



# BIULETYN

Nr 83 (1195), 27 czerwca 2014 © PISM

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

## Trzy sprawdziany dla umowy stowarzyszeniowej między UE a Mołdawią

Stanislav Secrieru, Anita Sobják

27 czerwca br. Mołdawia podpisała umowę stowarzyszeniową z Unią Europejską. Jej wdrożeniu zagrażają jednak trzy czynniki: naciski ze strony Rosji, wyniki rozpisanych na listopad wyborów parlamentarnych i odmowa spełnienia warunków umowy przez Tyraspol. Aby pomóc koalicji proeuropejskiej w Kiszyniowie w sprostaniu tym wyzwaniom, Unia powinna dalej intensywnie wspierać politycznie Mołdawię, a także pomóc gospodarce tego kraju szybko dostosować się do wymogów umowy o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu (DCFTA). Bruksela i Kiszyniów powinny również wypracować elastyczną formułę pozwalającą Naddniestrzu na udział w DCFTA.

**Niechęć Rosji do umowy stowarzyszeniowej.** Rosyjscy przywódcy polityczni ostrzegali przed możliwym „ukaraniem” Mołdawii po podpisaniu umowy stowarzyszeniowej. Działania Moskwy mogłyby mieć trzy cele: zwiększenie kosztów wdrożenia umowy, spowolnienie wzrostu gospodarczego Mołdawii (rząd już zmniejszył prognozy wzrostu na 2014 r. z 4% PKB do 3,5%) oraz wpłynięcie na wyniki wyborów parlamentarnych zaplanowanych na 30 listopada br.

Rosja może m.in. wprowadzić zakaz importu warzyw i owoców z Mołdawii albo bariery taryfowe na te produkty. Tymczasem ok. 90% eksportu jabłek, śliwek i winogron z tego kraju trafia na rynek rosyjski. Takie utrudnienia w handlu mogą mieć skutki społeczne i gospodarcze, gdyż rolnictwo i przemysł rolny zatrudniają 27% siły roboczej Mołdawii i wytwarzają 18% PKB kraju.

Rosja może także ograniczyć dostęp do swojego rynku pracy, gdzie obecnie zatrudnionych jest ok. 300 tys. Mołdawian. W 2013 r. odmówiła wjazdu ponad 21 tys. mołdawskich pracowników, a od stycznia br. liczba ta wzrosła o kolejne 6 tys. Może również wprowadzić utrudnienia dla Mołdawian podróżujących do Rosji. Od maja br. rosyjskie władze lotnicze, bez żadnego wyjaśnienia, odmawiają prawa przelotu dużym samolotom pasażerskim linii Air Moldova do Moskwy i Petersburga. Zakłócone mogą być też przelewy środków finansowych z Rosji do Mołdawii. Przekazy z zagranicy stanowiły w 2013 r. 24% PKB Mołdawii, a 68% z nich pochodziło z Rosji.

Rosyjskie restrykcje nałożone na Mołdawię mogą skutkować niezadowoleniem społecznym oraz spadkiem wzrostu gospodarczego, a przez to zmniejszyć szanse obecnej proeuropejskiej koalicji rządowej w nadchodzących wyborach. Poza ingerencją gospodarczą, Rosja może także podsycać nastroje separatystyczne w Naddniestrzu i w regionie autonomicznym Gagauzji<sup>1</sup>, aby zdestabilizować wewnętrzną sytuację polityczną w Mołdawii i odwrócić uwagę rządu od wdrożenia umowy stowarzyszeniowej z UE.

