

BIULETYN

Nr 14 (879) • 7 lutego 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Beata Wojna

Negocjacje Gruzji z Unią Europejską w sprawie umowy o pogłębionej strefie wolnego handlu

Tomasz Sikorski

Rozmowy Gruzji z Unią Europejską na temat utworzenia pogłębionej strefy wolnego handlu (DCFTA) są najtrudniejszą częścią negocjowania umowy stowarzyszeniowej. Rozłożenie w czasie korzyści z płynących z powstania strefy i dość wysokie potencjalne koszty mogą osłabić determinację obydwu stron w osiągnięciu kompromisu. W celu przyspieszenia rozmów należy skłaniać władze gruzińskie do przestrzegania standardów demokratycznych, co jest koniecznym warunkiem powodzenia negocjacji.

Rozmowy Gruzji z Komisją Europejską w sprawie umowy o pogłębionej i poszerzonej strefie wolnego handlu (*Deep and Comprehensive Free Trade Area*, DCFTA) zostały oficjalnie zainaugurowane 12 grudnia 2011 r., a ich pierwsza runda odbędzie się prawdopodobnie w lutym br. Porozumienie zakłada zniesienie wszelkich ograniczeń taryfowych i pozataryfowych w handlu towarami i usługami, swobodny przepływ kapitału i harmonizację ponad 95% prawa gospodarczego Gruzji z unijnym *acquis*. Oprócz dyskutowanej umowy o ruchu bezwizowym jest to najdalej posunięty krok integracyjny, na jaki Unia Europejska jest gotowa wobec Gruzji.

Korzyści z utworzenia strefy wolnego handlu. Podpisanie i ratyfikacja umowy o strefie wolnego handlu przyniosą władzom w Tbilisi korzyści wizerunkowe, koncepcja integracji z UE cieszy się bowiem w Gruzji dużą popularnością. Główną korzyścią gospodarczą będzie zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej kraju. Pozyskanie zagranicznych inwestorów jest sprawą kluczową w związku z brakiem rodzimego kapitału i załamaniem napływu inwestycji zagranicznych w latach 2008–2009 na skutek wojny z Rosją i kryzysu światowego. Mniejsze natomiast będzie oddziaływanie strefy na handel Gruzji z krajami Unii. Aż 90% kategorii produktów europejskich już teraz jest obłożonych zerową stawką podatku importowego w Gruzji, a większość (76%) gruzińskich towarów na rynku unijnym stanowią surowce i paliwa, których atrakcyjność cenowa zależy w większym stopniu od fluktuacji cen na rynkach międzynarodowych niż od mechanizmów protekcyjnych. Ponadto znaczenie handlu zagranicznego jest dla wciąż dość zamkniętej gospodarki Gruzji stosunkowo małe. Udział eksportu w PKB tego kraju wyniósł w 2010 r. zaledwie 13,5%, a importu – 44,2%. Unia jest wprawdzie najważniejszym partnerem handlowym Gruzji (przed Turcją, Azerbejdżanem i Ukrainą, z którymi Gruzja ma już podpisane standardowe umowy o wolnym handlu), ale jej udział w imporcie w latach 2010–2011 wyniósł zaledwie 27–29%, a w eksporcie 18–20%.

Dla państw unijnych Gruzja jest rynkiem mało znanym. Liberalizacja handlu i przepływów kapitałowych poprawi możliwości działania europejskich przedsiębiorców zwłaszcza w sektorach FMCG (szybko zbywalnych towarów konsumpcyjnych), materiałów budowlanych (w związku z powolnym powrotem koniunktury w budownictwie w Gruzji i dużymi realizowanymi tam programami rozbudowy infrastruktury), elektromaszynowym i lekkim. Polepszą się również warunki inwestowania w turystykę. Należy jednak mieć świadomość niewielkich rozmiarów rynku gruzińskiego (4,5 mln mieszkańców) i wciąż niskiej siły nabywczej społeczeństwa, m.in. wskutek wysokiego poziomu ubóstwa i 19-procentowego bezrobocia. Dla Unii Gruzja jest mało znaczącym partnerem handlowym – wolumen wzajemnych obrotów wyniósł w 2010 r. zaledwie 1,7 mld euro. Poprawa perspektyw handlu zagranicznego nie jest więc priorytetem Unii. Znaczenie strefy wolnego handlu wykracza jednak poza

kwesie gospodarcze. Zawarcie umowy w sprawie strefy – najważniejszego komponentu przyszłej umowy stowarzyszeniowej z Gruzją – wzmocni inicjatywę Partnerstwa Wschodniego, a także utwali prozachodnią orientację Gruzji i da pozytywny przykład dla innych krajów Partnerstwa.

