

## EURAZIJOS SĄJUNGA AR EUROPOS SĄJUNGA? DILEMA RYTŲ PARTNERYSTĖS ŠALIMS<sup>1</sup>

*RAMŪNAS VILPIŠAUSKAS*

Straipsnyje analizuojama Eurazijos muitų sąjunga, jos kūrimo motyvai, poveikis ir jos narių perspektyvos glaudžiau integruotis, kuriant Eurazijos ekonominę sąjungą. Teigiama, kad Eurazijos muitų sąjungos kūrimas yra pagrįstas daugiausia Rusijos taikomos prekybos politikos priemonių perkėlimu kitoms sąjungos šalims. Tikėtina, jog šis darinys veikiau bus instrumentas jo valstybių narių tikslams pasiekti, o viršvalstybinės institucijos – Eurazijos ekonominė komisija, teismas – veiks kaip valstybių narių, pirmiausia Rusijos patikėtiniai, o ne nepriklausomos institucijos, siekiančios bendrų sąjungos tikslų. Pabrėžiama, kad Eurazijos muitų sąjungos sukūrimas pakeitė situaciją ES Rytų kaimynystėje – sukūrė alternatyvų regioninės integracijos projektą Rytų partnerystės šalims. Šiuo atžvilgiu Eurazijos muitų sąjungą galima vertinti kaip konkuruojančio regionalizmo reiškinių. Ukrainos ar kitos Rytų partnerės, siekiančios įgyvendinti laisvosios prekybos susitarimą su ES, įsijungimas į Eurazijos muitų sąjungą reikštų, jog ES tektų derėtis dėl prekybos liberalizavimo jau nebe su viena šalimi, bet su visa muitų sąjunga, o pasiekti

---

<sup>1</sup> Straipsnis parengtas autoriaus indėlio į Užsienio reikalų ministerijos (URM) užsakytą studiją „Eurazijos sąjunga: iššūkis Europos Sąjungai ir Rytų partnerystės šalims“ pagrindu. Autorius dėkoja už galimybę publikuoti šį tekstą URM bei Rytų Europos studijų centrui.

---

Ramūnas Vilpišauskas – Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto profesorius (el. paštas: Ramunas.Vilpisauskas@tspm.vu.lt).

© Ramūnas Vilpišauskas, 2013

Straipsnis įteiktas redakcijai 2013 m. balandžio 7 d.

Straipsnis pasirašytas spaudai 2013 m. gegužės 21 d.

susitarimai galiotų visoms jos narėms. Tokia perspektyva bent kol kas sunkiai tikėtina, tad Rytų partnerystės šalys turi rinktis tarp dviejų integracijos projektų, o kai kurios (Baltarusija) jau pasirinko Rytų kryptį. Todėl ES turi gerai apgalvoti, kaip, nepablogindama savo reputacijos, galėtų sustiprinti paskatas Rytų partnerėms imtis pertvarkų, būtinų asociacijai ir prekybos liberalizavimui su ES. Šie klausimai ypač aktualūs pirmininkavimą ES Tarybai perimančiai Lietuvai, kurios vienas svarbiausių prioritetų bus ES santykių su Rytų partnerėmis intensyvinimas.

### *Ivadas*

2010 m. pradžioje Rusija, Kazachstanas ir Baltarusija pradėjo kurti Eurazijos muitų sąjungą – viršnacionalinę organizaciją, kurios visos trys narės ėmėsi bendrai formuoti ir įgyvendinti išorės prekybos politiką, suderinti išorės muitus bei panaikinti kliūtis tarpusavio prekybai. Nors šis procesas vyko sunkiai ir nėra visiškai įgyvendintas, 2012 m. buvo paskelbta apie siekį iki 2015 m. sukurti Eurazijos ekonominę sąjungą, kuri būtų panaši į Europos Sąjungos bendrąją rinką (Eurazijos atveju dar vadinama bendra ekonomine erdve). Nors šio regioninės integracijos projekto perspektyvos kelia daug abejonų, yra pagrindo teigti, jog Eurazijos muitų sąjunga tapo pirmuoju praktiškai realizuojamu regioninės integracijos projektu tarp Nepriklausomų Valstybių Sandraugos (NVS) šalių. Pastaruoju metu jam vis daugiau dėmesio skiria ne tik dalyvaujančių šalių, ypač Rusijos, vadovai, bet ir užsienio analitikai.

Daugelis analitikų, vertindami Eurazijos muitų sąjungos ir planuojamos ekonominės sąjungos kūrimo motyvus, akcentuoja politinius ir geopolitinius argumentus. Vieni pabrėžia šio darinio instrumentinę svarbą Rusijos (ir jos partnerių) autoriteto tarptautinėje politikoje didinimui, cituodami V. Putino siekį sukurti „galingą viršvalstybinį darinį“, kuris kalbėtųsi kaip lygus su lygiais su JAV, Kinija ar tokiais regioniniais dariniais kaip ES ir konkuruotų su pastarąja kaip traukos centras Rytų kaimynystės regione<sup>2</sup>. Kitose studijose teigiama, jog

<sup>2</sup> Žr. Halbach U., *Vladimir Putin's Eurasian Union. A New Integration Project for the CIS?* Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Comments, January 2012; Adomeit H.,

pradedant kurti šią regioninę sąjungą nebuvo įvertintas jos ekonominis poveikis, ir iš to daroma išvada, kad šiame procese dominuoja politiniai motyvai, nors kartu pabrėžiama, jog šis procesas yra daug sudėtingesnis nei atrodo daugeliui Vakarų analitikų ir ekonomika jame vaidina svarbų vaidmenį<sup>3</sup>.

Kaip rodo daugelis kitų regioninės integracijos pavyzdžių, įskaitant ir Europos Sąjungą (ES), politiškai ar geopolitiškai motyvuotos iniciatyvos gali turėti ir stiprų ekonominį poveikį, o platesnių politinių tikslų gali būti siekiama ekonominėmis priemonėmis. Tad politinių motyvų svarba nebūtinai reiškia ekonominio poveikio nuvertinimą. Galima prisiminti, kad Baltijos šalys oficialiai pateikė prašymus tapti ES narėmis dar neatlikus jokių detalių narystės ES ekonominių padarinių įvertinimų – jie buvo parengti tik išibėgėjus deryboms dėl narystės ES. Be to, kaip rodo kai kurių euro zonos šalių krizinė būklė, neretai ir po išsamių ekspertinių diskusijų regioninės integracijos projektai gali būti įgyvendinami kitaip, nei siūlo analitikai ar deklaruoja politikos lyderiai, o netinkamas įgyvendinimas gali būti interesų grupių lobizmo, trumpalaikių politinių interesų (perrinkimo motyvų) dominavimo ar nenumatytų išorinės aplinkos pokyčių padariny.

Vis dėlto muitų (ir ekonominė) sąjunga yra įgyvendinama ekonominės politikos derinimo priemonėmis ir daro svarbų ekonominį poveikį, kuris savo ruožtu gali turėti reikšmingų politinių ir geopolitinių padarinių. Todėl, pripažįstant geopolitinių motyvų svarbą, prasminga išsamiau aptarti ir ekonominius Eurazijos muitų sąjungos elementus – pagrindines integracijos priemones, jų (jau matomą ar tikėtiną, jei ateityje bus įgyvendinama ekonominė sąjungos idėja) poveikį bei naudos ir išlaidų pasiskirstymą tarp įvairių veikėjų. Straipsnyje

---

*Putin's "Eurasian Union": Russia's Integration Project and Policies on Post-Soviet Space*, Neighborhood Policy Paper, The Black Sea Trust for Regional Cooperation, a Project of the German Marshall Fund, No. 4, July 2012; Wisniewska I., *The Customs Union of Belarus, Kazakhstan and Russia: A Way to Strengthen Moscow's Position in the Region*, ISPI, No. 146, November 2012.

<sup>3</sup> Shumylo-Tapiola O., *The Eurasian Customs Union: Friend or Foe of the EU?* The Carnegie Papers, October 2012, p. 6.

pirmiausia aptariami ekonominėje literatūroje dažniausiai vertinami tokių regioninės integracijos darinių ekonominiai aspektai, susiję su užsienio prekybos politikos priemonių derinimu. Kitaip sakant, bus remiamasi prielaida, kad Eurazijos muitų sąjungą galima analizuoti tais pačiais analitiniais instrumentais, kaip ir bet kokią kitą muitų sąjungą, ir vertinti prekybos liberalizavimo naudą ar padidintos prekybinės apsaugos priemonių žalą, taip pat išskirti šalis ir grupes, kurioms tenka nauda ar žala<sup>4</sup>. Antras svarbus elementas – išskirti veiksnius, nuo kurių priklauso ne vienkartinis, o ilgalaikis integracijos poveikis (dinaminis efektas). Trečias susijęs klausimas – aptarti ne tik ekonominius integracijos elementus, bet ir politinės ekonomijos veiksnius, kurie literatūroje pateikiami, aiškinant tokių regioninių darinių kūrimą, bei įvertinti jų svarbą Eurazijos muitų (ir ekonomiškai) sąjungai.

Šiame straipsnyje teigiama, kad Eurazijos muitų sąjungos kūrimas yra pagrįstas daugiausia Rusijos taikomos prekybos politikos priemonių perkėlimu kitoms sąjungos narėms, o kaip rodo muitų pokyčių vertinimai, tai reiškia bendrą prekybinės apsaugos lygio pakilimą ir neigiamą ekonominį poveikį. Pabrėžtina, kad viršvalstybiniai dariniai – muitų sąjunga, o tuo labiau bendroji rinka ir ekonominė sąjunga – yra pagrįsti dalyvaujančių valstybių susitarimu deleguoti galias bendroms institucijoms ir įgyvendinti jų priimamus sprendimus. Kitaip sakant, tokie dariniai grindžiami įstatymo viršenybe bei savanorišku autonomijos apribojimu. Kyla klausimas, kaip funkcionuos toks darinys, kurio valstybės narės pačios dažnai kritikuojamos dėl to, kad nesilaiko tokių principų. Tikėtina, jog šis darinys veikia bus instrumentas jo valstybių narių tikslams pasiekti, o viršvalstybinės institucijos – Eurazijos ekonominė komisija, teismas – veiks kaip

---

<sup>4</sup> Tokia prielaida remiasi ir daugelis Eurazijos muitų sąjungą analizuojančių studijų, į kurias referuojama šiame straipsnyje, pavyzdžiui, vienas naujausių EBRD atliktų Eurazijos muitų sąjungos vertinimų – European Bank for Reconstruction and Development, *Transition Report 2012. Integration across Borders*, London: EBRD, p. 62–78.

valstybių narių, pirmiausia Rusijos patikėtiniai, o ne nepriklausomos institucijos, siekiančios bendrą sąjungos tikslų.

