



BIULETYN

Nr 105 (1342), 1 grudnia 2015 © PISM

Redakcja: Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Anna Maria Dyner • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Dariusz Kałan • Patryk Kugiel • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Ukraina: DCFTA mimo wszystko

Piotr Kościński

DCFTA – unijno-ukraińskie porozumienie o strefie wolnego handlu wejdzie w życie 1 stycznia 2016 r. Efektem będą konkretne, choć nie natychmiastowe, ekonomiczne korzyści dla Ukrainy, ale też zapowiedziane już nałożenie na nią sankcji przez Rosję, w tym embargo na import żywności. Długoterminowo DCFTA pozwoli jednak Ukrainie na przyjęcie większości przepisów prawa unijnego i zbliżenie z UE, a także na poprawę standardów i konkurencyjności gospodarki. Ukraińskim władzom potrzebne jest polityczne i finansowe wsparcie ze strony Unii Europejskiej w pierwszym okresie obowiązywania umowy, zwłaszcza przy przeciwdziałaniu rosyjskim sankcjom.

Porozumienie o stworzeniu strefy wolnego handlu Ukraina–UE (DCFTA) jest częścią umowy stowarzyszeniowej. Jego wejście w życie będzie oznaczało nie tylko powstanie strefy, ale – w razie pełnej implementacji – przyjęcie przez Ukrainę ok. 60% systemu prawnego Unii Europejskiej, w tym np. prawa energetycznego, regulacji technicznych, standardów sanitarnych i fitosanitarnych, przepisów celnych i zasad ochrony własności intelektualnej.

Zgodnie z zapowiedziami ukraińskich i unijnych polityków DCFTA wejdzie w życie 1 stycznia 2016 r. Wcześniej istniało niebezpieczeństwo, że Rosji uda się zablokować porozumienie, m.in. poprzez groźbę wprowadzenia od stycznia 2016 r. embargo na ukraińską żywność. Rosyjskie działania nie wpłynęły jednak na decyzję Kijowa.

Konsekwencje wdrożenia DCFTA w najbliższych miesiącach. Krótkoterminowo głównym efektem wejścia w życie DCFTA będzie zmniejszenie ukraińskiego eksportu do Rosji. Trzeba jednak podkreślić, że już w ostatnim czasie nastąpił spadek obrotów handlowych między oboma krajami. O ile w 2012 r. ukraiński eksport do Rosji wyniósł 23 mld dol., a w 2013 r. 20,5 mld, to w 2014 r. – 13,3 mld. Udział Rosji w strukturze ukraińskiego eksportu towarów obniżył się z 19,7% w okresie styczeń–sierpień 2014 r. (4,9 mld dol.) do 12,7% w tym samym przedziale 2015 r. (3,1 mld dol.). Ponadto na Ukrainie ma miejsce bojkot rosyjskich produktów – ich sprzedaż w dużych sieciach supermarketów spadła nawet o 50%. Dlatego też dalsze rosyjskie ograniczenia nie zdołają zakłócić funkcjonowania ukraińskiej gospodarki. Premier Arsenij Jaceniuk ocenił, że embargo spowoduje spadek eksportu do Rosji o 900 mln dol., choć są szacunki mówiące, że w razie nałożenia ceł na pozostałe ukraińskie towary spadnie nawet o połowę, a Ukraina straci 2 mld dol. (całość eksportu w 2014 r. wyniosła 54 mld dol., a w razie zachowania tempa spadku w 2015 r. może osiągnąć zaledwie 36 mld).

Problemy może mieć zwłaszcza przemysł ciężki, np. metalurgiczny, dla którego Rosja jest głównym rynkiem zbytu. Są też na Ukrainie zakłady przemysłowe wytwarzające produkty dla Rosjan niezbędne (Zoria w Mikołajowie – turbiny gazowe, Turboatom w Charkowie – turbiny parowe m.in. dla elektrowni jądrowych), a znalezienie innych producentów będzie bardzo trudne i czasochłonne. Można się więc spodziewać, że rosyjskie sankcje będą różnicowane, a władze spróbują szukać nowych dostawców lub zbudować podobne zakłady w kraju.

