

materiały studialne



**POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH**

PISM
research papers

Stosunki handlowe między Federacją Rosyjską i Ukrainą

ANDRZEJ SZEPTYCKI

NR 8, STYCZEŃ 2008

Wstęp

Współpraca handlowa stanowi ważny element stosunków między Federacją Rosyjską i Ukrainą. Specyfika i znaczenie tego sektora wynikają z trzech zasadniczych powodów. Po pierwsze, oba kraje są dla siebie nawzajem istotnymi – choć nie najważniejszymi – partnerami handlowymi. Po drugie, w ciągu ostatnich piętnastu lat kwestie handlowe były wielokrotnie przedmiotem sporów rosyjsko-ukraińskich, przy czym spory te miały podłoże zarówno ekonomiczne, jak i polityczne. Po trzecie, stosunki handlowe obu państw mają istotne znaczenie w kontekście rosyjskich prób reintegracji obszaru poradzieckiego (WNP, WPG) oraz dążeń Ukrainy i Rosji do członkostwa w Światowej Organizacji Handlu.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie obecnego stanu wymiany handlowej między Rosją i Ukrainą, analiza uwarunkowań prawno-instytucjonalnych, które mają sprzyjać dwustronnej współpracy, oraz problemów, z jakimi borykają się oba państwa, a także omówienie tych zagadnień w kontekście międzynarodowym – w szczególności stosunków obu państw z Unią Europejską i WTO. Ze względu na zakres omawianej problematyki oraz specyfikę niektórych gałęzi handlu, nie zostaną przedstawione szczegółowo m.in. takie zagadnienia, jak: handel surowcami energetycznymi¹, współpraca Ukrainy i Rosji w sektorze zbrojeniowym², wymiana usług czy problem ochrony własności intelektualnej.

Główne tezy, wokół których zbudowano tę pracę, są następujące:

– Ukraina jest w istotnym stopniu uzależniona od wymiany z Rosją; odwrotna zależność ma dużo słabszy charakter. Taka sytuacja jest przede wszystkim następstwem: uzależnienia Ukrainy od importu rosyjskich i sprowadzanych za pośrednictwem Rosji z Azji Środkowej surowców energetycznych oraz trudności w znalezieniu przez niektóre gałęzie ukraińskiej gospodarki innych niż rosyjski rynków zbytu.

– Rosja wykorzystuje lub pragnie wykorzystać łączące oba kraje powiązania handlowe jako instrument nacisku na Ukrainę: uzależnia rozwój współpracy w dziedzinie handlu od ustępstw Ukrainy w dziedzinie polityki, a zarazem ogranicza dwustronną wymianę, gdy stosunki między oboma państwami ulegają pogorszeniu. Rosja stara się jednocześnie chronić rodzimych producentów przed konkurencją ukraińskich przedsiębiorców, co utrudnia skuteczne wykorzystanie instrumentu handlowego do celów politycznych.

– Ukraina stara się zapewnić swoim producentom pewny i swobodny dostęp do rosyjskiego rynku bądź to na drodze porozumienia z Rosją, bądź przez jednostronne wsparcie dla ukraińskich producentów, odrzuca jednak polityczne i gospodarcze warunki, od których liberalizację dwustronnej wymiany uzależnia Rosja. Ponadto mając świadomość, że Rosja wykorzystuje do celów politycznych powiązania handlowe łączące oba kraje, Ukraina dąży do dywersyfikacji wymiany z zagranicą – szczególnie przez zacieśnienie współpracy z krajami UE.

– Ponieważ cele Rosji i Ukrainy są zasadniczo rozbieżne, obu państwom nie udało się wypracować trwałych podstaw dwustronnych stosunków handlowych: Rosja uniemożliwiła – zarówno z powodów gospodarczych, jak i politycznych – stworzenie efektywnej strefy wolnego handlu, Ukraina zaś *de facto* odmówiła udziału w projektach reintegracji obszaru poradzieckiego, których jednym z elementów miała być współpraca handlowa.

– Brak trwałych podstaw dwustronnej współpracy i będące jego następstwem częste spory sprzyjają rozluźnieniu powiązań handlowych między oboma państwami. Sytuację tę może zmienić akcesja Rosji i Ukrainy do WTO. Organizacja ta narzuci – przynajmniej teoretycznie – przejrzyste reguły współpracy i ułatwi wzajemny dostęp do rynków.

Istotnym problemem utrudniającym analizę ukraińsko-rosyjskich stosunków handlowych jest niedostatek wiarygodnych danych statystycznych – dotyczy to zwłaszcza pierwszej połowy lat dziewięćdziesiątych. W rezultacie cytowane liczby należy traktować jako pewne przybliżenie, mające przede wszystkim służyć ukazaniu trendów w handlu zagranicznym. Taka sytuacja wynika z dwu zasadniczych powodów. Po pierwsze, z braku wiarygodnych metod statystycznych. W pierwszym okresie po rozpadzie ZSRR dane dotyczące handlu zagranicznego uzyskiwano na podstawie ankiet kierowanych do przedsiębiorstw państwowych. W efekcie dane te nie obejmowały z jednej strony małych, prywatnych firm, z drugiej zaś – przedsiębiorstw zbrojeniowych. Sytuację komplikowało w przeszłości utrzymywanie przez władze sztucznych kursów walutowych, a także inflacja (ponad 10 000% na Ukrainie w 1993 r.), które

¹ Na ten temat zob. np. A. Szeptycki, *Stosunki pomiędzy Federacją Rosyjską i Ukrainą w sektorze gazowym*, [w:] E. Wyciszewicz (red.), *Geopolityka gazociągów. Współzależność energetyczna a stosunki międzypaństwowe na obszarze post-sowieckim*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2008, s. 97–135.

² Zob. В.М. Бегма, *Оборонно-промислові комплекси України та Росії: співробітництво, партнерство, конкуренція*, Національний інститут українсько-російських відносин, Київ 1998.

w praktyce uniemożliwiały oszacowanie rzeczywistej wartości wymiany handlowej³. Po drugie, istotne było znaczenie szarej strefy w gospodarkach państw poradzieckich. Trudno tu o szczegółowe dane. Według szacunków z lat 1999–2000 stanowiła ona 46,1% produktu krajowego brutto w Rosji i 52,2% na Ukrainie⁴. Istniejące w Rosji i na Ukrainie uregulowania prawne sprzyjają rozwojowi niezarejestrowanego handlu zagranicznego. W przeszłości państwowe przedsiębiorstwa zaniżały wielkość swojego eksportu, aby uniknąć konieczności odsprzedaży organom państwowym uzyskanych w ten sposób walut wymiennalnych⁵. Obecnie eksporterzy zwyżają wielkość swych obrotów, by uzyskać zwrot podatku VAT, podczas gdy importerzy zaniżają, by uniknąć płacenia ceł i podatków⁶. Powyższe problemy oraz odmienna metodologia stosowana do obliczania wartości eksportu i importu – ten pierwszy liczony jest w cenach FOB, ten drugi w cenach CIF – powodują znaczące różnice w rosyjskich i ukraińskich danych o wielkości wymiany handlowej Ukraina – Federacja Rosyjska (zob. załącznik 1).

Ukraińsko-rosyjskie stosunki handlowe wciąż odzwierciedlają powiązania z okresu istnienia ZSRR. Gospodarka radziecka była w znaczącym stopniu scentralizowana, autarkiczna i nieefektywna. W rezultacie rozwinęły się silne powiązania ekonomiczne między RFSRR i USRR. Obie republiki były dla siebie najważniejszymi partnerami handlowymi na obszarze Związku Radzieckiego, choć ich stosunki miały charakter asymetryczny. Ze względu na różnicę potencjałów gospodarczych oraz na fakt, że rozwój ekonomiczny Ukrainy kierowany był z Moskwy i podporządkowany interesom całego ZSRR, USRR była dużo bardziej uzależniona od wymiany z RFSSR. W 1988 r. ok. 39% ukraińskiego produktu brutto i ok. 18% rosyjskiego pochodziło z dostaw do innych republik radzieckich⁷. RFSRR eksportowała na Ukrainę głównie surowce energetyczne, importowała zaś przede wszystkim maszyny oraz wyroby przemysłu metalowego i chemicznego. System cen w handlu między republikami był, na płaszczyźnie ekonomicznej, korzystny dla USRR, gdyż w ZSRR zaniżano ceny na paliwa, a zwyżano na niektóre grupy towarów. Szacuje się, że w 1990 r. zyski USRR będące konsekwencją takiego systemu wyniosły 3,6% jej produktu brutto. Na podobnym poziomie kształtowały się straty RFSSR⁸.

Rozpad ZSRR pociągnął za sobą stopniową dezintegrację jednolitej przestrzeni gospodarczej, co – wraz z pogłębiającym się kryzysem gospodarczym i narastającymi sprzecznościami interesów między poszczególnymi republikami – spowodowało spadek wymiany handlowej na obszarze poradzieckim. Nowe państwa stanęły przed koniecznością wypracowania innych zasad współpracy w sferze handlu, które uwzględniałyby – ignorowane do tej pory w ramach systemu nakazowo-rozdzielczego – partykularne interesy oraz czynnik rachunku ekonomicznego.

Wielkość i struktura wymiany handlowej

Wielkość wymiany handlowej między Ukrainą i Rosją wyniosła w 2006 r. ok. 23,2 mld dol.⁹ Dwustronne obroty systematycznie rosną. W latach 2002–2006 wzrost ten wynosił średnio 39% rocznie. Jest to następstwem: poprawy sytuacji gospodarczej w obu państwach po kryzysie końca lat dziewięćdziesiątych, wzrostu ceny na rosyjskie surowce energetyczne, trudności ukraińskich eksporterów na rynkach państw trzecich oraz poprawy stosunków między oboma państwami w latach 2000–2004¹⁰.

Ukraina wciąż jest w istotnym stopniu zależna od Rosji, choć od rozpadu ZSRR udało jej się zdywersyfikować swoją wymianę handlową. W 2006 r. wymiana ukraińsko-rosyjska stanowiła 26,9% obrotów handlowych Ukrainy z zagranicą i zaledwie 5,5% handlu zagranicznego Rosji¹¹. Powyższa asymetria wynika z różnic w potencjałach gospodarczych obu państw, a także z faktu, że Ukraina jest

³ R. Antczak, *Handel zagraniczny i bilans płatniczy Ukrainy w latach 1992–1995*, [w:] M. Dąbrowski, R. Antczak (red.), *Ukraińska droga do gospodarki rynkowej 1991–1995*, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych Fundacja Naukowa, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1996, s. 145–147, 149; G. de Menil, *Deficyt budżetowy a inflacja w latach 1992–1995*, [w:] M. Dąbrowski, R. Antczak (red.), *Ukraińska droga do gospodarki rynkowej 1991–1995*, op.cit., s. 79.

⁴ F. Schneider, R. Klinglmaier, *Shadow Economies around the World: What Do We Know?*, „IZA Discussion Paper” [Institute for the Study of Labor, Bonn], 2004, nr 1043, s. 10, www.worldbank.org.

⁵ R. Antczak, *Handel zagraniczny i bilans...*, op.cit., s. 146–147.

⁶ *Ukraine's Trade Policy. A Strategy for Integration into Global Trade*, The World Bank, Washington, D.C. 2005, s. 30–35.

⁷ *Ukraine*, [w:] *Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States*, Europa Publishing, London 1992, s. 518.

⁸ L.T. Orłowski, *Indirect Transfers in Trade among Former Soviet Union Republics: Sources, Patterns and Policy Responses in the Post-Soviet Period*, „Europe-Asia Studies” 1993, t. 45, nr 6, s. 1006.

⁹ Te i następne dane na podstawie załącznika 1.

¹⁰ Te i następne dane na podstawie załącznika 1.

¹¹ Obliczenia własne na podstawie *Ukraine's Trade Policy*, op.cit., s. 3; *Географічна структура зовнішньої торгівлі товарами за 2006 рік*, www.ukrstat.gov.ua; *Экспорт и импорт России за период 1992–1998 г.г. Распределение по странам*, www.rusimpex.ru; *Социально-экономическое положение России*, Федеральная служба государственной статистики, Москва, январь 2007 года, www.securities.com.

bardziej uzależniona niż Rosja od handlu zagranicznego: w 2006 r. obroty z zagranicą stanowiły ponad 100% ukraińskiego PKB, podczas gdy rosyjskiego – 67%¹².

