



INTEGRACJA EUROAZJATYCKA ROSYJSKA PRÓBA EKONOMICZNEGO SCALENIA OBSZARU PORADZIECKIEGO

Iwona Wiśniewska

PRACE OSW

NUMER 44
WARSZAWA
LIPIEC 2013

INTEGRACJA EUROAZJATYCKA ROSYJSKA PRÓBA EKONOMICZNEGO SCALENIA OBSZARU PORADZIECKIEGO

Iwona Wiśniewska

Współpraca: Ewa Fischer, Wojciech Górecki, Szymon Kardaś,
Marek Menkiszak, Agata Wierzbowska-Miazga



OSW |

CENTRE FOR EASTERN STUDIES

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH im. **Marka Karpia**

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia / Centre for Eastern Studies

REDAKCJA MERYTORYCZNA
Adam Eberhardt, Marek Menkiszak

REDAKCJA
Katarzyna Kazimierska

WSPÓŁPRACA
Anna Łabuszewska

OPRACOWANIE GRAFICZNE
PARA-BUCH

ZDJĘCIE NA OKŁADCE
Agencja Shutterstock

SKŁAD
GroupMedia

WYDAWCA
Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a, Warszawa
Tel. + 48 /22/ 525 80 00
Fax: + 48 /22/ 525 80 40
osw.waw.pl

ISBN 978-83-62936-26-7

Spis treści

TEZY /5

WSTĘP: WZLOTY I UPADKI INTEGRACJI EURAZJATYCKIEJ /7

I. ZAŁOŻENIA INICJATYWY INTEGRACYJNEJ Z LISTOPADA 2009 ROKU /11

1. Dokumenty powołujące Unię Celną i Wspólną Przestrzeń Gospodarczą /11
2. Zasady procesu integracyjnego Białorusi, Kazachstanu i Rosji /12
 - 2.1. Integracja w ramach Unii Celnej /12
 - 2.2. Tworzenie Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej /15
 - 2.3. Organy odpowiedzialne za funkcjonowanie struktur integracyjnych /22

II. PODSTAWOWE INTERESY OBECNYCH I POTENCJALNYCH UCZESTNIKÓW INTEGRACJI /26

1. Integracja regionalna: interesy Rosji a interesy wybranych państw regionu /26
 - 1.1. Interesy Rosji /26
 - 1.2. Interesy wybranych państw regionu /28
2. Spory negocjacyjne /34

III. KONSEKWENCJE GOSPODARCZE I PERSPEKTYWY INTEGRACJI /37

1. Efekty gospodarcze integracji /37
 - 1.1. Dla jej uczestników /37
 - 1.2. Dla państw trzecich /37
2. Perspektywy integracji regionalnej /38

TEZY

- W ciągu dwudziestu lat od rozpadu ZSRR postępował proces dezintegracji państw poradzieckich, które do 1990 roku były w pełni zunifikowane pod względem rozwiązań prawno-ekonomicznych. Rozluźnianie relacji miało miejsce pomimo podejmowanych już od początku lat 90. licznych prób integracyjnych. W związku z dużymi różnicami interesów poszczególnych krajów deklaracje integracyjne nie były realizowane. Skuteczny impuls do zacieśniania relacji, na razie w wąskim gronie trzech państw: Rosji, Kazachstanu i Białorusi, dał w 2009 roku ówczesny premier Rosji Władimir Putin. Rosja z determinacją przystąpiła do wdrażania zasad Unii Celnej między trzema państwami, a od 2012 roku również Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej. Integracja miała doprowadzić do wprowadzenia na tym obszarze czterech swobód: przepływu towarów, usług, kapitału i siły roboczej.
- Mimo wielu ograniczeń tego procesu, w tym niewielkiej liczby uczestniczących w nim państw czy mało zaawansowanego poziomu wdrażania WPG, jest to jednak najdalej posunięty proces integracyjny w regionie od rozpadu ZSRR. Postępy we wdrażaniu zasad Unii Celnej można uznać za sukces Moskwy. Natomiast tworzenie WPG znajduje się dopiero na początkowym etapie i trudno obecnie stwierdzić, jak głęboko trzy państwa zharmonizują swoje rynki.
- Wdrażanie zasad Unii Celnej i Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej było silnie motywowane czynnikami politycznymi. Integracja regionalna stała się w ostatnich latach jednym ze strategicznych celów rosyjskiej polityki zagranicznej. Z punktu widzenia Moskwy tworzenie struktur integracyjnych ma przeciwdziałać zwłaszcza ekspansji ekonomicznej Unii Europejskiej i Chin oraz rozluźnianiu więzi krajów WNP z Rosją. Jednocześnie ścisła współpraca ma zagwarantować Rosji utrzymanie silnych wpływów polityczno-gospodarczych na tym obszarze. Z perspektywy Kazachstanu czy Białorusi integracja z partnerem tak dominującym pod względem gospodarczym, militarnym czy geograficznym budzi obawy przed zwiększeniem uzależnienia od Rosji. Z drugiej jednak strony gwarantuje dostęp do rosyjskiego rynku i równowagę ekspansję ekonomiczną Chin w Kazachstanie, a w przypadku Białorusi umożliwia utrzymanie preferencyjnych warunków współpracy gospodarczej z Rosją. Integracja regionalna w małym stopniu przyczynia się natomiast do modernizacji ekonomicznej obszaru. Rozwiązań prawnych, technologii, *know-how* oraz funduszy niezbędnych do przeprowadzenia reform i dywersyfikacji

gospodarki kraje WNP poszukują przede wszystkim poza regionem, głównie na Zachodzie, a nie w Rosji.

- Postępująca integracja ekonomiczna Rosji, Kazachstanu i Białorusi odbywa się na rosyjskich warunkach, niekiedy bardziej protekcjonistycznych niż dotąd obowiązujące w tych krajach. Oznacza to pogorszenie warunków dostępu państw trzecich do rynku tego regionu i relatywne zwiększenie konkurencyjności rosyjskiej produkcji na Białorusi i w Kazachstanie. Wdrażanie Unii Celnej postępuje kosztem relacji tych państw z Unią Europejską. Mimo to proces integracyjny ma jednak także pozytywne strony dla państw europejskich. Znoszenie barier w handlu poszerza bowiem rynek zbytu, ujednolicając warunki funkcjonowania na nim (zgodne z zasadami Światowej Organizacji Handlu) i przyczynia się do redukcji kosztów potencjalnych eksporterów i inwestorów.

WSTĘP: WZLOTY I UPADKI INTEGRACJI EURAZJATYCKIEJ

Gdy 9 czerwca 2009 roku premier Rosji Władimir Putin, po spotkaniu z szefami rządów Białorusi i Kazachstanu w Moskwie, ogłosił przystąpienie trzech państw do tworzenia Unii Celnej, zabrzmiało to jak powtórka wielokrotnie już ogłoszonego sloganu. Wszak już we wrześniu 1993 roku grupa państw członkowskich powstałej ledwie półtora roku wcześniej – na gruzach rozpadającego się Związku Radzieckiego – Wspólnoty Niepodległych Państw podpisała porozumienie przewidujące powołanie strefy wolnego handlu, następnie unii celnej, a dalej – unii gospodarczej. Miał to być etapowy proces nowej (re)integracji tego obszaru. W styczniu 1995 roku porozumienie o unii celnej podpisały Rosja i Białoruś, do których po chwili dołączył Kazachstan, w 1996 roku Kirgistan, a w 1999 roku Tadżykistan.

Zbyt wiele czynników działało jednak przeciw procesowi integracyjnemu. Inicjowała go Rosja aspirująca od początku do odgrywania roli hegemonia na obszarze poradzieckim, popierały go formalnie takie państwa jak Białoruś, Kazachstan i pozostałe kraje Azji Centralnej – silnie powiązane, a niekiedy uzależnione gospodarczo od Rosji, które najwięcej traciły na postępującym rozpadzie więzi ekonomicznych. Jednak nawet one miały odmienną od rosyjskiej wizję integracji i traktowały ten proces instrumentalnie – jako sposób rozwiązywania bieżących problemów. Wiele innych państw, takich jak Ukraina, widziały w tych porozumieniach raczej sposób na „aksamitny rozwód” b. ZSRR niż przejście do nowego rodzaju wspólnoty. Koncentrowały się one na budowie państwowej niezależności, także w wymiarze ekonomicznym.

Paradoksalnie jednak głównym sprawcą fiaska ówczesnej integracji była sama Rosja. Walcząc z kryzysem gospodarczym i przeprowadzając bolesne reformy, w istocie ani nie chciała, ani nie bardzo mogła ponosić kosztów faktycznego dotowania gospodarek innych państw WNP, z których większość wybrała inne, mniej wolnorynkowe modele polityki gospodarczej. Taka była geneza rozpadu latem 1993 roku strefy rublowej, gdy wymiana pieniędzy w Rosji zmusiła do wprowadzania własnych walut nawet te państwa WNP, które tego nie planowały. To także Rosja blokowała *de facto* implementację podpisaną w 1994 roku przez większość państw WNP umowy o strefie wolnego handlu. Ponadto szereg rosyjskich inicjatyw – m.in. dotycząca unii celnej z 1995 roku, a zwłaszcza kolejne porozumienia z Białorusią (1996, 1997, 1999) o tworzeniu czegoś na kształt państwowej konfederacji – były w istocie pozornymi działaniami polityczno-propagandowymi mającymi ratować słabnącą w Rosji popularność prezydenta Borysa Jelcyna.

Czynniki te, a także pogłębiające się różnice interesów i poziomów rozwoju, brak elementarnej zaufania, uciekanie się do protekcjonizmu dla ochrony słabych, nieprzygotowanych do konkurencji gospodarek sprawiały, iż mimo kolejnych podpisywanych porozumień lata 90. były w istocie okresem przyspieszonej dezintegracji dawnego jednolitego obszaru gospodarczego b. ZSRR.

Wydawało się, iż dojście do władzy w Rosji na początku 2000 roku Władimira Putina – nowego, energicznego przywódcy – doprowadzi do przełomu. I rzeczywiście zbiegło się to z nowymi inicjatywami: państwa uczestniczące w unii celnej podpisały w październiku 2000 roku porozumienia tworzące Euroazjatycką Wspólnotę Gospodarczą (EaWG). Jednak znów z ogromnymi oporami postępowała implementacja podpisanych porozumień i tworzenie, niektórych z założeń ponadnarodowych, struktur nowej wspólnoty. Dawały znać o sobie różnice interesów, brakowało silnej motywacji ekonomicznej i politycznej.

Ta pierwsza przyszła z Rosji wraz z uruchomieniem w 2003 roku nowej inicjatywy Unii Europejskiej, która rok później przybrała nazwę Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Moskwa odebrała to jako wyzwanie dla swojej hegemonii na obszarze WNP, szczególnie groźne w przypadku Ukrainy – państwa z wielu powodów uznawanego za strategicznie ważne. Takie było główne źródło kolejnej rosyjskiej inicjatywy – Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej (WPG) Rosji, Ukrainy, Białorusi i Kazachstanu. Podpisane na skutek presji politycznej Moskwy w 2003 roku marcowe deklaracja, a następnie wrześniowe porozumienie o WPG miały przede wszystkim za zadanie wciągnięcie Ukrainy w orbitę integracji. Plan ten spalił jednak na panewce, gdy na skutek „pomarańczowej rewolucji” w końcu 2004 roku na Ukrainie doszły do władzy siły polityczne niechętnie WPG. Jej tworzenie weszło w fazę stagnacji. Trwała ona aż do 2009 roku. Wówczas pojawił się nowy czynnik ekonomiczny: kryzys gospodarczy (od jesieni 2008), który boleśnie uderzył w Rosję, ale jeszcze mocniej w Ukrainę, w nieco mniejszym stopniu także w inne państwa obszaru WNP. Mogło się zatem wydawać, iż zacieśnienie współpracy gospodarczej, liberalizacja handlu, otwarcie granic między kluczowymi państwami WNP wydatnie pomoże ich gospodarkom, przyspieszy wychodzenie z kryzysu. Nie brakowało także impulsu politycznego. W 2009 roku UE zainicjowała (na wniosek Polski i Szwecji) program Partnerstwo Wschodnie, przewidujący m.in. wynegocjowanie umów stowarzyszeniowych z UE i o pogłębionej strefie wolnego handlu (DCFTA) z najbardziej zaawansowanymi w procesie reform państwami wschodniego sąsiedztwa (proces ten najszybciej zaczął się na Ukrainie i w Mołdawii). Było to dla Rosji nowym wyzwaniem, na które chciała zdecydowanie odpowiedzieć. Moskwę niepokoiła także postępująca ekspansja

gospodarcza Chin w Azji Centralnej, podkopująca wpływy rosyjskie w regionie, w tym w strategicznie ważnym dla Rosji Kazachstanie.