Taip pat pabrėžtina, kad Eurazijos muitų sąjungos sukūrimas pakeitė situaciją ES Rytų kaimynystėje – sukūrė alternatyvų regioninės integracijos projektą Rytų partnerystės šalims. Kadangi dalyvavimas muitų sąjungoje reiškia savarankiškos prekybos politikos atsisakymą, Ukrainos ar kitos Rytų partnerės, siekiančios įgyvendinti laisvosios prekybos susitarimą su ES, įsijungimas į Eurazijos muitų sąjungą reikštų, jog ES tektų derėtis dėl prekybos liberalizavimo su visa šia organizacija, o pasiekti susitarimai galiotų visoms jos narėms. Tai neabejotinai sukeltų rimtų dilemų ES, nes jos santykiai su viena iš Eurazijos sąjungos narių Baltarusija dėl politinės padėties šioje šalyje yra labai riboti. Tad nors ES ir Eurazijos sąjungos laisvosios prekybos sutartis būtų ekonomiškai patraukli (ir naudinga Lietuvos verslui) bei iš dalies sušvelnintų pasirinkimo tarp dviejų integracijos projektų dilemą Rytų partnerėms, dėl kelių priežasčių toks scenarijus yra įmanomas tik tolimoje ateityje. Iš svarbiausių priežasčių galima paminėti tai, jog Kazachstanas ir Baltarusija nėra Pasaulio prekybos organizacijos narės (o pastaroji ir neskuba į ją įstoti), o ES narystę PPO paprastai įvardija kaip prekybos liberalizavimo sąlygą. Be to, Eurazijos muitų sąjungoje galioja kitokie produktų kokybės ir kiti reguliavimo standartai, o ES normų perėmimas nemažai kainuotų verslui ir vartotojams. Galiausiai, jau minėta politinė situacija Baltarusijoje riboja galimybes realizuoti laisvosios prekybos susitarimą su ES, kuri paprastai susieja prekybos liberalizavimą ne tik su joje galiojančių reguliavimo normų perėmimu, bet ir su liberalios demokratijos principų taikymu.

Apskritai, Eurazijos muitų sąjungos sukūrimą galima vertinti kaip konkuruojantį atsaką į ES Rytų partnerystės iniciatyvą ir pastaraisiais metais vėl sustiprėjusį ES ir JAV polinkį sudaryti prekybą liberalizuojančius susitarimus. Regionalizmo (laisvosios prekybos, muitų sąjungos susitarimų) paplitimas seniai susilaukia analitikų dėmesio. Vienas iš pagrindinių klausimų, kurie iki šiol kelia daugiausia dis-

kusių, yra regionalizmo paplitimo priežastys, atsižvelgiant į tai, jog tokie prekybos susitarimai yra tik „antras geriausias“ pasirinkimas po daugiašalio prekybos liberalizavimo, nes diskriminuoja trečiąsias šalis ir iškreipia prekybą<sup>5</sup>. Iš kitų diskusinių klausimų paminėtini regionalizmo įtaka daugiašaliam prekybos liberalizavimui, skirtingų regioninių darinių tarpusavio santykiai bei regiono lyderio, sprendžiančio kolektyvinio veiksmo tarp regiono narių problemas, vaidmuo<sup>6</sup>. Šiame tekste naudojamos regionalizmą analizuojančių darbų išvalgos, vertinant Eurazijos muitų sąjungos sukūrimo motyvus, lyderės (Rusijos) vaidmenį bei santykį su ES ir dilemas, kurias jos kūrimas sukelia Rytų partnerystės šalims. Nors teiginys, kad Eurazijos muitų sąjungą galima laikyti konkuruojančiu su ES regionalizmo projektu nėra naujas, kol kas dauguma autorių nagrinėja šį darinį vertindami tik ekonominius arba tik geopolitinius jo aspektus. Politinės ekonomijos analizė atskleidžia ekonominių regioninės integracijos priemonių ir politinių tikslų, kurių siekiama minėtomis priemonėmis, ryšį, taip pat galimą tokių sprendimų poveikio įtaką politiniams procesams regioninio darinio viduje bei santykiuose su kitomis regioninėmis organizacijomis.

Straipsnyje pirmiausia aptariamas ekonominis Eurazijos muitų sąjungos poveikis, paskui analizuojama jos kūrimo politinė ekonomija ir kiekvienos šalies motyvai imtis šio integracijos projekto, galiausiai, aptariamos dilemos, kylančios Rytų partnerystės šalims, kurios siekia asociacijos ir prekybos liberalizavimo su ES. Tekstas baigiamas rekomendacijomis ES ir Lietuvai.

---

<sup>5</sup> Žr., pavyzdžiui, Baldwin R. E., „The Causes of Regionalism“, *The World Economy* 20 (7), 1997, p. 865–888.

<sup>6</sup> Žr., pavyzdžiui, Fernandes R., Portes J., „Returns to Regionalism: An Analysis of Nontraditional Gains from Regional Trade Agreements“, *The World Bank Economic Review* 12 (2), May 1998, p. 197–220; Mattli W., *The Logic of Regional Integration*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999; Sbragia A., „The EU, the US, and Trade Policy: Competitive Interdependence in the Management of Globalization“, *Journal of European Public Policy* 17 (3), April 2010, p. 368–382.

## *1. Trumpalaikis muitų sąjungos poveikis*

Vertinant tiesioginį muitų sąjungos poveikį, paprastai analizuojama nauda, kuri tikėtina dėl tarifinių ir netarifinių kliūčių prekybai tarp sąjungą sudarančių narių panaikinimo (vadinamasis prekybos sukūrimo efektas), ir žala dėl padidėjusių muitų iš trečiųjų šalių importuojamoms prekėms (preybos iškreipimas)<sup>7</sup>. Eurazijos muitų sąjunga, kaip teigia jos poveikį vertinantys autoriai, yra reikšmingas žingsnis link glaudesnės integracijos tarp Rusijos, Kazachstano ir Baltarusijos, palyginti su anksčiau pasirašytais NVS laisvosios prekybos sutartimis. Muitų sąjunga apima jau pradėtus įgyvendinti žingsnius, susijusius ne tik su muitų tarpusavio prekybai panaikinimu, bet ir netarifinių barjerų tarpusavio prekybai šalinimu (muitinės procedūrų prie vidinių sienų supaprastinimu ir naikinimu, kokybės standartų derinimu), taip pat išorės prekybos politikos (pirmiausia importo muitų) suvienodinimu daugiausia Rusijos taikytų taisyklių pagrindu. Kol kas Eurazijos muitų sąjunga nėra visiškai įgyvendinta, tačiau jau kuriami planai judėti toliau stiprinant integraciją ir imtis šalinti kliūtis paslaugų teikimui, kapitalo ir darbo jėgos judėjimui, tokių politikos sričių kaip konkurencija derinimo. Taip pat planuojama iki 2015 m. sukurti Eurazijos ekonominę sąjungą. Kadangi daugelis šių ketinimų tebėra popieriuje ar tik ketinimų lygmenis, kol kas galima vertinti tik priimtus sprendimus ir ketinimams įgyvendinti būtinas sąlygas ar jų realizavimui kylančias rizikas.

Taigi, vertinant Eurazijos muitų sąjungos poveikį ją sukūrimo šalinimui, galima teigti, jog daugelis atliktų studijų sutaria, kad

---

<sup>7</sup> Paprastai remiamasi prielaida, jog prekybos apsaugos lygio sumažinimas suteikia vartotojams vienkartinę naudą, kuri dažniausiai persveria prisitaikymo sunkumus, dėl padidėjusios konkurencijos verčiančius keistis ir efektyviau gaminti anksčiau apsaugotus vietinius gamintojus, o muitų padidėjimas pakelia kainas, sumažina konkurencinį spaudimą ir ilgainiui gali sąlygoti pigesnių produktų iš trečiųjų šalių pakeitimą vietine brangesne produkcija (preybos iškreipimas). Panašų poveikį gali turėti ir netarifinės apsaugos priemonės, ribojančios prekybą, pavyzdžiui, produktų kokybės ar saugos normos, nors jį įvertinti yra sunkiau.

kol kas didžiausias neigiamas sąjungos poveikis yra Kazachstanui, turėjusiam padidinti maždaug pusę taikytų importo muitų tarifų iš trečiųjų šalių (išskyrus NVS) įvežamoms prekėms. Bendras išorinis muitų tarifas buvo iš esmės derinamas prie Rusijos taikomų muitų ir sutapo maždaug su 80 proc. Rusijos taikytų tarifų. Kazachstanas dėl to turėjo pakelti bendrą muitų lygį nuo 6,2 proc. svertinio vidurkio iki 10,6 proc. svertinio vidurkio<sup>8</sup>. EBRD vertinimu, dėl muitų į Kazachstaną įvežamoms prekėms padidrinimo vyko prekybos iškreipimas, pigesnę produkciją iš Kinijos keičiant prekėmis iš Rusijos<sup>9</sup>. Studijoje teigiama, jog 0,5 proc. importo muitų padidinimas veikiausiai sumažino importą į Kazachstaną iš ES maždaug 2–3 proc., arba 1–2 proc. iš visų trečiųjų šalių<sup>10</sup>. Neatsitiktinai sakoma, kad muitų sąjungos įgyvendinimas komplikavo Kazachstano stojimo į PPO perspektyvą. Siekdamas sumažinti neigiamą muitų padidrinimo poveikį, Kazachstanas (ir kai kuriais atvejais Baltarusija) išsiderėjo iki 2015 m. galiosiančias išimtis maždaug dėl 400 produktų. Panašias išvadas daro ir kitos studijos, konstatuojančios, jog prekybos iškreipimas dėl Eurazijos muitų sąjungos priemonių įgyvendinimo turėjo viršyti prekybos sukūrimo efektą Kazachstano atveju, nors kartu pripažįstama, kad ilgai nei ekonominė nauda gali būti sukurta dėl netarifinių kliūčių prekybai šalinimo, paslaugų liberalizavimo ir dėl to lengvesnio priėjimo prie Rusijos rinkos<sup>11</sup>.

Rusijos ir Baltarusijos atveju pastebimas nedidelis muitų lygio trečiosioms šalims sumažinimas, nors Baltarusija kai kurių produktų importo maitus padidino (pavyzdžiui, panaudotiems automobiliams,

<sup>8</sup> Wisniewska I., *The Customs Union of Belarus, Kazakhstan and Russia: A Way to Strengthen Moscow's Position in the Region*, ISPI, No. 146, November 2012, p. 1.

<sup>9</sup> European Bank for Reconstruction and Development, *Transition Report 2012. Integration Across Borders*, London: EBRD, p. 69.

<sup>10</sup> Ten pat, p. 70.

