

Konsekwencje aneksji Krymu

Tadeusz A. Olszański, Arkadiusz Sarna, Agata Wierzbowska-Miazga

16 marca na terytorium Autonomicznej Republiki Krym oraz miasta wydzielonego Sewastopola odbyło się nielegalne referendum, w którym 96,8% głosujących przy frekwencji 83,1% miało opowiedzieć się za ich przyłączeniem do Federacji Rosyjskiej jako podmiotów federacji. Ogłoszone wyniki referendum, w trakcie którego dochodziło do znaczących nadużyć, nie mają żadnego znaczenia. Miało ono jedynie dostarczyć „listka figowego” dla podjętej już przez Rosję decyzji o oderwaniu Krymu od Ukrainy. 18 marca w Moskwie proklamowano aneksję Krymu (tak Republiki, jak i Sewastopola) do Federacji Rosyjskiej jako dwóch jej podmiotów. Decyzja ta nie została uznana przez Kijów.

Dla Ukrainy utrata Krymu oprócz jego znaczenia geopolitycznego i militarnego, a także wpływu na wewnętrzną scenę polityczną (o czym w kolejnych analizach), wiąże się z konsekwencjami ekonomicznymi wynikającymi z utraty własności państwowej zlokalizowanej na półwyspie, w tym m.in. w sektorze energetycznym i wydobywczym oraz znaczącej dla ukraińskich eksporterów infrastruktury portowej.

Dla władz rosyjskich zajęcie Krymu jest propagandowym sukcesem na użytek wewnętrzny, jednak wiąże się ze znacznymi kosztami politycznymi na arenie międzynarodowej (wizerunek państwa niebezpiecznego i nieprzewidywalnego), a także finansowymi (wstępne szacunki oceniają koszty aneksji na 82 mld USD).

Secesja Krymu rodzi też dla nowych władz półwyspu szereg poważnych problemów związanych z koniecznością uregulowania na nowo relacji z Ukrainą, od której ten region jest znacząco uzależniony (m.in. od dostaw surowców i zaopatrzenia, zależność sektora transportowego czy turystycznego, konieczność przebudowy systemu finansowego itd.).

Problem rozgraniczenia

Ukraińsko-krymską (rosyjską) faktyczną granicę lądową będzie stanowić dotychczasowa granica między Autonomiczną Republiką Krym a obwodem chersońskim Ukrainy, licząca w sumie ok. 20 km. Rosja może usiłować zagarnąć także należącą do obwodu chersońskiego część Mierzei Arabatskiej (przy wschodnich wybrzeżach Krymu) tak, by kontrolować znajdującą się tam stację kompresorową gazociągu zaopatrującego Krym.

Dotychczasowy dorobek negocjacji w sprawie rozgraniczenia wód Morza Azowskiego utracił aktualność, zmienia się bowiem kardynalnie układ punktów wyjściowych takiego podziału. Powstaje też konieczność rozgraniczenia wód i szelfu kontynentalnego na zachód od Krymu, gdzie znajdują się cenne łowiska oraz złoża ropy naftowej i gazu ziemnego i których przebiegają szlaki żeglugowe do portów w Odessie, Białogrodzie, Mikołajowie i

Chersoniu.

Kijów nie będzie chciał podjąć jakichkolwiek rozmów w tej sprawie, gdyż byłoby to uznaniem zmian terytorialnych.

Według wszelkiego prawdopodobieństwa władze Ukrainy będą natomiast nalegały na przyspieszenie demarkacji lądowej granicy ukraińsko-rosyjskiej poza Krymem (prace te toczą się od kilku lat, w tych dniach powinny być wznowiane po przerwie zimowej), Moskwa niemal z pewnością będzie je sabotować. Do czasu politycznego uregulowania sytuacji Ukraina prawdopodobnie nie zdecyduje się na budowę posterunków paszportowych i celnych na faktycznej granicy z Krymem.

Zależność Krymu od Ukrainy

Krym jest uzależniony od dostaw z Ukrainy wody na cele rolnicze i przemysłowe (w 75–80%) oraz energii elektrycznej (w 80–85%). Dostawy gazu ziemnego mają znaczenie prawdopodobnie jedynie dla niektórych zakładów przemysłowych – Krym wydobywa znaczne ilości tego surowca i jest w stanie pokryć większość potrzeb we własnym zakresie (obecnie – ponad 80%).

