

BEZPIECZEŃSTWO NARODOWE

Artykuł stanowi fragment kwartalnika Bezpieczeństwo Narodowe.

Unia Celna – między mirażem „wschodniej Unii Europejskiej” a widmem „nowego ZSRR”

PAWEŁ ŚWIEŻAK

Unia Celna, powstała w 2010 r. i przekształcana od 2012 r. we Wspólną Przestrzeń Gospodarczą, a od 2015 r. (zgodnie z deklaracjami) – w Euroazjatycką Unię Gospodarczą, stanowi jakościowo nowy fenomen w bezpośrednim sąsiedztwie RP. Powoduje to potrzebę zastanowienia się, na ile jest ona projektem nawiązującym do radzieckiej przeszłości, a na ile korzysta z doświadczeń innych ugrupowań integracyjnych i jakie są proporcje między jej wymiarem ekonomicznym a politycznym. Unia Celna stanowi wyzwanie dla procesów rozszerzeniowych toczących się od ponad dwudziestu lat na kontynencie europejskim, dotąd bezalternatywnych. Określenie perspektyw i kierunku rozwoju euroazjatyckiego projektu jest zatem jednym z ważniejszych zadań stojących przed Polską i UE na przełomie 2013 i 2014 r.

3 września 2013 r. po rozmowach w Moskwie prezydenci Armenii i Rosji podpisali wspólne oświadczenie, w którym Serż Sarkisjan oznajmił, że jego kraj podjął decyzję o przystąpieniu do Unii Celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu (UC), a następnie – do Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej (mającej powstać w 2015 r.)¹. Deklaracja ta postawiła Unię Celną w centrum europejskiej debaty. Minister spraw zagranicznych Szwecji Carl Bildt uznał podpisany w Moskwie dokument za „zwrot o 180 stopni” w polityce Armenii². Linas Linkevičius, minister spraw zagranicznych Litwy sprawującej półroczną prezydencję w Radzie UE, stwierdził, że jeśli Armenia przystąpi do Unii Celnej, nie będzie mogła podpisać umowy o wolnym handlu z Unią³.

¹ Совместное заявление Президентов Российской Федерации и Республики Армения [Wspólne oświadczenie prezydentów Federacji Rosyjskiej i Republiki Armenii], http://news.kremlin.ru/ref_notes/1519 (dostęp: 3 października 2013 r.).

² Swedish FM: Armenia breaks EU talks, <http://en.trend.az/regions/scaucasus/armenia/2185706.html> (dostęp: 9 października 2013 r.).

³ Armenia chce do Związku Celnego, „Rzeczpospolita” <http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/706205,1044590-Armenia-wybrala-Rosje.html> (dostęp: 9 października 2013 r.).

Przewodniczący komisji spraw zagranicznych Parlamentu Europejskiego Elmar Brok wyraził ubolewanie z powodu decyzji S. Sarkisjana zaznaczając, że – o ile zostanie ona zrealizowana – przekreśla szanse Armenii na uzyskanie perspektywy integracji europejskiej⁴. Parlament Europejski w rezolucji z 12 września 2013 r. ostro skrytykował z kolei Rosję za próby „zmuszenia krajów Partnerstwa Wschodniego, by nie podpisywały albo nie parafowały umów o stowarzyszeniu i wolnym handlu, a zamiast tego wzmocniły swą współpracę z tworzoną z inicjatywy Rosji Unią Celną, którą Rosja chce przekształcić w Unię Euroazjatycką”⁵.

Tak zdecydowane reakcje uprawniają do głębszego namysłu nad znaczeniem Unii Celnej. Prowokują też istotne pytania:

– Czy mamy do czynienia z próbą restytucji ZSRR, którego rozpad prezydent Rosji Władimir Putin uznał kiedyś za jedną z największych katastrof geopolitycznych XX w.⁶, czy też powstaje ugrupowanie, które można określić jako „euroazjatycką Unię Europejską” – w którym zagwarantowane zostaną podstawowe interesy państw członkowskich, a ich współpraca okaże się wzajemnie korzystna?

– Czy bliższa istoty rzeczy jest opinia określająca Unię Celną jako „projekt polityczny, a nie ekonomiczny, którym partnerzy Rosji (...) są już mocno sfrustrowani”⁷, czy też przedstawienie jej jako „pierwszego z projektów integracyjnych Władimira Putina na obszarze poradzieckim, który zaczyna przybierać realne kształty”⁸?

– Wreszcie, jakie perspektywy stoją przed UC i jak należałoby kształtować relacje między Zachodem a państwami ją tworzącymi?

Unia Celna stanowi wyzwanie dla procesów rozszerzeniowych toczących się od ponad dwudziestu lat na kontynencie europejskim. Dotąd to akcesja do UE (lub jej obietnica) stanowiła podstawowe narzędzie stymulujące

⁴ *German MEP Regrets Armenia's Customs Union Move*, <http://www.fferl.org/content/armenia-customs-union-elmar-brok-russia/25094796.html> (dostęp: 9 października 2013 r.).

⁵ *Rezolucja PE z 12 września 2013 r. Pressure exerted by Russia on Eastern Partnership countries (in the context of the upcoming Eastern Partnership Summit in Vilnius)*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0383&language=EN&ring=P7-RC-2013-0389> (dostęp: 4 października 2013 r.).

⁶ Na negatywną stronę integracji euroazjatyckiej zwracał uwagę m.in. Ariel Cohen zob: A. Cohen, *Russia's Eurasian Union Could Endanger the Neighborhood and U.S. Interests*, <http://www.heritage.org/research/reports/2013/06/russias-urasian-union-could-endanger-the-neighborhood-and-us-interests> (dostęp: 7 listopada 2013 r.).

⁷ Zob. komentarz wiceminister spraw zagranicznych RP Katarzyny Pełczyńskiej-Nałęcz, cyt. za: *Polska apeluje do USA o większe zaangażowanie w Europie Wschodniej*, PAP, depesza z 13 września 2013 r.

⁸ T. Bielecki, B. Wieliński, *Blokady, groźby i naciski. Moskwa odcina Wschód od Unii*, „Gazeta Wyborcza”, 17 września 2013 r.

przemiany społeczno-polityczne i ekonomiczne w państwach, które uzyskały samodzielność po upadku ZSRR. Ekspansja UE była równoznaczna z rozszerzeniem na Europę Środkową i Wschodnią strefy obowiązywania jednolitych standardów ekonomicznych, prawnych i politycznych. Strefa ta cechowała się przy tym bezprecedensowym poziomem stabilności politycznej i przewidywalności; jako taka sprawdziła się i można ją uznać za sukces, zarówno w przypadku państw, które dołączyły do UE w latach 2004–2007, jak i państw Bałkanów Zachodnich, które mają takie plany na przyszłość. Integrację europejską anegdotycznie, lecz nie bez racji, przez długi czas określano jako *the only game in town*.

Tymczasem Unia Celna zmierza do stworzenia własnych regulacji ekonomiczno-prawnych, uzupełnionych o system procedur politycznych. Tym samym kwestionuje się uniwersalność projektu europejskiego, podaje w wątpliwość jego przydatność dla państw byłego ZSRR i usiłuje zaproponować im model integracji konkurencyjny wobec europejskiego.

Integracja poradziecka w latach 1991–2008: historia rozczarowań

W ciągu pierwszych dwóch dekad od rozpadu ZSRR podjęto wiele projektów integracyjnych obejmujących dawne republiki związkowe, z których jednak żaden nie okazał się udany. Tworzono instytucje wirtualne, a nie realne; deklarowane cele nie były osiągane; przyjmowane rozwiązania pozostawały na papierze. Jedyny udany przykład integracji dotyczący dawnego obszaru ZSRR to dołączenie państw bałtyckich do UE.

Zasadniczy problem strukturalny ujawnił się już na przełomie 1991 i 1992 r. i dobrze obrazuje go ówczesny stosunek państw regionu do nowo powstałej Wspólnoty Niepodległych Państw (WNP). Część krajów w ogóle nie przystąpiła do WNP (bałtycka trójka), Ukraina nie podpisała statutu organizacji, a Gruzja została zmuszona do członkostwa dopiero po wojnie domowej w 1993 r. Podczas gdy dla Rosji WNP stanowiła narzędzie integracji i utrzymywania jak najbliższych związków z dawnymi republikami związkowymi, dla tych ostatnich była w najlepszym razie mechanizmem „cywilizowanego rozvodu” – oczekiwały one po WNP jedynie zapewnienia w pierwszym okresie niepodległości otuliny ekonomicznej i politycznej. O ile zatem Rosja widziała w WNP sposób na zachowanie wpływów w „bliższej zagranicy”, o tyle państwa poradzieckie były zainteresowane realizacją partykularnych, coraz bardziej różniących się interesów. Mimo kolejnych

spotkań na szczycie, powoływania wspólnych organów itd. dawne republiki związkowe oddalały się od siebie: dotyczyło to ich systemów walutowych, ustawodawstwa ekonomicznego, systemów prawnych i polityki zagranicznej⁹.

Drugim od początku obecnym problemem była olbrzymia dysproporcja potencjałów między Rosją a resztą państw. Trudno było o znalezienie modelu współpracy, który zapewniłby przełamanie nieufności ze strony rządzących elit państw poradzieckich, dążących z natury rzeczy do poszerzania świeżo uzyskanej suwerenności. Zresztą także sama Rosja preferowała w relacjach z dawnymi republikami podejście dwustronne, lekceważąc mające charakter wielostronny „procesy integracyjne”, co dodatkowo przyczyniało się do ich fikcyjnego przez dłuższy czas charakteru.

Trzeci czynnik sprzyjający raczej dezintegracji niż integracji obszaru poradzieckiego miał charakter geopolityczny. Można go sprowadzić do specyficznej koniunktury międzynarodowej po upadku ZSRR, na którą składały się: relatywna słabość i mała atrakcyjność targanej kryzysem Rosji (zwłaszcza w okresie rządów prezydenta Borysa Jelcyna, czego dobitnym świadectwem było głębokie załamanie gospodarcze w 1998 r.), silna i niekwestionowana pozycja Zachodu, w szczególności USA, oraz brak egzystencjalnych zagrożeń dla niepodległości nowo powstałych państw (trwający od połowy lat 90. XX w.).

