



# BIULETYN

Nr 95 (1071), 19 września 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński  
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

## Embargo, które nie było: jak UE powinna reagować na rosyjskie restrykcje wobec Ukrainy?

Jewgen Worobjow

*Choć udało się uniknąć kolejnej wojny handlowej między Rosją a Ukrainą, rosyjskie ograniczenia handlowe stanowią dla UE poważne wyzwanie przed szczytem w Wilnie. Komisja Europejska uznała takie działania za niedopuszczalne, ale władze Ukrainy, a także ukraińska opozycja, oczekiwały bardziej stanowczych kroków. Unia powinna zapewnić odpowiednie mechanizmy instytucyjne i wsparcie makroekonomiczne, by przeciwdziałać skutkom prawdopodobnego powtórzenia rosyjskich restrykcji w związku z podpisaniem umowy stowarzyszeniowej.*

**Casus belli.** W połowie sierpnia br. rosyjscy celnicy nasilili kontrolę ukraińskiego importu: zakwestionowano autentyczność certyfikatów dających ukraińskim firmom prawo do bezcłowego eksportu w ramach strefy wolnego handlu, ustanowionej między członkami Wspólnoty Niepodległych Państw. Te restrykcje dotyczyły co najmniej 35% ukraińskiego eksportu do Rosji. Chociaż organy celne obu państw zadeklarowały powrót do normalnej procedury już po tygodniu, niektórzy eksporterzy czasowo wstrzymali dostawy do Rosji, by uniknąć dalszych problemów. Kontrole te powszechnie zinterpretowano jako sposób na zniechęcenie Ukrainy do podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w listopadzie br.

Decyzja Rosji o zastosowaniu ograniczeń w handlu spowodowana była co najmniej dwoma czynnikami. Pierwszy z nich to niekorzystne zmiany w handlu dwustronnym, w tym działania protekcyjnistyczne podjęte przez rząd ukraiński. W marcu 2013 r. Ukraina wprowadziła specjalne cła (ponad 30%) na importowane samochody, a w maju przedłużyła cła antydumpingowe na nawozy azotowe importowane z Rosji. Najważniejszym problemem jest jednak handel gazem. Ukraina importowała znacznie mniej rosyjskiego gazu niż zakontraktowała (import w pierwszym półroczu 2013 r. był o 30% niższy niż w analogicznym okresie 2012 r.). Ponadto zgodnie z zasadą „bierz lub płać” powinna zapłacić Rosji 7 mld dol. za gaz, którego nie zużyła. Ukraina zignorowała też rosyjską propozycję utworzenia wspólnego konsorcjum zajmującego się tranzytem gazu. Ponieważ status Ukrainy jako obserwatora we Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej (WPG) nie zapewnia jasnego mechanizmu rozstrzygnięcia sporów handlowych, wpływ Rosji na rozwiązywanie kwestii handlowych pozostaje ograniczony. W związku z tym strona rosyjska rozpatrywała możliwość wprowadzenia blokady celnej, aby polepszyć swoją pozycję negocjacyjną wobec Kijowa.

Po drugie, Rosja uzasadnia restrykcje celne wobec Ukrainy koniecznością zwiększenia wewnętrznej spójności WPG przed przekształceniem jej w Euroazjatycką Unię Gospodarczą w 2015 r., a także koniecznością przeciwdziałania ewentualnemu reeksportowi produktów z UE (choć ustalenie kraju pochodzenia towaru odbywa się przez weryfikację certyfikatów) i napływowi niekonkurencyjnego ukraińskiego eksportu do Rosji. Biorąc pod uwagę znaczny spadek obrotów handlowych wewnątrz Unii Celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu (o 10% w pierwszej połowie 2013 r. w porównaniu z 2012 r.) i utrzymujące się wewnątrz Unii spory handlowe, Rosja chce nasilić preferencyjne traktowanie własnych producentów.