Struktura ukraińsko-rosyjskiej wymiany handlowej jest w dużej części dziedzictwem ZSRR. Ukraina eksportuje do Rosji przede wszystkim maszyny, w szczególności lokomotywy i wagony oraz inne pojazdy mechaniczne; turbiny; dźwigi i inne maszyny elektryczne; wyroby przemysłu metalowego: metale czarne i kolorowe (żelazo i jego stopy, aluminium, miedź, nikiel, cynk, ołów) oraz wyroby z nich, głównie rury; produkty rolno-spożywcze, takie jak: mięso, produkty mleczne, cukier, napoje alkoholowe, produkty konserwowe; produkty chemiczne, w szczególności amoniak i inne wyroby azotowe; wyroby z plastiku; opony; środki czyszczące. Niektóre gałęzie ukraińskiego przemysłu są w istotny sposób uzależnione od rosyjskiego rynku zbytu. Dotyczy to w szczególności sektora maszynowo-transportowego, drewno-papierniczego i rolno-spożywczego¹³. Jest to szczególnie widoczne w tym ostatnim sektorze: do Rosji trafia m.in. 99,9% eksportowanego przez Ukrainę mięsa i powstających z niego półproduktów, 74,9% – mleka i produktów mlecznych oraz 73,9% – alkoholi i napojów bezalkoholowych. Uzależnienie niektórych gałęzi od eksportu do Rosji ma charakter względnie trwały; dotyczy to w szczególności przemysłu maszynowego i elektromechanicznego (w 2005 r. 48,2% jego eksportu trafiło do Rosji) oraz drewno-papierniczego (33%). Pozostałe gałęzie ukraińskiej gospodarki (sektor rolno-spożywczy i chemiczny) znalazły odbiorców na innych rynkach¹⁴. Trwałość powiązań handlowych w niektórych dziedzinach wynika z tego, że ukraińskie towary – z powodu niskiej jakości – nie cieszą się popularnością na innych rynkach (chodzi tu przede wszystkim o UE), a także z istnienia barier celnych, które skutecznie chronią wspomniane rynki¹⁵.

Struktura rosyjskiego eksportu ma charakter względnie stały. Rosja eksportuje na Ukrainę przede wszystkim surowce energetyczne, w szczególności gaz i ropę oraz produkty ropopochodne, a także paliwo przeznaczone dla elektrowni nuklearnych. W 2005 r. stanowiły one 56,8% rosyjskiego eksportu na Ukrainę. Ponadto Rosja sprzedaje ukraińskiemu sąsiadowi kotły, maszyny i urządzenia mechaniczne oraz środki transportu, przede wszystkim samochody osobowe, a także lokomotywy i wagony, produkty przemysłu metalowego, głównie metale czarne i wyroby z nich oraz produkty przemysłu chemicznego, w szczególności plastik, kauczuk i gumę oraz wyroby z nich¹⁶.

Uzależnienie Ukrainy od importu surowców energetycznych z Rosji (w 2005 r. stanowił on 68,4% całego importu paliw z zagranicy) to jeden z istotnych problemów w stosunkach ukraińsko-rosyjskich, którego znaczenie wykracza daleko poza relacje handlowe. Szczegółowej analizy tej kwestii, choć nie jest ona tematem tej pracy, nie można jednak całkowicie pominąć. Ukraińska gospodarka jest bardzo energochłonna¹⁷. Ponadto Ukraina dużą część paliw sprowadza zza granicy – w większości z Rosji lub tranzytem przez jej terytorium z Azji Środkowej. W 2005 r. import Ukrainy wyniósł ok. 54 mld m³ gazu ziemnego (74% zapotrzebowania) oraz 14,6 mln t ropy (85%)¹⁸. Wreszcie Ukraina sprowadza rosyjski i środkowoazjatycki gaz znacząco poniżej ceny, jaką za ten surowiec płać państwa europejskie, co umacnia jej uzależnienie od Rosji.

Rosja wielokrotnie wykorzystywała to uzależnienie Ukrainy w sektorze energetycznym, aby uzyskać od niej ustępstwa zarówno o charakterze gospodarczym, jak i politycznym. W tym celu FR najczęściej manipulowała cenami na eksportowane surowce energetyczne albo ograniczała ich dostawy na Ukrainę. Na płaszczyźnie handlowej uzależnienie Ukrainy od importu rosyjskich paliw – przy jednoczesnej dywersyfikacji kierunków ukraińskiego importu – oraz wzrost cen na rosyjską ropę i gaz są głównymi powodami narastającego deficytu Ukrainy w wymianie towarowej z Rosją¹⁹. W 2006 r. wyniósł on ok. 5,4 mld dol.

Deficyt w wymianie towarowej jest w znacznym stopniu kompensowany dzięki wymianie usług. Stanowi ona istotny element ukraińsko-rosyjskich stosunków handlowych, przede wszystkim ze względu

¹² Obliczenia własne na podstawie *The World Factbook* (wersja on-line), Central Information Agency, Washington (D.C.) 2007, www.cia.gov.

¹³ Dane z 2005 r. Szczegóły zob. załącznik 9.

¹⁴ Obliczenia własne na podstawie danych z 2005 r., Державний комітет статистики України, www.ukrstat.gov.ua.

¹⁵ V. Astrov, Z. Lukas, J. Pöschl, *The Ukrainian Economy between Russia and the Enlarged EU: Consequences for Trade and Investment*, „WIIW Current Analyses and Country Profiles”, [The Vienna Institute for International Economic Studies], 2006, nr 23, s. 1.

¹⁶ Szczegóły zob. załącznik 8.

¹⁷ W przeliczeniu na 1 dolara produktu krajowego brutto ukraińska gospodarka zużywa o 20% więcej energii niż rosyjska, 60–70% więcej niż polska i 8–10 razy więcej niż gospodarki krajów G7 – C.I. Пирожков (red.), *Забезпечення енергетичної безпеки України*, Рада національної безпеки і оборони – Національний інститут проблем міжнародної безпеки, „Стилос”, Київ 2003, s. 5.

¹⁸ *Итоги работы топливно-энергетического комплекса в январе – декабре 2005 года*, Минтопэнерго Украины, www.energo.net.ua; *Quantifying Energy. BP Statistical Review of World Energy*, BP, London, June 2006, s. 24, 27.

¹⁹ V. Astrov, Z. Lukas, J. Pöschl, *The Ukrainian Economy between Russia and the Enlarged EU*, op.cit., s. 1.

na tranzytowe położenie Ukrainy, przez którą przesyłana jest do krajów europejskich większość rosyjskiego gazu (obecnie ok. 80%²⁰) i ropy. Według ukraińskich danych, w 2006 r. wartość ukraińskich usług na rzecz Rosji wyniosła 3,137 mld dol.²¹, co stanowiło 26,6% całości ukraińskiego eksportu do Rosji.

Mimo znaczenia usług w eksporcie do Rosji, nie kompensują one w pełni ukraińskiego deficytu. W 2006 r. jego łączna wartość – po uwzględnieniu towarów i usług – wynosiła 2,6 mld dol. Prowadzi to do wzrostu zadłużenia Ukrainy wobec FR, które ta ostatnia stara się wykorzystać do przejęcia ukraińskiego sektora energetycznego. Cel ten udało się zrealizować tylko w niewielkim stopniu. Należy ponadto zauważyć, że Federacja Rosyjska stara się zmniejszyć niekorzystną dla niej zarówno na płaszczyźnie finansowej, jak i politycznej zależność od Ukrainy w sferze tranzytu, co może nasilić problem deficytu tej ostatniej w handlu z Rosją.

Kolejnym zjawiskiem charakterystycznym dla ukraińsko-rosyjskiej współpracy handlowo-gospodarczej jest silne uzależnienie niektórych sektorów gospodarki od dostaw z drugiego kraju ze względu na będący dziedzictwem ZSRR brak zamkniętych cykli produkcyjnych. Nie ma w tej kwestii kompletnych danych. Wiadomo jednak, że na początku obecnej dekady ukraiński sektor zbrojeniowy był w 70–80% uzależniony od dostaw z FR, rosyjski zaś w 50–60% od dostaw z pozostałych państw WNP, przede wszystkim z Ukrainy²².

Podsumowując, należy stwierdzić, że struktura ukraińsko-rosyjskiej wymiany handlowej jest niekorzystna dla Ukrainy. Państwo to sprowadza z Rosji towary o znaczeniu strategicznym (surowce energetyczne), jednocześnie Rosja jest dla niektórych gałęzi ukraińskiego przemysłu ważnym odbiorcą. W obu przypadkach Ukrainie trudno byłoby znaleźć alternatywnego partnera. W przypadku Rosji taki problem właściwie nie występuje: Rosja mogłaby sprzedawać paliwa innym odbiorcom (ogranicza ją tylko konieczność ich przesyłu przez terytorium Ukrainy), a w zamian za uzyskane środki kupować niezbędne towary u innych dostawców²³.

Nieudane próby instytucjonalizacji współpracy

Zarówno Ukraina, jak i Rosja podejmowały działania na rzecz zawarcia porozumienia, które m.in. regulowałoby ich współpracę handlową, określając przejrzyste zasady i gwarantując względnie swobodny wzajemny dostęp do rynków. Oba państwa miały jednak odmienne cele gospodarcze i polityczne. Dlatego większość inicjatyw nie przyniosła pożądanego efektu. Ukraina dążyła przede wszystkim do odzyskania rosyjskich rynków zbytu. Służyć temu miała liberalizacja dwustronnej wymiany handlowej. Jednocześnie ukraińskie władze dość konsekwentnie odrzucały propozycje zacieśnienia współpracy w sferze handlu na płaszczyźnie dwu- i wielostronnej, które mogłyby ograniczyć niezależność Ukrainy i utrudnić jej współpracę z innymi partnerami (w szczególności z UE). Rosja z kolei chciała chronić rodzimych producentów i nadal wykorzystywać uzależnienie Ukrainy w sferze handlu jako instrument nacisku, a ponadto uzależniała liberalizację wymiany handlowej od ustępstw Ukrainy w sferze politycznej.

Współpraca dwustronna. W czerwcu 1993 r. Rosja i Ukraina podpisały porozumienie o wolnym handlu. Ustalono w nim, że strony nie będą nakładać ceł, podatków ani innych mających takie same skutki opłat na eksport do kraju partnera lub import z niego. Zobowiązano się również nie wprowadzać innych wymogów/ograniczeń, niż te, którym podlegają towary krajowe lub pochodzące z państw trzecich. Ograniczenia ilościowe (albo podobne) można było stosować tylko w przypadku: dużego deficytu danego towaru na lokalnym rynku, dużego deficytu w bilansie płatniczym, a także zagrożenia lokalnych producentów wynikającego z wielkości bądź zasad dwustronnej wymiany. Ograniczenia mogły być też wprowadzane wskutek corocznych konsultacji. Odrębne dokumenty miały definiować wyłączenia wolnego handlu. Do umowy był załączony protokół, który określał wyłączenia z reżimu wolnego handlu. Obejmował on towary podlegające rosyjskiemu i ukraińskiemu ustawodawstwu o cłach eksportowych oraz o licencjach i kwotach w eksporcie. Jeśli chodzi o te towary, obowiązywać miała klauzula najwyższego uprzywilejowania²⁴.

²⁰ A. Łoskot-Strachota, *Rosyjski gaz dla Europy*, „Raport OSW”, Warszawa, październik 2006, s. 4.

²¹ *Географічна структура зовнішньої торгівлі послугами з країнами-найбільшими партнерами за 2006 рік*, www.ukrstat.gov.ua.

²² В.А. Вашанов, Г.Ю. Бровчук, *Экономическое сотрудничество России и Украины*, СОПС, Москва 2004, s. 100.

²³ П. Д'аньєрі, *Асиметрія міжнародних економічних відносин: дилеми незалежності*, [w:] Г. Перепелиця, О.М. Субтельний, *Асиметрія міжнародних відносин*, „Стилос”, Київ 2005, s. 170; А.С. Філіпенко, В.С. Будкін, А.С. Гальчинський (i in.), *Україна і світове господарство: взаємодія на межі тисячоліть*, Київ, Лівідь 2002, s. 246–248.

²⁴ Протокол до Угоди між Урядом України та Урядом Російської Федерації про вільну торгівлю від 24 червня 1993 року, Київ, 24 червня 1993 року, www.rada.gov.ua.