W rezultacie organizacje i mechanizmy takie jak unia gospodarcza WNP (proklamowana w 1993 r.), strefa wolnego handlu WNP (1994 r.)¹⁰, unia celna Rosja-Białoruś-Kazachstan (1995 r.)¹¹, Państwo Związkowe Rosji i Białorusi (1999 r.), Euroazjatycka Wspólnota Gospodarcza (EAWG) (2000 r.), czy Wspólna Przestrzeń Gospodarcza (2003 r.)¹² można określić jako twory pozabawione realnego znaczenia i które *de facto* nie zaistniały. EAWG – najbardziej zaawansowana ekonomiczna struktura integracyjna – w 2007 r. nie przekroczyła poziomu strefy wolnego handlu z licznymi wyłączeniami. Wymiernym świadectwem fiaska projektów integracyjnych był fakt, że nawet w przypadku trzech państw przejawiających największą aktywność – Rosji,

⁹ Interesujący szkic na temat: E. Toczek, *Kształtowanie się Wspólnoty Niepodległych Państw: obawy i nadzieje*, „Raport Biura Studiów i Ekspertyz Sejmu RP”, nr 42 (maj 1993), http://biurose.sejm.gov.pl/teksty_pdf_93/r-42.pdf (dostęp: 7 listopada 2013 r.).

¹⁰ Armenia, Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Kazachstan, Kirgistan, Rosja, Tadżykistan, Ukraina, Uzbekistan.

¹¹ Następnie przyłączyły się do niej Kirgistan, Tadżykistan i Uzbekistan.

¹² Rosja, Białoruś, Kazachstan, Ukraina.

Białorusi i Kazachstanu – wzajemne powiązania słaby¹³. Oceniając najbardziej zaawansowany przypadek integracji w byłym ZSRR – Rosji i Białorusi – znawca tematu w 2008 r. odnotowywał: „Analiza najważniejszych dziedzin stosunków Federacji Rosyjskiej i Republiki Białoruś dowodzi, że integracja obydwu tych państw okazała się pozorna. Instytucjonalizacja wzajemnych relacji – od Stowarzyszenia Białorusi i Rosji, poprzez Związek Białorusi i Rosji, po Państwo Związkowe – miała znaczenie wyłącznie propagandowe (...). Utworzeniu nowych ponadnarodowych struktur nie towarzyszyło delegowanie im rzeczywistych uprawnień (...). Ogromna część zobowiązań podjętych przez Rosję i Białoruś nie została wcielona w życie”¹⁴. Analityk OSW stwierdzał z kolei u progu 2007 r., że „Procesy zachodzące w ciągu ostatnich piętnastu lat pokazują, że potencjał dla integracji obszaru poradzieckiego nie istnieje. Dlatego też w przyszłości centrum przyciągania dla państw obszaru WNP będzie znajdowało się poza terytorium byłego ZSRR” (opinia ta dotyczyła także mechanizmów powstających bez udziału Rosji, również mających charakter efemeryczny)¹⁵.

Nowe podejście Rosji do integracji (od 2008 r.)

W końcu pierwszej dekady XXI w. nastąpiło jednak przyspieszenie procesów integracyjnych w przestrzeni poradzieckiej. Sprzyjało temu kilka zjawisk.

Jednym z nich był zmieniający się układ sił na arenie międzynarodowej. Objęcie władzy przez Władimira Putina w 2000 r. nałożyło się na okres ekonomicznej *prosperity*, związanej przede wszystkim z korzystnym układem cen na eksportowane surowce energetyczne, lecz także – ze wzmocnieniem instytucjonalnym państwa. Potwierdzeniem odrodzenia stało się dla elity rosyjskiej zaliczenie Rosji do nieformalnego grona BRIC (Brazylia, Rosja,

¹³ „W latach 2000–2008 udział eksportu Kazachstanu i Białorusi do Federacji Rosyjskiej w całkowitym eksporcie tych państw zmniejszył się odpowiednio o 11 punktów procentowych (do 9 proc.) i 18 punktów procentowych (do 32 proc.)”. Cyt. za: I. Wiśniewska, A. Jarosiewicz, K. Kłysiński, *Wspólna Przestrzeń Gospodarcza: kolejny etap integracji wokół Rosji*, „Tydzień na Wschodzie”, nr 41 (159) z 15 grudnia 2010 r., Ośrodek Studiów Wschodnich, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-12-15/wspolna-przestrzen-gospodarcza-kolejny-etap-integracji-wo> (dostęp: 4 października 2013 r.).

¹⁴ A. Eberhardt, *Gra pozorów. Stosunki rosyjsko-białoruskie 1991-2008*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2008, s. 223.

¹⁵ W. Konończuk, *Fiasko integracji. WNP i inne organizacje międzynarodowe na obszarze poradzieckim 1991-2006*, „Prace OSW”, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2007, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/PRACE_26.pdf (dostęp: 4 października 2013 r.), s. 21.

Indie, Chiny) – rosnących gospodarek, stanowiących potencjalnie nową jakość na scenie globalnej.

Co jednak ważniejsze, zmieniło się podejście Rosji do integracji. Dotąd Rosja zadowalała się jej pozorami, dającymi złudzenie utrzymywania wielkomocarstwowego statusu; za ten miraż płaciła wymierną cenę w postaci utrzymywania preferencji ekonomicznych dla większości państw WNP. Struktury integracyjne powoływane pod auspicjami Rosji, mimo swojej niewydolności i apatyczności, wydawały się zabezpieczać przynajmniej podstawową potrzebę – niekwestionowaną dominację w najbliższym otoczeniu. Tymczasem wydarzenia z lat 2003–2008, takie jak seria „kolorowych rewolucji” w państwach poradzieckich (Gruzja 2003 r., Ukraina 2004 r., Kirgistan 2005 r.), odrzucenie rosyjskich warunków uregulowania kryzysu w Naddniestrzu przez rządzoną przez postkomunistów Mołdawię (2003 r.), próba zakwestionowania władzy alianta Rosji Alaksandra Łukaszenki na Białorusi (2006 r.), próba rewitalizacji w WNP projektów integracyjnych pomijających Rosję (GUAM – Wspólnota Demokratycznego Wyboru, 2005 r.), wreszcie jednoznacznie euroatlantycki kurs zadeklarowany przez Ukrainę i Gruzję oraz zainaugurowanie w 2008–2009 r. unijnego Partnerstwa Wschodniego – w przekonaniu obserwatorów zostały zinterpretowane w Moskwie jako całkowite fiasko polityki wobec WNP¹⁶. W optyce rosyjskiej materializować zaczęło się widmo trwałej utraty wpływów w „bliskiej zagranicy”. Imitacja integracji przestała zatem wystarczać: po pierwsze – była kosztowna, po drugie – nie gwarantowała spełnienia interesów politycznych Rosji.

Nowe rosyjskie podejście do integracji miało skorygować te błędy. Rosja zdecydowała się zatem, po pierwsze, na „zawężenie rozdzielnika”, czyli ograniczenie integracji, przynajmniej w początkowej fazie, do państw najbliżej związanych z nią ekonomicznie i politycznie (ten wąski rdzeń utworzyły Białoruś i Kazachstan). Po drugie, podjęła próbę stworzenia instytucji ponadnarodowych, które zapewniłyby ciągłość i widoczność procesu integracyjnego, a także upodabniały go do wzorca europejskiego. Po trzecie, starała się zrównoważyć bilans ekonomiczny i polityczny – czyli doprowadzić do sytuacji, w której w zamian za swobodny dostęp do swojego rynku byłaby w stanie egzekwować zobowiązania ekonomiczne i polityczne od swoich partnerów. Po czwarte, postanowiła stworzyć możliwie solidne „rusztowanie

¹⁶ Zob. na ten temat np.: M. Kramer, *Russian Policy Toward the Commonwealth of Independent States. Recent Trends and Future Prospects*, <http://dialogueurope.org/uploads/File/resources/Russian%20policy%20toward%20the%20CIS.pdf>. (dostęp: 7 listopada 2013 r.), s. 1–10.

instytucjonalne”, którego powstanie podwyższyłoby dla uczestników koszty wyjścia z procesu integracyjnego.

Symboliczną cezurą nowej asertywności w rosyjskiej polityce zagranicznej był sierpień 2008 r., kiedy to Rosja przeprowadziła zwycięską wojnę z Gruzją i uznała niepodległość Abchazji i Osetii Południowej mimo sprzeciwu społeczności międzynarodowej. 31 sierpnia 2008 r. ówczesny prezydent Dmitrij Miedwiediew ogłosił minidoktrynę polityki zagranicznej, w której określił państwa WNP jako „strefę uprzywilejowanych interesów” Rosji¹⁷. Stanowiło to uzupełnienie tez i celów zawartych w przyjętej 12 lipca 2008 r. koncepcji polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej, w której wyrażono przekonanie o jakościowej zmianie roli Rosji w systemie stosunków międzynarodowych¹⁸. Nie wydaje się budzić wątpliwości, że wzmoczenie integracyjnej aktywności Rosji stanowiło odpowiedź na unijny pomysł Partnerstwa Wschodniego (uruchomionego w latach 2008–2009) i coraz większego zaawansowania negocjacji umowy stowarzyszeniowej i o wolnym handlu początkowo z Ukrainą, a następnie z kolejnymi państwami „wspólnego sąsiedztwa” (Mołdawią, Gruzją, Armenią)¹⁹.

¹⁷ Składało się na nią pięć zasad polityki zagranicznej, z których dwie ostatnie dotyczyły bezpośrednio państw WNP: 1) Założenie o nadrzędności prawa międzynarodowego, 2) Wzmacnianie wielobiegunowego charakteru stosunków międzynarodowych, 3) Odrzucenie konfrontacji i samoizolacji, gotowość do rozwoju przyjaznych stosunków z innymi państwami, w tym zachodnimi, 4) Obrona życia i godności obywateli rosyjskich niezależnie od ich miejsca zamieszkania, 5) Specjalne stosunki Rosji z regionami, w których posiada ona „uprzywilejowane interesy”, wynikające z tradycyjnych, historycznie bliskich sąsiedzkich związków. Zob. wywiad prezydenta Rosji Dmitrija Miedwiediewa z 31 sierpnia 2008 r.: *Интервью Дмитрия Медведева телеканалам «Россия», Первому, НТВ [Wywiad Dmitrija Miedwiediewa dla stacji telewizyjnych „Rossija”, Kanał Pierwszy, NTV]*, <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/08/205991.shtml> (dostęp: 4 października 2013 r.).

¹⁸ W dokumencie znalazł się m.in. następujący zapis: „Ewolucja stosunków międzynarodowych na początku XXI w. i wzmocnienie Rosji spowodowały konieczność nowego spojrzenia na sytuację wokół niej, przemyślenia priorytetów rosyjskiej polityki zagranicznej uwzględniającego zwiększoną rolę państwa na arenie międzynarodowej, zwiększenie odpowiedzialności [Rosji] za wydarzenia na świecie i otwierającą się w związku z tym możliwość nie tylko uczestnictwa w międzynarodowym porządku dnia, ale i w jego tworzeniu”. Znamienne jest także zdefiniowanie państwa jako *Nowej Rosji*, która „stojąc na twardym gruncie interesu narodowego, zajęła pełnoprawną pozycję w sprawach globalnych”. Ten sposób myślenia oznaczał, że Rosja przyznała sobie prawo do ingerowania w sytuację w swoich strefach wpływów; można przyjąć, że działania na Kaukazie stanowiły w optyce Rosji praktyczną implementację powyższych założeń, a *pełnoprawna pozycja* oznaczała m.in. prawo do podejmowania akcji, symetrycznych w opinii Moskwy do działań pozostałych światowych mocarstw, w szczególności USA i UE. Tekst koncepcji z 15 lipca 2008 r. zob.: *Концепция внешней политики Российской Федерации [Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej]*, <http://kremlin.ru/acts/785> (dostęp: 4 października 2013 r.).

