



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 27 (367) • 21 kwietnia 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,
Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częściak

Proces akcesji Ukrainy do Światowej Organizacji Handlu

Artur Gradziuk

Ukraina rozpoczęła starania o przyjęcie do WTO w 1993 r. Po zawarciu porozumienia z USA w marcu 2006 r. zapoczątkowała ostatni etap procesu akcesji. Przedmiotem negocjacji były warunki dostępu do rynku, subsydia rolne, ochrona własności intelektualnej oraz bariery techniczne i sanitarne w handlu. Ostateczne ustalenia zasad członkostwa w WTO przyniosą negocjacje wielostronne w ramach Grupy Roboczej. Wyzwaniem pozostaje dostosowanie prawa ukraińskiego do przepisów WTO.

Ukraina złożyła wniosek o przyjęcie do GATT (od 1 stycznia 1995 r. – WTO) w listopadzie 1993 r. Miesiąc później powołana została Grupa Robocza, która zajęła się zbadaniem reżimu handlowego i aspektów polityki gospodarczej Ukrainy objętych systemem porozumień WTO. W skład Grupy Roboczej wchodzi 42 członków WTO, z którymi prowadzono negocjacje dwustronne w sprawie warunków wstąpienia Ukrainy do organizacji. Najważniejszymi zagadnieniami będącymi przedmiotem negocjacji były warunki dostępu do rynku, subsydia rolne, ochrona własności intelektualnej oraz bariery techniczne i sanitarne w handlu. Ukraina zdołała już zakończyć negocjacje prawie ze wszystkimi członkami Grupy Roboczej, w tym z USA (6 marca br.) oraz UE (marzec 2003).

Dostęp do rynku. Po uzyskaniu niepodległości Ukraina utrzymywała stosunkowo niskie cła importowe. W trakcie negocjacji ich wysokość nie uległa zasadniczym zmianom, a wiele barier w handlu zostało zniesionych, np. restrykcje ilościowe w imporcie towarów, wyłączając te, wobec których stosuje się cła ochronne i antydumpingowe, cła specjalne na napoje alkoholowe i produkty ropopochodne. Niemniej zwiększona została ochrona rynku niektórych artykułów rolnych oraz wprowadzono różne restrykcje eksportowe. Kwestie te stały się źródłem trudności w negocjacjach z niektórymi państwami. Szczegółne kontrowersje budzi interwencja na rynku cukru. Ukraina stosuje bowiem kwoty importowe, ceny minimalne skupu (będące *de facto* subsydiami dla przemysłu cukrowniczego) oraz restrykcje w imporcie surowców do produkcji cukru. Członkowie WTO uważają, że stosowane narzędzia interwencji na rynku cukru są sprzeczne z zasadami organizacji. Reżim cukrowy jest podstawową kwestią sporną w negocjacjach z Australią, jednym z ostatnich państw, z którym jeszcze ich nie zakończono. Innym problemem były restrykcje eksportowe na takie towary, jak: bydło żywe, skóry zwierzęce, rośliny oleiste, złom. Wysokie cła eksportowe na złom, budzące zastrzeżenia partnerów negocjacyjnych, Ukraina tłumaczyła chęcią wykorzystania go w krajowym przemyśle. W przypadku roślin oleistych celem stosowania ceł eksportowych jest obniżenie cen na rynku krajowym i pobudzenie rodzimej produkcji tłuszczów roślinnych. Ostatecznie Ukraina zgodziła się na stopniową redukcję tych ceł, a szczegółowe ustalenia w tym zakresie nastąpią na końcowym etapie negocjacji w ramach Grupy Roboczej. Najważniejsze ustalenia zakończonych negocjacji dwustronnych to poziomy związanych stawek celnych (11,1% na artykuły rolne i 4,6% na artykuły przemysłowe), zniesienie do 2010 r. ceł na produkty technologii informatycznych, leki, meble, metale nieżelazne, papier i zabawki.

Subsydia rolne. Głównym problemem w negocjacjach jest ustalenie okresu, dla którego przyjęty będzie poziom bazowy do redukcji subsydiów. Ukraina nalega, aby okresem tym były lata 1994–1996, natomiast członkowie WTO chcą, aby były to lata 1997–1999, w których poziom wsparcia dla rolnictwa był niższy. Możliwość utrzymania wyższego poziomu subsydiów Ukraina tłumaczy koniecznością zakończenia transformacji sektora rolnego, co wymagać będzie nakładów na odbudowę infrastruktury, ukończenie reformy ziemskiej, umorzenie zaległych długów sektora, czy inwestycje w modernizację technologiczną. Ponadto możliwość utrzymania wysokiego poziomu subsydiów rolnych miałaby

zrekompensować daleko idące koncesje w innych kwestiach: całkowitą eliminację subsydiów eksportowych czy zgodę na znaczną redukcję ceł na niektóre artykuły rolne. Równie istotnym problemem jest to, że stosowane przez Ukrainę narzędzia wsparcia dla rolnictwa w klasyfikacji WTO zaliczane są do tzw. żółtego koszyka, silnie zakłócającego warunki handlu. Członkowie WTO opowiadają się za zmianą form wsparcia na mniej zakłócające handel. Kwestie te pozostają do rozstrzygnięcia na końcowym etapie negocjacji wielostronnych.

