

Ukraina rezygnuje z podpisania umowy stowarzyszeniowej w Wilnie: przyczyny i implikacje

Wojciech Konończuk

21 listopada rząd Ukrainy ogłosił decyzję o wstrzymaniu przygotowań do podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE. Według doniesień mediów, już dwa dni wcześniej prezydent Wiktor Janukowycz poinformował o tym komisarza UE ds. rozszerzenia Štefana Füle. W wydanym rozporządzeniu rząd wyjaśnił decyzję „względami bezpieczeństwa narodowego” oraz koniecznością poprawy spadającej wymiany handlowej z Rosją i innymi państwami WNP. Jednocześnie Kijów zaproponował stworzenie trójstronnej komisji Ukraina–UE–Rosja, której celem byłoby zniesienie barier we wzajemnej współpracy gospodarczej oraz liberalizacja handlu. Rząd zapowiedział również powrót do dialogu z Unią Celną. Rezygnacja przez władze z podpisania umowy z UE wywołała największe od 2004 roku protesty społeczne.

Decyzja Ukrainy nie jest niespodziewana. Co najmniej od początku listopada w wypowiedziach władz ukraińskich pojawiały się wyraźne sygnały świadczące o tym, że Kijów może zrezygnować z podpisania umowy stowarzyszeniowej w przededniu szczytu w Wilnie. Zwrot we współpracy Kijowa z UE wynika z uwarunkowań wewnętrznych oraz rosnącej w ostatnich miesiącach presji ze strony Rosji. W kontekście zbliżających się wyborów prezydenckich na początku 2015 roku, których wygranie jest priorytetem dla elity rządzącej Ukrainą, najważniejszym zadaniem prezydenta Wiktora Janukowycza jest ustabilizowanie coraz trudniejszej sytuacji gospodarczej. W tym celu niezbędne jest utrzymanie dostępu ukraińskich towarów do rynku rosyjskiego oraz zapewnienie wsparcia kredytowego z zewnątrz. Władze ukraińskie mają nadzieję, że w zamian za odłożenie zbliżenia z UE uda im się porozumieć z Rosją w kwestii kredytu stabilizującego i renegocjacji kontraktu gazowego. Kompleksowe porozumienie ukraińsko-rosyjskie możliwe jest w najbliższych miesiącach, jednak jego warunki będą zapewne dla Kijowa niekorzystne. Zwrot w stosunkach Ukrainy z UE osłabia ukraińską pozycję negocjacyjną wobec Rosji oraz będzie skutkował dalszą destabilizacją sytuacji wewnątrzpolitycznej.

Ambiwalentna polityka Kijowa wobec UE

Działania władz ukraińskich po objęciu w 2010 roku władzy przez Wiktora Janukowycza pozwalały sądzić, że Kijów był zdeterminowany, aby doprowadzić do podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE. Według sondaży krok ten popierała znaczna część społeczeństwa (według badań GfK z listopada br., 45% obywateli opowiada się za zbliżeniem z UE, 14% za członkostwem w Unii Celną). Od września br. Rada Najwyższa zaczęła w szybkim tempie przyjmować tzw. ustawy europejskie, co było unijnym warunkiem podpisania umowy na szczycie Wilnie. Dotąd parlament przyjął kluczowe akty prawne (ustawa o prokuraturze

wciąż czeka na drugie czytanie). Jednak pomimo zabiegów i nacisków ze strony państw członkowskich UE oraz unijnej misji Cox–Kwaśniewski nie został rozwiązany problem Julii Tymoszenko. W ciągu ostatniego roku władze ukraińskie pozorowały wysiłki na rzecz jego rozwiązania i wszystko wskazuje na to, że od samego początku nie miały intencji zwolnienia byłej premier nawet na leczenie w Niemczech. Mimo widocznego braku postępu w sprawie Tymoszenko UE najprawdopodobniej jednak podejmą pozytywną decyzję w kwestii podpisania z Ukrainą umowy w Wilnie.

Wraz ze zbliżaniem się szczytu w Wilnie narastała presja ze strony Rosji, której kulminacją było wprowadzone w połowie sierpnia embargo na towary z Ukrainy. W rezultacie znaczna część ukraińskiego eksportu do Rosji została zablokowana na tydzień. Moskwa wysłała w ten sposób sygnał ostrzegawczy do Kijowa, wskazujący, że podpisanie umowy z UE spowoduje znaczące ograniczenie dostępu ukraińskiej produkcji na rynek rosyjski (1/3 całego eksportu z Ukrainy). Wydaje się, że był to kluczowy moment, który przesądził o decyzji władz ukraińskich o zrewidowaniu dotychczasowej polityki skierowanej na podpisanie umowy stowarzyszeniowej.

