

Rosja blokuje strefę wolnego handlu Ukrainy z UE

Rafał Sadowski, Agata Wierzbowska-Miazga

16 września Parlament Europejski i Rada Najwyższa ratyfikowały umowę stowarzyszeniową (AA) pomiędzy Unią Europejską i Ukrainą, której elementem jest umowa o całościowej i pogłębionej strefie wolnego handlu (DCFTA). Wcześniej jednak, 12 września w Brukseli po kolejnym spotkaniu przedstawicieli Komisji Europejskiej, Ukrainy i Rosji w sprawie konsekwencji AA dla Rosji, ogłoszono uzgodnienia o przesunięciu przez Unię tymczasowego wdrażania umowy o DCFTA do 31 grudnia 2015 roku. Ta polityczna decyzja, będąca wynikiem poufnych rozmów rosyjsko-ukraińskich z udziałem państw UE, nastąpiła pod presją Rosji, grożącej eskalacją konfliktu militarnego i wprowadzeniem poważnych sankcji ekonomicznych. Dla Moskwy odłożenie wdrażania DCFTA jest istotnym sukcesem w dążeniu do wciągnięcia Ukrainy do strefy wyłącznych wpływów. Z kolei Ukraina i UE ustępując w sprawie DCFTA, starają się ograniczyć pola konfliktu z Rosją. Dla Ukrainy priorytetem jest przeprowadzenie wyborów parlamentarnych w październiku br., natomiast państwa UE chcą uniknąć dalszej konfrontacji w stosunkach z Moskwą i związanych z tym kosztów ekonomicznych. Jednak długoterminową konsekwencją jest stworzenie precedensu, w którym UE uznaje prawo Rosji do wpływania na kształt relacji unijnych z państwami byłego ZSRS.

Co i kiedy będzie wdrażane?

Parlamenty europejski i ukraiński ratyfikowały 16 września całą umowę stowarzyszeniową Ukrainy z UE, wraz z częścią o DCFTA. Wybrane zapisy AA (bez części DCFTA) mają zostać tymczasowo wdrażane od 1 listopada 2014 roku. Tymczasowe wdrażanie oznacza wejście w życie postanowień porozumienia jeszcze przed zakończeniem całego procesu ratyfikacji przez wszystkie 28 państw członkowskich, co może zająć nawet rok (do tej pory AA z Ukrainą ratyfikowały Litwa i Łotwa). Część AA, której implementacja ma się rozpocząć w tym roku, dotyczy m.in. dialogu politycznego, wsparcia dla reform politycznych na Ukrainie, współpracy w wymiarze polityki zagranicznej, sprawiedliwości i bezpieczeństwa, współpracy sektorowej (w najróżniejszych obszarach, którymi są zainteresowane obie strony, takich jak transport, zdrowie, edukacja, badania, energetyka, małe i średnie przedsiębiorstwa, migracje itd.).

Jednak ogłoszona 12 września, uzgodniona ze stroną rosyjską i ukraińską, propozycja Komisji Europejskiej, która formalnie musi zostać zaakceptowana jeszcze przez Radę UE, opóźnia tymczasowe wdrażanie DCFTA o 14 miesięcy. Umowa o DCFTA jest kluczowym elementem AA i zakłada nie tylko ustanowienie strefy wolnego handlu, ale też wdrożenie przez Ukrainę niezbędnych reform i przyjęcie unijnego ustawodawstwa w sferze handlu, a

także częściowo w sferze inwestycji, sektorze finansowym, działalności spółek na rynku wewnętrznym itd. Wdrożenie tych zapisów prowadziłoby do ścisłej integracji rynku ukraińskiego z rynkiem unijnym. Jednocześnie UE przedłużyła do końca 2015 roku jednostronne obowiązywanie Autonomicznych Preferencji Handlowych dla Ukrainy (weszły w życie w kwietniu br.), które znoszą cła unijne dla ok. 95% produktów przemysłowych oraz dla ok. 83% produktów rolnych i żywnościowych (w przypadku pozostałych przyznano bezcłowe limity).

Gra Rosji

Dla uzyskania decyzji dotyczącej odroczenia wdrażania DCFTA przez Ukrainę Rosja wykorzystała trójstronny format konsultacji ministerialnych UE–Ukraina–Rosja, stworzony w lipcu br., których celem miało być wyjaśnienie stronie rosyjskiej braku negatywnych konsekwencji z przyjęcia DCFTA przez Ukrainę. Faktycznie jednak decyzja została podjęta na drodze poufnych negocjacji pomiędzy przywódcami Rosji, Ukrainy i państw UE, przede wszystkim Niemiec. Dzięki sukcesowi ofensywy militarnej Rosji w Donbasie w sierpniu i na początku września jej pozycja negocjacyjna została znacznie wzmocniona. W tygodniu poprzedzającym ostatnie spotkanie ministerialne Moskwa przedstawiła stronie unijnej i ukraińskiej dokument zawierający rosyjskie propozycje wniesienia poprawek do umowy stowarzyszeniowej pomiędzy UE i Ukrainą, w celu minimalizacji zgłaszanych przez Rosję kosztów wejścia w życie umowy dla rosyjskiej gospodarki. Dokument zawiera szereg postulatów daleko idących zmian w podpisanej już AA/DCFTA. Rosja domaga się m.in. rezygnacji z liberalizacji taryf celnych wobec ponad 20% kategorii towarów oraz takich zmian w zapisach dotyczących polityki celnej, energetycznej i dotyczącej standardów, które umożliwiłyby uprzywilejowaną pozycję Rosji i państw Unii Celnej w stosunkach gospodarczych z Ukrainą, dawały Rosji możliwość wpływu na politykę gospodarczą Kijowa i nie wykluczałyby przyszłej integracji Ukrainy z Unią Celną/Unią Eurazjatycką. Strona rosyjska zakłada także, że okres odroczenia wdrożenia DCFTA będzie czasem negocjacji na temat rosyjskich postulatów zmian w umowie między Ukrainą i UE.