¹⁹ Rozmowy z Ukrainą zainicjowano w 2007/2008 r.: część polityczną w 2007 r., część ekonomiczną – po uzyskaniu przez Ukrainę członkostwa w WTO w 2008 r.

Znaczenie procesów integracyjnych w WNP zostało mocno wyeksponowane w kolejnej koncepcji polityki zagranicznej FR przyjętej na początku 2013 r.²⁰. Umieszczenie kwestii integracji na prominentnym miejscu w tym dokumencie było tylko odzwierciedleniem politycznej praktyki. Formułując swoje priorytety u progu trzeciej kadencji prezydenckiej w pierwszej połowie 2012 r., Władimir Putin wśród rzeczy kluczowych wymienił „wzmocnienie pozycji Rosji na świecie (...) przede wszystkim poprzez nową integrację na obszarze euroazjatyckim”²¹ oraz utworzenie do 1 stycznia 2015 r. Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej²²; zamiary te wstępnie zostały ogłoszone jeszcze jesienią 2011 r. w programowym artykule W. Putina w dzienniku „Izwestija”²³ (zapewne nieprzypadkowo ukazał się on w momencie, w którym w UE trwała ożywiona debata nad parafowaniem umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą).

Analiza wydarzeń z lat 2009–2013 potwierdza, że wielokrotnie składane przez W. Putina zapowiedzi dotyczące integracji euroazjatyckiej stały się elementem rzeczywistości realizowanej polityki państwa. W tym kontekście symboliczne znaczenie miała pierwsza wizyta zagraniczna W. Putina po reelekcji, złożona 31 maja 2012 r. na Białorusi (dopiero potem prezydent udał się do Niemiec i Francji, zaś w dalszej kolejności – do Uzbekistanu, Chin

²⁰ Stwierdza się w niej m.in., że „Rosja uważa za priorytet zadanie utworzenia Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej. (...) [Rosja będzie] aktywnie wspierać proces euroazjatyckiej integracji ekonomicznej, realizując wspólnie z Białorusią i Kazachstanem zadanie przekształcenia Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej (EAWG) i stworzenia Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej, sprzyjając przyciągnięciu do tej pracy innych państw-członków EAWG, przedsięwzierać kroki w celu dalszego rozwoju i usprawnienia mechanizmów i bazy prawno-traktatowej Unii Celnej i Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej, działać na rzecz wzmocnienia Euroazjatyckiej Komisji Ekonomicznej jako jednolitego stale działającego organu regulacyjnego Unii Celnej i Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej”. Zob. rozdział IV koncepcji z 12 lutego 2013 r.: *Концепция внешней политики Российской Федерации Утверждена Президентом Российской Федерации В.В.Путиным 12 февраля 2013 г. [Koncepcja polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej zatwierdzona przez Prezydenta Federacji Rosyjskiej W. Putina 12 lutego 2013 r.]*, http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/6D84DDEDEDBF7DA644257B160051BF7F (dostęp: 4 października 2013 r.).

²¹ Wystąpienie W. Putina w Dumie Państwowej 11 kwietnia 2012 r. z dorocznym raportem o stanie prac rządu. Zob.: *Председатель Правительства Российской Федерации В.В.Путин выступил в Государственной Думе с отчётом о деятельности Правительства Российской Федерации за 2011 год [Przewodniczący Rządu Federacji Rosyjskiej W. Putin wystąpił w Dumie Państwowej ze sprawozdaniem z działalności Rządu Federacji Rosyjskiej w 2011 roku]*, <http://archive.premier.gov.ru/events/news/18671/> (dostęp: 4 października 2013 r.).

²² Dekret prezydenta FR z 7 maja 2012 r. „O środkach realizacji kursu polityki zagranicznej Federacji Rosyjskiej”. Zob.: *Подписан Указ о мерах по реализации внешнеполитического курса [Podpisany został Dekret o środkach realizacji kursu polityki zagranicznej]*, <http://www.kremlin.ru/acts/15256> (dostęp: 4 października 2013 r.).

²³ В. Путин, *Новый интеграционный проект для Евразии – будущее, которое рождается сегодня [Nowy projekt integracyjny dla Eurazji – przyszłość, która rodzi się dziś]*, „Известия”, 3 października 2011 r., <http://izvestia.ru/news/502761> (dostęp: 4 października 2013 r.).

i Kazachstanu). Wybór Mińska (oraz kilka dni później Astany) był demonstracją, jasno wskazującą priorytety polityki zagranicznej W. Putina podczas trzeciej kadencji prezydenckiej (2012–2018).

Powstanie Unii Celnej/Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej

Trzy z państw należących do Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej (EAWG)²⁴: Rosja, Białoruś i Kazachstan, na spotkaniu EAWG w Duszanbe 6 października 2007 r. uzgodniły utworzenie wspólnej przestrzeni celnej oraz powołania na tej bazie Unii Celnej (UC).

Nie była to pierwsza umowa w tej sprawie – podobne porozumienie część państw WNP podpisała w połowie lat 90. XX w., wówczas jednak nie weszło ono w życie. Tym razem stało się inaczej. W kolejnych latach trwały prace nad pakietem aktów prawnych, regulujących praktyczne działanie przyszłej UC, a zwińczyło je podpisanie stosownych porozumień w Moskwie 27 listopada 2009 r. Na ich mocy 1 stycznia 2010 r. weszła w życie jednolita dla trzech państw taryfa celna (importowa), a w lipcu 2010 r. rozpoczął obowiązywanie wspólny kodeks celny – tę datę można uznać za początek funkcjonowania UC²⁵. W 2010 r. rozpoczął funkcjonowanie pierwszy w historii poradzieckiej integracji organ ponadnarodowy: Komisja Celna²⁶. W powstałej wspólnej przestrzeni celnej zachowano wiele ograniczeń (ze wspólnej taryfy wyłączono ok. 400 wrażliwych towarów), nie wprowadzono wspólnej taryfy ceł eksportowych oraz faktycznie nie zlikwidowano pozataryfowych barier w handlu. Do 1 lipca 2011 r. zniesiono za to kontrole na granicach wewnętrznych państw UC. Ustalono, że

²⁴ EAWG istnieje od 2000 r. Obok Rosji, Białorusi i Kazachstanu, do EAWG należą Tadżykistan i Kirgistan; swoje członkostwo w 2008 r. zawiesił Uzbekistan. Armenia, Ukraina, i Mołdawia mają status obserwatorów.

²⁵ Przed utworzeniem UC poziom unifikacji importowych taryf celnych trzech państw wynosił 65 proc., przy czym między Białorusią i Rosją – 95 proc., a między Rosją i Kazachstanem – 38 proc. Za podstawę jednolitej taryfy UC posłużyła taryfa rosyjska (92 proc.). W rezultacie przykładowo dla Białorusi stawki celne na 74,6 proc. towarów nie uległy zmianie, na 18,7 proc. zostały obniżone, a na 6,7 proc. podwyższone. Średni poziom ochrony celnej Białorusi wynosił 8,04 proc., Rosji – 12,34 proc. Zob.: И. Тоцицкая, *Таможенный союз Беларуси, Казахстана и России: экономические последствия для Беларуси [Unia Celna Białorusi, Kazachstanu i Rosji: konsekwencje ekonomiczne dla Białorusi]*, Исследовательский центр ИПИМ, Немецкая экономическая группа, Минск, lipiec 2010 r., <http://www.research.by/webroot/delivery/files/pp2010r02.pdf> (dostęp: 4 października 2013 r.).

²⁶ Starając się osłabić obawy wynikające z hegemonii Rosji, postanowiono, że niektóre decyzje w Komisji Celnej zapadały kwalifikowaną większością głosów (przyjęte wagi: Rosja 57 proc., Kazachstan i Białoruś po 21,5 proc. – razem dysponowały większością blokującą, ale nie mogły przeforsować swojego stanowiska wbrew Rosji).

pobierane na granicy zewnętrznej opłaty celne będą dzielone między Rosję, Białoruś i Kazachstan w proporcji: 87,97 proc. – 4,7 proc. – 7,33 proc.

Zasadnicze prace nad bazą prawną Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej (WPG) (pierwsze – nieudane – wcielenie WPG powstało w 2003/2004 r. z udziałem Ukrainy) Rosja, Białoruś i Kazachstan zakończyły 9 grudnia 2010 r. na szczycie w Moskwie, w przededniu wyborów prezydenckich na Białorusi²⁷. Prezydenci trzech państw podpisali wtedy deklarację przewidującą, że WPG rozpocznie działanie 1 stycznia 2012 r. (terminu formalnie dotrzymano). Opracowano 17 porozumień stanowiących podstawę funkcjonowania WPG²⁸. Uzgodnień w wielu sprawach szczegółowych, dotyczących polityki gospodarczej, przepływu kapitału i polityki walutowej, swobodnego przepływu siły roboczej, regulacji technicznych itd. – kluczowych dla rzeczywistego funkcjonowania WPG – jednak nie sfinalizowano. Strony umówiły się, że większość z nich zostanie wynegocjowana i wprowadzona w życie do 2014–2015 r.²⁹.

Najważniejszym organem UC/WPG jest Najwyższa Euroazjatycka Rada Gospodarcza. Tworzą ją głowy państw i szefowie rządów, przy czym spotkania na szczęblu głów państw odbywają się co najmniej raz, a na szczęblu premierów – co najmniej dwa razy w roku. Decyzje podejmowane są jednogłośnie.

8 listopada 2011 r. strony uzgodniły powołanie Euroazjatyckiej Komisji Gospodarczej (EKG) – stałego organu ponadnarodowego regulującego funkcjonowanie UC oraz WPG, który zastąpił Komisję Celną. EKG rozpoczęła działanie 1 lutego 2012 r. Formalnie przekazano jej kompetencje narodowe w zakresie prowadzenia polityki celnej i handlowej państw członkowskich oraz dopuszczono możliwość reprezentowania przez nią UC w stosunkach z podmiotami zewnętrznymi.

Aparat EKG liczy ponad tysiąc urzędników (podzielonych na 23 departamenty), siedziba znajduje się w Moskwie. 84 proc. pracowników to Rosjanie, 10 proc.

