

Perspektywy umowy o wolnym handlu UE – Ukraina

Rafał Sadowski

Unia Europejska i Ukraina parafowały 19 lipca 2012 roku Umowę o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu (DCFTA). Wynegocjowana umowa pomiędzy Unią i Ukrainą jest znacznie szersza niż typowe porozumienie o wolnym handlu. Dotyczy ona nie tylko zniesienia barier taryfowych i pozataryfowych, ale też, co ważniejsze, przyjęcia przez Kijów rozwiązań prawnych i standardów UE w tym obszarze.

Podpisanie i wdrożenie umowy jest kwestią otwartą i zależy od uwarunkowań politycznych. Z jednej strony represje władz w Kijowie wobec oponentów (w tym areszt byłej premier Julii Tymoszenko) wzbudziły krytykę UE. Odmawia ona podpisania umowy, w sytuacji gdy nadal będą naruszane zasady demokracji przez władze w Kijowie. Kluczowym testem będzie przebieg październikowych wyborów parlamentarnych na Ukrainie. Z drugiej strony wzrasta aktywność Rosji, która dąży do wciągnięcia Ukrainy w inicjowane przez nią projekty integracyjne (Unia Celna, Euroazjatycka Unia Gospodarcza). Moskwa dysponuje przy tym skutecznymi instrumentami, m.in. uzależnieniem ukraińskiej gospodarki od dostaw rosyjskich surowców energetycznych i od eksportu na rosyjski rynek, a także instrumentami politycznymi. Uczestnictwo w obu projektach integracyjnych – unijnym i rosyjskim – jest niemożliwe. W związku z tym Kijów będzie musiał podjąć strategiczną decyzję o wyborze kierunku integracji gospodarczej. Jeśli Ukraina nie podejmie konkretnych działań w celu implementacji porozumień z Unią, w tym przede wszystkim umowy o wolnym handlu, to będzie wzrastać jej zależność ekonomiczna od Rosji i zwiększy się prawdopodobieństwo przystąpienia do rosyjskich projektów integracyjnych.

DCFTA jako instrument polityki UE

Podpisanie umowy o pogłębionej strefie wolnego handlu zakończyło procedurę parafovania umowy stowarzyszeniowej Ukrainy z UE¹. Porozumienie o DCFTA opiera się na dwóch kluczowych elementach. Po pierwsze zakłada liberalizację handlu poprzez zniesienie taryf celnych i kwot importowych oraz innych barier (prawnych, technicznych, proceduralnych) w wymianie handlowej. Umowa zakłada też liberalizację przez Kijów regulacji w sferze inwestycji oraz

usług. Po drugie natomiast Ukraina zobowiązuje się w tym porozumieniu do przyjęcia unijnego prawa, norm i standardów w obszarze handlu. Priorytetami UE w negocjacjach strefy wolnego handlu z Ukrainą były przede wszystkim: (1) ściślejsza integracja Ukrainy z rynkiem europejskim, która ma wzmocnić jej stabilność polityczną i gospodarczą, (2) zabezpieczenie interesów unijnych firm i inwestorów poprzez otwarcie i liberalizację rynku ukraińskiego i dostosowanie go do modelu europejskiego.

DCFTA jest traktowana jako jeden z kluczowych instrumentów integracji europejskiej Ukrainy. Przy tym integracja nie jest rozumiana jako przyznanie perspektywy członkostwa, ale do-

¹ Negocjacje obu umów zakończono w grudniu 2011 roku, a 30 marca 2012 roku parafovano umowę stowarzyszeniową oraz pierwszą i ostatnią stronę umowy DCFTA.

stosowanie się Ukrainy do modelu europejskiego, co ma zapewnić stabilność bezpośredniego sąsiedztwa UE. Potencjalne korzyści ekonomiczne i biznesowe wynikające z utworzenia strefy wolnego handlu mają być zachętą dla Kijowa do efektywnych działań w zbliżeniu z Unią. Dotychczasowa implementacja Planów Działań w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, a od 2009 roku Agendy Stowarzyszeniowej, nie doprowadziła do pogłębionej integracji². W odróżnieniu od poprzednich instrumentów zbliżenia z UE (Umowa o partnerstwie i współpracy, Plany Działań, Agenda Stowarzyszeniowa – zob. Aneks 2) wprowadzono mechanizmy mające w większym stopniu mobilizować Kijów do osiągnięcia rzeczywistych postępów w integracji europejskiej. Umowa zawiera konkretny harmonogram wdrażania rozwiązań i przyjmowania prawodawstwa. Ukraina zobowiązana jest też do dostosowywania się na bieżąco do zmian w prawie unijnym w przyszłości, przy tym jednak nie ma żadnego wpływu na kształt tych zmian. W przypadku niewywiązywania się jednej ze stron z postanowień umowy wprowadzono mechanizmy zabezpieczające, włącznie z zawieszeniem stosowanych preferencji, co ma przede wszystkim zwiększyć możliwości oddziaływania strony unijnej na Ukrainę. Rozbudowano także instrumenty prowadzenia dialogu, co może przyczynić się do lepszego stymulowania integracji europejskiej Ukrainy. W ramach DCFTA planowane jest powołanie szeregu komitetów eksperckich, które mają się zająć problematyką współpracy w poszczególnych obszarach funkcjonowania strefy wolnego handlu (m.in. współpracy sektorowej, współpracy celnej, zrównoważonego rozwoju, ułatwień w handlu, norm sanitarnych i fitosanitarnych).

² Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, Integracja czy imitacja? UE wobec wschodnich sąsiadów, Prace OSW, 2011, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/PRACE_36.pdf. Julia Langbein, Katarzyna Wolczuk, Convergence without membership? The impact of the European Union in the neighbourhood: evidence from Ukraine, Journal of European Public Policy, 2011.