<sup>11</sup> Isakova A., Plekhanov A., *Customs Union and Kazakhstan's imports*, CASE Studies No. 442, 2012; Tarr D. G., *The Eurasian Customs Union among Russia, Belarus and Kazakhstan: Can It Succeed where Its Predecessor Failed?* Center for Economic and Financial Research at New Economic School, Moscow, CEFIR Policy paper No. 37, December 2012.



dėl to Baltarusijos importas iš trečiųjų (ne NVS) šalių sumažėjo maždaug 1,1 mlrd. JAV dolerių<sup>12</sup>. Vertinant tarpusavio prekybos liberalizavimo poveikį, konstatuojamas nemažas (2/3) tarpusavio trišalės prekybos didėjimas 2010–2011 m., nors EBRD nuomone, tai iš dalies sietina su bendru pasaulio ekonomikos atsigavimu po finansų krizės. Didžiausia ekonominė nauda iš muitų sąjungos ir importo muitų prekybai su trečiosiomis šalimis sumažinimo, EBRD vertinimais, teko Rusijai. Tiesa, ilgainiui Baltarusija turėtų įgyvendinti Rusijos narystės PPO įsipareigojimus, o tai reikštų importo muitų sumažinimą. Tai būtų naudinga vartotojams, tačiau kartu sukeltų konkurencinį spaudimą ir rimtų ekonominių sunkumų svarbioms šalies pramonės šakoms – sunkvežimių, traktorių, kitos žemės ūkio technikos priemonių, šaldytuvų, elektroninės įrangos, statybos produktų, trašų gamybai ir kitoms (maždaug 50 produktų rūšių)<sup>13</sup>. O Baltarusijos eksportui ir toliau nebus taikomi didžiausio palankumo režimo tarifai, kurie įsigaliojo Rusijai, kai ši įstojo į PPO. Rusijos rinkos atvėrimas trečiųjų šalių gamintojams (remiantis įsipareigojimais PPO, jos nepasvertas tarifų vidurkis nuo 10,9 proc. 2012 m. turėtų būti sumažintas iki 7,9 proc. 2020 m.) taip pat sukurs papildomą spaudimą Baltarusijos įmonėms konkuruojant muitų sąjungos erdvėje<sup>14</sup>. Be to, dėl Rusijos įsipareigojimų mažinti subsidijas žemės ūkiui turėtų mažėti ir Baltarusijoje ūkininkams teikiama parama. Visa tai gali sukelti įmonių bankrotų ar restruktūrizavimo bangą Baltarusijoje ir politinį spaudimą grįžti prie prekybos ribojimų arba prašyti finansinių kompensacijų iš Rusijos.

Vertinant bendrą muitų sąjungos poveikį, EBRD analitikų teigimu, su muitų sąjungos įgyvendinimu siejamų tarifų pokyčiai kol kas turėjo nedidelę įtaką bendriems prekybos srautams. Viena vertus,

---

<sup>12</sup> Tochitskaya I., *The Customs Union between Belarus, Kazakhstan and Russia: An overview of Economic Implications for Belarus*, CASE Studies No. 405, 2010.

<sup>13</sup> Klysinski K., *Consequences for the Belarusian Economy of Russia's Entry into the WTO*, Center for Eastern Studies, East Week 29 (305), <<http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2012-09-12/consequences-belarusian-economy-russia-s-entry-wto>>, 2012 09 12.

<sup>14</sup> Tarr, p. 7.

tai gali būti aiškinama gana trumpu vertinamu laikotarpiu. Įmonių reakcija į pakitusias ekonomines sąlygas užima laiko, be to, nemažai jų reaguoja iš anksto, skelbiamos politikos suformuotų lūkesčių pagrindu. Be to, masto ekonomijos išnaudojimas didesnėje bendros prekybos erdvėje taip pat yra ilgalaikis procesas, o jo poveikis gali priklausyti nuo ekonomikos struktūros ir kitų veiksnių. Tai, kad Rusijos ir Kazachstano ekonomikoje ir prekybos struktūroje didelę dalį sudaro gamtos (įskaitant energijos) ištekliai, o Baltarusijoje jie svarbūs kaip reeksportuojamas produktas, kol kas mažina integracijos kuriamą ekonominės plėtros potencialą. Prekybai energijos ištekliais (pavyzdžiui, nafta) tebetaikomos muitų sąjungos režimo išimtys (pavyzdžiui, eksporto mokestis).

Pažymėtina, jog kiti analitikai, modeliudami muitų pokyčius pasitelkę bendrosios pusiausvyros modelį, kritiškiau vertina Eurazijos muitų sąjungos poveikį, nors ir remiasi kiek kitais duomenimis apie Kazachstano muitų tarifų pokyčius (mažesnis muitų tarifų skaičius didinamas, o didesnis mažinamas, palyginti su pirmiau cituotose studijose). Jų išvada – muitų sąjungos priemonės mažina bendrą ekonominę jos narių plėtrą, nes prekybos iškreipimo poveikis turėtų būti didesnis už prekybos sukūrimą<sup>15</sup>. Kaip minėta, esama vertinimų, kurie rodo, jog Kazachstanas patyrė ekonominių nuostolių dėl išorės muitų tarifų suvienodinimo, tačiau galėtų turėti ekonominės naudos iš netarifinių kliūčių pašalinimo, nors pažanga šioje srityje laikoma labai menka<sup>16</sup>. Kita vertus, Rusijos atstovai yra paskelbę, jog muitų sąjunga prisidės prie spartesnio visų trijų šalių ekonomikos

---

<sup>15</sup> De Souza L. V., *An Initial Estimation of the Economic Effects of the Creation of the EurAsEC Customs Union on Its Members*, The World Bank, Economic Premise, No. 47, January 2011.

<sup>16</sup> Tarr D. G., *The Eurasian Customs Union among Russia, Belarus and Kazakhstan: Can It Succeed where Its Predecessor Failed?* Center for Economic and Financial Research at New Economic School, Moscow, CEFIR Policy paper No. 37, December 2012; World Bank, *Assessment of Costs and Benefits of the Customs Union for Kazakhstan*, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Report No. 65977-KZ, January 3, 2012. Pažymėtina, kad jei visos trys šalys būtų PPO narės, kitos PPO narės galėtų prašyti kompensacijos už importo iš išorės muitų padidinimą, nes tai neatitinka PPO numatytų regioninių prekybos susitarimų sąlygų.

augimo, kuris iki 2015 m. prisidės prie BVP padidėjimo maždaug 14–15 proc.<sup>17</sup> Tokie vertinimai neatitinka nepriklausomų analitikų išvadų, todėl tikėtina, kad jie ne tik pagrįsti pernelyg optimistinėmis prielaidomis, bet ir apima dar neįgyvendinto įvairių netarifinių kliūčių šalinimo naudos vertinimus.

Kol kas gana ribotas muitų sąjungos poveikis dalyvaujančioms šalims gali rodyti santykinai nedidelę muitų (tarifinių kliūčių) įtaką prekybai, palyginti su netarifiniais apribojimais. Netarifinių kliūčių tarpusavio prekybai šalinimas yra svarbus, o kai kurių analitikų teigimu, netgi santykinai svarbesnis Eurazijos muitų sąjungos šalims, nes jose netarifiniai apribojimai ypač intensyviai naudojami rinkos apsaugos tikslais ir dėl jų dažnai kyla konfliktų tarp pačių sąjungos narių<sup>18</sup>. Kai kurių šaltinių teigimu, Eurazijos muitų sąjungoje taikoma apie 20 000 skirtingų standartų, kurių daugiau kaip 60 proc. sudaro GOST. Pastarieji dažnai nustato tokius techninius reikalavimus, kurie ES ar kitose PPO narėse paprastai paliekami savanoriškam rinkos dalyvių pasirinkimui<sup>19</sup>. Nors Eurazijos institucijų publikacijose pabrėžiamas siekis sudaryti sąlygas verslui bendroje ekonominėje erdvėje, atitinkančias PPO principus bei ES ir ISO standartus, šis procesas tik prasideda ir nebus greitas<sup>20</sup>. Apskritai netarifinių kliūčių šalinimas yra sunkiai įvertinamas veiksnys, pirmiausia todėl, kad jis susijęs su bendresnėmis ekonominės politikos priemonėmis – verslo aplinka, institucijų kokybe, korupcijos lygiu ir panašiai. Tiesa, EBRD studijoje teigiama, jog viena papildoma tranzite (eilėje prie muitinės) pra-

<sup>17</sup> RIA Novosti, *Customs Union to increase Russia, Belarus, Kazakhstan's GDP by 15 Percent – Duma Speaker*, <<http://en.rian.ru/exsoviet/20100104/157463375.html>>, 2012 12 08. Išsamią Eurazijos muitų sąjungos ir bendros ekonominės erdvės analizę taip pat pateikia Vinokurov E., red., *Eurasian Integration Yearbook 2012*, Almaty, 2012.

<sup>18</sup> Tarr D. G., *The Eurasian Customs Union among Russia, Belarus and Kazakhstan: Can It Succeed where Its Predecessor Failed?* Center for Economic and Financial Research at New Economic School, Moscow, CEFIR Policy paper No. 37, December 2012.

<sup>19</sup> Tarr, p. 5.

<sup>20</sup> Žr. Vinokurov E., red., *Eurasian Integration Yearbook 2012*, Almaty, 2012.

leista diena gali pabranginti prekę maždaug 0,6–2,3 proc.<sup>21</sup> Manoma, kad kliūčių prie vidinių sienų šalinimas turėjo teigiamą įtaką muitų sąjungos dalyvių tarpusavio prekybos srautams ir ekonominei plėtrai. Tačiau kol kas prasmingiau kalbėti apie dar neišnaudotą potencialą šalinant netarifinius barjerus muitų sąjungoje, kuris gali būti iliustruojamas palyginimu, kad, jei būtų sprendžiamos ir išorės muitinės procedūrų problemos, eksportas galėtų padidėti maždaug 44 proc.<sup>22</sup> Kitaip sakant, prekybos liberalizavimo poveikis, ypač ilgalaikis, būtų didesnis, jei būtų sudarytos tam tinkamos institucinės sąlygos. Bet kol kas veikiau vyksta priešingas procesas, nes skirtingus kiekvienos iš trijų šalių taikomus techninius standartus mėginama suderinti parenkiant detalius privalomus reikalavimus, taikytinus visai muitų sąjungai, o ne remiantis abipusio pripažinimo principu, paplitusiu, pavyzdžiui, ES<sup>23</sup>. Tai apsunkina reguliavimo normų derinimą ir tvirtinimą. Be to, konstatuojama, kad muitų sąjungos sukūrimas apsunkino joje veikiančių įmonių dalyvavimą tarptautinėse gamybos grandyse<sup>24</sup>.

Šiuo atžvilgiu naudinga prisiminti kitus ekonominėje literatūroje išskiriamus regioninių integracijos darinių formavimo aspektus. Šalia tradicinių ekonominių regioninių sąjungų kūrimo aiškinimų, kurie analizuoja prekybos sukūrimo ir iškreipimo santykį, prekybos sąlygų su trečiosiomis šalimis pokyčius bei masto ekonomijos, investicijų pritraukimo ir intensyvesnės konkurencijos sąlygojamo efektyvumo didėjimo galimybes, analitikai dažnai išskiria ir politinės ekonomijos arba „netradicines“ paskatas, kurios taip pat gali būti svarbios kuriant regioninės integracijos darinius<sup>25</sup>. Iš tokių motyvų paminėtinas regioninių susitarimų poveikis reformų ir ekonominės politikos nuo-

<sup>21</sup> EBRD, p. 71.

<sup>22</sup> Ten pat.

<sup>23</sup> Tarr, p. 6.

<sup>24</sup> Ten pat.