Według wszelkiego prawdopodobieństwa Kijów nie przerwie dostaw tych surowców na Krym przede wszystkim dlatego, że oznaczałoby to *de facto* rezygnację z praw suwerennych nad półwyspem (formalną stronę kontynuacji tych dostaw ureguje prawdopodobnie przygotowywana w Kijowie ustawa o statusie terytoriów okupowanych), a także dlatego że Rosja mogłaby to potraktować jako *casus belli* i zająć siłą elektrownię wodną w Nowej Kachowce w obwodzie chersońskim (Zalew Kachowski jest też źródłem zaopatrzenia Krymu w wodę).

W przypadku ewentualnego zamknięcia przez Kijów (lub przez obie strony) granicy lądowej pomiędzy półwyspem i resztą Ukrainy (tj. przejść na dwóch liniach kolejowych, dwóch głównych i dwóch drugorzędnych drogach), jedyną drogą lądowego zaopatrzenia Krymu pozostanie przeprawa promowa w Kerczu. W związku z tym, że jest ona niewystarczająca do tego celu (mostu przez Cieśninę Kerczeńską nie da się zbudować w ciągu kilku miesięcy), spowoduje to nie tylko poważne trudności zaopatrzeniowe, ale przyczyni się do załamania przemysłu wypoczynkowego (znaczne wydłużenie trasy dojazdu koleją będzie dodatkowym czynnikiem zniechęcającym wczasowiczów z Moskwy etc.).

Konsekwencje dla Krymu

Pierwszoplanową grupę problemów stanowi oddzielenie budżetu Krymu od budżetu Ukrainy oraz krymskiego systemu finansowego od systemu ukraińskiego. W 2013 roku krymski budżet w 2/3 opierał się na transferach z budżetu centralnego (w przypadku Sewastopola w 80%).

Perturbacje dotknęły sektor bankowy na Krymie, gdzie działają lokalne oddziały banków z centralami w Kijowie. „Władze” Krymu wprowadzają do obiegu rubel rosyjski, co wymaga dostosowania się banków do nowej sytuacji (okres przejściowy ma trwać do roku 2016). Jeszcze przed referendum wprowadzone zostały jednak przez krymskie „władze” drastyczne limity w wypłatach zgromadzonych w bankach oszczędności w hrywnach.

Szczególnie ważną kwestią dla mieszkańców półwyspu są niepewne dochody z turystyki. Militaryzacja półwyspu przez Rosję może doprowadzić, zwłaszcza w krótkookresowej perspektywie, do załamania dochodów z tego tytułu i uderzyć zwłaszcza w mały i średni biznes na południowym brzegu Krymu. Około 70% przyjeżdżających na Krym turystów stanowiły dotąd osoby z Ukrainy, które zapewne w obecnych warunkach nie przyjadą.

Problemem będzie też kwestia nowej rejestracji dokumentów własnościowych i majątkowych, gdyż Ukraina zablokowała dostęp do centralnych rejestrów dla podmiotów krymskich, a autonomia krymska nie prowadziła własnych rejestrów.

Należy też oczekiwać presji na Tatarów Krymskich, przede wszystkim zmuszenia ich do opuszczenia samowolnie zajętych przez nich działek. Jeśli nie będzie się to wiązać z legalizacją posiadania przynajmniej tych nieruchomości, na których powstały już budynki mieszkalne, wzmocni to sprzeciw społeczności krymskotatarskiej wobec nowych władz i przyspieszy ich radykalizację.

Konsekwencje ekonomiczne dla Ukrainy

Z ekonomicznego punktu widzenia utrata Krymu dla całej gospodarki ukraińskiej będzie miała ograniczone konsekwencje makroekonomiczne (jego udział w wypracowaniu PKB kraju wyniósł 3,6% w 2013 roku), jednak poważnie może dotknąć wybrane sektory gospodarki. Spowodowane to może być w dużym stopniu poprzez przejęcie przez władze krymskie jej majątku państwowego zlokalizowanego na półwyspie. Szczególnie kosztowna będzie utrata miejscowych aktywów sektora energetycznego i wydobywczego, w tym przede wszystkim przedsiębiorstwa Czornomornaftohaz. To jedna z trzech spółek wydobywczych państwowego koncernu NAK Naftohaz Ukrainy, przy czym najszybciej zwiększająca w ostatnich latach produkcję gazu (w 2013 roku zwiększyła ona wydobycie do 1,65 mld m³, które w krótkiej perspektywie w pełni zaspokoić może szacowane na 1,7–2 mld m³ zapotrzebowanie półwyspu na błękitne paliwo). Wprawdzie utrata przez Ukrainę produkcji Czornomornaftohazu nie musi zasadniczo zmienić bilansu gazowego Ukrainy (wraz z wyłączeniem z tego bilansu zużycia gazu na półwyspie), to jednak dużą stratą będą poniesione w ostatnich latach spore nakłady na rozwój przedsiębiorstwa (w tym zakup dwóch nowych platform wiertniczych).