Z punktu widzenia państw unijnych istotny jest wzrost bezpieczeństwa inwestycji europejskich i ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej na Ukrainie. Integracja gospodarcza w ramach DCFTA ma prowadzić do stworzenia podobnych warunków prowadzenia działalności biznesowej i handlowej dla firm obu stron, do czego podstawą będą regulacje i rozwiązania unijne. Zniesienie mechanizmów chroniących ukraińskie firmy i wyrównanie warunków prowadzenia działalności gospodarczej na ba-

Integracja gospodarcza w ramach DCFTA ma prowadzić do stworzenia podobnych warunków prowadzenia działalności biznesowej i handlowej dla firm obu stron, do czego podstawą będą regulacje i rozwiązania unijne.

zie unijnego prawodawstwa może pozwolić na uzyskanie przez firmy z państw UE przewagi konkurencyjnej. Jednocześnie w tych obszarach, gdzie ukraińscy producenci mogliby zagrazać interesom podmiotów unijnych, jak np. rolnictwo, Unia utrzymała mechanizmy ograniczające konkurencję z ich strony i zachowała kwoty importowe. Zabezpieczeniu interesów unijnych producentów ma służyć też ochrona praw własności intelektualnej (m.in. znaków towarowych, oznaczeń geograficznych). Wprowadzono też specjalne procedury rozwiązywania sporów, które w lepszy sposób niż obecnie pozwalają na ochronę praw państw i spółek unijnych działających na rynku ukraińskim (i *vice versa*).

Efekt ekonomiczny

Z ekonomicznego punktu widzenia implementacja umowy DCFTA będzie mieć znaczenie przede wszystkim dla Ukrainy. Wynika to z bardzo dużej dysproporcji obu rynków – z jednej strony unijnego z 500 milionami konsumentów, największego na świecie, którego

nominalna wartość PKB w 2011 roku wyniosła 17,6 bln USD, z drugiej strony ponaddziesięciokrotnie mniejszego pod względem liczby konsumentów rynku ukraińskiego, który generuje PKB na poziomie 165 mld USD (54. miejsce na świecie)³. Współpraca gospodarcza ma o wiele większe znaczenie dla Ukrainy niż dla Unii.

Z ekonomicznego punktu widzenia implementacja umowy DCFTA będzie mieć znaczenie przede wszystkim dla Ukrainy, co wynika z bardzo dużej dysproporcji obu rynków.

O ile dla Ukrainy UE jest drugim po Rosji partnerem handlowym (w 2010 roku przypadło na nią 28,6% obrotów), o tyle dla Unii Ukraina ma drugorzędne znaczenie (22. partner handlowy, 1,1% udziału w obrotach)⁴. Kijów w dużym stopniu musiał zaakceptować warunki stawiane przez Unię w DCFTA, pole negocjacji było ograniczone. Implementacja umowy, która zakłada przyjęcie przez Ukrainę części unijnego *acquis*, liberalizację regulacji handlowych oraz inwestycyjnych, nie wpłynie na zmianę prawodawstwa unijnego. Z kolei oddziaływać będzie ona nie tylko na współpracę handlową Ukrainy z Unią, ale też na funkcjonowanie całego ukraińskiego rynku wewnętrznego⁵.

Dotychczas opublikowane szacunki bazujące na wyliczeniach według modelu równowagi

ogólnej⁶ wskazują na potencjalny wzrost skumulowanych korzyści dobrobytu⁷ dla Ukrainy w perspektywie długoterminowej od 4 do 11%⁸. Z kolei w przypadku UE wskaźnik ten nie przekroczy 1%⁹. Należy jednak zwrócić uwagę, że są to wyliczenia oparte na modelu, w którym nie uwzględniono szeregu istotnych czynników (np. wpływu kryzysu w strefie euro, zmian sytuacji politycznej i gospodarczej na Ukrainie), a także szczegółów zapisów umowy DCFTA. W związku z tym można je interpretować jedynie jako wskazanie potencjalnego trendu zmiany sytuacji, a nie dokładną prognozę zmian. Brakuje całościowych ocen wpływu realizacji umowy DCFTA na poszczególne sektory gospodarki. Opublikowane analizy częściowo dotyczyły Ukrainy, natomiast nie badano wpływu na poszczególne branże rynku unijnego. Według dotychczas przedstawionych szacunków gałęzie ukraińskiej gospodarki, dla których umowa może być korzystna w perspektywie długoterminowej, to m.in. przemysł odzieżowy, drzewny, metalurgiczny, spożywczy (produkcja żywności), maszynowy. Z kolei spadkiem do-

³ Według danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego za 2011 rok wartość nominalnego PKB wszystkich państw UE wyniosła 17,6 bln USD, natomiast pierwsze cztery największe gospodarki narodowe to: 1. USA 15,1 bln USD, 2. Chiny 7,3 bln USD, 3. Japonia 5,9 bln USD, 4. Niemcy 3,6 bln USD; <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx>

⁴ Dane na podstawie informacji Dyrekcji Generalnej Handlu (za Eurostat i IMF) http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113459.pdf

⁵ Iana Dreyer, *Trade Policy in the EU's Neighbourhood*, Notre Europe, 2012.

⁶ Computable general equilibrium model (CGE) – model ekonomiczny, który szacuje na podstawie bieżących danych gospodarczych wpływ na zmiany w gospodarce wybranych czynników (politycznych, technologicznych, zmian prawnych itd.).

⁷ Tzw. *cumulative welfare gains* - wskaźnik oceniający poziom dobrobytu społecznego w uzależnieniu od działań w ramach interwencji publicznej (np. korzyści społecznych płynących z polityki handlowej).

⁸ Marek Dąbrowski, Svitlana Taran, *Is Free Trade with the EU good for Ukraine?*, CASE Network E-briefs, nr 06/2012, marzec 2012.

Veronika Movchan, Volodymyr Shportyuk, *Between two unions: optimal regional integration strategy for Ukraine*, 13th Annual Conference of the European Trade Study Group, Copenhagen, sierpień 2011.

ECORYS, *Trade Sustainability Impact Assessment for the FTA between the EU and Ukraine within the Enhanced Agreement*, Report for the European Commission DG Trade, grudzień 2007.

⁹ Opublikowane dane przez Veronikę Movchan i Volodymyra Shportyuka, które uwzględniały już zmianę taryf ukraińskich po wstąpieniu do WTO, wskazywały na wzrost dobrobytu Ukrainy na poziomie 4,3% w perspektywie krótkoterminowej oraz 11,8% w perspektywie długoterminowej. Veronika Movchan, Volodymyr Shportyuk, *Between two unions*, op. cit.

chodów zagrożone mogą być: rolnictwo, usługi, produkcja lekka. Jednak poszczególne oceny różnią się tutaj między sobą. Przykładowo rolnictwo wymieniane jest jako jedna z najbardziej stratnych branż ukraińskich¹⁰, podczas gdy niektóre symulacje wskazują, że producenci żywności mogą zwiększyć wpływy o 393 mln euro na Ukrainie i 860 mln euro w UE¹¹.

