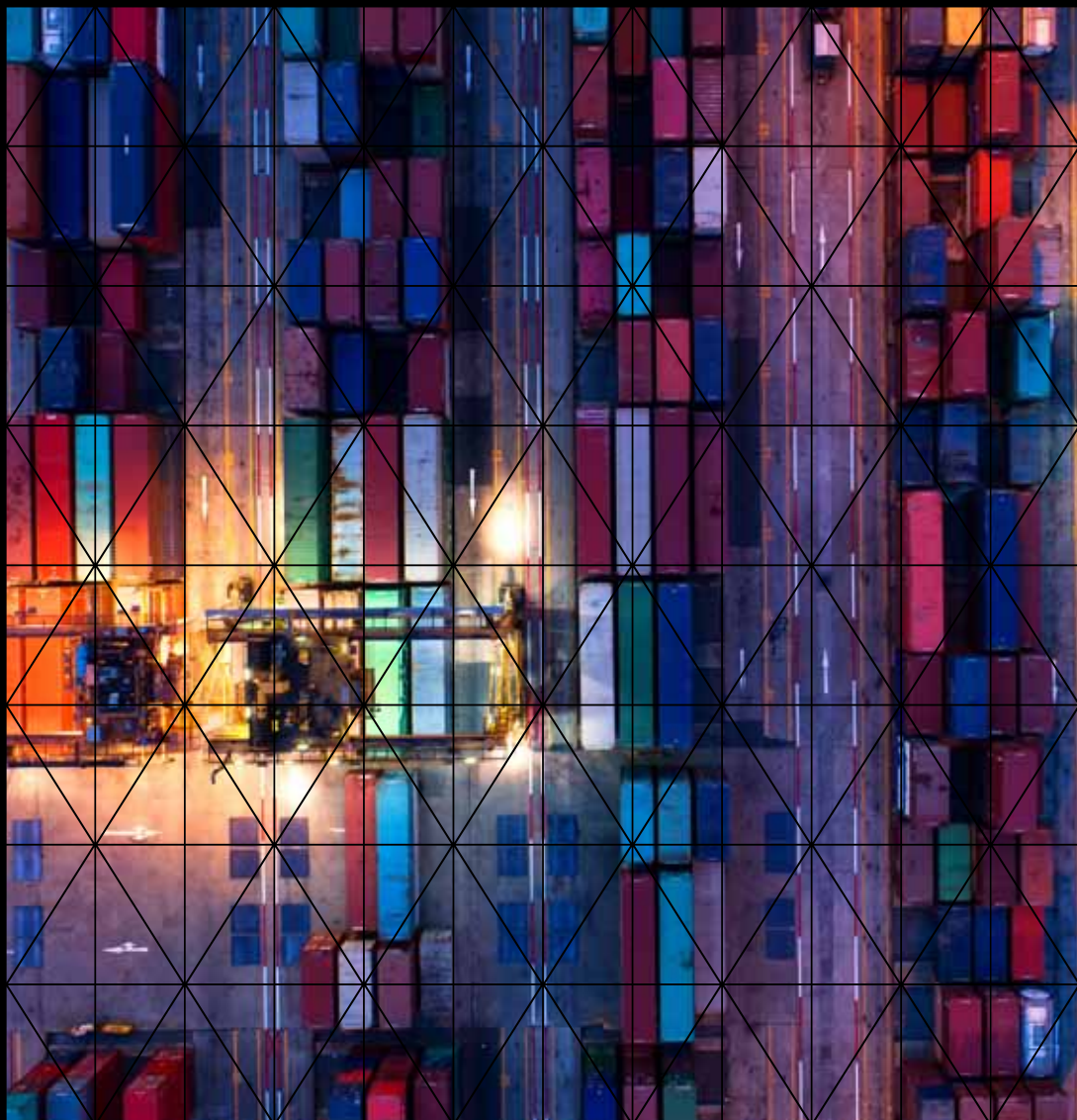


75

PRACE OSW

OSW



W POSZUKIWANIU NOWYCH SZLAKÓW

HANDEL ZAGRANICZNY UKRAINY PO REWOLUCJI GODNOŚCI

Sławomir Matuszak

PRACE
OSW

NUMER 75
WARSZAWA
WRZESIEŃ 2018

W POSZUKIWANIU NOWYCH SZLAKÓW

HANDEL ZAGRANICZNY UKRAINY

PO REWOLUCJI GODNOŚCI

Sławomir Matuszak



OSW |

CENTRE FOR EASTERN STUDIES

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH im. **Marka Karpia**

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia / Centre for Eastern Studies

REDAKCJA MERYTORYCZNA

Adam Eberhardt, Wojciech Konończuk

REDAKCJA

Anna Łabuszewska

WSPÓŁPRACA

Halina Kowalczyk, Katarzyna Kazimierska

OPRACOWANIE GRAFICZNE

PARA-BUCH

ZDJĘCIE NA OKŁADCE

MAGNIFIER/Shutterstock.com

SKŁAD

GroupMedia

WYKRESY

Wojciech Mańkowski

WYDAWCA

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a, Warszawa

Tel. + 48 /22/ 525 80 00

Fax: + 48 /22/ 525 80 40

osw.waw.pl

ISBN 978-83-65827-28-9

Spis treści

TEZY **/5**

WSTĘP **/8**

**I. CHARAKTERYSTYKA UKRAIŃSKIEGO HANDLU TOWARAMI
DO 2013 ROKU /10**

II. KRYZYS 2014–2015 I JEGO KONSEKWENCJE /15

**III. RYNEK ROSYJSKI I PAŃSTW PORADZIECKICH
– ZAŁAMANIE WYMIANY HANDLOWEJ /20**

IV. UE – PARTNER NAJWAŻNIEJSZY, CHOĆ TRUDNY /24

**V. RESZTA ŚWIATA – MAŁO SKUTECZNE POSZUKIWANIE NOWYCH
RYNKÓW ZBYTU /29**

VI. HANDEL USŁUGAMI /31

VII. WYZWANIA ZWIĄZANE Z BILANSEM HANDLOWYM /36

PODSUMOWANIE I PERSPEKTYWY **/38**

TEZY

- Jednym z głównych skutków kryzysu gospodarczego na Ukrainie, wywołanego rosyjską agresją, było załamanie handlu zagranicznego. Między rokiem 2013 a 2017 ukraiński eksport zmniejszył się o 31%, zaś import o 35%. W tym okresie doszło także do głębokich zmian zarówno w strukturze geograficznej, jak i towarowej ukraińskiego handlu. Unia Europejska po raz pierwszy w historii stała się głównym partnerem handlowym Ukrainy, a państwa poradzieckie utraciły wcześniejsze znaczenie. Mimo obserwowanej od 2016 roku poprawy sytuacji gospodarczej Ukraina wciąż jest daleka od przezwyciężenia konsekwencji tego załamania.
- Do 2013 roku ukraiński eksport opierał się w dużej mierze na sprzedaży surowców mineralnych (głównie rudy żelaza) i towarów niskoprzetworzonych (głównie przemysłu metalurgicznego) z zakładów kontrolowanych przez przedstawicieli wielkiego biznesu, a także produkcji rolnej (ok. 60% całości eksportu). W okresie wysokich cen na rynkach światowych eksport był wysoce dochodowy, ale przy tym bardzo podatny na wahania koniunktury. Obecnie Ukraina w jeszcze większym stopniu (wzrost do 70%) niż przed kryzysem pozostaje uzależniona od eksportu surowców i produktów niskoprzetworzonych, z tym że w miejsce wyrobów metalurgicznych dominujące znaczenie uzyskała produkcja sektora rolno-spożywczego (przede wszystkim zboża i oleje roślinne).
- Do 2013 roku ukraiński handel zagraniczny towarami był silnie zdywersyfikowany pod względem geograficznym. Mniej więcej równe części wymiany przypadały na trzy obszary: Rosję i inne kraje poradzieckie, Unię Europejską oraz pozostałe państwa. Jednak pod względem struktury towarowej zróżnicowanie było bardzo ograniczone. W zależności od regionu geograficznego eksportowano i importowano inne pozycje towarowe, co oznaczało, że prosta zamiana jednego rynku na inny była bardzo trudna, a często niemożliwa.
- Agresywne działania Kremla doprowadziły do utraty przez Ukrainę większości rynku zbytu nie tylko w Rosji, ale też w pozostałych państwach poradzieckich (w szczególności w Kazachstanie) i przyczyniły się do zapaści w sprzedaży produkcji przemysłu maszynowego, jedynej pozycji ukraińskiego eksportu z dużą wartością dodaną. Biorąc pod uwagę brak możliwości poprawy stosunków ukraińsko-rosyjskich w perspektywie średnio-terminowej, zmiany, które zaszły w strukturze geograficznej i towarowej handlu, mają charakter trwałe.

- Obowiązujące od początku 2016 roku porozumienie o pogłębionej strefie wolnego handlu (DCFTA) z UE okazało się skutecznym narzędziem pozwalającym na wyjście ukraińskiej gospodarki z kryzysu i zamortyzowanie skutków załamania wymiany handlowej spowodowanego rosyjską agresją. Dzięki DCFTA wartość ukraińskiego eksportu do UE w 2017 roku przewyższyła poziom z roku 2013. Jednocześnie oczekiwania niektórych przedstawicieli ukraińskich władz, że rynek unijny szybko zrekompenzuje utracony rynek państw poradzieckich, okazały się nierealistyczne, w szczególności wobec produkcji przemysłowej. Potencjał DCFTA wciąż jednak pozostaje niewykorzystany i aby w pełni korzystać z porozumienia, Ukraina powinna w szybszym tempie implementować unijne normy i standardy. Obecnie można zaobserwować coraz większe opóźnienia Kijowa w wypełnianiu zobowiązań w tym zakresie, co skutkuje niewykorzystywaniem pełni możliwości dostępu do rynku UE.
- Spadki w wymianie handlowej po 2013 roku z państwami spoza UE i obszaru poradzieckiego (tzw. reszta świata) wynikały głównie z będących konsekwencją rosyjskiej agresji problemów gospodarczych na samej Ukrainie, w tym bardzo ostrych ograniczeń na rynku walutowym, które znacząco utrudniły przeprowadzanie transakcji z podmiotami zagranicznymi. Choć Ukraina w latach 2013–2017 zwiększyła eksport produkcji rolno-spożywczej do tych państw, to nie tylko nie udało się znaleźć nowych rynków zbytu jako alternatywy dla obszaru państw poradzieckich, ale nie zdołano nawet utrzymać wcześniejszego poziomu sprzedaży, szczególnie w przypadku eksportu produkcji przemysłu maszynowego i chemicznego.
- Handel usługami ma duże znaczenie dla Ukrainy z powodu regularnego dodatniego bilansu, zapewniającego stały dopływ waluty. Ponad połowa wartości eksportu w tym segmencie przypada na usługi transportowe. Dochody z niektórych rodzajów transportu (np. kolejowego i morskiego) ucierpiały bardzo mocno z powodu konfliktu z Rosją. Jednak najważniejsza pozycja – tranzyt rosyjskiego gazu przez terytorium Ukrainy – utrzymała się na poziomie sprzed kryzysu. Biorąc pod uwagę, że przynosi on blisko jedną trzecią dochodów z eksportu usług, zapowiadane przez Rosję znaczące ograniczenie przesyłu gazu po uruchomieniu gazociągu Nord Stream 2 będzie bardzo bolesne dla Kijowa.
- Od połowy lat dwutysięcznych ukraińska wymiana handlowa cechowała się regularnym ujemnym saldem w handlu towarami, które tylko częściowo udawało się pokryć nadwyżką z handlu usługami. Zjawisko to

powodowało drenowanie rezerw walutowych państwa i było jedną z ważnych składowych kryzysów w latach 2009 oraz 2014–2015, prowadząc do deprecjacji hrywny. Załamanie importu spowodowało powstanie w 2015 roku dodatniego bilansu handlowego, jednak już w roku 2017 Ukraina znów zanotowała deficyt. Jeśli tendencja ta będzie się pogłębiać, oznacza to poważne wyzwanie dla bilansu płatniczego państwa, szczególnie w warunkach wciąż kruchej stabilizacji ekonomicznej Ukrainy.