Takie były główne okoliczności wystąpienia Władimira Putina z inicjatywą szybkiej budowy Unii Celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu. Nie bez znaczenia był też fakt, że Putin był wówczas premierem, formalnie odpowiadającym głównie za politykę gospodarczą Rosji. Odtąd idea UC stała się sztandarowym projektem Putina. Na tyle ważnym, że premier Rosji, próbując wymusić na UE i USA faktyczne uznanie Unii Celnej za partnera, doprowadził do ponadrocznego opóźnienia negocjacji o przystąpieniu Rosji do WTO.

Z drugiej jednak strony, jak się wydaje, Putin wyciągnął pewne wnioski z fiaska wcześniejszych procesów integracyjnych na obszarze WNP. Nowa inicjatywa różniła się bowiem od pozostałych kilkoma ważnymi elementami.

Po pierwsze, dużo staranniej przygotowano projekty porozumień. Były one znacznie bardziej konkretne i obejmowały szerszy zakres zagadnień. Większa była też polityczna determinacja Rosji do ich implementacji.

Po drugie, Rosja poszła na wyraźne ustępstwa wobec swoich partnerów, starając się, aby byli oni rzeczywiście zainteresowani implementacją porozumień. Moskwa stosowała tu także zasadę warunkowości, ale też większej symetryczności korzyści. Można było odnieść wrażenie, iż Rosja jest gotowa ponieść doraźne, istotne koszty ekonomiczne, aby uzyskać długofalowe korzyści polityczne.

Po trzecie, inaczej niż dotychczas, starano się, aby porozumienia o UC w większym stopniu wzorowane były na standardach międzynarodowych. W szczególności Moskwa w istocie wymusiła na partnerach, by zapisy Kodeksu Celnego były zgodne z wynegocjowanymi protokołami o warunkach akcesji Rosji do WTO. Charakterystyczna była też zbieżność – przynajmniej formalna – nazw i rozwiązań instytucjonalnych rosyjskiej inicjatywy oraz Unii Europejskiej.

Tym, co łączyło natomiast nową i wcześniejsze inicjatywy, był założony etapowy charakter i daleko idące ambicje projektu, który od Unii Celnej miał szybko prowadzić do tworzenia Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej, a następnie – Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej. Było też od początku jasne, że jednym z kluczowych celów politycznych Rosji jest wciągnięcie do nowej struktury Ukrainy.

Niniejszy tekst stanowi próbę podsumowania dotychczasowej realizacji tej ogłoszonej w 2009 roku przez Władimira Putina inicjatywy integracyjnej.

W kolejnych częściach zarysowane zostały: założenia inicjatywy i postępy w implementacji kolejnych jej etapów (rozdział pierwszy); krótka charakterystyka interesów przyświecających głównie Rosji, ale także jej obecnym i potencjalnym partnerom (rozdział drugi); wreszcie – konsekwencje gospodarcze procesu integracyjnego i jego perspektywy (rozdział trzeci).

I. ZAŁOŻENIA INICJATYWY INTEGRACYJNEJ Z LISTOPADA 2009 ROKU

1. Dokumenty powołujące Unię Celną i Wspólną Przestrzeń Gospodarczą

Integracyjne deklaracje Władimira Putina wymusiły na rosyjskich urzędnikach aktywizację negocjacji z partnerami kazaskimi i białoruskimi. Część bazy formalno-prawnej wdrażanych struktur stanowiły porozumienia zawarte w ramach m.in. Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej. Stanowiły one odniesienie dla dokumentów podpisanych przez Rosję, Białoruś i Kazachstan 27 listopada 2009 roku, pozwalających na faktyczne utworzenie w 2010 roku Unii Celnej między tymi państwami. W konsekwencji 1 stycznia 2010 roku zaczęła obowiązywać te trzy państwa wspólna taryfa celna (po raz pierwszy od 1991 roku), a 1 lipca 2010 roku Wspólny Kodeks Celny w relacjach rosyjsko-kazaskich; od 6 lipca dokument ten objął również Białoruś. 1 września 2010 roku weszła w życie umowa o zasadach podziału dochodów z ceł importowych (oraz podatków i innych opłat) pomiędzy państwami Unii Celnej. 19 maja 2011 roku członkowie Unii Celnej zawarli ponadto porozumienie o funkcjonowaniu UC w ramach multilateralnego systemu handlowego. *De facto* porozumienie to oznaczało, że zobowiązania Rosji wobec Światowej Organizacji Handlu (Federacja Rosyjska właśnie finalizowała swoje negocjacje akcesyjne¹) staną się obowiązujące dla całej Unii Celnej.

Unia Celna była jedynie pierwszym etapem procesu integracyjnego tych państw. W 2010 roku strony porozumiały się co do formowania od 1 stycznia 2012 do końca 2015 roku **Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej** i podpisały 9 grudnia 2010 roku 17 ogólnych porozumień² dotyczących jej funkcjonowania. Prezydenci trzech państw 18 listopada 2011 roku podpisali w Moskwie ponadto trzy dokumenty: porozumienie o Euroazjatyckiej Komisji Gospodarczej, powołujące organ koordynujący integrację, Regulamin Euroazjatyckiej Komisji Gospodarczej oraz Deklarację o eurazjatyckiej integracji gospodarczej, w której zapowiedziano powstanie w roku 2015 **Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej**. Struktura ta miała oznaczać ścisłą polityczno-ekonomiczną współpracę trzech państw.

¹ Rosja oficjalnie została członkiem WTO 22 sierpnia 2012 roku. Kazachstan również finalizuje swoje negocjacje i ma nadzieję zakończyć je w 2013 roku, podczas gdy białoruski proces akcesyjny jest zamrożony.

² Dokumenty te opracowała Komisja Unii Celnej. Państwa członkowskie ratyfikowały je w ekspresowym tempie w ciągu kilku dni przed końcem 2010 roku; http://www.economy.gov.by/ru/f_economic/foreign-policy/foreign-affair-integrity/foreign-affair-integrity-formirovanie-edinogo-ekonomicheskogo-prostranstva

Dorobek prawny procesu integracyjnego zainicjowanego przez Rosję uzupełniają akty wykonawcze i porozumienia precyzujące powyższe dość ogólne dokumenty.

2. Zasady procesu integracyjnego Białorusi, Kazachstanu i Rosji

2.1. Integracja w ramach Unii Celnej

Wraz z wdrażaniem zasad Unii Celnej postępowało znoszenie barier (z pewnymi wyjątkami, głównie dotyczącymi handlu ropą naftową) w handlu wewnętrznym między tymi państwami w ramach strefy wolnego handlu. Ponadto wprowadzona **wspólna importowa taryfa celna (WTC)** w dużej mierze oparta została na tej obowiązującej wcześniej w Rosji. Wspólnotowe stawki celne w 80 procentach pokrywały się ze stawkami rosyjskimi. Zgodnie z szacunkami Komisji Unii Celnej do wprowadzenia WTC, cła importowe między Rosją a Białorusią pod względem liczby pozycji były zharmonizowane w 90 procentach, a między Rosją i Kazachstanem zaledwie w 38 procentach³. Przy czym rosyjska polityka handlowa była mniej liberalna niż ta prowadzona przez Kazachstan czy Białoruś. Średnioważona importowa stawka celna Federacji Rosyjskiej w 2009 roku kształtowała się na poziomie 10%. Oznaczało to konieczność podniesienia ceł importowych przez dwa pozostałe państwa Unii Celnej. W konsekwencji zmian średnioważona importowa stawka celna Kazachstanu wzrosła z 6,2% do 10,6%. Podniesienie ceł w przypadku Białorusi było znacznie mniejsze i dotyczyło tylko niektórych towarów, przede wszystkim samochodów, silników elektrycznych czy wyrobów ze skóry. W kolejnych latach cła importowe Unii Celnej powinny spadać ze względu na zobowiązania Rosji wobec Światowej Organizacji Handlu (do 2018 roku jej średnioważona stawka celna powinna obniżyć się do 7,8%). Pierwsze zmiany we wspólnotowej taryfie uwzględniające wynegocjowane przez Rosję warunki celne zostały wprowadzone już 23 sierpnia 2012 roku⁴ (w dniu oficjalnego przystąpienia Rosji do WTO). Obniżki ceł dotyczyły głównie artykułów spożywczych (zwłaszcza mięsa wieprzowego), odzieży, wyrobów ze stali i środków transportu. W sumie średnioważona stawka celna powinna obniżyć się z obecnych 9,6% do ok. 7,5% (w 2018 roku).

³ Siergiej Głazjew, Sekretarz Komisji Unii Celnej, <http://www.customs-union.com/зачем-нам-нужен-таможенный-союз>

⁴ Decyzja w tej sprawie została przyjęta 16 lipca 2012 roku przez Euroazjatycką Komisję Gospodarczą; http://www.tsouz.ru/EEK/RSEK/RSEK/7z/Pages/R_54.aspx; http://www.tsouz.ru/EEK/RSEK/RSEK/7z/Pages/R_55.aspx

W celu ograniczenia negatywnych skutków wprowadzenia WTC Kazachstan i Białoruś wynegocjowały listę towarów (ponad 400 pozycji), które w okresie przejściowym zostały wykluczone ze wspólnotowej taryfy⁵. Dla przykładu obywatele tych dwóch państw do połowy 2011 roku utrzymali możliwość importu samochodów osobowych na wcześniejszych warunkach (cło 10% wobec 25% w WTC). Kazachstan i Białoruś utrzymały ponadto do 2013 roku preferencyjne warunki wwozu środków transportu (wagonów kolejowych, w tym cystern) oraz mebli. Odstępstwa od Wspólnotowej Taryfy Celnej dotyczyły również medycznej aparatury diagnostycznej do 2014 roku oraz farmaceutyków i samolotów do 2015. Jednocześnie bezcłowy import części zamiennych do samolotów nie został ograniczony ramami czasowymi. Po dostosowaniu Wspólnotowej Taryfy Celnej do rosyjskich zobowiązań wobec WTO nadal około 120 grup towarowych pozostało wyłączonych spod WTC, m.in. samochody osobowe i farmaceutyki. Kolejnym odstępstwem od WTC był 10-letni okres przejściowy dla kazaskich cukrowni, które uzyskały możliwość bezcłowego wwozu surowca do produkcji cukru trzcinowego. Zgodnie z porozumieniami również import urządzeń i sprzętu technologicznego dla celów inwestycyjnych (służących modernizacji priorytetowych sektorów) uzyskał zwolnienia celne.

Zgodnie z umową o zasadach podziału dochodów z ceł importowych (oraz podatków i innych opłat) pomiędzy państwami Unii Celnej – 87,97% wpływów ma trafiać do budżetu Rosji, 7,33% – Kazachstanu oraz 4,7% – Białorusi.

Wyjątki nieobjęte wspólną taryfą celną, mimo że stanowią dość ograniczoną liczbę grup towarowych – 120 w 2012 roku (400 w 2010 roku) z ogólnej liczby kilku tysięcy – to jednak dotyczą ważnych dla tych państw produktów. Zazwyczaj państwa uzależnione są od importu tych towarów, gdyż albo nie produkują ich w ogóle, albo produkują niewystarczającą ich liczbę. Jednak zdecydowanie ważniejszym ograniczeniem dla wspólnej polityki handlowej jest nieobjęcie wspólną taryfą celną **ceł eksportowych**, które nakładane są zazwyczaj na surowce mineralne, tj. główny towar eksportowy trzech państw⁶. Cła eksportowe najczęściej stosowane są przez Rosję. Przy czym należy zauważyć, że stanowią one również barierę w handlu wewnętrznym między trzema państwami Unii Celnej. Moskwa pobiera je np. od ropy naftowej przesyłanej na Białoruś, nieprzeznaczonej na potrzeby tego kraju. Od 2012 roku z cła są

⁵ <http://tsouz.ru/db/ettr/Pages/Perehodny.aspx>

⁶ Udział dochodów ze sprzedaży surowców mineralnych: ropy naftowej i jej produktów, gazu ziemnego oraz metali i produktów, nawozów stanowi ok. 80% rosyjskiego eksportu, ponad 85% kazaskiego i niespełna 65% białoruskiego eksportu.

zwolnione jedynie dostawy surowca do państw Unii Celnej realizowane za pośrednictwem ropociągów (ropa przesyłana cysternami drogą kolejową powinna zostać oclona). Rosja zapowiedziała ponadto obłożenie od 2014 roku cłem całości surowca przesyłanego do Kazachstanu.