Potencjalne korzyści dla Ukrainy...

Samo zniesienie taryf celnych bez pogłębionej harmonizacji prawnej miałyby dużo mniejsze znaczenie dla gospodarki ukraińskiej, z uwagi na już obowiązujące preferencje handlowe przyznane Ukrainie przez Unię (w ramach WTO oraz Generalnego Systemu Preferencji – szerzej zob. Aneks 2) i stosunkowo niskie taryfy celne. Integracja gospodarcza z Unią potencjalnie otwiera Ukrainie dostęp do rynku unijnego, a także może zwiększyć możliwości jej eksportu na rynki światowe (m.in. dzięki przyjęciu unijnych norm w produkcji i usługach). Jednocześnie przyczyni się do wzrostu konkurencyjności na rynku wewnętrznym, co będzie korzystne m.in. dla ukraińskich konsumentów.

Harmonizacja prawna z UE pozwoli na poprawę funkcjonowania ukraińskiego systemu prawnego, a także na ograniczenie korupcji. Może też prowadzić do poprawy klimatu biznesowego, co umożliwi zwiększenie dostępu do nowych źródeł finansowania (w tym inwestycji zagranicznych, a także kredytów zagranicznych i obniży koszty ich zaciągania). Transfer nowych technologii i metod zarządzania pozwoli na zwiększenie produktywności i jakości produkcji. Poprawa warunków dla inwestycji jest o tyle istotna, że Ukraina spośród państw Europy Wschodniej jest oceniana jako państwo

z najmniej korzystnym klimatem biznesowym¹² i o najwyższym poziomie korupcji¹³. UE jest jednym z najważniejszych partnerów handlowych Ukrainy, a inwestycje z państw unijnych stanowią zdecydowaną większość bezpośrednich inwestycji zagranicznych – w 2010 roku było to 78,8%¹⁴.

Rosnąca konkurencja ze strony unijnych firm może okazać się też skutecznym bodźcem do przeprowadzenia reform i modernizacji ukra-

Poprawa warunków dla inwestycji, którą ma stymulować wdrożenie DCFTA, jest o tyle istotna, że Ukraina spośród państw Europy Wschodniej jest oceniana jako państwo z najmniej korzystnym klimatem biznesowym i o najwyższym poziomie korupcji.

ńskiej gospodarki. Przykładem może tu być konieczność zwiększenia energooszczędności w celu obniżenia kosztów produkcji firm ukraińskich, aby móc sprostać konkurencji ze strony spółek unijnych. Innym przykładem może być zmniejszenie uzależnienia od importu surowców energetycznych i dywersyfikacja źródeł wzrostu gospodarczego, który obecnie opiera się na dużych koncernach surowcowych (m.in. metalurgii), poprzez rozwijanie innych gałęzi gospodarki, np. sektora usług, czy też małych i średnich przedsiębiorstw.

¹⁰ Michael Emerson ed., *The Prospect Of Deep Free Trade Between The European Union And Ukraine*, Centre for European Policy Studies, Bruksela 2006, s. 213.

¹¹ Olexandr Nekhay, Stephan Hubertus Gay, Thomas Fellmann, *A Free Trade Agreement between Ukraine and the European Union: Challenges and Opportunities for Agricultural Markets*, EAAE 2011 Congress, Zurich, 2011, s. 8.

¹² W rankingu Doing Business z 2012 roku badającym warunki prowadzenia działalności biznesowej, Ukraina znalazła się na 152. pozycji spośród 183 państw na świecie, najniżej w Europie Wschodniej, <http://www.doingbusiness.org/rankings>

¹³ W rankingu Transparency International z 2011 roku, oceniającym percepcję korupcji, Ukraina zajmuje 152. pozycję wśród 182 państw z całego świata; jest to najniższa pozycja w Europie Wschodniej, <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>

¹⁴ Dane za Państwową Służbę Statystyczną Ukrainy (Ukrstat). Należy jednak zwrócić uwagę, że najwięcej inwestycji (28,1%) dokonały firmy zarejestrowane na Cyprze i jest reinwestowany kapitał ukraiński lub rosyjski. Niemniej firmy te działają na podstawie prawa unijnego.

...i realne wyzwania

Jednakże implementacja DCFTA wiąże się z koniecznością podjęcia dużego wysiłku administracyjnego (w związku z implementacją *acquis*) oraz wydatkowania środków finansowych (zarówno przez państwo, jak i firmy). Na razie władze ukraińskie nie przedstawiły publicznie dokładnych i całościowych kosztów wdrażania umowy¹⁵.

Wzrost kosztów produkcji spowodowany wprowadzeniem unijnych standardów może ograniczyć konkurencyjność podmiotów ukraińskich w początkowym okresie wdrażania umowy. Stanowić to będzie przede wszystkim wyzwanie dla małych i średnich przedsiębiorstw, z których część może być zagrożona bankrutem. W mniejszym stopniu dotyczy to dużych koncernów należących do ukraińskich oligarchów, które eksportują na rynek unijny, ponieważ już podjęły one działania w celu adaptacji do unijnych standardów (np. produkcyjnych, ekologicznych). Nie jest to jednak związane z przyjęciem DCFTA, ale z już prowadzoną przez nie działalnością na rynku europejskim¹⁶.

Oferta unijna, która mogłaby kompensować ponoszone przez Ukrainę koszty, jest dosyć ograniczona. Poza potencjalnymi korzyściami w perspektywie długoterminowej, które zresztą nie są precyzyjnie określone, brak jest jasno wskazanych korzyści krótkoterminowych. Umowa stowarzyszeniowa i DCFTA nie zakładają znacznego zwiększenia wsparcia finansowego czy technicznego ze strony UE, oprócz tego, co już zostało zaoferowane w ramach Partnerstwa Wschodniego i Europejskiego Instrumentu Partnerstwa i Sąsiedztwa oraz innych instrumentów unijnych (m.in. programów Europejskiego Banku Inwestycyjnego i EBOR). Jednocześnie pod znakiem zapytania stoi możliwość

zwiększenia pomocy UE w przyszłości, w związku z kryzysem w strefie euro i dążeniami części państw członkowskich do obniżenia unijnych wydatków (zwłaszcza że wschodnie sąsiedztwo nie należy do priorytetów państw UE). Ukraina może mieć też problemy z poniesieniem kosztów wdrażania DCFTA ze względu na rosnące problemy gospodarcze i wyhamowanie tempa wzrostu gospodarczego (według szacunków MFW ukraińskie PKB w 2012 roku wzrosło o 3,0%, podczas gdy w 2011 zanotowano wzrost 5,2%¹⁷, w pierwszym półroczu 2012 produkcja przemysłowa wzrosła tylko o 0,7%).

