



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 103 (1215), 10 września 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk
Piotr Kościński • Roderick Parkes • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Mieć czy być: unijne sankcje wobec Rosji jako dylemat V4

Dariusz Kałan

Kryzys na wschodzie Ukrainy nie zmienił percepcji Czech, Słowacji i Węgier, które swoje relacje z Rosją nadal definiują głównie przez pryzmat współpracy gospodarczo-energetycznej, a nie „twardego bezpieczeństwa”. Dlatego też ze względu na spodziewane straty finansowe i polityczne kraje te z dużą ostrożnością podchodzą do zaostrzania unijnych sankcji wobec Moskwy. Z jednej strony wynika to z uzasadnionej obawy, że z powodu bliskich stosunków handlowych z Rosją jej kontrsankcje najbardziej uderzą właśnie we wschodnią flankę Unii Europejskiej. Z drugiej strony jednak świadczy to o krótkowzroczności środkowoeuropejskich elit, które zdają się nie dostrzegać wagi konfliktu ukraińsko-rosyjskiego i związanego z nim bezpośredniego zagrożenia dla bezpieczeństwa regionu.

Chociaż rosyjskie embargo na mięso, ryby, owoce, warzywa i nabiał z Unii Europejskiej przyniosło Czechom, Słowacji i Węgrom pewne szkody finansowe, nie są to koszty istotne w skali całej gospodarki, ponieważ żadne z tych państw nie należy do głównych sprzedawców towarów i surowców rolno-spożywczych (ten segment składa się na odpowiednio 1,4%, 0,9% i 7% ich całego eksportu do Rosji). Kontrsankcje uderzają przede wszystkim w małe i średnie przedsiębiorstwa prywatne (w niewielkim stopniu dotyczą Agrofert, giganta żywnościowego na rynku czeskim i słowackim, który nie prowadzi intensywnej działalności w Rosji), nierzadko, jak w przypadku Słowacji, z dominującym kapitałem zagranicznym. Długoterminowym skutkiem gospodarczym może być jedynie czasowa destabilizacja rynku krajowego – gdyż nadwyżki towaru przeznaczonego na eksport będą sprzedawane po obniżonych cenach w kraju – jak również stopniowe ograniczanie importu, np. Słowacja już zapowiedziała surowsze kontrole żywności sprowadzanej z zagranicy. Jednakże obecna polityka trzech krajów V4, które mocno krytykowały zaostrzanie sankcji UE wobec Rosji, ma raczej charakter prewencyjny: jej celem jest niedopuszczenie do eskalacji unijno-rosyjskiej wojny handlowej, której skutkiem mogłoby być zamrożenie eksportu produktów przemysłowych lub długotrwałe wstrzymanie importu surowców energetycznych. Dopiero to przyniosłoby gospodarkom tych państw niebagatelne straty.

Ekonomizacja relacji z Rosją. Wypowiedź premiera Węgier, Viktora Orbána, o tym, że Rosja jest traktowana przez Budapeszt przede wszystkim jako wyzwanie ekonomiczne, a nie związane z „twardym bezpieczeństwem”, wydaje się reprezentatywna także dla dwu innych krajów Grupy Wyszehradzkiej (V4) – Czech i Słowacji. Po pierwsze ma to związek z prężnym rozwojem relacji handlowych: w latach 2009–2013 nastąpił skokowy wzrost sprzedaży towarów i usług do Rosji: o 25% (Węgry), 80% (Słowacja), a nawet ponad 130% (Czechy). Szczególnie bolesne dla wydolności trzech gospodarek okazałoby się – zapowiadane od dawna przez Moskwę – wstrzymanie zakupu aut, artykułów motoryzacyjnych, maszyn elektrycznych i produktów podwójnego zastosowania. Cały ten segment obejmuje ponad 80% eksportu Czech, Słowacji i Węgier do Rosji (w Polsce – niecałe 40%). W trzech stolicach zwracano też uwagę na możliwość destabilizacji krajowego sektora finansowego i bankowego po ewentualnym rozszerzeniu lipcowych sankcji wobec wybranych banków na rosyjski państwowy Sberbank, którego spółki córki są obecne w tych państwach. Jednakże, chociaż lokalne filie Sberbanku w ostatnich latach dynamicznie się rozwijają, nie wywalczyły jeszcze wystarczająco silnej pozycji, aby ich kłopoty znacząco wpłynęły na kondycję całego sektora bankowego.