<sup>25</sup> Žr. Fernandes R., Portes J., „Returns to Regionalism: An Analysis of Nontraditional Gains from Regional Trade Agreements“, *The World Bank Economic Review* 12 (2), May 1998, p. 197–220.

seklumui, prekybos liberalizavimo „užfiksavimas“, kad apsaugos siekiančioms interesų grupėms būtų sunkiau išsireikalausiti grįžimą prie aukštesnio apsaugos lygio užsienio prekyboje, mažesnėms sąjungoje dalyvaujančioms šalims gali būti aktualus apsidraudimo nuo „prekybos karų“ su pagrindiniais partneriais motyvas, galiausiai, visoms dalyvaujančioms regioninėje integracijoje šalims gali būti aktualus ir derybinės galios santykiuose su trečiosiomis šalimis didinimo motyvas.

## ***2. Politinės ekonomijos veiksniai kuriant muitų sąjungą***

Trumpai įvertinant kiekvieną iš šių motyvų reikėtų pasakyti, kad Eurazijos muitų sąjungos įtaka reformoms jos narėse bent artimiausiais metais nebus reikšminga. Kitaip nei Vidurio ir Rytų Europos šalys, tuo pačiu metu įgyvendinusios ekonomikos reformas ir liberalizavusios prekybą su ES ir tarpusavyje, Eurazijos muitų sąjungą kuriančios šalys nevykdo jokių reikšmingų reformų. Be to, kaip teigia kai kurie autoriai, trumpalaikis ekonominis muitų sąjungos poveikis prekybai jau veikiausiai pasireiškė ir tolesnė jos įtaka priklausys nuo naujų integracinių sprendimų, kurie kol kas neturi visų trijų šalių palaikymo<sup>26</sup>. Be to, turint omenyje šiose šalyse egzistuojančius politinius režimus ir jų vadovų galias, abejotina, ar jiems reikia papildomų saugiklių, galinčių sumažinti prekybos apsaugos siekiančių interesų grupių įtaką ir šitaip pasiekti „rankų susirišimo“ efektą.

Kita vertus, ir įstojusios į PPO Rusijos politika, ir kitų PPO narių priekaištai dėl neteisėtų prekybos apsaugos priemonių, kurias, kaip neatitinkančias PPO taisyklių, kritikuoja ES ir JAV, rodo išliekančią interesų grupių įtaką ir ryšius su šalies politikos formuotojais<sup>27</sup>. Be

<sup>26</sup> Moshes A., *Will Ukraine Join (and Save) the Eurasian Customs Union*, PONARS Eurasia Policy Memo, No. 247, April 2013, p. 2–3.

<sup>27</sup> Kaip 2012 m. gruodžio pradžioje teigė už išorės prekybą atsakingas komisaras K. De Guchtas, „nuo Rusijos įstojimo į PPO, jie viską daro priešingai nei turėtų daryti ar nei buvo įsipareigoję“, referuodamas į Rusijoje įvestas naujas taisykles, pradėjusias ribo-

to, tarp pačių Eurazijos muitų sąjungos narių pastaraisiais metais yra kilęs ne vienas prekybinis ginčas, o tai rodo kol kas ribotą susitarimo poveikį prekybos liberalizavimo ir stabilios verslo aplinkos įtvirtinimui<sup>28</sup>. Nenuoseklus prekybos liberalizavimo išpareigojimų vykdymas silpnina ir teigiamą muitų sąjungos „signalizavimo“ funkciją, kuri turėtų investuotojams siųsti žinią, jog šis regioninis susitarimas prisidės prie ekonominės plėtros, o vėliau padės realizuoti tolesnius integracijos planus.

Bendresnis su pirmiau minėtais regioninių susitarimų motyvais susijęs veiksnys yra institucijų kokybė ir jos gerinimo, įtvirtinant liberalias prekybos taisykles ir atviros konkurencijos aplinką, galimybes. Institucijų kokybė ekonominėje literatūroje jau seniai nurodoma kaip vienas iš esminių ekonominės plėtros veiksnių, o ją galima įvertinti naudojant tokius šalis leidžiančius palyginti indeksus kaip konkurencingumo, ekonominės laisvės, valdymo kokybės, korupcijos suvokimo ir panašūs rodikliai. Vertinant tris aptariamas šalis pagal šiuos reitingus, galima pastebėti, jog, Pasaulio ekonomikos forumo vertinimais, valstybių 2012–2013 m. konkurencingumo reitinge Rusija užėmė 67 vietą (metais anksčiau 66), Kazachstanas – 51 (metais anksčiau – 72), o Baltarusija nebuvo vertinama; *Heritage Foundation* 2012 m. ekonominės laisvės indekso sąrašė Rusija buvo 144, Kazachstanas 65, o Baltarusija tik 153 vietoje; Pasaulio banko 2013 m. *Doing business* vertinimais, Rusija buvo 112, Kazachstanas – 49, Baltarusija – 58; *Transparency international* 2012 m. indekse Rusija ir Kazachstanas dalijosi 133 vieta, o Baltarusija buvo 123 vietoje; *Bertelsmann Transformation* 2012 m. indekse Rusija buvo 60, Kazachstanas – 79, Baltarusija – 101 vietoje<sup>29</sup>.

---

ti įvairių produktų (automobilių, kiaulienos, medienos) importą iš kitų PPO narių. Žr. Chaffin J., „Europe Cools on Russia’s WTO Accession“, *Financial Times*, December 5, 2012, <<http://www.ft.com/cms/s/0/ff524424-3eff-11e2-9214-00144feabd0.html#ixzz2EM4PGKDC>>, 2012 12 05.

<sup>28</sup> Shumylo-Tapiola O., *The Eurasian Customs Union: Friend or Foe of the EU?* The Carnegie Papers, October 2012, p. 11.

<sup>29</sup> Žr. <<http://www.weforum.org/>>; <<http://www.heritage.org/>>; <<http://www.doing-business.org/>>; <<http://www.transparency.org/>>; <<http://www.bti-project.org/index/status-index/>>, 2012 12 10.

Taigi, nors konkurencingumo reitinge Rusija ir ypač Kazachstanas vertinami geriau nei, pavyzdžiui, Graikija, daugelyje kitų tarptautinių palyginimų visos trys šalys vertinamos gerokai prasčiau nei ES ar Ekonominės plėtros ir bendradarbiavimo organizacijos (angl. OECD) valstybės. Kitaip sakant, kai integruojasi panašiai prastai vertinamos šalys, sunku tikėtis, kad jų tarpusavio integracija galėtų suteikti postūmį visos Eurazijos muitų sąjungos institucijų kokybės gerėjimui, nes tarp jų sunku rasti geros praktikos pavyzdžių, kuriais galėtų sekti kitos sąjungos narės. Tačiau svarbu tai, jog šie institucinės aplinkos trūkumai ateityje ribos Eurazijos muitų ir ekonominės sąjungos naudą jos esamiems ir potencialiems nariams, nebent šiose šalyse bus tinkamiau realizuojamos tokios esminės ekonominės veiklos sąlygos kaip įstatymo viršenybė, nuosavybės teisių apsauga, teismų nepriklausomybė bei skaidri konkurencinė aplinka. Tai reikštų, kad Eurazijos sąjungos tolesnės integracijos perspektyvos priklauso nuo institucinių ir struktūrinių reformų ją sudarančių šalių viduje, o kol kas toks scenarijus yra menkai tikėtinas.

Kitas galimas scenarijus – geresnės kokybės viršvalstybinių institucijų (Eurazijos ekonominės komisijos, teismo) veikla, kuri taptų pavyzdžiu ir valstybių narių nacionalinėms institucijoms. Tai gali būti įgyvendinta atskirose techninėse srityse, pavyzdžiui, racionalizuojant muitinės procedūras santykiuose su trečiosiomis šalimis. Tačiau kalbant apie bendresnes viršvalstybinių institucijų kompetencijas ir jų priimamų sprendimų kokybę, jų viršenybė vis didesniame skaičiuje ekonominės politikos sričių galėtų susilpninti dalyvaujančių valstybių vadovų įtaką, ypač neformalią, todėl toks scenarijus bent kol kas atrodo menkai tikėtinas. Kadangi visų trijų valstybių vadovai apskritai nepalankiai vertina išorės institucijų bei kitų veikėjų įtaką ir jaučiai reaguoja į tarptautinių organizacijų kritiką, labiau tikėtina, kad Eurazijos ekonominė komisija bei teismas bus Rusijos patikėtiniai, vykdančys jų formuojamą politiką. Be to, kaip teigia analitikai, vertinantys kituose pasaulio regionuose vykstančius integracijos procesus bei lyginantys kitas regionines organizacijas su ES, viršvalstybinių

institucijų veiklai ES ir integracijos proceso eigai didelę įtaką turi konsensuso paieškų ir bendradarbiavimo įpročiai tarp ES valstybių narių<sup>30</sup>.

Galiausiai, dar vienas populiarus regioninių darinių kūrimo motyvas yra derybinės galios santykiuose su trečiosiomis šalimis (ir kitais regioniniais dariniais) stiprinimas. Eurazijos muitų sąjunga neabejotinai siejama su didesnėmis Rusijos ir kitų joje dalyvaujančių šalių derybinėmis galiomis santykiuose su ES, Kinija, JAV ir kitomis PPO narėmis. Kaip minėta, tai veikiausiai yra vienas svarbiausių jos įkūrimo motyvų, ypač Rusijos vadovų požiūriu, ir būtent jis ateityje gali reikštis mėginimais įtikinti ES pereiti nuo dvišalių santykių, ypač prekybos srityje, su Rusija ir kitomis Eurazijos muitų sąjungos narėmis prie santykių su Eurazijos muitų sąjunga ir jai atstovaujančia Eurazijos ekonomine komisija. Vienas iš konkrečių ženklų, rodančių ir Rusijos, ir Baltarusijos norą išnaudoti Eurazijos sąjungos formatą santykiuose su ES, yra 2012 m. kovo 11 d. bendras trijų sąjungos narių pareiškimas dėl jiems nepriimtinių ES ir JAV įvestų sankcijų Baltarusijai.

Be to, tolesnis derybinės galios didinimas yra vienas iš motyvų toliau plėsti Eurazijos sąjungą į Kirgiziją bei Tadžikistaną, taip pat galbūt Uzbekistaną ir Turkmėnistaną. Armėnija, Azerbaidžanas ir Moldovos Respublika taip pat laikomos potencialiomis Eurazijos sąjungos narėmis, nors svarbiausias šios regioninės grupės plėtros klausimas yra susijęs su Ukraina, kuri yra daugiausia iš Rytų partnerystės šalių pasiekusi derybose dėl asociacijos ir prekybos liberalizavimo su ES. Kaip teigia kai kurie analitikai, Ukraina tapo „normatyvinio mūsų lauku“ tarp ES ir Rusijos<sup>31</sup>. Jei Ukraina nuspręstų prisijungti prie Eurazijos muitų sąjungos, tai reikšmingai sustiprintų šios organiza-

<sup>30</sup> Murray P., Moxon-Browne E., „The European Union as a Template for Regional Integration? The Case of ASEAN and Its Committee of Permanent Representative“, *Journal of Common Market Studies* 51 (3), 2013, p. 522–537.

<sup>31</sup> Dragneva R., Wolczuk K., *Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?* Chatham House Briefing Paper No. 1, Russia and Eurasia Programme, August 2012.



cijos svarbą tarptautiniuose santykiuose, nors kiti Ukrainos stojimo padariniai būtų riboti ir priklausomi nuo pirmiau aptartų veiksnių.