Utrata Krymu wiąże się też ze zmniejszeniem wyłącznej strefy ekonomicznej Ukrainy na morzach Azowskim i Czarnym. Praktycznie przekreśla to możliwość realizacji przez Ukrainę projektów eksploatacji złóż węglowodorów z szelfu czarnomorskiego, planowanych wspólnie z zachodnimi koncernami (pod koniec 2013 władze w Kijowie zawarły umowę na wydobycie gazu na szelfie w Cieśninie Kerczeńskiej z firmami ENI i EdF, 19 marca z negocjacji w sprawie planowanego podpisania umowy o rozdziale produkcji w ramach projektu eksploatacji węglowodorów z czarnomorskiego pola Skifskie zrezygnował brytyjski Shell, uczestnik konsorcjum – partner Ukrainy w tym projekcie).

Nie jest również jasne, jak aneksja Krymu wpłynie na realizację ukraińsko-rosyjskiej umowy z 2010 roku – porozumienia „Flota za gaz” (w zamian za przedłużenie okresu bazowania rosyjskiej Floty Czarnomorskiej na ukraińskim Krymie Ukraina zyskała wówczas 30-procentową zniżkę w cenie importowanego z Rosji gazu). Nowa sytuacja mogłaby zostać wykorzystana przez Moskwę do presji na Kijów, choć w ostatnich latach Rosja nie

egzekwowała w pełni wszystkich możliwych instrumentów nacisku na Kijów wynikających z obowiązujących obie strony umów.

Niemal pewne są też znaczące zmiany własności działających na Krymie firm prywatnych. Można spodziewać się szybkiej ekspansji biznesu rosyjskiego, nie tylko tego związanego z obecnymi „władzami” lokalnymi. W tym kontekście niepewny jest przyszły status krymskich aktywów, należących dziś do wielkiego ukraińskiego biznesu. Swoje przedsiębiorstwa posiadają na Krymie m.in. Rinat Achmetow, Dmytro Firtasz czy Andrij Klujew. Wprawdzie krymskie władze starały się dotąd przekonywać, że nie będą podejmować prób przejmowania prywatnych biznesów, jednak w przypadku np. miejscowej energetyki (w związku z deficytem mocy produkcyjnych) pojawiły się sygnały o możliwej nacjonalizacji wszystkich obiektów generacji energii elektrycznej (jednym z prywatnych potentatów jest Andrij Klujew, który w ostatnich latach sporo zainwestował w energetykę solarną). Wielu ukraińskich biznesmenów ma na Krymie posiadłości, dzierżawi też m.in. tysiące hektarów plaż na południowym wybrzeżu.

Koszty i korzyści finansowe dla Rosji

Aneksja półwyspu pociąga za sobą szereg kosztów dla Federacji Rosyjskiej. Dla Krymu pilnym problemem do rozwiązania jest sfinansowanie ogromnego w miejscowych realiach deficytu budżetowego, szacowanego na 1 mld USD. Według wstępnych zapowiedzi rosyjska pomoc ekonomiczna dla Krymu ma wynosić przynajmniej 2,2 mld USD rocznie. Suma ta nie uwzględnia realizacji rozbudowanych podczas kampanii przedreferendalnej nadziei, że po włączeniu półwyspu do Federacji Rosyjskiej wynagrodzenia w sferze budżetowej i emerytury wzrosną do poziomu rosyjskiego (średnie wynagrodzenia w Rosji są ponad 2,5-krotnie wyższe niż na Krymie). Kolejne koszty generować będzie dostosowanie aparatu państwowego i gospodarki półwyspu do wymogów rosyjskich, zwłaszcza operacja przejścia na rosyjski rubel i dostosowywania do rosyjskiego systemu finansowego, a także prawnego. Konieczne są ponadto inwestycje w infrastrukturę półwyspu. Przedstawiciele rządu oceniają konieczność rosyjskich inwestycji w sektorze transportowym i turystycznym na poziomie 4–5 mld USD. Choćby dla zapewnienia sprawnej komunikacji z Rosją konieczna jest budowa mostu przez Cieśninę Kerczeńską. Minister transportu Maksim Sokołow szacuje koszt realizacji inwestycji na minimum 1,4 mld USD. Chcąc uniezależnić Krym od dostaw prądu i gazu z Ukrainy, Moskwa będzie musiała ponieść koszty budowy połączenia energetycznego przez Cieśninę Kerczeńską i gazociągu (wstępnie mówi się o budowie odnogi gazociągu South Stream lub zmianie trasy tej inwestycji, by przebiegała przez Krym). Według zmarłego w tym tygodniu wiceministra finansów Aleksandra Poczinoka aneksja Krymu może kosztować Rosję łącznie nawet 82 mld USD.

