

Ukraina: między Unią Europejską a Unią Celną

Tadeusz Iwański, Rafał Sadowski

10 grudnia Rada UE stwierdziła, że istnieje możliwość podpisania umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą w listopadzie 2013 roku. Uzależnia to jednak od spełnienia przez Kijów warunków w trzech obszarach: osiągnięcia postępów w reformach, zaprzestania represji opozycji oraz ustanowienia demokratycznego systemu wyborczego. Unia mimo pogarszającego się w jej ocenie stanu demokracji na Ukrainie i braku sukcesu reform zdecydowała się na utrzymanie współpracy z Kijowem, obawiając się załamania procesu integracji europejskiej w tym kraju.

Jednocześnie wzrasta aktywność Rosji, której projekt „integracji eurazjatyckiej” stanowi coraz większe wyzwanie dla polityki unijnej. 5 grudnia prezydent Wiktor Janukowycz podczas szczytu państw WNP w Aszchabadzie stwierdził, że „Ukraina powinna przyłączyć się do niektórych zapisów Unii Celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu”. W perspektywie zastoju ukraińskiej gospodarki oraz wyborów prezydenckich w 2015 roku członkostwo Ukrainy w Unii Celnej (UC) należy uznać za bardziej prawdopodobne niż rok temu. Obniżka ceny na gaz ze strony Rosji, warunkowana członkostwem Kijowa w UC, pozwoliłaby odciążyć budżet, a tym samym sfinansować programy socjalne, które umożliwiłyby Janukowyczowi reelekcję.

Jeszcze jedna szansa Unii dla Ukrainy

Obecnie kluczową kwestią w relacjach unijno-ukraińskich jest podpisanie i implementacja paraflowanej 30 marca 2012 roku umowy stowarzyszeniowej (US), która zawiera też porozumienie o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu (DCFTA). W związku z naruszeniami standardów demokratycznych przez władze w Kijowie UE wstrzymywała się z podpisaniem umowy i uzależniała to od sposobu przeprowadzenia wyborów parlamentarnych 28 października. Nie spełniły one jednak oczekiwań Unii, która wyraziła zaniepokojenie dużą liczbą naruszeń.

Mimo to przedstawione 10 grudnia konkluzje Rady potwierdzają wolę zaangażowania UE we wspieranie procesów integracji europejskiej Ukrainy. W dokumencie stwierdzono, że podpisanie US i DCFTA, a także rozpoczęcie tymczasowego stosowania niektórych zapisów tych umów jest możliwe na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie zaplanowanym na listopad 2013 roku. Warunkiem jest jednak spełnienie przez Kijów określonych kryteriów, przede wszystkim w trzech obszarach: 1) postęp reform, spośród których za priorytetowe uznano reformę systemu sprawiedliwości oraz reformy gospodarcze umożliwiające

wdrożenie DCFTA i poprawę klimatu biznesowego, a także zwalczanie korupcji; 2) zapewnienie demokratycznego systemu wyborczego oraz równego dostępu do mediów dla wszystkich sił politycznych, a także podjęcia przez władze dialogu z opozycją; 3) zaprzestania politycznie motywowanych procesów karnych przeciwko działaczom opozycji i respektowania wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w tej sprawie.

Podziały w Unii w sprawie Ukrainy

Poszczególne państwa członkowskie UE różnią się w podejściu do kwestii integracji z Ukrainą. Z jednej strony, za kontynuacją zaangażowania Unii na Ukrainie opowiadają się państwa obawiające się fiaska integracji europejskiej tego kraju, które będzie oznaczać porażkę działań UE w całym wymiarze wschodnim (są to głównie państwa Grupy Wyszehradzkiej i bałtyckie, a także częściowo Komisja Europejska i ESDZ). Traktują one także rosnącą presję Rosji na rzecz przystąpienia Ukrainy do UC jako coraz poważniejsze wyzwanie dla interesów UE. Ważnym argumentem są też relacje gospodarcze tych państw z Ukrainą i korzyści handlowe, które może przynieść ewentualna implementacja DCFTA.

Z drugiej jednak strony, grupa państw członkowskich nie widzi interesu w pogłębianiu współpracy z Ukrainą, tym bardziej w sytuacji, gdy ta nie przestrzega zasad demokracji (głównie państwa skandynawskie, a także Holandia czy Belgia). Wiarygodność władz w Kijowie, które pomimo wcześniejszych zapewnień nie spełniły oczekiwań Unii, jest niewielka. Rodzi to obawy, że zacieśnianie współpracy z państwem niestabilnym politycznie i ekonomicznie, w którym nie funkcjonuje sprawny system demokratyczny, może osłabić spójność Unii. Głosy takie zyskują na znaczeniu zwłaszcza w sytuacji rysujących się obecnie podziałów wewnątrz Unii na tle kryzysu strefy euro (podział na strefę euro i resztę). Jednocześnie znaczenie polityczne czy gospodarcze Ukrainy dla tych państw jest drugorzędne i nie traktują one rosnącej pozycji Rosji w Europie Wschodniej w kategoriach wyzwania geopolitycznego.

Ukraina bliżej Unii Celnej?