- Bez głębokich reform ekonomicznych i przede wszystkim stworzenia warunków dla napływu inwestycji zagranicznych, które doprowadziłyby do modernizacji gospodarki, Ukraina będzie skazana na kontynuację obecnego modelu eksportu, opartego na sprzedaży surowców i produktów z niewielką wartością dodaną, bardzo podatnego na wahania koniunktury na świecie oraz, w przypadku rolnictwa, warunków pogodowych. Polityka kijowskich władz po 2014 roku mimo pewnych sukcesów, szczególnie w zakresie deregulacji, nie doprowadziła do radykalnego polepszenia klimatu biznesowego i brak jest przesłanek, by uznać, że w perspektywie krótkookresowej dojdzie pod tym względem do poprawy.

WSTĘP

Prowadzona przez Ukrainę od uzyskania niepodległości polityka wielowektorowości, czyli manewrowania między Zachodem i Rosją bez angażowania się w projekty integracyjne którejkolwiek ze stron, miała też swój wymiar gospodarczy. Dla Kijowa jednakowo ważna, choć z różnych przyczyn, była wymiana handlowa z Rosją i innymi państwami poradzieckimi, Unią Europejską oraz resztą świata. Niechęć Ukrainy do podjęcia wiążących decyzji co do kierunku zacieśniania współpracy z Rosją bądź z UE wynikała w dużej mierze z obawy przed negatywnymi konsekwencjami takiego kroku dla stosunków gospodarczych z pozostałymi obszarami. Także ukraińscy oligarchowie, będący głównymi beneficjentami dochodów z eksportu, nie zajmowali wspólnego stanowiska wobec procesów integracyjnych w regionie, zadowolając się stanem zawieszenia, w którym znajdowała się Ukraina.

W miarę upływu czasu lawirowanie było coraz trudniejsze. Z jednej strony rosła presja Moskwy na przystąpienie Ukrainy do Unii Celnej (którą zastąpiła Eurazjatycka Unia Gospodarcza), a z drugiej Bruksela zaproponowała Kijowowi podpisanie umowy stowarzyszeniowej, częścią której było porozumienie o pogłębionej strefie wolnego handlu (DCFTA), przewidujące nie tylko zniesienie większości barier celnych, ale i głęboką harmonizację ukraińskiego prawa z unijnym *acquis*. Odmowa podpisania umowy stowarzyszeniowej przez prezydenta Wiktora Janukowycza była główną przyczyną rewolucji godności, która doprowadziła do obalenia władz w Kijowie. W odpowiedzi Rosja rozpoczęła zbrojną agresję na Ukrainie.

Konflikt z Moskwą stał się ogromnym wstrząsem nie tylko dla elit politycznych i społeczeństwa ukraińskiego, ale okazał się swoistą terapią szokową dla ukraińskiej gospodarki, w tym dla energetyki czy sektora finansowego. Po 2014 roku doszło także do bardzo poważnych i głębokich zmian we współpracy gospodarczej Ukrainy z zagranicą, które wynikały z dwóch czynników: rosyjskiej agresji oraz efektów, jakie zaczęła przynosić DCFTA z UE.

Celem niniejszego opracowania jest pokazanie zmian w wymianie handlowej Ukrainy między 2013 rokiem, czyli ostatnim rokiem przed agresją rosyjską, i rokiem 2017, kiedy w pełni zaczęła obowiązywać DCFTA. Tekst skupia się głównie na opisie wymiany towarowej jako mającej największe znaczenie dla Ukrainy, opisuje jednak również handel usługami oraz główne problemy związane z bilansem handlowym. Raport dokonuje analizy zarówno struktury geograficznej handlu zagranicznego Ukrainy, jak i struktury towarowej, co

służy analizie korzyści i strat, jakie poniósł Kijów w związku ze zmianami, które zaszły w ciągu ostatnich pięciu lat.

Jeśli nie zaznaczono inaczej, wszystkie liczby podawane w tekście pochodzą ze strony Państwowego Komitetu Statystyki Ukrainy (<http://www.ukrstat.gov.ua/>) bądź są wyliczeniami własnymi opartymi na danych statystycznych PKSU. Dane za lata 2013–2017 zostały skorygowane przez PKSU i nie obejmują terenów anektowanej przez Federację Rosyjską Autonomicznej Republiki Krym oraz części obwodów donieckiego i ługańskiego nieznajdujących się obecnie pod kontrolą władz w Kijowie. Tym samym aneksja Krymu i działania wojenne w Donbasie nie miały bezpośredniego wpływu na opisywane poniżej zmiany wielkości wymiany handlowej, choć ich znaczenie pośrednie (kryzys gospodarczy na Ukrainie, przerwanie łańcuchów produkcji, zniszczenia infrastruktury) jest znaczące¹.

¹ Rzeczywisty rozmiar skutków rosyjskiej agresji na Ukrainie jest niezmiernie trudno ocenić w konkretnych liczbach. Taką próbę podjął Anders Åslund, który w swoim raporcie szacuje, że w wyniku aneksji Krymu i wojny na Donbasie Ukraina utraciła aktywa o wartości niemal 100 mld USD. A. Åslund, *Kremlin Aggression in Ukraine*, Atlantic Council, marzec 2018, http://www.atlanticcouncil.org/images/publications/Kremlin_Aggression_web_040218_revised.pdf

I. CHARAKTERYSTYKA UKRAIŃSKIEGO HANDLU TOWARAMI DO 2013 ROKU

Po okresie recesji, trwającej przez całe lata 90., od roku 2000 na Ukrainie rozpoczął się okres intensywnego rozwoju gospodarczego, połączonego z bardzo szybkim wzrostem wymiany handlowej. W latach 2001-2008 wartość eksportu wzrosła ponad czterokrotnie (z 16,2 do 67 mld USD). Jeszcze bardziej zwiększył się import – blisko 5,5 razy (z 15,8 do 85,5 mld USD). Ukraińska gospodarka szybko uzależniła się od eksportu surowców (głównie rud metali i towarów niskoprzetworzonych, przede wszystkim produkcji metalurgicznej). W warunkach panującego na Ukrainie systemu oligarchicznego, połączonego z niestabilnością polityczną, eksport produkcji tego rodzaju był najprostszym i najszybszym sposobem zapewnienia sobie zysków przez przedstawicieli wielkiego biznesu. Eksport opierał się w dużej mierze na sprywatyzowanych poradzieckich aktywach przemysłowych, nie wymagał większych nakładów inwestycyjnych, a przy tym był bardzo dochodowy przy utrzymujących się wysokich cenach na rudę żelaza i wyroby z żeliwa i stali. Fortuny większości ukraińskich oligarchów, takich jak Rinat Achmetow, Wiktor Pinczuk, Ihor Kołomojski, Wadym Nowynski czy Kostiantyn Żewaho wyrosły właśnie dzięki eksportowi produkcji metalurgicznej.

Taki model eksportu był bardzo dochodowy w czasie koniunktury na świecie, ale okazał się mało stabilny i podatny na zewnętrzne wstrząsy, które powodowały bardzo silne wahania w dynamice wymiany handlowej. Można uznać, że kondycja ukraińskiej gospodarki zależała od cen na stal w podobnym stopniu jak rosyjskiej od cen na ropę i gaz. O zagrożeniach płynących z nadmiernego uzależnienia się od popytu na surowce na rynkach zewnętrznych Ukraina boleśnie przekonała się w czasie światowego kryzysu finansowego w latach 2007-2008, który doprowadził do załamania ukraińskiej gospodarki w roku 2009 (spadek PKB w tym okresie wyniósł 15,1%), spowodowanego w dużej mierze zapadnięciem eksportu (w 2009 roku obniżył się o 41%). Zaskakiwać może nie sam fakt spadków, gdyż recesja dotknęła wówczas większość krajów na świecie, ale ich rozmiary. Ówczesny szok okazał się jednak krótkotrwały – już w 2010 roku ukraiński eksport wzrósł o 29%, by w roku 2011 przewyższyć poziom z roku 2008.

Podział regionalny

W niniejszej pracy przyjęto rozdzielenie państw świata na trzy regiony:

- 28 państw UE;
- kraje poradzieckie – członkowie Wspólnoty Niepodległych Państw oraz Gruzja;
- pozostałe państwa.

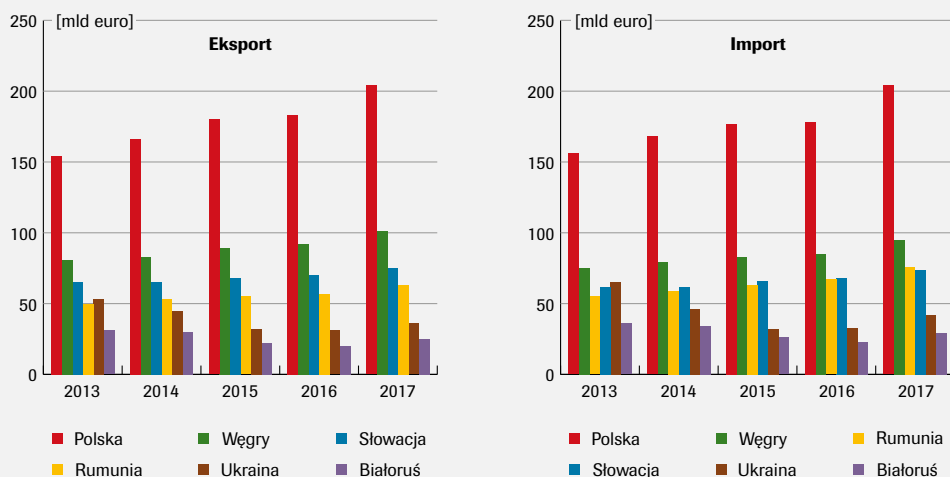
Rozdzielenie wynika głównie z podziału stosowanego przez Państwowy Komitet Statystyki Ukrainy, na którego danych opiera się niniejsze opracowanie. Alternatywne warianty, np. rozpatrywanie państw Eurazjatyckiej Unii Celnej zamiast WNP czy Europejskiego Obszaru Gospodarczego bądź Unii Celnej UE zamiast UE-28, różniłyby się wynikami w stosunku do zastosowanego podziału w bardzo nieznaczającym stopniu.

Do 2013 roku ukraiński handel zagraniczny był dobrze zdywersyfikowany pod względem struktury geograficznej. Główne regiony wymiany handlowej to kraje poradzieckie, Unia Europejska (UE-28) oraz pozostałe państwa, z których największe znaczenie miały kraje Bliskiego Wschodu oraz Chiny i Indie. Na każdy z tych trzech obszarów przypadało około jednej trzeciej ukraińskich obrotów handlowych. Ukraina regularnie notowała ujemny bilans handlowy, który w przypadku UE sięgnął -10,2 mld USD w 2013 roku, zaś państw poradzieckich -5,9 mld USD. Deficyt tylko częściowy był pokrywany nadwyżką w wymianie z innymi państwami (+2,5 mld USD).