Implementacja DCFTA mogłaby przynieść Ukrainie potencjalne korzyści w perspektywie długoterminowej, co wymaga jednak poniesienia przez nią obecnie znacznych kosztów. Z kolei dla ukraińskich elit politycznych najważniejsze są doraźne zyski polityczne i ekonomiczne.

Integracja ukraińskiej gospodarki z dużym i konkurencyjnym rynkiem unijnym wymaga daleko siężnej wizji i woli politycznej. Wyzwaniem dla Kijowa będzie sprostanie znacznej konkurencji i wykorzystanie rysujących się szans poprzez znalezienie właściwej niszy i rozwój nowych branż. Przykładem może być sektor *outsourcingu* usług IT, którego eksport osiągnął w 2011 roku wartość 1 mld USD i roczny wzrost na poziomie 30–40% (wartość eksportu tego sektora przekroczyła wartość tradycyjnie generującego duże zyski eksportu broni)¹⁸.

Pojawia się tu jednak istotna rozbieżność oczekiwań i interesów pomiędzy Kijowem a Brukselą. Implementacja DCFTA mogłaby przynieść Ukrainie potencjalne korzyści w perspektywie

¹⁵ Dosyć ogólne oceny kosztów publikowały dotychczas różne ośrodki naukowe, np. *Costs and Benefits of FTA between Ukraine and the European Union*, Institute for Economic Research and Policy Consulting, Kijów 2010.

¹⁶ Kateryna Zarembo, *EU-Ukraine DCFTA: What do oligarchs think?*, Institute of World Policy, Policy Brief no 1/2012.

¹⁷ International Monetary Fund, *World Economic Outlook: Coping with High Debt and Sluggish Growth*, s. 79, październik 2012.

¹⁸ Graham Stack, *Tapping Ukraine's IT potential*, *Financial Times beyondbrics*, 22 sierpień 2012, <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2012/08/22/tapping-ukraines-it-outsourcing-potential/#axzz24MArDC9C>

długoterminowej, co wymaga jednak ponieśienia przez nią obecnie znacznych kosztów. Z kolei dla ukraińskich elit politycznych najważniejsze są doraźne zyski polityczne i ekonomiczne, których nie gwarantuje realizacja tej umowy. Wątpliwości na Ukrainie zwiększa brak jasności, w jakim kierunku będzie rozwijać się Unia w związku z obecnym kryzysem strefy euro. Zwraca się też uwagę na kwestię braku perspektywy członkostwa, co powoduje pytanie o sens wdrażania znacznej części *acquis* w przypadku, kiedy Ukraina nie będzie miała wpływu na jego kształt i nie będzie mogła w pełni czerpać korzyści.

Uwarunkowania polityczne

Z perspektywy władz ukraińskich brak jest też wymiernych bieżących zysków politycznych związanych z wdrażaniem umowy DCFTA. Obecnie dla Kijowa priorytetem są przede wszystkim zbliżające się wybory parlamentarne oraz rywalizacja z opozycją na wewnętrznej scenie politycznej. Kwestie integracji europejskiej, w tym strefa wolnego handlu, nie są najważniejsze dla ukraińskich wyborców. W związku z tym podpisanie lub nie umowy stowarzyszeniowej nie wpłynie w zasadniczy sposób na wynik wyborów ani też na wewnętrzną rywalizację polityczną. Zresztą to obecny rząd Mykoły Azarowa może pochwalić się przyspieszeniem i zakończeniem tych negocjacji. Nie udało się to poprzednim rządów, w tym m.in. gabinetowi Julii Tymoszenko. Parafowanie DCFTA przez władze ukraińskie wynika z ich dążenia do utrzymania dialogu z Unią i uniknięcia izolacji w sytuacji pogarszających się relacji z powodu aresztu byłej premier i lidera opozycji – Julii Tymoszenko i naruszeń demokracji na Ukrainie. Fiasko negocjacji czy wycofanie się z realizacji umowy oznaczałoby załamanie procesu integracji z UE. Dla Kijowa mogłoby mieć poważne konsekwencje geopolityczne i znacznie osłabiłoby jego pozycję wobec Rosji dążącej do wzmocnienia wpływów na Ukrainie. Próbną wyjścia z politycznego impa-

su w relacjach z UE jest wykonywanie gestów wskazujących na zaangażowanie w proces integracji europejskiej. Rząd ukraiński przyspieszył tempo negocjacji umowy DCFTA na początku 2011 roku, co pozwoliło na ich zakończenie

Fiasko negocjacji czy wycofanie się z realizacji umowy DCFTA oznaczałoby załamanie procesu integracji z UE. Dla Kijowa mogłoby mieć poważne konsekwencje geopolityczne i znacznie osłabiłoby jego pozycję wobec Rosji dążącej do wzmocnienia wpływów na Ukrainie.

w grudniu ub.r. W podobny sposób można odczytywać przyjęcie przez parlament 20 marca 2012 roku z inicjatywy rządzącej Partii Regionów uchwały wzywającej do możliwie jak najszybszej implementacji umowy DCFTA zaraz po jej podpisaniu, a przed ratyfikacją (co dopuszcza prawo unijne). Jednocześnie pomimo kryzysu w relacjach politycznych Ukraina stopniowo realizuje działania zapisane w Agendzie Stowarzyszeniowej. O ile w obszarach reform politycznych i demokracji nastąpił regres¹⁹, o tyle umiarkowany postęp jest odnotowywany m.in. w sferze gospodarczej i reformach sektorowych (spośród 48 priorytetów na lata 2011–2012 na etapie realizacji jest 42, 3 zrealizowano i 3 nie wypełniono)²⁰. Nie oznacza to jednak, że władze ukraińskie są w pełni zaangażowane we wprowadzanie regulacji unijnych. Kijów często nie uwzględnia stanowiska UE w sytuacji, kiedy jest ono sprzeczne z interesami lokalnych lobby. Przykładowo 1 sierpnia 2012 roku