Kluczowe znaczenie dla funkcjonowania Unii Celnej miało wprowadzenie przez umawiające się strony **Wspólnego Kodeksu Celnego** (WKC). Dokument ten określił jednolite dla wszystkich państw zasady: nakładania ceł, regulacji pozataryfowych, kontroli celnej oraz wszelkich procedur celnych związanych z importem, eksportem i przewozem towarów. WKC powstał na bazie międzynarodowej konwencji dotyczącej uproszczenia i harmonizacji postępowania celnego (podpisanej w Kioto w 1973 roku) i wymogów WTO. Dokument ten wprowadzał ułatwienia w odprawie celnej towarów przesyłanych przez zewnętrzne granice Unii Celnej, skracał czas odprawy i liczbę wymaganych dokumentów. Dzięki wprowadzeniu WKC w handlu wewnętrznym Unii Celnej zniesiona została odprawa celna towarów pochodzących z państw UC i państw trzecich odprawionych przez służby celne któregoś z państw UC. Wycofano ponadto punkty kontroli celnej z wewnętrznej granicy UC. Z rosyjsko-białoruskiej granicy zniknęły one 1 stycznia 2011 roku⁷, a z granicy Rosji i Kazachstanu pół roku później (1 lipca 2011 roku).

Wspólny Kodeks Celny wprowadzał również m.in. wspólną dla trzech państw deklarację celną, deklarację wartości celnej oraz instrukcje ich wypełnienia. Szybkie tempo opracowywania Kodeksu nie pozwoliło na wynegocjowanie wszystkich szczegółów, w konsekwencji w dokumencie tym pojawiło się wiele odwołań do prawa narodowego integrujących się państw. Nie zdołano również opracować wszystkich niezbędnych aktów wykonawczych. W efekcie utrzymały się pewne różnice w niektórych procedurach celnych między trzema państwami. Przykładem mogą być zasady funkcjonowania i sposoby przyznawania statusu autoryzowanego operatora ekonomicznego (AOE). W przypadku Białorusi i Kazachstanu tego typu podmioty istniały już wcześniej na rynkach. Dla Rosji było to jednak rozwiązanie wymagające opracowania nowego prawa, które pojawiło się dopiero w listopadzie 2010 roku w ustawie o regulacjach celnych (cztery miesiące po wprowadzeniu Kodeksu Celnego).

⁷ Białoruska prasa donosi jednak, że rosyjscy celnicy na początku 2012 roku wrócili na rosyjsko-białoruską granicę w obwodzie smoleńskim. Strona rosyjska twierdzi, że celnicy pracują nie na punkcie granicznym, a jedynie w strefie kontroli celnej, która umiejscowiona jest na granicy. Więcej: <http://belaruspartisan.org/economic/215904/>

Dzięki podjętym działaniom integracyjnym Rosja, Kazachstan i Białoruś zdołały utworzyć Unię Celną, jednak jej funkcjonowanie ogranicza się do polityki importowej. Surowce energetyczne, mające kluczowe znaczenie dla wymiany handlowej tych państw (udział w eksporcie: Kazachstanu – 80%, Rosji – 70%, Białorusi – 30%), zostały wykluczone z procesu integracyjnego. Rezygnacja z harmonizacji cel eksportowych była decyzją Rosji i ukazała niegotowość Moskwy do dzielenia się (choćby nawet formalnie) kompetencjami, które gwarantują jej około 30% dochodów budżetowych.

Dodatkowo narzucone przez Moskwę zasady współpracy (zwłaszcza wspólnotowa taryfa importowa), zwiększające politykę protekcyjną wobec państw trzecich, okazały się mało korzystne dla Kazachstanu i Białorusi, doprowadziły do wzrostu cen towarów z państw trzecich i tym samym zwiększyły konkurencyjność cenową towarów z Rosji, pomimo ich niskiej jakości.

Dla skuteczności funkcjonowania Unii Celnej poważnym ograniczeniem okazał się ponadto niespójny i niejednoznaczny Wspólny Kodeks Celny, pozostawiający możliwość swobodnej interpretacji jego zapisów poszczególnym służbom celnym. Wprowadzane do niego poprawki jedynie częściowo poprawiają skuteczność tego dokumentu, w efekcie rozpoczęły się prace nad nowym dokumentem – bardziej precyzyjnym i maksymalnie ograniczającym możliwość wprowadzania rozwiązań narodowych⁸.

Pozytywnym czynnikiem było jednak dostosowanie zasad obowiązujących w UC do zasad WTO, które Rosja przyjęła na siebie jako członek tej organizacji. W konsekwencji zarówno Kazachstan, jak i Białoruś formalnie pozostające poza strukturami WTO, zmuszone zostały do posługiwania się terminologią czy procedurami celnymi powszechnie stosowanymi przez państwa tej organizacji.

2.2. Tworzenie Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej

Mimo iż formalnie Wspólna Przestrzeń Gospodarcza zaczęła funkcjonować 1 stycznia 2012 roku, to jednak większość aktów wykonawczych umożliwiających realizację założeń tej struktury nie została jeszcze uzgodniona. Prace nad niezbędnymi dokumentami i ich wdrażanie rozłożono w czasie, zgodnie

⁸ Министр таможенного сотрудничества ЕЭК Владимир Гошин: „Кто виноват? Таможня”, *РБК daily*, 11.07.2012.

z przyjętym w kwietniu 2012 roku planem⁹ realizacji porozumień powołujących WPG. Większość prac powinna zostać sfinalizowana do 2015 roku¹⁰, choć w niektórych przypadkach okresy przejściowe mogą potrwać nawet do 2020 roku. Zgodnie z przyjętymi porozumieniami dotyczącymi WPG i wypracowanymi już niektórymi aktami wykonawczymi do nich, strony wyznaczyły zasady integracji w kilku, omówionych poniżej, obszarach¹¹.

Polityka gospodarcza, w tym:

- **założenia polityki makroekonomicznej**, m.in. poprzez wyznaczenie (na wzór unijnych kryteriów z Maastricht) kryteriów konwergencji: deficytu budżetowego członków WPG nieprzekraczającego 3% PKB, długu publicznego – 50% PKB, inflacji nieprzekraczającej 5 punktów procentowych ponad poziom cen w kraju członkowskim o najniższej inflacji. Oficjalnie parametry te zaczną obowiązywać w 2013 roku, choć już w 2011 roku wszystkie trzy państwa spełniały te warunki;
- **działalność i dostęp do usług wybranych monopolii naturalnych**, jednak z wyłączeniem rynku gazu, który ma zostać uregulowany oddzielnym porozumieniem. Strony zapowiedziały dostosowanie terminologii i prawodawstwa, w celu stworzenia wspólnych zasad regulowania monopolii, przy utrzymaniu narodowych regulatorów; przyznanie niedyskryminacyjnego dostępu do usług firm monopolistów dla podmiotów z WPG. Wypracowanie planu etapowego dochodzenia do wspólnych zasad funkcjonowania monopolii naturalnych powinno zostać zakończone do marca 2014 roku¹²;
- **polityka konkurencji**: strony zapowiedziały unifikację prawodawstwa, przekazanie zarządzania i kontroli (w tym karania za naruszenia) przestrzegania tego prawa ponadnarodowemu organowi antymonopolowemu. Dokumenty określające m.in. metodykę oceny konkurencji na rynku, rozpatrywania zgłoszeń dotyczących naruszeń, szacowania kar i sposób ich egzekwowania zostały przyjęte w listopadzie 2012 roku;

⁹ <http://www.tks.ru/news/law/2012/05/04/0001>

¹⁰ JEP udastsia sformirovat' w bliższyje połgoda, zjawił Łukaszenko, RIA Nowosti, 9.12.2010.

¹¹ Prezentacja Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego Federacji Rosyjskiej.

¹² Решение Коллегии Евразийской экономической комиссии от 5 февраля 2013 г. N 14 „О реализации Соглашения о единых принципах и правилах регулирования деятельности субъектов естественных монополий от 9 декабря 2010 года”, http://www.alt.ru/show_orders.php?action=view&filename=13kr0014#ANCHOR_A01

- **subsydiowanie przemysłu i rolnictwa przez państwo:** strony podzieliły subsydia przemysłu na trzy rodzaje: specyficzne – zezwalając na nie, jeśli nie szkodzą partnerom z WPG; zabronione – wprowadzenie których umożliwi zastosowanie mechanizmów kompensacyjnych przez partnerów; dopuszczalne – horyzontalne, dotyczące np. wsparcia małego i średniego biznesu czy bardzo ubogich regionów. Wspólne kryteria przyznawania prawa do subsydiów i oceny ich stosowania zostaną uzgodnione do 2015 roku, wtedy też głos decydujący, zezwalający na ich stosowanie przekazany zostanie ponadnarodowemu organowi. Co do wspierania rolnictwa strony umówiły się, że subsydia takie jak np. eksportowe będą zabronione, bez ograniczeń będzie można natomiast stosować wsparcie, które nie ma wpływu na handel. Wartość subsydiów wpływających na handel została ograniczona do 10% wartości produkcji rolnej netto. Decyzja dotycząca sposobu informowania o zastosowanych subsydiach została przyjęta w listopadzie 2011 roku. Państwa zobowiązały się tym samym, że dostosują prawo narodowe do zasad wspólnotowych (dla Białorusi wprowadzony został okres przejściowy do 2016 roku, w czasie którego będzie ona stopniowo zmniejszać wielkość subsydiów z 16% w 2011 roku do uzgodnionych 10%);
- **zamówienia publiczne na szczeblu lokalnym:** uzgodniono przyznanie równego dostępu podmiotów ze wszystkich państw WPG oraz zharmonizowanie zasad dokonywania zakupów, sposobu prezentowania informacji o planowanych zakupach, wymagań wobec zakupów w formie elektronicznej. Strony umówiły się, że w wyjątkowych sytuacjach możliwe będzie odstępianie od tych reguł na okres nie dłuższy niż 2 lata. Traktowanie podmiotów z państw WPG na zasadach narodowych (warunki tożsame do tych, jakie mają spółki rodzime) ma zostać wprowadzone 1 stycznia 2014 roku;
- **zasady handlu usługami i polityki inwestycyjnej:** państwa WPG uzgodniły, że będą zmierzały do oferowania partnerom dostępu do rynku usług na zasadach narodowych; wyjątki mają stanowić usługi audiowizualne, przewozy lotnicze, usługi bankowe, pocztowe, transport wodny wewnętrzny i morski, transport rurociągowy¹³. W sektorze usług telekomunikacyjnych i przewozów lotniczych udział zagranicznych inwestorów został ograniczony do 49% rynku, podczas gdy w środkach masowego przekazu – do 20%. Również rynek usług m.in. adwokackich czy notarialnych nie został objęty integracją (oferujący te usługi muszą mieć obywatelstwo

¹³ <http://www.wto.kz/index.php?r=2&p=264>

danego kraju). Ponadto możliwe jest również rozszerzenie liczby wyjątków w trybie indywidualnym przez każde z państw;

- **reguły ochrony własności intelektualnej:** wprowadzane reguły mają być zgodne z zobowiązaniami międzynarodowymi integrujących się państw. Ponadto strony uzgodniły ogólne zasady unifikacji praw autorskich, znaków towarowych, nazewnictwa miejsc pochodzenia towarów oraz prawa dotyczącego patentów. Zaplanowano stworzenie wspólnego systemu ochrony praw własności intelektualnej i stworzenie organu koordynującego na szczeblu WPG. Ustalono, że do końca 2012 roku mają zostać wypracowane akty pozwalające stosować te zasady, lecz termin ten nie został dotrzymany.

Swoboda przepływu kapitału i wspólna polityka walutowa

Strony zapowiedziały harmonizację prawa, wymogów, zasad zarządzania ryzykiem i ochrony praw konsumentów na rynkach bankowym, ubezpieczeniowym i papierów wartościowych. Dodatkowo opowiedziały się za zagwarantowaniem transparentności funkcjonowania tych rynków. Harmonizacja powinna nastąpić do końca 2013 roku. W kwestiach dotyczących wspólnej polityki walutowej zapowiedziano skoordynowanie polityki kursowej i wymogów dotyczących repatriacji waluty, wprowadzenie jednolitej terminologii, unifikację wwozu i wywozu waluty oraz ujednoczenie norm i zasad regulowania walutowego, a także skoordynowanie kontroli walutowej. Unifikacja zasad wwozu i wywozu waluty została wprowadzona 1 lipca 2010 roku. Ponadto w listopadzie 2011 roku banki centralne porozumiały się co do koordynowania polityki walutowej, podpisana została również umowa o współpracy organów przeprowadzających kontrolę walutową. Mimo iż w dokumentach brakuje deklaracji o wprowadzeniu wspólnej waluty, to jednak strona rosyjska w ostatnim czasie promuje tę ideę¹⁴.

