



Realizacja umów handlowych UE z Gruzją, Mołdawią, Ukrainą: bilans i wyzwania

Elżbieta Kaca

Stowarzyszone z UE państwa Partnerstwa Wschodniego (PW) w różnym stopniu wdrażają umowy o pogłębionych i kompleksowych strefach wolnego handlu (DCFTA). Największe postępy poczyniły w odniesieniu do wymiany towarowej oraz harmonizacji z UE standardów produktów przemysłowych i spożywczych. W pozostałych obszarach porozumień, np. liberalizacji usług czy konkurencyjności, tempo realizacji jest zróżnicowane. DCFTA przyniosły największe korzyści gospodarcze Mołdawii i Ukrainie, a mniejsze – Gruzji. Dla zwiększenia wymiany handlowej kluczowe jest szybsze przyjmowanie standardów UE przez przedsiębiorstwa. Unia może zwiększyć pomoc w tej dziedzinie.

DCFTA, zawarte w 2014 r. w ramach umów stowarzyszeniowych z Gruzją, Mołdawią i [Ukrainą](#), są najważniejszym unijnym instrumentem kształtowania relacji gospodarczych z tymi państwami. Porozumienia weszły w życie i były tymczasowo stosowane w Gruzji i Mołdawii już od 2014 r., na Ukrainie – od 2016 r. (UE zniósła jednostronnie większość ceł w 2014 r.). Zakres umów znacznie wykracza poza ustanowienie strefy wolnego handlu. Państwa stowarzyszone zobowiązały się przyjąć w perspektywie długoterminowej wiele unijnych przepisów w dziedzinach współpracy celnej, zamówień publicznych, konkurencji, usług, własności intelektualnej, rynku energii i zrównoważonego handlu.

Postępy w realizacji umów. Państwa stowarzyszone odnotowały duży postęp w realizacji najważniejszej, ściśle związanej z wymianą handlową części DCFTA (zob. tabela). Wynika to z korzyści gospodarczych związanych z możliwością zwiększenia eksportu do UE. Wszystkie trzy państwa przyjęły do swojego prawodawstwa większość zadeklarowanych standardów, z wyjątkiem norm weterynaryjnych i dotyczących produktów odzwierzęcych (ze względu na duże koszty ich wprowadzenia). Tranzyt towarów i współpraca celna między UE a tymi państwami poprawiły się, choć w Mołdawii i Ukrainie nadal wymagają ulepszeń.

W pozostałych obszarach tempo przyjmowania postanowień DCFTA jest zróżnicowane. Zależy m.in. od percepcji kosztów i zysków z reform, stopnia nacisku UE na wdrożenie konkretnych przepisów czy sytuacji wewnętrznej. W dziedzinie zamówień publicznych trzy państwa wprowadziły cyfrowy system składania zamówień, choć Mołdawia boryka się z jego funkcjonalnością. Ukraińskie i gruzińskie rozwiązania są wysoko oceniane przez międzynarodowe instytucje mimo utrzymujących się problemów z korupcją na wysokim szczeblu. W kwestii konkurencyjności Gruzja zliberalizowała przepisy, ale Mołdawia i Ukraina nadal muszą usprawnić kontrolę udzielania pomocy publicznej. W zakresie liberalizacji usług państwa stowarzyszone, otwierając swój sektor dla firm UE, nie spotkały się ze wzajemnością. Uzyskały większy dostęp jedynie do unijnego rynku usług elektronicznych, finansowych, międzynarodowego transportu morskiego oraz usług pocztowych i kurierskich. Największe postępy Gruzja i Ukraina odniosły w dziedzinie usług elektronicznych, co wynika m.in. z dynamicznego rozwoju sektora cyfrowego. Oba państwa mogą zrewidować aneksy DCFTA, by zwiększyć dostęp do rynku UE w tym obszarze. W pozostałych dziedzinach usług zmiany są wolniejsze. W trzech państwach w niewielkim stopniu egzekwowane są ponadto przepisy o własności intelektualnej, mimo że funkcjonuje tam prawodawstwo zbieżne z dobrymi

praktykami międzynarodowymi. Ukraina i Mołdawia mają też opóźnienia w realizacji zobowiązań dotyczących zrównoważonego handlu (Gruzja ich nie podjęła).