Początkowo Kijów liczył, że sama UE zdecyduje o zablokowaniu podpisania dokumentu w związku z nierozwiązaniem sprawy Tymoszenko. Wśród państw członkowskich zaczęły jednak przeważać głosy o wyrażeniu zgody na przyjęcie umowy pomimo braku rozwiązania tego problemu. Na przełomie października i listopada, kiedy niemożliwe stało się obarczenie Unii Europejskiej i opozycji odpowiedzialnością za ewentualne fiasko umowy stowarzyszeniowej, władze ukraińskie zaczęły publicznie wskazywać na negatywne konsekwencje, jakie przyniesie implementacja dokumentu i domagać się od Brukseli rekompensat finansowych. 21 listopada w zaskakująco bezceremonialny sposób rząd ukraiński ogłosił decyzję o odłożeniu na nieokreślony czas podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE.

W kolejnych dniach dokument krytykowali najważniejsi politycy ukraińscy. 26 listopada prezydent Janukowycz nazwał umowę z UE „pętlą” dla Ukrainy i uzależnił jej podpisanie w nieokreślonej przyszłości od „porozumienia się na normalnych warunkach”. Tego samego dnia premier Mykoła Azarow skrytykował UE za brak oferty co do rekompensaty finansowej w związku z możliwym ograniczeniem dostępu ukraińskich na rynek rosyjski po podpisaniu umowy. Stwierdził również, że w celu ochrony swojego eksportu Ukraina zaproponowała rozpoczęcie rozmów trójstronnych z UE i Rosją. Już 21 listopada inicjatywa ta została poparta przez Władimira Putina, co wskazuje, że była to wspólna inicjatywa Kijowa i Moskwy.

Uwarunkowania wewnętrzne decyzji Kijowa

Decyzję Ukrainy należy postrzegać nie tylko w kontekście rosnącej presji rosyjskiej, ale przede wszystkim uwarunkowań wewnętrznych, w tym trudnej sytuacji gospodarczej. Od połowy 2012 roku gospodarka Ukrainy znajduje się w pogłębiającym się kryzysie. Nieprzerwanie spada PKB (w br. obniży się o około 1%) i produkcja przemysłowa, zmniejsza się eksport, spadają inwestycje i popyt wewnętrzny. Jednocześnie przypadł okres spłaty długów zagranicznych (około 10 mld USD w br. i 8 mld USD w 2014 roku), co doprowadziło do gwałtownego obniżenia rezerw walutowych (z 32 mld USD na początku ub.r. do 20 mld obecnie).

W obecnej sytuacji gospodarczej władze ukraińskie uznały, że nie mogą sobie pozwolić na podpisanie, a następnie implementację zapisów umowy stowarzyszeniowej. Według

dostępnych szacunków wpływ dokumentu na ukraińską gospodarkę w pierwszym okresie mógłby być negatywny. Wiązałoby się to ze skutkami zniesienia barier taryfowych, otwarciem rynku i koniecznością dostosowania się do unijnych norm i standardów. Elity rządzące w Kijowie obawiają się, że konsekwencje trudnych reform, które wymuszałaby umowa stowarzyszeniowa, spowodowałyby dalszy spadek poparcia dla władz i destabilizację gospodarki. Pozytywne efekty przyjęcia umowy z UE odczuwalne byłyby bowiem dopiero w dłuższym okresie. Zatem najlepszym z punktu widzenia władz wyborem jest zachowanie obecnego modelu funkcjonowania państwa i gospodarki, a tym samym odłożenie kosztownej społecznie modernizacji na dalszą przyszłość.

Aby ustabilizować sytuację gospodarczą, Ukraina potrzebuje kredytu zagranicznego w wysokości około 15 mld USD. Od zeszłego roku trwają w tej sprawie negocjacje z MFW. Niewykluczone, że Kijów miał nadzieję, że podpisanie umowy stowarzyszeniowej z UE wpłynie pozytywnie na decyzję Funduszu. MFW nie zamierzał zrezygnować ze swoich najważniejszych warunków przyznania kredytu, ale był gotów rozłożyć je w czasie. Władze w Kijowie uznały jednak, że warunki te są nie do zaakceptowania z powodu kosztów społecznych. Najważniejszym problemem jest żądanie MFW podniesienia o 40% cen gazu dla odbiorców indywidualnych oraz ograniczenie wydatków budżetowych, co oznaczałoby konieczność przeprowadzenia bolesnych cięć socjalnych w okresie przedwyborczym. W rezultacie w obecnej sytuacji osiągnięcie przez Ukrainę porozumienia z MFW jest bardzo mało prawdopodobne.

