



BIULETYN

Nr 85 (1197), 1 lipca 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Łukasz Kulesa • Roderick Parkes • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Umowa stowarzyszeniowa Ukrainy i UE – kolejne kroki

Jewgen Worobiov, Piotr Kościński

Podczas szczytu Unii Europejskiej w Brukseli 27 czerwca przedstawiciele Ukrainy i UE podpisali handlową część umowy stowarzyszeniowej. Po ratyfikacji umowy przez Radę Najwyższą Ukraina, w zamian za dostęp do rynków UE, rozpocznie wdrażanie unijnych regulacji. Można się spodziewać wzrostu eksportu ukraińskiego na rynek unijny i zmniejszenia deficytu w handlu z UE. Porozumienie to zapewne nie zrekompensuje w całości strat poniesionych przez Kijów w związku z restrykcjami rosyjskimi, ale pozwoli na zmniejszenie zależności Ukrainy od rosyjskiego rynku.

Priorytety prawne. Ukraina, podpisując porozumienie stowarzyszeniowe z UE, rozpoczęła stopniowe przejmowanie zasadniczej części regulacji unijnych (znanej jako *acquis communautaires*). Przeniesienie ich do ukraińskiego systemu prawnego będzie wymagało przyjęcia przez Radę Najwyższą stosownych ustaw, by stały się one obowiązujące na terytorium kraju. Powinno się to odbyć zgodnie z planem nakreślonym w aneksach do porozumienia. Ze względu na możliwość rozpisania na jesień przedterminowych wyborów do Rady, proces ratyfikacji i wdrożenia umowy może się jednak nadmiernie wydłużyć.

Aby rozpocząć wprowadzanie unijnego prawa celnego, Ukraina musi przyjąć postanowienia dwóch konwencji z 1987 r. – o uproszczeniu formalności w obrocie towarowym i o wspólnej procedurze tranzytowej. Przejęcie bardziej skomplikowanych regulacji UE (np. kodeksu celnego) może zostać przesunięte nawet o trzy lata, co da ukraińskim władzom czas na ich dostosowanie. Jednak dla tworzenia stref wolnego handlu najważniejsze są bariery pozataryfowe. Rząd ukraiński powinien więc w ciągu trzech miesięcy od wejścia porozumienia w życie opracować strategię wdrożenia unijnych standardów fitosanitarnych. W Kijowie nie ma obecnie żadnego urzędu, który mógłby to przeprowadzić, ale rząd Ukrainy powoła zapewne odpowiednią agencję.

Plany dla sektora usług nie zawierają żadnych pilnych regulacji na najbliższy rok. Większość aktów prawnych związanych z usługami finansowymi i telekomunikacyjnymi należy dostosować w ciągu czterech lat od wejścia umowy stowarzyszeniowej w życie. Z kolei w dziedzinie zamówień publicznych Kijów powinien zharmonizować swoje przepisy z „podstawowymi standardami UE” w ciągu pół roku. Jeśli tego dokona (co ma potwierdzić wspólny Komitet ds. Handlu), Ukraina zostanie „nagrodzona” umożliwieniem udziału w zamówieniach publicznych rządów państw unijnych, czyli dostępem do dużego rynku towarów przemysłowych. Jak na razie Kijów osiągnął częściowy sukces w ustalaniu niejawnych procedur zamówień publicznych, np. nowe przepisy prawne z 10 kwietnia wprowadziły zasady organizowania przetargów przez przedsiębiorstwa należące do skarbu państwa. Dalsze reformowanie zakupów państwowych zgodnie ze standardami UE powinno pozytywnie wpłynąć na finanse publiczne Ukrainy – zgodnie z szacunkami korupcja w tej sferze kosztuje ukraiński budżet 2,5–4 mld euro rocznie (1,5–2,3% PKB).

Wpływ na gospodarkę Ukrainy. Dzięki liberalizacji zgodnej z postanowieniami porozumienia stowarzyszeniowego handel Ukrainy z UE powinien dalej wzrastać, o czym świadczą dotychczasowe tendencje. W ostatnich czterech miesiącach eksport ukraiński do krajów członkowskich UE wzrósł o 13% w porównaniu z analogicznym okresem 2013 r. (zmałał jedynie eksport do Francji). Jednym z ważniejszych tego powodów była drastyczna deprecjacja ukraińskiej waluty – od stycznia hrywna straciła 40% w odniesieniu do dolara, co wzmocniło eksport. Jednostronne wprowadzenie preferencji handlowych przez UE również przyniosło umiarkowane pozytywne

rezultaty: wzrost eksportu dotyczył nie tylko towarów z małą wartością dodaną (jak zboże czy metale żelazne), ale i maszyn elektrycznych, na które Unia zniósła cła importowe.

Porozumienie stowarzyszeniowe nasili pozytywną tendencję do „wyrównania” handlu między UE a Ukrainą. W okresie styczeń–kwiecień 2014 r. deficyt Kijowa wyniósł 240 mln dol., czyli najmniej w ciągu ostatnich lat (w porównaniu np. z 1,3 mld dol. w tym samym okresie 2013 r.). Wpływają na to przynajmniej dwa czynniki. Po pierwsze, umowa podkreśla asymetrię przy wzajemnym otwarciu rynków: kraje UE ograniczą cła importowe szybciej niż Ukraina. Po drugie, unijny import na Ukrainę nie powinien szybko wzrastać – przez pierwsze cztery miesiące 2014 r. zmalał o 17%, m.in. ze względu na wspomnianą deprecjację hrywny. Mniejszy popyt ze strony ukraińskich konsumentów w najbliższym czasie raczej nie będzie sprzyjał wzrostowi importu z UE, natomiast niepewna sytuacja inwestycyjna ograniczy zakup maszyn z Unii. Poprawa bilansu handlowego Ukrainy złagodzi zaś presję na hrywnę.