Po drugie ekonomizacja stosunków dwustronnych znajduje uzasadnienie w uzależnieniu całego regionu od rosyjskiego gazu ziemnego i ropy naftowej (w przypadku Słowacji sięgającym prawie 100%)¹. Co więcej, Moskwa jest także czasem postrzegana jako główny partner w rozwiązywaniu problemów w krajowej energetyce. Tak jest w przypadku Węgier, które w tym roku bez przetargu powierzyły rosyjskiej spółce Rosatom rozbudowę elektrowni jądrowej w Paks, zapewniły o gotowości do przyspieszenia budowy węgierskiego odcinka gazociągu South Stream oraz rozpoczęły rozmowy w sprawie przedłużenia wygasającego w 2015 r. kontraktu gazowego. Czechy i Słowacja prowadzą tu bardziej asertywną politykę: Praga anulowała przetarg na rozbudowę elektrowni jądrowej w Temelinie, w który także zaangażowany był Rosatom, a Bratysława blokuje sprzedaż Rosjanom spółki Slovenské elektrárne. Jednakże zależność energetyczna bywa wykorzystywana przez Moskwę jako instrument nacisku. Wydaje się, że intensyfikacja kontaktów energetycznych z Węgrami, a także zakończenie trwających ponad rok negocjacji rosyjsko-słowackich w sprawie obniżki cen za gaz nieprzypadkowo miały miejsce w pierwszej połowie br., w czasie wzmocnienia działań Rosjan na Ukrainie. Reakcja zarówno Budapesztu, jak i Bratysławy na aneksję Krymu i interwencję rosyjską w Donbasie była bardzo zachowawcza.

„Do-nothing policy” à la Wyszehrad. Ze względu na stopień zależności surowcowej oraz promowany szczególnie przez wielki biznes prymat wzmacniania dynamiki kontaktów gospodarczych, trzy kraje V4 – pomimo różnic w bieżących agendach politycznych, doświadczeniach historycznych czy nastrojach społecznych² – wybrały w istocie podobną strategię wobec Moskwy. Z jednej strony objawia się ona w retorycznych potępieniach aktywności Rosjan na południowym wschodzie Ukrainy, z drugiej – w intensywnych zabiegach o utrzymanie dotychczasowego poziomu współpracy gospodarczej i zgłaszaniu wątpliwości co do tych projektów, które mogłyby doprowadzić do jej osłabienia. Czechy, Słowację i Węgry łączy bowiem przekonanie, że Rosja to najważniejszy partner na wschodzie i jako taka nie powinna być izolowana, a wszystkie kwestie sporne, bez względu na skalę akcji inspirowanych lub przeprowadzanych bezpośrednio przez nią na Ukrainie, należy rozwiązywać przez dialog dyplomatyczny. Tezie o niealienowaniu Moskwy konsekwentnie towarzyszy dogmat o nieingerowaniu w jej sprawy wewnętrzne, w tym w kwestie demokracji i praw człowieka (widoczne nawet w polityce Czech, które tradycyjnie przywiązują największą wagę do demokratyzacji). Upatrywanie większego niebezpieczeństwa w możliwym pogorszeniu wymiany handlowej z Moskwą niż w jej agresywnym postępowaniu w sąsiedztwie UE w praktyce przybiera formę biernego akceptowania istniejącego *status quo* i niezgłaszania własnych inicjatyw („do-nothing policy”).