Takie wzmocnienie WPG kosztem krajów trzecich jest jednak wyzwaniem dla innych państw. Na przykład Białoruś nie zastosowała ograniczeń importu ukraińskich produktów. Również Euroazjatycka Komisja Gospodarcza (EaKG) zrezygnowała z regulacji dotyczących zwiększonej kontroli celnej na granicy z Ukrainą. Jak dotąd, ograniczenia

handlowe wobec Ukrainy wprowadziła jedynie Rosja. Niemniej nie można wykluczyć, że rosyjskie władze, w ramach spójnej polityki handlowej WPG, będą się starały wymusić podobne działania na pozostałych członkach Wspólnoty.

**Ofiary przyszłej wojny handlowej.** Oświadczenia przedstawicieli rosyjskich władz sugerują wznowienie ograniczeń celnych, jeśli Ukraina podpisze umowę o stowarzyszeniu z UE. Reakcja Rosji może przebiegać według dwóch scenariuszy. Pierwszy pociąga za sobą ponownie wprowadzenie pozataryfowych ograniczeń ukraińskiego importu, podobnych do blokady nałożonej w sierpniu. Dla ukraińskich firm oznaczałoby to straty wynikające z konieczności dostosowania się do nowych przepisów celnych. Potencjalne zablokowanie 1/4 ukraińskiego eksportu w ciągu pierwszych sześciu miesięcy takich ograniczeń może kosztować Ukrainę około 1% PKB.

Inny pesymistyczny scenariusz został przedstawiony przez rosyjskich urzędników, którzy dowodzili, że umowa o wolnym handlu z Ukrainą przestanie obowiązywać, jeśli ta przystąpi do układu stowarzyszeniowego z UE. Wówczas Rosja wprowadziłaby tzw. wspólną taryfę zewnętrzną Unii Celnej dla importu z tego kraju. Biorąc pod uwagę przystąpienie Rosji do WTO, średnio taka taryfa wyniesie 7,3% w 2014 r. Aby pozostać konkurencyjnymi na rynku rosyjskim, ukraińscy eksporterzy będą musieli wziąć na siebie koszty cła (około 0,6% ukraińskiego PKB rocznie). Ponieważ eksport do Rosji wynosi około 8,6% PKB Ukrainy, w perspektywie średnioterminowej wpłynie to negatywnie na gospodarkę.

Te dwa scenariusze pomagają wyjaśnić, w jakim celu Rosja wprowadziła ograniczenia handlowe. Rosyjski przekaz został skierowany z pewnością m.in. do czterech grup oligarchów reprezentowanych w parlamencie Ukrainy, w tym do tej najbardziej powiązanej z kręgami rządowymi. Potwierdza to, że blokada była próbą zniechęcenia Ukrainy do podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE. Jednak większość z tych, którzy w wyniku restrykcji poniosą straty, ma niewielki wpływ na zablokowanie umowy.

Jednakże presja wywierana przez Rosję może dać efekty również później, gdy umowę będzie musiał ratyfikować parlament Ukrainy. Może też utrudnić dostosowywanie prawa ukraińskiego do unijnego, co umniejszy znaczenie tego dokumentu, mającego zapoczątkować głębokie reformy. Poza tym prezydent Wiktor Janukowycz może ponieść konsekwencje polityczne, jeśli ograniczenia ze strony Rosji potrwać dłużej; ewentualny kryzys gospodarczy w 2014 r. będzie zagrożeniem dla jego ponownego wyboru w 2015 r. Rzeczywiste efekty rosyjskiej blokady będą widoczne nie w Wilnie w listopadzie 2013 r., ale dopiero w następnym roku, w Kijowie. Dlatego też jest mało prawdopodobne, aby blokada handlowa ze strony Rosji radykalnie zmieniła kalkulacje ukraińskich decydentów co do podpisania umowy z UE. Ukraina ma jednak niewielkie możliwości, by samodzielnie uporać z ewentualnymi niekorzystnymi skutkami polityki rosyjskiej. To zaś utrudni implementację postanowień układu stowarzyszeniowego.