Ukraina na tle państw regionu

W kontekście opisanego powyżej znaczenia dla Kijowa handlu towarami, warto porównać wyniki wymiany handlowej Ukrainy i państw z nią sąsiadujących. Ukraina jest najbiedniejszym po Mołdawii państwem w Europie, jednak skala różnicy w wymianie handlowej może zaskakiwać.

Wykres 1. Porównanie wymiany towarowej państw Europy Środkowej i Wschodniej

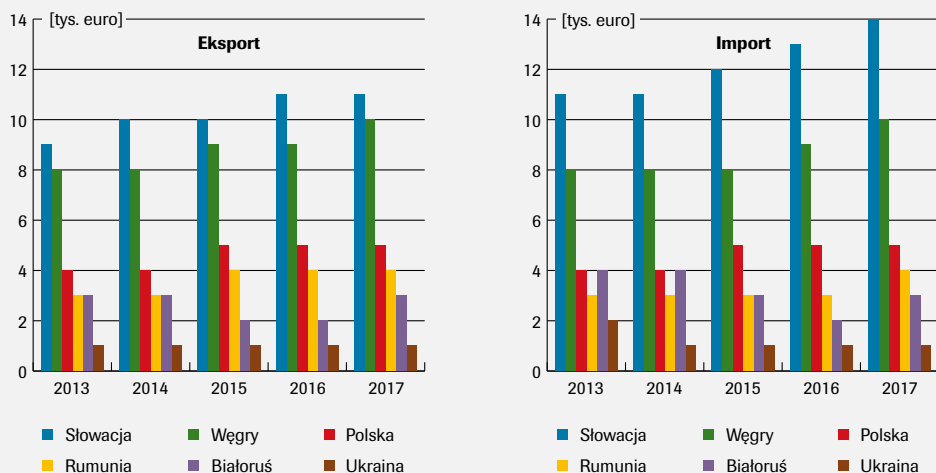


Źródło: Eurostat, Państwowy Komitet Statystyki Ukrainy, Narodowy Komitet Statystyczny Republiki Białorusi, Narodowe Biuro Statystyki Republiki Mołdawii²

Wśród sąsiadów pod względem liczby ludności Ukraina jest krajem najbardziej zbliżonym do Polski, ale zarówno ukraiński eksport, jak i import jest pięciokrotnie mniejszy niż polski. Wymiana handlowa Ukrainy jest dwukrotnie mniejsza niż Słowacji, mającej zaledwie 5,5 mln mieszkańców. Podobna sytuacja ma miejsce w porównaniu z Rumunią, jednym z najmniej zamożnych państw UE. Spośród sąsiadów Ukraina ma większą wymianę towarową jedynie od Białorusi (przy czym należy pamiętać, że jest to kraj z ponad czterokrotnie mniejszą liczbą ludności) oraz Mołdawii. Skalę odstawiania Ukrainy od pozostałych państw regionu widać jeszcze bardziej, jeśli porównać wpływy z wymiany handlowej *per capita*.

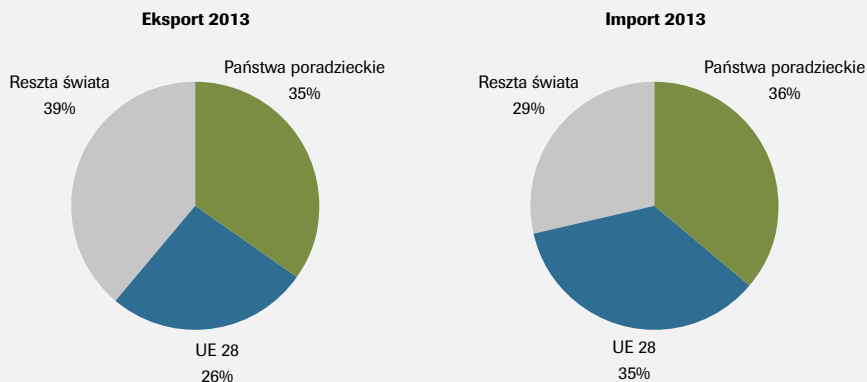
² Dane z Ukrainy i Białorusi zostały przeliczone według kursu USD/EUR 0,85 z 11 czerwca 2018 roku; Bloomberg, <https://www.bloomberg.com/quote/USDEUR:CUR>

Wykres 2. Porównanie dochodów z wymiany towarowej *per capita*



Źródło: Eurostat, Państwowy Komitet Statystyki Ukrainy, Narodowy Komitet Statystyczny Republiki Białorusi, Narodowe Biuro Statystyki Republiki Mołdawii oraz Wikipedia

Wykres 3. Struktura geograficzna eksportu i importu Ukrainy w 2013 roku



Źródło: Państwowy Komitet Statystyki Ukrainy

Jeżeli wziąć pod uwagę strukturę towarową handlu zagranicznego, okazuje się, że dywersyfikacja partnerów zagranicznych była w dużej mierze pozorna. W zależności od regionu geograficznego, znacząco się różniła struktura zarówno eksportu, jak i importu. W eksporcie do UE dominowała produkcja metalurgiczna (38% w 2013), do państw WNP – wyroby przemysłu maszynowego i elektromaszynowego, a do pozostałych państw – produkty rolno-spożywcze. Do wzrostu deficytu handlowego przyczyniało się niemal całkowite uzależnienie Ukrainy od importu surowców energetycznych (przede wszystkim gazu, ale też produktów naftowych) z Rosji. W 2013 roku wartość importu surowców energetycznych z Federacji Rosyjskiej wyniosła 14,5 mld USD, stanowiąc 62%

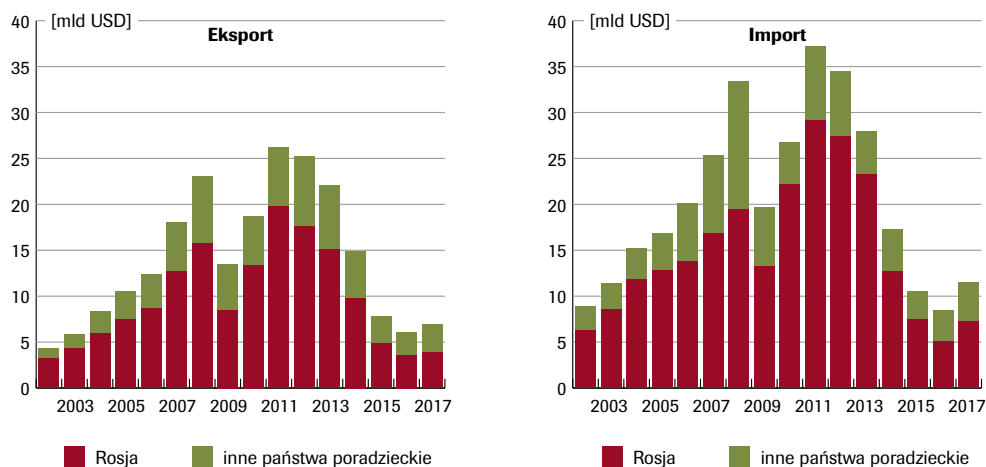
całości importu z tego kraju i 68% wartości surowców energetycznych sprowadzanych przez Ukrainę. Oznaczało to, że w momencie kryzysu w stosunkach Ukrainy z którymkolwiek z głównych partnerów handlowych ogromnym wyzwaniem byłoby szybkie znalezienie alternatywnych rynków zbytu (w przypadku eksportu) oraz źródeł zaopatrzenia (w przypadku importu).

II. KRYZYS 2014–2015 I JEGO KONSEKWENCJE

O ile kryzys w 2009 roku wynikał z dekonunktury na rynkach światowych, o tyle załamanie gospodarcze Ukrainy z lat 2014–2015 (spadek PKB wyniósł 15,4%) było uwarunkowane czynnikami głównie politycznymi. Negatywne tendencje w ukraińskiej gospodarce można było zaobserwować już od 2012 roku, ale wynikały one z coraz większej anachroniczności gospodarki spowodowanej brakiem reform oraz z korupcji, która w czasie rządów Janukowycza osiągnęła ogromne (nawet jak na ukraińskie standardy) rozmiary. Kontynuacja takiej polityki doprowadziłaby do stagnacji i prawdopodobnie do niewielkiej recesji. Jednak bez rosyjskiej agresji, zarówno militarnej (aneksja Krymu, próby destabilizacji obwodów południowo-wschodniej Ukrainy oraz działania zbrojne w Donbasie), jak i ekonomicznej (znaczące ograniczenie dostępu do rosyjskiego rynku zbytu, wojna handlowa – szczegóły zob. niżej), nie doszłoby do najpoważniejszego kryzysu gospodarczego na Ukrainie od początku lat 90.

Działania Rosji doprowadziły do bardzo głębokich zmian w geograficznej i towarowej strukturze handlowej. Zmiany te wydają się trwałe. W rezultacie doszło do drastycznego spadku znaczenia rynku rosyjskiego, a także pozostałych państw poradzieckich w wymianie towarowej Ukrainy (szczegóły zob. rozdział III. „Rynek rosyjski i państw poradzieckich – załamanie wymiany handlowej”).

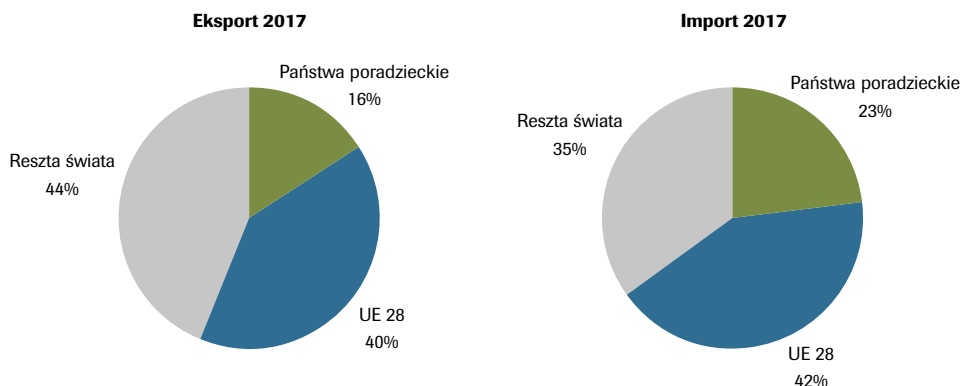
Wykres 4. Znaczenie Rosji w wymianie handlowej Ukrainy na tle pozostałych państw poradzieckich



Źródło: Państwowy Komitet Statystyki Ukrainy

Skutkiem rosyjskich działań było też to, że w 2016 roku UE po raz pierwszy w historii stała się największym partnerem handlowym Kijowa.