Ochrona własności intelektualnej. Ukraina jest krajem, który w największym stopniu narusza prawa własności intelektualnej. Jedną z największych przeszkód na drodze do członkostwa w WTO jest produkcja i eksport (głównie do Europy) pirackich dysków optycznych. Kwestia ta wpłynęła na pogorszenie stosunków gospodarczych z USA, które w 2001 r. uchyliły Ukrainie przywileje w ramach ogólnego systemu preferencji (GSP) i nałożyły cła karne na import ukraiński na kwotę 75 mln dol. rocznie. Dopiero w sierpniu 2005 r., po przyjęciu odpowiednich regulacji, cła te zostały zniesione, a w styczniu 2006 r. przywrócono przywileje związane z GSP. W tworzeniu odpowiedniego ustawodawstwa oraz rozwijaniu systemu walki z piractwem Ukraina współpracowała z USA, co pomogło zaspokoić żądania amerykańskie w zakresie ochrony własności intelektualnej oraz zakończyć negocjacje dwustronne. Niemniej od Ukrainy wciąż oczekuje się lepszej ochrony znaków towarowych i patentów (zwłaszcza farmaceutycznych). Szczególną słabością jest mała skuteczność wymiaru sprawiedliwości w sprawach dotyczących łamania praw własności intelektualnej. W poprawie tego stanu rzeczy pomaga UE, która prowadzi szkolenia dla ukraińskich prawników.

Bariera techniczne i sanitarne. Obowiązujący na Ukrainie system standardów i certyfikacji jest przedmiotem zarzutów eksporterów. Wprawdzie wprowadzono wiele nowych regulacji, lecz wciąż ma cechy odziedziczone po systemie radzieckim. Głównym problemem są: brak przejrzystości przepisów, kompleksowe i nakładające się wymagania certyfikacyjne przy mało elastycznych procedurach, niejednoznaczna interpretacja i wdrażanie przepisów, wysokie opłaty licencyjne i certyfikacyjne. Następuje stopniowa poprawa, chociaż stosowne przepisy nadal są skomplikowane i ulegają częstym zmianom. Ukraina uznaje standardy jakości obowiązujące w kraju eksportera, jeśli ma podpisane z tym krajem porozumienie o wzajemnym uznawaniu takich standardów. Dążeniem członków WTO jest przyjęcie przez Ukrainę standardów zawartych w porozumieniach organizacji. Podobne problemy związane są z normami sanitarnymi i fitosanitarnymi. Proces certyfikacji importowanych artykułów rolnych jest przewlekły, kosztowny i nacechowany powielaniem czynności. Bariery te oraz niespełnianie norm ukraińskich powoduje ograniczenie importu wielu towarów (m.in. mięsa z Polski). W porozumieniu podpisanym z USA Ukraina zobowiązała się do przyjęcia międzynarodowych standardów oraz norm sanitarnych i fitosanitarnych.

Ukraina jest na ostatnim etapie procesu akcesji do WTO. Po podpisaniu porozumienia z USA do zakończenia pozostały negocjacje z Australią, Kolumbią, Tajwanem i Kirgizją. Bardzo duże znaczenie dla interesów gospodarczych Ukrainy miało przyznanie statusu gospodarki rynkowej przez UE (w grudniu 2005 r.) i USA (w lutym 2006 r.). Kraje nieposiadające takiego statusu mają niewielkie szanse na pozytywny wynik postępowań antydumpingowych, których efektem są bardzo wysokie cła na określone towary. Cła takie najczęściej dotyczą przemysłu stalowego i chemicznego, których produkty stanowią niemal połowę eksportu Ukrainy.

Wynikiem już zakończonych negocjacji jest zobowiązanie do daleko idącej liberalizacji ukraińskiego reżimu handlowego przez obniżkę ceł czy otwarcie wielu sektorów, w tym usług, na inwestycje zagraniczne. W negocjacjach wielostronnych w ramach Grupy Roboczej pozostały do rozstrzygnięcia ważne kwestie, jak ustalenie okresu bazowego dla redukcji subsydiów rolnych, cła na eksport niektórych towarów, redukcja subsydiów dla niektórych branż przemysłu, eliminacja interwencji państwa na rynku cukru. Jednym z największych wyzwań będzie przyspieszenie w parlamencie ukraińskim wolnego do tej pory tempa prac nad dostosowaniem krajowego prawa do wymogów członkostwa w WTO. Dzięki temu oraz szybkiemu rozstrzygnięciu ostatnich szczegółów w negocjacjach wielostronnych możliwe będzie przygotowanie ostatecznego tekstu protokołu akcesji Ukrainy do WTO jeszcze w tym roku. Jeśli Rosji nie uda się wkrótce zakończyć negocjacji z USA, Ukraina mogłaby uzyskać członkostwo w WTO wcześniej niż FR. Teoretycznie Ukraina mogłaby wtedy wyrazić wolę otwarcia dwustronnych negocjacji i hamować proces akcesji Rosji, ale ze względu na koszty polityczne jest to mało prawdopodobne.