Ukraiński zysk w przyszłości. Średnio- i długoterminowo umowa o strefie wolnego handlu Ukraina–UE ma przynieść stronie ukraińskiej korzyści. Pozytywne efekty DCFTA, tak gospodarcze jak i polityczne, powinny zdecydowanie przewyższyć straty z powodu działań Rosji. Głównym pozytywnym efektem będzie uzyskanie dla ukraińskich firm lepszego dostępu do bardzo dużego rynku (ponad 500 mln konsumentów), a dzięki poprawie standardów produkcji – także do odbiorców poza UE. Strona unijna jednostronnie zniósła już 97% ceł na ukraińskie towary (średnio obniżając je z 7,6% do 0,5%), natomiast Ukraina obniży cła na produkty unijne średnio z 5% do 2,4%.

Istotne będzie także zrównanie ważności certyfikatów tego kraju z unijnymi. Spółki z Ukrainy będą mogły – na równi z firmami z UE – starać się o kontrakty unijne, i będą miały siedem lat na dostosowanie się do standardów Unii.

Kluczowy jest jednak zysk długoterminowy: poprawa klimatu inwestycyjnego, przede wszystkim poprzez dostosowanie prawa do unijnego i zapewnienie większej przejrzystości w jego stosowaniu. Dziś inwestowanie na Ukrainie wiąże się z dużym ryzykiem, zwiększonym z powodu wojny w Donbasie, ale zasadniczo związanym z nieprecyzyjnymi przepisami i ogromną korupcją oraz brakiem skuteczności organów prawa i sądów.

Co ważne, DCFTA daje Ukrainie w wielu dziedzinach dość długie okresy przejściowe, co powinno umożliwić m.in. modernizację przestarzałych zakładów przemysłowych i stopniową zmianę regulacji prawnych. Z jednej strony stowarzyszenie z UE pociągnie za sobą koszty, określane w długiej perspektywie na dziesiątki miliardów euro (Instytut Ekonomiki i Prognozowania Narodowej Akademii Nauk Ukrainy szacuje je nawet na 160 mld euro), z drugiej jednak są to konieczne wydatki na reformy i modernizację, bez których perspektywy dla gospodarki ukraińskiej byłyby bardzo złe.

Przeciwdziałanie Rosji. Moskwa nie porzuciła zastrzeżeń wobec umowy, zgłaszanych od 2013 r., a zwłaszcza od pierwszej połowy 2014 r., kiedy to, po zmianie władz w Kijowie, Ukraina i UE podpisały umowę stowarzyszeniową (część polityczną w marcu, DCFTA w czerwcu). W 2014 r. Rosja przedstawiła wiele uwag do dokumentu, dowodząc, że jego wejście w życie przyniesie wymierne straty. 12 sierpnia 2014 r. na spotkaniu UE–Ukraina–Rosja postanowiono, że implementacja DCFTA zostanie odłożona do 1 stycznia 2016 r. Zarówno Kijów, jak i Bruksela podkreślały, że większość rosyjskich zarzutów jest niesłuszna, miały jednak nadzieję na wypracowanie kompromisu służącego uniknięciu rosyjskich działań odwetowych.

Podstawowe zastrzeżenie Moskwy dotyczyło możliwości bezcłowego reeksportu towarów unijnych przez Ukrainę do Rosji. Tymczasem procedury przewidziane w ramach porozumienia w sprawie wolnego handlu CISFTA, podpisanego jeszcze w ramach Wspólnoty Niepodległych Państw, zabezpieczają przed takimi praktykami. To wskazuje, że rosyjski sprzeciw wobec DCFTA ma podłoże polityczne – Rosja chce, by Ukraina wróciła do jej strefy wpływów, a pogłębiająca się integracja z Unią Europejską jest w tym przeszkodą.