Poza koniecznością bezpośrednich nakładów finansowych aneksja Krymu generuje problemy administracyjne i organizacyjne. Konieczne będzie stworzenie infrastruktury granicznej i zapewnienie ochrony granic, wytyczenie nowych granic, w tym granicy morskiej i podział wód terytorialnych, uregulowanie dostępu i własności do szelfu. Uregulowanie tych kwestii będzie tym trudniejsze, że Ukraina, która powinna być stroną większości porozumień, nie uznając aneksji Krymu, nie będzie chciała prowadzić rozmów na temat uregulowania tych kwestii.

Poza kosztami aneksja Krymu może przynieść też Rosji pewne korzyści finansowe. Wśród nich na pierwszym miejscu należy wymienić koszty stacjonowania Floty Czarnomorskiej. Dotychczas Moskwa płaciła Ukrainie 97 mln USD rocznie za możliwość stacjonowania Floty na półwyspie (z tego 30 mln zostawało w budżecie Krymu). Zgodnie z istniejącym porozumieniem od 2017 roku ta kwota miała wzrosnąć do 100 mln USD. Pozyskanie Krymu to nie tylko zlikwidowanie konieczności wnoszenia tych opłat. Rosja zyskuje także możliwość dowolnej modernizacji Floty, co do tej pory ograniczały porozumienia rosyjsko-ukraińskie przewidujące jedynie możliwość renowacji sprzętu będącego już na wyposażeniu. Rosja zamierza przejąć ukraińskie okręty, które zostały na Krymie, a także całą infrastrukturę wojskową i porty. Dzięki uzyskaniu kontroli nad Krymem Rosja obniży także koszty przepływu statków przez kanał kerczeńsko-jenikalski. Według danych rosyjskiego Ministerstwa Transportu Federacja Rosyjska wносиła z tego tytułu do ukraińskiego budżetu ok. 15 mln USD rocznie. Rosja wraz z Krymem przejmie również całą infrastrukturę półwyspu wraz z własnością państwa ukraińskiego.

Konsekwencje secesji Krymu dla ukraińskiej polityki wewnętrznej

Faktyczna utrata Krymu będzie jednym z głównych tematów ukraińskiej debaty politycznej w najbliższych miesiącach, w tym rozpoczynającej się kampanii prezydenckiej, a także ważnym elementem przygotowań do jesiennych wyborów parlamentarnych (chyba że dalszy rozwój wydarzeń zmusi Kijów do ogłoszenia stanu wyjątkowego lub wojennego, co uniemożliwi przeprowadzenie wyborów).

Na Krymie i w Sewastopolu jest 13 okręgów jednomandatowych do Rady Najwyższej Ukrainy. Wybrani w nich deputowani zachowują mandaty, chyba że sami z nich zrezygnują. Ich ewentualne odejście osłabi obóz prorosyjski w Radzie. Ponieważ wyborów uzupełniających w okręgach krymskich w obecnej sytuacji nie da się przeprowadzić, prawdopodobnie nie zostaną one rozpisane; uszczuplenie Rady Najwyższej nawet o 13 deputowanych nie zagrozi kworum.

Ewentualne złożenie mandatów przez deputowanych, wybranych w wyborach proporcjonalnych nie będzie mieć wpływu na funkcjonowanie parlamentu, gdyż ich miejsce automatycznie zajmują kolejni kandydaci z odpowiedniej listy.

Rozpisane na 25 maja ukraińskie wybory prezydenckie na Krymie się nie odbędą (choć przypuszczalnie zostaną powołane komisje dla 13 okręgów wyborczych na półwyspie). Nie będzie to mieć znaczenia dla ich ważności, istotnie zmniejszy natomiast poparcie dla ewentualnego kandydata prorosyjskiego oraz Komunistycznej Partii Ukrainy.