W praktyce pojawiły się trudności z realizacją tego porozumienia związane zarówno z jego zapisami, jak i z brakiem woli politycznej Rosji. Umowa z czerwca 1993 r. nie zawierała żadnych postanowień co do terminu wprowadzenia reżimu wolnego handlu, zezwalała na stosowanie jednostronnych ograniczeń w dwustronnej wymianie handlowej, a ponadto nie ustanawiała mechanizmu rozwiązywania sporów, co w przypadku zaistnienia takowych skazywało obie strony na długotrwałe negocjacje²⁵. Największe znaczenie miał zapis o możliwości wprowadzenia wyłączeń z reżimu wolnego handlu. Stosowne protokoły w tej kwestii podpisywano trzykrotnie, z czego ostatnie w październiku 2001 r. Najważniejszym ich skutkiem było wyłączenie z reżimu wolnego handlu w przypadku importu z Ukrainy: cukru, spirytusu etylowego i napoi alkoholowych oraz papierosów, a w przypadku importu z Rosji: cukru, słodyczy (w tym czekolady i słodkiego pieczywa) oraz papierosów²⁶. Postanowienia te były z pozoru symetryczne, w praktyce jednak, ze względu na strukturę handlu, były one niekorzystne przede wszystkim dla Ukrainy.

Podjęmowane – głównie przez stronę ukraińską – działania na rzecz rzeczywistej realizacji strefy wolnego handlu nie przyniosły wymiernych efektów. W lutym 1995 r. podpisano porozumienie o wprowadzeniu w życie reżimu wolnego handlu. Stwierdzało ono, że obie strony podejmą działania, aby poszerzyć strefę wolnego handlu, a następnie zapewnić rozwój integracyjnych procesów między oboma państwami. Taki zapis sugerował, że ustanowienie strefy wolnego handlu może być tylko pierwszym etapem, po którym powstanie unia celna, a może kolejne, bardziej zaawansowane formy integracji. Taki zapis, choć niewiążący prawnie, był na rękę Rosji. Porozumienie nie rozwiązywało zasadniczych problemów utrudniających realizację reżimu wolnego handlu, bo w dalszym ciągu zezwalało na wprowadzanie – w wyniku dwustronnych ustaleń – wyłączeń z reżimu wolnego handlu²⁷.

W maju 1997 r., jednocześnie z traktatem o przyjaźni, współpracy i partnerstwie, podpisano umowę o głównych kierunkach długookresowej współpracy gospodarczej i naukowo-technicznej. Przewidywała ona, że w latach 1997–1998 nastąpi likwidacja ograniczeń taryfowych i pozataryfowych w wymianie handlowej, a także zostanie wprowadzona wspólna taryfa celna w stosunkach z państwami trzecimi²⁸. Umowa zakładała zatem nie tylko ustanowienie strefy wolnego handlu, lecz także unii celnej. Porozumienie to nie zostało ratyfikowane przez stronę ukraińską i nigdy nie weszło w życie. Można sądzić, że Ukraina zgodziła się na zawarcie tej umowy, gdyż było to jednym z rosyjskich warunków podpisania pożądanego przez nią traktatu międzypaństwowego. Nie chciała jednak wprowadzić jej w życie, m.in. dlatego, że umowa zawierała zbyt daleko idące rozwiązania dotyczące np. ustanowienia unii celnej.

W lutym 1998 r. Rosja i Ukraina podpisały porozumienie o współpracy gospodarczej w latach 1998–2007. Załączony do niego program współpracy zakładał liberalizację istniejącego reżimu wolnego handlu przez jak najszybsze wprowadzenie wspólnych reguł w kwestii nakładania podatków pośrednich we wzajemnym handlu, stopniowe znoszenie istniejących barier oraz zbliżenie – ale już nie ujednoczenie – taryf celnych. Program zawierał również szczegółowe postanowienia co do harmonizacji systemów celnych Rosji i Ukrainy (uproszczenie procedur, wprowadzenie jednolitej deklaracji celnej) oraz wymiany informacji statystycznej. Zbliżenie zasad w kwestii nakładania podatków pośrednich miało nastąpić w latach 1998–1999. Nie określono terminu realizacji innych postanowień²⁹.

W czerwcu 2001 r. Ukraina i Rosja podjęły rozmowy na temat nowego porozumienia o wolnym handlu, które miało umożliwić likwidację istniejących we wzajemnej wymianie ograniczeń. Wstępne porozumienie osiągnięto jesienią tego samego roku³⁰. Dwustronne negocjacje trwały od lata 2002 r. Nie zaowocowały one jednak podpisaniem nowej umowy, która zastąpiłaby tę z czerwca 1993 r. Kolejne próby podjęto w 2005 r. W listopadzie podpisano porozumienie o stopniowym zniesieniu wyłączeń z reżimu wolnego

²⁵ O.V. Rjabokon, *Trade Liberalisation for the Second Largest Country in Europe: Going West or East or Can it be both?*, „Journal of the World Trade” 2006, t. 40, nr 1, s. 100–103.

²⁶ Протокол про внесення змін та доповнень до Протоколу про вилучення з режиму вільної торгівлі до Угоди між Урядом України та Урядом Російської Федерації про вільну торгівлю від 24 червня 1993 року, підписаного 24 червня 1993 року, Київ, 4 жовтня 2001 року, www.rada.gov.ua. V. Astrov, *Ukraine: Current Economic Situation and Future Prospects*, „WIIW Research Reports” [The Vienna Institute for International Economic Studies], 2006, nr 331, s. 12–13.

²⁷ Угода між Урядом України та Урядом Російської Федерації про реалізацію режиму вільної торгівлі, Київ, 8 лютого 1995 року, www.rada.gov.ua.

²⁸ Угода про Основні напрямки довгострокового економічного та науково-технічного співробітництва Російської Федерації і України на 1997–2000 роки і на період до 2005 року, Київ, 28 травня 1997 року, www.rada.gov.ua.

²⁹ Договір між Україною та Російською Федерацією про економічне співробітництво на 1998–2007 роки, Москва, 27 лютого 1998 року, www.rada.gov.ua.

³⁰ *Ukraine and Russia to create Free Trade Zone in the beginning of 2002*, „IntelliNews – Ukraine Today” z 30 listopada 2001 r., www.securites.com.

handlu. Porozumienie dotyczyło ograniczeń zarówno w eksporcie Rosji, jak i Ukrainy. O ile w przypadku tej pierwszej większość ograniczeń miała być zniesiona w 2006 r., o tyle w przypadku tej ostatniej jest to planowane na lata 2009–2010³¹.

Podsumowując, należy stwierdzić, że Ukraina i Rosja do dziś nie wprowadziły w dwustronnych stosunkach handlowych rzeczywistego reżimu wolnego handlu. Wynika to z omówionych już słabości umowy z czerwca 1993 r. (brak terminu wejścia w życie, możliwość wyłączeń), jednostronnych działań Rosji i Ukrainy, które nakładają okresowe ograniczenia na handel wybranymi towarami (o tym problemie bardziej szczegółowo poniżej), a także specyfiki handlu niektórymi ważnymi dla obu państw produktami (gaz ziemny), który regulowany jest dwustronnymi porozumieniami między państwami i/lub przedsiębiorstwami rosyjskimi i ukraińskimi.

Współpraca wielostronna. Rosja i Ukraina były współtwórcami Wspólnoty Niepodległych Państw. Zgodnie z przyjętymi w grudniu 1991 r. postanowieniami jej członkowie mieli rozwijać równoprawną i wzajemnie korzystną kooperację w wielu dziedzinach, w tym w dziedzinie handlu³². W praktyce oba państwa dzieliły istotne różnice dotyczące zarówno przyszłości WNP, jak i kształtu współpracy handlowej w jej ramach. Rosja traktowała Wspólnotę jako instrument reintegracji obszaru poradzieckiego, przy czym współpraca gospodarcza miała jedynie służyć zacieśnieniu więzów politycznych. Ukraina początkowo postrzegała WNP jako mechanizm „cywilizowanego rozwoju” republik byłego ZSRR. Dopiero z czasem zaczęła się bardziej interesować współpracą gospodarczą w ramach Wspólnoty, licząc m.in., że pozwoli jej to odzyskać dawne rynki zbytu, przede wszystkim rosyjski³³. Ukraińskie władze wstrzeźliwie odnosiły się jednak do większości rosyjskich inicjatyw mających na celu zacieśnienie współpracy w ramach WNP zarówno w sferze politycznej, jak i handlowo-gospodarczej. Obawiały się bowiem, że wzmocnienie Wspólnoty może zwiększyć uzależnienie Ukrainy od Rosji (co bez wątpienia było celem Rosji), a ponadto utrudnić tej pierwszej współpracę z UE.

We wrześniu 1993 r. dziewięć państw WNP podpisało porozumienie o utworzeniu Unii Gospodarczej WNP. Miało ono charakter ramowy, zakładało bowiem ustanowienie kolejno: strefy wolnego handlu, unii celnej, wspólnego rynku towarów, usług, siły roboczej oraz kapitału, a wreszcie unii monetarnej. Nie określało jednak terminu realizacji kolejnych etapów. Ukraina – podobnie jak Turkmenistan – przystąpiła do porozumienia jedynie jako członek stowarzyszony, podkreślając, że współpraca gospodarcza w ramach WNP nie może stanowić przeszkody w rozwoju stosunków z innymi państwami i organizacjami; w praktyce chodziło tu głównie o Unię Europejską³⁴. Decyzja ta miała, jak się później okazało, znaczenie przede wszystkim polityczne, gdyż porozumienie z września 1993 r. pozostało w większości niezrealizowane: kraje WNP nie wyszły poza podpisanie umowy o wolnym handlu (kwiecień 1994 r.)³⁵. W latach 1995–1996 Rosja i Białoruś podjęły działania na rzecz utworzenia unii celnej³⁶, później dołączyły do nich Kazachstan i Kirgistan. Ukraina nie była zainteresowana tą inicjatywą, nie ratyfikowała też innych umów o współpracy handlowo-gospodarczej w ramach WNP, dotyczących m.in. zasad działania Sądu Gospodarczego Wspólnoty czy uproszczenia i ujednoczenia procedur celnych³⁷. Porozumienia te być może ułatwiłyby Ukrainie dostęp do rynków innych państw WNP, przede wszystkim Rosji, ale jednocześnie zbyt mocno związałyby Ukrainę z poradzieckimi sąsiadami.

Jeśli chodzi o umowę o wolnym handlu, to zarówno Rosja, jak i Ukraina odnosiły się do niej sceptycznie, co wyrażało się nieratyfikowaniem tego dokumentu. Rosja zajmowała takie stanowisko z dwóch powodów. Po pierwsze, istniały obawy, że powstanie strefy wolnego handlu WNP może przynieść Rosji wymierne straty budżetowe (w 2000 r. szacowano je na 600 mln – 1 mld dol.³⁸). Po drugie, Rosja w praktyce uzależniała powstanie strefy wolnego handlu WNP ze swoim udziałem od zgody innych państw

³¹ Протокол про узгодження термінів поетапного скасування вилучень з режиму вільної торгівлі до Протоколу від 4 жовтня 2001 року про внесення змін і доповнень до Протоколу про вилучення з режиму вільної торгівлі до Угоди між Урядом України та Урядом Російської Федерації про вільну торгівлю від 24 червня 1993 року, підписаного 24 червня 1993 року, Москва, 25 листопада 2005 року, www.rada.gov.ua.

³² Угода про створення Співдружності Незалежних Держав, Мінськ, 8 грудня 1991 року, www.rada.gov.ua.

³³ P. Anieri, *Dilemmas of interdependence*, „Problems of Post-Communism” 1997, t. 44, nr 1, www.epnet.com.

³⁴ Договір про створення Економічного союзу, Москва, 24 вересня 1994 року, www.rada.gov.ua.

³⁵ Угода про створення зони вільної торгівлі, Москва, 15 квітня 1994 року, www.rada.gov.ua.

³⁶ Zob. Соглашение о таможенном союзе между Республикой Беларусь и Российской Федерацией, Минск, 6 января 1995 года, www.pravo.by.ru.

³⁷ Соглашение об упрощении и унификации процедур таможенного оформления на таможенных границах, Москва, 8 июля 1994 года, www.rada.gov.ua; Регламент Экономического Суда Содружества Независимых Государств, 5 июля 1994 года, www.rada.gov.ua.