²⁷ Zob.: I. Wiśniewska, A. Jarosiewicz, K. Kłysiński, *Wspólna Przestrzeń Gospodarcza...*, *op.cit.*

²⁸ Dotyczyły one: 1. Koordynacji polityki gospodarczej: polityk makroekonomicznej (m.in. poprzez wyznaczenie maksymalnych poziomów podstawowych wskaźników, takich jak inflacja, dług publiczny, deficyt budżetowy), monopolowej (jednak z istotnymi wyłączeniami) i konkurencji, zasad przemysłu i rolnictwa, zamówień publicznych, ogólnych zasad handlu usługami, polityki inwestycyjnej, reguł ochrony własności intelektualnej. 2. Swobody przepływu kapitału i polityki walutowej. 3. Energetyki, transportu i łączności. 4. Swobody przepływu siły roboczej, 5. Ujednolicenia standardów technicznych. Dokumenty dotyczące Unii Celnej są dostępne na stronie EKG, <http://www.eurasiancommission.org/ru/docs/Pages/default.aspx> (dostęp: 4 października 2013 r.).

²⁹ I. Wiśniewska, wsp. E. Fischer, W. Górecki, S. Kardaś, M. Menkiszak, A. Wierzbowska-Miazga, *Integracja euroazjatycka. Rosyjska próba ekonomicznego scalenia obszaru poradzieckiego*, „Prace OSW” nr 44 (lipiec 2013), Ośrodek Studiów Wschodnich, s. 15–22, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/prace-osw/2013-07-30/integracja-euroazjatycka-rosyjska-proba-ekonomicznego-scalenia-obsza> (dostęp: 4 października 2013 r.).

Kazachowie, 6 proc. – Białorusini³⁰. Pracami komisji kieruje dziewięcioosobowe Kolegium (po trzy osoby z każdego z państw członkowskich), którego skład wyznaczany jest przez Najwyższą Euroazjatycką Radę Gospodarczą. Posiedzenia EKG odbywają się co najmniej raz w tygodniu. Kadencja członka kolegium trwa cztery lata. Obecnie na czele EKG stoi Rosjanin Wiktor Christienko³¹. Decyzje EKG są prawnie wiążące i nie wymagają procedury ratyfikacyjnej w państwach członkowskich. Przy podejmowaniu decyzji każde z państw dysponuje jednym głosem; jest więc możliwe przegłosowanie każdego z członków – w takim przypadku sprawa na wniosek niezadowolonej strony może zostać przekazana do organu nadrzędnego wobec EKG – Rady, w której decyzje zapadają w drodze konsensu. Przewodnictwo w Radzie jest sprawowane rotacyjnie (Białoruś w 2012 r., Kazachstan w 2013 r.), jej skład tworzą wicepremierzy trzech państw. Jeśli z kolei Rada nie zdoła osiągnąć porozumienia, sprawa jest przekazywana na szczebel Najwyższej Euroazjatyckiej Rady Gospodarczej.

W ramach UC/WPG utworzono również ponadnarodową strukturę arbitrażową: Sąd Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej z siedzibą w Mińsku (powołany na mocy umowy z 2010 r., rozpoczął działalność 1 stycznia 2012 r.). Jego orzeczenia, dotyczące sporów między państwami członkowskimi oraz spraw wnoszonych przez podmioty gospodarcze, mają współkształtować euroazjatyckie *acquis communautaire*.

Według zapowiedzi, w 2015 r. integracja euroazjatycka osiągnie kolejny etap: 1 stycznia 2015 r. ma powstać Euroazjatycka Unia Gospodarcza (EUG). Po spotkaniu z A. Łukaszenką i N. Nazarbijewem w Moskwie 19 grudnia 2012 r. W. Putin zapowiedział, że projekt umowy o utworzeniu EUG zostanie przedstawiony głowom trzech państw do maja 2014 r.

Docelowo w ramach EUG mają zostać wdrożone wspólne regulacje dotyczące funkcjonowania gospodarki oraz zostać osiągnięte pełne obowiązywanie czterech swobód (przepływ towarów, osób, kapitału i usług); mają także zniknąć wyłączenia od stosowania wspólnej taryfy celnej oraz pozostałe bariery pozataryfowe we wzajemnym handlu. Zgodnie z logiką procesu³², wspólna przestrzeń ekonomiczna powinna następnie przekształcić się

³⁰ *Ibidem*, s. 24.

³¹ Od 2000 r. wicepremier, a w latach 2004–2012 minister przemysłu i handlu Federacji Rosyjskiej.

³² Jak zauważają eksperci, „w teorii ten [tj. euroazjatycki] trójstopniowy system integracyjny jest powtórzeniem klasycznego schematu etapów integracyjnych: od unii celnej do wspólnego rynku, w którym funkcjonują „cztery swobody”, i następnie do najbardziej zintegrowanej formy – unii gospodarczej i walutowej”. Cyt. za: R. Vilpišauskas, R. Ališauskas, L. Kasčiūnas, Ž. Dambrauskaitė, V. Sinica, I. Levchenko, V. Chirila, *Eurasian Union: a Challenge for the European Union and Eastern Partnership Countries*, Wilno 2012, s. 5.

w pełną unię gospodarczo-walutową; EKG miałyby natomiast ewoluować w kierunku Komisji Europejskiej i stopniowo być wyposażana w kompetencje dotyczące polityki energetycznej, przemysłowej, rolnej, monopolowej, konkurencji, zamówień publicznych, inwestycyjnej, rynku usług itd.

Członkostwo w UC jest otwarte w pierwszej kolejności dla państw wchodzących w skład EAWG, następnie – WNP. Oprócz Armenii, która 6 listopada 2013 r. podpisała memorandum międzyrządowe o pogłębieniu współpracy z Euroazjatycką Komisją Gospodarczą³³, o zamiarze przyłączenia się do UC poinformował, jeszcze w 2011 r., Kirgistan (trwają prace grupy roboczej, która ma stworzyć mapę drogową umożliwiającą akcesję), a ostrożne zainteresowanie tym tematem wyraził także Tadżykistan. Chęć akcesji do UC zgłaszają nieuznawane republiki separatystyczne (Abchazja, Osetia Południowa i Naddniestrze).

W 2012 r. dwa memoranda z EKG podpisał rząd Ukrainy: o współpracy handlowo-ekonomicznej i o współpracy w sferze regulacji technicznych³⁴; 31 maja 2013 r. zawarte zostało z kolei memorandum o pogłębieniu współpracy instytucjonalnej Ukraina-EKG; przewiduje ono możliwość udziału obserwatorów ukraińskich w pracach niektórych gremiów UC/WPG (każdorazowo po otrzymaniu zaproszenia), powołanie stałego przedstawiciela Ukrainy przy UC, dostęp do kopii jawnych dokumentów UC oraz prawo kierowania własnych propozycji do EKG. Memorandum jest dokumentem politycznym i nie niesie dla stron konsekwencji prawnych.

Dotychczasowy bilans działania UC/WPG

Dokonując bilansu działania UC/WPG trzeba uczynić kilka zastrzeżeń. Po pierwsze, UC/WPG nie jest strukturą stabilną: znajduje się wciąż we wstępnej fazie swojego istnienia i podlega dynamicznym zmianom. Po drugie, trudno w przypadku UC/WPG o precyzyjne oddzielenie warstwy politycz-

³³ Zob.: *Председатель Коллегии ЕЭК Виктор Христенко и Премьер-министр Республики Армения Тигран Саркисян подписали Меморандум об углублении взаимодействия между Евразийской экономической комиссией и Республикой Армения* [Przewodniczący Kolegium EKG Wiktor Christienko i Premier Republiki Armenii Tigran Sarkisjan podpisali Memorandum o pogłębieniu współpracy między Euroazjatycką Komisją Gospodarczą a Republiką Armenii], <http://www.eurasian-commission.org/ru/nae/news/Pages/06-11-2013-4.aspx> (dostęp: 7 listopada 2013 r.).

³⁴ Zob.: *Україна підписала меморандуми про торгівлю і технічне регулювання з ЄЕК* [Ukraina podpisała memorandum o handlu i regulacjach technicznych z EKG], http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245570286&cat_id=244276429 (dostęp: 7 listopada 2013 r.).

nej i ekonomicznej: dotyczy to zarówno intencji i motywacji poszczególnych państw tworzących ugrupowanie, jak i efektów działania formujących się struktur. Wreszcie po trzecie, także bilans zysków i strat wygląda odmiennie w przypadku UC/WPG traktowanej jako całość, a odmiennie w przypadku każdego z jej członków.

Deklarowanym celem utworzenia UC jest chęć wzmocnienia więzi gospodarczych między tworzącymi ją państwami³⁵ i zahamowanie negatywnej dynamiki w tym zakresie, a także – zneutralizowanie niekorzystnych dla Białorusi i Kazachstanu efektów członkostwa Rosji w WTO³⁶. W oficjalnym dyskursie przedstawicieli Rosji, Białorusi i Kazachstanu podnoszone jest, że UC/WPG stanowi znaczący rynek (ok. 170 mln mieszkańców), do którego nieskrępowany dostęp powinien wzmocnić gospodarki państw członkowskich, m.in. poprzez ułatwienia w pozyskiwaniu inwestycji oraz spadek cen (np. surowców energetycznych)³⁷. Występowanie jednym frontem ma ułatwiać borykającym się z problemami gospodarkom poradzieckim stopniową integrację z rynkiem światowym, ale na własnych warunkach, w dogodnym dla nich tempie. Białoruś i Kazachstan nie tylko zachowają swobodny do-

³⁵ Zob. więcej na ten temat: I. Wiśniewska, wsp. K. Kłysiński, *Unia celna – polityczny projekt Rosji*, „Tydzień na Wschodzie”, nr 24 (142) z 7 lipca 2010 r., Ośrodek Studiów Wschodnich <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2010-07-07/unia-celna-polityczny-projekt-rosji> (dostęp: 4 października 2013 r.).

³⁶ Zwracał na to uwagę m.in. wiceminister gospodarki Białorusi Aleksandr Jaroszenko. Uzasadniając słuszność obranej drogi na integrację euroazjatycką, w kwietniu 2013 r. urzędnik zauważył: „w imporcie Federacji Rosyjskiej nasz udział wyniósł lekko powyżej 5 proc. W 2000 r. było to ponad 11 proc. Spadek jest dwukrotny”. Cyt. za: *Беларусь теряет российский рынок [Białoruś traci rynek rosyjski]*, *Белорусский партизан*, <http://www.belaruspartisan.org/print/?ID=232042> (dostęp: 4 października 2013 r.).