**Co po Wilnie?** W razie kolejnego sporu celnego ukraińskie władze mogą rozważyć cztery rozwiązania. Pierwsze z nich to zwrócenie się do Sądu Gospodarczego WNP. Choć Rosja naruszyła procedury weryfikacji autentyczności certyfikatów określonych przez odpowiednią umowę WNP, nie mogą one być zaskarżane w tym sądzie. Również Komitet Wykonawczy WNP raczej nie będzie chciał podjąć się mediacji.

Drugie rozwiązanie – wniesienie sprawy do Organu ds. Rozstrzygania Sporów WTO – też może napotkać przeszkody. Po pierwsze, jak pokazują statystyki, podobne spory są bardzo rzadko rozstrzygane. Co więcej, zgodnie z zasadami WTO sprawa może trwać miesiącami. Ponadto Ukraina uporczywie próbuje zmienić swoje zobowiązania w ramach WTO, co źle wpływa na jej wizerunek wśród największych członków Organizacji.

Trzecia możliwość – zobowiązanie Ukrainy do przyłączenia się do WPG – nie wydaje się realna, ponieważ ukraińscy decydenci zdają sobie sprawę, że Rosja może kontynuować stosowanie barier pozataryfowych, jak to obecnie robi z częścią importu z Białorusi. Władzom i sądowi WPG nie udało się dotąd usunąć tych barier ze względu na znaczne ograniczenia regulacji ponadnarodowych. Wreszcie, prezydent Ukrainy przyznał już, że przystąpienie do Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej wymagałoby zorganizowania referendum.

Zatem w razie wznowienia sporu celnego jedyną dostępną dla Ukrainy opcją pozostaje czwarta – rozmowy dwustronne z Rosją. Nie jest jasne, co przedstawiciele ukraińskich władz obiecali Rosji w zamian za czasowe zawieszenie kontroli celnych. Jest mało prawdopodobne, że obie strony znajdą instytucjonalne rozwiązanie takich sporów. W najbliższych miesiącach należy odpowiedzieć na pytanie, co UE może zaproponować w celu rozwiązania tego problemu.

**Wnioski i rekomendacje.** Unia Europejska, w tym Polska, powinna zastosować w kwestii rosyjsko-ukraińskiego sporu celnego podejście *more for more* („więcej za więcej”). Z jednej strony, Komisja Europejska powinna przekonywać rząd Ukrainy, by cofnął specjalne cła na samochody importowane. Niemożliwe są też jakiegokolwiek ustępstwa Unii w sprawie spełnienia przez Ukrainę koniecznych warunków podpisania umowy: rezygnacji z wybiórczego stosowania prawa oraz reformy prawa wyborczego i sądownictwa. Jednocześnie Unia może obiecać wsparcie w WTO, jeśli Ukraina zdecyduje się skorzystać z mechanizmu rozstrzygania sporów w ramach tej organizacji. Unia mogłaby także zaoferować instytucjonalną pomoc w rozstrzyganiu sporów handlowych z krajami WPG w nowej umowie UE z Rosją, zwłaszcza określić przepisy dotyczące certyfikatów pochodzenia i środków wyrównawczych. Może to jednak wymagać zaangażowania KE w rozmowy z Euroazjatycką Komisją Gospodarczą w kwestiach technicznych i sanitarnych.

Wreszcie, UE powinna zapewnić Ukrainie wsparcie makroekonomiczne, jeśli po Wilnie Rosja zdecyduje się na realizację pesymistycznego scenariusza. Unia mogłaby np. obiecać ukraińskiemu rządowi, że wesprze wznowienie bardzo potrzebnego kredytu MFW w grudniu br., aby pomóc złagodzić ewentualne problemy makroekonomiczne.