Wpływ gospodarczy umów. Najważniejszą konsekwencją przyjęcia DCFTA było dynamiczne zwiększenie eksportu Mołdawii i Ukrainy do UE mimo załamania gospodarczego w tych państwach w latach 2014–2016. Według Komisji Europejskiej (KE) w okresie 2013–2019 eksport Mołdawii wzrósł blisko dwukrotnie (do 1,78 mld euro), zaś Ukrainy o 42% (do 19,1 mld euro). Import z UE również rósł, ale w wolniejszym tempie. W 2020 r. nastąpiło zmniejszenie wartości handlu ze względu na pandemię COVID-19 i związane z nią restrykcje, jednak w 2020 r. 36% eksportu Ukrainy trafiało do UE, a z Mołdawii – 67%. UE znacznie wzmocniła pozycję głównego partnera handlowego w tych państwach. W 2020 r. Ukraina realizowała 39% wymiany handlowej z UE, Mołdawia – 52%. Spośród państw członkowskich w 2020 r. największym partnerem handlowym Ukrainy była Polska, zaś Mołdawii – Rumunia.

Ze względu na brak lądowej granicy z UE i wyższe koszty transportu, ale też niewielką gospodarkę, DCFTA nie przyniosła większych zmian w relacjach gospodarczych Gruzji i Unii. Wartość eksportu Gruzji do UE w latach 2013–2019 zwiększyła się jedynie o 2%, choć w 2020 r. nastąpił wzrost do 763 mln euro (o 16%) w stosunku do poprzedniego roku. W okresie 2013–2019 udział UE w jej całkowitym handlu zmniejszył się do poziomu 22% (z jednej trzeciej). Przyjęcie unijnych standardów umożliwiło Gruzji dywersyfikację rynków zbytu. Podpisała umowy o wolnym handlu z Chinami, Hongkongiem, państwami EFTA i negocjuje takie porozumienia z Indiami i Izraelem.

Mimo oczekiwań państw stowarzyszonych umowy nie doprowadziły do większego napływu inwestycji z UE. Według Eurostatu bezpośrednie inwestycje UE-27 w Ukrainie zwiększyły się w latach 2013–2019 o 7% do 21,9 mld euro, w Mołdawii o 36%, do 1,3 mld euro, w Gruzji zmniejszyły się o 59%, do 1,3 mld euro.

Wyzwania. Największą barierą w zwiększaniu eksportu do UE z państw stowarzyszonych są koszty przyjęcia unijnych norm bezpieczeństwa przez producentów, głównie żywności. Choć coraz więcej firm eksportuje do UE, wiele małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) nie wchodzi na unijny rynek z względu na obowiązujące tam normy. Według danych KE w 2021 r. 2138 MŚP z Mołdawii eksportowało do UE (3,7% wszystkich firm), 950 z Gruzji (1,2%), ok. 14500 z Ukrainy (3,8%; dane z 2019 r.). UE uruchomiła pożyczki na rozwój MŚP, które jednak nie pokrywają potrzeb. W ramach głównego programu pożyczkowego EU4Business w 2020 r. udzielono pożyczek 142 firmom w Mołdawii (15,36 mln euro), 2987 w Gruzji (70,25 mln euro), 762 – na Ukrainie (59,63 mln euro).

Problemem we wszystkich państwach stowarzyszonych jest niski poziom zatwierdzonych procedur kontroli

weterynaryjno-sanitarnej i niewielkie możliwości certyfikowania produktów odzwierzęcych. Tylko kilka produktów może być sprzedawanych na rynku UE (zob. tabela) Mołdawia i Ukraina niemal nie wykorzystują kwot eksportowych (ograniczeń ilościowych) dla produktów mięsnych. Zwiększenie możliwości certyfikacji wymaga zmian instytucjonalnych, ale też nakładów na uruchomienie kosztownych laboratoriów badających żywność. W 2021 r. Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności ocenił, że państwom stowarzyszonym – w szczególności Gruzji i Mołdawii – brakuje środków i kadr, by zapewnić skuteczną kontrolę żywności.