### **3. Dalyvavimo Eurazijos muitų sąjungoje motyvai**

Vertinant pačių Eurazijos muitų sąjungos narių tarpusavio santykius ir dalyvavimo sąjungoje motyvus pasakytina, kad Rusija joje dėl įvairių priežasčių atlieka pagrindinės iniciatorės ir „integracijos variklio“ vaidmenį<sup>32</sup>. Rusijos ekonomika sudaro santykinai didžiausią regiono dalį (devynis dešimtadalius muitų sąjungos ekonomikos), Kazachstanui ir ypač Baltarusijai ji yra svarbi kaip eksporto rinka ir importo šaltinis<sup>33</sup>. O šių dviejų šalių rinka Rusijai yra santykinai nelabai reikšminga. Tai suteikia Rusijai didesnę derybinę galią sprendžiant ekonominio reguliavimo muitų sąjungoje ir bendroje ekonominėje erdvėje reikalus. Tad tikėtina, jog dominuojanti sprendimų priėmimo elgsena, rengiant bendrus susitarimus, bus Rusijoje galiojančių taisyklių ir principų perkėlimas į kitas dvi sąjungos šalis. Tiesa, kadangi Rusija jau tapo PPO nare, šis procesas gali turėti ir teigiamų padarinių Kazachstano bei Baltarusijos ekonomikai, tačiau šis reguliavimo ir institucijų kokybės stiprinimo procesas vyks tik jei pati Rusija nuosekliai laikysis PPO principų ir galiojančių susitarimų, o dėl to jau kyla abejonių.

Taip pat tikėtina, kad viršvalstybinės Eurazijos muitų sąjungos institucijos (Eurazijos ekonominė komisija, teismas) orientuosis pirmiausia į Rusijos institucijų pozicijas bei galiojančią politiką, nes taip mažės jų sprendimų nesilaikymo tikimybė. Nors formaliai visos dalyvaujančios šalys yra lygios ir atstovaujamos Aukščiausioje Eurazijos ekonominėje taryboje, o Eurazijos ekonominė komisija

---

<sup>32</sup> Pagrindiniai sprendimai, kuriant Eurazijos sąjungą, ir integracijoje dalyvaujančių šalių ekonominiai rodikliai yra detalai pateikti Vinokurov E., red., *Eurasian Integration Yearbook 2012*, Almaty, 2012.

<sup>33</sup> Moshes A., *Will Ukraine Join (and Save) the Eurasian Customs Union*, PONARS Eurasia Policy Memo, No. 247, April 2013.

turi veikti nepriklausomai nuo sąjungos šalių, kai kurie paskyrimai, pavyzdžiui, į Eurazijos ekonominės komisijos valdybos pirmininko poziciją, rodo, jog Rusijos vadovai teikia šioms institucijoms didelę svarbą ir veikiausiai sieks, kad jų veikla atitiktų Rusijos interesus. Beje, kai kurie autoriai teigia, jog Rusijos sutikimas anksčiau galiojusias taisykles, pagal kurias jos balsas sudarė 57 proc., o Baltarusijos ir Kazachstano po 21,5 proc., pakeisti į lygius svorius balsuojant, sietinas su ketinimais iš anksto reaguoti į galimus Ukrainos vadovų nuogaštavimus dėl suvereniteto apribojimų, įstojus į Eurazijos muitų sąjungą<sup>34</sup>.

Apžvelgus regioninius darinius analizuojančią literatūrą, ypač darbus, išskiriančius vieno dominuojančio regioninės sąjungos nario svarbą bendriems susitarimams ir integracijos procesui<sup>35</sup>, galima konstatuoti, jog, net ir atsiribojus nuo galimų geopolitinių motyvų ir ambicijų, Eurazijos muitų sąjunga yra pirmiausia Rusijos vadovų palaikomas procesas ir vertintinas kaip Rusijos politikos ir interesų įgyvendinimo priemonė. Tai rodo ir toliau tekste pateikiami V. Putino pareiškimai bei suintensyvėjusi narystės Eurazijos muitų sąjungoje pasiūla Ukrainai ir kitoms ES Rytų partnerėms. Kadangi Eurazijos ekonominės sąjungos kūrimas neišvengiamai reikš visų šalių sutarimo ekonomikos reguliavimo, o galbūt ir mokesčių klausimais būtinybę, tokie susitarimai veikiausiai bus formuojami Rusijos pasiūlytų sprendimų pagrindu. Jos svarba kyla ne tik iš ekonominės tarpusavio priklausomybės asimetrijų, bet ir dėl pasirengimo finansuoti bendras iniciatyvas ar skirti lėšų sąjungoje dalyvaujančioms šalims, kaip rodo per Eurazijos institucijas skiriama finansinė parama Baltarusijai. Baltarusijos dalyvavimas joje Rusijai svarbus ne tik dėl ekonominių,

---

<sup>34</sup> Dragneva R., Wolczuk K., *Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?* Chatham House Briefing Paper No. 1, Russia and Eurasia Programme, August 2012, p. 8.

<sup>35</sup> Žr., pavyzdžiui, Baldwin R. E., „The Causes of Regionalism“, *The World Economy* 20 (7), 1997, p. 865–888; Mattli W., *The Logic of Regional Integration*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

įskaitant tranzito į Kaliningrado sritį bei į ES rinką, bet ir geopolitinių bei saugumo priežasčių.

Baltarusijos dalyvavimas šiame regioninės integracijos procese atrodo sąlygotas gana nedidelių prisitaikymo sąnaudų, nes didelė dalis įgyvendinamų normų jau anksčiau galiojo dėl ankstesnio intensyvaus Rusijos ir Baltarusijos ekonominio bendradarbiavimo. Be to, Rusija yra ne tik energijos žaliavų (naftos ir gamtinių dujų) sumažintomis kainomis tiekėja Baltarusijai ir jos įmonėms, bet ir pagrindinė svarbiausių Baltarusijos eksporto prekių rinka (joje parduodama apie 90 proc. Baltarusijoje pagamintų maisto produktų ir apie 70 proc. Baltarusijoje pagaminamos įrangos)<sup>36</sup>.

Baltarusijos vadovas turi stiprių paskatų išnaudoti šį procesą kaip atsvarą Baltarusijos elitą izolavusioms Vakarų valstybėms ir organizacijoms. Finansinė parama Baltarusijai, kuri veikiausiai ne atsitiktinai teikiama ne kaip dvišalė Rusijos parama, bet per Eurazijos ekonominės bendrijos (ją sudaro ne tik Rusija, Kazachstanas ir Baltarusija, bet ir Kirgizija, Tadžikistanas bei Uzbekistanas) institucijas, yra vienas iš svarbiausių jos politinio elito motyvų. Turbūt taip pat ne atsitiktinai būtent artėjant 2010 m. prezidento rinkimams Baltarusijoje jos vadovas po pirminio priešinimosi galiausiai sutiko pasirašyti trišalės muitų sąjungos kodeksą. Tai įvyko tais pačiais metais, kuriais Rusija nusprendė sumažinti Baltarusijai parduodamos naftos kainą iki Rusijos vidaus rinkoje esančio lygio, o kiek vėliau V. Putinas paskelbė taikysiantis tokią kainodarą ir gamtinėms dujoms, pavadindamas tai „integracijos nuolaida“<sup>37</sup>.

Tiesa, kartu galima pasakyti, kad Baltarusijos prezidentas, nors ir sutikęs parduoti kai kurių Baltarusijos infrastruktūros įmonių akcijas Rusijos įmonėms, nerodo entuziazmo judėti link tolesnio regioninės

<sup>36</sup> Wisniewska I., *The Customs Union of Belarus, Kazakhstan and Russia: A Way to Strengthen Moscow's Position in the Region*, ISPI, No. 146, November 2012, p. 5.

<sup>37</sup> Adomeit H., *Putin's "Eurasian Union": Russia's Integration Project and Policies on Post-Soviet Space*, Neighborhood Policy Paper, The Black Sea Trust for Regional Cooperation, a Project of the German Marshall Fund, No. 4, July 2012, p. 4.

integracijos stiprinimo. Tolesnė integracija su kitomis Eurazijos sąjungos narėmis vis labiau ribotų jo galimybes išsaugoti savo galias ir esamą Baltarusijos režimą, ypač jei būtų įgyvendinamos tokios iniciatyvos kaip pinigų sąjunga, kuri tiesiogiai apribotų jo galimybes manipuluoti pinigų politika, kuriant gyventojų gerovės kilimo iliuziją. Tačiau galiausiai norėdamas išlaikyti savo galias ir turėdamas pasirinkti tarp tolesnės integracijos Eurazijos ekonominėje sąjungoje bei Rusijos išvirtinimo Baltarusijos ekonomikoje ir santykių atnaujinimo su ES bei su tuo siejamomis politinėmis reformomis, jis gali ir toliau rinktis pirmą variantą. Tik tokiu atveju galima rimtai abejojti, ar toks Baltarusijos (jos gyventojų) sprendimas dalyvauti kuriant Eurazijos sąjungą gali būti laikomas savanorišku pasirinkimu.

Kazachstano atveju ekonominė motyvacija dalyvauti trišalėje muitų sąjungoje yra santykinai mažiausia, tiksliau, bent kol kas narystės joje neigiami padariniai atrodo didesni nei teigiami. Tiesa, ilgesniu laikotarpiu bendros erdvės sukūrimas gali pritraukti daugiau tiesioginių užsienio investicijų kitų dviejų šalių sąskaita, nes Kazachstanas vertinamas geriau už jas investuotojams svarbiose srityse<sup>38</sup>. Be to, susitarimas suteikia geresnes eksporto sąlygas į šiai šaliai svarbią Rusijos rinką. Kai kurie analitikai nurodo ir Kazachstano vadovybės norą turėti priėjimą prie Rusijos vamzdynų sistemos, kuria galėtų naudotis energijos žaliavoms tiekti į Europą<sup>39</sup>. Tačiau pagrindinis Kazachstano dalyvavimo aiškinimas turėtų būti siejamas su politiniais motyvais – strategine partneryste su Rusija, balansavimu tarp Rusijos ir Kinijos bei galbūt asmeniniais šalies vadovo norais išvirtinti šalies istorijoje (N. Nazarbajevs 1994 m. pasiūlė kurti Eurazijos sąjungą, nors ir sudarytą iš didesnio NVS šalių skaičiaus).

Tad galima konstatuoti, jog, nors Eurazijos muitų sąjungos kūrimas jau dabar gali būti vertinamas kaip pirmas reikšmingas praktinis

---

<sup>38</sup> Žr. šalių reitingus Pasaulio ekonomikos forumo konkurencingumo bei *Heritage foundation* ekonominės laisvės vertinimus.