Takie pasywne podejście ma jednak i drugą stronę: w obawie przed marginalizacją pozycji w UE Czechy, Słowacja i Węgry mogą uczestniczyć w rozwiązaniach opracowanych w ramach Wspólnoty (lub je milcząco aprobować), jeśli są one autoryzowane przez większość krajów unijnych i w minimalnym stopniu szkodzą ich dialogowi gospodarczemu z Rosją. Pod presją Brukseli Bratysława i Budapeszt uruchomiły już biegnące przez ich terytorium łączniki rewersowe, przesyłające gaz z UE w celu zaspokojenia tymczasowych potrzeb zachodniej Ukrainy. Czechy i Słowacja, chociaż wykluczyły możliwość zwiększenia liczby wojsk NATO na swoim terytorium, poparły wzmacnianie Sojuszu w Polsce i krajach bałtyckich. Wraz z Węgrami zmieniają też nastawienie do reformy własnych sił zbrojnych: pierwszą oznaką jest zapowiedź zwiększenia w ciągu sześciu lat dramatycznie niskich budżetów ministerstw obrony (do poziomu 1,4–1,6% PKB). Mimo to trudno się spodziewać, aby te działania wpłynęły na trwałą modyfikację ich polityki wobec Rosji, która zapewne nadal będzie podporządkowana interesom handlowym i inwestycyjnym. Publiczne wypowiedzi liderów V4 o „bezsstronności” wobec kryzysu na Ukrainie (Viktor Orbán), „niepotrzebnych i szkodliwych sankcjach” (Robert Fico) czy „wojnie domowej między grupami obywateli ukraińskich” (Miloš Zeman) – nawet jeśli nie zawsze odzwierciedlają w pełni stanowisko rządów – świadczą o tym, że środkowoeuropejskie elity nie doceniają wagi konfliktu ukraińsko-rosyjskiego i związanego z nim bezpośredniego zagrożenia dla własnego regionu.

Co dalej z Grupą Wyszehradzką? Kryzys ukraiński ujawnił ograniczenia we współpracy V4, która sprawdza się jako forum konsultacyjne przed szczytami UE, instrument wsparcia finansowego (via Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki), a nawet inicjator ambitnych planów energetycznych (korytarze energetyczne północ-południe). Jednakże Grupa zawsze miała problemy z wypracowaniem wspólnego stanowiska w kwestiach strategicznych; wcześniej członkowie V4 nie potrafili zbudować bloku w sprawie m.in. wojny w Gruzji w 2008 r. czy instalacji amerykańskiego systemu obrony antybalistycznej. Konflikt na południowym wschodzie Ukrainy jest wyjątkowy, bo od niego zależy stabilność i bezpieczeństwo sąsiada V4, a więc pośrednio także Europy Środkowej. Mimo iż stworzenie jednolitej agendy wobec kryzysu wydaje się trudne przy obecnej koniunkturze politycznej, Grupa nadal może usprawniać koordynację działań i reakcji na rosyjskie kontrsankcje. Kraje V4, ze względu na ich coraz większe zainteresowanie kierunkiem azjatyckim, mogłyby opracować plan pomocy przedsiębiorcom przy szukaniu nowych terenów eksportowych lub przekwalifikowaniu pracowników branż dotkniętych sankcjami. Osobnym wyzwaniem jest wsparcie militarne i sprzedaż broni Ukrainie, o czym – w ramach indywidualnych polityk państw członkowskich – mówił niedawno sekretarz generalny NATO. Niezależnie od tego Polska, jako największy kraj V4, powinna już teraz rozpocząć przygotowania do reformy Grupy, uwzględniającej jej większe zinstytucjonalizowanie na wzór Rady Nordyckiej. Warszawie musi też zależeć na wzmacnianiu formuły V4+ (Wyszehrad Plus), gdyż bardziej zdecydowane i bliskie Polsce stanowiska w sprawie sytuacji na Ukrainie takich krajów jak Litwa czy Rumunia dobrze zrównoważyłyby powściągliwość Czech, Słowacji i Węgier.

¹ J. Ćwiek-Karpowicz, D. Kałan (red.), *North-South Gas Corridor: Geopolitical Breakthrough in Central Europe*, PISM Report, December 2013.

² D. Kałan, *East of Centre: Can the Visegrad Group Speak with One Voice on Eastern Policy?*, “PISM Policy Paper”, no. 5 (53), February 2013.