³⁷ Zob. np.: *Директор Департамента развития интеграции Виктор Спасский выступил на международной научно-практической конференции «Проект Евразийского экономического союза: межрегиональное сотрудничество» [Dyrektor Departamentu Rozwoju Integracji Wiktor Spasskij wystąpił na międzynarodowej naukowo-praktycznej konferencji „Projekt Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej: współpraca międzyregionalna”]*, <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/456356.aspx> (dostęp: 7 listopada 2013 r.); *Министр по экономике и финансовой политике ЕЭК Тимур Сулейменов рассказал о влиянии региональной интеграции на конкурентоспособность государств ТС на Втором Евразийском форуме «Инновации и международная интеграция» [Minister ds. gospodarki i polityki finansowej EKG Timur Sulejmenow opowiedział o wpływie integracji regionalnej na konkurencyjność państw UC podczas Drugiego Forum Euroazjatyckiego „Innowacje i integracja międzynarodowa”]*, <http://www.eurasiancommission.org/ru/nae/news/Pages/21-10-2013-1.aspx> (dostęp: 7 listopada 2013 r.); *Существование Украины отдельно от ТС усложнит реализацию общих проектов [Pozostawanie Ukrainy poza UC utrudni realizację wspólnych projektów]*, „Коммерсантъ Украина”, 19 czerwca 2013 r., <http://kommersant.ua/doc/2214772> (dostęp: 7 listopada 2013 r.).

stęp do rynku rosyjskiego³⁸, ale i mogą liczyć na utrzymanie rosyjskich subsydiów (choć nie wynika to bezpośrednio z zapisów samych umów o UC/WPG)³⁹, a wprowadzane w ramach ugrupowania środki protekcyjne mają chronić państwa członkowskie przed światową konkurencją.

Korzyści polityczne ze współpracy w ramach UC/WPG są mniej oczywiste i nie rozkładają się równomiernie. Głównym beneficjentem integracji jest Rosja, która zyskała mechanizm wzmocnienia swojej dominacji w państwach WNP: klasyczne narzędzia z zakresu *hard power* (bazy wojskowe w państwach regionu, „zarządzanie konfliktami”, współpraca w ramach Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym) i *soft power* (związki kulturowe, mniejszość rosyjska, powiązania elit, przewaga ekonomiczna) zostały uzupełnione o narzędzie wielostronnej i kompleksowej integracji polityczno-ekonomicznej na rosyjskich warunkach.

Mniej oczywiste są zyski Kazachstanu i Białorusi. Z punktu widzenia rządzących w tych państwach reżimów autorytarnych członkostwo w UC/WPG można traktować jako dodatkową protezę sprzyjającą ich wewnętrznej konsolidacji i krajowej oraz międzynarodowej legitymizacji. Udział w UC/WPG winduje pozycję obu państw w stosunku do ich największych partnerów: Unii Europejskiej w przypadku Białorusi i Chin w przypadku Kazachstanu. Konkretnym przykładem euroazjatyckiego wsparcia dyplomatycznego udzielonego Białorusi było oświadczenie prezydentów Rosji i Białorusi z 24 lutego 2012 r. o niedopuszczalności wywierania zewnętr-

³⁸ Ma to znaczenie zwłaszcza dla Białorusi, która eksportuje do Rosji zdecydowaną większość towarów przetworzonych, np. 70 proc. produkcji maszynowej; na Zachód Białoruś eksportuje towary o niższym stopniu przetworzenia: np. wyroby naftowe, nawozy, warzywa i owoce.

³⁹ Np. pośrednie korzyści Białorusi obejmują: 1) Uzyskanie w 2011 r. trzyletniego niskoprocentowanego kredytu Funduszu Antykryzysowego EAWG w wysokości 3 mld dolarów i wypłatę kolejnych jego transz mimo niespełniania warunków; 2) Ułatwiony dostęp do kredytów Euroazjatyckiego Banku Rozwoju i banków rosyjskich (zwłaszcza państwowego Sberbanku), co jest kluczowe w warunkach wstrzymania współpracy z MFW; 3) Korzystne dla Białorusi warunki współpracy z Rosją przy budowie elektrowni atomowej w Ostrowcu (porozumienie w tej sprawie osiągnięto ostatecznie w 2011 r., projekt sfinansuje Rosja udzielając Białorusi kredytu w wysokości 10 mld dolarów); 4) Dostawy ropy naftowej i gazu ziemnego na preferencyjnych warunkach (skala wsparcia gospodarki białoruskiej z tytułu samych dostaw ropy jest szacowana przez stronę rosyjską na 4,3 mld dolarów rocznie; za gaz Białoruś płaci poniżej 200 dolarów za tysiąc metrów sześciennych, podczas gdy będąca większym klientem Ukraina – ponad 400 dolarów). Ewidentny jest przy tym związek między członkostwem w UC/WPG, a preferencjami Rosji, np. 25 listopada 2011 r. nastąpiło zawarcie pakietu korzystnych dla Białorusi porozumień (zagwarantowanie niskich cen gazu, zgoda na kredyt na budowę elektrowni atomowej, wypłata kolejnej transzy kredytu na podtrzymanie stabilności makroekonomicznej) – stało się to w tydzień po uzyskaniu akceptacji strony białoruskiej co do kluczowych umów w sprawie UC/WPG.

nej presji ekonomicznej Zachodu na Białoruś, wzmocnione następnie przez analogiczne oświadczenie premierów UC/WPG z 11 marca 2012 r.⁴⁰

Efekty ekonomiczne UC/WPG (stan obecny, perspektywy)

Istotne jest prześledzenie rzeczywistych efektów ekonomicznych UC/WPG. Na wstępie trzeba zaznaczyć, że po wprowadzeniu jednolitego kodeksu celnego obrotu handlowe między państwami UC wzrosły, ale w tempie wolniejszym niż z partnerami spoza ugrupowania. Wydaje się zatem, że wzrost był przede wszystkim rezultatem naturalnego odbicia po kryzysie lat 2008–2009 r. i nie miał wiele wspólnego z utworzeniem UC.

Analitycy zwracają uwagę na słabą bazę dla integracji trzech państw: poziom wzajemnego związania gospodarek Rosji, Białorusi i Kazachstanu, mierzony udziałem wzajemnych obrotów handlowych w całości zewnętrznej wymiany handlowej, wynosił w 2012 r. zaledwie 11 proc., podczas gdy np. w UE był sześciokrotnie większy⁴¹. Co więcej, wzajemna wymiana handlowa była i pozostaje niezrównoważona: dominują w niej surowce mineralne i towary niskoprzetworzone, a dodatnie saldo w handlu w ramach UC/WPG ma tylko Rosja; z kolei na rynkach zewnętrznych państwa UC/WPG są często dla siebie konkurentami (np. Kazachstan i Rosja w przypadku ropy naftowej). Integrację utrudniają także duże różnice potencjałów „trójki” (ludnościowe, gospodarcze), homogeniczność gospodarek i niski poziom ich komplementarności oraz mała mobilność siły roboczej⁴². Ponadto w warunkach przygniatającej przewagi Rosji, z którą Białoruś i Kazachstan i tak były od lat związane strefą wolnego handlu, małe są szanse na osiągnięcie efektu skali.

Osiągnięcie korzyści z integracji dodatkowo utrudnia fakt, że gospodarki „trójki” są zasadniczo nieliberalne, nieinnowacyjne, nastawione na protek-

⁴⁰ A. Wierzbowska-Miazga, *Demonstracja solidarności euroazjatyckiej*, „Tydzień na Wschodzie”, nr 11(212) z 14 marca 2012 r., Ośrodek Studiów Wschodnich, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2012-03-14/demonstracja-solidarnosci-euroazjatyckiej> (dostęp: 4 października 2013 r.).

⁴¹ П. Гайдущий, *Украина и Таможенный союз: проблемы интеграции [Ukraina i Unia Celna: problemy integracji]*, „Зеркало недели”, 22 marca 2013 r., <http://gazeta.zn.ua/internal/ukraina-i-tamozhennyu-soyuz-problemy-integracii-.html> (dostęp: 4 października 2013 r.).

⁴² S. Blockmans, H. Kostanyan, I. Vorobiov, *Towards a Eurasian Economic Union: The challenge of integration and unity*, “CEPS Special Report”, grudzień 2012 r., <http://www.ceps.eu/ceps/dld/7544/pdf> (dostęp: 4 października 2013 r.).

cję⁴³. Wiąże się z tym m.in. wyraźna niechęć państw członkowskich do delegowania kompetencji organom ponadnarodowym (EKG, Sądowi EAWG). Istnieją uzasadnione obawy, że UC/WPG przyczyni się do usztywnienia polityk makroekonomicznych Rosji, Białorusi i Kazachstanu, podczas gdy w przypadku państw „na dorobku” racjonalna wydaje się strategia przeciwna – polegająca na płynnym dostosowywaniu się do dynamicznych zmian w otoczeniu⁴⁴.

Jest prawdopodobne, że oparcie regulacji technicznych w ramach UC/WPG na systemie wywodzącym się z byłego ZSRR (restrykcyjnym i mało elastycznym) utrudni raczej, niż ułatwi, modernizację gospodarek państw członkowskich. Oddala to również perspektywę harmonizacji ze standardami UE, które są przepustką na rynki europejskie, a po prawdopodobnym zawarciu umowy UE-USA, mogą stać się wzorcem globalnym⁴⁵. UC tworzy tym samym dodatkowe bariery w handlu między państwami członkowskimi i stronami trzecimi⁴⁶. Mało efektywna jest przyjęta metoda harmonizacji standardów w drodze ich ujednolicania zamiast stosowania zasady wzajemnej uznawalności.

⁴³ W przypadku gospodarek nieliberalnych często procesami ekonomicznymi, które w założeniu powinny sprzyjać wzrostowi efektywności, nie kieruje opłacalność rynkowa, lecz arbitralnie wyznaczone cele państwowej polityki społeczno-ekonomicznej. Wymownym świadectwem niskiej atrakcyjności Rosji – potencjalnie najnowocześniejszej gospodarki w UC/WPG – jest utrzymujący się odpływ kapitału. Trudno zatem oczekiwać, by integracja „trójki” wywołała znaczący wzrost ich atrakcyjności i sprzyjała modernizacji np. dzięki efektowi synergii.

⁴⁴ Słuszna jest zatem uwaga, że interesom państw poradzieckich lepiej niż unia celna służyłaby konsekwentnie realizowana, dająca większą elastyczność strefa wolnego handlu. Taka opinia m.in. w: M. Emerson, H. Kostanyan, *Putin's grand design to destroy the EU's Eastern Partnership and replace it with a disastrous neighbourhood policy of his own*, CEPS Commentary, 17 września 2013 r., <http://www.ceps.eu/ceps/dld/8391/pdf> (dostęp: 4 października 2013 r.).