¹⁹ Звіт № 4 за результатами Громадського моніторингу виконання пріоритетів Порядку денного асоціації Україна – ЄС (січень-вересень 2011 року), Громадський моніторинг Порядку денного асоціації Україна – ЄС, 2011, http://www.ucipr.kiev.ua/files/books/Report4_monitoring_PDA%28Jan-Sep2011%29.pdf

²⁰ Виконання Порядку денного асоціації Україна – ЄС: чи є прогрес у секторальних реформах?, Інституту економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД), 2012, http://www.ier.com.ua/files/Public_events/2012/AA_Economy_Nov2011_May2012_Report_IER_ukr.pdf

prezydent Wiktor Janukowycz podpisał ustawę zwalniającą przedsiębiorstwa państwowe z obowiązku przeprowadzania przetargów na zakupy towarów i usług, jeśli dokonywane są z własnych środków. Decyzja została skrytykowana przez Unię za niezgodność z zapisami umowy stowarzyszeniowej²¹. Innym czynnikiem, który osłabia wolę wdrażania DCFTA przez władze ukraińskie, jest pogarszająca się sytuacja gospodarcza na Ukrainie. W celu ochrony własnego rynku i zwiększenia wpływów budżetowych w połowie września rząd w Kijowie poinformował członków WTO o zamiarze podniesienia taryf celnych na ponad 350 towarów²². UE wyraziła obawy, że decyzja ta może uderzyć w eksport unijny na Ukrainę i stoi w sprzeczności z założeniami umowy o wolnym handlu.

Pomimo deklarowania przez ukraiński rząd integracji z Unią jako priorytetu, Kijów stara się prowadzić politykę równowagi pomiędzy Brukselą a Moskwą i wygrywania korzyści z obu

W sytuacji pogarszania się relacji politycznych z Brukselą nie można wykluczyć przewartościowania przez Kijów wektorów polityki gospodarczej i zacieśniania współpracy z Rosją.

stron. Polityka ta przede wszystkim obliczona jest na osiągnięcie wyników w perspektywie krótkoterminowej, a nie na realizację długofalowych celów. Rosja w coraz większym stopniu wywiera presję na Ukrainę, by przystąpiła do inicjowanych przez Moskwę projektów rein-

tegracyjnych na obszarze byłego ZSRR – Unii Celnej i w dalszej perspektywie Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej. Moskwa dysponuje silnymi instrumentami wpływu, przede wszystkim uzależnieniem Ukrainy od dostaw surowców energetycznych i od eksportu na rynek rosyjski. Kijów dąży obecnie do renegocjacji niekorzystnego kontraktu gazowego i obniżenia ceny gazu (będącej jedną z wyższych w Europie). Starając się to wykorzystać, Rosja wysuwa groźby, że przystąpienie do strefy wolnego handlu z UE spowoduje jej działania odwetowe, które przyniosą Ukrainie straty ekonomiczne. Moskwa również naciska na wstrzymanie realizacji przez Ukrainę zobowiązań w ramach Wspólnoty Energetycznej, które zakładają przyjęcie unijnych dyrektyw dotyczących sektora gazu, energii elektrycznej, energetyki odnawialnej oraz ochrony środowiska²³. Pomimo że umowa stowarzyszeniowa i DCFTA oraz porozumienia Wspólnoty Energetycznej (WE) są odrębnymi umowami, to jednak zapisy DCFTA odnoszą się do postanowień i działań realizowanych w ramach WE. Ewentualne wycofanie się Ukrainy ze Wspólnoty Energetycznej z formalnego punktu widzenia nie będzie oznaczać zawieszenia wdrażania DCFTA, ponieważ są to dwie odrębne umowy prawne. Jednak konsekwencje takiej decyzji Kijowa będą polityczne. Będzie to oznaczać fiasko integracji w sferze energetyki i zakwestionuje wolę Ukrainy do wdrażania postanowień umowy stowarzyszeniowej i o wolnym handlu, a co za tym idzie – dążenia do integracji europejskiej.

Ukraina nie jest na razie zainteresowana uczestnictwem w rosyjskich projektach integracyjnych. Jednak w sytuacji pogarszania się relacji politycznych z Brukselą nie można wykluczyć

²¹ Dmytro Szurchoła, Влада виправдовує «тінізацію» держзакупівель турботою про держпідприємства, Radio Svoboda, 16.08.2012, <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24679447.html>

²² Formalnie Ukraina zapowiedziała wszczęcie procedury renegocjacji stawek celnych uzgodnionych w ramach WTO. Zapewnia przy tym, że interesy unijne nie zostaną naruszone, a zmiany stawek celnych nie będą dotyczyć handlu z UE.

²³ Szerzej o zaangażowaniu Ukrainy we współpracę w ramach Wspólnoty Energetycznej zob. Wojciech Konończuk, Sławomir Matuszak, Ukraina i Mołdawia wobec Wspólnoty Energetycznej, OSW, *Tydzień na Wschodzie*, 28.03.2012, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2012-03-28/ukraina-i-moldawia-wobec-wspolnoty-energetycznej>

przewartościowania przez Kijów wektorów polityki gospodarczej i zacieśniania współpracy z Rosją. Zaczynają się też coraz częściej pojawiać głosy krytykujące zbliżenie z UE i optujące za ścisłą współpracą z Rosją, jak np. wzrost aktywności politycznej byłego szefa administracji prezydenta Kuczmy – Wiktora Medwedczuka²⁴.

Co dalej z DCFTA?

Parafowanie całego dokumentu DCFTA, które przeszło niemal bez echa, jest technicznym krokiem kończącym jeden z etapów negocjacji umowy stowarzyszeniowej. Do wejścia w życie umowy konieczne jest jej podpisanie, a następnie ratyfikacja. Niektóre państwa

członkowskie naciskają na Komisję, by umożliwić tymczasowe wdrożenie umowy DCFTA po jej podpisaniu (możliwe w ciągu ok. 1–2 lat), a jeszcze przed ratyfikacją (która może nastąpić najwcześniej za ok. 3–4 lata). Jednak obecnie relacje unijno-ukraińskie znalazły się w impasie, w związku z aresztem Julii Tymoszenko. Dla przyszłości umowy stowarzyszeniowej i DCFTA kluczowe znaczenie będzie mieć przebieg wyborów parlamentarnych na Ukrainie, które odbędą się 28 października. Do tego czasu UE wstrzymuje się z podejmowaniem strategicznych decyzji. W sytuacji kontynuacji naruszeń demokratycznych standardów przez władze ukraińskie bardzo mało prawdopodobna będzie zgoda Unii na implementację DCFTA.