Umowa nie przewiduje żadnych przepisów w kwestii liberalizacji handlu usługami w pierwszym roku jej obowiązywania, co nie będzie korzystne dla usługodawców z Ukrainy. Paradoksalnie, bardziej sprzyjający może natomiast stać się klimat inwestycyjny, ponieważ rząd w Kijowie podejmie dalsze działania deregulacyjne. W pierwszym kwartale 2014 r. większość inwestorów z największych państw członkowskich UE nie wycofała się z Ukrainy, pomimo niepewnej sytuacji politycznej i gospodarczej. Inwestycje z Francji, Niemiec i Holandii spadły tylko o 1–4% przy ogólnym średnim spadku o 10%. Zawarte w umowie przepisy dotyczące ochrony inwestycji wzmocnią odporność inwestorów z UE na wydarzenia polityczne w kraju.

Wpływ na handel z Rosją. Podpisanie umowy stowarzyszeniowej może spowodować, że Rosja wycofa się z preferencyjnych warunków w handlu z Ukrainą (określonych w umowie o wolnym handlu WNP, podpisanej w 2011 r.), co dla Kijowa oznaczałoby stratę w wysokości 0,6–1% PKB. Wobec braku jednoznacznych umów z Białorusią i Kazachstanem w ramach Unii Celnej, Rosja będzie korzystać z luk w umowach z tymi krajami, utworzonych specjalnie w celu wprowadzania jednostronnych ograniczeń w handlu. Jednak inaczej niż w sierpniu 2013 r., takie posunięcia nie wywołają większych wstrząsów w gospodarce Ukrainy, tym bardziej że od zajęcia przez Rosję Krymu pod koniec lutego br. nastąpił już znaczący spadek wzajemnych obrotów handlowych. W pierwszych czterech miesiącach 2014 r. eksport do Rosji zmniejszył się o 23% w stosunku do analogicznego okresu w 2013 r. Najbardziej odbiło się to na takich grupach produktów jak metale żelazne i maszyny, dla których szczególnie trudno jest znaleźć inne rynki. Ten spadek znacznie ograniczył możliwości Rosji, jeśli chodzi o posługiwanie się dostępem do swojego rynku dla eksporterów Ukrainy jako narzędziem politycznym w najbliższych miesiącach.

Podobne tendencje widać także w imporcie – ukraińscy konsumenci kontynuują bojkot rosyjskich produktów, a producenci obawiają się ryzyka związanego z przywozem towarów zza wschodniej granicy. W ciągu ostatnich czterech miesięcy import z Rosji zmniejszył się o 25%. Zapewne też będzie dalej spadać, zwłaszcza ze względu na zawieszenie przez Kijów zakupów gazu od Gazpromu (gaz stanowi do 60% całego importu z Federacji). Inaczej niż w przypadku stosunków z UE, deficyt w handlu z Rosją staje się obecnie dla Ukrainy ciężarem makroekonomicznym, w pierwszych czterech miesiącach 2014 r. przekroczył bowiem 1,6 mld dol. (1% PKB). By zlikwidować tę nierównowagę, Ukraina musi zmniejszyć import z Rosji i to całkowicie niezależnie od motywów politycznych.

Wnioski i rekomendacje. Realizacja umowy stowarzyszeniowej z UE nie będzie natychmiastowym panaceum na problemy gospodarcze Ukrainy ani na odwet handlowy ze strony Rosji, ale przyczyni się do poprawy bilansu handlowego Kijowa i dostarczy tak potrzebnej waluty. Biorąc pod uwagę przeciwstawne tendencje w handlu z UE i Rosją, Ukraina będzie dalej osłabiać swą obecność na rynkach rosyjskich. Jest bardzo prawdopodobne, że spodziewane działania odwetowe Kremla jedynie przyspieszą ten proces.

UE nie powinna czekać z monitorowaniem postępu integracji, aż Ukraina powoła swoją część Rady Stowarzyszenia i Komitetu ds. Handlu. Wstępna ocena proponowanych przez Kijów przepisów prawnych jest niezbędna, by Ukraina mogła przeprowadzić właściwe zmiany ustawodawcze. UE powinna wzmacniać i poszerzać kontakty z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, którzy wspierają i inicjują niektóre działania parlamentu w zakresie ustawodawstwa wynikającego z umowy stowarzyszeniowej (jak np. inicjatywa obywatelska „Reanimacja pakietu reform”), co może przyspieszyć przyjęcie prawa unijnego przez Ukrainę.

Aby skutecznie przeciwdziałać negatywnym skutkom ograniczeń handlowych ze strony Rosji, Komisja Europejska i rząd Ukrainy powinny ustanowić ciało doradcze mogące wspierać ukraińskie przedsiębiorstwa w przekierowywaniu eksportu na rynki europejskie i światowe. Międzynarodowe instytucje finansowe, zwłaszcza Europejski Bank Inwestycyjny, powinny zapewnić tanie kredyty ukraińskim firmom chcącym inwestować zgodnie z normami europejskimi, przy możliwości ich jednoczesnego dofinansowania przez rząd w Kijowie.