Polityka dotycząca energetyki i transportu

Uzgodnienia miały prowadzić do zapewnienia swobodnego obrotu ropą naftową i produktami naftowymi, niepobierania ceł eksportowych w ramach WPG (zasada weszła w życie wraz z umowami dwustronnymi Rosji z Białorusią

¹⁴ Premier Dmitrij Miedwiediew na forum ekonomicznym w Petersburgu 15 czerwca 2012 roku zaproponował, aby w Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej wprowadzona została wspólna waluta, ideę tę poparł również Komitet Dumy Państwowej ds. WNP.

i Kazachstanem o rozliczeniach dotyczących wzajemnego reeksportu surowca¹⁵). Strony zapowiedziały równy, niedyskryminacyjny dostęp do systemu przesyłowego dla podmiotów ze wszystkich państw WPG, wspólne warunki ustalania taryf przesyłowych, unifikację norm i standardów dotyczących produktów naftowych. Postanowienie z sierpnia 2011 roku wprowadziło obowiązki wzajemnego informowania się stron o eksporcie i imporcie ropy oraz produktów naftowych. Strony umówiły się ponadto, że od 2013 roku powinny być wdrażane wymogi i standardy dotyczące jakości benzyny i oleju napędowego¹⁶. W kwestiach dotyczących współpracy branży kolejowej uzgodniły unifikację zasad ustalania taryf kolejowych, przy czym ma ona nastąpić w 2013 roku. Otwarty dostęp do usług dla podmiotów ze wszystkich państw WPG powinien zostać zapewniony w 2015 roku. Najpierw jednak do końca 2012 roku powinny zostać ustalone wspólne zasady dostępu i realizacji usług. Uzgodnienia stron dotyczące sektora gazowego zapowiadają jedynie określenie sposobu kształtowania cen surowca. Dostęp do sieci przesyłowej ma być zapewniony dopiero po spełnieniu wielu warunków czy wprowadzeniu na rynku WPG urealnionych cen surowca (tj. ceny gazu porównywalnej do tej dla Europy, odliczając koszty transportu i cła eksportowego). Zgodnie z założeniami powinno to nastąpić w 2015 roku.

Swoboda przepływu siły roboczej

Ustalono wspólne przeciwdziałanie nielegalnej migracji zarobkowej z państw trzecich oraz określenie statusu prawnego pracujących migrantów i członków ich rodzin. W grudniu 2010 roku państwa WPG porozumiały się co do statusu prawnego zatrudnionych migrantów oraz przeciwdziałaniu nielegalnej migracji. Dzięki temu obywatele trzech państw mogą bez ograniczeń i konieczności ubiegania się o specjalne pozwolenia podejmować pracę na obszarze

¹⁵ Dla przykładu od reeksportowanej przez Kazachstan rosyjskiej ropy pobierana jest rosyjska eksportowa stawka celna i następnie przekazywana do budżetu Rosji; w przypadku reeksportu kazaskiej ropy przez Rosję eksportowe opłaty celne trafiają do budżetu Kazachstanu.

¹⁶ W przypadku przyjętego technicznego regulowania wymogów dotyczących benzyny i oleju napędowego, który zacznie obowiązywać w 2013 roku, wprowadzono 3-letni okres przejściowy. Regulacje wprowadzające nowe dla tego regionu standardy Euro-4 i Euro-5 dotyczące redukcji emisji spalin powinny w Rosji i na Białorusi zacząć obowiązywać od stycznia 2015 roku, w Kazachstanie zaś rok później. Przy czym spod tych regulacji wyłączono paliwa dostarczane w ramach zamówień sektora obronnego, eksportowane poza UC oraz stanowiące rezerwy, a także wykorzystane przez przemysł naftowy. Spełnienie tych standardów najłatwiejsze będzie w przypadku Białorusi, której rafinerie zostały już zmodernizowane, najtrudniej będzie je wdrożyć w Kazachstanie, który dopiero planuje modernizację sektora przetwórczego.

WPG niezależnie od pochodzenia¹⁷. Pracowników z WPG nie dotyczą mechanizmy ochrony rynku pracy, np. w Rosji pracownicy z Białorusi i Kazachstanu nie są wliczani do kwot osób z zagranicy mogących podjąć pracę na podstawie zezwolenia.

Standardy techniczne

Zgodnie z porozumieniem stron w ramach UC z końca 2010 roku wspólnotowe normy techniczne¹⁸, oparte na międzynarodowych standardach, w tym WTO, od 1 stycznia 2012 roku powinny być jedynie obowiązującymi dla tych państw (narodowe wymogi powinny zostać zniesione). Już w połowie 2010 roku w ramach Unii Celnej przyjęte zostały wspólne wymogi sanitarno-epidemiologiczne i higieniczne dla towarów podlegających takiemu nadzorowi¹⁹. Normy te zostały zharmonizowane również z rosyjskimi zobowiązaniami wobec WTO. Wspólny wykaz rodzajów produkcji podlegającej regulacjom technicznym powstał w styczniu 2011 roku. Obecnie w wersji uzupełnionej decyzją Rady Eurazjatyckiej Komisji Gospodarczej z 22 listopada 2012 roku na liście znajduje się 66 pozycji²⁰, m.in. maszyny i urządzenia, zboże, zabawki dziecięce czy produkty spożywcze. W kwietniu 2011 roku strony ustaliły ponadto sposoby potwierdzenia zgodności z wymogami. Dodatkowo wyznaczone zostały organy z poszczególnych państw odpowiedzialne za kwestie regulacji technicznych²¹. Również na początku 2011 roku został zatwierdzony rejestr laboratoriów upoważnionych do certyfikowania towarów i dopuszczania ich do obrotu we wszystkich trzech państwach. W połowie 2011 roku wprowadzono jednolite formularze certyfikatów i rejestracji deklaracji w ramach UC. Do kwietnia 2013 roku weszło w życie 31 regulacji technicznych (z 66 potrzebnych), w przypadku pozostałych okres wejścia w życie został odłożony nawet do 1 stycznia 2015 roku²². Opracowane regulacje dotyczą m.in. bezpieczeństwa transportu kolejowego (obowiązują), produkcji spożywczej (weszły w życie 1 stycznia 2013), maszyn i urządzeń (15 lutego 2012) czy wymogów wobec benzyny i oleju

¹⁷ W. Ioncew i in., Jedyny rynek truda JeEP: ekonomiczeskij effiekt soğłaszenij w obłaści trudowej migracii. Euroazjatycki Bank Rozwoju, Евразийская экономическая интеграция, no. 2 (15), 2012.

¹⁸ Wyjątki od wspólnotowych norm mogły być wprowadzane jedynie ze względów geograficznych czy klimatycznych. Rosja np. nie zdecydowała się na wprowadzenie zakazu dopuszczania do eksploatacji samochodów z kierownicą po prawej stronie.

¹⁹ http://tsouz.ru/KTS/KTS17/Pages/P2_299.aspx

²⁰ <http://www.tsouz.ru/db/techreglam/Documents/Ed%20pereich%20new.pdf>

²¹ <http://www.tsouz.ru/db/techregulation/techbars/Pages/default.aspx#>

²² Pełna lista regulacji: <http://www.tsouz.ru/db/techreglam/Pages/tecnicalreglament.aspx>

napędowego (1 stycznia 2013)²³. W przypadku towarów, wobec których nie wypracowano wspólnych norm, obowiązują dotychczasowe wymogi narodowe.

W efekcie dotychczasowych zmian w ramach WPG najbardziej zaawansowany jest proces wprowadzenia między Rosją, Kazachstanem i Białorusią swobody przepływu siły roboczej. Jeszcze przed utworzeniem obecnych struktur integracyjnych państwa te wzajemnie oferowały obywatelom wiele ułatwień dotyczących podróżowania: ruch bezwizowy na podstawie zarówno paszportów wewnętrznych (dowodów osobistych), jak i zagranicznych. Dzięki procesowi integracyjnemu obywatele Kazachstanu²⁴ uzyskali również **dostęp do rynku pracy** WPG. Obecnie obywatele wszystkich trzech państw nie muszą ubiegać się o specjalne pozwolenia na pracę, pracownicy z państw WPG powinni być traktowani na zasadach narodowych. Podejmujący pracę, jak i członkowie ich rodzin, zostali ponadto zwolnieni z obowiązku rejestracji, jeśli ich pobyt jest krótszy niż 30 dni²⁵.

Dotychczas nie udało się natomiast w pełni wprowadzić **swobody przepływu towarów**. Wprawdzie zniesiono większość barier taryfowych, to jednak wiele barier pozataryfowych nadal ogranicza handel. Jedną z poważniejszych przeszkód są utrzymujące się różnice w wymogach technicznych, a także niestosowanie się do uzgodnionych zasad²⁶.

Postępy w kwestii wprowadzania **swobody przepływu kapitału** są również dość skromne. Główny etap harmonizacji prawa dotyczącego rynku bankowego, walutowego, papierów wartościowych i ubezpieczeń, w tym wymogów dotyczących licencjonowania działalności w tych sektorach, ma nastąpić do końca 2013 roku. Cały proces ma się zakończyć dopiero w 2020 roku. Prawdopodobne jest również wprowadzenie dalszych ograniczeń dostępu zagranicznych inwestorów do rynków finansowych poszczególnych państw WPG. Rosja, w ramach negocjacji z WTO, zagwarantowała sobie, że udziały obcego kapitału w sektorach bankowym i ubezpieczeniowym nie przekroczą 50%.

²³ Zob. przypis 16.

²⁴ Swoboda przepływu siły roboczej funkcjonowała już wcześniej w ramach Państwa Związkowego Białorusi i Rosji.

²⁵ W. Ioncew i in., Jedyny rynek truda JeEP: ekonomiczeskij effiekt soğlaszenij w obłasti trudowej migracyi, *op.cit.*

²⁶ W pierwszej połowie 2012 roku na terytorium Rosji nadal obowiązywały epidemiologiczno-sanitarne normy, które nie w pełni odpowiadały wymogom wspólnotowym. Więcej: <http://www.a4consulting.ru/articles/1728-edinye-sanitarnye-trebovaniya-tamozhennogo-soyuza.html>

Również Białoruś ściśle reglamentuje obecność zagranicznych podmiotów na swoim rynku. Jedynie Kazachstan nie ma takiego ograniczenia, jednak również władze tego państwa zaczęły rozważać możliwość jego wprowadzenia.

Ograniczone postępy można również zaobserwować we wprowadzaniu **swobody przepływu usług**. Nadal obowiązują regulacje narodowe państw, w których realizowana jest usługa²⁷. Sektor usług został włączony w proces integracji dopiero w ramach WPG, wcześniej rynek ten rozwijał się w każdym państwie autonomicznie.

Okazuje się jednak, że wprowadzanie czterech swobód, zwłaszcza przepływu siły roboczej i towarów, może mieć negatywne konsekwencje dla kazaskich planów rozwoju lokalnej gospodarki. W ramach projektów inwestycyjnych, energetycznych czy infrastrukturalnych rząd Kazachstanu wymusza jak najszersze wykorzystywanie rodzimych pracowników i towarów, jednak coraz częściej do puli zamówień przeznaczonych dla przedsiębiorców i pracowników kazaskich inwestorzy wliczają również pracowników i towary pochodzące z Rosji.

2.3. Organy odpowiedzialne za funkcjonowanie struktur integracyjnych

Uzgodniono, że odpowiedzialność za proces integracyjny spoczywa na powołanych organach Unii Celnej i Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej. Do ich zadań należy m.in. administrowanie i nadzór nad procesem integracyjnym (w tym kontrola wdrażania przyjętych postanowień i wypracowywania aktów prawnych pozwalających na pogłębianie integracji). Przy czym część tych organów powołano po Euroazjatyckiej Wspólnocie Gospodarczej, co rodzi niejasności kompetencyjne.

Najważniejszym politycznym organem integrujących się struktur jest **Najwyższa Euroazjatycka Rada Gospodarcza** obradująca na szczęblu prezydentów raz w roku oraz na szczęblu szefów rządów – co najmniej dwa razy do roku. Rada spotyka się w formacie pięciu państw: Rosji, Kazachstanu,

²⁷ W czasie formowania Unii Celnej kwestie handlu usługami były w zasadzie pominięte i nie wprowadzono specjalnego regulowania w tym sektorze. Brak wspólnej polityki UC wobec sektora usług był jedną z przyczyn uniemożliwiających w 2009 roku rozpoczęcie negocjacji akcesyjnych do Światowej Organizacji Handlu wspólnie Rosji, Kazachstanowi i Białorusi. Regulacje dotyczące sektora usług są istotną częścią dorobku prawnego WTO.