²⁴ Wywiad Wiktora Medwedczuka dla portalu Glavcom, 12.07.2012, <http://glavcom.ua/articles/7597.html>

ANEKS 1

Założenia DCFTA

- zniesienie taryf celnych (importowych i eksportowych) na towary wyprodukowane w UE i Ukrainie

W przypadku niektórych towarów obniżka taryf ma być przeprowadzana stopniowo w okresie do 10 lat. Ukraina zachowała możliwość stosowania mechanizmów ochronnych pod pewnymi warunkami w okresie do 15 lat od początku wdrażania umowy, m.in. wprowadzenie ceł eksportowych na określone towary czy utrzymanie wyższych ceł importowych na wybrane towary (np. samochody osobowe).

- zniesienie przeszkód technicznych dla handlu oraz ograniczeń dla importu (poza wyjątkami dopuszczonymi przez zasady GATT²⁵)

UE utrzymała kwoty na niektóre produkty rolne i spożywcze importowane z Ukrainy (np. mięso, produkty mleczne), a Ukraina z UE (np. wieprzowina, drób, cukier).

- przyjęcie przez Ukrainę unijnych regulacji, norm i prawa w obszarze handlu

Porozumienie zawiera harmonogram przyjmowania konkretnych regulacji unijnych, m.in. dotyczących norm sanitarnych i fitosanitarnych, regulacji technicznych, procedur celnych, prawa inwestycyjnego i zasad funkcjonowania spółek zagranicznych, zasad konkurencji, pomocy państwowej dla podmiotów gospodarczych, zasad regulujących funkcjonowanie niektórych branż w sektorze usług, w tym usług finansowych, telekomunikacji, transportu morskiego, usług pocztowych itd.

²⁵ General Agreement on Tariffs and Trade.

- wprowadzenie tych samych zasad dla handlu pomiędzy Unią i Ukrainą, jak pomiędzy państwami członkowskimi UE

Kwestie te ma regulować Porozumienie o ocenie zgodności i akceptacji wyrobów przemysłowych (ACAA)²⁶, które ma być dołączone do DCFTA jako protokół dodatkowy. W przypadku Ukrainy ACAA ma się odnosić do wybranych gałęzi przemysłu (a nie całej gospodarki) i zakłada dostosowanie regulacji technicznych i infrastrukturalnych oraz standardów do prawodawstwa unijnego.

- równe warunki prowadzenia działalności biznesowej dla podmiotów gospodarczych

Każda ze stron ma zapewnić spółkom drugiej strony możliwości prowadzenia działalności biznesowej na swoim obszarze, takie jak własnym spółkom i nie stosować praktyk dyskryminujących, z wyjątkiem pewnych branż (m.in. górnictwa, przemysłu zbrojeniowego, transportu morskiego i lotniczego). Dotyczy to także zamówień publicznych, w których obie strony mają wzajemnie traktować podmioty gospodarcze jak własne, a Ukraina stopniowo dostosować swoje regulacje do unijnych. Jednocześnie mają zostać zliberalizowane ukraińskie regulacje dotyczące przepływu kapitału i inwestycji.

- ochrona własności intelektualnej i oznaczeń geograficznych

Na liście chronionych nazw towarowych znalazło się ok. 3000 produktów unijnych (np. takich jak koniak, szampan) i ok. 100 ukraińskich.

²⁶ Agreements on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products. Choć od 2005 roku Ukraina zapowiedziała przystąpienie i realizację założeń tego porozumienia, to jednak dotychczas osiągnęła ograniczony postęp w negocjacjach i przyjęciu jego założeń.

- procedury rozwiązywania sporów

Mają pozwolić w większym stopniu niż dotychczas wpływać na drugą stronę w przypadku niewywiązywania się z zapisów umowy, a także w przypadkach naruszania praw przedsiębiorców działających na rynku drugiej strony. Jest to dotychczas poważnym problemem, zwłaszcza w przypadku zabezpieczenia praw firm z państw UE działających na rynku ukraińskim.

- energetyka

Umowa o wolnym handlu odnosi się w mniejszym stopniu do współpracy energetycznej, dla której podstawą są porozumienia w ramach Wspólnoty Energetycznej. DCFTA koncentruje się przede wszystkim na kwestiach obrotu energią i surowcami energetycznymi (ustalanie cen, ceł, współpraca infrastrukturalna, tranzyt i transport energii). Zakłada się urynkwienie cen energii przez Ukrainę. Dla UE istotny jest zapis o gwarancjach bezpieczeństwa tranzytu surowców energetycznych. Ukraina zobowiązała się do poprawy własnego ustawodawstwa regulującego tranzyt gazu. Jednak zapis o bezpieczeństwie tranzytu ma ograniczone konsekwencje, gdyż żadna ze stron nie jest w stanie wpływać na działania stron trzecich, tj. w tym przypadku Rosji, będącej głównym dostawcą surowców do UE transportowanych przez Ukrainę.

- instrumenty dla prowadzenie dialogu

Umowa zakłada utworzenie komitetów eksperckich oraz forów dialogu zajmujących się poszczególnymi obszarami współpracy, których dotyczy DCFTA.

ANEKS 2

Unijno-ukraińskie relacje handlowe

Obecnie podstawą dla unijno-ukraińskich relacji handlowych jest podpisana w 1994 roku Umowa o partnerstwie i współpracy (PCA), która weszła w życie w 1998 roku. Zakłada ona m.in. zniesienie ograniczeń dla preferencyjnego handlu (w tym ograniczenie stosowania dyskryminujących taryf i kwot importowych), a także zbliżenie ukraińskiego prawodawstwa do zasad wspólnego rynku UE. Unia przyznała też Ukrainie klauzulę największego uprzywilejowania²⁷, czego efektem było objęcie jej preferencjami podobnymi do tych, które Unia przyznała członkom Światowej Organizacji Handlu (WTO). W 1993 roku Ukraina została włączona do unijnego Generalnego Systemu Preferencji (GSP), który ułatwiał państwom rozwijającym się eksport na rynek unijny niektórych kategorii towarów²⁸. Warto tu zaznaczyć, że korzystniejsze rozwiązania handlowe z czasem uzyskały inne państwa Partnerstwa Wschodniego – Mołdawia została objęta Autonomicznymi Preferencjami Handlowymi (ATP), które znosiły cła unijne na prawie wszystkie towary oprócz niektórych produktów rolnych i spożywczych; z kolei państwa Kaukazu Południowego objęto systemem GSP+, który ustalał taryfy celne na niższym poziomie niż w przypadku Ukrainy. Mimo że preferencje GSP dotyczą mniej niż jednej czwartej ukraińskiego eksportu do UE, to wskaźnik ich wykorzystania przez Ukrainę jest wysoki – w 2010 roku wyniósł 72,2%, a wartość eksportu w ramach GSP – 2,15 mld euro²⁹ (całkowita wartość eksportu 9,94 mld euro³⁰).

