

Rosja przeciwdziała zbliżeniu Ukrainy z Unią Europejską

Agata Wierzbowska-Miazga, Tadeusz Iwański

26 sierpnia w Moskwie odbyły się rozmowy międzyrządowe Ukrainy i Rosji pod przewodnictwem premierów obu państw Mykoły Azarowa i Dmitrija Miedwiediewa. Zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami Rosja przedstawiała podczas spotkania stronie ukraińskiej możliwe konsekwencje, które czekają Ukrainę, gdy zdecyduje się na podpisanie umowy stowarzyszeniowej z UE (US) planowane w listopadzie na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie. Spotkanie poprzedziła w dniach 14–20 sierpnia blokada ruchu towarowego z Ukrainy do Rosji poprzez wprowadzenie szczegółowych kontroli towarów ukraińskich. Blokada miała zademonstrować w praktyce, jak zbliżenie Ukrainy z UE może się odbić na relacjach ukraińsko-rosyjskich. Zarówno działania, jak i wypowiedzi rosyjskich władz świadczą o tym, że podpisanie przez Ukrainę umowy stowarzyszeniowej z UE jest dla Rosji nie do zaakceptowania i jest ona zdeterminowana, by temu przeciwdziałać. Z kolei dotychczasowa postawa władz ukraińskich wskazuje, że Kijów liczył, iż możliwe będzie pogodzenie umowy stowarzyszeniowej z UE ze współpracą z Unią Celną.

Stanowisko rosyjskie

Po rozmowach w Moskwie premierzy nie spotkali się z przedstawicielami mediów i nie wydali także żadnego oświadczenia, co oznacza, że rozmowy nie doprowadziły do porozumienia. Komentując rezultaty spotkania wicepremier Rosji Igor Szuwałow stwierdził, że nie można pogodzić integracji europejskiej z proponowaną przez Moskwę integracją euroazjatycką i jeśli Ukraina zdecyduje się na podpisanie umowy stowarzyszeniowej i o pogłębionej strefie wolnego handlu z UE, musi się liczyć z zaostrzeniem zasad współpracy handlowej – wprowadzeniem wzmożonej kontroli celnej i ceł na ukraińskie towary. W podobnym tonie wypowiedział się również 22 sierpnia prezydent Władimir Putin, a także jego doradca Siergiej Głaziew, który 23 sierpnia zagroził wypowiedzeniem Ukrainie porozumienia o strefie wolnego handlu w ramach WNP.

Reakcje ukraińskie

Na posiedzeniu rządu 28 sierpnia premier Mykoła Azarow stwierdził, że Ukraina może przyłączyć się do niektórych porozumień Unii Celnej Rosji, Kazachstanu i Białorusi (UC) i polecił podległym mu ministerstwu wypracowanie mechanizmu współpracy z UC. Jednocześnie potwierdził, że mechanizm ten będzie przewidywał funkcjonowanie pogłębionej strefy wolnego handlu między Ukrainą i UE, będącej częścią US. Wcześniej Mykoła Azarow jako jedyny z najważniejszych polityków na Ukrainie zareagował na rosyjską

blokadę celną, obwiniając ukraińskich eksporterów o niedotrzymanie rosyjskich standardów celnych. Prezydent Wiktor Janukowycz nie skomentował działań Rosji. Taka reakcja wynika z zaskoczenia działaniami Moskwy oraz chęcią ukrycia przed elektoratem źle układającej się współpracy z Rosją. Ukraińska opozycja podzieliła się w kwestii interpretacji konfliktu. Jurij Łucenko – b. szef MSW w rządzie Julii Tymoszenko, a obecnie wpływowy opozycjonista wezwał do konstruktywnego wsparcia władz do czasu uregulowania relacji z Rosją, z kolei przewodniczący partii Swoboda Oleh Tiahnybok uznał, że jakiegokolwiek kompromisy z władzą są wykluczone. Liderzy partii Batkiwszczyna Arsenij Jaceniuk i partii Udar Witalij Kliczko stwierdzili zaś, że najlepszym rozwiązaniem sporów z Rosją jest podpisanie umowy stowarzyszeniowej z UE.

