



Wpływ DCFTA na modernizację ukraińskiej gospodarki

Daniel Szeligowski

Wdrożenie unijnych norm i standardów technicznych nie wystarczy, aby Ukraina w pełni wykorzystała szanse, jakie daje utworzenie pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu z Unią Europejską. Rząd ukraiński powinien stworzyć przejrzyste i stabilne regulacje prawne oraz ułatwić prowadzenie działalności gospodarczej. W tym celu konieczna będzie zarówno harmonizacja prawa w obszarach objętych postanowieniami umowy, jak i wsparcie finansowe ze strony UE, które pozwoli przynajmniej częściowo pokryć wysokie koszty modernizacji państwa.

Jednym z założeń umowy stowarzyszeniowej między Unią Europejską i Ukrainą jest utworzenie tzw. pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu (DCFTA). Zakłada ona liberalizację wymiany handlowej między obiema stronami, a także harmonizację norm i standardów technicznych oraz regulacji prawnych w sektorze handlowym. Postanowienia dotyczące utworzenia DCFTA zostały podpisane w czerwcu 2014 r., a od 1 stycznia br. są tymczasowo stosowane do momentu wejścia w życie umowy stowarzyszeniowej. Taki stan może utrzymywać się jeszcze nawet przez kilka najbliższych lat – sprzeciw Holendrów wobec ratyfikacji porozumienia oznacza bowiem, że termin jego wejścia w życie jest obecnie trudny do przewidzenia¹.

Znaczenie DCFTA. Istota pogłębionej i kompleksowej umowy o wolnym handlu UE–Ukraina zawiera się w harmonizacji regulacji prawnych. Szacuje się, że poprzez wdrożenie jej postanowień Ukraina przyjmie ok. 60% unijnego *acquis communautaire*. W rezultacie państwo to ma szansę stać się częścią obszaru, na którym obowiązują wspólne zasady gospodarcze. Ich zaadaptowanie i skuteczne egzekwowanie pozwoli zmniejszyć ryzyko inwestycyjne i przyciągnąć bezpośrednie inwestycje zagraniczne, co z kolei umożliwi modernizację poszczególnych sektorów ukraińskiej gospodarki. Efekty DCFTA widoczne będą zwłaszcza w sektorach finansowym, telekomunikacyjnym oraz usług pocztowych i kurierskich. Harmonizacja regulacji prawnych zintegruje bowiem te obszary z unijnym rynkiem usług. Dodatkowo, dzięki położeniu w bezpośrednim sąsiedztwie UE, Ukraina stanie się atrakcyjną lokalizacją dla producentów towarów przeznaczonych na rynek wewnętrzny. Zyskają na tym przede wszystkim obwody zachodnie. Już teraz produkowane są tam m.in. podzespoły samochodowe. W kwietniu w obwodzie lwowskim otwarto fabrykę japońskiej firmy Fujikura. Kolejne inwestycje planują też przedstawiciele niemieckiego przemysłu motoryzacyjnego – Leoni oraz Kromberg & Schubert. W ciągu najbliższych pięciu lat tylko te trzy przedsiębiorstwa zainwestują na Ukrainie kilkadziesiąt milionów euro, tworząc ponad 15 tys. nowych miejsc pracy.

W dłuższej perspektywie wdrożenie DCFTA oznacza też korzyści dla eksporterów z UE i Ukrainy. Zgodnie z założeniami umowy łączna wartość pobieranych ceł zostanie zredukowana przez UE o 98,1%, a przez Ukrainę o 99,1%. Zmniejszy się także ilość barier pozacelnych w handlu, m.in. wskutek zniesienia kwot importowych (poza pewnymi wyjątkami, np. dla artykułów rolno-spożywczych). Szacuje się, że każdego roku zaoszczędzą oni w ten sposób łącznie ponad 700 mln euro.

Ukraina powinna przyjąć również szereg unijnych norm i standardów technicznych. Stanowi to warunek dostępu do rynku UE. Standardy te są uznawane m.in. przez Stany Zjednoczone, Kanadę, Japonię czy też Koreę Południową. Ich wdrożenie dodatkowo ułatwi więc ukraińskim eksporterom dostęp do niektórych rynków pozaeuropejskich.

Jest jednak mało prawdopodobne, aby utworzenie DCFTA doprowadziło do znaczącego wzrostu dwustronnej wymiany handlowej w krótkim okresie. Taryfy celne na produkty eksportowane z UE na Ukrainę były dotychczas

¹ Więcej o możliwym opóźnieniu wejścia w życie umowy stowarzyszeniowej: D. Szeligowski, *Referendum w Królestwie Niderlandów: co oznacza „nie” dla umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą?*, „Biuletyn PISM”, nr 27 (1377), 7 kwietnia 2016 r.

stosunkowo niskie i wynosiły średnio 5%. Natomiast większość ukraińskich towarów już od kwietnia 2014 r. trafiała na rynek UE bez konieczności ponoszenia opłat celnych, na podstawie jednostronnych preferencji handlowych. Poziom handlu będą też ograniczać wprowadzone przez Ukrainę tymczasowe restrykcje w przepływie kapitału i realizacji transakcji walutowych, których celem jest ochrona bilansu płatniczego.

Niezbędne kroki. Pełne wykorzystanie potencjału wynikającego z utworzenia strefy wolnego handlu z UE będzie zależało od stworzenia stabilnego, przejrzystego i efektywnego otoczenia biznesu na Ukrainie. Priorytetem powinno być dostosowanie ukraińskiego prawodawstwa do prawa UE w obszarach objętych postanowieniami umowy stowarzyszeniowej. Mimo że umowa nie weszła jeszcze w życie, w interesie Ukrainy leży jak najszybsze rozpoczęcie harmonizacji. Ze względu na niską zdolność instytucjonalną ukraińskiej administracji proces ten powinien jednak przebiegać stopniowo, tj. obejmować nie więcej niż jeden obszar jednocześnie. Zakończenie harmonizacji w jednym obszarze powinno otwierać drogę do dostosowania kolejnego.

