

Wspólna Przestrzeń Gospodarcza: kolejny etap integracji wokół Rosji

Aleksandra Jarosiewicz, Kamil Kłysiński, Iwona Wiśniewska

9 grudnia w Moskwie prezydenci Rosji Dmitrij Miedwiediew, Białorusi Alaksandr Łukaszenka i Kazachstanu Nursułtan Nazarbajew podpisali deklarację o utworzeniu Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej (WPG) oraz porozumienia dotyczące zasad funkcjonowania tej struktury. WPG ma zacząć funkcjonować od 1 stycznia 2012 roku i, zgodnie z rosyjskimi zapowiedziami, prowadzić do utworzenia wspólnego rynku (czterech swobód: przepływu towarów, usług, kapitału i siły roboczej) na tym obszarze na wzór Wspólnot Europejskich. Z jednej strony przyjęte dokumenty dotyczące WPG, ze względu m.in. na dość duże rozbieżności w interesach sygnatariuszy, mają charakter dość ogólny i wymagają dopracowania, co stawia pod znakiem zapytania pełną realizację deklarowanych celów. Z drugiej jednak strony wszyscy członkowie Wspólnoty upatrują w tym projekcie pewne korzyści polityczne i gospodarcze, co przemawia za dalszym zacieśnianiem współpracy. W konsekwencji możemy spodziewać się, że zbliżanie gospodarek Rosji, Kazachstanu i Białorusi będzie procesem długotrwałym i trudnym, przy czym prowadzić on będzie jedynie do częściowej integracji gospodarczej między partnerami.

Ogólne założenia Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej

Wspólna Przestrzeń Gospodarcza jest kolejnym etapem integracji Rosji, Kazachstanu i Białorusi, które od 1 lipca 2010 roku tworzą unię celną. Pierwotny projekt WPG (mniej ambitny i konkretny) pojawił się już w 2003 roku w składzie poszerzonym o Ukrainę (państwo to nie ratyfikowało jednak porozumienia o WPG, co w 2006 roku doprowadziło do fiaska projektu). W grudniu 2009 roku Rosja, Kazachstan i Białoruś powróciły do negocjacji, przygotowując plan utworzenia takiej Wspólnoty. Bazę prawną obecnej WPG tworzy 17 porozumień dotyczących w zasadzie wszystkich aspektów życia gospodarczego integrujących się partnerów (szerzej zob. Aneks). Dokumenty te powinny zostać ratyfikowane przez parlamenty trzech państw do końca bieżącego roku. Dla Mińska bodźcem do ratyfikacji jest fakt, że od tego uzależnione są bezcłowe dostawy rosyjskiej ropy do białoruskich rafinerii.

Porozumienia tworzące bazę prawną WPG zakładają kompleksową integrację gospodarczą trzech państw. Ma ona prowadzić do ujednolicenia większości regulacji prawno-technicznych, polityki walutowej, wsparcia publicznego dla gospodarki, dostępu do usług monopolii naturalnych (zob. Aneks). Jednocześnie strony narzuciły sobie bardzo ambitne ramy czasowe wdrożenia tych dokumentów (w ciągu 2011 roku), decydując się jedynie w

niektórych kwestiach na trzyletnie okresy przejściowe (w pełni WPG ma zacząć funkcjonować od 2015 roku). Dotychczas ostateczne wersje tych dokumentów nie zostały jednak opublikowane. Z omówień, które pojawiły się w mediach, wynika, że część zapisów w trakcie negocjacji straciło na konkretności (m.in. zrezygnowano z planu etapowego ograniczania udziału państwa w konkretnych sferach gospodarki na rzecz zapisu mówiącego o dążeniu do takiego celu), ponadto integrujące się państwa w wielu przypadkach uzyskały możliwość wyłączeń i stosowania regulacji narodowych (dotyczy to m.in. polityki migracyjnej). Strony najprawdopodobniej nie zdołały wypracować również efektywnego mechanizmu rozstrzygania sporów, co może okazać się poważnym ograniczeniem wdrażania porozumień.

Mimo powyższych ograniczeń strony zdecydowały się na podpisanie porozumień o WPG ze względu na oczekiwane korzyści gospodarcze i polityczne.

Interesy Rosji

Zacieśnianie współpracy na obszarze b. ZSRR jest dla Rosji projektem zarówno ekonomicznym, jak i geopolitycznym. Z jednej strony jest to odpowiedź Moskwy na procesy integracyjne zachodzące na świecie (np. strefy wolnego handlu proponowane przez Unię Europejską państwom Europy Wschodniej czy Chiny państwom Azji Centralnej). Powstanie Wspólnoty ma zatem przeciwdziałać ekspansji ekonomicznej państw trzecich i rozluźnianiu więzi gospodarczych tych państw z Rosją. W latach 2000–2008 udział eksportu Kazachstanu i Białorusi do Federacji Rosyjskiej w całkowitym eksporcie tych państw zmniejszył się odpowiednio o 11 punktów procentowych (do 9%) i 18pp (do 32%).