²⁷ Klauzula największego uprzywilejowania (*most favored nation*) zapewnia państwu beneficjentowi preferencje handlowe w postaci niskich ceł i/lub wysokich kwot importowych. Preferencje te nie mogą być mniejsze niż dla jakiegokolwiek innego państwa, z którym kraj udzielający klauzuli utrzymuje stosunki handlowe.

²⁸ M.in. maszyny, części mechaniczne, chemikalia, tekstylia, podstawowe metale czy niektóre rośliny.

²⁹ Dane za Dyrekcją Generalną Handlu <http://ec.europa.eu/trade/>

³⁰ Dane za Międzynarodowym Funduszem Walutowym.

W 2004 roku w ramach uruchomionej przez UE Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wprowadzono Plany Działań będące instrumentem m.in. dla zbliżania ukraińskich regulacji do unijnych rozwiązań. W 2009 roku Plany Działań zostały zastąpione Agendą Stowarzyszeniową, która jest przejściowym instrumentem integracji europejskiej do momentu wejścia w życie umowy stowarzyszeniowej.

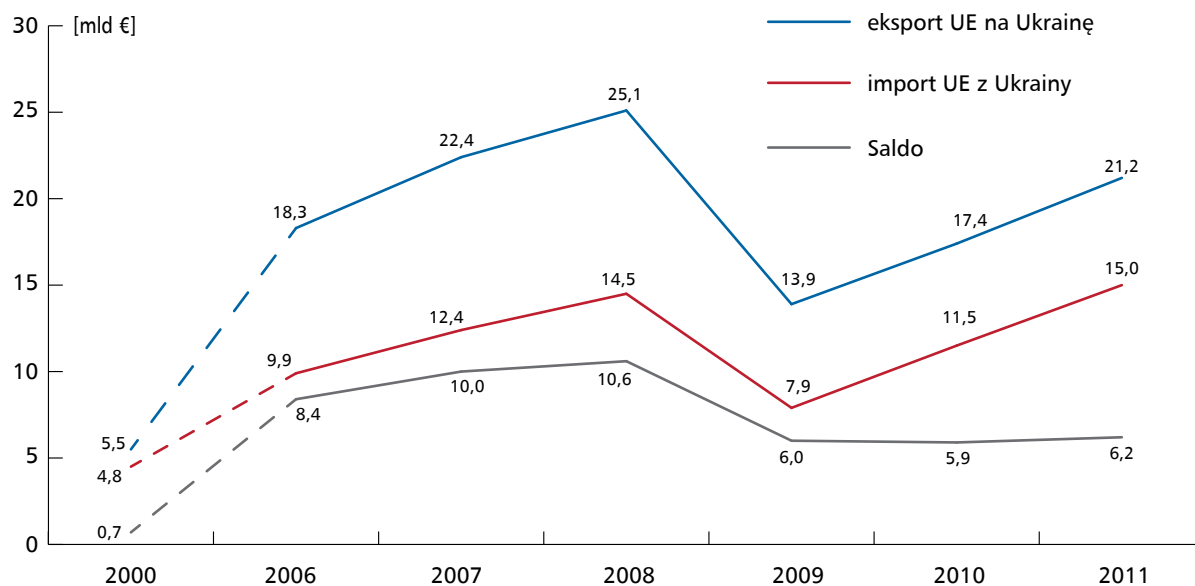
Członkostwo Ukrainy w WTO w 2008 roku było kolejnym krokiem w liberalizacji handlu z UE. Ukraina m.in. obniżyła swoje taryfy celne dla produktów unijnych oraz stopniowo ograniczyła niektóre cła eksportowe do UE. Zgodnie z ustalonym harmonogramem średnie taryfy celne Ukrainy w 2013 roku mają wynieść 5,1% (10,1% dla produktów rolnych i 4,8% dla przemysłowych)³¹.

Wartość wymiany handlowej pomiędzy UE i Ukrainą systematycznie rosła do 2009 roku, kiedy to kryzys finansowy na Ukrainie i w Unii doprowadził do znacznych spadków. W 2011 roku wartość ta wyniosła 36,17 mld euro, w tym eksport UE do Ukrainy – 21,2 mld euro, a import – 15 mld euro. Znacząca jest też asymetryczność relacji. O ile dla Ukrainy Unia jest drugim po Rosji partnerem handlowym (w 2010 roku przypadło na nią 28,6% obrotów), o tyle dla UE Ukraina ma raczej drugorzędne znaczenie (22. partner handlowy, 1,1% udziału w obrotach)³².

³¹ Costs and Benefits of FTA between Ukraine and the European Union, Institute for Economic Research and Policy Consulting, Kijów 2010, s. 23.