⁴⁵ Tatiana Wałowaja (członek kolegium EKG z ramienia Rosji) przyznała, że systemy regulacji technicznych w UC i UE znacząco się różnią. Potwierdziła również, że w przypadku państw będących członkami WTO wejście do UC/WPG wiąże się z koniecznością wypłacenia kompensacji. Zob.: *Существование Украины отдельно от ТС усложнит реализацию общих проектов [Pozostawanie Ukrainy poza UC utrudni realizację wspólnych projektów]*, „Коммерсантъ Украина”, 19 czerwca 2013 r., <http://kommersant.ua/doc/2214772> (dostęp: 7 listopada 2013 r.). Na temat różnic w systemie regulacji Ukrainy i WPG zob. np.: Т. Ивженко, *Таможенный союз отходит на второй план [Unia Celna schodzi na drugi plan]*, 24 września 2013 r., http://www.ng.ru/cis/2013-09-24/1_soyuz.html (dostęp: 4 października 2013 r.).

⁴⁶ Jest to *notabene* sprzeczne z lansowaną przez Rosję ideą „Europy bez barier, od Lizbony do Władystoku”. Cel ten był niejednokrotnie deklarowany przez dyplomatów i polityków rosyjskich. Zob. np. wypowiedź wicepremiera Igora Szuwałowa w: *ТС будет двигаться к созданию общего экономического пространства с ЕС [UC będzie dążyć do stworzenia wspólnej przestrzeni ekonomicznej z UE]*, 21 stycznia 2010 r., <http://www.belaruspartisan.org/bp-forte/?page=100&backPage=13&news=55661&newsPage=0> (dostęp: 4 października 2013 r.).

System UC/WPG budzi również kontrowersje pod kątem zgodności z normami WTO⁴⁷. Wszystko wskazuje na to, że członkostwo w ugrupowaniu skomplikuje proces rozmów akcesyjnych Białorusi i Kazachstanu ze Światową Organizacją Handlu; w przypadku państw będących już członkami WTO (Armenia, Kirgistan, Ukraina, Tadżykistan) ewentualne dołączenie do UC/WPG oznaczałoby najprawdopodobniej konieczność wypłacenia rekompensat (z uwagi na pogorszenie warunków dostępu do rynku – podwyżkę średniego poziomu ceł).

Nierozwiązanym problemem pozostaje dominująca pozycja Rosji w UC/WPG. Udział Białorusi i Kazachstanu w handlu zagranicznym Rosji nie przekracza 10 proc. – UC/WPG nie wniosła tu istotnych zmian; przeciwnie, w pierwszym roku działania UC udział Białorusi i Kazachstanu w handlu zagranicznym Rosji spadł z 8,7 do 7,8 proc.⁴⁸

Przy całej swojej przewadze gospodarka Rosji ma charakter stagnacyjny: nie może więc być traktowana jako liczący się dostarczący zaawansowanych technologii ani źródło nowoczesnych rozwiązań w zakresie prowadzenia biznesu i zarządzania makro- i mikroekonomicznego.

Wskazuje się na dwa efekty tworzenia unii celnych: efekt kreacji handlu (między państwami członkowskimi) i efekt przesunięcia (powstały na skutek pogorszenia warunków dla producentów zewnętrznych). Wspólna taryfa celna UC została oparta na rosyjskiej i można ostrożnie stwierdzić, że jedynie Rosja odniosła z faktu jej wprowadzenia korzyści⁴⁹. O ile eksport Rosji do Białorusi i Kazachstanu w latach 2011–2012 wzrósł o 13,9 proc., o tyle sprzedaż towarów kazachskich do dwóch pozostałych państw spadła o niemal 10 proc. Liczony łącznie import wewnątrz UC w tym okresie zmalał: przy czym o ile Rosja ograniczyła swoje zakupy o jedną trzecią, o tyle Białoruś i Kazachstan zwiększyły je w Rosji o odpowiednio 18,2 i 6,9 proc.⁵⁰

Nie dziwią zatem krytyczne opinie sformułowane przez prezydentów Białorusi i Kazachstanu pod adresem UC/WPG podczas szczytu w Mińsku

⁴⁷ Opinia wyrażona np. w: I. Dreyer, N. Popescu, *A Solidarity package for the eastern partners*, EUISS Alert, wrzesień 2013 r., <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/a-solidarity-package-for-the-eastern-partners/> (dostęp: 4 października 2013 r.).

⁴⁸ П. Гайдучкий, *Украина и Таможенный союз...*, *op.cit.*

⁴⁹ Dla Rosji zmieniły się stawki mniej niż 20 proc. towarów w handlu zagranicznym. Przyjęta wspólna taryfa była zgodna z interesami gospodarki rosyjskiej; była ona w szczególności podporządkowana ochronie borykających się z trudnościami branż przemysłu rosyjskiego: samochodowego, lotniczego i lekkiego. Istnieją jednak oceny mówiące, że efekty utworzenia UC/WPG w sferze handlowej okazały się statystycznie nieistotne.

⁵⁰ П. Гайдучкий, *Украина и Таможенный союз...*, *op.cit.*

24 października 2013 r. Krytyka „w wymiarze gospodarczym dotyczyła przede wszystkim tempa wdrażania rozwiązań prawnych oraz utrzymywania się ograniczeń pozataryfowych w handlu między członkami UC/WPG. Mimo że w ramach procesu integracji udało się znieść granice celne, przyjęć wspólny kodeks celny, utworzyć wspólny rynek pracy i zapewnić swobodę przemieszczania się osób, to w przyjętych regulacjach obowiązuje szereg ograniczeń. Swobodny obrót obejmuje tylko 2/3 grup towarowych, a we wspólnej taryfie celnej jest ponad 100 wyłączeń dla Białorusi i Kazachstanu. Wśród postulatów zmian pojawił się przede wszystkim wniosek likwidacji barier we współpracy energetycznej – zniesienia konieczności odprowadzania przez Białoruś do rosyjskiego budżetu ceł eksportowych od sprzedaży produktów naftowych wytworzonych z rosyjskiej ropy oraz umożliwienia swobodnego tranzytu surowców energetycznych i energii elektrycznej z Kazachstanu przez terytorium Rosji”⁵¹.

Kazachstan

Dla Kazachstanu wprowadzenie wspólnej taryfy celnej oznaczało niemal dwukrotne podniesienie średniego poziomu ochrony celnej: z 6,7 do 11,1 proc.⁵². W rezultacie wystąpiło zjawisko wypychania z rynku kazachskiego towarów atrakcyjnych pod względem jakości (głównie z UE/USA) lub ceny (przede wszystkim z Chin) przez towary rosyjskie, które stały się w sposób sztuczny bardziej konkurencyjne. Szacuje się, że rocznie oznacza to dla Kazachstanu utratę 0,2 proc. PKB⁵³. Wprowadzie średni poziom ceł w ramach UC ma stopniowo spadać (do mniej więcej 7,5 proc. w 2018 r.), ale nawet w wypadku realizacji tych planów będą one w przypadku Kazachstanu wyższe niż przed powstaniem UC⁵⁴. Pierwsze efekty UC dla handlu zagranicznego Kazachstanu nie są zachęcające: przykładowo w 2012 r. obroty handlowe ogółem wzrosły o 6,5 proc., a z państwami WNP – o 7,5 proc.; jednak stało się to głównie kosztem eksportu kazachskiego: sprzedaż do Rosji zmalała

⁵¹ A. Wierzbowska-Miazga, *Szczyt Unii Celnej – kryzys zamiast sukcesu*, „Tydzień na Wschodzie”, nr 35 (278) z 30 października 2013 r., Ośrodek Studiów Wschodnich, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2013-10-30/szczyt-unii-celnej-kryzys-zamiast-sukcesu> (dostęp: 7 listopada 2013 r.).

⁵² *Kazakhstan in the Customs Union: Losses or Gains?* [w:] *World Bank Report No. 65977-KZ Assessment of Costs and Benefits of the Customs Union for Kazakhstan*, <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2012/04/18/kazakhstan-in-the-customs-union-losses-or-gains> (dostęp: 4 października 2013 r.).

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ I. Wiśniewska, *Integracja euroazjatycka...*, *op.cit.*

o 12,4 proc., na Białoruś – o 12,6 proc., podczas gdy import z tych państw wzrósł odpowiednio o 10,5 i 11,6 proc.⁵⁵.

Choć wyższe cła przełożyły się na wzrost dochodów państwa z tego tytułu, straty – jak się zdaje – poniosą rodzimy biznes i konsumenci. Przyjęta restrykcyjna zewnętrzna taryfa celna uwzględniła bowiem przede wszystkim specyfikę gospodarki rosyjskiej: przedmiotem ochrony są sektory, które z punktu widzenia interesów Kazachstanu ochrony nie wymagają. Istnieje zagrożenie spadku dochodów realnych ludności i obniżenia produktywności gospodarki.

Według przeważających opinii ekspertów, dotychczasowy bilans funkcjonowania UC/WPG jest dla Kazachstanu negatywny, a pozytywne efekty mogą wystąpić dopiero w przypadku liberalizacji polityki celnej, pełnej likwidacji barier pozataryfowych (sanitarnych, fitosanitarnych, technicznych) oraz poprawy funkcjonowania infrastruktury zapewniającej płynność handlu na rynku wewnętrznym UC/WPG – UC nie odniosła jak dotąd na tych polach sukcesów⁵⁶.

W tym kontekście zasadny wydaje się wniosek, że motywacja Astany do kontynuowania integracji euroazjatyckiej ma głównie charakter polityczny: równoważenia potężniejących wpływów Chin w regionie oraz zapewnienia sobie przychylności Rosji⁵⁷.

Białoruś

Bilans UC/WPG dla Białorusi jest niejednoznaczny. O ile w 2011 r. obroty handlowe Białorusi wzrosły ogółem o 43 proc., to z państwami UC – tylko o 36,2 proc. (z pozostałymi o 47,9 proc.)⁵⁸. Warto przy tym odnotować, że handel z Kazachstanem odgrywa dla Białorusi marginalną rolę i UC/WPG nie doprowadziła do zmiany tej sytuacji. Białoruś nie odczuła silnie efektu zmiany stawek

⁵⁵ Агентство Республики Казахстан по статистике, http://www.stat.kz/digital/vnesh_torg/Pages/default.aspx.

⁵⁶ D. G. Tarr, *The Eurasian Customs Union among Russia, Belarus and Kazakhstan: Can It Succeed Where Its Predecessor Failed?*, World Bank – Development Research Group (DECRG), <http://freepolicybriefs.org/2012/11/05/the-eurasian-customs-union-among-russia-belarus-and-kazakhstan-can-it-succeed-where-its-predecessor-failed/> (dostęp: 4 października 2013 r.).

⁵⁷ Taką opinię prezentuje większość obserwatorów. Zob. np.: С. Немирыч, *Из Союза в Союз [Od Związku do Związku]*, „Зеркало недели. Украина”, 2 grudnia 2011 r., http://zn.ua/POLITICS/iz_soyuza_v_soyuz-92916.html (dostęp: 4 października 2013 r.).