Białorusi, Kirgistanu i Tadżykistanu. Jednak decyzje dotyczące UC i WPG podejmują jedynie zintegrowane w nich trzy państwa. Rada ta na zasadzie konsensusu decyduje o strategicznych kierunkach współpracy. Poszczególne państwa mogą odwołać się do Rady, jeśli nie zgadzają się z warunkami czy metodami integracji.

Stałym organem Unii Celnej i tworzącej się Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej jest **Euroazjatycka Komisja Gospodarcza** (EKG) z siedzibą w Moskwie²⁸. Komisja ta na początku 2012 roku zastąpiła wcześniej działającą Komisję Unii Celnej i przejęła jej kompetencje. EKG składa się z Rady i Kolegium. **Radę**, organ polityczny, tworzą trzej wicepremierzy z każdego państwa²⁹, którzy nadzorują prace Komisji i decydują o ogólnych kierunkach jej działalności. Rada Komisji podejmuje decyzje będące w kompetencji EKG (obecnie głównie dotyczące polityki taryfowo-celnej czy standaryzacji) na zasadzie konsensusu. Jeśli strony nie są w stanie go wypracować, rozstrzygnięcie kwestii przekazywane jest do Najwyższej Euroazjatyckiej Komisji Gospodarczej.

Kolegium natomiast jest organem wykonawczym Komisji (tworzonym na wzór Komisji Europejskiej w UE) i składa się z 9 członków – po 3 przedstawiciele (komisarzy) z każdego państwa wyznaczanych na 4 lata. Do zadań Kolegium należy bezpośrednie zarządzanie pracami podzielonej na 23 departamenty administracji Unii Celnej i Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej. Od 2012 roku do kompetencji EKG należy przede wszystkim: administrowanie i regulowanie polityki taryfowo-celnej, wypracowywanie i nadzorowanie przestrzegania regulacji technicznych, sanitarnych i fitosanitarnych, podział dochodów z ceł oraz kształtowanie zasad współpracy handlowej z państwami trzecimi (wszystkie te funkcje pełniła wcześniej Komisja Unii Celnej). Wraz z pogłębianiem się integracji trzech państw kompetencje Komisji będą stopniowo poszerzane, m.in. o dotyczące współkształtowania polityk: antymonopolowej, walutowej, makroekonomicznej, energetycznej, konkurencji; przepisów dotyczących wsparcia finansowego państwa dla przemysłu i rolnictwa; zamówień publicznych, transportu czy migracji. Zakres kompetencji Komisji będzie zależał od stopnia rzeczywistej integracji państw. Komisja ma prawo reprezentować państwa Unii Celnej i prowadzić międzynarodowe negocjacje.

²⁸ Umowa o Euroazjatyckiej Komisji Gospodarczej z 18 listopada 2011 roku; http://www.tsouz.ru/Docs/IntAgrmnts/Pages/Perechen_MDTs.aspx, regulamin jej funkcjonowania; <http://www.tks.ru/files/other/reglament-ek.pdf>

²⁹ W 2012 roku w skład Rady wchodził: ze strony Rosji Igor Szuwałow, Kazachstanu – Kajrad Kalimbietow i Białorusi – Siarhiej Rumas.

Zgodnie z regulaminem, Kolegium podejmuje decyzje kwalifikowaną większością 2/3 głosów. Przy czym każde państwo oraz Rada Komisji mają możliwość odwołania się od decyzji podejmowanych przez Kolegium do Najwyższej Euroazjatyckiej Komisji Gospodarczej. Decyzje ostatecznie zaakceptowane przez Komisję (Radę i Kolegium)³⁰ stają się bezpośrednio częścią bazy prawnej UC i WPG, bez konieczności ich ratyfikacji. Organy państw narodowych odpowiedzialne są za implementację tych decyzji³¹.

Liczba urzędników zatrudnionych w Komisji stale rośnie, od stycznia 2013 roku pracuje tam 1000 osób. Przy czym 84% z nich stanowią obywatele Rosji; 10% – Kazachstanu i 6% – Białorusi. Członkowie Komisji (Rady i Kolegium) otrzymali ponadto immunitet oraz status federalnego ministra³². Budżet Komisji będzie tworzony przez państwa proporcjonalnie do ich udziału w dochodach z ceł importowych na terytorium UC (na Rosję przypada 87,97%).

Oficjalnie Euroazjatycka Komisja Gospodarcza powstała 1 stycznia 2012 roku, *de facto* jednak działalność rozpoczęła 2 lutego 2012 roku, kiedy stanowisko szefa Kolegium objął Wiktor Christienko (dotychczasowy wicepremier Federacji Rosyjskiej). Poprzedniczka EKG – Komisja Unii Celnej – ostatecznie przestała funkcjonować dopiero 1 lipca 2012 roku.

Rozstrzyganiem sporów ekonomicznych oraz kwestiami przestrzegania przez strony podpisanych porozumień zajmuje się **Sąd Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej** (z siedzibą w Mińsku). Organ ten pracuje od stycznia 2012 roku, w jego skład wchodzi 10 sędziów, po dwóch przedstawicieli z każdego państwa. Przy czym rozpatrywaniem sporów w ramach Unii Celnej i WPG zajmują się sędziowie z ich państw członkowskich. Pierwszą instancję tworzy kolegium

³⁰ Decyzje Euroazjatyckiej Komisji Gospodarczej, aby wejść w życie, powinny być publikowane na stronie internetowej Komisji, jednak strona ta pojawiła się dopiero 1 lipca 2012 roku, a do tego czasu decyzje publikowane były na stronie Komisji Unii Celnej.

³¹ Umowa o Komisji Unii Celnej z 7 października 2010 roku przestała obowiązywać 2 lutego 2012 roku. Umowa o Euroazjatyckiej Komisji Ekonomicznej z 18 listopada 2011 roku weszła w życie 2 lutego 2012 roku; http://www.tsouz.ru/Docs/IntAgrmnts/Pages/Perechen_MDTs.aspx

³² Przysługujący immunitet może uchylić sama Komisja. Przywilejem jest 45-dniowy urlop, pokrycie kosztów socjalno-mieszkaniowych, opieki medycznej oraz uposażenie na poziomie ministerialnym. Prace Komisji będą finansowane z budżetów integrujących się państw: w 87,97% z rosyjskiego, 7,33% kazaskiego i 4,7% z białoruskiego. W 2011 roku budżet Komisji Unii Celnej wynosił 437 mln rubli, a w 2012 roku budżet Euroazjatyckiej Komisji Gospodarczej wzrósł do ok. 4,8 mld rubli.

z trzech sędziów, odwołać się można do pozostałych trzech sędziów. Również wyroki tego Sądu mają charakter wiążący dla państw członkowskich.

Utworzenie ponadnarodowego organu i przyznania mu kompetencji tworzenia prawa, które bezpośrednio obowiązuje we wszystkich integrujących się państwach, można uznać za poważne osiągnięcie integrujących się stron. Komisja ta obecnie rzeczywiście administruje kwestiami taryfowo-celnymi i procesem harmonizacji wymogów technicznych. Z drugiej jednak strony zdominowanie Komisji przez rosyjskich urzędników stwarza zagrożenie podporządkowania procesu integracyjnego wyłącznie interesom Rosji. Dodatkowo efektywność Komisji redukują ograniczone kompetencje i konieczność ścierania się z narodowymi ministerstwami i służbami, które niechętnie rezygnują ze swoich dotychczasowych praw.

II. PODSTAWOWE INTERESY OBECNYCH I POTENCJALNYCH UCZESTNIKÓW INTEGRACJI

Do politycznej idei integracyjnej Władimira Putina państwa regionu mają stosunek ambiwalentny. Z jednej strony ekonomiczne zbliżenie daje szansę na wzrost handlu i rozwój gospodarczy, z drugiej zaś polityczny projekt forsowany przez Moskwę i wdrażany w szybkim tempie budzi obawy przed całkowitym zdominowaniem regionu WNP przez Rosję.

1. Integracja regionalna: interesy Rosji a interesy wybranych państw regionu

1.1. Interesy Rosji

Decyzja **Rosji** o integracji regionalnej była przede wszystkim motywowana względami politycznymi, nie zaś ekonomicznymi potrzebami kraju.

Integracja regionalna była jednym ze **strategicznych interesów** rosyjskiej polityki zagranicznej od rozpadu ZSRR, jednak dopiero w 2009 roku rosyjska administracja, ściśle nadzorowana przez Władimira Putina, przystąpiła do rzeczywistego formowania struktur wspólnotowych. Zacieśnianie współpracy miało pozwolić na realizację zarówno celów regionalnych, jak i globalnych. Integracja regionalna stała się jedną z płaszczyzn rywalizacji Moskwy z Unią Europejską o wpływy na Ukrainie i Białorusi, w Mołdawii, Armenii, Azerbejdżanie czy Gruzji. Państwa te w ostatnich latach coraz silniej współpracowały z Brukselą³³, starając się modernizować gospodarkę i ograniczać zależność od Rosji. Z punktu widzenia Moskwy integracja regionalna miała przeciwdziałać ekspansji ekonomicznej państw trzecich i rozluźnianiu więzi krajów WNP z Rosją. Jednocześnie ścisła współpraca miała zagwarantować Rosji utrzymanie silnych wpływów polityczno-gospodarczych na tym obszarze, zwłaszcza w sektorze energetycznym, który decyduje o znaczeniu tego regionu dla gospodarki światowej. Dlatego też Rosja z dużą determinacją, wykorzystując wszystkie dostępne jej instrumenty, zabiega o włączenie do regionalnych struktur integracyjnych wybranych krajów WNP, zwłaszcza Ukrainy – drugiej pod względem wielkości gospodarki regionu. Dla przykładu prezydent Dmitrij Miedwiediew na szczycie szefów Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej (marzec 2012) ostrzegł kraje niebędące

³³ M.in. negocjując umowy stowarzyszeniowe z UE, których elementem jest umowa o pogłębianiu strefie wolnego handlu z UE. Ukraina w 2012 roku parafowała już taką umowę, ponadto trwają negocjacje z Mołdawią, Gruzją, Armenią i Azerbejdżanem.

członkami (słowa kierowane były głównie do Ukrainy, Armenii i Mołdawii), że pozostawanie poza tą strukturą może oznaczać dla nich wiele trudności, nie przedstawił jednak konkretnych przykładów.

Rosyjska determinacja do forsowania procesu integracyjnego wynika m.in. z tego, iż Moskwa postrzegąa wzmocnienie pozycji w regionie jako drogę do podniesienia znaczenia również na arenie międzynarodowej. Zdaniem Władimira Putina³⁴ zintegrowanie potencjału krajów WNP (surowcowego, kapitałowego czy ludzkiego) miało zwiększyć konkurencyjność i atrakcyjność obszaru, a tym samym jego rolę w gospodarce światowej. W przyszłości zintegrowany obszar WNP mógłby zacieśnić współpracę z Unią Europejską, tworząc wspólną przestrzeń gospodarczą od Lizbony do Władywostoku. Partnerstwo tych dwóch struktur integracyjnych miałyby stworzyć realne warunki dla geopolitycznych i ekonomicznych zmian na kontynencie, których efekt miałyby również znaczenie globalne.

Integracja regionalna miała również dla Rosji znaczenie wizerunkowe, dzięki powodzeniu tego procesu Moskwa chciała zademonstrować, że pozostaje centrum przyciągania dla państw WNP, zdolnym skutecznie podejmować inicjatywy na obszarze poradzieckim. Rosji zależało również na pokazaniu, że jest samodzielnym graczem na arenie międzynarodowej, zdolnym do zbudowania własnych ugrupowań regionalnych, podobnych do tych tworzonych w innych częściach świata (UE, NAFTA, ASEAN, MERCOSUR).