³⁸ S. Novoprudsky, *We will and won't have free trade within the CIS*, „WPS – What the Papers Say” z 20 marca 2000 r., www.securities.com.

na stworzenie bardziej zaawansowanych form współpracy. Brak ratyfikacji umowy z kwietnia 1994 r. był więc instrumentem nacisku na inne państwa WNP (w szczególności na Ukrainę), aby zaakceptowały rosyjskie koncepcje reintegracji obszaru Wspólnoty. Stanowisko Rosji do dziś nie uległo zasadniczej zmianie. Rosja wstrzymuje się z ratyfikacją umowy o wolnym handlu i stosuje ją jedynie „czasowo”, czyli wedle uznania³⁹.

Ukraina odmawiała ratyfikacji wspomnianej umowy, jak się wydaje, z trzech powodów. Po pierwsze, umowa z kwietnia 1994 r. nie wносиła istotnych zmian w stosunku do ukraińsko-rosyjskiego porozumienia o wolnym handlu. Nie zastępowała zresztą dwustronnych porozumień pomiędzy sygnatariuszami. Po drugie, umowa zawierała odwołania do planów unii gospodarczej, której powstanie nie leżało w interesie Ukrainy. Po trzecie, umowa nie została ratyfikowana przez Rosję. Stanowisko Ukrainy uległo zmianie po przyjęciu protokołu zmieniającego i uzupełniającego umowę o wolnym handlu (kwiecień 1999 r.)⁴⁰; w październiku 1999 r. Ukraina ratyfikowała umowę⁴¹. Ewolucję stanowiska Ukrainy można tłumaczyć dwojako. Po pierwsze, protokół z kwietnia 1999 r. był ogólnie rzecz biorąc korzystny dla Ukrainy. Usunął bowiem z umowy o wolnym handlu niektóre odwołania do planów ustanowienia unii gospodarczej, zastępował zapisy o koordynacji polityk handlowo-gospodarczych zobowiązaniem do współpracy w tej dziedzinie, podporządkowywał strefę wolnego handlu zasadom WTO. Zawierał również postanowienia mające ułatwić realizację strefy wolnego handlu (zakaz porozumień monopolistycznych i wykorzystywania dominującej pozycji na rynku, nakaz stosowania wobec towarów sprowadzanych z terytoriów państw trzecich tych samych wymogów technicznych, co wobec towarów krajowych). Pewien wyjątek stanowił zapis o uznaniu roli Międzypaństwowego Komitetu Ekonomicznego WNP w realizacji strefy wolnego handlu. Do tej pory Ukraina odmawiała udziału w pracach tego typu instytucji, obawiając się nadmiernej instytucjonalizacji Wspólnoty. Po drugie, wobec sporów w stosunkach handlowych między Ukrainą i Rosją (w szczególności trudności we wprowadzeniu reżimu wolnego handlu), ukraińskie władze postanowiły działać dwutorowo – nakłaniać Rosję do wcielenia w życie bilateralnych porozumień, a zarazem zabiegać o powstanie strefy wolnego handlu WNP. Prezydent Leonid Kuczma uznał stworzenie strefy wolnego handlu WNP za istotny kierunek działalności Ukrainy w ramach strategii rozwoju społeczno-gospodarczego w latach 2002–2011⁴². Deklaracja taka miała uwarunkowania zarówno gospodarcze (znaczenie poradzieckich rynków), jak i polityczne (zacieśnienie stosunków ukraińsko-rosyjskich na początku obecnej dekady).

W latach 2000–2007 problem realizacji strefy wolnego handlu był stałym elementem obrad organów WNP, które przyjęły w tej kwestii wiele nowych porozumień – z reguły bez praktycznych następstw. Kwestia ta prowadziła okresowo do sporów Ukrainy z Rosją. Ukraińskie władze zarzucały w szczególności Rosji, że nie wypełnia złożonych w ramach WNP zobowiązań w kwestii wolnego handlu⁴³. Na płaszczyźnie politycznej zarzut ten jest zasadny, na płaszczyźnie prawnej – nie, gdyż decyzja o ratyfikacji podpisanych porozumień należy do suwerennej woli danego państwa. Trzeba podkreślić, że po pomarańczowej rewolucji – mimo pogorszenia się stosunków ukraińsko-rosyjskich i deklarowanej reorientacji polityki zagranicznej Ukrainy – utworzenia strefy wolnego handlu w ramach Wspólnoty domagali się przedstawiciele zarówno obozu prezydenckiego, jak i współtrudzącej od sierpnia 2006 r. „koalicji antykrzysowej”. Ci pierwsi grozili nawet, że jeśli postulaty nie zostaną spełnione, Ukraina może wystąpić z WNP⁴⁴. Taka sytuacja prowadzi do dwu wniosków. Po pierwsze, Ukraina wciąż przywiązuje duże znaczenie do wymiany handlowej z krajami WNP, przede wszystkim Rosją. Po drugie, dąży do odpolitycznienia współpracy handlowej z rosyjskim sąsiadem.

Rosja natomiast nadal uzależnia liberalizację handlu z Ukrainą od ustępstw tej ostatniej na innych polach, czyli po raz kolejny proponuje ukraińskiemu partnerowi swoistą „transakcję związaną”: wolny handel w zamian za pogłębioną integrację. Na początku obecnej dekady realizacja tego celu wydawała się

³⁹ O.V. Rjabokon, *Trade Liberalisation for the Second Largest Country in Europe*, *op.cit.*, s. 103–104.

⁴⁰ Протокол про внесення змін та доповнень до Угоди про створення зони вільної торгівлі від 15 квітня 1994 року, Москва, 2 квітня 1999 року, www.rada.gov.ua.

⁴¹ Закон України Про ратифікацію Угоди про створення зони вільної торгівлі та Протоколу про внесення змін та доповнень до Угоди про створення зони вільної торгівлі, Київ, 6 жовтня 1999 року, www.rada.gov.ua.

⁴² Address of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine. European choice. Conceptual grounds of the strategy of economic and social development of Ukraine for 2002–2011, „Welcome – Investment Magazine” z 30 czerwca 2002 r., www.securities.com.

⁴³ Kinakh: *Russia Blocks Free Trade Agreement*, „Kyiv Post Daily” z 8 lipca 2002 r., www.securities.com.

⁴⁴ Yushchenko: *Ukraine can quit CIS without losses*, „Ukrayinska Pravda On-line” z 13 maja 2006 r., www.securities.com; Yanukovich Calls On CIS Countries To Speed Up Formation Of Free Trade Zone, „Ukrainian News – on-line” z 24 listopada 2006 r., www.securities.com.

możliwa. Ukraina tradycyjnie dążyła do poprawy swojej pozycji na rosyjskim rynku. Począwszy od 2000 r. stosunki ukraińsko-rosyjskie uległy znaczącemu zacieśnieniu, co było wynikiem słabnącej pozycji prezydenta Kuczmy w kraju i pogorszenia stosunków Ukrainy z państwami zachodnimi.

W lutym 2003 r. przywódcy Rosji, Ukrainy, Białorusi i Kazachstanu postanowili podjąć rozmowy na temat powołania Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej. Jednym z celów tej inicjatywy miało być rozwinięcie postanowień umowy o wolnym handlu z kwietnia 1994 r. Zakładano, że w ramach WPG będzie prowadzona skoordynowana polityka gospodarcza, nastąpi harmonizacja prawa oraz zostanie powołana niezależna od państw Komisja ds. handlu i cel. W rezultacie miała powstać organizacja integracji regionalnej⁴⁵. Takie zapisy stanowiły istotne ustępstwo ze strony Ukrainy, która do tej pory nie była zainteresowana rozwiązaniami wykraczającymi poza strefę wolnego handlu, oraz świadczyły o słabości prezydenta Kuczmy i chęci umocnienia jego pozycji przez zacieśnienie współpracy z Rosją – nawet kosztem ograniczenia suwerenności Ukrainy. We wrześniu 2003 r. podpisano porozumienie o utworzeniu Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej. WPG miała być „przestrzenią gospodarczą obejmującą obszar celny państw członkowskich, na jakim funkcjonuje mechanizm kierowania gospodarkami, który opiera się na wspólnych zasadach, zapewnia swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i siły roboczej, i na którym realizowana jest wspólna zewnętrzna polityka handlowa”. Wspólna Przestrzeń Gospodarcza miała być ustanawiana stopniowo przez stworzenie strefy wolnego handlu bez wyłączeń i ograniczeń, ujednoczenie standardów technicznych i sanitarnych, harmonizację polityki makroekonomicznej, stworzenie warunków dla swobodnego przepływu towarów, usług, kapitału i siły roboczej, harmonizację prawa państw członkowskich, stworzenie jednolitych zasad polityki konkurencji, w szczególności jeśli chodzi o „naturalne monopole”⁴⁶. Umowę krytykowali ukraińska opozycja i eksperci, którzy uznali, że jej zapisy są niespójne, stoją w sprzeczności z ukraińską konstytucją (ponieważ m.in. naruszają wyłączne kompetencje najwyższych organów władzy na Ukrainie) i mogą zagrozić integracji Ukrainy z UE (nie można być jednocześnie członkiem dwu unii celnych), a ponadto mają służyć podporządkowaniu Ukrainy Rosji⁴⁷. Próbuąc wyjść naprzeciw tej krytyce, ukraińska Rada Najwyższa wyraziła zgodę na ratyfikację umowy o utworzeniu WPG z zastrzeżeniem, że będzie ona realizowana w stopniu, w jakim jest to zgodne z konstytucją Ukrainy. Nie sprecyzowano, co należy przez to rozumieć⁴⁸. Rosja ratyfikowała umowę bez zastrzeżeń.

Po rewolucji 2004 r. Ukraina nadal brała udział w pracach na rzecz utworzenia WPG, zarówno z powodów politycznych (niechęć do zbyt dużego antagonizowania Rosji), jak i gospodarczych (nadzieja na utrzymanie tanich dostaw surowców energetycznych i dostęp do rosyjskich rynków zbytu). Mimo to perspektywy realizacji WPG są niewielkie, przede wszystkim dlatego, że Rosja i Ukraina odmiennie postrzegają jej przyszłość. Zgodnie z rosyjskimi projektami WPG ma mieć charakter unii celnej z elementami unii gospodarczej. Ukraina – zarówno przed pomarańczową rewolucją, jak i po niej – opowiadała się za WPG będącą instrumentem służącym stworzeniu strefy wolnego handlu bez ograniczeń i wyłączeń, która nie może stać w sprzeczności z polityką integracji europejskiej Ukrainy⁴⁹. Jednocześnie przeciwstawiała się koncepcji WPG wykraczającej poza ustanowienie strefy wolnego handlu, gdyż takie rozwiązanie uniemożliwiałoby Ukrainie pogłębienie współpracy z UE, a ponadto wymagałoby utworzenia w ramach WPG ponadnarodowego organu – Komisji – w której, zgodnie z przyjętymi ustaleniami, ze względu na swój potencjał gospodarczy najsilniejszy głos miałyby Rosja⁵⁰.

W 2005 r. Ukraina odmówiła podpisania zawartych w ramach WPG umów dotyczących m.in. wspólnych zasad tranzytu i wspólnej nomenklatury towarowej, wychodząc z założenia, że takie porozumienia mają na celu przygotowanie powstania unii celnej. Tego typu założenie wydaje się tylko po części słuszne: wspomniane porozumienia są niewątpliwie potrzebne w unii celnej, mogą jednak ułatwić również funkcjonowanie strefy wolnego handlu. Rosja początkowo odniosła się do postawy Ukrainy krytycznie, przeciwstawiając się koncepcji integracji *à la carte*. Z czasem jednak złagodziła swoje stanowisko

⁴⁵ Заявление Президентов Республики Беларусь, Республики Казахстан, Российской Федерации и Украины, Москва, 23 февраля 2003 года, www.rada.gov.ua.

⁴⁶ Угода про формування Єдиного економічного простору, Ялта, 19 вересня 2003 року, www.rada.gov.ua.

⁴⁷ Szerzej: Єдиний Економічний Простір: геополітичний проект під економічними лаштунками, „Український Монітор”, Липень 2005, www.crcfpu.org.ua.

⁴⁸ Закон України Про ратифікацію Угоди про формування Єдиного економічного простору, Київ, 20 квітня 2004 року, www.rada.gov.ua.

