Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 13.04.2011 www.osw.waw.pl

Negocjacje Umowy Stowarzyszeniowej UE–Ukraina a Rosja

Wojciech Konończuk, Sławomir Matuszak

Negocjacje pomiędzy Ukrainą i Unią Europejską Umowy Stowarzyszeniowej (US) i porozumienia o pogłębionej strefie wolnego handlu (SWH+) wchodzą w finałową fazę. W dniach 4–8 kwietnia odbyły się rundy negocjacji dotyczące zarówno Umowy Stowarzyszeniowej, jak i SWH+. W części o strefie wolnego handlu osiągnięto istotny postęp i rośnie prawdopodobieństwo zakończenia rozmów w tym roku. Nowym czynnikiem jest silna presja ze strony Moskwy, która stara się nakłonić władze ukraińskie do przystąpienia do utworzonej pod jej egidą unii celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu, co równałoby się zerwaniu negocjacji z UE. Rosja stosuje taktykę kija i marchewki – odwołuje się do gróźb wprowadzenia ograniczeń eksportowych, ale również deklaruje gotowość obniżenia cen na sprzedawane surowce. Przedstawienie korzyści z przystąpienia Ukrainy do unii celnej było głównym celem wizyty premiera Władimira Putina w Kijowie 12 kwietnia.
Ukraina traktuje podpisanie Umowy Stowarzyszeniowej z UE jako priorytet i dlatego zdecydowała się na pewne ustępstwa wobec UE, co umożliwiło przyspieszenie negocjacji. Do rosyjskich propozycji odnośnie unii celnej Kijów odnosi się z wyraźną rezerwą. Jednak gdyby Rosja zaproponowała bardzo korzystną ofertę Ukrainie (np. dużą zniżkę na gaz), to nie można całkowicie wykluczyć, że Ukraina zdecyduje się znaleźć pretekst, aby doprowadzić do zablokowania negocjacji z UE.

Negocjacje z UE

4–8 kwietnia odbyły się rundy negocjacji zarówno części politycznej Umowy Stowarzyszeniowej, jak i SWH+. W przeciwieństwie do wcześniejszych tur negocjacji władze ukraińskie przyjęły stanowisko negocjacyjne nastawione na osiągnięcie kompromisu z UE i szybkie podpisanie umowy o wolnym handlu.
Treść Umowy Stowarzyszeniowej została już w większości ustalona. Podczas ostatniej rundy Ukraina wróciła jednak do postulatu wprowadzenia do niej zapisu o perspektywie członkostwa w UE. Najprawdopodobniej jest to taktyka negocjacyjna, mająca na celu uzyskanie ustępstw na innych polach, gdyż nie ma szans na zgodę ze strony Unii Europejskiej na podobny zapis.
Do tej pory najwięcej problemów stwarzała część dotycząca strefy wolnego handlu. Z wypowiedzi przedstawicieli Ukrainy wynika, że osiągnięto znaczący postęp w rozmowach. Wstępnie porozumiano się w sprawie rolnictwa (ta dziedzina wywoływała dotąd najwięcej kontrowersji). Ukraina zgodziła się na niskie kwoty eksportowe na zboże, które zaproponowała UE w zamian za większe preferencje w eksporcie mięsa. Porozumiano się również co do nazewnictwa produktów regionalnych produkowanych na Ukrainie –

uzgodniono wprowadzenie długich okresów przejściowych oraz pomoc finansową dla przedsiębiorców w celu zmiany nazewnictwa wytwarzanych produktów. Pozostały jeszcze dwa sporne punkty: dotyczące ceł eksportowych (Ukraina poniesie straty po ich zniesieniu) oraz energetyki. Kolejna runda ma się odbyć w połowie czerwca, ale obie kwestie wymagają ustaleń na szczeblu politycznym i w połowie maja jest planowane spotkanie w tej sprawie. Biorąc pod uwagę aktywizację przedstawicieli najwyższych władz na Ukrainie (m.in. pierwszego wicepremiera Andrija Klujewa), osiągnięcie kompromisu wydaje się prawdopodobne, co umożliwi szybkie zakończenie negocjacji i podpisanie Umowy Stowarzyszeniowej do końca bieżącego roku, podczas polskiej prezydencji.

Czynnik rosyjski

Rosja do niedawna publicznie nie sprzeciwiała się europejskim aspiracjom Ukrainy (w przeciwieństwie do członkostwa w NATO) w przeświadczeniu, że przyjęcie Ukrainy do UE jest nierealne w przewidywalnej przyszłości. Kreml został jednak zaskoczony postępem w negocjacjach stowarzyszeniowych między Ukrainą i UE i zapowiedzią podpisania US do końca bieżącego roku.

W ostatnich tygodniach strona rosyjska rozpoczęła kampanię medialną mającą na celu przekonanie Ukrainy do przystąpienia do unii celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu, co oznaczałoby zerwanie negocjacji US. Ponadto 12 kwietnia do Kijowa z zorganizowaną *ad hoc* wizytą przybył premier Władimir Putin, gdzie spotkał się z premierem Mykołą Azarowem i prezydentem Wiktorem Janukowyczem. Szef rosyjskiego rządu przedstawił korzyści z uczestnictwa Ukrainy w unii celnej (zwiększenie przychodów państwa o 6,5-9 mld USD, co miałoby się przełożyć na wzrost PKB o 1,5–2%), ostrzegł też przed możliwością wprowadzenia dodatkowych barier celnych, jeśli Ukraina utworzy strefę wolnego handlu z Unią Europejską. Większa część rozmów odbyła się za zamkniętymi drzwiami i nie poinformowano o szczegółach rosyjskich propozycji.