Z perspektywy ekonomicznej zacieśnianie współpracy z Białorusią i Kazachstanem miało dla Rosji ograniczone znaczenie. Niewątpliwie integracja na warunkach rosyjskich, w tym konieczność podniesienia importowych stawek celnych przez Mińsk i Astanę, oznaczała relatywne zwiększenie konkurencyjności rosyjskich towarów na tym rynku. Zapewnienie rynku zbytu (choć stosunkowo niewielkiego, ok. 26 mln osób) dla rodzimej produkcji miało szczególne znaczenie, zwłaszcza w związku z trwającym na świecie kryzysem. Na integracji mógł skorzystać przede wszystkim rosyjski przemysł samochodowy (ze względu na wysokie cła nakładane na samochody importowane z krajów trzecich), przemysł spożywczy (ze względu na znoszenie barier pozataryfowych), a także przemysł przetwórczy, który mógł konkurować jakością z produkcją białoruską, a przede wszystkim ze słabo rozwiniętym sektorem

³⁴ Władimir Putin, *Rossija i Jewropa: Ot osmyslenija urokow krizisa – k nowoj powiestkie partniorstwa*, *Süddeutsche Zeitung*, 25.11.2010; Władimir Putin, *Nowyj integracyonnyj projekt dla Jewrazii – buduszczej, kotoroje roždajetsia siegodnia*, *Izwestia*, 2.11.2011.

przetwórczym Kazachstanu. Rosyjscy producenci stopniowo tracą przewagę wraz z realizacją rosyjskich zobowiązań wobec WTO poprzez ograniczanie polityki protekcjonistycznej.

Znaczenie ekonomiczne Białorusi i Kazachstanu dla rosyjskiej gospodarki jest jednak dość ograniczone, na te dwa państwa przypada w sumie około 7% wymiany handlowej i około 5% inwestycji. W zasadzie żadne z nich nie jest w stanie zaoferować rosyjskiej gospodarce surowców czy technologii, którymi by Moskwa nie dysponowała. Jednocześnie na rynkach światowych państwa te są dla siebie konkurentami (jako eksporterzy przede wszystkim surowców i towarów nisko przetworzonych).

W interesie rosyjskim było powolne, selektywne wprowadzenie czterech swobód. Pozwalało to bowiem Rosji ograniczać zagrożenie dla jej gospodarki wynikające z możliwości wykorzystywania Białorusi lub Kazachstanu jako „drzwi” dostępu do rynku rosyjskiego, a także przenoszenia produkcji do tych państw. Prowadzą one bowiem znacznie mniej protekcjonistyczną politykę i oferują dogodniejszy klimat inwestycyjny.

Ponadto ceną za włączenie się Białorusi w proces integracyjny było utrzymanie dotychczasowych przywilejów ekonomicznych oferowanych przez rosyjski budżet. Mińsk utrzymał preferencje cenowe na gaz, częściowe przywileje dotyczące dostaw ropy oraz wielomiliardowe kredyty pozwalające na utrzymanie obecnego modelu białoruskiej gospodarki.

1.2. Interesy wybranych państw regionu

Integracja z Rosją – partnerem dominującym nad pozostałymi państwami pod wieloma względami: politycznym, gospodarczym, militarnym czy geograficznym – budzi zarówno nadzieje, jak i obawy przed konsekwencjami takiej współpracy w każdym z państw. Kalkulacja zysków i strat, w kontekście interesów ekonomicznych, jak i politycznych, w przypadku każdego państwa regionu ma kluczowe znaczenie dla ich stosunku do rosyjskiej inicjatywy.

Z perspektywy **Kazachstanu** regionalna integracja postrzegana jest w kategoriach geopolitycznych. Dla Astany współpraca z Rosją ma charakter strategiczny i Kazachstan nie może i nigdy nie pozwalał sobie na jawne sprzeciwianie się rosyjskiej polityce. Moskwa odgrywa kluczową rolę dla (nie)stabilności politycznej i ekonomicznej Kazachstanu, m.in. poprzez znaczne uzależnienie od rosyjskich szlaków tranzytowych, zwłaszcza infrastruktury naftowej.

Astana sąsiadująca z dwoma potężnymi partnerami – Rosją i Chinami – stara się balansować między nimi, nie dopuszczając do zdominowania gospodarki kraju przez jedno z tych państw, przy jednoczesnym maksymalnym wykorzystaniu współpracy z nimi dla rozwoju gospodarczego. W ostatniej dekadzie obserwowaliśmy rosnące zaangażowanie gospodarcze Chin w Azji Centralnej, w tym w Kazachstanie. Dlatego też dla Astany głębsza integracja gospodarcza z Rosją mogłaby stanowić formę obrony przed ekonomiczno-polityczną ekspansją Pekinu i równoważenia jej współpracą z Moskwą. W tym kontekście Unia Celna może być traktowana jako narzędzie, które pomoże skanalizować współpracę z Chinami i nadać jej pożądaną przez Kazachstan formę (m.in. dzięki wprowadzeniu wspólnotowej taryfy celnej czy Kodeksu Celnego pozwoli ochronić się przed zalewem taniej produkcji chińskiej oraz wzmocni jego pozycję w negocjacjach energetycznych).

Z perspektywy Astany ważne jest ponadto uzyskanie łatwiejszego dostępu do rosyjskiego rynku (w 2012 roku ok. 8% kazaskiego eksportu trafiło do Rosji). Zniesienie barier w handlu z Rosją ma się przyczynić do wzrostu kazaskiego eksportu (dotyczy to głównie sektorów metalurgicznego, węglowego, chemicznego czy rolnego) i zwiększyć napływ inwestycji do tego kraju. Kazachstan, którego klimat inwestycyjny jest znacznie bardziej atrakcyjny niż w Rosji i na Białorusi³⁵ (mniejsza biurokracja, niższe obciążenia fiskalne, większa ochrona inwestorów), oczekuje, że biznes będzie chciał wykorzystać otwierające się możliwości i przenieść tu produkcję. Z drugiej jednak strony integracja na warunkach rosyjskich oznacza konieczność podniesienia ceł na towary z państw trzecich i w efekcie wzrost ich cen. Stanowi także potencjalne zagrożenie uzależnienia się od importu z Rosji, której produkcja uzyskała otwarty dostęp do rynku Kazachstanu. Silna konkurencja ze strony rosyjskich producentów może mieć negatywny wpływ na plany dywersyfikacji kazaskiej gospodarki i rozwój sektorów poza surowcowych. Tym bardziej że sama Rosja boryka się z podobnym jak Kazachstan uzależnieniem gospodarki od eksportu surowców i nie jest zainteresowana dzieleniem się z sąsiadem technologiami.

³⁵ W ratingu Doing Business 2012 Banku Światowego mówiącego o warunkach prowadzenia biznesu Kazachstan zajął 47. miejsce, Białoruś – 67., a Rosja dopiero 120. Dla przykładu: rozpoczęcie działalności biznesowej zajmuje w Kazachstanie 19 dni, na Białorusi – 5, w Rosji – 30; podłączenie do sieci elektroenergetycznej w Kazachstanie – 88 dni, na Białorusi – 254; w Rosji – 281 dni (najdłużej ze wszystkich badanych państw); pod względem mechanizmów ochrony inwestorów Kazachstan zajmuje 10. pozycję wśród 183 państw, Białoruś – 79., Rosja – 11.; <http://www.doingbusiness.org/-/media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB12-FullReport.pdf>

Integracja w ramach Unii Celnej i WPG w małym stopniu miała natomiast znaczenie dla intensyfikacji relacji ekonomicznych Kazachstanu z Białorusią. Wynikało to z geograficznego oddalenia tych gospodarek, ograniczeń infrastrukturalnych, nieatrakcyjnej oferty handlowej i silnej konkurencji ze strony rosyjskich producentów. Udział Białorusi w obrotach handlowych Kazachstanu wynosił znacznie poniżej 1% (również dla Mińska współpraca z Kazachstanem miała marginalne znaczenie).

Dla **Białorusi** skonfliktowanej z Unią Europejską i uzależnionej politycznie oraz gospodarczo od Moskwy nie ma w zasadzie alternatywy dla włączenia się w inicjowany przez Rosję proces integracyjny. Z jednej strony Moskwa dysponuje wieloma instrumentami nacisku na Mińsk, których wielokrotnie używała, aby wymusić na prezydencie Łukaszence korzystne dla siebie decyzje. Czyniła to także wielokrotnie w omawianym procesie integracyjnym (zob. kolejny podpunkt). Z drugiej strony, Moskwa jest jednym z nielicznych sojuszników obecnego reżimu Łukaszenki i wspierając nakazowo-rozdzielczy model ekonomiczny funkcjonujący na Białorusi, jest gwarantem trwałości tego reżimu. Dzięki przystąpieniu do procesu integracyjnego Białoruś utrzymała kluczowe dla swojej gospodarki rosyjskie kredyty i subsydia, m.in. preferencyjne ceny surowców energetycznych, w tym bezcłowych dostaw rosyjskiej ropy naftowej i niskie ceny gazu³⁶. Mińsk dzięki dalszemu znoszeniu barier, m.in. kontroli na wewnętrznych granicach celnych, wprowadzaniu wspólnotowych wymogów technicznych czy sanitarnych (wiele barier zostało zniesionych wcześniej w ramach Państwa Związkowego), uzyskał również łatwiejszy dostęp dla swoich towarów do rosyjskiego rynku (w 2012 roku do Rosji trafiło 35% białoruskiego eksportu). W przypadku niektórych branż miało to znaczenie fundamentalne (do Rosji trafia ponad 90% eksportu artykułów spożywczych i średnio 41% maszyn, urządzeń i środków transportu). Mińsk, podobnie jak Astana, liczy również, że zniesienie barier w handlu zwiększy atrakcyjność inwestycyjną Białorusi. Zagraniczni eksporterzy i inwestorzy mogliby, korzystając z dogodniejszych niż w Rosji warunków prowadzenia biznesu, wykorzystywać Białoruś jako „drzwi” do rynku rosyjskiego. Dla Mińska istotne znaczenie ma również to, że regionalne struktury integracyjne budowane są na zasadach WTO, co przybliży Mińsk do członkostwa w tej organizacji. Obecnie negocjacje Białorusi w sprawie przystąpienia do WTO są zablokowane, jednak dzięki Unii Celnej Mińsk częściowo implementuje międzynarodowe standardy, co w przyszłości może ułatwić proces akcesyjny i otworzyć Białorusi dostęp do światowych rynków.

³⁶ W 2012 roku Białoruś płaciła za 1000 m³ gazu 165 USD, podczas gdy Ukraina 430 USD.

Z drugiej jednak strony, całkowite otwarcie białoruskiego rynku na import z Rosji jest zagrożeniem dla niektórych branż białoruskiego przemysłu poprzez odebranie rynku zbytu przez bardziej konkurencyjną produkcję z Rosji. Dotyczy to zwłaszcza przemysłu przetwórczego oraz branży samochodowej. Z perspektywy importerów podniesienie ceł na towary z państw trzecich oznaczało natomiast wzrost cen tych towarów i produktów pochodnych, a także przestawianie się na dostawy z Rosji i jeszcze silniejsze uzależnienie od rynku sąsiada.

Kirgistan i Tadżykistan pozostają na razie poza procesem integracyjnym. Państwa te, o słabych gospodarkach, z jednej strony zgłosiły chęć akcesji do Unii Celnej, z drugiej zaś obawiają się zdominowania przez silniejszych partnerów: Rosję i Kazachstan. Biszkek liczy, że zyski okazałyby się większe od strat. Na skutek wzmocnienia kontroli na granicy kazasko-kirgiskiej, która stała się zewnętrzną granicą UC, drastycznie zmalała możliwość reeksportu chińskich towarów do pozostałych państw WNP. Wcześniej przynosiło to znaczne dochody średniemu i małemu biznesowi (w Kirgistanie znajdują się największe w Azji Centralnej rynki hurtowe). Biszkekowi zależy w związku z tym, aby dzięki wstąpieniu do UC otrzymać preferencyjne stawki m.in. dla swojego przemysłu lekkiego, który choć w części mógłby zastąpić produkcję z Chin. Jednocześnie Biszkek obawia się, że członkostwo w UC stworzyłoby problemy w relacjach z WTO (do którego Kirgistan należy od 1998 roku). W przypadku zmiany kirgiskich stawek celnych konieczne byłoby zaoferowanie kosztownych kompensacji partnerom z WTO, dla których warunki dostępu do rynku kirgiskiego pogorszyłyby się. Tadżykistan (należący do WTO dopiero od 2 marca 2013 roku) zastrzega, że wstąpienie do Unii Celnej będzie możliwe dopiero po uzyskaniu bezpośredniej granicy z pozostałymi członkami UC, tj. po przyłączeniu się do tej struktury Kirgistanu. Duszanbe obawia się, że w obecnej sytuacji członkostwo w UC nie przyniosłoby większych korzyści, natomiast ograniczyłoby relacje gospodarcze z innymi partnerami, zwłaszcza z Chinami i spowodowało wzrost cen (według tadżyckich szacunków, akcesja kosztowałaby kraj 400–500 mln USD). Lepsze warunki dla zarobkowej migracji i liberalizacja wspólnego rynku pracy nie są z kolei dla Tadżykistanu tak istotne, gdyż sprawy te zostały uregulowane w dwustronnych umowach tadżycko-rosyjskich, podpisanych jesienią 2012 roku. Mimo iż dla efektywności procesu integracji te dwa państwa mają marginalne znaczenie, Rosja konsekwentnie przekonywała Biszkek i Duszanbe do włączenia się w ten proces (choć w przypadku pierwszego obawiała się niekontrolowanego napływu tanich towarów chińskich). Członkostwo Kirgistanu i Tadżykistanu w UC Moskwa traktuje jako potwierdzenie swoich wpływów w poradzieckiej Azji Centralnej oraz jako jeszcze jedną zaporę przed napływem narkotyków z Afganistanu (granicą UC byłaby granica afgańsko-tadżycka).