Problemy negocjacyjne. Zawarcie porozumienia w sprawie strefy wolnego handlu wiąże się z trudnymi do oszacowania kosztami dostosowania się gospodarki gruzińskiej do wysokich standardów UE, przez co towary gruzińskie mogą stracić na swojej konkurencyjności cenowej. Regulacje unijne stwarzają też władzom gruzińskim problemy ideologiczne. Od czasu „rewolucji róż” polityka gospodarcza Gruzji wzorowana jest na silnie zliberalizowanych gospodarkach dalekowschodnich, a władze starają się minimalizować aktywność państwa w gospodarce. Tymczasem dostosowanie się do standardów unijnych wymusza odwrócenie tych tendencji. Przykładowo urząd antymonopolowy, zlikwidowany w 2005 r., ponownie uruchomiono w 2011 r. w celu spełnienia unijnych standardów dotyczących ochrony konkurencji. Wobec tych problemów dużo mniej bolesna dla Gruzji będzie utrata zysków z ceł, już teraz bowiem poziom protekcji jest w tym kraju niski.

Problemem będzie obowiązywanie strefy wolnego handlu w separatystycznych republikach, nad którymi Gruzja nie sprawuje efektywnej kontroli, tj. w Abchazji i Osetii Południowej. Brak podporządkowanej władzom w Tbilisi służby celnej na granicy tych republik z Rosją utrudnia objęcie przepisami umowy o strefie całego terytorium Gruzji w jej uznanych międzynarodowo granicach. Władzom Gruzji trudno będzie to przyjąć z powodu zarówno ich doktryny reintegracji odłączonych terytoriów, jak i presji elektoratu, który jest silnie wyczulony na sprawę integralności terytorialnej.

Pozostaje wreszcie sprawa przestrzegania przez Gruzję standardów demokratycznych. Co najmniej od 2007 r. sytuacja w zakresie ochrony praw człowieka, praworządności i niezależności mediów ulega powolnemu pogorszeniu. Niepokój budzą koncentracja władzy przez jedno ugrupowanie polityczne, dominacja prorządowych środków masowego przekazu, zależność finansowa samorządów od centrali oraz ostatnie reformy prawa, np. przyjęta pod koniec grudnia 2011 r. ustawa ograniczająca zewnętrzne finansowanie partii opozycyjnych. Wybory lokalne w 2010 r. zostały uznane przez OBWE za „zasadniczo spełniające standardy demokratyczne”, ale obserwatorzy podkreślili sporą liczbę nadużyć.

Prognoza i rekomendacje. Pozornie nieduże korzyści i znaczące koszty ustanowienia strefy wolnego handlu powodują, że determinacja obydwu stron w rozmowach jest umiarkowana. Można więc prognozować sztywne stanowisko Gruzji w kwestiach regulacyjnych i instytucjonalnych oraz dążenie do wprowadzenia jak najdłuższych derogacji. Niezależnie od tego niewykluczone jest pozorowanie reform wymaganych przez Unię. Z kolei dla UE poważną przeszkodą będą stanowić problemy z utrzymaniem standardów demokratycznych w Gruzji. Jak pokazują doświadczenia z negocjowania umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą, rozmowy mogą zostać zawieszane przez Unię, jeżeli proces kształtowania systemu autokratycznego w Gruzji nie ulegnie zahamowaniu, a w razie wynegocjowania umowy niewykluczona jest odmowa jej ratyfikowania z powodu niespełniania przez Gruzję standardów demokratycznych.

Celowe wydaje się wsparcie modernizacyjnych wysiłków Gruzji i obniżenie jej kosztów dostosowania do postanowień umowy o strefie. Polska może oferować *twinning* oraz doradztwo eksperckie w zakresie metod zwalczania korupcji na wyższych szczeblach administracji (np. poprzez reformę prawa zamówień publicznych), skutecznej polityki antymonopolowej i rozszerzenia nadzoru finansowego. Dzięki programom pomocy rozwojowej można wspierać małą i średnią przedsiębiorczość oraz stymulować rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Należy również kontynuować działania pośrednie, np. próby utworzenia europejskiego funduszu na rzecz demokracji (z którego później będzie można finansować gruzińskie organizacje pozarządowe) czy walkę o utrzymanie lub wzrost budżetu na Partnerstwo Wschodnie na lata 2014–2020. W polsko-gruzińskim dialogu politycznym trzeba jednak przede wszystkim podkreślać, jak duże znaczenie ma utrzymanie demokratycznych standardów, w szczególności przeprowadzenie uczciwych wyborów parlamentarnych w październiku 2012 r. i prezydenckich w roku 2013.

W kwestii separatystycznych republik można by przyjąć rozwiązanie pośrednie, tak by strefa wolnego handlu formalnie obejmowała całe terytorium Gruzji, przy utrzymaniu *de facto* gruzińskiej kontroli na granicy z separatystyczną Abchazją i Osetią Południową. Rozwiązanie takie rokuje pewne szanse powodzenia, tym bardziej że – jak pokazał proces przystąpienia Rosji do WTO – w kwestiach gospodarczych Gruzja i Rosja, wspierająca separatystów, są w stanie wypracować kompromis.