Tworząc WPG Rosja stara się ponadto rozszerzyć rynki zbytu dla swoich towarów (integracja na warunkach Moskwy zwiększa konkurencyjność towarów rosyjskich na rynkach sąsiadów, zwłaszcza samochodów, maszyn i urządzeń) oraz kontrolować przesył surowców z tego regionu.

Z drugiej strony pogłębianie integracji z Białorusią i Kazachstanem wpisuje się w rosyjską wizję tzw. Wielkiej Europy: stworzenia zintegrowanej przestrzeni gospodarczej obejmującej obszar Unii Europejskiej, Rosji i jej sąsiadów. Wizję tę zaprezentował niedawno w Berlinie premier Władimir Putin. Rosja utrwalając i wzmacniając zależność od siebie sąsiadów, w relacjach z UE może występować jako reprezentant całego bloku państw (Kazachstan i Białoruś), co ma wzmocnić jej pozycję wobec Unii. Dlatego też Rosji szczególnie zależy na przekonaniu do swojego modelu integracji innych państw regionu, zwłaszcza Ukrainy (obecnie niezainteresowanej tym projektem), co znacznie zwiększyłoby potencjał WPG, a tym samym jej znaczenie. Moskwa dążąc do utworzenia WPG, stara się zatem zaprezentować jako atrakcyjny ośrodek integracyjny na tym obszarze.

Interesy Kazachstanu

Również Kazachstan postrzega WPG głównie w kategoriach geopolitycznych. O wadze tego projektu świadczy aktywne wsparcie prezydenta Nursułtana Nazarbajewa. Astana ma bowiem świadomość, że jest za słaba, by móc zrezygnować ze współpracy z Rosją (największy dostawca towarów do Kazachstanu) i samodzielnie oprzeć się rosnącym

wpływow Chin. Dla Kazachstanu głębsza integracja gospodarcza z Rosją jest zatem formą obrony przed ekonomiczno-polityczną ekspansją Pekinu i równoważenia jej współpracą z Moskwą. W tym kontekście WPG, traktowane jest jako narzędzie, które pomoże skanalizować współpracę z Chinami i nadać jej pożądaną przez Kazachstan formę (m.in. pozwoli ochronić się przed zalewem taniej produkcji chińskiej).

Ponadto Astana upatruje w WPG i otwarciu granic z Rosją (np. klimat inwestycyjny w Kazachstanie postrzegany jest jako najbardziej atrakcyjny spośród wszystkich państw WPG) szansę na wzrost inwestycji zagranicznych. Ma też nadzieję stać się bazą produkcyjną dla całego regionu, czemu służyć ma m.in. tworzona obecnie na granicy z Chinami, w Chorgosie specjalna strefa ekonomiczna.

Interesy Białorusi

Dla Mińska podpisanie dokumentów tworzących WPG jest przede wszystkim sposobem na odsunięcie w czasie konfrontacji z Moskwą. W ten sposób władze białoruskie unikają ryzyka całkowitej redukcji subsydiów energetycznych oraz gospodarczych. Przyłączając się do tej struktury, Białoruś uzyskuje gwarancje zachowania ulgowych cen surowców – w tym m.in. bezcłowych dostaw rosyjskiej ropy naftowej (co może oznaczać ok. 2 mld USD subsydiów naftowych z budżetu rosyjskiego rocznie). Duże znaczenie ma również dostęp do rosyjskiego rynku zbytu, co jest warunkiem przetrwania znacznej części białoruskiego przemysłu (do Rosji trafia ponad 90% eksportu produkcji spożywczej i średnio 70% maszynowej). Mińsk liczy również na to, iż WPG dając biznesowi swobodny przepływ towarów czy usług, zwiększy atrakcyjność inwestycyjną Białorusi. Poza tym władze białoruskie wychodzą z założenia, że przejmowanie rosyjskich regulacji prawnych zgodnych z wymogami Światowej Organizacji Handlu (WTO) ułatwi Białorusi wejście do tej organizacji.

