész közvetlen európai szomszédság számára felkínált Wider Europe-koncepció fogja megrajzolni. Emellett a bilaterális tárgyalásokon csak lassú kibontakozás várható a Kölcsönös Európai Gazdasági Tér megteremtésében.

A kapcsolatrendszer irányait és dinamikáját vélhetően befolyásolják majd az orosz relációban fokozottabb mértékben érdekelt újonnan csatlakozó közép-kelet-európai országok, közülük is különösképpen Lengyelország. A bővülés azonban tovább élezi majd az Európai Unió Oroszország-stratégiájának jelenlegi nagy problémáját, az egységesség és a következetesség hiányát. Mint ahogy a legutóbbi EU–Oroszország-csúcson, Rómában is kiderült, nemcsak a bizottság és a tanács, de az egyes tagállamok sincsenek sem egymással, sem az előbbiekkal egy véleményen Oroszországot illetően. A jelenlegi írálnökség egyik fontos célkitűzése éppen ezen ellentmondások feloldása.

A fentiekén túl harmadik szereplők is hatnak a kapcsolatok alakulására. Egyrészt az EU–Oroszország viszony most sem független, de a jövőben sem lesz az az USA–EU–Oroszország háromszög mentén történő elmozdulásoktól. Másrészt egy további fontos tényező az Európai Unió részéről mutatkozó növekvő érdeklődés az Oroszország által elsődleges érdekszférának tekintett FÁK-térség egyes – elsősorban közép-ázsiai – államai iránt.

* * * * *

Eddig megjelent számaink megtekinthetők

és letölthetők a www.vki.hu weboldalról