**Kształtowanie woli politycznej na kolejne cztery lata.** Choć umowa stowarzyszeniowa wejdzie w życie w październiku br., decydujące dla tempa jej wdrażania będą wyniki wyborów parlamentarnych. W zależności od nich może dojść albo do przyspieszenia integracji europejskiej, albo do jej stagnacji. Według sondaży opinii publicznej do parlamentu wejdą cztery ugrupowania: Partia Komunistów (PK), Partia Liberalno-Demokratyczna (PLD), Partia Demokratyczna (PD) oraz Partia Liberalna (PL). Do tej pory sondaże wskazują na przewagę obecnej koalicji proeuropejskiej, przy czym według badania przeprowadzonego przez Instytut Polityki Publicznej w Kiszyniowie znacznie spadło poparcie dla PK (do niedawna opowiadającej się za wejściem Mołdawii do Unii Celnej Rosji, Białorusi

<sup>1</sup> A. Sobják, „Czy Naddniestrze będzie drugim Krymem?”, *Biuletyn PISM*, nr 44 (1156), 11 kwietnia 2014 r.

i Kazachstanu) – z 34,3% w listopadzie ub.r. do 24,3% w kwietniu br. Natomiast partie proeuropejskie (PLD, PD i PL) są obecnie popierane przez 30,3% wyborców.

Jednakże to poparcie może szybko zmaleć w wyniku nacisków gospodarczych ze strony Rosji, skutecznej kampanii wyborczej opozycji (polegającej na obwinianiu rządu za ewentualne trudności gospodarcze) oraz sporów wewnątrz koalicji. Nawet w przypadku dobrych wyników wyborczych PLD, PD i PL ponowne stworzenie przez nie koalicji proeuropejskiej nie jest pewne. Wśród komunistów trwają spory. Partia ta złagodziła swą antyeuropejską retorykę i staje się coraz bardziej atrakcyjnym partnerem koalicyjnym dla mniejszej, centrolewicowej PD. Rosja jeszcze w 2010 r. usilnie dążyła do tego, by w Mołdawii powstała centrolewicowa koalicja, więc rząd komunistów i demokratów przyjąłby zapewne bardzo pozytywnie. Otwarte pozostanie więc na razie pytanie, czy po wyborach wciąż będzie wola polityczna wdrożenia umowy stowarzyszeniowej.

**Wdrażanie DCFTA w podzielonym kraju.** DCFTA mogłaby przynieść Naddniestrzu duże korzyści. Dzięki zniesieniu barier handlowych pozwoliłaby nie tylko na utrzymanie, ale i zwiększenie eksportu na rynki unijne. Ma to zasadnicze znaczenie dla gospodarki tak zależnej od handlu zagranicznego jak naddniestrzańska: połowa eksportu tego regionu jest przeznaczona na rynek UE (głównie do Rumunii, Włoch, Niemiec i Polski), a ok. 30% do prawobrzeżnej części Mołdawii (w statystykach Tyraspolu też określanej jako zagranica). Są to produkty, które trudno byłoby przekierować na nasycone rynki rosyjskie. DCFTA pomogłaby także urozmaicić eksport regionu, gdyż w tej chwili jego 80% dotyczy trzech sektorów (wyroby metalowe, energetyczne i przemysłu lekkiego, przede wszystkim tkaniny) i pochodzi z kilku dużych zakładów przemysłowych. Ponadto zwiększone dochody z bezcłowego eksportu umożliwiłyby inwestycje konieczne do modernizacji gospodarki.

Jednakże nawet jeśli DCFTA mogłaby być korzystna gospodarczo dla Naddniestrza, z politycznego punktu widzenia umowa nie będzie dla niego dostępna, dopóki sprzeciwia się jej Rosja. Poza tym wdrożenie DCFTA pociągałoby za sobą pewne koszty. Oprócz zbliżenia w sensie prawnym – którego koszty poniosłaby UE – wymagałoby od Tyraspolu także rezygnacji z pośredniej pomocy finansowej Rosji w formie dostaw gazu za bardzo korzystną cenę. Konkurencyjność naddniestrzańskich towarów za granicą polega w dużej mierze właśnie na taniej energii używanej do ich produkcji.

