



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 38 (1480), 19 kwietnia 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dynier • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Blokada handlowa Donbasu wyzwaniem dla ukraińskich władz

Daniel Szeligowski

Usankcjonowanie handlowej blokady okupowanych przez Rosję terenów obwodów donieckiego i ługańskiego stanowi doraźne działanie ukraińskiego prezydenta. Wprawdzie oddała ryzyko destabilizacji politycznej na Ukrainie, ale nie rozwiązuje problemu braku spójnej polityki państwa wobec tej części Donbasu. Blokada jest wyzwaniem dla bezpieczeństwa energetycznego Ukrainy. Polska dysponuje instrumentami, za pomocą których może wesprzeć modernizację ukraińskiego sektora energetycznego.

Blokada Donbasu. 15 marca br. prezydent Ukrainy Petro Poroszenko zatwierdził decyzję Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony o ustanowieniu tymczasowego zakazu przepływu towarów przez linię rozgraniczenia w obwodach donieckim i ługańskim (oddziela ona tereny znajdujące się pod kontrolą ukraińskiego rządu od terenów okupowanych przez nieregularne rosyjskie oddziały zbrojne – tzw. separatystów). Blokada dotyczy transportu drogowego i kolejowego, z wyłączeniem niewielkiej ilości towarów przewożonych na użytek własny oraz dóbr humanitarnych. Oficjalnym powodem jej wprowadzenia było zaostrzenie walk w Donbasie i przejęcie na początku marca br. przez tzw. separatystów przedsiębiorstw ukraińskich na terenach okupowanych. Ukraińskie władze uzależniają zniesienie blokady od realizacji dwóch pierwszych punktów tzw. drugiego porozumienia z Mińska z lutego 2015 r. (pełne wstrzymanie wymiany ognia i wycofanie ciężkiego uzbrojenia), jak również od powrotu przejętych przedsiębiorstw pod kontrolę ukraińskich właścicieli.

Niezależnie od oficjalnych powodów, decyzja Poroszenki była motywowana dążeniem do zapobieżenia wybuchowi kryzysu politycznego na Ukrainie. Pod koniec stycznia br., bez porozumienia z władzami państwa, weterani tzw. operacji antyterrorystycznej ATO (byli uczestnicy wojny z Rosją w Donbasie) rozpoczęli własną, nielegalną blokadę handlową terenów okupowanych. Deklarowanym celem było zmuszenie tzw. separatystów do uwolnienia przetrzymywanych ukraińskich jeńców. 13 marca br. Służba Bezpieczeństwa Ukrainy (SBU) zlikwidowała jeden z punktów blokady, co doprowadziło do wybuchu protestów społecznych w nocy z 13 na 14 marca. W rezultacie z żądaniem wstrzymania handlu z terytoriami okupowanymi zwróciły się do Poroszenki m.in. władze lokalne kilku zachodnich obwodów Ukrainy (niektóre wyraziły swoje poparcie dla blokady już w połowie lutego). W obawie przed dalszym wzrostem napięcia Poroszenko, który pozostaje stanowczym krytykiem wprowadzenia blokady, dzień później ją usankcjonował.

Decyzję prezydenta Ukrainy negatywnie oceniły Niemcy i Francja, zaangażowane w uregulowanie sytuacji w Donbasie w ramach formatu normandzkiego. Swoje zaniepokojenie wyraziła również UE. Popiera ona kontynuację dotychczasowej polityki ukraińskich władz, polegającej na utrzymywaniu więzów ekonomiczno-społecznych z terytoriami okupowanymi, co w przyszłości miałyby ułatwić ich reintegrację. Za blokadą opowiada się jednak duża część ukraińskiego społeczeństwa. W sondażu Centrum Razumkova z listopada 2016 r. aż 44% zapytanych Ukraińców przyznało, że w hipotetycznym referendum

zagłosowałyby za pełną izolacją terenów, nad którymi rząd nie sprawuje kontroli (23% wybrałoby nadanie tym terenom specjalnego statusu).

Konsekwencje blokady. Blokada oznacza duże straty dla ukraińskiej gospodarki. Według prognoz Narodowego Banku Ukrainy (NBU) tempo wzrostu gospodarczego z powodu blokady spadnie w tym roku o 1,3 pkt proc. i wyniesie ok. 1,9%. Uderzy ona przede wszystkim w sektor metalurgiczny, który odpowiada za ok. 25% ukraińskiego eksportu. Spadek dochodów z tego tytułu wpłynie na pogłębienie deficytu na rachunku bieżącym Ukrainy. Może też oznaczać dalsze osłabienie hrywny i obniżenie poziomu rezerw walutowych (NBU zapowiedział wolniejsze ich gromadzenie). Tym samym ukraiński rząd będzie zmuszony kontynuować reformy umożliwiające mu pozyskanie kolejnych transz kredytu z MFW.