<sup>39</sup> Moshes A., *Will Ukraine Join (and Save) the Eurasian Customs Union*, PONARS Eurasia Policy Memo, No. 247, April 2013, p. 2.

regioninės integracijos žingsnis NVS teritorijoje, ją įgyvendinant kol kas yra įvairių neaiškumų, o dalyvaujančių šalių motyvacija – gana skirtinga. Dar daugiau neaiškumų kelia tolesni integracijos Eurazijos ekonominėje sąjungoje planai. Kaip minėta, nuo 2012 m. pradžios muitų sąjungos pagrindu pradėta kurti Eurazijos ekonominė sąjunga turėtų apimti visų „keturių laisvių“ įgyvendinimą, t. y. bendrosios rinkos sukūrimą. Kaip viešai yra paskelbęs V. Putinas, ilgainiui turėtų būti suderintos ir kitos ekonominės politikos sritys ir sukurta „pilna ekonominė sąjunga“, kuri būtų ES Ekonominės ir pinigų sąjungos atitikmuo, galiausiai galintis tapti ir politine sąjunga<sup>40</sup>. Tačiau tokiam scenarijui kol kas nėra aiškaus trijų šalių elito pritarimo, o šio regioninio darinio gyvybingumas reikšmingai priklausys nuo to, kaip jį traktuos ES ir kitos PPO narės ir ar pavyks įtikinti prie Eurazijos muitų sąjungos prisijungti Rytų partnerystės šalis, pirmiausia Ukrainą.

#### ***4. Eurazijos sąjunga ir ES: pasirinkimo dilemos***

Eurazijos ekonominės sąjungos vizija gana akivaizdžiai atkartoja ES kūrimo etapus. Įsibėgėjus muitų sąjungos kūrimui, imtasi kurti bendrąją rinką. Kai kurios srityse, pavyzdžiui, darbo jėgos judėjimo, trys šalys jau yra liberalizavusios ir suderinusios taikomas taisykles ir iš partnerių atvykstantiems darbuotojams suteikia nacionalinį statusą. Tačiau kitose srityse yra įvairių kliūčių, įskaitant ir netarifines kliūtis prekių judėjimui. Kliūtys laisvam kapitalo judėjimui turėtų būti panaikintos iki 2020 m.<sup>41</sup> Paslaugų teikimo rinka taip pat yra fragmentuota ir, nepaisant ketinimų kai kuriose srityse taikyti abipusio pripažinimo principą, kai kurioms paslaugoms (audiovizualinėms, oro transporto) bus taikoma išimtis ir jų reguliavimo skirtumai

<sup>40</sup> Adomeit H., *Putin's "Eurasian Union": Russia's Integration Project and Policies on Post-Soviet Space*, Neighborhood Policy Paper, The Black Sea Trust for Regional Cooperation, a Project of the German Marshall Fund, No. 4, July 2012, p. 1.

<sup>41</sup> Wisniewska I., *The Customs Union of Belarus, Kazakhstan and Russia: A Way to Strengthen Moscow's Position in the Region*, ISPI, No. 146, November 2012, p. 2.

kiekvienoje šalyje veikiausiai išliks, sudarydami diskriminacinius apribojimus. Kaip rodo kai kurie vertinimai, nors verslo ciklą sinchronizavimas tarp trijų muitų sąjungos narių didėja, verslo ciklą skirtumai išlieka nemaži, o ekonomikos nepakankamai lanksčios, kad per vidinį prisitaikymą galėtų reaguoti į išorinius šokus<sup>42</sup>. Tai riboja galimybes sėkmingai kurti pinigų sąjungą, nors dar daugiau kliūčių tokiam integracijos projektui kyla politinėje srityje, pirmiausia dėl Baltarusijos vadovo nenoro atsisakyti savarankiškos pinigų politikos ir manipuliavimo valiutos keitimo kursu galimybių.

Tad nors Eurazijos ekonominės sąjungos kūrimo procesas, pradėjęs išibėgėti 2010 m. pradžioje paskelbus apie muitų sąjungos tarp Rusijos Federacijos, Kazachstano ir Baltarusijos kūrimą ir kiek vėliau pradėjus ruošti naujus susitarimus dėl Eurazijos bendros ekonominės erdvės (parengta septyniolika susitarimų dėl atskirų ekonominės politikos sričių koordinavimo), vyksta gana sparčiai, kol kas dar anksti kalbėti apie sklandžiai funkcionuojančią muitų sąjungą ir tuo labiau apie kitų bendrosios rinkos laisvių įgyvendinimą. Tolesnis integracijos procesas, šalinant kliūtis ne tik prekių, bet ir paslaugų, kapitalo bei darbo jėgos judėjimui, neišvengiamai susidurs su bendrų reguliavimo taisyklių priėmimo, jų įgyvendinimo, ginčų sprendimo procedūrų ir priimtų teisminių sprendimų laikymosi klausimais. Šalia kliūčių rinkai šalinimo ir ypač ekonomikos reguliavimo taisyklių suderinimo bene didžiausiu iššūkiu šiam procesui gali tapti esminis naujas bruožas (lyginant su ankstesnėmis NVS šalių integracijos iniciatyvomis) – viršvalstybinių institucijų sukūrimas ir jų priimamų sprendimų laikymasis. Reikėtų pasakyti, jog Europos ekonominės komisijos sprendimai yra privalomojo pobūdžio ir net neturi būti perkeliama į Eurazijos muitų sąjungos narių nacionalinę teisę (panašiai kaip ES primami reglamentai).

---

<sup>42</sup> Vymyatnina Y., *Customs Union of Russia, Belarus and Kazakhstan – Economic Interdependence and Resource Curse Influence*, BOFIT seminar, European University at St. Petersburg, October 2<sup>nd</sup>, 2012.

Kaip ir ES, įmonės gali paduoti sąjungos šalių institucijas į teismą, o teismo sprendimai yra privalomi.

Funkcionuojant viršvalstybinėms institucijoms, kurios atsakingos už sąjungai taikomų taisyklių parengimą ir jų įgyvendinimo priežiūrą, neišvengiamai kyla klausimų apie tai, kas iš joje dalyvaujančių šalių darys didžiausią įtaką bendrų „žaidimo taisyklių“ turiniui, kaip visos dalyvaujančios šalys laikysis priimtų susitarimų, ypač turint omenyje abejones dėl įstatymo viršenybės ir teismų nepriklausomumo, kurias šių šalių atžvilgiu išsako tarptautiniai stebėtojai. Jei Eurazijos ekonominės komisijos ir kitų viršvalstybinių institucijų sprendimų nebus laikomasi, Eurazijos ekonominė sąjunga nebus sukurta ir išliks tik fragmentuota laisvosios prekybos erdvė su bendros išorės prekybos politikos elementais. Tokio scenarijaus tikimybę didina ir tai, jog Kazachstanas ir Baltarusija nėra PPO narės, o pastarosios šansai tapti šios organizacijos nare yra labai menki. Jau minėta abejotina Rusijos pažanga įgyvendinant stojimo į PPO metu susiderėtas sąlygas, į kurią atkreipia dėmesį ES bei kitos PPO narės, taip pat kelia abejonių dėl to, kaip sklandžiai seksis įgyvendinti Eurazijos muitų sąjungos taisykles.

Kaip teigia įvairūs autoriai, nuo ES Rytų partnerystės inicijavimo pradžios Rusijos vadovai žiūrėjo į šią iniciatyvą įtariai, vertindami ją kaip mėginimą riboti Rusijos įtaką jai artimame regione ir prieš Rusiją nukreiptą iniciatyvą<sup>43</sup>. Tiesa, reikia pasakyti, jog V. Putinui detaliau išdėsčius Eurazijos ekonominės sąjungos viziją, nebuvo jokių viešų užuominų apie šio regioninio darinio konkurenciją su ES ir iš to kylančias dilemas Rytų partnerystėje dalyvaujančioms šalims. Maža to, V. Putino teigimu, „narystė Eurazijos sąjungoje leistų kiekvienai jos narei greičiau ir iš stipresnių pozicijų integruotis į Europą“<sup>44</sup>. Tai

<sup>43</sup> Oldberg I., *Russia's Great Power Strategy under Putin and Medvedev*, Stockholm: Swedish Institute of International Affairs, No. 1, 2010, p. 6.

<sup>44</sup> Cituota Adomeit H., *Putin's "Eurasian Union": Russia's Integration Project and Policies on Post-Soviet Space*, Neighborhood Policy Paper, The Black Sea Trust for Regional Cooperation, a Project of the German Marshall Fund, No. 4, July 2012, p. 2.

galima sieti su ankstesne dar prieš dešimtmetį viešai pristatyta V. Putino vizija apie „bendrą ekonominę erdvę nuo Lisabonos iki Vladivostoko“. Vis dėlto, nepaisant šių teiginių, kyla nemažai abejonių dėl šio regioninio darinio santykio su ES kaip lygiaverte partnere ir ypač dėl galimybės Rytų partnerystės šalims suderinti ekonominių ryšių liberalizavimą ir reguliavimo nuostatų perėmimą abiem kryptimis. Beje, įdomus sutapimas, kad V. Putinas paskelbė apie Eurazijos sąjungos viziją praėjus maždaug savaitei po Varšuvoje įvykusio ES ir Rytų partnerystės šalių vadovų susitikimo. Panašių sutapimų galima rasti ir analizuojant suaktyvėjusius Rusijos siūlymus Ukrainai prie pabaigos artėjant pastarosios deryboms dėl asociacijos su ES.

Svarbiausias klausimas dėl Rytų partnerystės šalių pasirinkimo tarp integracijos į ES ir dalyvavimo Eurazijos ekonominės sąjungos kūrimo procese gali būti iliustruotas Ukrainos atveju. Ši geopolitiškai ir ekonomiškai reikšminga šalis, pradėjusi reformas po Oranžinės revoliucijos, kartu ėmėsi priemonių integruotis į ES. Šis procesas nesustojo ir 2010 m. išrinkus Ukrainos prezidentu V. Janukovičių. Nors ir balansuodamas tarp ES ir Rusijos, jis tęsė derybas su ES dėl asociacijos ir gilios bei išsamios laisvosios prekybos erdvės susitarimo (angl. DCFTA). Šios derybos reiškė Ukrainos ketinimą perimti maždaug 70 proc. ES teisės normų, reglamentuojančių ne tik prekybą, bet ir energetikos, transporto, aplinkosaugos ir kitas su ES bendrąja rinka susijusias sritis.