Władze ukraińskie świadomie publicznie bagatelizują groźby Rosji i starają się nie eskalować sporu, kładąc nacisk na konieczność uregulowania kwestii handlowych w trybie dwustronnym, by podobne konflikty celne nie powtórzyły się w przyszłości. Wydaje się, że Ukraina dążyła do zawarcia takiego porozumienia z Unią Celną, które nie stałoby w sprzeczności z zapisami umowy stowarzyszeniowej z UE.

Konsekwencje działań rosyjskich

Eksport towarów do Rosji ma kluczowe znaczenie dla handlu zagranicznego Ukrainy. W pierwszym półroczu 2013 roku na rynek rosyjski trafiło 24,7% ukraińskiego eksportu o wartości 7,6 mld USD (spadek wartości o 13,5% w porównaniu z analogicznym okresem ub.r.). Ukraina eksportuje głównie wyroby przemysłu maszynowego i hutniczego, są to produkty, na które trudno byłoby znaleźć szybko inne rynki zbytu. Te sektory gospodarki ukraińskiej, a także spożywczy, są wysoce zależne od dostępu do rynku rosyjskiego. Ograniczenia wwozu ukraińskich towarów przez Rosję przyczynią się do dalszego spadku wartości eksportu Ukrainy, a tym samym zmniejszenia dochodów budżetu państwa. W przypadku przejścia w handlu z Rosją z reżimu bezcłowego na stawki obowiązujące w ramach WTO straty ukraińskiego budżetu oceniane są na ok. 1% PKB, czyli 1,7 mld USD.

Rosyjskie groźby nakładają się na bardzo złą i stale pogarszającą się sytuację ekonomiczną. Ukraińska gospodarka od roku znajduje się w recesji, spada poziom produkcji przemysłowej, topnieją rezerwy walutowe (na koniec lipca wynosiły 22,7 mld USD; w ciągu ostatnich trzech miesięcy stopniały o 10%). Spadają również inwestycje zagraniczne i pogłębia się zadłużenie (do końca br. Ukraina musi spłacić prawie 6 mld USD pożyczek, z czego ponad połowę wobec MFW, a zawarcie nowej umowy kredytowej z funduszem w br. jest mało prawdopodobne). Ponadto, w najbliższych miesiącach Ukraina będzie musiała wyasygnować lub pożyczyć ok. 2 mld USD na zakup gazu ziemnego z Rosji, by przygotować kraj do sezonu grzewczego i zapewnić bezproblemowy tranzyt surowca przez własne sieci przesyłowe do Europy.

Cele i narzędzia rosyjskie

Priorytetowym celem polityki Rosji wobec Ukrainy jest zablokowanie procesu zbliżenia tego państwa z UE i włączenie jej do Unii Celnej Rosji, Kazachstanu i Białorusi. W kontekście zbliżającego się szczytu w Wilnie minimalnym celem Rosji jest doprowadzenie przynajmniej do odsunięcia w czasie podpisania dokumentów stowarzyszeniowych z UE, a docelowo do

zwrotu wektora ukraińskiej polityki integracji w kierunku Moskwy. Można się spodziewać, że w ciągu najbliższych miesięcy Rosja będzie kontynuowała naciski na Kijów. W tym celu może po raz kolejny wykorzystać kwestie dostępu do rynku ukraińskich towarów, ich poszczególnych kategorii lub producentów. Wiele z istotnych dla gospodarki ukraińskiej zakładów funkcjonuje nadal jako elementy istniejących w byłym ZSRR cykli produkcyjnych (przemysł lotniczy, stoczniowy) i ich produkcja znajduje zastosowanie jedynie w Rosji. Na przykład wicepremier FR Dmitrij Rogozin w wywiadzie dla gazety *Kommiersant* 22 sierpnia zapowiedział możliwość zerwania współpracy z Ukrainą przy produkcji samolotów transportowych An-124 Ruslan.