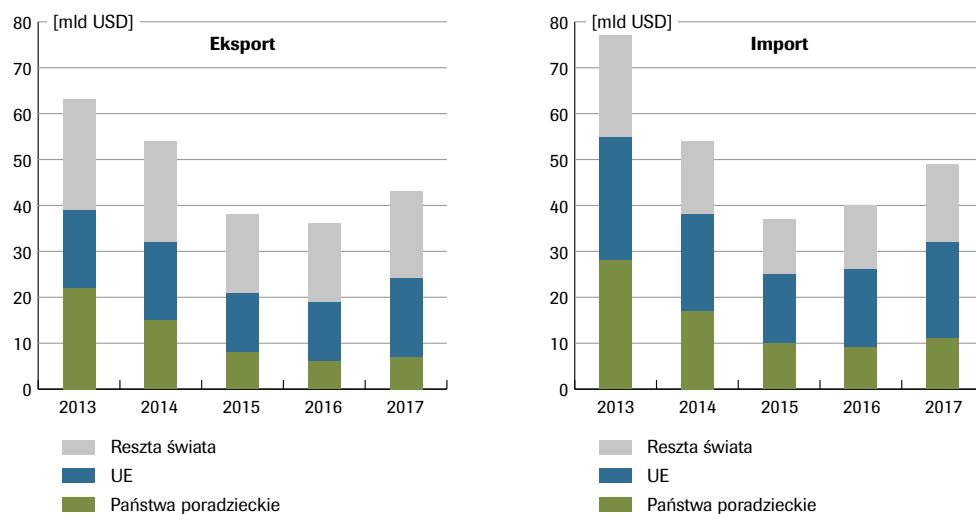
Wykres 5. Struktura geograficzna eksportu i importu Ukrainy w 2017 roku



Źródło: Państwowy Komitet Statystyki Ukrainy

Najważniejsze jednak, że wywołany konfliktem zbrojnym głęboki kryzys gospodarczy doprowadził do załamania całości handlu zagranicznego. Choć załamanie wymiany handlowej w największym stopniu dotyczyło stosunków z Rosją i innymi państwami poradzieckimi, to było wyraźne także w przypadku pozostałych partnerów Ukrainy.

Wykres 6. Porównanie eksportu i importu Ukrainy w latach 2013–2017



Źródło: Państwowy Komitet Statystyki Ukrainy

Tak duże rozmiary załamania gospodarczego na Ukrainie były spowodowane kilkoma czynnikami. Do lata 2014 roku w większości południowo-wschodnich regionów Ukrainy panowała duża niestabilność wywołana przez prorosyjskie bojówki, co przerodziło się w regularne działania wojenne na terenie obwodu donieckiego i ługańskiego. Do lutego 2015 roku (podpisanie II porozumienia

mińskiego, kończącego fazę walk na większą skalę³), nie było pewne, czy nie dojdzie do rozpadu Ukrainy jako państwa.

Agresja zewnętrzna odbiła się na gospodarce. Największy negatywny wpływ na handel zagraniczny miało załamanie się kursu ukraińskiej waluty, która w latach 2014–2015 uległa blisko trzykrotnej deprecjacji. Aby opanować sytuację na rynku walutowym, Narodowy Bank Ukrainy wprowadził drastyczne obostrzenia w obrocie walutami, które bardzo utrudniły prowadzenie operacji finansowych z podmiotami zagranicznymi. Znaczący wpływ miał także kryzys sektora bankowego, który spowodował masowe bankructwa od 2014 roku, co zmniejszyło liczbę banków ze 180 w styczniu 2014 do 82 w maju 2018 roku i niemal uniemożliwiło przedsiębiorstwom dostęp do kredytowania⁴.

Tabela 1. Porównanie dynamiki wymiany handlowej towarami

	Dynamika eksportu r/r					Dynamika importu r/r				
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017
Ogółem	-8%	-15%	-29%	-5%	19%	-9%	-29%	-31%	5%	26%
Państwa poradzieckie	-13%	-33%	-48%	-23%	15%	-19%	-38%	-39%	-18%	34%
UE	-2%	1%	-23%	4%	29%	3%	-22%	-27%	12%	21%
Reszta świata	-7%	-10%	-21%	-3%	12%	-8%	-27%	-27%	16%	28%

Powyższe czynniki boleśnie uderzyły zarówno w ukraińskich eksporterów, jak i importerów. W rezultacie w latach 2013–2016 ukraiński eksport spadł łącznie o 42% z 62,3 mld USD do 36,4 mld USD, a import skurczył się o 48% z 75,8 mld USD do 39,2 mld USD. W 2017 roku po raz pierwszy zanotowano znaczący wzrost wymiany handlowej, ale w porównaniu z 2013 rokiem wielkość eksportu wciąż pozostawała niższa o 31%, a import o 35%.

³ A. Wilk, T.A. Olszański, W. Górecki, *Porozumienie mińskie – rok gry pozorów*, „Analizy OSW”, 10.02.2016, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-02-10/porozumienie-minskie-rok-gry-pozorow>

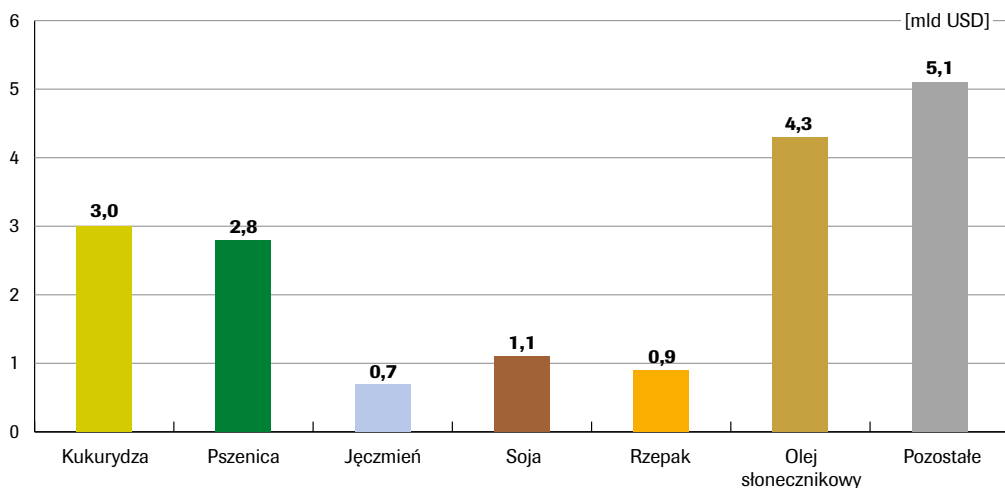
⁴ Szerzej na temat kryzysu zob. R. Sadowski, *Krajobraz po kryzysie. Ukraiński sektor bankowy w procesie głębokich zmian*, „Prace OSW”, 11.08.2017, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/prace-osw/2017-08-11/krajobraz-po-kryzysie-ukrainski-sektor-bankowy-w-procesie-glebokich>

Choć spadki dotknęły niemal wszystkich grup towarowych, ich skala znacznie się różniła. W wielu kluczowych pozycjach ukraińskiego eksportu były one dramatyczne, np. w 2017 roku w porównaniu z 2013 rokiem eksport pojazdów szynowych zmniejszył się o 91%, a wyrobów przemysłu maszynowego o 54%. Nieco mniej ucierpiała sprzedaż żeliwa i stali (-39%) oraz rudy żelaza (-28%). Spośród wszystkich sektorów, jedynie rolnictwo nie ucierpiało nadmiernie, a w dwóch istotnych pozycjach nastąpił wzrost (zboża o 2% i olejów o 32%). W rezultacie po raz pierwszy w historii niepodległej Ukrainy produkty rolno-spożywcze uzyskały dominujące znaczenie w ukraińskim eksporcie (41% całości w 2017 roku), wyprzedzając wyroby metalurgiczne (29%), zaś rola przemysłu maszynowego uległa dalszej marginalizacji.

Tabela 2. Zmiana głównych sektorów ukraińskiego eksportu (w mld USD)

	Sektor rolno-spożywczy		Metalurgia (rudy+hutnictwo)		Przemysł maszynowy	
	2013	2017	2013	2017	2013	2017
Wartość	16,9	17,8	21,2	12,7	10,1	4,9
Udział w całości eksportu	27%	41%	34%	29%	16%	11%

Wykres 7. Główne pozycje eksportu sektora rolno-spożywczego w 2017 roku⁵



Źródło: Państwowy Komitet Statystyki Ukrainy

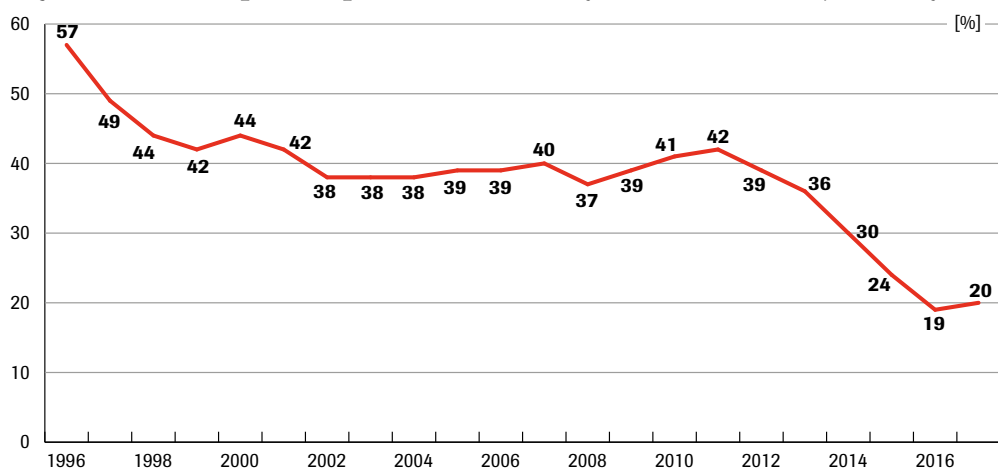
Rozwój eksportu produkcji rolnej jest generalnie zjawiskiem pozytywnym, które znacząco ułatwiło przetrwanie najtrudniejszego okresu w latach 2014–2015, zapewniając Ukrainie dopływ waluty i częściowo rekompensując straty ze zmniejszenia sprzedaży produkcji metalurgicznej oraz przemysłu maszynowego. Zwraca jednak uwagę fakt, że w eksporcie rolno-spożywczym – podobnie jak w metalurgii – dominują towary nieprzetworzone bądź niskoprzetworzone. Aż 71% przypada na trzy rodzaje zboża, dwa rodzaje nasion oleistych oraz olej słonecznikowy. Hodowla, sadownictwo czy bardziej zaawansowane przetwórstwo, choć powoli się rozwija, wciąż pozostaje na niskim poziomie i służy raczej do zaspokajania popytu wewnętrznego, mając marginalne znaczenie w eksporcie. Tak duży stopień uzależnienia od kilku rodzajów upraw powoduje też potencjalne zagrożenia dla stabilności eksportu, gdyż czyni go wrażliwym wobec wahań cenowych na rynkach światowych oraz warunków pogodowych.

⁵ Brane są pod uwagę pozycje towarowe, których wartość eksportu w 2017 roku wynosiła co najmniej pół miliarda dolarów.

III. RYNEK ROSYJSKI I PAŃSTW PORADZIECKICH – ZAŁAMANIE WYMIANY HANDLOWEJ

Do 1991 roku Ukraina była integralną częścią radzieckiej gospodarki. Po rozpadzie ZSRR z powodów oczywistych głównym partnerem handlowym Ukrainy pozostały były republiki radzieckie, przede wszystkim Rosja. Nowe granice celne, wprowadzenie różnych walut i kryzys gospodarczy w latach 90. na całym obszarze poradzieckim doprowadziły do bankructwa znacznej części ukraińskich zakładów przemysłowych i zerwania licznych powiązań kooperacyjnych, choć wiele z nich udało się utrzymać, szczególnie w sektorze wysokich technologii, takich jak przemysł kosmiczny, lotniczy czy zbrojeniowy. Miało to decydujący wpływ na ukształtowanie się struktury towarowej wymiany handlowej. W okresie od uzyskania niepodległości do 2013 roku znaczenie krajów poradzieckich w handlu zagranicznym Ukrainy systematycznie malało, pozostając jednak na wysokim poziomie (36% całości obrotów handlowych).