⁴⁹ Strategy of the economic and social development of Ukraine (the years 2004–2005). Towards European Integration, National Institute of Strategic Studies, Institute of Economic Forecasting of the National Academy of Sciences of Ukraine, Ministry of Economy and Issues of European Integration, Kyiv 2004, s. 329.

⁵⁰ V. Astrov, Z. Lukas, J. Pöschl, *The Ukrainian Economy between Russia and the Enlarged EU*, *op.cit.*, s. 29–32.

– prawdopodobnie dlatego, że miała świadomość, iż Ukraina może podjąć decyzję o opuszczeniu Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej⁵¹. Po powstaniu „koalicji antykrzysowej” stanowisko Ukrainy w kwestii WPG stało się przychylniejsze. W grudniu 2006 r. premier Wiktor Janukowycz miał się nawet opowiedzieć w Moskwie za ujednoczeniem taryf celnych – *ergo* za powstaniem unii celnej – w ramach Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej⁵². Stanowisko to nie znalazło jednak na razie przełożenia na konkrety.

Podsumowując, należy stwierdzić, że Rosji i Ukrainie nie udało się wypracować trwałych, korzystnych dla obu stron zasad współpracy handlowej. Rosja uniemożliwiła bowiem efektywną realizację dwustronnej umowy o wolnym handlu z czerwca 1993 r. i porozumienia o strefie wolnego handlu Wspólnoty Niepodległych Państw z kwietnia 1994 r., obawiając się kosztów gospodarczych i uzależniając implementację dokumentów od akceptacji rosyjskich koncepcji reintegracyjnych przez Ukrainę i inne państwa WNP. Ukraina nie była zainteresowana integracją gospodarczą w ramach Wspólnoty (większość propozycji w tej dziedzinie i tak nie została zrealizowana), a obecnie blokuje rozwój WPG. Celem tego państwa jest bowiem wyłącznie ustanowienie strefy wolnego handlu. Brak trwałych podstaw dwustronnej współpracy jest jedną z ważnych przyczyn częstych sporów handlowych między Ukrainą i Rosją.

Wybrane problemy handlowe

Współpraca Ukrainy z Rosją w sferze handlu jest silnie uzależniona od uwarunkowań politycznych; dwustronne problemy o charakterze pozaekonomicznym często skutkują nasileniem się sporów handlowych i wzrostem ograniczeń w wymianie ukraińsko-rosyjskiej. Taka sytuacja jest przede wszystkim następstwem działań Rosji, która traktuje zależność Ukrainy w sferze handlu jako instrument nacisku i w zależności od potrzeby zmienia warunki dostaw rosyjskich surowców energetycznych lub ogranicza ukraińskim eksporterom dostęp do rosyjskiego rynku. Bilateralną współpracę utrudnia ponadto niestabilność systemów prawnych obu państw. Wśród głównych problemów o charakterze *stricto* handlowym wymienić trzeba: stosowanie procedur antydumpingowych – często bez podstaw merytorycznych, wyłącznie w celu ochrony rodzimego rynku⁵³ – i innych administracyjnych ograniczeń w handlu (kwoty, licencje), kwestię zasad pobierania podatku VAT, stosunkowo słabe powiązania na poziomie przedsiębiorstw⁵⁴, międzyregionalnym i przygranicznym, co sprzyja polityzacji stosunków handlowo-gospodarczych, a wreszcie cały zestaw zagadnień związanych ze stosunkami w sferze energetycznej (problemy cen za rosyjskie paliwa, ukraińskich długów, bezpieczeństwa tranzytu przez Ukrainę, własności ukraińskiego sektora energetycznego itd.).

W pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych dominującą rolę odgrywały problemy będące następstwem rozpadu (po)radzieckiej przestrzeni gospodarczej i kryzysu ekonomiczno-społecznego w obu państwach. Zerwanie dotychczasowych więzów gospodarczych miało poważniejsze konsekwencje dla Ukrainy niż dla Rosji. W styczniu 1992 r. Federacja Rosyjska zniósła system urzędowych cen, traktując to jako wstępny etap reform gospodarczych. Podniesiono również ceny surowców energetycznych eksportowanych do krajów WNP (choć nadal były znacznie niższe od cen surowców sprzedawanych innym odbiorcom). Zaowocowało to pogorszeniem *terms of trade* Ukrainy i wzrostem jej deficytu w handlu z Rosją. Pojawiły się trudności w zaopatrzeniu; towary – szczególnie rolno-spożywcze – zaczęły bowiem odpyływać do Rosji, gdzie były wyższe ceny. W następstwie wzrostu cen w wymianie z Rosją na Ukrainie zaczęło brakować rubli. W odpowiedzi władze ukraińskie również uwolniły ceny. Z powodów gospodarczych i politycznych, aby podkreślić niezależność od Rosji, wprowadzono ograniczenia w handlu z Federacją Rosyjską oraz podjęto decyzję o emisji własnej, tymczasowej waluty – karbowanów. Pod koniec 1992 r. Ukraina opuściła strefę rublową. Rozpad więzów gospodarczych w ramach ZSRR i RWPG, a następnie administracyjne ograniczenie wymiany z Rosją miały negatywny wpływ na ukraińską gospodarkę i przyczyniły się do pogłębienia kryzysu gospodarczego w tym kraju. Wiele przedsiębiorstw utraciło bowiem dostawców i/lub odbiorców w Rosji, a z powodu braku odpowiednich surowców lub półproduktów (sprowadzanych dotąd z Rosji), niskiej konkurencyjności oraz światowej recesji nie było w stanie znaleźć

⁵¹ O.V. Rjabokon, *Trade Liberalisation for the Second Largest Country in Europe*, *op.cit.*, s. 107–108.

⁵² *Russia and Ukraine wish to achieve a strategic breakthrough in their relations*, „WPS – Russian Business Monitor” z 13 grudnia 2006 r., www.securities.com.

⁵³ Szerzej na temat działania procedur antydumpingowych w Rosji i na Ukrainie zob. В.А. Вашанов, Г.Ю. Бровчук, *Экономическое сотрудничество России и Украины*, *op.cit.*, s. 57–60, 74–77.

⁵⁴ Według oficjalnych danych, na początku 2006 r. skumulowana wartość rosyjskich inwestycji bezpośrednich na Ukrainie wynosiła jedynie 799,7 mln dol., a ukraińskich w Rosji 102,5 mln dol. Dane te nie są jednak w pełni wiarygodne, gdyż część inwestycji dokonywana jest za pośrednictwem państw trzecich, takich jak Cypr.

odbiorców w innych krajach poradzieckich czy państwach europejskich. Tylko od stycznia 1992 r. do grudnia 1993 r. produkcja przemysłowa spadła o ponad 35%⁵⁵. Ocenia się, że 50–80% tego spadku było następstwem zmniejszenia wymiany handlowej z zagranicą, głównie z Rosją⁵⁶.

Na początku 1993 r. władze ukraińskie podjęły działania na rzecz ożywienia wymiany z Rosją. Od tej pory Ukraina dążyła do zacieśnienia współpracy handlowej z Rosją. Działania te przyniosły ograniczone efekty. Po pierwsze, Rosja chciała chronić rodzimych producentów i uzależniała rozwój współpracy handlowej od ustępstw Ukrainy na polu politycznym. Ukraina nie godziła się na takie rozwiązanie. W rezultacie porozumienie o wolnym handlu z czerwca 1993 r. nigdy nie zostało w pełni zrealizowane. Po drugie, ukraińscy dostawcy, zwłaszcza początkowo, mieli trudności z wykonaniem swoich zobowiązań wynikających z międzyrządowych ustaleń. W 1993 r. dostarczono jedynie 50–59% produktów mięsnych, koksu, rur stalowych, ciężarówek i traktorów. Rosja również nie wykonała swoich zobowiązań, aczkolwiek w mniejszym stopniu. W tym samym roku dostarczyła jedynie 79% zamówionego gazu i 75% ropy z kondensatem gazowym⁵⁷.

Począwszy od połowy lat dziewięćdziesiątych między Rosją i Ukrainą regularnie dochodziło do konfliktów handlowych. Ich celem było wsparcie rodzimych producentów, ochrona przed nieuczciwymi praktykami drugiego państwa, a także – w przypadku Rosji – osłabienie pozycji ukraińskiego partnera i nakłonienie go do ustępstw w innych dziedzinach.

W latach 1995–1998 największe spory budziła kwestia podatku VAT i eksportu ukraińskiego cukru do Rosji. Od 1993 r. Rosja nakładała VAT na towary eksportowane do innych krajów WNP; podobnie postępowaly inne państwa Wspólnoty. Jednak na początku 1995 r. Ukraina podjęła decyzję o obłożeniu podatkiem VAT importowanych towarów, a pod koniec tego samego roku zniósła VAT na towary eksportowane. W rezultacie ukraińskie towary sprowadzane przez Rosję nie były obłożone żadnym podatkiem, co czyniło je bardziej konkurencyjnymi i przyczyniało się do oskarżeń o dumping. Rosja postanowiła przeciwdziałać tej sytuacji i w sierpniu 1996 r. podjęła decyzję o obłożeniu sprowadzanych z Ukrainy towarów 20% podatkiem VAT, co pogorszyło pozycję ukraińskich eksporterów na rosyjskim rynku⁵⁸.

Równocześnie rosyjskie władze podjęły działania na rzecz ograniczenia importu z Ukrainy dwu ważnych z perspektywy ukraińskich eksporterów grup towarów – alkoholi i cukru. W styczniu 1996 r. wprowadzono akcyzę na sprowadzane z Ukrainy alkohole. Ukraińscy eksporterzy zaczęli je wysyłać do Rosji przez Białoruś, połączoną z Rosją unią celną. Wskutek tego białoruskie władze również wprowadziły ograniczenia w handlu z Ukrainą⁵⁹. Większe znaczenie miało ograniczenie importu cukru – jednego z ważnych ukraińskich towarów eksportowanych do Rosji. Roczne zapotrzebowanie Rosji na cukier wynosiło w połowie dekady ok. 4,5–5 mln t, z czego ok. 2,5 mln t sprowadzano z Ukrainy. W 1996 r. wnoszono oskarżenia, że Ukraina eksportuje cukier po zaniżonych cenach. W odpowiedzi w kwietniu 1997 r. Rosja nałożyła na ukraiński cukier 25-procentowe cło. Wprowadziła również ograniczenia ilościowe na import ukraińskiego cukru⁶⁰.

Pod koniec 1997 r. Rosja i Ukraina podjęły rozmowy w celu rozwiązania zaistniałej sytuacji. W lutym 1998 r. wprowadzono nowe zasady odnośnie do podatku VAT. Oba państwa miały pobierać VAT od importowanych towarów przy ich sprzedaży. W innych kwestiach wprowadzono korzystne dla Rosji asymetryczne rozwiązania. Rosja nadal nakładała podatki na towary sprowadzane z Ukrainy, podczas gdy Ukraina z nich zrezygnowała. Sytuacja taka była korzystniejsza dla rosyjskich eksporterów. Ponadto o ile Ukraina nakładała na większość eksportowanych towarów zerową stawkę VAT, o tyle Rosja nakładała na swój eksport 18–20% VAT. Teoretycznie rozwiązanie takie uderzało w rosyjskich eksporterów; w praktyce służyło przede wszystkim do zwiększenia wpływów z eksportu rosyjskich surowców energetycznych na Ukrainę⁶¹.

⁵⁵ Ukraine. *Recent economic developments*, „IMF Staff Country Report” [International Monetary Fund], 1997, t. 109, nr 97, s. 12.

⁵⁶ R.S. Kravchuk, *Kuchma as Economic Reformer*, „Problems of Post-Communism” 2005, t. 52, nr 5, s. 51–52.

⁵⁷ R. Antczak, *Handel zagraniczny Rosji w 1993 roku i pierwszym kwartale 1994 roku*, „Studia i Analizy” [Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych], 1994, nr 25, s. 14–15.

⁵⁸ В.А. Вашанов, Г.Ю. Бровчук, *Экономическое сотрудничество России и Украины*, *op.cit.*, s. 48–51; С.І. Пирожков, А.І. Сухоруков, (red.) *Експортний потенціал України на російському векторі: стан і прогноз*, Національний інститут українсько-російських відносин, Київ 1998, rozdz. II, www.niurr.gov.ua.

⁵⁹ Р.Я. Евзеров, *Украина: с Россией или врозь?*, Весь Мир, Москва 2000, s. 56–57.