Wyzwanie, jakim dla UE są projekty reintegracyjne pod patronatem Rosji, nabiera znaczenia w świetle ostatnich wypowiedzi najważniejszych polityków ukraińskich. 5 grudnia, po spotkaniu z prezydentem Rosji Władimirem Putinem w Aszchabadzie, prezydent Wiktor Janukowycz stwierdził, że jeśli Ukraina nie znajdzie instrumentów współpracy z UC, to kraj wiele straci, wobec czego implementacja niektórych zapisów UC jest wskazana. Z kolei 10 grudnia przyznał, że Kijów przystąpił do harmonizacji krajowego prawa z zasadami UC, aby uniknąć dyskryminacji ukraińskich producentów i utraty rynku UC. W mediach ukraińskich pojawiły się ostatnio szacunki, opracowane przez instytucje rządowe, z których wynika, że Ukraina uzyska duże i niemal natychmiastowe korzyści z członkostwa w UC. Wcześniej na temat korzyści ze współpracy z UC wypowiadali się m.in. premier Mykoła Azarow oraz wiceszefowa Administracji Prezydenta Iryna Akimowa. Gotowość częściowego udziału Ukrainy w UC była już sygnalizowana przez Kijów, choć nie sprecyzowano, w których

dziedzinach byłaby możliwa i jak byłaby głęboka. Z kolei Rosja domaga się pełnej, a nie jedynie sektorowej, integracji Ukrainy z UC.

Dotychczas wypowiedzi przedstawicieli władz Ukrainy o zbliżeniu do UC były traktowane jako wymijające wobec presji ze strony Moskwy, a jednocześnie jako sygnał wobec UE, by nie wstrzymywała procesu podpisania US. Obecnie jednak sytuacja jest inna. Ukraińska gospodarka znalazła się na progu recesji, a zdolność kredytowa Kijowa za granicą jest zarówno ograniczona, jak i uwarunkowana wprowadzeniem niepopularnych reform. Z kolei październikowe wybory parlamentarne pokazały spadek poparcia dla Partii Regionów – ugrupowania, z którego wywodzi się Wiktor Janukowycz. Obniżenie więc przez Rosję ceny na gaz dla Ukrainy (w 2012 roku kosztował on Ukrainę ok. 12 mld USD), które proponuje Moskwa w zamian za członkostwo Kijowa w UC, jawi się jako rozwiązanie, które umożliwi zbilansowanie ukraińskiego budżetu. Pozwoliłoby to, w obliczu kluczowych dla układu sił w państwie wyborów prezydenckich w 2015 roku, odwlec niepopularne reformy, sfinansować programy socjalne oraz kampanię wyborczą potrzebne Janukowyczowi do reelekcji.

Ewentualne członkostwo w UC jest problematyczne z powodów zarówno prawnych, jak i gospodarczych. Wymagałoby ono prawdopodobnie zmian w konstytucji Ukrainy. Z kolei pod względem gospodarczym blokowałoby możliwość implementacji DCFTA z UE oraz wymagałoby podniesienia stawek importowych na Ukrainie z poziomu WTO do poziomu UC. Nie jest wykluczone, że ten zabieg zniwelowałby korzyści osiągnięte z członkostwa w UC. Analizy ekonomistów niezwiązanych z rządem, w przeciwieństwie do specjalistów rządowych, pokazują, że zyski Kijowa z integracji z UC są znacznie mniejsze niż z wprowadzenia DCFTA z UE w ramach US.

Ukraina próbuje grać na dwa fronty

Wypowiedzi ukraińskiego prezydenta wpisują się w jego dotychczasową politykę balansowania pomiędzy UE i Rosją oraz wygrywania korzyści z obu stron. Wypowiedzi Janukowycza o zbliżeniu do UC padły w przeddzień posiedzenia Rady UE i można je odczytywać jako presję na Unię w celu przyspieszenia podpisania US i złagodzenia warunków umowy. Wiktor Janukowycz jest zainteresowany uzyskaniem korzyści gospodarczych zarówno od UE (implementacja DCFTA), jak i UC (formuła 3+1) bez podejmowania zobowiązań w sferze politycznej. Stowarzyszenie Ukrainy z Europą oznaczałoby bowiem m.in. konieczność demokratyzacji systemu politycznego i ograniczenia jego władzy, z kolei integracja z Rosją może stanowić zagrożenie dla jego pozycji politycznej oraz interesów elit biznesowych kraju.

Trudno jednak wskazać, gdzie leży granica pomiędzy realną możliwością członkostwa Ukrainy w UC a retoryką, mającą na celu wywarcie presji na Brukselę. O ile jeszcze rok temu integracja z Moskwą była mało prawdopodobna, obecnie zdaje się, że nie jest ona niemożliwa z uwagi na pogarszającą się sytuację gospodarczą oraz zbliżające się wybory. Niewykluczone, że z tych powodów Kijów poważniej analizuje możliwość członkostwa w UC, a deklaracje Janukowycza oraz publikowane szacunki gospodarcze mają na celu sondowanie opinii publicznej. Ukraina wciąż stara się balansować pomiędzy UE i UC, jednak kryzys gospodarczy sprawia, że pole manewru w szybkim tempie ulega ograniczeniu.