Artėjant galimam Ukrainos sutarčių su ES pasirašymo laikui 2011 m. pabaigoje V. Putinas paskelbė Eurazijos sąjungos viziją<sup>45</sup>. Tuo metu ES sustabdė sutarčių su Ukraina pasirašymą ir ratifikavimą dėl Ukrainos vidaus politinės padėties ir bylos prieš J. Tymošenko ir kai kuriuos kitus jos vyriausybės narius. Prasidėjus Ukrainos ir ES santykių stagnacijos laikotarpiui, labai suaktyvėjo Rusijos pastangos

---

<sup>45</sup> Žr., pavyzdžiui, Clover Ch., Gorst I., Buckley N., „Putin Calls for New Eurasian Union“, *Financial Times*, October 4, 2011, <<http://www.ft.com/cms/s/0/3901988c-eea2-11e0-9a9a-00144feab49a.html#ixzz2ToXafJ4L>>, 2013 05 10.



išnaudoti tarpusavio energetikos ryšius, pirmiausia Ukrainos pramonės priklausomybę nuo pigesnių Rusijos tiekiamų gamtinių dujų ir naftos, ir dideles įplaukas iš Rusijos produktų tranzito per Ukrainą, kad įtikintų šios šalies vadovybę persvarstyti savo poziciją dėl dalyvavimo Eurazijos muitų sąjungoje. Pradėjęs funkcionuoti „Nord stream“ ir ypač planuojamas „South stream“ dujotiekis taip pat gali būti išnaudoti kaip derybų įrankiai, grasinant sumažinti gamtinių dujų tranzitą per Ukrainą ir iš jo gaunamą uždarbį. Rusija taip pat pasiūlė Ukrainai įvairių sektorių susitarimų, kuriais būtų stiprinamas bendradarbiavimas, nors ir ne iš karto Ukrainai įsijungiant į Eurazijos muitų sąjungą, tačiau sudarant sąlygas laipsniškai integracijai. Beje, kai kurių analitikų teigimu, stringant Eurazijos muitų sąjungos įgyvendinimui ir Kazachstano bei Baltarusijos vadovams nerodant didelio entuziazmo imtis naujų integracijos projektų, Ukrainos narystė Eurazijos muitų sąjungoje įgyja dar didesnę svarbą – šios šalies prisijungimas svariai sustiprintų šios sąjungos svorį Europos politikoje ir jos patrauklumą<sup>46</sup>.

Kitaip sakant, spartus Eurazijos muitų sąjungos kūrimas prieš pat užbaigiant pirmąsias ES derybas su Ukraina dėl asociacijos ir prekybos liberalizavimo susitarimų rodo, jog ES jau nebe „vienintelė veikėja mieste“<sup>47</sup>. Rusijos atstovai taip pat aktyviai komentavo galimus Ukrainos narystės Eurazijos muitų sąjungoje pranašumus ir jos susitarimų su ES trūkumus, nors šie vertinimai ir buvo kvestionuoti nepriklausomų analitikų<sup>48</sup>. Pastarieji, vertinę Ukrainos pasirinkimų padarinius, konstatavo, jog narystė Eurazijos muitų sąjungoje turėtų neigiamą ekonominį poveikį Ukrainai (prekybos iškreipimas viršytų

---

<sup>46</sup> Moshes A., *Will Ukraine Join (and Save) the Eurasian Customs Union*, PONARS Eurasia Policy Memo, No. 247, April 2013, p. 2.

<sup>47</sup> Dragneva R., Wolczuk K., *Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?* Chatham House Briefing Paper No. 1, Russia and Eurasia Programme, August 2012, p. 2.

<sup>48</sup> Ten pat, p. 10.

sukūrimą), o optimalus sprendimas būtų laisvosios prekybos susitarimas su ES<sup>49</sup>.

Ne vien politinių sprendimų chronologija ir Rusijos politikų siūlymai Ukrainai rodo konkurencinį ES ir Eurazijos (tiksliau, Rusijos) santykių Rytų partnerystės regione. Kaip teigia kai kurie autoriai, Rusijos ir ES nesugebėjimas bendromis jėgomis išspręsti bent vieno „užšaldyto“ konflikto Rytų partnerystės šalyse irgi gali būti laikomas aiškiu tarpusavio konkurencijos ir Rusijos ambicijų ženklų<sup>50</sup>. Tačiau ne vien geopolitinė konkurencija kelia pasirinkimo tarp dviejų integracijos galimybių dilemą Rytų partnerystės šalims. Nors Eurazijos muitų sąjungos ir jos šalių vadovai deklaruoja ketinimus perimti ES reguliavimo normas, kol kas tai veikia teorinė galimybė, nei toli pažengęs procesas. Beje, ES galiojančių produktų kokybės ir ypač jų gamybos reguliavimo normų perėmimas nemažai kainuotų Eurazijos muitų sąjungos šalių verslui ir padidintų galutinių produktų kainas. Todėl šis procesas neabejotinai užtruks, jei apskritai bus įgyvendintas. Pigesnis sprendimas būtų susitarimas su ES dėl abipusio reguliavimo skirtumų pripažinimo, tik įvertinant didesnius reguliavimo skirtumus, nei yra tarp ES valstybių narių. Tačiau jis sunkiai tikėtinas dėl įprastos ES išorės politikos, grindžiamos ES reguliavimo normų ir bendrų demokratinių bei rinkos ekonomikos principų plėtra į kitas šalis.

Šio principo ES laikosi ne tik santykiuose su šalimis kandidatėmis ir besiderančiomis dėl narystės Sąjungoje, bet ir su kaimynystėje esančiomis valstybėmis, siekiančiomis glaudesnių santykių, tačiau neturinčiomis narystės perspektyvos, taip pat su visomis PPO narėmis, kai deramasi dėl netarifinių kliūčių prekybai šalinimo. Pati gi-

---

<sup>49</sup> Movchan V., Shportyuk V., *Between Two Unions: Optimal Regional Integration Strategy for Ukraine*, paper for the 13<sup>th</sup> annual conference of the European trade study group, Copenhagen, September 8–10, 2011.

<sup>50</sup> Adomeit H., *Putin's "Eurasian Union": Russia's Integration Project and Policies on Post-Soviet Space*, Neighborhood Policy Paper, The Black Sea Trust for Regional Cooperation, a Project of the German Marshall Fund, No. 4, July 2012, p. 8.

lios ir išsamios laisvosios prekybos erdvės samprata pagrįsta ne tik tarifinių kliūčių tarp ES ir gretimos šalies pašalinimu, bet ir didelės dalies ES reguliavimo normų perėmimu šioje šalyje. Nors toks ES siekis perkelti į Rytų partnerystės šalis tiesiogiai su prekyba nesusijusias reguliavimo normas pridaro išlaidų šių šalių verslui ir didina jų produktų kainas, jis tapo tokių susitarimų sąlyga. Akivaizdžiausiai tokia ES politika buvo matoma radikalios ekonomikos reformas 2005–2008 m. įgyvendinusios Gruzijos atžvilgiu. Nors Gruzijos ekonomika buvo liberalizuota labiau nei daugelio ES valstybių narių, ES primygtinai siekė, kad šios šalies institucijos ne tik įvykdytų privatizavimo ir liberalizavimo reformas, bet ir perimtų ES reguliavimo politikos taisykles konkurencijos, darbo santykių ir kitose tiesiogiai su prekyba nesusijusiose srityse.

Tai rodo, jog bet koks reikšmingesnis ES prekybos ar tuo labiau žmonių, kapitalo judėjimo ar paslaugų teikimo liberalizavimas su Rytų kaimynėmis neišvengiamai bus siejamas su ES reguliavimo normų perėmimu gretimose šalyse. Kadangi Eurazijos muitų sąjungos šalyse galioja senieji GOST ar atskirų šalių techniniai standartai ir reguliavimo normos, dar gana ilgą laiką bus reguliavimo normų skirtumų, kurie funkcionuos kaip netarifiniai prekybos tarp ES ir Eurazijos muitų sąjungos narių ribojimai. Žinoma, teoriškai galima būtų išsivaizduoti laisvosios prekybos be muitų erdvę tarp ES ir Eurazijos muitų sąjungos, tačiau tokia laisvosios prekybos erdvė būtų fragmentuota ir apsiribotų kai kuriais, veikiausiai Eurazijos sąjungos šalims neaktualiais produktais. Panašiai dėl ES šalyse įsitvirtinusių interesų grupių spaudimo vyko prekybos su Vidurio ir Rytų Europos šalimis liberalizavimas ir nėra priežasčių prognozuoti, jog šiuo atveju interesų grupės neturėtų įtakos, ypač atsižvelgiant į dabartinę gana sudėtingą ekonominę situaciją Pietų Europos šalyse.

Be to, jei ES sutiktų su Rusijos siūlymu pereiti nuo dvišalių santykių prie ES santykių su Eurazijos bloku, derybos su atskira Eurazijos muitų sąjungos nare dėl laisvosios prekybos su ES būtų neįmanomos,

nes jos turėtų vykti su Eurazijos ekonomine komisija, o susitarimas galėtų visoms muitų sąjungos narėms. Įvertinant ES politiką vienos iš Eurazijos muitų sąjungos narių Baltarusijos atžvilgiu, bet koks intensyvesnis dialogas, net ir nesiekiantis prekybos liberalizavimo, kol kas yra sunkiai tikėtinas dėl politinių priežasčių. Tai reiškia, jog kitos Eurazijos muitų sąjungos narės taptų Baltarusijos vidaus politikos situacijos įkaitėmis santykiuose su trečiosiomis šalimis, kurios linkusios sieti demokratijos principų laikymąsi su ekonominių santykių intensyvinimu.

Bet kokių atveju tikėtina, kad ES nesiims (ir neturėtų) traktuoti Eurazijos muitų sąjungos kaip lygiavertės partnerės, kol visos jos narės netaps PPO narėmis. Bent kol kas atrodo, jog Kazachstanas galėtų tapti PPO nariu po kelerių metų, o Baltarusijos perspektyvos įstoti į šią organizaciją apskritai kol kas labai neaiškios. Tiesa, Kazachstano ir Baltarusijos įsipareigojimas įgyvendinti Rusijos narystės PPO sąlygas gali palengvinti jų pasirengimą narystei šioje organizacijoje, tačiau tam taip pat prireiks laiko ir Baltarusijos prezidento noro įvesti tam tikrus apribojimus, varžančius jo galimybes manipuluoti ekonomikos reguliavimu.

Tačiau naujos rūšies reguliavimo normų perėmimu pagrįstą laisvosios prekybos sutarčių pasiūlymas Rytų partnerystės šalims rodo, jog ES veikiausiai nesutiktų su paprastesnės laisvosios prekybos sutarties pasirašymu. Tad įvertinant menkai tikėtiną ES normų perėmimą Eurazijos muitų sąjungos šalyse bent artimiausiais metais, Rytų partnerystės šalys neišvengiamai turėtų rinktis tarp dviejų skirtingų reguliavimo normų erdvių. Todėl Rusijos vadovų retorika apie paneuropinę ekonominę erdvę neatitinka nei Rusijos, nei ES politikos, o tai reiškia bent šiuo metu iškilusią dilemą Rytų partnerystės šalims tarp pasirinkimo integruotis į ES ar glaudesnių santykių su Eurazijos muitų sąjunga. Pirmasis pasirinkimas – „platesnė Europa“ – reikštų nemažai įsipareigojimų ES priimtinių demokratijos principų taikymo ir gana griežtų reguliavimo normų diegimo srityse, tačiau suteiktų

priėjimą prie 500 mln. gyventojų rinkos, galimybę sparčiau augti ir narystės ES perspektyvos pažado tikimybę (bet ne garantiją). Antrasis pasirinkimas – „platesnė Rusija / Eurazija“ – galėtų reikšti kuri laiką mažesnes energijos išteklių kainas, laisvesnę prekybą jungiantis prie 170 mln. gyventojų Eurazijos erdvės, kurioje gerokai mažesnė perkamoji galia, mažesnis potencialas keistis gerąja praktika, lėtesnis ekonomikos restruktūrizavimas bei įsitvirtinę oligarchiniai ir autoritariniai valdymo įpročiai.