⁶⁰ *Ibidem*, s. 55–56; С.І. Пирожков, А.І. Сухоруков (red.), *Експортний потенціал України на російському векторі*, *op.cit.*, rozdz. II.

⁶¹ O.A. Smolansky, *Fuel, Credit, and Trade. Ukraine's Economic Dependence on Russia*, „Problems of Post-Communism” 1999, t. 46, nr 2, s. 50–51. Szerzej na temat problemu VAT zob. C.R. Shiells, *Imperfect Competition and the Design of VAT Regimes: The Case of Energy Trade Between Russia and Ukraine*, „IMF Working Paper” [International Monetary Fund], 2002, t. 235, nr 2.

Jeśli chodzi o cukier, Rosja zgodziła się na zniesienie cła w zamian za wprowadzenie ograniczeń ilościowych. Ustalono, że rocznie Ukraina będzie eksportować do Rosji 600 tys. t tego produktu. Było to znacząco mniej niż eksportowano w poprzednich latach. Mimo to w sierpniu 1998 r. Rosja ponownie nałożyła 3-procentowe cło i dodatkowo czasowo 20-procentowe cło na cukier. W praktyce w 1998 r. sprowadzono zaledwie 53,9 tys. t ukraińskiego cukru (spadek o 97,8% w porównaniu z 1995 r.)⁶².

Spory handlowe z lat 1996–1998 oraz kryzys rosyjski przyczyniły się do spadku wymiany handlowej między Rosją i Ukrainą. Ich efekty były dotkliwsze dla Ukrainy uzależnionej od wymiany z Rosją, tym bardziej, że wzrósł ukraiński deficyt w handlu z Rosją⁶³. Działania Rosji miały po części podstawy gospodarcze. Kwestia podatku VAT deformowała dwustronne stosunki handlowe, a wymiana z Ukrainą była w niektórych przypadkach po prostu nieopłacalna. Przykładowo, ukraińskich producentów cukru zastąpili na rosyjskim rynku dostawcy spoza WNP, których produkt był o ok. 50% tańszy od ukraińskiego⁶⁴. Pewną rolę odegrały również kwestie polityczne. Restrykcje wprowadzone przez Rosję nie objęły państw WNP wchodzących w skład unii celnej. Rosja chciała więc zademonstrować Ukrainie (i innym krajom, które pozostały poza tą unią), że podjęły błędną decyzję. Ponadto opisany konflikt zbiegł się w czasie z końcowymi rozmowami na temat ukraińsko-rosyjskiego traktatu międzypaństwowego i podziału Floty Czarnomorskiej (maj 1997 r.). Rosja mogła wykorzystać spór handlowy jako element nacisku na Ukrainę i zgodzić się na jego zakończenie dopiero wtedy, gdy negocjacje w kwestii traktatu i podziału FC zakończyły się po jej myśli⁶⁵. Wreszcie w lutym 1998 r. podpisano wspomniane już porozumienie o współpracy gospodarczej w latach 1998–2007, co pozwoliło Rosji na złagodzenie nacisku na ukraińskiego partnera.

Kolejna seria sporów handlowych rozpoczęła się na przełomie lat 1999 i 2000. Ich kontekst był przede wszystkim gospodarczy. Zarówno ukraińskie, jak i rosyjskie władze chciały w pewnym zakresie chronić swoje rynki i starały się uzyskać korzystniejsze warunki w stosunkach handlowych. Nowy prezydent Rosji Władimir Putin przywiązywał do ekonomicznych aspektów polityki zagranicznej dużo większe znaczenie niż jego poprzednik. Niebagatelny wpływ na wprowadzenie ograniczeń w dwustronnej wymianie mieli ukraińscy i rosyjscy producenci oraz ich zrzeszenia, które domagały się od władz podjęcia stosownych działań. Na Ukrainie i w Rosji wprowadzane ograniczenia motywowano znaczącym wzrostem importu danego towaru z drugiego kraju (wzrost ten był po części następstwem poprawy koniunktury gospodarczej) oraz spadkiem obrotów krajowych producentów. Raczej nie przeprowadzano szczegółowych postępowań antydumpingowych⁶⁶.

Nie można wykluczyć, że obie strony kierowały się również motywami politycznymi – Rosja chciała przekonać Ukrainę, że tylko coraz ściślejsza współpraca i akceptacja koncepcji Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej, a następnie WPG zapewnią ukraińskim eksporterom dostęp do rosyjskich rynków, Ukraina zaś próbowała wymusić wprowadzenie reżimu wolnego handlu. W przeciwieństwie do poprzedniego okresu trudno przedstawić przejrzystą chronologię wydarzeń i całokształt bilansu gospodarczego, gdyż w pierwszej połowie obecnej dekady Ukraina i Rosja prowadziły równocześnie wiele sporów dotyczących różnych grup towarów.

Na Ukrainie ograniczeniami objęto najpierw sprowadzane z Rosji lampy elektryczne (sierpień 1999 r.), następnie nowe samochody osobowe, cement, sodę, nawozy mineralne, chlor, wybrane farby i lakiery, tkaniny bawełniane i zwrotnice kolejowe. Również w 1999 r. Rosja wprowadziła ograniczenia w imporcie z Ukrainy melasy krochmalnej. W latach 2000–2002 analogiczne działania podjęto w odniesieniu do importu m.in. skrobi kukurydzianej i ziemniaczanej, karmelu, mięsa ptaków, rur, kompresorów do urządzeń chłodniczych, ocynkowanej stali.

Przedmiotem rozmów na najwyższym szczeblu stał się eksport ukraińskich rur do Rosji. Rosja wszczęła w tej kwestii postępowanie antydumpingowe przeciwko Ukrainie w marcu 2000 r., a następnie zaczęła domagać się, by ta ostatnia zgodziła się na wprowadzenie ograniczeń ilościowych, grożąc, że

⁶² A.C. Філіпенко, В.С. Будкін, А.С. Гальчинський (i in.), *Україна і світове господарство: взаємодія на межі тисячоліть*, „Ливідь”, Київ 2002, s. 96.

⁶³ Zob. załącznik 1.

⁶⁴ A.C. Філіпенко, В.С. Будкін, А.С. Гальчинський (i in.), *Україна і світове господарство*, *op.cit.*, s. 203.

⁶⁵ O.A. Smolansky, *Fuel, Credit...*, *op.cit.*, s. 54–55. Szerzej na temat rozwiązania kwestii FC zob. J. Sherr, *Russian-Ukraine Rapprochement?: The Black Sea fleet accords*, „Survival” 1997, t. 39, nr 3, s. 33–50.

⁶⁶ В.А. Вашанов, Г.Ю. Бровчук, *Экономическое сотрудничество России и Украины*, *op.cit.*, s. 64–74, 77–85.

w przeciwnym wypadku obłoży import rur 40-procentowym cłem⁶⁷. W maju 2001 r. Ukraina zaakceptowała rosyjskie żądania. Ustalono, że rocznie nie będzie ona eksportować więcej niż 620 tys. t rur⁶⁸. Trudno ocenić jednoznacznie efekty tych działań. Przyjęte ograniczenia ilościowe były o 150 tys. mniejsze od ukraińskiego eksportu w 2000 r. Jednocześnie w 2001 r. Ukraina wykorzystwała jedynie 56,5% przyznanej jej kwoty (350 tys. t), a w 2002 r. – 85,5% (530 tys. t)⁶⁹. Spór o eksport ukraińskich rur miał służyć Rosji do realizacji co najmniej dwu celów. Po pierwsze, spór uderzał bezpośrednio w interesy dwu z trzech najważniejszych ukraińskich klanów: dniepropietrowskiego, z którego wywodzili się prezydent Leonid Kuczma oraz jego zięć Wiktor Pińczuk, właściciel grupy Interpipe opierającej swą działalność na produkcji i eksporcie rur stalowych, a także w mniejszym stopniu donieckiego, reprezentowanego m.in. przez ówczesnego premiera Wiktora Janukowycza i ministra energetyki Witalija Hajduka. Można zakładać, że spór o eksport rur był dogodnym instrumentem nacisku na przedstawicieli ukraińskich władz, ułatwiając uzyskanie korzystnych dla Rosji ustępstw w okresie zacieśnienia stosunków politycznych między oboma państwami. Po drugie, Rosja liczyła prawdopodobnie na to, że osłabienie ukraińskiego sektora metalurgicznego w wyniku ograniczenia dostaw do niej ułatwi jej przejęcie wciąż niesprywatyzowanej fabryki rur w Charcyżku (obwód doniecki), monopolisty na terenie WNP w produkcji rur o wielkich średnicach, wykorzystywanych m.in. przez rosyjski Gazprom⁷⁰. Celu tego nie udało się osiągnąć, gdyż fabrykę nabył ostatecznie Związek Przemysłowy Donbasu (ISD)⁷¹.

Konflikt rosyjsko-ukraiński zaczął wygasać na przełomie lat 2002 i 2003, co nie oznacza, że całkowicie zniesiono ograniczenia wprowadzone w latach 1999–2002. Rosja i Ukraina zmniejszyły liczbę nowych ograniczeń. Część wprowadzonych w poprzednim okresie wygasła samoistnie, inne dalej obowiązywały (Ukraina wprowadzała cła i kwoty na wybrane towary z reguły na 4–5 lat⁷²). Jeśli chodzi o niektóre towary eksportowane przez Ukrainę, stałą praktyką stało się ustalanie kwot w drodze bilateralnych porozumień. Dotyczyło to w szczególności ukraińskich rur, a także ocynkowanej stali. Ukraina nie oponowała przeciw takiemu rozwiązaniu, co wiązało się zarówno z osłabieniem jej pozycji politycznej wobec Rosji, jak i z obawą przed utratą rosyjskich rynków.

Wymiana handlowa odegrała pewną rolę w okresie poprzedzającym wybory prezydenckie w 2004 r. W styczniu Rosja zgodziła się na zwiększenie limitu eksportu ukraińskich rur do 715 tys. t⁷³. W lecie tego samego roku przestała pobierać 18-procentowy VAT za gaz i ropę eksportowane na Ukrainę i do innych państw WNP. Decyzja ta miała przynieść ukraińskiemu budżetowi ok. 800 mln dol. rocznie, co mógł zdyskontować przed wyborami premier Wiktor Janukowycz⁷⁴. Ceną za rosyjskie ustępstwa było jednak postępujące uzależnienie Ukrainy od FR zarówno na płaszczyźnie politycznej (wykreślenie z doktryny wojskowej zapisów o dążeniu do NATO i UE), jak i gospodarczej (nowe porozumienia o współpracy energetycznej).

Po pomarańczowej rewolucji stosunki ukraińsko-rosyjskie uległy pogorszeniu. W tych okolicznościach, Rosja postanowiła wykorzystać uzależnienie Ukrainy od wzajemnej wymiany, by zmaksymalizować swe zyski, osłabić Ukrainę gospodarczo, a w efekcie również zdestabilizować ją politycznie i skłonić do podjęcia ponownej współpracy z Rosją. Rosyjskie działania uzasadniane były przede wszystkim względami ekonomicznymi, choć już w grudniu 2004 r. Jewgienij Primakow, były premier FR, a zarazem prezes Izby Handlowo-Przemysłowej Rosji, komentując wydarzenia na Ukrainie, stwierdził: „wielu dojdzie do wniosku, że trzeba dokręcić śrubę, żeby uniknąć podobnej sytuacji”⁷⁵.

⁶⁷ Ukraine does not agree to Russia's demand to limit import of Ukrainian pipes, „WPS – Russian Business Monitor” z 1 listopada 2000 r., www.niurr.gov.ua.

⁶⁸ Соглашение о регулировании поставок труб из черных металлов, Москва, 10 апреля 2001 года, www.rada.gov.ua.

⁶⁹ Ukraine and the Eurasian Economic Community: Integration Or Co-Operation?, „National Security and Defence” [Ukrainian Centre for Economic & Political Studies named after Olexander Razumkov, Kyiv], 2002, t. 36, nr 12, s. 25; Ф. Вінценц, Н. Легейда, Оцінка ризиків для експорту чорної металургії, Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні, Німецька Консультативна Група з Питань Економічних Реформ, Березень 2002, nr Q20, s. 8–9.

⁷⁰ R.M. Butler, Euro-Caspian energy and the political crisis in Ukraine, „Alexander's Gas and Oil Connections” 2001, t. 6, nr 10, www.gasandoil.com.