Istotne będzie zwłaszcza przyjęcie unijnych zasad konkurencji i ochrony praw własności intelektualnej oraz regulacji celnych. Wdrożenie zasad konkurencji pozwoli ostatecznie wyeliminować proceder pozyskiwania przez państwowe przedsiębiorstwa znacznych subsydiów z budżetu państwa (nawet do 10% rocznego PKB), które stanowią źródło dochodów dla oligarchów. Część zaoszczędzonych w ten sposób środków będzie mogła zostać przeznaczona na wsparcie dla przedsiębiorstw (zarówno państwowych, jak i prywatnych) w przystosowaniu do norm i standardów technicznych UE. Z kolei przyjęcie zasad ochrony własności intelektualnej umożliwi rozwój innowacyjności i transfer nowych technologii, stanowiących podstawę modernizacji gospodarczej. Skuteczna ochrona praw własności intelektualnej ma znaczenie zwłaszcza dla dynamicznie rozwijającego się ukraińskiego sektora IT, który wytwarza już 3% krajowego PKB. Pozytywne skutki przyniesie też uproszczenie procedur administracyjnych w wyniku harmonizacji regulacji celnych. Istniejące rozwiązania znacznie ograniczają bowiem eksport – wg szacunków Banku Światowego wypełnienie dokumentów niezbędnych do eksportu towarów na rynki trzecie zajmuje na Ukrainie dwadzieścia razy więcej czasu niż w najbardziej rozwiniętych państwach OECD.

Konieczne będzie też ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej, zwłaszcza obniżenie zbyt wysokich kosztów uzyskania pozwolenia na budowę i przyłączenia energii elektrycznej, jak również skrócenie potrzebnego na to czasu. Zmian wymaga ponadto nieprzyjazny dla przedsiębiorców system podatkowy. Ukraina powinna przede wszystkim zlikwidować policję podatkową, której celem było dotychczas *de facto* wymuszanie łapówek. Elementem szerszej reformy wymiaru sprawiedliwości powinno być także usprawnienie pracy sądów gospodarczych. Obecnie Ukraina zajmuje dopiero 83 miejsce w rankingu Doing Business. Spośród państw Europy niżej uplasowała się tylko Albania.

W dłuższej perspektywie kluczowe będzie też zwiększenie liczby punktów kontrolnych na granicy z UE. Pozwoli to skrócić czas oczekiwania na przekroczenie granicy, a tym samym zmniejszyć koszty eksportu. Ukraina graniczy z państwami UE (Polska, Słowacja, Węgry, Rumunia) na odcinku 1390 km, na którym znajduje się niewiele ponad 20 drogowych przejść granicznych. Dla porównania w Polsce, przed przystąpieniem do strefy Schengen, tylko na granicy z RFN (467 km) funkcjonowało 30 takich punktów.

Wsparcie UE. Wdrożenie postanowień umowy stowarzyszeniowej oznacza dla Ukrainy konieczność poniesienia wysokich nakładów finansowych, głównie w krótkim i średnim okresie, natomiast zyski oczekiwane są przede wszystkim w perspektywie długookresowej. Niezbędne będzie więc odpowiednie wykorzystanie już dostępnych środków wyasygnowanych przez UE, aby przynajmniej częściowo pokryć koszty modernizacji państwa. Aby uniknąć nadmiernego ich rozproszenia, należy ograniczyć liczbę działań i zwiększyć zdolność instytucjonalną organów administracji.

Po pierwsze, programy pomocy technicznej i prawnej, a także współpraca pomiędzy instytucjami publicznymi z Ukrainy oraz państw UE pozwolą ułatwić dostosowanie ukraińskiego prawa krajowego do prawa UE. W tym celu warto wykorzystać doświadczenie państw Europy Środkowej (np. Polski), które przed przystąpieniem do UE przeszły podobny proces harmonizacji prawnej. Po drugie, długoterminowe programy wsparcia dla sektora prywatnego, zwłaszcza małych i średnich przedsiębiorstw, ułatwią przystosowanie do unijnych norm i standardów technicznych. Po trzecie, projekty infrastrukturalne, w tym rozbudowa infrastruktury transportowej i przygotowanie terenów inwestycyjnych, umożliwią wykorzystanie potencjału wynikającego z położenia geograficznego Ukrainy.

Odpowiednie środki finansowe mogą zostać pozyskane przede wszystkim z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (wstępna alokacja na lata 2017–2020 wynosi ok. 3 mld dol.) oraz w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (w latach 2016–2020 Ukraina może liczyć nawet na 170–180 mln euro rocznie w formie grantów). Do dyspozycji ukraińskiego rządu pozostaje także kredyt w wysokości 100 mln euro, udzielony przez rząd Rzeczypospolitej Polskiej. Może on zostać przeznaczony m.in. na rozbudowę i modernizację infrastruktury granicznej. Ukraina będzie mogła również skorzystać z dodatkowych funduszy w ramach Programów Współpracy Transgranicznej na lata 2014–2020: Polska–Białoruś–Ukraina, Węgry–Słowacja–Rumunia–Ukraina oraz Rumunia–Ukraina, zwłaszcza w ramach celów tematycznych poświęconych poprawie dostępności regionów, rozwojowi transportu i systemów komunikacyjnych.