Wykres 8. Udział państw poradzieckich w wymianie handlowej Ukrainy



Źródło: Państwowy Komitet Statystyki Ukrainy

Handel z państwami poradzieckimi wyróżniały dwie charakterystyczne cechy. W przypadku importu był to bardzo wysoki udział surowców energetycznych (głównie gazu z Federacji Rosyjskiej oraz paliw z Białorusi), na które w 2013 roku przypadało aż 62% ukraińskiego importu z krajów poradzieckich. Eksport z kolei wyróżniał się znacznym udziałem produkcji z wysoką wartością dodaną, przy czym w większości przypadków Ukraina miała bardzo ograniczone alternatywne rynki zbytu dla tych towarów. Dla przykładu, udział w eksporcie do państw poradzieckich produkcji przemysłu maszynowego i elektromaszynowego wynosił 31%, co stanowiło 66% całości ukraińskiego

eksportu tej branży, przemysłu chemicznego 8% (59% całości), a papierniczego 4% (91% całości). Wysoki poziom uzależnienia eksportu produkcji przemysłowej od rynku rosyjskiego i pozostałych państw poradzieckich miał bardzo negatywne skutki dla ukraińskiego przemysłu i całości gospodarki w warunkach rosyjskiej agresji od 2014 roku.

Wydarzenia w latach 2014 i 2015 doprowadziły do gruntownej zmiany tych zależności. W czerwcu 2014 roku Rosja wstrzymała dostawy gazu na Ukrainę. W przeciwieństwie do poprzednich wojen gazowych w latach 2006 i 2009, kiedy udawało się znaleźć kompromis, choć za cenę daleko idących ustępstw ze strony Ukrainy, tym razem działania Moskwy doprowadziły do całkowitego zerwania współpracy. We wrześniu 2014 roku Ukraina porozumiała się ze Słowacją o rozpoczęciu regularnych dostaw rewersowych gazociągami Vojań-Użhorod, co umożliwiło od listopada 2015 roku, kiedy Gazprom wstrzymał dostawy, całkowite przejście na gaz dostarczany rewersem z UE. W rezultacie import surowców energetycznych z państw poradzieckich zmniejszył się z 17,4 mld USD w 2013 do 6,1 mld USD w 2017 roku, z czego 3,2 mld USD przypadało na paliwa z Rosji, a 2,2 mld USD – z Białorusi.

Tabela 3. Porównanie głównych pozycji ukraińskiego importu z państw poradzieckich (w mln USD)⁶

	2013	2017	zmiana
paliwa i oleje mineralne	17 441	6086	-65%
reaktory jądrowe; kotły; maszyny i urządzenia mechaniczne	1393	747	-46%
żeliwo i stal	958	464	-52%
maszyny i urządzenia elektryczne	834	175	-79%
nawozy	758	935	23%
pojazdy nieszynowe	657	321	-51%
tworzywa sztuczne	594	386	-35%

⁶ Brane są pod uwagę pozycje towarowe, których wartość importu w 2013 roku wynosiła co najmniej pół miliarda dolarów.

Do 2013 roku Kreml prowadził wobec Ukrainy politykę szantażu handlowego. Z jednej strony kusił korzyściami z przystąpienia do unii celnej w ramach Europy Wschodniej Wspólnoty Gospodarczej, z drugiej stopniowo ograniczał powiązania kooperacyjne i redukował import z Ukrainy, stosując środki pozataryfowe. Przykładem może być wycofanie certyfikatów dla ukraińskich wagonów w październiku 2013 roku⁷, które do tego czasu były jedną z najważniejszych pozycji eksportowych Ukrainy (eksport wartości 4,1 mld USD w 2012 roku). Formalną przyczyną były powtarzające się awarie, w rzeczywistości chodziło o ochronę wewnętrznego rynku. Innym przykładem presji na Ukrainę była tygodniowa blokada całości ukraińskiego eksportu do Rosji w sierpniu 2013 roku pod pretekstem zmiany przepisów celnych.

Od 2014 roku w agresji przeciwko Ukrainie Rosja wzmacniała działania militarne presją i sankcjami w sferze handlowej, wymierzonymi w ukraiński eksport. Od 2016 roku Moskwa wprowadziła embargo na wwóz produktów rolnych i żywności z Ukrainy. W rezultacie tych działań eksport nabiału do Rosji niemal ustał (spadek z 382 mln USD w 2013 roku do 6 tys. USD w 2017), a czekolady i wyrobów z kakao zmniejszył się o 92% z 337 mln USD do 27 mln USD. W skali rynku państw poradzieckich spadki były niewiele mniej drastyczne (odpowiednio -79% i -81%).

Kreml prowadził też działania wymierzone we współpracę Ukrainy z innymi państwami poradzieckimi. Wspomniane powyżej problemy z certyfikacją wagonów nasiliły się w 2014 roku, kiedy Rosja przestała uznawać analogiczne dokumenty dla wagonów ukraińskiej produkcji wystawione przez Białoruś i Kazachstan⁸. Skutkiem tych działań było załamanie ukraińskiego eksportu taboru szynowego do tych państw (*de facto* jedynych, poza Rosją, odbiorców tej produkcji), który zmniejszył się z 2,3 mld USD w 2013 do 144 mln USD w 2017 roku. Innym przykładem działań Moskwy wymierzonych w Ukrainę były wprowadzone w lutym 2016 roku nowe zasady, znacznie ograniczające możliwość tranzytu ukraińskich towarów przez terytorium Rosji. Było to bardzo bolesne uderzenie w wymianę ze wszystkimi państwami Azji Centralnej, a szczególnie mocno dotknęło ukraiński eksport do Kazachstanu – głównego partnera handlowego Kijowa w tym regionie. W rezultacie w 2017 roku w porównaniu z rokiem 2013

⁷ *Россия отказалась от вагонов украинского производства*, „Зеркало Недели”, 29.10.2013, https://zn.ua/ECONOMICS/rossiya-otkazalas-ot-vagonov-ukrainskogo-proizvodstva-131818_.html

⁸ *Иск против России о запрете импорта вагонов: Украина ожидает решения ВТО в следующем году*, Unian, 11.07.2017, <https://economics.unian.net/industry/2023606-isk-protiv-rossii-o-zaprete-importa-vagonov-ukraina-ojidaet-resheniya-vto-v-sleduyuschem-godu.html>

eksport na rynek kazaski spadł o 82% z 2,1 mld USD do 372 mln USD, a Astana z siódmego odbiorcy ukraińskiej produkcji na 33. miejsce.

Tabela 4. Porównanie głównych pozycji ukraińskiego eksportu do państw poradzieckich (w mln USD)⁹

	2013	2017	zmiana
żeliwo i stal	2902	997	-66%
reaktory jądrowe; kotły; maszyny i urządzenia mechaniczne	2730	854	-69%
lokomotywy i tabor szynowy	2297	144	-94%
wyroby z żeliwa i stali	1891	347	-82%
maszyny i urządzenia elektryczne	1351	318	-76%
chemikalia nieorganiczne	998	626	-37%
papier i karton	983	294	-70%
paliwa i oleje mineralne	594	182	-69%
sól, siarka, ziemie i kamienie	543	155	-72%
tworzywa sztuczne	514	268	-48%

Celem wszystkich opisanych wyżej działań Moskwy było maksymalne spotęgowanie kryzysu gospodarczego i doprowadzenie do upadku władz w Kijowie. Kreml liczył na wywołanie niezadowolenia społecznego i masowych protestów, szczególnie w uprzemysłowionych wschodnich regionach Ukrainy. Nie stało się tak nie tylko ze względu na patriotyczny zryw i konsolidację społeczeństwa w obliczu zagrożenia rosyjskiego, ale również dlatego, że DCFTA zaczęła przynosić efekty.

⁹ Brane są pod uwagę pozycje towarowe, których wartość eksportu w 2013 roku wynosiła co najmniej pół miliarda dolarów.

IV. UE – PARTNER NAJWAŻNIEJSZY, CHOĆ TRUDNY

Przed rokiem 2014 Unia Europejska była istotnym, ale nie kluczowym partnerem handlowym Ukrainy. W 2013 roku do państw unijnych trafiło 25% ukraińskiego eksportu, ustępując znacząco państwu poradzieckim (35%) i pozostałym państwom (39%). We wcześniejszych latach udział UE utrzymywał się na poziomie nieco poniżej 30%. Jednocześnie zarówno Bruksela, jak i Kijów były zainteresowane zwiększeniem współpracy gospodarczej. Ukraina była traktowana jako perspektywiczny rynek zbytu, z kolei ukraiński biznes liczył na korzyści związane ze zniesieniem większości barier celnych na rynku unijnym. W tym celu w 2008 roku rozpoczęły się negocjacje w sprawie umowy stowarzyszeniowej, której częścią miało być porozumienie o pogłębionej strefie wolnego handlu (DCFTA), przewidujące nie tylko redukcję ceł, ale także daleko idącą harmonizację ukraińskich norm i standardów z unijnymi. Negocjacje zakończyły się w grudniu 2011 roku, a w lipcu 2012 roku dokument został paraflowany. Wywołało to gwałtowny sprzeciw Rosji, obawiającej się (nie bez podstaw), że przejście Ukrainy na normy i standardy unijne wykluczy w przyszłości możliwość zaangażowania Kijowa w jakiegokolwiek projekty integracyjne pod egidą Moskwy na obszarze poradzieckim, co od lat pozostawało strategicznym celem Kremla. Uginając się pod presją Rosji, w listopadzie 2013 roku prezydent Wiktor Janukowycz odmówił podpisania umowy stowarzyszeniowej. Była to bezpośrednia przyczyna wybuchu protestów społecznych, które doprowadziły do rewolucji godności i obalenia Janukowycza w lutym 2014 roku, co z kolei spowodowało rosyjską agresję na Ukrainę.

Kryzys wywołany rewolucją i rosyjskimi działaniami na wschodzie Ukrainy sprawił, że nowe władze w Kijowie podpisały umowę stowarzyszeniową dopiero w czerwcu 2014 roku. W kwietniu 2014 roku Komisja Europejska wprowadziła wobec Ukrainy jednostronne preferencje handlowe (Autonomous Trade Measures – ATM), zmniejszające stawki celne zgodnie z przepisami DCFTA wobec produkcji z Ukrainy, przy utrzymaniu ukraińskich stawek celnych na produkcję unijną. Miało być formą wsparcia dla Kijowa w pogłębiającym się kryzysie gospodarczym. Jednocześnie trwały negocjacje trójstronne w formacie UE-Ukraina-Rosja, w czasie których Moskwa domagała się gruntownej rewizji DCFTA (m.in. zmiany stawek 2800 grup towarowych) i odłożenia wejścia w życie porozumienia. W warunkach faktycznej wojny z Rosją i nie bez nacisków ze strony niektórych państw członkowskich UE, zdecydowano się odłożyć wejście w życie DCFTA i przedłużyć działanie ATM na 2015 rok. Porozumienie w trybie tymczasowego stosowania zaczęło obowiązywać od

1 stycznia 2016 roku, a w pełni (po zakończeniu procedur ratyfikacyjnych przez wszystkie państwa unijne) dopiero od 1 września 2017 roku. Zgodnie z dokumentem stawki celne na większość towarów zostały zredukowane do zera, a w przypadku pozostałych wprowadzono okresy przejściowe, maksymalnie do 7 lat. Dla 36 grup towarowych wprowadzono kwoty celne (Tariff Rate Quotas – TRQ), po wyczerpaniu których Ukrainę obowiązuje pełne cło. TRQ obejmują towary uznawane za szczególnie wrażliwe w UE. Nieprzypadkowo część z nich obejmuje produkcję w dziedzinach, w których Ukraina jest konkurencyjna (np. pszenica czy mięso drobiowe).