W zwiększaniu eksportu produktów roślinnych, których certyfikowanie jest łatwiejsze i tańsze, ograniczeniem jest część kwot eksportowych, które są wykorzystywane bardzo szybko. W pierwszym kwartale 2021 r. ukraińscy producenci wypełnili już kwoty dla miodu, winogron, soku jabłkowego i przetworzonych pomidorów. Dlatego Ukraina chciałaby rewizji kontyngentów. Mołdawii udało się renegować tę kwestię z UE i podwyższyć w grudniu 2019 r. niektóre kwoty, np. na winogrona, śliwki i wiśnie.

Zwiększanie wymiany handlowej jest ograniczone także z powodu szeregu barier systemowych. Zły stan infrastruktury transportowej w państwach stowarzyszonych uniemożliwia szybki transfer towarów. Wyzwaniem w napływie inwestycji z UE jest z kolei niska jakość rządów prawa – we wszystkich państwach problemem jest budowa niezależnego systemu sądownictwa i skuteczna walka z korupcją.

Perspektywy. Państwa stowarzyszone mają nadal duży potencjał rozwijania handlu z UE w ramach DCFTA. Wymaga to jednak z ich strony nakładów, by zwiększyć skalę certyfikacji produktów zgodnie z unijnymi normami. Zwiększenie handlu UE z państwami stowarzyszonymi jest korzystne, gdyż przyczynia się do ich stabilizacji oraz zmniejszenia uzależnienia gospodarczego od Rosji. KE w ramach prac nad nowym programem współpracy, którego priorytety mają być ustalone w grudniu br. na szczycie PW, mogłaby zwiększyć kwotę pożyczek Europejskiego Banku Inwestycyjnego dla MŚP na dostosowanie produkcji do norm UE, pomoc doradczą oraz zwiększanie kontaktów biznesowych z UE. Polska wraz z np. Rumunią mogą propagować swoje doświadczenia poprzez misje eksperckie UE.

Problemem może być zwiększenie dostępu do unijnego rynku usług elektronicznych i telekomunikacyjnych, ale też podniesienie kwot eksportowych co do niektórych produktów spożywczych. Wymagałoby to zgody wszystkich państw członkowskich, podczas gdy niektóre z nich, np. Francja i Holandia, mogą postrzegać usługodawców i producentów z państw stowarzyszonych, zwłaszcza z największej Ukrainy, jako nadmierną konkurencję dla ich przedsiębiorstw.