⁷¹ Zob. A. Sarna, Ukraińska metalurgia: gospodarcze ogniwo oligarchicznego systemu władzy, „Prace OSW” 2002, nr 5, s. 29–40.

⁷² Ukraine. Select Issues, „IMF Staff Country Report” [International Monetary Fund], 2003, t. 173, nr 3, s. 55.

⁷³ Russia signed an agreement on supplies of Ukrainian pipes to Russia, „WPS – Russian Business Monitor” z 12 stycznia 2004 r., www.securities.com.

⁷⁴ A. Sarna, Rosyjska ofensywa naftowo-gazowa z ukraińskimi wyborami w tle, „Komentarze OSW” z 28 sierpnia 2004 r., www.osw.waw.pl.

⁷⁵ D. Hemi, M. Wągrowka, P. Żurawski vel Grajewski, Ukraina bliżej Zachodu, Stowarzyszenie Euroatlantyckie, Warszawa, 12 lutego 2005 r., www.sea-ngo.org.

Na przełomie lat 2005 i 2006 Rosja wprowadziła na pięcioletni okres procedury antydumpingowe na rury sprowadzane z Ukrainy. Zakazała również importowania z tego kraju produktów mięsnych i mlecznych, motywując to względami sanitarnymi⁷⁶. W rezultacie tylko w pierwszym kwartale 2006 r. eksport ukraińskich produktów żywnościowych do Rosji spadł o 27,6% w porównaniu z analogicznym okresem w poprzednim roku (rok wcześniej odnotowano wzrost o 21%)⁷⁷. Mimo podjętych przez obie strony rozmów, do listopada 2007 r. FR nie zniósła całkowicie zakazu importu z Ukrainy produktów mięsnych i mlecznych. W lutym 2007 r. zapowiedziano zaostrzenie kontroli mięsa z Ukrainy, co ma na celu uniemożliwienie reeksportu do Rosji produktów mięsnych z Polski⁷⁸. Jeśli chodzi o produkty mleczne, ich producenci w Rosji nie kryją, że pragną wykorzystać zaistniałą sytuację do całkowitego wyeliminowania ukraińskich konkurentów z rosyjskiego rynku⁷⁹.

W styczniu 2006 r. Rosja przerwała dostawy gazu na Ukrainę. Kryzys gazowy miał służyć realizacji kilku ważnych celów ekonomicznych i politycznych. Rosja chciała uzyskać od Ukrainy zgodę na podniesienie ceny gazu (do 220–230 dol. za 1000 m³) – po zwycięstwie Wiktora Juszczenki nie miała już zamiaru subsydiować ukraińskiej gospodarki. Ponadto liczyła na to, że kryzys osłabi pozycję Ukrainy na arenie międzynarodowej i zdyskredytuje jej nowe władze. Cele te udało się osiągnąć tylko częściowo. Ukraina nie zgodziła się na proponowaną przez Rosję podwyżkę ceny gazu. Oba kraje podpisały jednak niekorzystne dla niej porozumienie dotyczące współpracy w sektorze gazowym (styczeń 2006 r.). Kryzys gazowy doprowadził do destabilizacji ukraińskiej sceny politycznej, lecz jednocześnie zwiększył nieufność części ukraińskiego społeczeństwa wobec rosyjskiego sąsiada.

Wnioski i perspektywy

Ukraina i Rosja nie wypracowały w ciągu ostatnich szesnastu lat trwałych i zadowalających obie strony zasad współpracy handlowej. Ukrainie nie udało się uzyskać dostępu do rosyjskiego rynku w ramach dwu- lub wielostronnej strefy wolnego handlu. Rosja nie przekonała Ukrainy do tego, by w zamian za perspektywę wolnego handlu zgodziła się na większe uzależnienie od Rosji w sferze politycznej i gospodarczej. Oba kraje podpisały wiele porozumień dotyczących współpracy handlowo-gospodarczej; porozumienia te nie są jednak w pełni implementowane.

Istniejąca sytuacja ma dwie zasadnicze konsekwencje. Po pierwsze, sprzyja powstawaniu ukraińsko-rosyjskich sporów handlowych, których celem jest przede wszystkim ochrona rodzimych producentów, wymuszenie ustępstw na partnerze, a w przypadku działań Rosji również destabilizacja Ukrainy. Po drugie, prowadzi do rozluźnienia więzów handlowych między oboma krajami i reorientacji kierunków ich wymiany handlowej. W 1995 r. wymiana z Rosją stanowiła 45,3% handlu zagranicznego Ukrainy, a w 2006 r. – 26,9%. W analogicznym okresie rola wymiany z UE wzrosła z 12,6% do 31,7%. Wymiana Rosji z Ukrainą stanowiła w 1995 r. 11% handlu zagranicznego, a w 2006 r. – 5,5%. Wymiana z UE zwiększyła się w tych latach z 35,4% do 52,7%⁸⁰.

Z perspektywy Ukrainy powyższa ewolucja ma różne wyniki: z jednej strony Ukraina zmniejsza swą zależność gospodarczą od Rosji, z drugiej zaś – stopniowo traci swój tradycyjny rynek zbytu. Z perspektywy władz rosyjskich rozluźnienie powiązań handlowych należy ocenić negatywnie. Rosja zostaje pozbawiona bowiem jednego z instrumentów nacisku na swojego ukraińskiego sąsiada. Gdyby Rosja zgodziła się na powstanie strefy wolnego handlu – powołanej na podstawie porozumień dwustronnych czy w ramach WNP – zaowocowałoby to prawdopodobnie wzrostem wymiany handlowej, a w rezultacie również zacieśnieniem ukraińsko-rosyjskich stosunków politycznych⁸¹. Problemy w sferze stosunków

⁷⁶ R. Bryl, *After Gas Dispute Ukraine, Russia Start Trade War. Long Live WTO?*, „IntelliNews – Ukraine This Week” z 6 lutego 2006 r., www.securities.com.

⁷⁷ *Problems And Prospects Of Ukraine-Russian Cooperation*, „National Security and Defence” (Ukrainian Centre for Economic & Political Studies named after Olexander Razumkov, Kyiv), 2006, t. 77, nr 5, s. 17.

⁷⁸ *Russia to tighten control over deliveries from Ukraine to keep out Polish meat*, „Interfax Ukraine Business Panorama” z 19 lutego 2007 r., www.securities.com.

⁷⁹ *Russian Dairy Union Says Russia's Milk Market Holds No Promise For Ukraine*, „Ukrainian News – on-line” z 26 lutego 2007 r., www.securities.com. Według rosyjskich danych udział ukraińskich produktów w rosyjskim imporcie spadł w latach 2005–2006 z 50% do 19% w przypadku serów i z 27% do 7% w przypadku masła.

⁸⁰ Szczegóły zob. załączniki 3–6.

⁸¹ Scenariusz ten realizowany jest w pewnym sensie na Białorusi. Wymiana tego kraju z Rosją stanowiła w 1995 r. 44,4% jej całkowitego eksportu, a w 2004 r. 47,1% (A. Eberhardt, *Stosunki handlowe między Federacją Rosyjską i Republiką Białoruś* (materiał powielony), s. 27). Dla porównania, w przypadku Ukrainy liczby te wynosiły 43,2% w 1995 r. i tylko 18% w 2004 r.

handlowych bez wątplenia sprzyjają rozluźnieniu więzów również w innych dziedzinach. Względna trwałość powiązań handlowych między Ukrainą i Rosją – mimo braku zadowalających uregulowań prawnych i częstych sporów handlowych – wynika przede wszystkim ze współzależności obu państw w sektorze energetyki, a także z trudności w dostępie ukraińskich (w jakimś stopniu również rosyjskich) producentów do europejskich rynków.

Istotny wpływ na dwustronne stosunki handlowe będzie miała zapewne akcesja obu państw do Światowej Organizacji Handlu. Ukraina ma nadzieję, że przystąpi do WTO w 2007 r. Rosja również się spodziewa, że stanie się członkiem organizacji w niedalekiej przyszłości. Należy jednak podkreślić, że termin akcesji każdego z państw był już kilkakrotnie przesuwany. Członkostwo w WTO zapewni obu państwom wiele korzyści, w tym również w dwustronnych stosunkach handlowych: ułatwi dostęp do rynku partnera, ograniczy stosowanie procedur antydumpingowych i innych barier taryfowych oraz pozataryfowych, zapewni odpowiednią procedurę rozwiązywania sporów.

Ukraina przywiązuje do akcesji do WTO duże znaczenie, liczy bowiem, że ograniczy to stosowanie przez Rosję praktyk dyskryminacyjnych wobec ukraińskich eksporterów, umocni ich pozycję w UE i umożliwi Ukrainie pogłębienie współpracy z tą organizacją⁸². Z analogicznych powodów Rosja nie jest zwolennikiem szybkiej akcesji Ukrainy do WTO. Rosyjskie władze obawiają się w szczególności, że jeśli Ukraina wstąpi do WTO jako pierwsza, mogłaby zażądać od Rosji korzystnych dla siebie rozwiązań (np. w kwestii dostaw surowców energetycznych) lub nawet teoretycznie zablokować jej przyjęcie do WTO (podjęciem takich działań groziła już Gruzja). W praktyce taki scenariusz nie wydaje się zbyt prawdopodobny ze względu na jego wysokie koszty polityczne⁸³. Rosja proponuje, by oba państwa podjęły działania na rzecz „synchronizacji” ich akcesji do WTO⁸⁴. Jednocześnie rosyjskie władze grożą, że gdyby Ukraina przystąpiła do Światowej Organizacji Handlu wcześniej, będą zmuszone dokonać przeglądu reżimu wolnego handlu łączącego oba kraje. Twierdzą bowiem, że po akcesji do WTO na ukraińskim rynku znacząco zwiększy się podaż zachodnich towarów, co zaowocuje z kolei wzrostem podaży ukraińskich towarów na rosyjskim rynku⁸⁵. Argumentacja taka nie wydaje się zasadna, chociażby dlatego, że przystąpienie Ukrainy do Światowej Organizacji Handlu nie zaowocuje w krótkim czasie wzrostem siły nabywczej ukraińskiego społeczeństwa, który jest warunkiem znaczącego wzrostu popytu na relatywnie droższe zachodnie towary.

Przedstawiciele ukraińskich władz odrzucają rosyjskie propozycje, uznając oficjalnie, że przystąpienie jednego państwa do WTO nie zagrazi interesom drugiego⁸⁶. Warto jednak zauważyć, że Rosja zdaje się dysponować pewnymi środkami, które umożliwiają jej opóźnianie akcesji Ukrainy do Światowej Organizacji Handlu. Głównym problemem utrudniającym w 2007 r. wejście tego państwa do WTO był brak podpisanego porozumienia o wzajemnym dostępie do rynków z Kirgistanem (Ukraina zawarła już analogiczne porozumienia ze wszystkimi pozostałymi członkami Roboczej Grupy Światowej Organizacji Handlu ds. Ukrainy). Kirgistan najpierw domagał się spłaty przez Ukrainę długów z czasów radzieckich, a potem znaczącego obniżenia przez nią ceł na towary rolno-spożywcze⁸⁷. Nie można wykluczyć, że działania Kirgistanu były inspirowane przez Rosję. Ostatecznie porozumienie między Ukrainą i Kirgistanem zostało podpisane w połowie listopada 2007 r.⁸⁸

⁸² O. Мальський, *Аналіз переваг членства у СОТ та рекомендації щодо їх збільшення*, „Вісник Львівського Університету”, Серія міжнародні відносини, 2004, Випуск 13, s. 189–190.

⁸³ A. Gradziuk, *Proces akcesji Ukrainy do Światowej Organizacji Handlu*, „Biuletyn” (PISM), 2006, nr 27 (367).

⁸⁴ *Ukraine, Russia should agree on NATO, EU, and synchronize joining WTO, Russian Premier says*, „Interfax Ukraine Business Panorama” z 29 października 2006 r., www.securities.com.

⁸⁵ Росія може переглянути режим вільної торгівлі з Україною через різні умови вступу до СОТ, „Український Монітор”, 25 квітня 2006 року, www.crcfpu.org.ua.

⁸⁶ В. Пятницькій (wywiad), *СОТ: новий етап шляху*, 23 лютого 2007 року, www.kmu.gov.ua.

⁸⁷ А. Сахно, *ПоВТОрене проїденного*, 19 июня 2006 року, www.podrobnosti.ua.