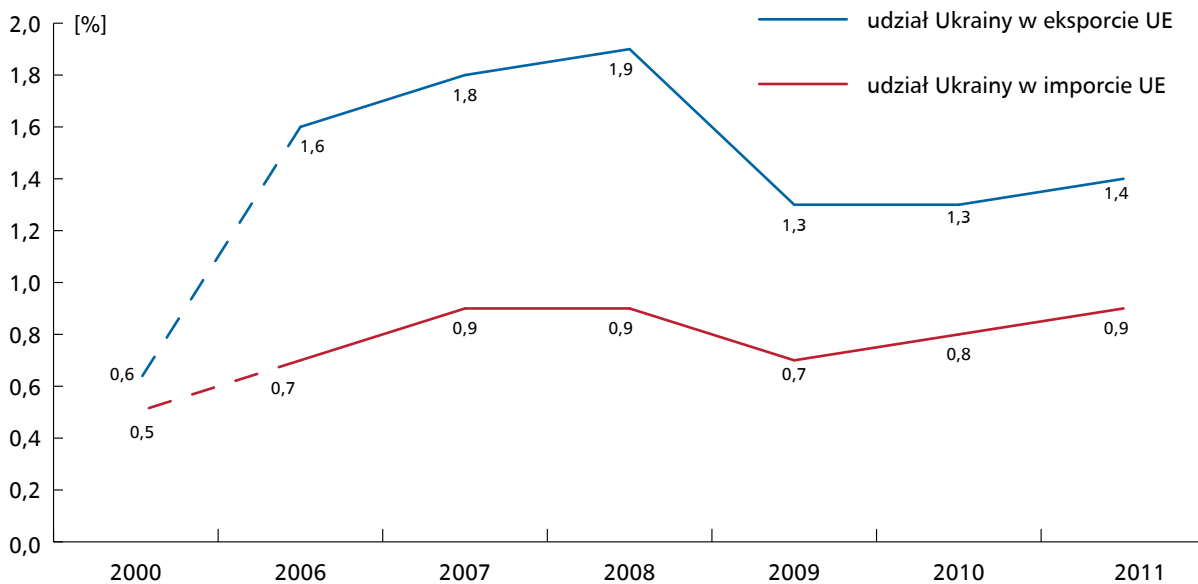
³² Dane na podstawie informacji Dyrekcji Generalnej Handlu (za Eurostat i IMF) http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113459.pdf

1. Wartość wymiany handlowej UE z Ukrainą (w mld EUR)



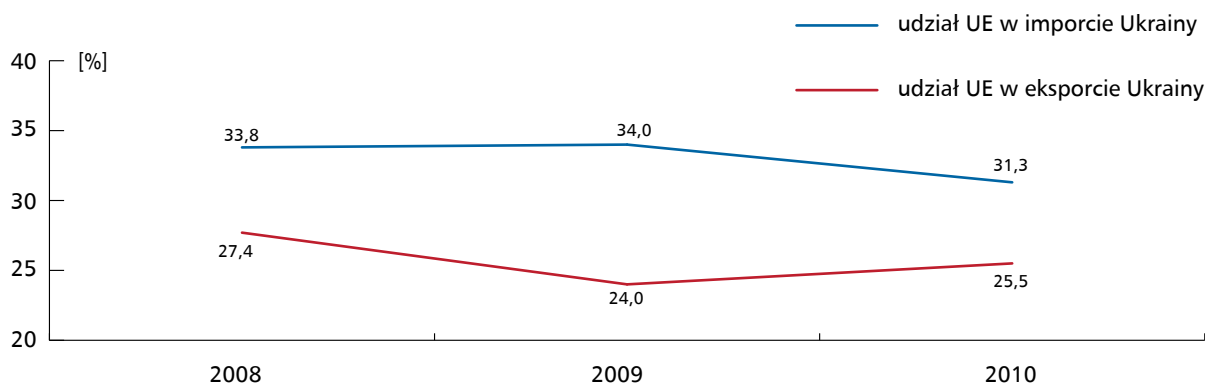
Źródło: Dyrekcja Handlu Komisji Europejskiej (DG Trade)

2. Udział Ukrainy w wymianie handlowej UE



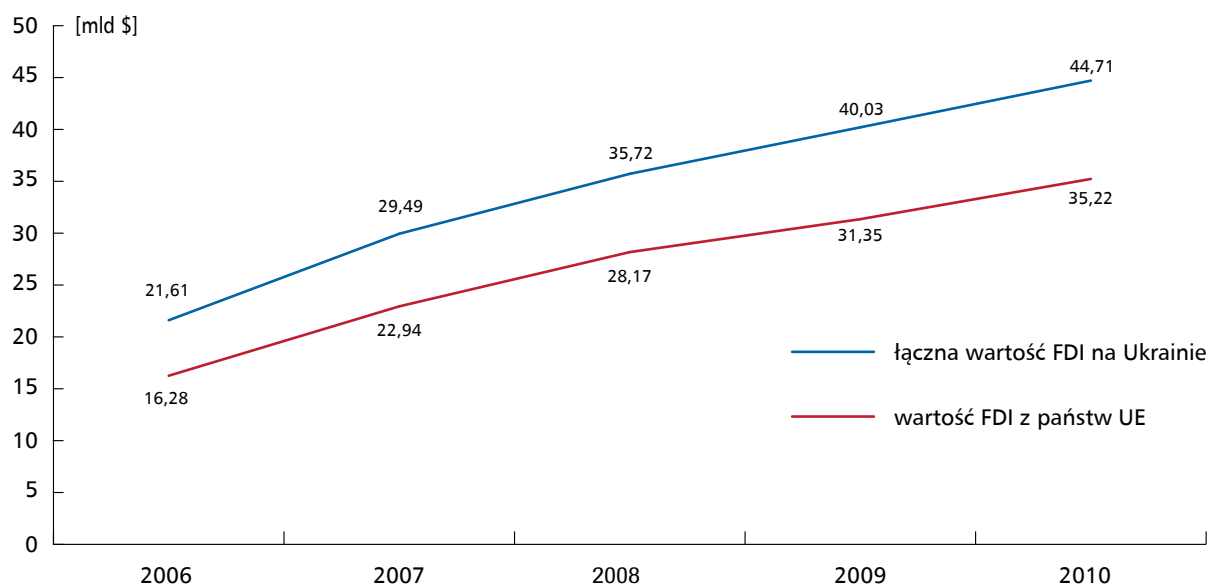
Źródło: Dyrekcja Handlu Komisji Europejskiej (DG Trade), Eurostat

3. Udział państw unijnych w wymianie handlowej Ukrainy



Źródło: Dyrekcja Handlu Komisji Europejskiej (DG Trade), Międzynarodowy Fundusz Walutowy

4. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne (FDI) UE na Ukrainie (mld USD)



Źródło: Państwowa Służba Statystyczna Ukrainy (Ukrstat)

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Olaf Osica, Wojciech Konończuk
REDAKCJA: Katarzyna Kazimierska, Anna Łabuszewska
SKŁAD: Wojciech Mańkowski

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel.: +48 | 22 | 525 80 00,
fax: +48 | 22 | 525 80 40

**Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają
oficjalnego stanowiska władz RP**

Zapraszamy na naszą stronę: www.osw.waw.pl