Najważniejsze rezultaty DCFTA: kwestie związane z wymianą handlową*

Obszar	Państwo	Rezultaty
Dostęp do rynku towarów: – zniesienie ponad 98% taryf celnych z wyjątkiem niektórych kategorii produktów objętych kwotami eksportowymi i okresami przejściowymi na zniesienie ceł (do 10 lat)	Gruzja	Poza jednym produktem (czosnkiem) produkty spożywcze nie są objęte kwotami eksportowymi; nie ma okresów przejściowych na zniesienie ceł. Nie ma sporów gospodarczych wymagających postępowań rozjemczych.
	Mołdawia	Kilka kategorii produktów jest objętych kwotami eksportowymi (np. pomidory, winogrona, jabłka, czosnek, śliwki, sok z winogron). Po stronie UE są kwoty eksportowe (np. na drób) i okresy przejściowe (np. na produkty mleczne, mięsne i wina). Problemem są przepisy w Mołdawii dot. obowiązku lokowania na półkach sklepów 50% krajowych produktów, co jest sprzeczne z DCFTA.
	Ukraina	Niektóre kategorie produktów spożywczych są objęte kwotami eksportowymi lub okresami przejściowymi, po stronie UE są kwoty na 3 produkty. Ukraina, wbrew DCFTA, stosuje zakaz eksportu drewna do UE. Unia stosuje cła antydumpingowe np. na niektóre produkty z ukraińskiej stali; toczy się kilka postępowań antydumpingowych między Ukrainą a niektórymi państwami członkowskimi.
Standardy techniczne artykułów przemysłowych: – przyjęcie unijnych norm i przepisów co do nadzoru rynku; w przypadku Ukrainy i Mołdawii celem jest zawarcie umowy o ocenie zgodności i akceptacji wyrobów przemysłowych (ACAA)	Gruzja	Do początku 2021 r. Gruzja przyjęła ok. 8 tys. standardów UE (52 % wszystkich standardów technicznych). DCFTA nie zakłada podpisania umowy ACAA ze względu na brak korzyści dla gruzińskiego handlu.
	Mołdawia	W 2019 r. Mołdawia przyjęła wszystkie normy europejskie, które zadeklarowała do wdrożenia (26 838). Nie spełnia warunków, by rozpocząć negocjacje dot. umowy ACAA. Nadal stosuje niektóre standardy postsowieckie GOST, sprzeczne z unijnymi normami.
	Ukraina	W 2020 r. Ukraina zbliżyła do międzynarodowych (w tym UE) 68% standardów technicznych (18372). Unia jest gotowa rozpocząć negocjacje w sprawie zawarcia umowy ACAA.
Standardy bezpieczeństwa produktów spożywczych: – harmonizacja norm weterynaryjnych, fitosanitarnych, bezpieczeństwa żywności.	Gruzja	W I kwartale 2021 r. Gruzja zbliżyła swoje przepisy co do 62% (169) zadeklarowanych aktów prawnych UE (272), które ma wdrożyć do 2027 r. Poczyniła postępy co do harmonizacji norm w dziedzinie produktów roślinnych, mniejsze w kwestii produktów zwierzęcych (autoryzacja eksportu jedynie dla karm dla zwierząt, miodu, ryb z Morza Czarnego i produktów rybnych) i realizacji przepisów weterynaryjnych.
	Mołdawia	Poczyniła postępy co do harmonizacji norm w dziedzinie produktów roślinnych, mniejsze w kwestii produktów zwierzęcych (autoryzacja eksportu jedynie dla karm dla zwierząt, miodu, ryb z Morza Czarnego i produktów rybnych) i realizacji przepisów weterynaryjnych.
	Ukraina	Według stanu na początek 2021 r. Ukraina zbliżyła swoje przepisy do unijnych w 60% w odniesieniu do zadeklarowanych aktów prawnych (250). Poczyniła postępy co do produktów roślinnych, mniejsze w przypadku produktów zwierzęcych (autoryzacja eksportu dla drobiu) i realizacji przepisów weterynaryjnych.
Współpraca celna: – przyjęcie kodeksu celnego UE, usprawnienie tranzytu (wejście do konwencji o wspólnym transzycie CTC oraz wprowadzenie elektronicznego systemu tranzytu towarów NCTS) i współpracy między służbami celnymi.	Gruzja	Działanie służb celnych jest oceniane przez międzynarodowe instytucje jako szybkie, sprawne i pozbawione korupcji. Gruzja przyjęła nowy kodeks celny zgodny z wytycznymi UE, ma wprowadzić NCTS i wejść do CTC.
	Mołdawia	Kodeks celny jest dostosowany do praktyk UE. Mołdawia rozpoczęła w 2017 r. reformę służb celnych. Wprowadza ułatwienia w transzycie towarów. Niepewne są perspektywy co do przystąpienia przez Mołdawię do CTC i wdrożenia NCTS.
	Ukraina	Warunki tranzytu towarów poprawiły się, ale nadal jest dość kosztowny i długotrwały. Ukraina zaktualizowała kodeks celny i wprowadziła w marcu 2021 r. NCTS, ma wejść do CTC.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów Komisji Europejskiej, państw stowarzyszonych oraz raportów monitoringowych think tanków: np. CEPS.

*Tabela nie uwzględnia rezultatów dot. przepisów handlu surowcami energetycznymi, gdyż współpraca energetyczna jest regulowana za pomocą przepisów umowy stowarzyszeniowej oraz przez Traktat o Wspólnocie Energetycznej.