Wszystko wskazuje na to, że w wyborach parlamentarnych, które prawdopodobnie odbędą się jesienią 2014 roku będzie obowiązywać ordynacja czysto proporcjonalna, więc nieprzeprowadzenie wyborów w 13 okręgach wyborczych Krymu nie będzie mieć znaczenia. Problem powstanie w razie wprowadzenia do ordynacji list regionalnych (tzw. otwartych), gdyż w takim razie mandaty „przydzielone” Krymowi zostałyby nieobsadzone. Będzie to zapewne silny argument za pozostaniem przy listach krajowych.

Debata nad faktyczną utratą Krymu, jej przyczynami i konsekwencjami prawdopodobnie odsunie na dalszy plan spór o kierunek rozwoju państwa ukraińskiego, a jakiegokolwiek próby pogodzenia się z faktem dokonany będą bardzo ostro krytykowane przez przedstawicieli

Majdanu. Sprawa statusu Krymu będzie też problemem podczas dyskusji o nowej konstytucji Ukrainy, gdyż zachowanie dotychczasowych zapisów o krymskiej autonomii nie będzie możliwe; niewykluczone, że będzie to temat dominujący, odsuwający w cień sprawy znacznie ważniejsze dla przyszłości państwa.

Konsekwencje polityczne dla Rosji

Bez wątpienia przyłączenie Krymu jest ogromnym sukcesem propagandowym na użytek wewnątrzrosyjski, przekładającym się na realne poparcie dla Władimira Putina w społeczeństwie i w rosyjskich elitach. Aneksja jest odpowiedzią na wciąż żywe w Rosji sentymenty imperialne i umacniany od lat mit jedności świata rosyjskiego. Charakterystyczna jest tu reakcja na plany włączenia Krymu do Rosji Siergieja Naryszkina, przewodniczącego Dumy Państwowej, który powiedział, że jest to szczęśliwy moment w historii Rosji, która po raz pierwszy od rozpadu ZSRR nie straci, a zyska terytorium.

Z drugiej strony, powstaje pytanie o to, jak długo trwać będzie obecna euforia większości rosyjskiego społeczeństwa wywołana aneksją Krymu, biorąc pod uwagę koszty, które poniesie Rosja w związku z aneksją. Środki na potrzeby Krymu mają pochodzić w dużej mierze z Funduszu Dobrobytu Narodowego, z którego dotowany jest rosyjski Fundusz Emerytalny. Z kolei do samego Funduszu Emerytalnego, cierpiącego na stały deficyt, zostaną włączeni mieszkańcy Krymu. Pośrednio i bezpośrednio koszty aneksji obciążą także budżety regionalne. Minister finansów Anton Siłuanow ogłosił 18 marca, że pierwsze wypłaty dla Krymu realizowane będą z budżetu sąsiadującego z półwyspem Kraju Krasnodarskiego.

W optyce rosyjskiej Kreml, poprzez aneksję Krymu, wzmocnił swoją pozycję geopolityczną, pozycjonując Rosję jako państwo gotowe czynnie bronić realizacji swoich interesów na arenie międzynarodowej i będące w stanie ponosić koszty takiego działania. W rzeczywistości wydaje się, że działania te budują na Zachodzie wizerunek Rosji jako państwa nieprzewidywalnego i niebezpiecznego, co niekoniecznie oznacza uznanie dla rosyjskich ambicji regionalnych. Wydaje się ponadto, że aneksja Krymu wzmocni obawy liderów państw postsowieckich przed Rosją i może wzmóc tendencje do poszukiwania przez nich możliwości zmniejszenia zależności od Moskwy poprzez podjęcie prób zacieśnienia współpracy z alternatywnymi partnerami na arenie międzynarodowej. Jednak możliwości realizacji takiej polityki są dla państw regionu ograniczone. Obawy przed rosyjskim ekspansjonizmem negatywnie wpłyną także na proces integracji eurazjatyckiej.

Zachęcamy do lektury pozostałych analiz związanych z aneksją Krymu:

[*Militarne konsekwencje aneksji Krymu*](#)

[*Fiasko dotychczasowej strategii Rosji wobec wschodu Ukrainy*](#)

[*Rosyjski plan wasalizacji Ukrainy*](#)

[*Rosjanie wobec polityki Kremla na Ukrainie*](#)