Istotnym instrumentem nacisku strony rosyjskiej może być kwestia uregulowania opłat za dostawę gazu ziemnego na Ukrainę. W styczniu br. Moskwa wystawiła Kijowowi rachunek w wysokości 7 mld USD za gaz niepobrany w ub.r. Podobnego kroku można się spodziewać w przypadku 2013 roku.

Rosja może także próbować oddziaływać bezpośrednio na społeczeństwo ukraińskie poprzez groźby ograniczeń w ruchu osobowym (zniesienie przywileju podróżowania do Rosji na podstawie dowodów osobistych czy wprowadzenie wiz) i dostępu do rynku pracy (w 2012 roku migranci ukraińscy wysłali z Rosji na Ukrainę niemal 2,7 mld USD, a ich liczbę szacuje się na 1,3 mln do nawet 3 mln osób).

Trzeba jednocześnie podkreślić, że większość sankcji, które Rosja mogłaby zastosować wobec Ukrainy, uderzałaby także w podmioty rosyjskie, a przedłużanie tych działań mogłoby zmobilizować Kijów do poszukiwania alternatywnych rynków. Dlatego wydaje się, że sankcje będą używane raczej selektywnie i krótkotrwale. Skala działań Rosji zależy też od gotowości i zdolności UE udzielenia realnego wsparcia Ukrainie zarówno przed, jak i po ewentualnym podpisaniu umowy stowarzyszeniowej.

Działania podjęte przez Rosję wobec Ukrainy po raz kolejny ujawniły także słabość organizacyjną struktur Unii Celnej Rosji, Kazachstanu i Białorusi. Wbrew intencjom rosyjskim do sankcji wobec Ukrainy nie przyłączyła się Białoruś, a Kazachstan zastosował je w bardzo ograniczonym stopniu (wprowadził zakaz importu drobiu od trzech producentów ukraińskich).

Między Unią Celną a Unią Europejską: uwarunkowania możliwych scenariuszy

Wciąż trudno jest ocenić, czy Ukraina ugnie się pod presją Rosji i będzie dążyć do odłożenia podpisania US. Również stanowisko państw członkowskich UE w kwestii zawarcia umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą nie jest jednolite. Kluczowym czynnikiem determinującym postępowanie władz w Kijowie są planowane na 2015 rok wybory prezydenckie. Zła sytuacja gospodarcza przemawiałaby za przyjęciem rosyjskiej oferty, która w zamian za preferencje ekonomiczne zakłada rezygnację Ukrainy z umowy z UE i przystąpienie do Unii Celnej. Umowa z UE zakłada z kolei korzyści gospodarcze dopiero w okresie średnio- i długoterminowym, zaś w krótkoterminowym – straty związane z otwarciem rynku i ewentualnymi działaniami odwetowymi Rosji. Jednak dotychczasowe wypowiedzi ukraińskich władz sugerują niezmienną europejską kurs. Radykalny zwrot w polityce zagranicznej Ukrainy mógłby zostać bowiem uznany za słabość i utratę twarzy. Niewykluczone, że zaostrzyłoby to również konflikt wewnątrzpolityczny, a także wywołało niepokoje społeczne. Można też zakładać, że Janukowycz ocenia członkostwo Ukrainy w

UC jako zagrożenie dla własnej władzy. Z kolei podpisanie US prawdopodobnie wymagałoby m.in. zwolnienia Julii Tymoszenko bądź umożliwienia jej wyjazdu na leczenie za granicę. Ten krok również wiązałby się w logice Kijowa ze znacznymi stratami wizerunkowymi. Można oczekiwać, że rzeczywiste zamiary władz co do wyboru kierunku integracji Ukrainy staną się jaśniejsze podczas rozpoczynającej się 3 września jesiennej sesji Rady Najwyższej. Do końca tego miesiąca parlament musiałby bowiem przyjąć szereg ustaw (m.in. w sprawie ponownych wyborów w 5 okręgach jednomandatowych), by spełnić pozostałe kryteria UE umożliwiające podpisanie US. 24 sierpnia w przemówieniu z okazji Dnia Niepodległości prezydent Janukowycz podkreślił, że umowa stowarzyszeniowa z UE ma być ważnym czynnikiem modernizacji Ukrainy na wzór europejski.