Wcześniej rosyjscy politycy sugerowali m.in. możliwość obniżki ceny gazu (obecna cena 264 USD za 1000 m^3 jest stosunkowo wysoka i Kijów wielokrotnie zabiegał o jej obniżenie) lub obniżenie ceny ropy naftowej. Rosyjskie wypowiedzi, zarówno pozytywne (obietnice), jak i negatywne (groźby) skierowane są nie tylko do władz ukraińskich, ale również oligarchów. Rosja ma nadzieję, że w obawie o utrzymanie eksportu produkcji z należących do nich przedsiębiorstw do Rosji oligarchowie będą skutecznie wywierać nacisk na władze ukraińskie.

Niewykluczone również, że celem wizyty premiera Putina w Kijowie było wynegocjowanie swoistego „odstępnego” w zamian za zgodę Rosji na zawarcie ukraińsko-unijnej umowy SWH+. Strona rosyjska najbardziej zainteresowana jest uzyskaniem jakiejś formy kontroli nad siecią ukraińskich gazociągów eksportowych. Władze ukraińskie traktują projekt gazociągu South Stream jako zagrożenie dla utrzymania przez Ukrainę statusu głównego państwa tranzytowego dla rosyjskiego gazu, stąd mogą być skłonne do kompromisu z Rosją w tej sferze. Osiągnięcie porozumienia rosyjsko-ukraińskiego i zagwarantowanie przez Rosję stabilnego tranzytu przez Ukrainę byłoby również korzystne dla Brukseli. UE w świetle wcześniejszych kryzysów gazowych poprosiła Ukrainę o czytelne gwarancje (m.in. wprowadzenie do US mechanizmu monitorującego stabilność dostaw do UE), że przez jej terytorium będzie dostarczany rosyjski gaz.

Stanowisko ukraińskie

Do tej pory publicznie ukraińskie władze zajmowały jednoznaczną pozycję. Za priorytet uznawano podpisanie US jeszcze w tym roku; wykluczano natomiast przystąpienie do unii celnej, przy jednoczesnym deklarowaniu woli zacieśniania współpracy z Moskwą. Jednak w ostatnim czasie pojawiły się wypowiedzi ukraińskich urzędników niższego szczebla, głoszące korzyści przystąpienia Ukrainy do rosyjskich projektów integracyjnych. Najprawdopodobniej głosy te są odzwierciedleniem opinii części ukraińskich elit biznesowych, dla których korzystne jest zacieśnienie współpracy z Rosją (przemysł chemiczny, elektromaszynowy, metalurgia).
Dopiero niedawno głos w tej sprawie zabrał prezydent Wiktor Janukowycz. 7 kwietnia w orędziu w Radzie Najwyższej prezydent mówił o relacjach z unią celną w formacie „3+1" (trzy państwa unii celnej plus Ukraina). Z propozycji prezydenta widać wyraźnie, że ukraińskie władze chciałyby uniknąć konieczności dokonania jednoznacznego wyboru geopolitycznego. Ukraina chciałaby podpisać Umowę Stowarzyszeniową z UE, a potem zawrzeć porozumienie o współpracy z unią celną, które nie byłoby sprzeczne z normami WTO i zapisami SWH+.

Perspektywy

Formalne członkostwo Ukrainy w tworzonej wokół Rosji unii celnej jest nie do pogodzenia z jej zobowiązaniami wobec WTO (Rosja, Białoruś i Kazachstan nie są członkami organizacji). Wydaje się jednak, że w obecnej chwili priorytetem Rosji jest nie tyle przystąpienie Ukrainy do unii celnej, ile zerwanie lub co najmniej długie przeciąganie negocjacji US, tak aby UE zniechęciła się do tego pomysłu.
Wydaje się, że ukraińskie władze preferują zbliżenie instytucjonalne z Unią Europejską. Niewykluczone jednak, że jeśli Rosja przedstawi bardzo korzystną ofertę (np. znacząca obniżka ceny na gaz), to Kijów pod tym lub innym pretekstem doprowadzi do faktycznego zablokowania negocjacji z UE, starając się obarczyć za to odpowiedzialnością Brukselę. Obniżenie ceny na gaz i zagwarantowanie tranzytu rosyjskiego gazu przez Ukrainę, które oznaczałoby oszczędności dla Ukrainy w wysokości kilku miliardów dolarów rocznie i zagwarantowanie tranzytu rosyjskiego gazu przez Ukrainę, może być wystarczającą pokusą dla ukraińskich władz, które znajdują się pod silną presją lobby gazowego na Ukrainie. Jednak z uwagi na znacznie lepszą sytuację gospodarczą, wysokie ceny na surowce energetyczne nie są aż tak pilną kwestią dla Kijowa, jak w kwietniu 2010 roku, kiedy to w zamian za obniżenie ceny gazu Ukraina zgodziła się na przedłużenie okresu stacjonowania Floty Czarnomorskiej.

współpraca: Marta Jaroszewicz