⁸⁸ *Ukraine confirms deal signed with Kyrgyzstan for WTO accession*, z 14 listopada 2007 r., www.rian.ru.

Załącznik 1

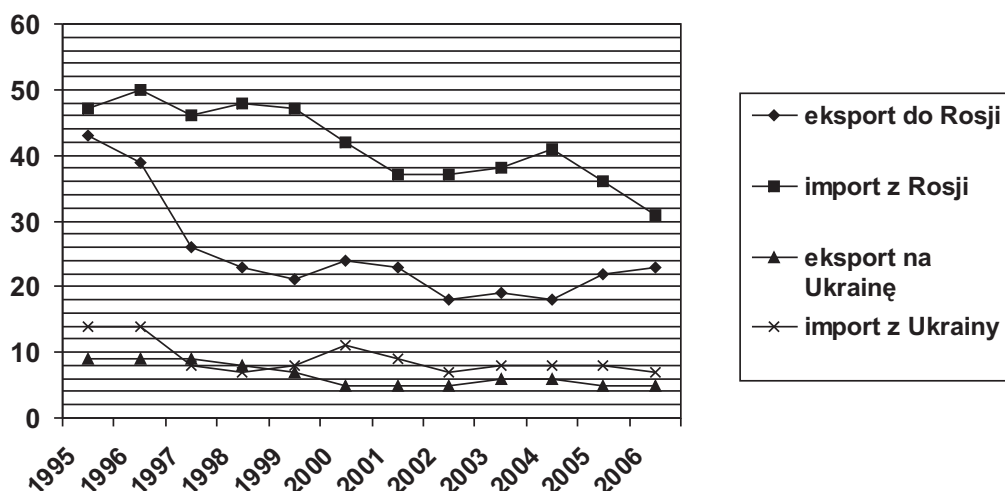
Rosyjsko-ukraińska wymiana handlowa w latach 1993–2006

Rok	Eksport do Rosji (w mln dol.)			Eksport na Ukrainę (w mln dol.)			Wielkość obrotów (średnia)	Roczny wzrost obrotów (w %)	Deficyt Ukrainy (średnia)	Roczny wzrost deficytu (w %)
	dane rosyjskie	dane ukraińskie	dane ukraińskie /dane rosyjskie	dane rosyjskie	dane ukraińskie	dane ukraińskie /dane rosyjskie				
1993	3912	4165	0.94	6262	7901	0.79	11120	b.d.	3043	b.d.
1994	4404	4659	0.95	7478	6701	1.12	11621	4.51	2558	-15.94
1995	6617	5698	1.16	7544	7149	1.06	13504	16.20	1189	-53.52
1996	6294	5577	1.13	8817	7547	1.17	14118	4.54	2247	88.94
1997	3983	3723	1.07	7838	7240	1.08	11392	-19.31	3686	64.08
1998	3267	2906	1.12	7064	5560	1.27	9399	-17.50	3226	-12.49
1999	2528	2396	1.06	5592	4792	1.17	7654	-18.56	2730	-15.36
2000	3651	3516	1.04	5825	5024	1.16	9008	17.69	1841	-32.56
2001	3845	3679	1.05	5813	5282	1.10	9310	3.35	1786	-3.01
2002	3230	3189	1.01	6317	5585	1.13	9161	-1.60	2742	53.54
2003	4438	4311	1.03	8646	7598	1.14	12497	36.42	3748	36.70
2004	6100	5889	1.04	11812	10770	1.10	17286	38.32	5297	41.33
2005	7777	7496	1.04	12843	12403	1.04	20260	17.21	4987	-5.85
2006	9218	8651	1.07	13787	14979	0.92	23318	15.09	5449	9.27

Źródło: Дерержавний комітет статистики України, www.ukrstat.gov.ua;
Федеральная служба государственной статистики, www.gks.ru.

Załącznik 2

Udział wzajemnej wymiany w handlu Ukrainy i Rosji w latach 1995–2006 (w %)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie: j.w.

Załącznik 3 Główni partnerzy handlowi Rosji (2006)

Eksport (% całości)		Import (% całości)	
Niderlandy	11,9	Niemcy	13,4
Włochy	8,3	Ukraina	6,7
Niemcy	8,1	ChRL	9,4
ChRL	5,2	Japonia	5,7
Ukraina	5,0	Białoruś	5,0
Turcja	4,8	Korea Południowa	4,9
Białoruś	4,3	Stany Zjednoczone	4,7
Szwajcaria	4,0	Francja	4,3
Polska	3,8	Włochy	4,2
Wielka Brytania	3,4	Finlandia	2,9

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: Внешняя Торговля Российской Федерации со странами дальнего зарубежья, www.gks.ru; Внешняя торговля Российской Федерации со странами СНГ, www.gks.ru.

Załącznik 4 Główni partnerzy handlowi Ukrainy (2006)

Eksport (% całości)		Import (% całości)	
Rosja	22,5	Rosja	30,6
Włochy	6,5	Niemcy	9,5
Turcja	6,2	Turkmenistan	7,8
Polska	3,5	ChRL	5,1
Niemcy	3,3	Polska	4,7
Białoruś	3,2	Włochy	3,3
Stany Zjednoczone	3,1	Białoruś	2,8
Węgry	2,5	Francja	2,2
Indie	2,2	Kazachstan	2,1
Kazachstan	2,2	Korea Południowa	2,1

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: Географічна структура зовнішньої торгівлі товарами за 2006 рік, www.ukrstat.gov.ua.

Załącznik 5
Wymiana handlowa Rosji z głównymi partnerami
w latach 1995–2006
 (mln dol.)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Reszta świata	52638	58720	59441	50141	48078	63507	63881	70804	88222	93546	111227	143272
UE ¹	44238	43829	47776	39741	36035	48035	52151	56207	69144	125482	177040	231619
WNP ²	14381	16603	19635	16185	11730	16753	16692	17059	21601	21334	31382	40436
Ukraina	13766	13841	11223	8827	7320	8675	9127	8815	12036	16870	20180	24197

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: Федеральная служба государственной статистики, www.gks.ru.

Załącznik 6
Wymiana handlowa Ukrainy z głównymi partnerami
w latach 1995–2006
 (mln dol.)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Reszta świata	8561	9058	10759	9924	8915	10756	12135	14021	18173	19623	21511	24071
UE ¹	3702	4365	5136	5289	4518	5235	6398	7568	10362	18275	21083	26481
WNP ²	3714	4187	3904	2130	2007	3196	4015	3839	4595	6064	7431	10412
Rosja	13242	14394	11561	9970	7988	9341	9492	9506	12957	17701	20339	22438

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Державний комітет статистики України, www.ukrstat.gov.ua.

¹ UE 15, od 2004 r. UE 25.

² Bez Rosji.

Załącznik 7 Struktura eksportu Ukrainy w latach 1997–2005 (w tys. dol.)

Grupa towarów	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
produkty rolno-spożywcze	786 773	47 1448	528 463	611 673	673 760	667 986	853 275,1	1 131 811	138 206
produkty mineralne (w tym surowce energetyczne)	139 291	144 453	83 312	75 175	98 149	95 015,25	108 779,9	178 639	399 177
produkty przemysłu chemicznego, kauczuk	494 299	456 838	386 918	595 396	518 661	385 034,3	430 206,5	538 715	750 382
skóry i futra oraz wyroby z nich	5347	6569	3305	6680	7215	6282	1735,592	2153	2476
drewno, wyroby z drewna, celulozy i papieru	75 662	78 979	95 981	136 905	188 974	181 829	247 747,5	274 597	325 907
materiały i wyroby tekstylne, obuwie	41 840	35 481	35 992	54 153	38 981	30 886,5	40 779,8	56 674	78 998
metale, kamienie szlachetne i wyroby z nich	1 200 698	896 221	643 280	1 149 139	1 048 810	669 120,3	1 166 227	1 713 748	2 221 599
maszyny, urządzenia i środki transportu	935 355	791 211	591 835	830 627	1 023 793	1 080 940	1 289 600	1 876 427	2 236 213
pozostałe	44 233,8	24 287	27 294	55 839	81 193	67 357	81 747,05	113 476	92 147

Źródło: С.І. Пирожков (i in.), Українсько-російські відносини: економічний аспект, Національний інститут українсько-російських відносин, Київ 1998, www.niurr.gov.ua; С.І. Пирожков, А.І. Сухоруков (red.), Експортний потенціал України на російському векторі: стан і прогноз, Національний інститут українсько-російських відносин, Київ 1998, rozdz. II, www.niurr.gov.ua; С.І. Пирожков (i in.), Україна-Росія: проблеми економічної взаємодії, Національний інститут українсько-російських відносин, Київ, 2000, www.niurr.gov.ua; А. Жаліло (red.), Конкурентоспроможність економіки України в умовах глобалізації, Національний інститут стратегічних досліджень, Київ 2005; V. Astrov, Z. Lukas, J. Pöschl, The Ukrainian Economy between Russia and the Enlarged EU: Consequences for Trade and Investment, „WIIW Current Analyses and Country Profiles” [The Vienna Institute for International Economic Studies], marzec 2006, nr 23.

Załącznik 8
Struktura eksportu Rosji
w latach 1997–2005
(w tys. dol.)

Towar	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
produkty rolno-spożywcze	48 328	101 814	58 336	96 151	142 503	133 826,8	349 856,7	286 625	443 783
produkty mineralne (w tym surowce energetyczne)	5 503 025	5 312 043	4 156 087	3 950 149	3 566 787	4 142 006	5 641 143	7 935 867	7 501 057
produkty przemysłu chemicznego, kauczuk	423 031	341 187	291 612	355 827	375 408	380 975,3	518 689,5	729 575	1 004 717
skóry i futra oraz wyroby z nich	5550	5068	3593	4429	3555	2903,36	3169,831	4483	3980
drewno, wyroby z drewna, celulozy i papieru	135 444	133 654	127 246	136 187	203 928	180 824,9	179 057	248 465	318 086
materiały i wyroby tekstylne, obuwie	42 902	46 851	46 418	72 592	71 208	85 195,47	77 888,3	84 087	99 591
metale, kamienie szlachetne i wyroby z nich	325 889	291 344	213 005	319 183	394 529	448 296,9	612 641,3	947 345	1 357 329
maszyny, urządzenia i środki transportu	1 033 228	814 149	680 666	869 525	1 008 526	912 108,7	1 234 853	1 822 408	2 033 951
pozostałe	40 918	18 184	13 493	20 872	47 035	31 392,58	34 242,1	69 045	74 440

Źródło: Jak wyżej.

Załącznik 9

Struktura wymiany ukraińsko-rosyjskiej w perspektywie międzynarodowej (2005)

Grupa towarów	Ukraiński eksport do Rosji (tys. dol.)	% całości ukraińskiego eksportu danego produktu	% całości rosyjskiego importu danego produktu	% ukraińskiego eksportu do Rosji	Rosyjski eksport na Ukrainę (tys. dol.)	% całości rosyjskiego eksportu danego produktu	% całości ukraińskiego importu danego produktu	% rosyjskiego eksportu na Ukrainę
produkty rolno-spożywcze	1 383 203	32,12	7,94	18,47	443 783	9,78	16,53	3,46
produkty mineralne	399 178	8,48	13,22	5,33	7 501 057	4,81	64,84	58,41
w tym surowce energetyczne i produkty ropopochodne	150 294,8	4,49	12,2	2,01	7 298 078	4,77	68,45	56,83
produkty przemysłu chemicznego, kauczuk	750 382	21,05	4,61	10,02	1 004 717	7,00	19,95	7,82
skóry i futra oraz wyroby z nich	2476	1,17	0,90	0,03	3980	1,21	3,58	0,03
drewno, wyroby z drewna, celulozy i papieru	325 907	32,98	9,94	4,35	318 086	3,83	26,42	2,48
materiały i wyroby tekstylne, obuwie	78 998	6,37	2,18	1,05	99 591	10,66	4,52	0,78
metale i wyroby z nich	2 221 599	15,70	29,04	29,66	1 357 329	3,32	50,40	10,57
maszyny, urządzenia i środki transportu	2 236 213	48,20	5,15	29,86	2 033 951	15,06	20,20	15,84
pozostałe	92 147	19,19	0,21	1,23	74 441	2,95	12,98	0,58

Źródło: Державний комітет статистики України, www.ukrstat.gov.ua; Федеральная служба государственной статистики, www.gks.ru. Wielkość wymiany według danych ukraińskich.