Negocjacje z Rosją

Alternatywnym źródłem wsparcia finansowego mógłby być kredyt z Rosji. Nieoficjalne rozmowy ukraińsko-rosyjskie w tej sprawie trwają od około roku, jednak dotychczasowe warunki stawiane przez Moskwę były dla Kijowa nie do przyjęcia. Wszystko wskazuje na to, że pomimo rezygnacji z podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE Ukrainie na razie nie udało się osiągnąć porozumienia z Rosją. Władze ukraińskie liczą jednak, że będzie to możliwe w ciągu najbliższych miesięcy. Ukraina chciałaby uzyskać nie tylko kredyt stabilizacyjny, który byłby znacznie łatwiejszy w wydatkowaniu niż obwarowane warunkami kolejne transze ewentualnej pomocy MFW, ale również niższe ceny gazu. Dla władz ważne jest również wsparcie polityczne Moskwy przed zbliżającymi się wyborami prezydenckimi. Uzyskanie ustępstw ze strony Rosji będzie jednak bardzo trudne i musiałoby być związane ze znaczącymi koncesjami ze strony Kijowa, w tym oddaniem kontroli nad ukraińskimi gazociągami tranzytowymi, zgodą na dalszą ekspansję kapitału rosyjskiego w gospodarce ukraińskiej. W miarę zbliżania się wyborów prezydenckich pozycja Wiktora Janukowycza wobec Rosji będzie słabła i tym samym – na co liczy Moskwa – może być on bardziej podatny na daleko idące ustępstwa.

Reakcja społeczna

Odłożenie podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE wywołało największe od czasu pomarańczowej rewolucji protesty społeczne. Ich kulminacją były demonstracje 24 listopada w największych miastach ukraińskich, które łącznie zgromadziły około 150 tys. ludzi, w tym największa manifestacja w Kijowie skupiła 80–100 tys. protestujących. Skala akcji protestacyjnych jest zaskoczeniem. Uwagę zwraca, że tylko w części są one organizowane przez partie opozycyjne i wynikają w znacznej mierze z oddolnej mobilizacji społecznej. Władze nie zdecydowały się na użycie siły na większą skalę (zlikwidowano

„miasteczka namiotowe” m.in. w Odessie i Dniepropietrowsku), licząc, że po szczycie w Wilnie protesty zaczną same wygasać. Rzeczywiście wydaje się, że cieszącej się słabym poparciem i podzielonej opozycji nie uda utrzymać się nastrojów protestacyjnych w społeczeństwie i w ciągu kilku dni ich skala spadnie. Błędem organizatorów akcji protestacyjnej były próby nadania im charakteru partyjnego, mimo że manifestanci demonstrowali widoczną niechęć do haseł i polityków opozycyjnych. Protesty nie mają naturalnego lidera (potencjalnie mógłby nim zostać Jurij Łucenko, były szef MSW, przywódca ruchu Trzecia Republika i jeden z organizatorów pomarańczowej rewolucji, który bardziej jest postrzegany jako działacz społeczny niż polityk), a ich zasięg ograniczać będą różnice w łonie samej opozycji.

Perspektywy

Wszystko wskazuje na to, że wynikająca z decyzji Kijowa „pauza” w stosunkach Ukrainy z Brukselą okaże się długotrwała. Wypowiedzi i działania władz ukraińskich wyraźnie wskazują, że władze ukraińskie straciły zainteresowanie podpisaniem umowy stowarzyszeniowej z UE, którą uznają za zagrożenie dla sytuacji gospodarczej i stosunków z Rosją. Niewykluczone również, że Kijów może zrewidować inne programy współpracy z UE, w tym swoje członkostwo we Wspólnocie Energetycznej, na co wskazuje wypowiedź prezydenta Janukowycza z 26 listopada i co jest jednym z warunków rosyjskich. Najbardziej prawdopodobnym scenariuszem jest odłożenie kwestii przyjęcia umowy stowarzyszeniowej na okres powyborczy. Przyszłość stosunków ukraińsko-unijnych, w tym losy samego dokumentu zależą przede wszystkim od tego, na ile wybory prezydenckie w 2015 roku spełnią standardy demokratyczne. Prezydent Janukowycz należy wprowadzić do najbardziej popularnych polityków na Ukrainie, jednak poziom poparcia dla niego spada (obecnie wynosi około 19%). Ponadto gospodarka znajduje się w kryzysie, co sprawia, że trudno mu będzie odnieść zwycięstwo w uczciwych wyborach.

Decyzja o rezygnacji z podpisania umowy stowarzyszeniowej paradoksalnie osłabia pozycję negocjacyjną Ukrainy wobec Rosji. Każde ewentualne porozumienie Kijowa z Moskwą będzie powiązane z koniecznością znaczących ustępstw wobec żądań ze strony Rosji. Władze ukraińskie będą próbowały uzyskać kredyt i zgodę na renegocjację kontraktu gazowego za możliwie niewielką cenę polityczną, w tym będą odrzucać rosyjskie działania na rzecz zbliżenia Ukrainy z Unią Celną.

Faktyczny kryzys w stosunkach Ukrainy z UE, niejasne perspektywy uzyskania pomocy z Rosji i jej prawdopodobnie wysoka cena polityczna w połączeniu z trudną sytuacją gospodarczą oraz aktywizacją społeczną oznaczają, że Ukraina weszła w okres niestabilności politycznej. Okres ten trwać będzie co najmniej do wyborów prezydenckich, które będą największym testem dla ukraińskiej demokracji i określą kierunek rozwoju Ukrainy na kolejne lata.