⁵⁸ А. Челин, *Нужно ли Беларуси Единое экономическое пространство? [Czy Białorusi jest potrzebna Wspólna Przestrzeń Gospodarcza?]*, 7 lutego 2012 r., <http://nmnby.eu/news/analytics/4436.html> (dostęp: 4 października 2013 r.).

celnych – już w obrębie Państwa Związkowego osiągnęła wysoki poziom ich unifikacji z taryfą rosyjską (choć była zmuszona podnieść je w przypadku niektórych towarów, jak np. sprowadzanych z zagranicy samochodów osobowych).

Eksperti nie spodziewają się, aby członkostwo w UC/WPG mogło się przyczynić do zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej Białorusi⁵⁹. Decydując się na UC/WPG, Białoruś odcięła sobie drogę do zbliżenia z UE – najbardziej naturalnym źródłem innowacyjności. Nadmierne zorientowanie białoruskiego przemysłu na (do niedawna) mało wymagających odbiorców rosyjskich pozbawiło przedsiębiorstwa bodźców do reform; tymczasem gospodarka Białorusi pozostaje strukturalnie niewydolna (przejawem tego jest jej uzależnienie od zewnętrznej finansowej kropłówki: subsydia rosyjskie szacowane są na kilka miliardów dolarów rocznie)⁶⁰. Uczestnictwo w UC/WPG w krótkim terminie gwarantuje utrzymanie eksportu do Rosji na satysfakcjonującym poziomie, jednak w długim – konserwuje niekorzystną strukturę gospodarki Białorusi. Tymczasem udział towarów z Białorusi na rynku rosyjskim spada⁶¹ i eksperci szacują, że ten trend będzie się pogłębiać wraz ze stopniowym zaostrzaniem się konkurencji w Rosji (skutek wdrażania przepisów wynikających z akcesji do WTO)⁶².

Jednocześnie bliska integracja z Rosją bynajmniej nie zapobiegła licznym białorusko-rosyjskim sporom gospodarczym⁶³. W lipcu 2010 r. MSZ Białorusi opublikowało dokument, w którym uznało, że spośród ograniczeń

⁵⁹ И. Точицкая, *Таможенный союз Беларуси, Казахстана и России...*, *op.cit.*

⁶⁰ Zob. np. *Belarusian Yearbook 2012. A survey and analysis of development in the republic of Belarus in 2012* [Rocznik Białorusi 2012. Studia i analizy rozwoju sytuacji w Republice Białorusi], Mińsk 2013, s. 247–257, 275–283. W latach 2004–2009 skalę subwencji rosyjskich oceniano na ok. 6–7 mld USD rocznie – zob. np.: Е. Ракова, *Энергетический сектор Беларуси: повышая эффективность* [Sektor energetyczny Białorusi: zwiększając efektywność], maj 2010 r., <http://www.research.by/publications/wp/1004/> (dostęp: 7 listopada 2013 r.). Ekonomista Jarosław Romanczuk szacował wartość samego tylko rosyjskiego „grantu energetycznego” w 2012 r. na 5,5 mld dolarów (równowartość 15 proc. białoruskiego PKB). Szacunki podawane przez stronę rosyjską dla 2012 r. to ponad 6 mld dolarów – zob. np.: *Поддержка Беларуси со стороны России составила в этом году более \$6 млрд.* – *посольство РФ* [Wsparcie Białorusi ze strony Rosji wyniosło w tym roku ponad 6 mld dolarów – ambasada FR], <http://www.interfax.by/exclusive/94718> (dostęp: 7 listopada 2013 r.).

⁶¹ Przyznał to wiceminister gospodarki Białorusi A. Jaroszenko. *Беларусь теряет российский рынок...*, *op.cit.*

⁶² Taka ocena np. [w:] D. G. Tarr, *The Eurasian Customs...*, *op.cit.*

⁶³ Np. spór w sektorze produkcji nawozów potasowych (2012/2013 r.), brak długoterminowych ustaleń w kwestii obrotu ropą naftową i produktami ropopochodnymi, spory o import białoruskiej produkcji mlecznej, pretensje rosyjskie o niedostateczny poziom kontroli fitosanitarnej na Białorusi (wyrażane m.in. w grudniu 2012 r.), pretensje producentów rosyjskich o prowadzenie przez Białoruś protekcjonistycznej polityki i blokowanie dostępu towarów rosyjskich na rynek Białorusi mimo istnienia UC/WPG, protesty białoruskich eksporterów o zbyt rygorystyczną praktykę certyfikacyjną w ramach UC/WPG (połowa 2013 r.).

stosowanych w handlu przez partnerów zagranicznych Białorusi, najbardziej niekorzystny wpływ na gospodarkę mają środki używane przez Rosję, jest ich też trzykrotnie więcej niż w przypadku UE⁶⁴.

Oceniając efekty integracji euroazjatyckiej dla Białorusi, jeden z analityków stwierdził, że główną motywacją Mińska jest banalna chęć utrzymania rosyjskich dotacji (które w sytuacji impasu w relacjach z UE/USA są jedynym realnie dostępnym źródłem finansowania niewydolnej gospodarki). Problemy rysują się w długim okresie; prawdopodobne dalsze odwołanie przez Białoruś reform modernizujących gospodarkę oznaczać będzie zwiększającą się zależność kredytową od Rosji oraz utratę kontroli nad aktywami na rzecz podmiotów rosyjskich⁶⁵. UC/WPG pogłębia te niekorzystne zjawiska.

Tabela nr 1. Perspektywy UC/WPG

UC/WPG dzisiaj	
Silne strony UC/WPG	Słabe strony UC/WPG
<ol style="list-style-type: none"> 1. Stworzenie podstaw instytucjonalnych procesu integracji, w tym organów ponadnarodowych (EKG, Sąd EAWG) oraz przyjęcie kodeksu celnego. 2. Usunięcie kontroli celnej z granic wewnętrznych. 3. Unifikacja/harmonizacja części bazy prawnej. 4. Większa – w porównaniu do lat 1991–2008 – konsekwencja w egzekwowaniu przyjmowanych ustaleń; silne formalne uprawnienia EKG (m.in. obligatoryjność podejmowanych przez nią decyzji bez wymogu ratyfikacji na szczeblu narodowym). 5. Przyjęcie zasady nadrzędności norm WTO. 6. Wzmocnienie pozycji przetargowej państw UC/WPG wobec największych partnerów: UE, USA, Chin. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Małe kompetencje delegowane ponadnarodowym organom (EKG i Sądowi EAWG) – utrzymanie prymatu współpracy międzyrządowej (<i>de facto</i>: dominacji Rosji). 2. Niejasny podział kompetencji między różnymi ciałami UC/WPG oraz między nimi a państwami członkowskimi. 3. Brak legitymizacji demokratycznej procesu integracji euroazjatyckiej (np. brak organu spełniającego funkcje parlamentu). 4. Forsowanie integracji odgórnej, w wyniku decyzji politycznych; brak oddolnych, spontanicznych procesów integracyjnych; niski poziom konwergencji gospodarek „trójki”, niski stopień powiązań handlowych; w efekcie – brak przekonującego uzasadnienia ekonomicznego dla integracji. 5. Wątpliwości co do zgodności norm UC/WPG z zasadami WTO; tworzenie równoległego i odrębnego od UE reżimu regulacyjnego. 6. Pogorszenie warunków handlu Białorusi i Kazachstanu z partnerami spoza UC/WPG; wzrost protekcjonizmu i stawek celnych; brak pozytywnego efektu kreacji handlu.

⁶⁴ Zob.: *Белоруссия предъявила список прегрешений России во внешней торговле* [Białoruś przedstawiła listę przewin Rosji w handlu zagranicznym], „Kommersant”, 8 czerwca 2010 r., <http://kommersant.ua/doc.html?DocID=1383154&IssueId=7000475> (dostęp: 4 października 2013 r.).

⁶⁵ E. Прейгерман, *Значение евразийской интеграции для Беларуси* [Znaczenie integracji euroazjatyckiej dla Białorusi], <http://liberalclub.biz/?p=10716> (dostęp: 13 listopada 2013 r.).

	<ol style="list-style-type: none"> 7. Brak koordynacji polityki makroekonomicznej państw członkowskich, w tym faktyczny brak wspólnych zewnętrznych polityk ekonomicznych. 8. Nadmierny protekcjonizm i przeregulowanie; narzucanie gospodarkom standardów niekompatybilnych z normami WTO/UE/USA, sztuczne zwiększenie barier między państwami UC/WPG i gospodarką światową. 9. Brak bodźców do podejmowania reform strukturalnych przez państwa członkowskie.
UC/WPG perspektywy	
Szanse	Zagrożenia
<ol style="list-style-type: none"> 1. Przełamanie negatywnego wizerunku integracji euroazjatyckiej: stworzenie wiarygodnej alternatywy dla UE, powoływanie się na przykład UE, a nie radzieckiej przeszłości (próba wdrożenia sprawdzonych w UE rozwiązań). 2. Możliwe korzystne efekty dla handlu jako następstwo (oczekiwanej) pełnej likwidacji barier pozataryfowych, ujednoczenia procedur, rozbudowy infrastruktury instytucjonalnej. 3. Wysoki koszt wyjścia z procesu integracji euroazjatyckiej – tym samym zmniejszenie prawdopodobieństwa dezintegracji ugrupowania. 4. Niskie bariery wejścia – decyzja wyłącznie polityczna. 5. Polityczne wsparcie Rosji dla członków UC/WPG. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Paraliż decyzyjny w następstwie niejasnych/nieefektywnych rozstrzygnięć co do podziału kompetencji między szczeblem międzyrządowym i ponadnarodowym. 2. Powszechne w politycznej praktyce państw WNP nierealizowanie przyjętych ustaleń; elementarny brak zaufania pomiędzy liderami i elitami państw UC/WPG. 3. Słabość EKG (brak doświadczonego personelu, brak woli politycznej do jej wzmocnienia). 4. Mechaniczne kopiowanie rozwiązań UE, bez dostatecznego uwzględnienia lokalnej specyfiki; podporządkowanie tempa integracji ekonomicznej celom politycznym, w tym propagandowym (stworzenie EUG w 2015 r.). 5. Przeciąganie prac nad pełną eliminacją barier pozataryfowych, utrzymywanie wyjątków narodowych w zewnętrznej taryfie celnej, niski poziom harmonizacji polityk gospodarczych – w związku z tym duże ryzyko fiaska kolejnych deklarowanych szczebli integracji. 6. Lekceważenie formalnie przyjmowanych zasad funkcjonowania UC/WPG na rzecz doraźnego arbitrażu politycznego (słaba pozycja Sądu EAWG): tradycja działań zakulisowych, podejmowania decyzji poza oficjalnymi strukturami. 7. Narzucanie słabszym partnerom norm i regulacji rosyjskich, bez uwzględniania ich rzeczywistych potrzeb. 8. Konserwacja/stagnacja/marazm niezmodernizowanych gospodarek państw UC/WPG; zbyt duża rola państwa w życiu gospodarczym członków UC/WPG, ograniczająca potencjalne korzyści z powstania wspólnego rynku.