ATM, a potem DCFTA pozwoliły w istotnym stopniu zamortyzować skutki załamania w wymianie handlowej Ukrainy. Choć w latach 2014 i 2015 spadki w handlu z UE były duże, jednak o wiele mniejsze niż w wymianie z państwami poradzieckimi czy państwami trzecimi. Ukraiński eksport do UE spadł jedynie w 2015 roku (-23%), a import zmniejszył się w latach 2014–2015 (odpowiednio o 22% i 27%). Od 2016 roku ukraiński eksport zaczął rosnąć, początkowo nieznacznie (5%), by w roku następnym zwiększyć się o 29% do 17,5 mld USD, osiągając tym samym poziom wyższy niż w roku 2013 (16,8 mld USD). Należy przy tym zauważyć, że eksport do UE w 2017 roku rósł znacząco szybciej niż do państw poradzieckich (15%) i pozostałych państw (12%) w tym okresie, co jest dodatkowym dowodem na skuteczność DCFTA.

Jeśli porównać dane z lat 2013 i 2017, to okazuje się, że spośród ośmiu głównych (o wartości powyżej 500 mln USD) grup towarów ukraińskiego eksportu do UE wzrost zanotowały trzy, przy czym jedna z nich bardzo znaczący (trzykrotny wzrost sprzedaży tłuszczów i olejów) i tylko jedna zanotowała istotny spadek. Zmniejszenie się sprzedaży produkcji metalurgicznej wynikało w dużej mierze z problemów, z jakimi borykał się ten sektor na Ukrainie (przerwanie wielu łańcuchów produkcyjnych w wyniku działań wojennych). Niektóre grupy towarów, wcześniej niemające większego znaczenia, zanotowały imponujący wzrost, np. sprzedaż produkcji mięsnej zwiększyła się z 1 mln USD do 136 mln USD, nabiału z 42 mln USD do 121 mln USD, a mebli z 145 mln USD do 418 mln USD.

Tabela 5. Porównanie głównych pozycji ukraińskiego eksportu do UE (w mln USD)¹⁰

	2013	2017	zmiana
żeliwo i stal	4061	3190	-21%
rudy metali	1759	1545	-12%
zboża	1708	1677	-2%
maszyny i urządzenia elektryczne	1501	2043	36%
nasiona i owoce oleiste	1250	1095	-12%
paliwa i oleje mineralne	924	524	-43%
drewno i wyroby z drewna	611	834	36%
tłuszcze i oleje	499	1 472	195%

W przypadku importu z UE wyniki były dużo słabsze. Wynikało to przede wszystkim z deprecjacji ukraińskiej waluty i w konsekwencji spadku siły nabywczej społeczeństwa ukraińskiego. Choć w latach 2016 i 2017 import z UE wzrósł odpowiednio o 12% i 21%, nadal pozostaje znacząco niższy niż w roku 2013 (20,8 mld USD wobec 27 mld USD w 2017 roku), a wszystkie, z wyjątkiem jednej, najważniejsze pozycje towarowe zanotowały spadek.

Tabela 6. Porównanie głównych pozycji ukraińskiego importu z UE (w mln USD)¹¹

	2013	2017	zmiana
reaktory jądrowe; kotły; maszyny i urządzenia mechaniczne	3413	2962	-13%
paliwa i oleje mineralne	3018	3039	1%
pojazdy nieszynowe	2757	2171	-21%
produkty farmaceutyczne	2307	1287	-44%
maszyny i urządzenia elektryczne	1869	1573	-16%
tworzywa sztuczne	1787	1275	-29%
papier i karton	1139	558	-51%

¹⁰ Brane są pod uwagę pozycje towarowe, których wartość eksportu w 2013 roku wynosiła co najmniej pół miliarda dolarów.

¹¹ Brane są pod uwagę pozycje towarowe, których wartość importu w 2013 roku wynosiła co najmniej miliard dolarów.

Pierwsze wyniki handlowe po wejściu w życie DCFTA wywołały pewne rozczarowanie w Kijowie, gdzie spodziewano się znacznie większego wzrostu eksportu do UE, co miałoby być rekompensatą za utratę rynku rosyjskiego i pozostałych państw poradzieckich. Wydaje się jednak, że oczekiwania te były mało realistyczne, w szczególności w przypadku ukraińskiej produkcji przemysłowej. Bezpośrednie i szybkie zastąpienie rosyjskiego rynku zbytu okazało się możliwe tylko w niektórych przypadkach i w ograniczonym zakresie (np. nabiał). Dla wielu ważnych (do niedawna) pozycji ukraińskiego eksportu na rynek poradziecki, takich jak np. wagony kolejowe, znalezienie nabywcy w państwach UE w dającej się przewidzieć przyszłości nie wydaje się prawdopodobne.

Trudności ukraińskich eksporterów do UE wynikają z kilku czynników. Przede wszystkim z faktu, że rynek UE jest bardzo konkurencyjny i trudno wejść na niego z nowymi produktami, nie ponosząc przy tym wysokich nakładów na marketing (na co ukraińskie przedsiębiorstwa nie mają najczęściej wystarczających środków ani nie wiedzą, jak tego dokonać). Przewagą Ukrainy są niskie koszty pracy, jednak w wielu przypadkach jest ona niwelowana przez niską produktywność, słabą ochronę prawną, złą infrastrukturę i wydatki spowodowane przez powszechną korupcję. Ponadto w przypadku niektórych towarów wciąż obowiązują okresy przejściowe, kiedy stawki celne nie są w pełni zredukowane (nastąpi to w ciągu 7 lat od wejścia w życie DCFTA).

Innym problemem jest kwestia norm i standardów związana z technicznymi barierami w handlu (TBT) oraz standardami sanitarnymi i fitosanitarnymi (SPS). Umowa stowarzyszeniowa i DCFTA przewidują przyjęcie przez Ukrainę kilkuset dyrektyw, rozporządzeń i innych aktów prawnych harmonizujących ukraińskie prawo z unijnym. O ile w przypadku TBT Ukraina wykonała większość zobowiązań, to w SPS i powiązanim z nią sektorze rolnym proces implementacji zaledwie się rozpoczął. Ogółem, według stanu z czerwca 2018 roku, z 1941 działań przewidzianych w umowie stowarzyszeniowej Ukraina zrealizowała 112, a w przypadku 386 ma opóźnienia co do przewidzianych terminów¹².

Zamiast skupić się na implementacji norm i standardów, ukraińskie władze intensywnie lobbowały za zwiększeniem kwot celnych. Z powodu dużego oporu ze strony części państw członkowskich, obawiających się konkurencji ze strony produktów ukraińskich, udało im się to jednak osiągnąć jedynie

¹² Навігатор Угоди, „Європейська Правда”, dostęp 10.06.2018, <http://navigator.eurointegration.com.ua/tasks>

w niewielkim stopniu. W 2016 roku Komisja Europejska zaproponowała wprowadzenie drugiego programu ATM, w którym tymczasowo zwiększono TRQ dla wybranych produktów (głównie zbóż) oraz zniesiono cła na 23 linie taryfowe (głównie produkty przemysłu lekkiego). Propozycja KE została przyjęta przez Parlament Europejski w okrojonym kształcie i zaczęła obowiązywać od października 2017 roku, jednak według wstępnych szacunków wpływ ATM II na wzrost ukraińskiego eksportu w 2018 roku będzie znikomy (0,6%)¹³.

¹³ V. Movchan, R. Giucci, *New autonomous trade measures by the EU: Impact on Ukrainian export*, German Advisory Group Ukraine, wrzesień/październik 2017, http://www.beratergruppe-ukraine.de/wordpress/wp-content/uploads/2017/10/PB_09_2017_en.pdf

V. RESZTA ŚWIATA – MAŁO SKUTECZNE POSZUKIWANIE NOWYCH RYNKÓW ZBYTU

Państwa spoza UE i obszaru poradzieckiego, przede wszystkim z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu (Turcja, Egipt, Iran, Arabia Saudyjska) oraz Azji (Chiny i Indie), pozostają jednymi z głównych partnerów handlowych Ukrainy, w szczególności odbiorców eksportu, z którymi (z wyjątkiem Chin) Kijów regularnie notował bardzo duże nadwyżki handlowe. Kryzys w latach 2014–2015 negatywnie odbił się jednak także na relacjach gospodarczych z tymi państwami – eksport spadł z 24,5 mld USD w 2013 roku do 18,9 mld USD w roku 2017 (-23%), a import zmniejszył się z 22 mld USD do 17,3 mld USD (-21%). O ile w przypadku załamania się handlu z Rosją i pozostałymi państwami WNP decydowały głównie czynniki polityczne, wydaje się, że za spadek wymiany towarowej z państwami trzecimi odpowiadają problemy gospodarcze na Ukrainie, w szczególności ograniczenia operacji na rynku walutowym oraz trudności w dostępie do kredytowania dla przedsiębiorstw.

Tabela 7. Najważniejsi partnerzy Ukrainy z państw trzecich¹⁴

	Eksport (mld USD)			Import (mld USD)		
	2013	2017	zmiana	2013	2017	zmiana
Turcja	3,8	2,5	-33%	1,8	1,3	-28%
Indie	2,0	2,2	13%	0,8	0,6	-33%
Chiny	2,7	2,0	-24%	7,4	5,6	-24%
Egipt	2,7	1,8	-33%	0,1	0,1	-43%

Po 2014 roku z powodu utraty znacznej części rynku państw poradzieckich, głównym wyzwaniem dla Ukrainy było znalezienie alternatywy, w szczególności dla produkcji rolno-spożywczej i przemysłowej. Oprócz opisanej wyżej próby wejścia na rynek unijny, rozwiązaniem był rozwój wymiany handlowej z pozostałymi partnerami handlowymi. Jeśli spojrzeć na dane, można zauważyć, że Kijowowi udało się osiągnąć częściowy sukces. W 2017 roku w porównaniu z rokiem 2013 sprzedaż kluczowych pozycji z sektora rolno-spożywczego

¹⁴ Brane są pod uwagę państwa, z którymi całkowita wymiana towarowa była większa niż miliard dolarów w 2017 roku.

pozostała bez większych zmian bądź wzrosła (zboża, tłuszcze i oleje). Ponadto Ukrainie udało się znacząco zwiększyć eksport w pozycjach, które wcześniej były niszowe (tytoń – wzrost o 115%, mięso i jego wyroby – wzrost o 146%, kasze – wzrost o 141%). Jednak w przypadku produktów przemysłowych nie tylko nie udało się utrzymać pozycji, ale zanotowano głębokie spadki w eksporcie (przemysł maszynowy -37% czy chemiczny -86%).

Tabela 8. Porównanie głównych pozycji ukraińskiego eksportu do państw trzecich (w mln USD)¹⁵

	2013	2017	zmiana
żeliwo i stal	7357	4479	-39%
zboża	4601	4799	4%
tłuszcze i oleje	2783	3046	9%
rudy metali	2082	1141	-45%
paliwa i oleje mineralne	1348	85	-94%
nawozy	989	81	-92%
reaktory jądrowe; kotły; maszyny i urządzenia mechaniczne	695	440	-37%
nasiona i owoce oleiste	692	901	30%
chemikalia nieorganiczne	543	77	-86%

¹⁵ Brane są pod uwagę pozycje towarowe, których wartość eksportu w roku 2013 wynosiła ponad pół miliarda dolarów.