Blokada będzie też wyzwaniem dla bezpieczeństwa energetycznego Ukrainy, która wykorzystuje każdego roku ponad 9 mln ton antracytu (ok. 1/3 całkowitego zużycia węgla) pozyskiwanego głównie z terytoriów okupowanych. Do końca roku powinna zakupić jeszcze dodatkowe 5 mln ton antracytu. Łączne zapasy surowca w dniu ogłoszenia blokady pokrywały zapotrzebowanie elektrociepłowni jedynie na 28–60 dni. Minister energii i przemysłu węglowego Ihor Nasalyk wykluczył import antracytu z Rosji, chociaż Ukraina kupowała go tam w ograniczonych ilościach na początku br. Brakujące zapasy zakupione zostaną najprawdopodobniej w RPA i USA, przy czym pierwsza dostawa dotrze najwcześniej w maju. Do tego czasu zostanie utrzymany stan wyjątkowy w sektorze energetycznym, wprowadzony w połowie lutego br.

Wymiar polityczny. Na tle blokady doszło do ponownego zaostrzenia konfliktu między prezydentem Poroszenką a merem Lwowa Andrijem Sadowym, który postrzegany jest jako jeden z potencjalnych konkurentów obecnego szefa państwa w wyborach prezydenckich w 2019 r. Partia Sadowego, Samopomoc, poparła nielegalną blokadę weteranów ATO, a jednym z jej organizatorów był deputowany Samopomocy, Semen Semenczenko. Samopomoc domaga się też przyjęcia ustawy, która oficjalnie uzna tereny znajdujące się poza kontrolą ukraińskiego rządu za terytoria okupowane przez Rosję. Dotychczas ukraińska władza unikała tego stwierdzenia, mówiąc o sprawowaniu przez FR efektywnej kontroli nad częścią obwodów donieckiego i ługańskiego. Projekt odpowiedniej ustawy został zarejestrowany w Radzie Najwyższej jeszcze w lipcu 2015 r.

Poroszenko krytykuje inicjatywę Samopomocy, podkreślając, że zamknie ona drogę do ewentualnej reintegracji terenów okupowanych. Zapowiada przygotowanie własnego projektu ustawy o odnowieniu integralności terytorialnej Ukrainy. Jednocześnie oskarża ugrupowanie Sadowego o działanie na szkodę państwa. Zdaniem Poroszenki Samopomoc była inicjatorem blokady, którą władze pod presją społeczną musiały zaakceptować. W najbliższym czasie prezydent utrzyma agresywną retorykę wobec Sadowego, nadal będzie też wywierał presję na niego i jego partię. Potwierdza to wypowiedź powiązanego z Poroszenką prokuratora generalnego Jurija Łucenki, który w wywiadzie telewizyjnym stwierdził, że Sadowy może zostać pociągnięty do odpowiedzialności karnej w związku z pożarem na jednym z wysypisk śmieci niedaleko Lwowa (podczas akcji gaśniczej w maju 2016 r. śmierć poniosło trzech strażaków).

Perspektywy. Decyzja Petra Poroszenki o usankcjonowaniu blokady Donbasu chwilowo oddała ryzyko destabilizacji politycznej na Ukrainie. Wciąż brakuje jednak spójnej polityki ukraińskich władz wobec terenów okupowanych przez Rosję. Poroszenko zapowiedział podjęcie działań na rzecz jej wypracowania. Będzie musiał uwzględnić sprzeczne oczekiwania ukraińskiego społeczeństwa, które w dużej mierze popiera izolację terenów okupowanych, oraz partnerów zagranicznych domagających się od Ukrainy zachowania kontaktów społeczno-ekonomicznych z tymi terytoriami. W obawie przed dalszym spadkiem poparcia społecznego Poroszenko będzie zapewne skłaniał się ku pierwszemu rozwiązaniu (izolacji). Może to jednak grozić zmniejszeniem poparcia dla Ukrainy ze strony Niemiec i Francji, które taką decyzję będą uważać za przeszkodę w uregulowaniu sytuacji w Donbasie w oparciu o porozumienia mińskie.

Takie uregulowanie nie powinno wpływać negatywnie na stabilność wewnętrzną Ukrainy, czym grożą próby zalegalizowania władzy tzw. separatystów na terenach okupowanych. Dąży do tego Rosja, która chce wymusić na ukraińskich władzach przeprowadzenie wyborów lokalnych na tych terytoriach. Ze względu na stanowisko Rosji wdrożenie porozumień mińskich jest obecnie niemożliwe. Mimo że utrzymuje ona w Donbasie własne oddziały zbrojne, stara się uzyskać status mediatora, co pozwoli jej wpływać na ukraińską politykę. Zamiast naciskać na Ukrainę w sprawie wypełnienia porozumień niezależnie od działań Rosji, UE powinna zwiększyć wysiłki w celu wzmocnienia ukraińskiego państwa.

Jednocześnie, z uwagi na problemy Ukrainy, rząd RP mógłby rozważyć ponowienie propozycji pomocy przy modernizacji sektora energetycznego, złożonej w 2015 r. (wówczas, w ramach kredytu wiążanego o wartości 100 mln euro, strona ukraińska zdecydowała o przeznaczeniu większości środków na modernizację infrastruktury transgranicznej). Istotne będzie przystosowanie bloków węglowych wykorzystujących antracyt do spalania węgla o niższej wartości energetycznej. Wydobywa się go m.in. w zachodnich obwodach tego państwa, może być też importowany z Polski.