Brak konsensusu wśród elity politycznej, rozłam między interesami przedsiębiorstw i klasy politycznej oraz naciski Rosji powodują, że polityka Tyraspolu jest nieprzewidywalna. Najprawdopodobniej naddniestrzańskie władze utrzymają sprzeciw wobec DCFTA. Równolegle spróbują też zapewne ubiegać się o przedłużenie unijnych preferencji handlowych (ATP) po 2015 r. Pozostaje pytanie, jak Unia powinna na to zareagować. Jeżeli począwszy od 2016 r. Naddniestrze nie zacznie wdrażać DCFTA, to zamiast ATP Unia może zastosować wobec regionu klauzulę największego uprzywilejowania. To by oznaczało m.in. wprowadzenie na nowo tariff celnych, co skutkowałoby spadkiem naddniestrzańskiego PKB o 5,2%. Istnieje też możliwość, że UE pozwoli separatystycznemu regionowi selektywnie wdrażać DCFTA, a naddniestrzańskie firmy będą dalej korzystać z preferencji handlowych w przypadku eksportu do Unii na podstawie zaświadczeń potwierdzających ich rejestrację w Kiszyniowie.

**Rekomendacje.** Aby wesprzeć koalicję proeuropejską w obliczu licznych wyzwań, Unia powinna kontynuować wsparcie polityczne i dyplomatyczne dla Mołdawii poprzez częste wizyty na wysokim szczeblu oraz współpracować z rządem w Kiszyniowie w przedstawianiu obywatelom konkretnych korzyści wynikających z dostępu do funduszy europejskich. Przed wyborami należy przeprowadzić długoterminowe misje obserwacyjne, by możliwa była obiektywna ocena przebiegu wyborów, a także międzynarodowa legitymizacja ich wyników, w razie gdyby zaaranżowano protesty w celu ich zdyskredytowania. Obserwatorzy powinni poświęcić szczególną uwagę Autonomii Gagauskiej, gdzie niektórzy politycy zagrozili bojkotem wyborów, by ograniczyć wiarygodność przyszłego parlamentu.

Unia zobowiązała się do podwyższenia kwot importowych na owoce z Mołdawii w celu złagodzenia ewentualnych efektów ograniczeń handlowych nałożonych przez Rosję. Jednak w krótkim okresie mołdawscy rolnicy nie będą mogli odnosić pełnych korzyści z DCFTA bez znacznych inwestycji w sprzęt (np. instalacje do kalibracji i sortowania owoców). Unia może odegrać ważną rolę w zwiększeniu konkurencyjności mołdawskiego rolnictwa dzięki instytucjom finansowym, takim jak Europejski Bank Inwestycyjny. Kraje członkowskie mające za sobą udane reformy sektora rolniczego, np. Polska, mogą przekazać Mołdawii swoje doświadczenia i wiedzę. Choć nie uda się szybko wyeliminować strukturalnego uzależnienia kraju od przekazów od migrantów zarobkowych, po 2015 r. należy utrzymać i zwiększyć unijne fundusze w ramach PARE I+I, przeznaczone do inwestowania tych środków w małe i średnie przedsiębiorstwa. Program ten oferuje ciekawą perspektywę powrotu do kraju dla Mołdawian pracujących w Rosji lub w UE.

Naddniestrze – pozbawione profitów z ATP – może się jeszcze bardziej uzależnić od rosyjskiej pomocy finansowej. W takich warunkach najmniej szkodliwym rozwiązaniem zarówno dla Unii, jak i dla Mołdawii będzie tymczasowa zgoda UE na częściowe wdrożenie DCFTA przez Tyraspol. Zezwolenie firmom w separatystycznym regionie na dalszy – a dzięki DCFTA nawet zwiększony – handel z Unią z czasem wpłynie również na stanowisko elit politycznych regionu. Do takiego kompromisu potrzebne będzie utworzenie systemu zachęt dla przedsiębiorstw naddniestrzańskich, aby wprowadziły unijne standardy. Ważna jest także ścisła kontrola wszystkich produktów eksportowanych z regionu (szczególnie na naddniestrzańskiej części granicy Mołdawii z Ukrainą), umożliwiająca sprawdzenie, czy poprawnie stosuje się reguły pochodzenia.