### *Išvados ir rekomendacijos ES ir Lietuvai*

ES turėtų derėtis dėl prekybos ir ekonominių santykių liberalizavimo individualiai su kiekviena Eurazijos muitų sąjungos nare iki tol, kol visos trys taps PPO narėmis. Priešingu atveju neišvengiamai kils dilema dėl skirtingo kiekvienos iš trijų Eurazijos muitų sąjungos narių statuso santykiuose su ES, o šių skirtumų nepaisymas gali tapti Baltarusijos režimo įteisinimu ir dar labiau sumažinti galimas poveikio jam priemones.

Prekybos santykių plėtojimo ir abipusės naudos atžvilgiu geriausias scenarijus būtų prekybos tarp ES, Rytų partnerystės šalių ir Eurazijos muitų sąjungos liberalizavimas, pašalinant muitus tarpusavio prekybai. Tačiau toks scenarijus kol kas sunkiai tikėtinas dėl interesų grupių įtakos, skirtingų politinių ir geopolitinių tikslų, siejamų su prekybos liberalizavimo priemonėmis, bei didele netarifinių kliūčių svarba prekybai.

Kadangi netarifinių kliūčių šalinimas, susijęs su ES reguliavimo normų perėmimu arba pripažinimu, Eurazijos muitų sąjungos šalyse kol kas sunkiai tikėtinas arba bus lėtas ir selektyvus, Rytų partnerystės šalys turės pasirinkti tarp ES ir Eurazijos sąjungos reguliavimo erdvės. Narystė pastarojoje reikštų veikiausiai mažesnes trumpalaikio prisitaikymo sąnaudas įmonėms, tačiau integracija į ES turėtų didesnę ilgalaikį ekonominės plėtros potencialą.

ES patrauklumą Rytų partnerystės šalims mažina nesibaigianti euro zonos šalių krizė, kurią Rusija siekia išnaudoti savo siūlymams sustiprinti. Nors ryšys tarp Rytų partnerystės politikos ir euro zonos krizės yra netiesioginis ir gana tolimas, Lietuvos ir kitų ES šalių vadovams vertėtų atsižvelgti į tai, kad struktūrinės reformos ir kitos konkurencingumo didinimo bei ekonomikos plėtros spartinimo priemonės turėtų ne tik tiesioginį teigiamą poveikį ES ir jos narėms, bet ir sustiprintų normatyvinę ES galią bei integracijos į ją patrauklumą. Tam būtų naudingas ir ES reguliavimo normų peržiūrėjimas, siekiant jų supaprastinimo, kurį remdamasi Lisabonos strategija, pradėjo Europos Komisija, bet pastaraisiais metais jam buvo skiriama mažai dėmesio. Didelę reikšmę ES patrauklumui turėtų ir pastaruoju metu vėl intensyviai svarstomo ES susitarimo su JAV dėl transatlantinės laisvosios prekybos ir investicijų erdvės įgyvendinimas. Nors jo pasirašymas automatiškai nesuteiktų laisvos prieigos prie JAV rinkos Rytų partnerystės šalims, tokio dydžio laisvosios prekybos erdvės sukūrimas suteiktų postūmį ES ekonomikos augimui ir sustiprintų Vakarų ekonominio modelio patrauklumą.

Rytų partnerystė ir jos šalims ES siūlomi susitarimai apima ne tik techninių reguliavimo normų derinimą, perimant ES taisykles, bet ir demokratinės politinės sistemos principų įtvirtinimą. ES ir jos valstybių narių interesas yra išsaugoti Rytų partnerystės šalių paskatas integruotis į ES, kad būtų plečiama laisvos visuomenės, įstatymo viršenybe pagrįsto valdymo ir liberalios ekonomikos erdvė.

Gruzijos, Moldovos Respublikos ir ypač Ukrainos atveju būtina rimtai peržiūrėti ES politiką, nekompromituojant ES reputacijos ir nekeičiant politinių integracijos sąlygų, tačiau sukuriant daugiau tarpinių žingsnių ir paskatų šioms šalims šalinti kliūtis, trukdančias įgyvendinti asociacijos ir prekybos liberalizavimo su ES susitarimus. Tam reikėtų išnaudoti artėjantį ES ir Rytų partnerystės šalių vadovų susitikimą Vilniuje 2013 m. lapkritį.

Kadangi kol kas daugelis Eurazijos ekonominės sąjungos elementų yra ankstyvo įgyvendinimo ar tik parengiamosios stadijos, ateityje vertėtų nuodugniau įvertinti šių planų įgyvendinimo sąlygas, svarbiausias planuojamų integracijos priemonių įgyvendinimo rizikas bei galimus padarinius ES ir Lietuvai.

### LITERATŪRA IR ŠALTINIAI

Adomeit H., *Putin's "Eurasian Union": Russia's Integration Project and Policies on Post-Soviet Space*, Neighborhood Policy Paper, The Black Sea Trust for Regional Cooperation, a Project of the German Marshall Fund, No. 4, July 2012.

Baldwin R. E., „The Causes of Regionalism“, *The World Economy* 20 (7), 1997, p. 865–888.

Chaffin J., „Europe Cools on Russia's WTO Accession“, *Financial Times*, December 5, 2012, <<http://www.ft.com/cms/s/0/ff524424-3eff-11e2-9214-00144feabdc0.html#ixzz2EM4PGKDC>>, 2012 12 05.

Clover Ch., Gorst I., Buckley N., „Putin Calls for New Eurasian Union“, *Financial Times*, October 4, 2011, <<http://www.ft.com/cms/s/0/3901988c-eea2-11e0-9a9a-00144feab49a.html#ixzz2ToXafJ4L>>, 2013 05 10.

De Souza L. V., *An Initial Estimation of the Economic Effects of the Creation of the EurAsEC Customs Union on its Members*, The World Bank, Economic Premise, No. 47, January 2011.

Dragneva R., Wolczuk K., *Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?* Chatham House Briefing Paper No. 1, Russia and Eurasia Programme, August 2012.

European Bank for Reconstruction and Development, *Transition Report 2012. Integration across Borders*, London: EBRD.

Fernandes R., Portes J., „Returns to Regionalism: An Analysis of Nontraditional Gains from Regional Trade Agreements“, *The World Bank Economic Review* 12 (2), May 1998, p. 197–220.

Halbach U., *Vladimir Putin's Eurasian Union. A New Integration Project for the CIS?* Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP Comments, January 2012.

Isakova A., Plekhanov A., *Customs Union and Kazakhstan's Imports*, CASE Studies No. 442, 2012.

Klysinski K., *Consequences for the Belarusian Economy of Russia's Entry into the WTO*, Center for Eastern Studies, East Week 29 (305), <http://www.osw.waw.pl/en/publikacje/eastweek/2012-09-12/consequences-belarusian-economy-russia-s-entry-wto>, 2012 09 12.

Mattli W., *The Logic of Regional Integration*, Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

Moshes A., *Will Ukraine Join (and Save) the Eurasian Customs Union*, PONARS Eurasia Policy Memo, No. 247, April 2013.

Movchan V., Shportyuk V., *Between Two Unions: Optimal Regional Integration Strategy for Ukraine*, paper for the 13<sup>th</sup> annual conference of the European trade study group, Copenhagen, September 8–10, 2011.

Murray P., Moxon-Browne E., „The European Union as a Template for Regional Integration? The Case of ASEAN and Its Committee of Permanent Representative“, *Journal of Common Market Studies* 51 (3), 2013, p. 522–537.

Oldberg I., *Russia's Great Power Strategy under Putin and Medvedev*, Stockholm: Swedish Institute of International Affairs, No. 1, 2010.

RIA Novosti, *Customs Union to Increase Russia, Belarus, Kazakhstan's GDP by 15 percent – Duma Speaker*, <<http://en.rian.ru/exsoviet/20100104/157463375.html>>, 2012 12 08.

Sbragia A., „The EU, the US, and Trade Policy: Competitive Interdependence in the Management of Globalization“, *Journal of European Public Policy* 17 (3), April 2010, p. 368–382.

Tarr D. G., *The Eurasian Customs Union among Russia, Belarus and Kazakhstan: Can It Succeed where Its Predecessor Failed?* Center for Economic and Financial Research at New Economic School, Moscow, CEFIR Policy paper No. 37, December 2012.

Shumylo-Tapiola O., *The Eurasian Customs Union: Friend or Foe of the EU?* The Carnegie Papers, October 2012.

Tochitskaya I., *The Customs Union between Belarus, Kazakhstan and Russia: An overview of Economic Implications for Belarus*, CASE Studies No. 405, 2010.

Vinokurov E., red., *Eurasian Integration Yearbook 2012*, Almaty, 2012.

Vymyatnina Y., *Customs Union of Russia, Belarus and Kazakhstan – Economic Interdependence and Resource Curse Influence*, BOFIT seminar, European University at St. Petersburg, October 2<sup>nd</sup>, 2012.

Wisniewska I., *The Customs Union of Belarus, Kazakhstan and Russia: A Way to Strengthen Moscow's Position in the Region*, ISPI, No. 146, November 2012.

World Bank, *Assessment of Costs and Benefits of the Customs Union for Kazakhstan*, Poverty Reduction and Economic Management Unit, Report No. 65977-KZ, January 3, 2012.

<http://www.weforum.org/>, 2012 12 10.

<http://www.heritage.org/>, 2012 12 10.

<http://www.doingbusiness.org/>, 2012 12 10.

<http://www.transparency.org/>, 2012 12 10.

<http://www.bti-project.org/index/status-index/>, 2012 12 10.



*SUMMARY**THE EURASIAN UNION OR THE EUROPEAN UNION?  
A DILEMMA FOR THE EASTERN PARTNERSHIP  
COUNTRIES*

The author analyzes the Eurasian Customs Union, the motives for its creation, its impact on Russia, Kazakhstan, and Belarus as well as the perspectives for the further integration of its member states to establish the Eurasian Economic Union. It is argued that the creation of the Eurasian Customs Union is based mostly on the foreign trade policy measures applied by Russia and adopted by the other members of the Union. The Eurasian Union and its institutions such as the Eurasian Economic Commission and Court are seen as agents of the member states, especially Russia, rather than independent supranational actors acting in of the Union's interests. The Eurasian Union represents a regional entity which is both being modelled on the EU and is intended to provide a competing center of attraction for third countries. The establishment of the Eurasian Customs Union has changed the geopolitical situation in the EU eastern neighborhood by creating an alternative option of regional integration for the EU Eastern Partnership countries. For Ukraine and other countries of the Eastern Partnership, which declare their intention to sign association and deep and comprehensive free trade agreements with the EU, joining the Eurasian Customs Union would imply that the EU will have to negotiate agreements on trade with the Eurasian Union rather than with individual countries. This would significantly postpone the prospects of integration of these countries into the EU. The eastern partners of the EU, therefore, have to choose between two alternatives of integration (and Belarus has already chosen the eastern direction). Meanwhile, the EU has to rethink its own policy towards the Eastern Partnership countries and offer incentives for the further reforms to advance trade liberalization and association with the EU without damaging its own credibility. This is the key issue for the Lithuania's EU Council Presidency forthcoming in the second half of 2013.