Jeszcze w kwietniu 2015 r. politycy i urzędnicy unijni usiłowali wypracować kompromis i doprowadzić do porozumienia trójstronnego Unia–Rosja–Ukraina. Strona unijna przekonywała, że integracja Ukrainy z Rosją i UE wcale się nie wykluczają. Była to jednak nie tyle próba znalezienia rzeczywistego rozwiązania, co zapobieżenia eskalacji konfliktu. Dla Kijowa wejście w życie porozumienia o wolnym handlu ma ogromne znaczenie polityczne, jego odłożenie oznaczałoby zgodę na nadanie Rosji prawa do decydowania o zasadach i tempie eurointegracji Ukrainy. Kilkakrotne, trójstronne rozmowy nie przyniosły efektów.

Na początku listopada 2015 r. premier Rosji Dmitrij Miedwiediew zapowiedział, że w reakcji na wejście w życie DCFTA Rosjanie podniosą cła na towary importowane z Ukrainy. Kilka dni później rząd Federacji Rosyjskiej podjął decyzję o wprowadzeniu embarga na ukraińską żywność, motywując to przyłączeniem się Kijowa do antyrosyjskich sankcji gospodarczych. Działania te oznaczają kolejną rosyjsko-ukraińską wojnę handlową. W przeszłości Rosja ograniczała już dostęp ukraińskich produktów na swój rynek, np. mleczarskich w 2012 r. W istotnym zakresie Moskwa rozpoczęła takie działania latem 2013 r., co Kijów uznał za nacisk mający na celu zahamowanie stowarzyszenia z UE. Zakazy dotyczyły też przemysłu ciężkiego, np. jeszcze w 2013 r. Rosja przestała kupować ukraińskie wagony kolejowe, przez co takie zakłady jak Azowmasz czy fabryka w Kriukowie k. Krzemieńczuka straciły odbiorców i stanęły przed groźbą bankructwa, podobne kłopoty ma produkujący rakiety dnipropietrowski Piwdenmasz (znany pod rosyjską nazwą Jużmasz). Natomiast na początku 2014 r. Moskwa zakazała importu ukraińskich serów żółtych. Jak dotąd rosyjskie działania nie były skuteczne, a Ukraina konsekwentnie zmierza do pełnej implementacji umowy stowarzyszeniowej.

Wnioski i rekomendacje. Wejście w życie DCFTA będzie oddziaływać na procesy polityczne, tak wewnętrzne na Ukrainie, jak i w stosunkach Kijów–Moskwa i Bruksela–Moskwa, oraz na sytuację ekonomiczną Ukrainy.

Ukraińskie władze powinny prowadzić reformy tak, by wykorzystać potencjał gospodarki kraju, inwestując w te jej sektory, które będą miały szanse na rozwój i na zwiększenie eksportu na nowe rynki. W tym zakresie konieczne jest wsparcie ekspertów unijnych. Niezbędne będą także środki z UE – wskazane jest stworzenie specjalnego funduszu na wzór funduszy przedakcesyjnych, z których korzystała m.in. Polska. Obecnie wprowadzić nie ma mowy o członkostwie Ukrainy, ale DCFTA jest porozumieniem zupełnie nowego typu, znacząco zbliżającym ten kraj do Unii. Środki Wspólnoty będą też konieczne, by przeciwdziałać skutkom działań Rosji. Państwa członkowskie UE mogą też wspomóc Ukrainę w pozyskiwaniu finansów z innych źródeł (Bank Światowy, EBOR, EBI).

Ukraina powinna zarazem pozostać obecna na rynkach krajów poradzieckich. Pomóc w tym może wzmocnienie WTO w tym regionie, bo skuteczne stosowanie reguł tej organizacji ograniczy negatywny wpływ rosyjskich sankcji. Kazachstan stanie się pełnoprawnym członkiem WTO w grudniu 2015 r., wskazane jest działanie państw Unii dla przyspieszenia wejścia do tej organizacji Białorusi oraz skoordynowane naciski krajów UE dla wspomoczenia Ukrainy.