Wnioski i prognozy

Podpisane dokumenty mają w dużej mierze ogólny charakter. Konieczne jest przy tym uzgodnienie szczegółów i aktów wykonawczych do porozumień. Ponadto pomiędzy integrującymi się partnerami nadal występują sprzeczności interesów w niektórych kwestiach (np. dostęp do rynków wrażliwych towarów, tj. ropa, gaz, samochody, czy towary rolno-spożywcze; dotowanie produkcji przemysłowej niskimi cenami energii; dostęp siły roboczej do rynku pracy czy rosyjska ekspansja kapitałowa w białoruskim sektorze energetycznym). Wydaje się zatem mało realne, aby Rosja, Białoruś i Kazachstan uzyskały w pełni zakładane cele (swobodę przepływu towarów, usług, kapitału i siły roboczej do 2015 roku). Żadna ze stron nie jest bowiem gotowa wyzbyć się (czy znacznie ograniczyć) realnej kontroli nad swoją gospodarką. W konsekwencji należy spodziewać się dalszych jednostronnych decyzji państw WPG chroniących własne rynki (czego przykładem jest rosyjskie embargo na wywóz ziarna, kazaski zakaz eksportu produktów naftowych czy cła eksportowe nakładane na dostawy rosyjskiej ropy na Białoruś). Z tej perspektywy WPG może stworzyć nowe obszary konfliktów – głównie w relacjach rosyjsko-białoruskich.

Mimo iż nie należy spodziewać się integracji w tempie i charakterze deklarowanym przez członków WPG, to jednak determinacja i interesy, zwłaszcza rosyjskie, przemawiają za tym, że część postulatów zostanie wdrożona, ułatwiając tym samym przepływ towarów czy niektórych usług między partnerami. Przy czym integracja w ramach Wspólnoty w dużej mierze oznacza dostosowywanie prawa gospodarczego w tym regionie do rosyjskiego, co niewątpliwie ograniczy możliwości Białorusi i Kazachstanu do angażowania się w projekty integracyjne z pominięciem Rosji (np. rozpoczęcie w przyszłości rozmów Białorusi z UE o utworzeniu strefy wolnego handlu).

Determinacja stron WPG wynika m.in. z tego, że całkowita porażka tej integracji oznaczałaby dla Rosji dalsze wypieranie z regionu jej wpływów gospodarczych i politycznych przez Chiny, Unię Europejską czy USA, dla Kazachstanu groźbę zależności ekonomicznej od Chin, zaś dla władz Białorusi zagrożenie upadkiem obecnego modelu gospodarczego opartego na preferencyjnych cenach rosyjskich surowców energetycznych.

Współpraca: Wojciech Konończuk

Aneks

Główne elementy porozumień o WPG

Głównym organem koordynującym bieżące funkcjonowanie Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej ma być, istniejąca już w ramach Unii Celnej, Komisja UC. W jej skład wchodzi wicepremierzy Rosji Igor Szuwałow (szef komisji), Białorusi Andriej Kobiakow i Kazachstanu Umirzak Szukiejew. To właśnie Komisja opracowała 17 porozumień dotyczących zasad funkcjonowania WPG. Dotyczą one:

1. wypracowania wspólnej polityki gospodarczej, w tym:

- założeń polityki makroekonomicznej m.in. poprzez wyznaczenie (na wzór unijnych kryteriów z Maastricht) maksymalnego dopuszczalnego poziomu inflacji, długu publicznego, deficytu budżetowego czy stóp procentowych;
- zasad działalności wybranych monopolii naturalnych, jednak z wyłączeniem m.in. rynków gazu, elektroenergetyki, energii cieplnej, farmakologicznego, produktów naftowych, alkoholowego i energetyki jądrowej;
- zasad konkurencji, przy czym strony zrezygnowały z planu etapowego ograniczania udziału państwa w konkretnych sferach gospodarki na rzecz zapisu mówiącego o dążeniu do redukcji ilości przedsiębiorstw z udziałem państwa do 10% w roku 2015;
- zasad subsydiowania przemysłu i rolnictwa przez państwo;
- zamówień państwowych, m.in. poprzez wprowadzenie list towarów czy usług, które mogą być zamawiane bez procedury konkursowej;
- zasad handlu usługami i polityki inwestycyjnej (strony zdecydowały jednak, że te kwestie w większości regulowane będą przez prawo narodowe poszczególnych państw);
- reguł ochrony własności intelektualnej.

2. swobody przepływu kapitału i wspólnej polityki walutowej (na razie nie przewidziano jednak wprowadzenia wspólnej waluty);

3. energetyki, transportu i łączności, w tym organizacji, zarządzania, funkcjonowania i rozwoju wspólnego rynku ropy i produktów naftowych, a także dostępu do usług i kształtowania cen i taryf w elektroenergetyce, transporcie gazu i transporcie kolejowym;

4. **swobody przepływu siły roboczej**, w tym przeciwdziałania nielegalnej migracji zarobkowej z państw trzecich oraz określenia statusu prawnego pracujących migrantów i członków ich rodzin (strony zdecydowały, że te kwestie w większości regulowane będą przez prawo narodowe poszczególnych państw);
5. **ujednolicenia standardów technicznych**.