Ukraina, naciskana przez Moskwę, zadeklarowała gotowość zostania obserwatorem w UC, choć Rosja wyraźnie dała do zrozumienia, iż interesuje ją pełne członkostwo Ukrainy w UC. Rada Ministrów Ukrainy podjęła w marcu 2013 roku decyzję o utworzeniu grupy roboczej ds. pogłębienia współpracy z UC i WPG dla dalszego wzrostu wymiany handlowej, rozszerzenia współpracy kooperacyjnej i przyciągnięcia inwestycji na Ukrainę.

Z perspektywy Ukrainy współpraca gospodarcza z państwami Unii Celnej ma bardzo duże znaczenie. Na państwa te w 2011 roku przypadało ok. 38% jej eksportu (29 p.p. z Rosji) i 45% importu (35 p.p. z Rosji). W przypadku znacznej części ukraińskiej produkcji trudno znaleźć alternatywę dla rynków wschodnich sąsiadów. Rosja ponadto pozostaje bardzo ważnym inwestorem na Ukrainie, w 2011 roku przypadało na nią ok. 10% zagranicznych inwestycji bezpośrednich (jej udział jest zapewne znacznie większy, duża bowiem część inwestycji z rajów podatkowych, w tym Cypru, pochodziła również z Rosji).

31 maja 2013 roku w Mińsku premier Ukrainy Mykoła Azarow podpisał memorandum o pogłębieniu współdziałania między Ukrainą a Euroazjatycką Komisją Gospodarczą. Memorandum przewiduje powołanie stałego przedstawiciela Ukrainy przy UC, dostęp strony ukraińskiej do kopii jawnych dokumentów UC oraz prawo kierowania własnych propozycji do EuKG. Kijów uzyskał również możliwość udziału w otwartych posiedzeniach najwyższych organów UC, ale jedynie na podstawie oficjalnego zaproszenia. W punkcie 4. memorandum Ukraina zadeklarowała „zamiar przestrzegania zasad” zapisanych w dokumentach stanowiących bazę prawną UC oraz „wstrzymywania się od działań i oświadczeń” naruszających interesy UC. Podpisany dokument ma deklaracyjny charakter i nie jest prawnym zobowiązaniem do integracji z UC.

Ukraina eksportuje do Rosji głównie maszyny i środki transportu, przy czym produkcja ta jest w zasadzie niekonkurencyjna na rynku unijnym, przez co ukraińscy producenci zależni są od odbiorców na wschodzie, głównie w Rosji. Podobny problem mają również producenci artykułów rolno-spożywczych: ze względu na konieczność spełnienia wysokich standardów sanitarnych i fitosanitarnych rynek unijny dla znacznej części produkcji ukraińskiej jest zamknięty. Również dla wielu produktów sektora metalurgicznego (np. rur dużej średnicy) rynek rosyjski ma fundamentalne znaczenie. Jednak w przypadku sektora metalurgicznego ukraińscy i rosyjscy producenci są przede wszystkim dla siebie konkurentami na światowych rynkach.

Także dla znacznej części importu Kijowowi trudno obecnie znaleźć alternatywę dla dostawców z Rosji. Dotyczy to przede wszystkim gazu i ropy naftowej, co w przypadku wyjątkowo energochłonnej ukraińskiej gospodarki ma kluczowe znaczenie dla jej relacji z Moskwą.

Ta zależność od rynku rosyjskiego powoduje, że wielu ukraińskich producentów jest szczególnie zainteresowanych dobrymi relacjami z Rosją, gwarantującymi dostęp do jej rynku. Branże ukierunkowane jednak na rynek unijny, w tym część metalurgii, chemii, usług, zainteresowane są modernizacją i zachodnimi technologiami i dążą przede wszystkim do poprawy warunków współpracy z UE.

W konsekwencji władze ukraińskie dążą do balansowania między Brukselą i Moskwą, co mogłoby pozwolić na czerpanie korzyści ekonomicznych ze współpracy z tymi dwoma najważniejszymi partnerami gospodarczymi. Kijów choć do niedawna priorytetowo traktował zawarcie z Brukselą umowy o pogłębionej strefie wolnego handlu³⁷, to jednak zdecydował się także na podpisanie umowy o strefie wolnego handlu z Rosją. Umowy te nie kolidują ze sobą i jednocześnie gwarantują łatwiejszy dostęp do rynków obu partnerów. Pogłębianie integracji w ramach Unii Celnej oznaczałoby już konieczność opowiedzenia się za ścisłą współpracą z Rosją i utratę możliwości uzyskania oferowanych przez UE dogodnych warunków w handlu, czego ukraińskie władze starają się uniknąć³⁸. Z perspektywy Kijowa kluczowe znaczenie ma jednak utrzymanie dostępu do rosyjskiego rynku zbytu i uzyskanie obniżki cen gazu kupowanego w Rosji (w 2012 roku Ukraina płaciła drożej za surowiec niż Słowacja czy Niemcy). Kreml wielokrotnie sygnalizował, że uzależnia obie te kwestie od wstąpienia Ukrainy do Unii Celnej³⁹.

³⁷ Rezolucja Rady Najwyższej Ukrainy z 19 maja 2011 roku.

³⁸ Prezydent Wiktor Janukowycz w orędziu wygłoszonym w Radzie Najwyższej 7 kwietnia 2011 roku zaproponował Unii Celnej współpracę z Ukrainą w formacie „3+1” (trzy państwa UC oraz Ukraina), nie wyjaśnił jednak, jak współpraca ta miałaby wyglądać. W 2013 roku po stronie ukraińskiej pojawiły się również sugestie o możliwości niepełnego uczestnictwa Ukrainy w UC, np. jako kraj obserwator. Propozycje te są jednak odrzucane przez Rosję. Porównaj np. <http://www.unian.net/news/559808-medvedev-o-chlenstve-ukrainyi-v-ts-ili-vse-ili-nichego.html>

³⁹ Przykładowo w marcu 2011 roku premier Putin zagroził Ukrainie wprowadzeniem barier w handlu, jeśli Kijów nadal będzie chciał integrować się gospodarczo z UE (zob. Federacja Rosyjska: Premier Putin grozi Ukrainie, *Biuletyn OSW*, 16.03.2011). Z kolei 18 maja 2011 roku Dmitrij Miedwiediew ostrzegł władze ukraińskie, że muszą się jednoznacznie opowiedzieć, czy chcą integracji z Rosją, czy z UE. Przypomniał, że Rosja nie będąc członkiem WTO może swobodnie przywrócić bariery w handlu z Ukrainą. Powiązanie cen gazu ze wstąpieniem Ukrainy do Unii Celnej pojawiło się z kolei np. w wypowiedzi Dmitrija Miedwiediewa z 24 sierpnia 2011 roku (zob. Miedwiediew posowiecował Ukrainie poprosit’ u Moskwy skidku na gaz, *Lenta.ru*, 24.08.2011).

2. Spory negocjacyjne

Opisane wyżej różnice interesów, a także dysproporcje potencjałów (zob. tabela na str. 36) oraz ograniczenia czasowe spowodowały, że wynegocjowanie warunków integracji, nawet w wąskim gronie trzech państw, okazało się procesem bardzo trudnym i pełnym napięć. Spory pojawiły się zarówno na etapie formułowania Unii Celnej, jak i Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej. Do konfrontacji dochodziło głównie na linii Moskwa-Mińsk, choć również Astana starała się bronić swoich interesów.

Białoruś i Kazachstan protestowały na przykład przeciwko proponowanemu przez Moskwę znacznemu wzrostowi ceł importowych nakładanych na towary sprowadzane z państw trzecich. Oba państwa obawiały się podwyżek cen na swoich rynkach i wzrostu niezadowolenia społecznego. Kreml zgodził się jedynie na częściowe ustępstwa, wprowadzając okresy przejściowe dla niektórych towarów (samochodów używanych, farmaceutyków) oraz pozwalając osobom fizycznym na wwóz do 50 kg towarów na potrzeby własne⁴⁰.

Kolejny spór Rosji, Białorusi i Kazachstanu dotyczył podziału dochodów z ceł importowanych. Rosja początkowo domagała się, aby 93% wpływów trafiało do jej budżetu. Po kilku miesiącach ostrych negocjacji, w maju 2010 roku (zasada weszła w życie 1 września), Moskwa ostatecznie zgodziła się na 87,97%.

Najbardziej ostrą formę przyjął jednak rosyjsko-białoruski konflikt wokół wprowadzenia Wspólnego Kodeksu Celnego. *De facto* Kodeks, którego podpisanie odmawiała Białoruś, stał się jedynie narzędziem w ręku Alaksandra Łukaszenki domagającego się zniesienia przez Kreml ceł na ropę naftową i produkty naftowe dostarczane na Białoruś (wprowadzone 1 stycznia 2007 roku). W odpowiedzi Rosja sprowokowała konflikt gazowy z Mińskiem, ograniczając dostawy tego surowca⁴¹ oraz grożąc wprowadzeniem ceł eksportowych na dostarczany gaz⁴². W konsekwencji prezydent Białorusi, pragnący utrzymania wcześniejszych preferencyjnych warunków współpracy z Rosją, został zmuszony do zaakceptowania Kodeksu. Uczynił to jednak z 5-dniowym

⁴⁰ Przed wprowadzeniem Unii Celnej mieszkańcy Kazachstanu korzystali na sprowadzaniu wielu tanich towarów konsumpcyjnych z Chin – wwożonych bezpośrednio lub za pośrednictwem Kirgistanu.

⁴¹ Kamil Kłysiński, Wojciech Konończuk, Rosja prowokuje konflikt gazowy z Białorusią, *Biuletyn OSW*, 23.06.2010.

⁴² Jelena Mazniewa, Strachowka ot Bat'ki, *Wiedomosti*, 5.07.2010.

opóźnieniem, co miało znaczenie symboliczne i zademonstrowało utrzymującą się nieufność między partnerami. W kwestii ceł eksportowych na ropę i produkty naftowe dostarczane na Białoruś Moskwa zgodziła się jedynie na bezcłowe dostawy surowca sprowadzanego na potrzeby białoruskie⁴³ (Rosja wyceniła te preferencje na ok. 2 mld USD). W zamian jednak prezydent Łukaszenka został zmuszony do podpisania w grudniu 2010 roku pakietu porozumień tworzących Wspólną Przestrzeń Gospodarczą.

Cła eksportowe na ropę i jej produkty stały się kwestią sporną również w relacjach Rosji z Kazachstanem. Rosja stara się odejść od bezcłowych dostaw surowca do tego kraju, uznając je za zbyt kosztowne dla rosyjskiego budżetu⁴⁴. Zaczęła domagać się od Kazachstanu rekompensat. Po okresie negocjacji, w tym ograniczeniu przez Rosję dostaw surowca do Kazachstanu⁴⁵, w czerwcu 2012 roku Astana zgodziła się dostarczać Rosji 2 mln ton surowca jako rekompensatę za bezcłowe dostawy rosyjskie. Kreml zapowiedział jednak, że obecne preferencje zostaną utrzymane jedynie przez dwa lata i od 1 stycznia 2014 roku na surowiec dostarczany do Kazachstanu nałożone będzie cło eksportowe.

Sporną kwestią stała się również koncepcja utworzenia w 2015 roku Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej. Okazało się bowiem, że integrujące się państwa mają różne wizje docelowego modelu współpracy. Pierwotnie, zgodnie z rosyjskimi deklaracjami dokument o powstaniu w 2015 roku Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej miał zostać podpisany w marcu 2012 roku, strony nie zdołały się jednak porozumieć. Białoruś i Kazachstan opowiedziały się za odłożeniem decyzji w tej sprawie o kilka lat. Ostatecznie uzgodniono, że projekt porozumienia ma być przedłożony do podpisania do 1 maja 2014 roku.