W zamian za ustępstwa UE i Ukrainy Rosja zapowiedziała w komunikacie ze spotkania w Brukseli, że do końca 2015 roku Ukraina będzie korzystała z preferencji strefy wolnego handlu WNP. Moskwa chce jednak, by ustalenia dotyczące odroczenia implementacji DCFTA zostały uszczegółowione i zagwarantowane poprzez przyjęcie odpowiednich aktów prawnych zarówno przez Radę Najwyższą Ukrainy, jak i Radę UE, które będą włączone w proces ratyfikacji AA/DCFTA. Ostatecznym celem Moskwy jest zablokowanie procesu stowarzyszeniowego Ukrainy z UE, a następnie w wyniku zmian politycznych na Ukrainie doprowadzenie do jej członkostwa w Unii Celnej.

Ukraina pod presją

Władze ukraińskie decydując się na kompromis z Rosją w kwestii DCFTA chcą uniknąć otwartej wojny ekonomicznej oraz powstrzymać ją od eskalacji działań militarnych. Prezydent Poroszenko stara się prowadzić grę nastawioną na odprężenie w stosunkach z Moskwą, która ma pozwolić przynajmniej na przeprowadzenie wyborów parlamentarnych na Ukrainie w październiku, a być może także na osiągnięcie porozumienia w innych kwestiach

(przede wszystkim gazowych) tudzież w dłuższej perspektywie na zakończenie konfliktu na możliwie korzystnych dla Ukrainy warunkach (np. zachowanie *de iure* ustroju unitarnego kraju). Oprócz zgody na odłożenie wdrażania umowy handlowej z UE świadczy o tym m.in. przyjęta 16 września przez ukraiński parlament z inicjatywy prezydenta ustawa o specjalnym statusie Donbasu oraz amnestia dla separatystów.

Ważnym czynnikiem wpływającym na stanowisko Kijowa w sprawie DCFTA była też konieczność poniesienia wysokich kosztów finansowych oraz bardzo dużego wysiłku administracyjnego przy wdrażaniu tej skomplikowanej umowy. W sytuacji wojny, głębokiego kryzysu ekonomicznego oraz braku stabilizacji wewnętrznej, byłoby to bardzo trudne.

Kalkulacje państw unijnych

Z punktu widzenia UE decyzja o odłożeniu implementacji DCFTA ma charakter taktyczny. Stała za tym kalkulacja ograniczenia punktów konfliktu z Rosją i zyskania na czasie. W obliczu rosyjskiego szantażu Ukrainy (gróźb eskalacji konfliktu militarnego i wprowadzenia sankcji ekonomicznych) i niechęci państw do wejścia w strategiczny spór z Rosją możliwości UE realnego oddziaływania na sytuację na Ukrainie są ograniczone. Ponadto UE zdaje sobie sprawę z szeregu słabości wewnętrznych Ukrainy (sytuacji społeczno-politycznej i gospodarczej, jakości kadr urzędniczych) dla implementacji tej umowy.

Co zostało z polityki wschodniej UE?

Konsekwencją decyzji UE o odłożeniu implementacji DCFTA przez Ukrainę będzie jednak postawienie pod znakiem zapytania możliwości UE realizacji swoich celów w polityce sąsiedztwa. Choć na pewno za sukces można uznać ratyfikację AA, to jednak stanowiąca jej najważniejszą część umowa DCFTA, w sprawie której negocjacje rozpoczęto w 2008 roku, nie będzie wdrażana co najmniej do początku 2016 roku. Stworzony został niebezpieczny precedens, w którym strona trzecia uzyskuje wpływ na kształt bilateralnych stosunków UE. Rosja zapewne wykorzysta to do dalszego blokowania implementacji AA z Ukrainą, a także z pozostałymi państwami Partnerstwa Wschodniego: Mołdawią i Gruzją.

Fakt, że kluczowy wpływ na decyzję miały wybrane państwa członkowskie, coraz bardziej osłabia znaczenie wymiaru wspólnotowego polityki unijnej, która obejmuje też politykę sąsiedztwa i Partnerstwo Wschodnie, a także znaczenie instytucji unijnych je nadzorujących.

Decyzja o odłożeniu wdrażania zapisów umowy DCFTA nie oznacza, że władze Ukrainy nie będą mogły realizować programu reform społecznych i gospodarczych. Jednak w rzeczywistości odsuwa szansę przeprowadzenia szybkiego programu głębokich reform, gdyż zabraknie silnej presji zewnętrznej. Dotychczas władze ukraińskie nie przedstawiły spójnego programu sanacji państwa, a działania reformatorskie opierają na realizacji programów unijnych i Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

Dla Moskwy odroczenie implementacji DCFTA Ukrainy z UE i zobowiązanie Kijowa i Brukseli do dalszych rozmów na temat rosyjskich zastrzeżeń do umowy jest politycznym sukcesem. Stanowi bowiem faktyczne przyznanie Rosji przez UE prawa do współdecydowania w

kwestiach dotyczących statusu państw obszaru poradzieckiego. Odroczenie implementacji nie wyczerpuje rosyjskich oczekiwań i będzie usztywniało pozycję Moskwy w dalszych negocjacjach. Osiągnięcie sukcesu dyplomatycznego w sytuacji trwania konfliktu zbrojnego na Ukrainie przekonuje Rosję o skuteczności obecnej polityki sięgania po narzędzia presji, w tym militarnej, wobec sąsiednich państw.