9. Niechęć do budowy wspólnej przestrzeni ekonomicznej z UE/USA (dominacja protekcjonizmu).
10. Opóźnienie akcesji Kazachstanu i Białorusi do WTO.
11. Brak pozytywnych zachęt zachęcających do dołączenia do UC/WPG poza narzędziami już formalnie obowiązującymi w ramach strefy wolnego handlu WNP; konieczność stosowania szantażu (*casus Armenii*).
12. Spory i sprzeczności interesów gospodarczych i politycznych między Rosją a pozostałymi państwami; brak jasno nakreślonej wizji integracji i jej celu.
13. Problemy strukturalne w państwach UC/WPG (wysoki poziom korupcji, zły klimat inwestycyjny, nieprzejrzystość życia politycznego i ekonomicznego, utrzymywanie surowcowego charakteru największej gospodarki UC/WPG – Rosji, silna oligarchizacja gospodarki, niska jakość instytucji).
14. Ograniczone możliwości Rosji do sprostania finansowym kosztom integracji (zwłaszcza w wypadku kolejnej fali kryzysu).
15. Brak idei integracyjnej poza (kwestionowaną) racjonalnością ekonomiczną, sentymentem poradzieckim i ew. przywiązaniem do kultury prawosławnej; brak wspólnego systemu wartości państw i społeczeństw tworzących UC/WPG; przedkładanie swoiście rozumianych interesów autokratycznie rządzących elit nad potrzebami i aspiracjami społeczeństw.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: R. Dragneva, K. Wolczuk, *Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?*, Chatham House Briefing Paper, sierpień 2012, <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/185165> (dostęp: 4 października 2013 r.); R. Vilpišauskas, R. Ališauskas, L. Kasčiūnas, Ž. Dambrauskaitė, V. Sinica, I. Levchenko, V. Chirila, *Eurasian Union:... op.cit.*; S. Blockmans, H. Kostanyan, I. Vorobiov, *Towards a Eurasian Economic Union:..., op.cit.*

Wnioski

UC/WPG jest najbardziej zaawansowaną strukturą integracyjną, jaka powstała na wschód od polskiej granicy po 1991 r. Jej twórcy odżegnują się przy tym od porównań do byłego ZSRR, próbując nadać euroazjatyckiemu procesowi integracyjnemu technokratyczny sztafaż kojarzący się z projektem europejskim. W przeciwieństwie do struktur, które powstawały w przestrzeni poradzieckiej w czasie ubiegłych dwóch dekad, w UC/WPG zadba-

no o stronę instytucjonalną, tworząc organy ponadnarodowe: EKG i Sąd EAWG. Wypada się zgodzić z oceną, że postępy we wdrażaniu zasad Unii Celnej to sukces Moskwy, będącej inspiratorką ich utworzenia⁶⁶.

Tworzenie autonomicznych norm i systemu własnych regulacji oddala jednak państwa członkowskie UC/WPG od europejskiej (a zarazem globalnej) przestrzeni gospodarczej. Członkostwo w strukturach euroazjatyckich zwiększyło bariery (np. celne) między gospodarkami Białorusi i Kazachstanu a gospodarką światową – przeciwnie niż to miało miejsce choćby w przypadku integracji Polski w EWG/UE po 1991 r.⁶⁷

Różnice w reżimach europejskim i euroazjatyckim stawiają państwa WNP przed koniecznością dokonania wyboru między oboma modelami. Nie można wykluczyć, że w dłuższej perspektywie systemy te zbliżą się do siebie bądź wypracują wzajemnie korzystne zasady współdziałania (w oparciu o zasady WTO); jednak w latach 2009–2013 integracja euroazjatycka rozwijała się równolegle (bądź nawet w opozycji), a nie w harmonii z procesem europejskim. Można wręcz powiedzieć, że na tym polegał – przynajmniej dla Rosji – jej polityczny sens⁶⁸. Tezę tę wzmacnia trafna opinia, że „z perspektywy ekonomicznej zacieśnienie współpracy z Białorusią i Kazachstanem miało dla Rosji ograniczone znaczenie”⁶⁹.

Widoczne są strukturalne problemy UC/WPG. Znaczna przewaga Rosji utrudnia zagwarantowanie interesów innych podmiotów tworzących nowe ugrupowanie; pierwsze lata funkcjonowania UC/WPG potwierdziły, że nie udało się znaleźć równowagi: ekonomicznym i politycznym beneficjentem integracji okazała się Rosja.

Kolejny problem to fakt, że instytucje euroazjatyckie budowane są pośpiesznie: w pięć lat (do 2015 r.) zamierza się osiągnąć wynik, na który UE pracowała lat kilkadziesiąt. Myślenie w kategoriach politycznych wyprzedza racjonalność ekonomiczną, brak liberalizmu politycznego i ekonomicznego hamuje występowanie pozytywnych efektów integracji, a kształt i tempo tworzonych struktur są wyznaczane przez egoistyczne interesy autorytarnych elit. Tworzy to duże ryzyko dla UC/WPG.

⁶⁶ I. Wiśniewska, *Integracja euroazjatycka...*, op.cit.

⁶⁷ Istnieje bogata literatura na ten temat. Zob. np.: E. Kawecka-Wyrzykowska, *Stosunki Polski z Unią Europejską*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2002; R. Stawarska, *Wybrane efekty członkostwa Polski w Unii Europejskiej w perspektywie makro- i mikroekonomicznej*, www.ce.uw.edu.pl/pliki/pw/2-2001_Stawarska.pdf (dostęp: 10 października 2013 r.).

⁶⁸ Interesujące uwagi na ten temat zob. np.: J. Grätz, *Deflating Russia's Gas Pressure*, http://www.css.ethz.ch/publications/pdfs/PP_01_08_2013.pdf. (dostęp: 13 listopada 2013 r.).

⁶⁹ I. Wiśniewska, *Integracja euroazjatycka...*, op.cit., s. 27.

Wobec zaawansowania UC/WPG (rozbudowana baza prawna, uruchomione instytucje) i zainwestowanego przez Rosję, Białoruś i Kazachstan kapitału politycznego, koszt wyjścia z projektu znacznie wzrósł. To uprawnia do wyciągnięcia wniosku, że w przeciwieństwie do poprzednio podejmowanych prób, UC/WPG stanie się stałym elementem pejzażu polityczno-ekonomicznego na Wschodzie. Natomiast sceptycyzm należy zachować co do tempa integracji i wydolności euroazjatyckich struktur: prawdopodobne wydaje się buksowanie projektu i jego faktyczna niska efektywność (lecz nie kompletny upadek).

W perspektywie średnioterminowej Zachód nie może ignorować UC/WPG. Niemniej nawiązanie pełnoformatowych stosunków z UC/WPG przez struktury zachodnie byłoby przedwcześnie. Warunkiem minimum jest uzyskanie członkostwa w WTO przez Białoruś i Kazachstan (oraz respektowanie warunków swojego członkostwa przez Rosję). Uznanie UC/WPG byłoby także sprzeczne ze stosowaną przez UE polityką warunkowości w relacjach z partnerami wschodnimi. UE powinna konsekwentnie intensyfikować dwustronną współpracę ekonomiczną i polityczną z państwami regionu.

Kluczową kwestią dla perspektyw integracji euroazjatyckiej jest stosunek do niej państwa o największym po Rosji potencjale w byłym ZSRR – Ukrainy⁷⁰ (w dalszej kolejności Mołdawii i Gruzji oraz Armenii, Kirgistanu i Tadżykistanu). Ukraina stoi przed poważnym dylematem: udział UE i UC w handlu zagranicznym Ukrainy jest mniej więcej podobny (w obu przypadkach około jednej trzeciej). Nieprzypadkowa jest zbieżność czasowa rozpoczęcia negocjacji umowy stowarzyszeniowej UE-Ukraina (2007–2008) i inauguracji Partnerstwa Wschodniego (2008–2009) ze zdynamizowaniem

⁷⁰ Na Ukrainie toczy się intensywne debata na temat wyboru wektora integracji. Zob.: И. Бураковский, *Выбор вектора интеграции: что же показывают цифры [Wybór wektora integracji: co pokazują liczby?]*, „Зеркало недели. Украина”, 20 września 2013 r., <http://gazeta.zn.ua/internal/vybor-vektora-integracii-chto-zhe-pokazyvayut-cifry-.html> (dostęp: 4 października 2013 r.); *Существование Украины отдельно от ТС... op.cit.* Т. Ивженко, *Таможенный союз отходит на второй план...*, *op.cit.*; Ю. Панченко, *Неопределенная интеграция. Оценены последствия для украинского экспорта от вступления в ЕС и Таможенный союз [Nieokreślona integracja. Oceniłono konsekwencje skutków wejścia do UE i Unii Celnej dla ukraińskiego eksportu]*, „Коммерсантъ Украина”, 6 czerwca 2013 r., <http://kommersant.ua/doc/2205661> (dostęp: 4 października 2013 r.); *Большинство участников украинского ланча в Давосе уверены в необходимости более тесного сотрудничества с ТС [Większość uczestników ukraińskiego lunchu w Davos jest przekonana o konieczności ściślejszej współpracy z UC]*, 28 stycznia 2013 r., <http://korrespondent.net/business/economics/1487814/print> (dostęp: 4 października 2013 r.); А. Молдован, *Интеграция в ЕС: опыт Польши и вызовы для Украины [Integracja z UE: doświadczenia Polski i wyzwania dla Ukrainy]*, „Зеркало недели. Украина”, 27 września 2013 r., <http://gazeta.zn.ua/macrolevel/integraciya-v-es-opyt-polshi-i-vyzovy-dlya-ukrainy-.html> (dostęp: 4 października 2013 r.).

działań ukierunkowanych na powstanie UC/WPG (2009 r.). W przypadku sukcesu w relacjach UE-Ukraina, logika i racjonalność stojące za procesem euroazjatyckim („najpierw konsolidacja wokół Rosji, potem – ewentualnie – integracja z Europą i rynkiem globalnym”) zostaną zakwestionowane. Udana integracja Ukrainy (Mołdawii, Gruzji) z Zachodem podmyłaby ideologiczne i praktyczne fundamenty projektu euroazjatyckiego. Los UC/WPG rozstrzygnie się nie tylko nad Wołgą, Irtyszem i Swisłoczą, ale też nad Dnieprem i Dniestrem.