⁴³ Białoruś sprowadza ok. 22 mln ton ropy rocznie, z czego 6 mln ton wykorzystuje na potrzeby własne, pozostałe zaś po przerobieniu w rafineriach eksportuje.

⁴⁴ Do 2012 roku Astana importowała bezcłowo z Rosji ok. 7 mln ton surowca. Głównie dotyczy to północnego Kazachstanu niepowiązanego siecią przesyłową ze złożami kazaskimi, przede wszystkim rafinerii w Pawłodarze, do której surowiec z Rosji trafiał za pośrednictwem rurociągu oraz wielu małych rafinerii odbierających rosyjski surowiec koleją. Kreml oszacował, że bezcłowe dostawy ropy naftowej do Kazachstanu pozbawiają rosyjski budżet ok. 2,5 mld USD dochodów rocznie. Zgodnie z wyliczeniami Astany suma ta nie przekracza 1 mld USD.

⁴⁵ W maju 2012 roku strona rosyjska ograniczyła nawet dostawy do kazaskiej rafinerii w Pawłodarze, co można było traktować jako retorsję w związku z tym, że Kazachstan nie podpisał porozumienia dotyczącego sposobu naliczania ceł eksportowych w ramach UC. Integracja bież. niefti. Razwiedka i dobycza SNG, *Rusenergy*, 5.03.2012.

Wskaźniki ekonomiczne Białorusi, Kazachstanu i Rosji w 2012 roku

	Rosja	Kazachstan	Białoruś
PKB (PPP) w mld USD	2513,3	231,8	146,7
PKB (PPP) <i>per capita</i> w tys. USD	17,7	13,9	15,6
Inflacja, w % na koniec roku	6,6	6	21,8
Inwestycje w gospodarkę ogółem, w % PKB	24,5	22,8	38,9
Nadwyżka/deficyt budżetowy, w % PKB	0,0	3,7	-1,1
Deficyt budżetowy poza sektorem naftowo-gazowym w % PKB	-10,6	-9,3	-
Saldo na rachunku obrotów bieżących, w % PKB	4,0	4,6	-2,9
Import (towarów i usług), w mld USD	312,6	44,5	50,1
Z czego udział: Rosji, Kazachstanu i Białorusi	- 6,1%	40% -	ok. 50% -
Eksport (towarów i usług), w mld USD	524,7	92,3	52,3
Z czego udział: Rosji, Kazachstanu i Białorusi	- 7,4%	7,4% -	37,1% -
Fundusze rezerwowe (grudzień 2012), w mld USD	150,7	59,5	-
Rezerwy walutowe (grudzień 2012), w mld USD	537,1	28,3	8,0
Zagraniczne inwestycje bezpośrednie, w mld USD	18,7	14	1,4

Źródło: Urzędy statystyczne, banki centralne Białorusi, Kazachstanu i Rosji, MFW

III. KONSEKWENCJE GOSPODARCZE I PERSPEKTYWY INTEGRACJI

1. Efekty gospodarcze integracji

1.1. Dla jej uczestników

Zniesienie barier w handlu zazwyczaj sprzyja wzrostowi wymiany handlowej. Również w ramach państw Unii Celnej obserwujemy w ostatnich trzech latach zwiększenie obrotów, w 2010 roku o 25%, w 2011 o ponad 30%⁴⁶, a w 2012 o 8,7%. Trudno jednak ocenić, w jakim stopniu na ten wzrost wpłynął proces integracyjny. Jeszcze przed wprowadzeniem UC bariery taryfowe między Rosją, Kazachstanem a Białorusią były niskie, gdyż państwa te łączyła umowa o strefie wolnego handlu (funkcjonowała ona z wieloma wyjątkami podobnie jak UC). Bariery pozataryfowe natomiast, mające kluczowe znaczenie dla intensyfikacji obrotów, usuwane są dość powoli. Ponadto w ostatnich latach mieliśmy do czynienia z naturalnym procesem odbudowywania wielkości wymiany handlowej, po spadku obrotów handlowych w kryzysowym roku 2009.

Od czasu utworzenia Unii Celnej obserwuje się również zwiększony napływ podmiotów z Rosji do Kazachstanu. Liczba firm z kapitałem rosyjskim wzrosła w 2012 roku o 80% i przekroczyła liczbę 9 tysięcy⁴⁷. Dotyczy to zazwyczaj firm z przygranicznych regionów Rosji, m.in. z sektora rolno-spożywczego czy maszynowego, które korzystają z mniejszej biurokracji w Kazachstanie, niższych (o ok. 30%) cen energii elektrycznej i niższych obciążeń fiskalnych. Niektóre firmy rosyjskie próbują nawet wykorzystywać Kazachstan jako „raj podatkowy” w ramach Unii Celnej. Na razie jednak przenoszenie się rosyjskich firm do Kazachstanu nie jest procederem masowym i przynosi znikome szkody dla budżetu Federacji Rosyjskiej (ok. 0,01% wpływów)⁴⁸.

1.2. Dla państw trzecich

Utworzenie Unii Celnej między Rosją, Kazachstanem i Białorusią spowodowało wzrost ceł na niektóre towary z państw trzecich. Warunki dostępu dla eksporterów z Unii Europejskiej, w tym z Polski, pogorszyły się w rezultacie

⁴⁶ Dane statystyczne Euroazjatyckiej Komisji Gospodarczej, <http://www.tsouz.ru/db/stat> 2012

⁴⁷ <http://tengrinews.kz/money/rossiyskih-biznesmenov-privlekayut-v-kazahstane-nizkie-nalogi-i-loyalnye-vlasti-230025/>

⁴⁸ Natalia Tielegina, Dobieżat' do kazachskoj granicy, *Magazine.rbc.ru*, lipiec 2012.

powstania UC głównie w Kazachstanie i w mniejszym stopniu na Białorusi. Mimo jednak tych niekorzystnych zmian w 2012 roku państwa Unii Celnej odnotowały prawie 4-procentowy wzrost wymiany handlowej z państwami trzecimi. W 2012 roku również Polska odnotowała wzrost eksportu na Białoruś (18%), do Rosji (25,2%) i Kazachstanu (24%). Najważniejszym partnerem handlowym UC pozostaje Unia Europejska, na którą przypada ponad 55% eksportu i 44% importu, drugie miejsce zajmują Chiny – 9% eksportu i 17% importu⁴⁹.

Utworzenie UC i wprowadzenie zasad wspólnego rynku w Rosji, Kazachstanie i na Białorusi, mimo wzrostu ceł, przyniesie szereg korzyści partnerom zagranicznym. Ujednoczenie zasad dostępu do rynku powinno obniżyć koszty związane z wypełnianiem formalności czy uzyskiwaniem certyfikatów. Dla przykładu zakłady mięsne z Unii Europejskiej kontrolowane są przez inspektorów Unii Celnej i po ich akceptacji mogą eksportować produkcję do wszystkich trzech państw UC. Z drugiej jednak strony znacznie większe będą konsekwencje dla unijnego eksportu w przypadku zgłoszenia zastrzeżeń wobec europejskiej produkcji. W takiej sytuacji eksport może zostać wstrzymany do wszystkich trzech państw. Wcześniej w przypadku embarga nakładanego przez Rosję, np. na polskie mięso czy owoce, rósł eksport tych artykułów na Białoruś.

Pozytywną konsekwencją utworzenia Unii Celnej było również dostosowanie zasad obowiązujących w tej strukturze do norm Światowej Organizacji Handlu. Wymusiło to stosowanie tych norm, również przez państwa formalnie pozostające poza organizacją WTO: Białorusi i Kazachstanu.

Zniesienie barier w handlu wewnętrznym między Rosją, Białorusią i Kazachstanem stwarza ponadto możliwość dla eksporterów i inwestorów z Unii Europejskiej działania na rynkach trzech państw z kraju, który oferuje najdogodniejsze warunki dla rozwoju biznesu (pod tym względem przoduje Kazachstan).

2. Perspektywy integracji regionalnej

Jest mało prawdopodobne, aby powołanie Unii Celnej i Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej znacznie zwiększyło atrakcyjność ekonomiczną państw zaangażowanych w proces integracyjny, przyczyniając się do wzrostu napływu inwestycji i dynamicznego rozwoju gospodarczego. Dotychczasowe warunki

⁴⁹ Dane Euroazjatyckiej Komisji Gospodarczej.

integracyjne, sposób ich wdrażania (niska jakość prawa, brak aktów wykonawczych, zaniechanie polityki informacyjnej) nie zapowiadają istotnej liberalizacji handlu czy poprawy klimatu inwestycyjnego. Zainicjowana integracja miała na celu przede wszystkim ograniczenie dostępu podmiotów z państw trzecich, nie koncentrowała się zaś na podnoszeniu konkurencyjności rynku.

Proces integracyjny będzie postępował, ale realizowany będzie zapewne z opóźnieniami. Można mieć również wątpliwości, czy uda się wdrożyć w pełni (i w jakim kształcie) dokumenty podpisane w ramach Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej. Białoruś i Kazachstan boją się całkowitego uzależnienia gospodarczego od Rosji, w konsekwencji niechętnie są przekazywaniu kompetencji dotyczących zasad funkcjonowania gospodarki ponadnarodowemu organowi zdominowanemu przez Rosję. Ograniczanie kompetencji instytucji narodowych rodzić będzie zapewne coraz większy opór w tych państwach. Rosja ma co prawda wystarczające instrumenty (np. dostawy surowców energetycznych, częściową kontrolę nad szlakami tranzytu, polityczne uzależnienie), aby wymuszać na partnerach implementację kolejnych dokumentów, jednak przymuszone do integracji państwa mogą próbować nie stosować się do niekorzystnych dla siebie rozwiązań prawnych. Sprzeciwu można spodziewać się zwłaszcza ze strony Mińska. Pełne wdrożenie zasad WPG oznaczałoby bowiem dekonstrukcję obecnego modelu gospodarki białoruskiej sterowanej przez prezydenta Łukaszenkę, poprzez otwarcie jej na rosyjską konkurencję.

Prawdopodobne jest poszerzenie Unii Celnej i Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej o kolejnych członków, przede wszystkim Kirgistan i Tadżykistan. Poszerzenie to będzie wynikiem głównie rosyjskich nacisków na liderów tych państw. Jest też mało prawdopodobne, aby Rosja w pełni zaoferowała im przywileje wynikające z wdrażania Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej. Dotyczy to zwłaszcza swobody przepływu siły roboczej. Już obecnie Rosja stara się ograniczać migrację zarobkową z Kirgistanu i Tadżykistanu.

Wydaje się również, że Rosja dysponuje wystarczającymi instrumentami (np. ceny dostarczanego gazu, limitowanie dostępu do rynku dla eksporterów ukraińskich), aby wymusić na Kijowie członkostwo w strukturach integracyjnych. Obecność w nich Kijowa byłaby niewątpliwie politycznym sukcesem Moskwy, przekreśliłaby bowiem dotychczasowy proces zbliżania Ukrainy z Unią Europejską. Jednak wymuszone na Kijowie członkostwo najprawdopodobniej nie zwiększyłoby efektywności ekonomicznej procesu integracyjnego. Ukraina zapewne bardziej zdecydowanie niż Białoruś i Kazachstan będzie

walczyła o korzystne dla siebie rozwiązania integracyjne, blokowała zaś niekorzystne, będzie wydłużała negocjacje i implementację uzgodnionych zasad.

Już obecnie widać, że wola polityczna Kremla wdrażania procesu integracyjnego, jaka pojawiła się w 2009 roku m.in. w wyniku bardzo negatywnych dla Rosji konsekwencji kryzysu gospodarczego, powoli słabnie. Rosja nie jest bowiem gotowa do kompromisów i ustępstw w kluczowych dla niej kwestiach, np. dotyczących sektora energetycznego, w efekcie integracja ma charakter cząstkowy i dotyczy tylko wybranych sektorów gospodarek trzech państw. Dodatkowo coraz częściej ujawniają się również negatywne konsekwencje zacieśniania współpracy w ramach UC i WPG, zwłaszcza dla Kazachstanu. Ponadto wraz z poszerzaniem się procesu integracyjnego o kwestie wykraczające poza zagadnienia handlowo-ekonomiczne, np. o politykę antymonopolową czy kształtowanie wewnętrznych cen nośników energii, obserwujemy dystansowanie się od tego procesu liderów Kazachstanu czy Białorusi. W efekcie integracja w ostatnich miesiącach utraciła pierwotny impet.

IWONA WIŚNIEWSKA