VI. HANDEL USŁUGAMI

Wartość handlu usługami jest znacznie mniejsza niż handlu towarami. W 2017 roku eksport i import usług wyniósł w sumie 15,4 mld USD, co stanowi 17% sumy eksportu i importu towarów (92,9 mld USD). W poprzednich latach proporcja ta utrzymywała się na zbliżonym poziomie.

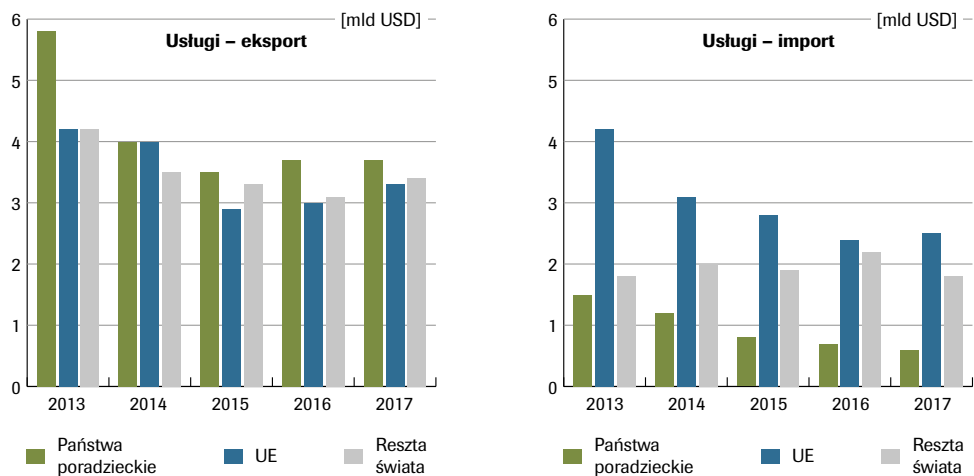
Handel usługami ucierpiał w wyniku kryzysu w nieco mniejszym stopniu niż wymiana towarowa – w 2017 roku w porównaniu z rokiem 2013 eksport usług był mniejszy o 27%, a import spadł o 29%. Jednak w porównaniu z handlem towarami tendencje spadkowe okazały się znacznie silniejsze, więc poprawa sytuacji gospodarczej w 2016 i w szczególności w 2017 roku odbiła się na handlu usługami w ograniczonym stopniu. Import w 2017 roku zmniejszył się o 7% r/r, a eksport zwiększył się jedynie o 6% r/r (dla porównania: import towarów wzrósł w tym czasie o 26%, a eksport o 19%).

Tabela 9. Porównanie dynamiki wymiany handlowej usługami

	Dynamika eksportu r/r					Dynamika importu r/r				
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017
Ogółem	1%	-19%	-15%	1%	6%	13%	-15%	-13%	-4%	-7%
Państwa poradzieckie	0%	-31%	-12%	5%	0%	18%	-18%	-30%	-20%	-5%
UE	12%	-5%	-27%	3%	11%	16%	-25%	-13%	-12%	3%
Reszta świata	-7%	-17%	-7%	-4%	8%	4%	10%	-4%	15%	-19%

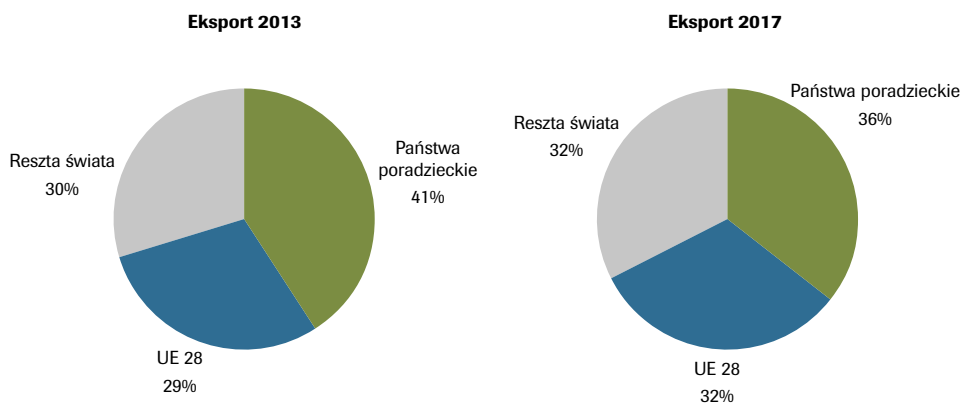
W przeciwieństwie do wymiany towarowej, w handlu usługami proporcje w układzie UE – państwa poradzieckie – reszta świata nie uległy większym zmianom. W 2017 roku, podobnie jak cztery lata wcześniej, UE pozostawała głównym partnerem Ukrainy, a udział krajów poradzieckich, choć nieco się zmniejszył, nadal był wysoki, przede wszystkim w eksporcie.

Wykres 9. Eksport i import usług w latach 2013–2017

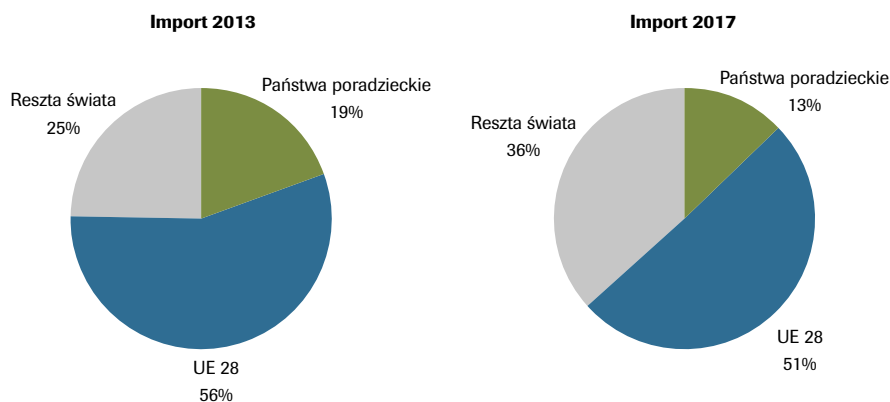


Źródło: Państwowy Komitet Statystyki Ukrainy

Wykres 10. Porównanie struktury geograficznej handlu usługami w 2013 i 2017 roku



Źródło: Państwowy Komitet Statystyki Ukrainy



Źródło: Państwowy Komitet Statystyki Ukrainy

Kolejną ważną cechą ukraińskiego handlu usługami jest stabilna i wysoka nadwyżka handlowa. Dotyczy to partnerów ze wszystkich obszarów gospodarczych, jednak szczególny wzrost nadwyżki można zaobserwować w handlu z UE, gdzie wzrosła ona ze 178 mln USD w 2015 do 827 mln USD w 2017 roku, co również można traktować jako pozytywny efekt działania DCFTA.

Tabela 10. Bilans handlu usługami (w mln USD)

	2013	2014	2015	2016	2017
Ogółem	6710	5148	4214	4541	5500
Państwa poradzieckie	4348	2830	2705	3055	3098
UE	-16	843	178	583	827
Reszta świata	2378	1475	1331	903	1575

1. Charakterystyka geograficzna handlu usługami

W porównaniu z wymianą towarową eksport usług z Ukrainy cechuje o wiele mniejsza dywersyfikacja pod względem geograficznym. Blisko 50% usług trafia do trzech krajów – Federacji Rosyjskiej, USA i Szwajcarii. Ponadto ważnymi partnerami są Wielka Brytania, Niemcy oraz Polska. Jedynie w przypadku Polski i USA eksport usług był większy w 2017 roku w stosunku do ostatniego roku przed kryzysem.

Tabela 11. Eksport usług – główne państwa (w mln USD)

	2013	2017	Zmiana
Ogółem	14 233	10 447	-27%
Rosja	5258	3404	-35%
USA	724	814	12%
Szwajcaria	1018	742	-27%
Wielka Brytania	753	573	-24%
Niemcy	681	523	-23%
Polska	218	275	26%

W przeciwieństwie do eksportu od 2013 roku w imporcie usług zaszły dość znaczne przetasowania, przede wszystkim spadek znaczenia Rosji, która w 2013 roku była głównym partnerem Ukrainy pod tym względem.

Tabela 12. Import usług – główne państwa (w mln USD)

	2013	2017	Zmiana
Ogółem	7523	5359	-29%
USA	362	570	58%
Wielka Brytania	1060	499	-53%
Rosja	1233	424	-66%
Niemcy	622	370	-41%
Turcja	213	357	68%
Cypr	1018	225	-78%

2. Najważniejsze rodzaje eksportowanych usług

Ponad połowa ukraińskiego eksportu usług przypada na transport (5,7 mld USD w 2017 roku), z czego 3 mld USD na transport rurociągami (chodzi tu głównie o rosyjski gaz płynący tranzytem przez terytorium Ukrainy). Przez ostatnie dziesięć lat opłaty za tranzyt wahały się znacznie, od 2,1 mld USD w 2009 do 3,8 mld USD w 2011 roku, pozostając przy tym niezmiennie największym źródłem dochodów w eksporcie usług. Różnice wynikały przede wszystkim ze zmian w zapotrzebowaniu na rosyjski gaz na rynku unijnym. Moskwa od lat systematycznie dążyła do ograniczenia znaczenia Ukrainy jako państwa tranzytowego. Budowa gazociągu Nord Stream 2 oraz wygaśnięcie umowy tranzytowej między Rosją i Ukrainą w końcu 2019 roku będą oznaczały dla Kijowa utratę znaczącej części dochodów z tej pozycji i pogłębią problemy z bilansem płatniczym (szczegóły zob. niżej).

O ile wpływ rosyjsko-ukraińskiego konfliktu na dochody z transportu rurociągowego był do tej pory niewielki, o tyle dwie pozostałe ważne pozycje w ukraińskim eksporcie usług – transport kolejowy i morski – odnotowały bardzo duży spadek zysków. Wojna handlowa oraz wprowadzone przez Rosję ograniczenia i utrudnienia w przewozie towarów spowodowały znaczące straty.

Dochody z usług transportu morskiego wyniosły w 2017 roku 608 mln USD (spadek o 41% w stosunku do roku 2013), a z transportu kolejowego 572 mln USD (spadek o 63%). W obu przypadkach tendencja spadkowa utrzymywała się przez ostatnie cztery lata i – biorąc pod uwagę brak szans na poprawę stosunków z Rosją w najbliższych latach – jest mało prawdopodobne, że ulegnie odwróceniu.

Jedyną pozycją w ukraińskim eksporcie, która zanotowała dynamiczny wzrost, były usługi informatyczne. Skokowy wzrost rozpoczął się jeszcze przed kryzysem – między 2010 i 2013 rokiem wartość eksportu usług w sektorze IT wzrosła z 255 do 931 mln USD. Późniejsze załamanie gospodarcze nie odbiło się na branży IT i w latach 2013–2017 eksport wzrósł o 36%, osiągając wartość 1,3 mld USD. Głównymi odbiorcami są USA, Szwajcaria, Wielka Brytania, Rosja i Izrael. Należy jednak podkreślić, że dynamika wzrostu eksportu IT stopniowo się zmniejsza – o ile w 2013 roku wzrost wyniósł 44% r/r, to w roku 2017 już tylko 11%. Wynika to najprawdopodobniej z ograniczenia tempa rozwoju sektora IT na Ukrainie, którego przyczyną jest zły klimat biznesowy, coraz bardziej wpływający na tę branżę¹⁶.

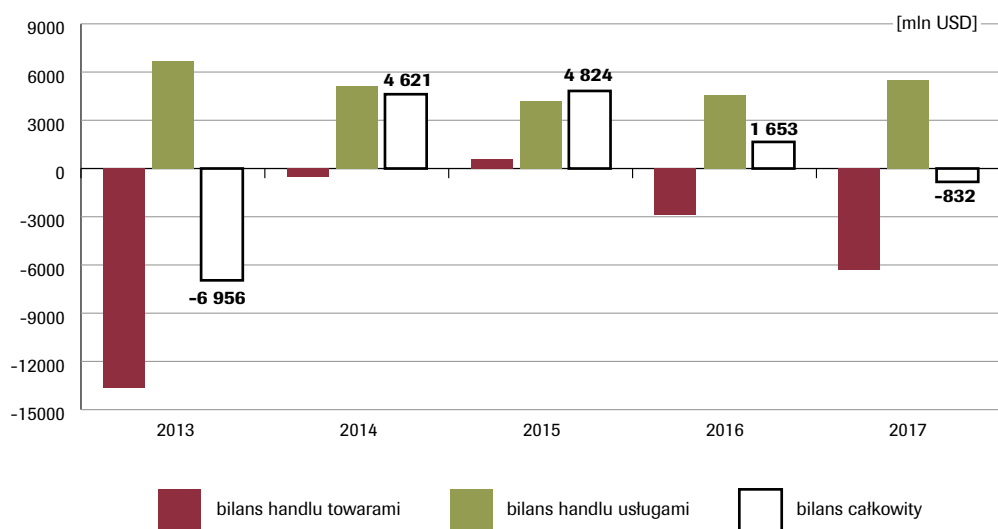
¹⁶ IT України. Помогать нельзя мешать, FINANCE.UA, 31.01.2018, <https://news.finance.ua/ru/news/-/419649/it-ukrainy-pomogat-nelzya-meshat>

VII. WYZWANIA ZWIĄZANE Z BILANSEM HANDLOWYM

Ukraiński handel zagraniczny towarami od 2005 roku charakteryzował się rosnącym ujemnym bilansem handlowym. Problem ten dotyczył zarówno państw poradzieckich (głównie z powodu importu surowców energetycznych), jak i UE. Dodatkowo saldo wymiany z pozostałymi państwami nie było w stanie zniwelować rosnącej dysproporcji i w 2008 roku ujemny bilans osiągnął rekordowej sumy 18,6 mld USD (równowartość 10,3% ówczesnego PKB). Skutkiem ubocznym kryzysu gospodarczego w 2009 roku była poprawa salda, które jednak wciąż pozostawało ujemne i w 2013 roku deficyt handlu towarami osiągnął 13,7 mld USD. Jak zostało wspomniane powyżej, Ukraina regularnie notowała dodatni bilans handlu usługami. Pozwalało to ograniczać do pewnego stopnia całość deficytu handlowego, choć nie udało się go zupełnie wyeliminować.

Ujemny bilans powodował drenowanie rezerw walutowych kraju i był jedną z przyczyn kryzysu gospodarczego w latach 2014–2015 oraz deprecjacji hrywny. Załamanie się handlu dotknęło w większym stopniu import niż eksport, co pozwoliło na zrównoważenie bilansu handlu towarami, dzięki czemu Ukraina w 2015 roku po raz pierwszy od jedenastu lat zanotowała nadwyżkę handlową. Dzięki utrzymującemu się dodatniemu saldu handlu usługami w latach 2014–2016 Kijów miał dodatni bilans handlowy sięgający blisko 5 mld USD, co znacząco (obok współpracy z MFW) przyczyniło się do stabilizacji bilansu płatniczego kraju oraz zwiększenia rezerw walutowych.

Wykres 11. Bilans handlowy Ukrainy



Źródło: Państwowy Komitet Statystyki Ukrainy

Poprawa sytuacji gospodarczej na Ukrainie i szybszy wzrost importu niż eksportu doprowadziły w 2017 roku do powrotu deficytu handlowego z okresu przedkryzysowego. Wraz ze wzrostem importu ujemny bilans handlu towarami przewyższył nadwyżki w handlu usługami, w wyniku czego Ukraina zakończyła rok z deficytem handlowym w wysokości 832 mln USD. Tendencja ta może ulegać nasileniu, w szczególności jeśli dojdzie do utraty znaczącej części dochodów z tranzytu rosyjskiego gazu. Będzie to oznaczać poważny problem dla bilansu płatniczego państwa, szczególnie w warunkach *de facto* zamrożonej współpracy z MFW oraz bardzo niskiego poziomu bezpośrednich inwestycji zagranicznych, które mogłyby zrównoważyć zwiększający się deficyt.

PODSUMOWANIE I PERSPEKTYWY

W latach 2013–2017 doszło do bardzo głębokich zmian w handlu zagranicznym Ukrainy, zarówno w strukturze geograficznej, jak i towarowej. Był to wynik agresji rosyjskiej na Ukrainę z jednej strony, a z drugiej korzystnego wpływu DCFTA, dzięki czemu Unia Europejska stała się największym partnerem gospodarczym Ukrainy, a rola państw poradzieckich gwałtownie się zmniejszyła. Choć w 2017 roku Ukraina zanotowała wzrost wymiany handlowej z Rosją i krajami poradzieckimi, był on znacząco mniejszy niż w przypadku UE czy pozostałych państw. Wydaje się, że w najbliższych latach tendencja ta będzie się tylko nasilać.

W miarę jak Kijów będzie implementował przepisy umowy stowarzyszeniowej, w szczególności w części dotyczącej norm i standardów, ukraińskim firmom będzie coraz łatwiej uzyskiwać dostęp do unijnego rynku. Znaczenie reszty świata pozostanie bardzo duże jako kluczowego rynku zbytu dla ukraińskiej produkcji rolno-spożywczej oraz, w mniejszym stopniu, przemysłowej. Z kolei spadek znaczenia obszaru poradzieckiego ma najprawdopodobniej charakter trwały. Ukraina nie ma szans na odzyskanie utraconych pozycji na rynku rosyjskim bez radykalnej poprawy stosunków politycznych między Kijowem i Moskwą, co w najbliższych latach jest mało realne. Nawet gdyby do tego doszło, wątpliwe, aby Rosja chciała powrotu powiązań kooperacyjnych, które starała się ograniczać jeszcze przed rokiem 2014.

Wydaje się, że zmiany, jakie zaszły w strukturze towarowej ukraińskiego handlu, również mają charakter nieodwracalny. Choć trend wskazujący na rosnące znaczenie rolnictwa, malejące metalurgii i przemysłu maszynowego można było zaobserwować już przed rokiem 2013, to jednak w latach 2013–2017 nabrał on gwałtownego przyspieszenia.

Z dużą dozą prawdopodobieństwa można założyć, że znaczenie eksportu produkcji rolno-spożywczej nadal będzie rosło. Samo w sobie jest to zjawisko korzystne i biorąc pod uwagę warunki klimatyczne i wysoką jakość gleb, niejako naturalne. Zwraca uwagę fakt, że aż trzy czwarte ukraińskiego eksportu rolnego przypadało na niskoprzetworzone bądź nieprzetworzone produkty (zboża, nasiona oleiste i oleje roślinne). Oznacza to kontynuację podejścia, które można było zaobserwować w przemyśle metalurgicznym: dążenie do maksymalnego zarobku przy minimalnych nakładach inwestycyjnych oraz wysokiej podatności na wahania koniunktury na rynkach światowych. Niemniej nic nie wskazuje, aby to podejście miało ulec zmianie. Wręcz przeciwnie, w 2017 roku

na Ukrainie zebrano 61 mln ton zboża, z czego 42 mln ton trafiło na eksport, a według przewodniczącego Ukraińskiego Stowarzyszenia Producentów Zbóż, całkowite plony zbóż do 2020 roku mogą sięgnąć nawet 100 mln ton¹⁷. Nawet jeśli uznać tak duży wzrost w tak krótkim czasie za nadmiernie optymistyczny, nikt nie wątpi, że areał i intensywność upraw będą nadal wzrastać. Można wskazać kilka przyczyn, dla których ukraińskie rolnictwo rozwija się w dużym stopniu ekstensywnie. Jedną z najważniejszych jest moratorium na obrót gruntami rolnymi, które powoduje, że dzierżawcy ziemi nie troszczą się o jakość gruntów, nie mając oporów przed prowadzeniem gospodarki rabunkowej, i nie są zainteresowani poważniejszymi inwestycjami. Podejście to powoli się zmienia i na Ukrainie stopniowo zaczyna rosnąć sprzedaż przetworzonej żywności, jednak jest to wciąż niewielka (około 3%) część eksportu.

W przeciwieństwie do rolnictwa perspektywy ukraińskiego przemysłu maszynowego należy oceniać bardzo pesymistycznie. Utrata większości rynku radzieckiego odbiła się bardzo boleśnie na ukraińskim przemyśle wysokich technologii. Nie wydaje się możliwe, aby bez współpracy z Rosją takie kluczowe przedsiębiorstwa jak Antonow, Motor Sich (przemysł lotniczy) czy Jużmasz (przemysł kosmiczny) były w stanie funkcjonować we wcześniejszej formie. Ukrainie tym samym nie uda się odzyskać poprzedniego poziomu eksportu produkcji z dużą wartością dodaną.

W przypadku dochodów z eksportu usług można oczekiwać, że wpływy, jakie przynosi sektor IT, nadal będą rosnać, choć w coraz wolniejszym tempie. Głównym wyzwaniem dla Ukrainy będzie utrzymanie dochodów z usług transportowych. Wydaje się, że bez poprawy stosunków z Moskwą Kijowowi nie uda się powrócić do poziomu dochodów z transportu morskiego i kolejowego z 2013 roku. Jednak największe zagrożenie będzie związane z budową gazociągu Nord Stream 2 i utratą zysków z tranzytu rosyjskiego gazu.

Przyszłość wymiany handlowej będzie zależała przede wszystkim od kondycji ukraińskiej gospodarki. Choć dane makroekonomiczne i handlowe za 2017 rok świadczą, że kryzys został zażegnany, to jednocześnie wzrost gospodarczy jest nadal rozczarowujący i Ukrainie wciąż daleko do osiągnięcia poziomu z 2013 roku. Ukraińskie władze po 2014 roku nie zapewniły warunków dla napływu kapitału zagranicznego, a klimat biznesowy na Ukrainie nie uległ istotnej poprawie. Tymczasem bez głębokiej modernizacji przemysłu, która

¹⁷ Украина к 2020 году будет выращивать около 100 млн. тонн зерна – УЗА, АПКИНФОРМ, 17.12.2017, https://www.apk-inform.com/ru/news/1091014#.Wjktzd9l_IV

więzwałyby się z napływem inwestycji zagranicznych, Kijowowi nie uda się zwiększyć eksportu wysokoprzetworzonej produkcji do państw unijnych i będzie to trudne do osiągnięcia na rynkach państw trzecich. Będzie to oznaczało kontynuację spadku znaczenia przemysłu maszynowego na Ukrainie i coraz większe uzależnianie się od sprzedaży produkcji rolnej i metalurgicznej.

SŁAWOMIR MATUSZAK