

Długa droga Rosji do WTO

Grzegorz Kaliszuk

Rosja od kilkunastu lat negocjuje członkostwo w Światowej Organizacji Handlu i nie należy spodziewać się szybkiego zakończenia tych rozmów. Wbrew pozorom to czołowe rosyjskie elity zachowują się tak, jakby wcale im na członkostwie nie zależało.

„Nasz kraj nie ma żadnego powodu, żeby wstępować do WTO. Nasz rynek jest interesujący dla międzynarodowych koncernów i bez WTO, a ropę i gaz zawsze wszyscy chętnie od nas kupują” – stwierdził Jewgienij Nadorszyn z moskiewskiego banku Trast („Gazeta Wyborcza”, 6 lipca 2008).

Z kolei z ust premiera Władimira Putina można było usłyszeć następujące słowa: „Proponujemy kontynuować negocjacje na temat członkostwa w WTO w ramach grupy roboczej, ale należy poinformować naszych partnerów, że musimy odstąpić od niektórych porozumień, które są sprzeczne z interesami Federacji Rosyjskiej” („Puls Biznesu”, 25 sierpnia 2008).

Dla odmiany niespełna trzy miesiące wcześniej prezydent Dmitrij Miedwiediew podczas wizyty w Niemczech powiedział: „Wstąpienie do WTO stanowi barierę, którą musimy pokonać. Nikt nie zmienił ani nikt nie ma zamiaru zmieniać priorytetów Rosji w tym względzie. Wstąpienie Rosji do WTO powinno się odbyć na solidnych podstawach, być tego warte oraz otwierać nowe perspektywy”.

Okazuje się zatem, że członkostwo Rosji w Światowej Organizacji Handlu ma tyle wymiarów, ile osób stara się umiejscowić je w przyszłości. Trwający już ponad piętnaście lat proces przyłączania Rosji do WTO zdaje się nie mieć końca. Rosja złożyła swoją aplikację do tej zrzeszającej obecnie sto pięćdziesiąt dwa kraje (łącznie z ostatnio przyjętą Ukrainą) międzynarodowej organizacji już w czerwcu 1993 roku. Od tamtego czasu Grupa Robocza spotkała się ponad trzydzieści razy.

Co jest przyczyną tej zwłoki? Dlaczego Rosja pozostała jedynym znaczącym graczem światowej gospodarki nienależącym do WTO?

Chcą, ale się boją

Przyczyny długotrwałych negocjacji należy podzielić na dwie grupy: jedną o charakterze wewnętrznym, drugą – zewnętrznym. Do pierwszej grupy zalicza się silne

Rosyjscy przedsiębiorcy są zagorzałymi przeciwnikami członkostwa Rosji w WTO. Boją się ekspansji zagranicznych instytucji finansowych oraz importu tanich chińskich towarów.

lobby rosyjskich przedsiębiorców, będących zagorzałymi przeciwnikami członkostwa Rosji w WTO. Ich główna obawa dotyczy ekspansji zagranicznych instytucji finansowych oraz nadmierny import tanich (głównie chińskich) towarów. Na czele opozycji biznesu wobec idei członkostwa Rosji w WTO stoją przedstawiciele przemysłu maszynowego, lekkiego (zwłaszcza spożywczego) oraz rolnicy. Cytowany wcześniej Nadorszyn przyznaje, że porządek gospodarczy, jaki oferuje Zachód, nie pasuje do rozwijającej się gospodarki rosyjskiej. Jego zdaniem Rosja wciąż potrzebuje silnych instrumentów protekcjonizmu handlowego w celu zabezpieczenia interesów wewnętrznych producentów. Do grona zwolenników pozostania Rosji poza WTO zaliczają się także mer Moskwy Jurij Łużkow oraz oligarcha Oleg Deripaska. Rosyjscy przedsiębiorcy boją się konkurencji ze strony zagranicznych firm, zdają sobie bowiem sprawę z niewydajności swoich pracowników oraz jakości oferowanych produktów – dosyć niskiej w stosunku do ich cen. Światowa Organizacja Handlu jest utożsamiana przez tę grupę biznesmenów z niszczącą ręką quasi-wolnego rynku.

Opór względem członkostwa w WTO przybrał postać formalną i funkcjonuje w ramach Izby Przemysłowo-Handlowej Federacji Rosyjskiej jako komitet do spraw obrony interesów przedsiębiorców rosyjskiego przemysłu w warunkach obowiązywania zasad WTO.

Dmitrij Orłow, prezydent Wniesztor klubu Akademii Handlu Zagranicznego Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego Rosji, jest zdania, że „po przyłączeniu się do Organizacji konkurencja będzie bardzo brutalna i przetrwają tylko ci, którzy są dobrze przygotowani” („The Voice of Russia”, 11 grudnia 2007).

Do przyczyn wewnętrznych należy zaliczyć również opór władz Rosji względem obowiązku zniesienia cła eksportowego na ropę naftową, gaz oraz tarcicę. Zasady WTO nie stanowią jednoznacznie o braku możliwości stosowania ceł wywozowych, jednak praktyka krajów członkowskich nakazuje ich zniesienie. Z punktu widzenia budżetu Rosji jest to warunek nie do przyjęcia w oryginalnej formie. Obecnie są negocjowane siedmioletnie okresy przejściowe, które pozwolą na stopniową dywersyfikację źródeł dochodów państwa.

Rosyjskie władze kładą na szali negocjacyjnej ten punkt rozmów z władzami Organizacji oraz krajami członkowskimi, nadając mu bardzo dużą wagę. Wicepremier Rosji Igor Szuwałow twierdzi, że prezydium rządu rosyjskiego nadal poważnie rozważa propozycje rozwiązania kilku porozumień już zawartych z WTO, które narzucają na Rosję obowiązki, nie pozwalając jej jednocześnie czerpać korzyści wynikających z bycia członkiem Organizacji.

Opór wobec wejścia Rosji do WTO stawiają także państwa członkowskie. Wynika on z już wymienionych przyczyn, mianowicie z zasad rządzących rosyjskim rynkiem, zwłaszcza energetycznym. Należy w tym miejscu przypomnieć, że gaz ziemny jest sprzedawany rosyjskim przedsiębiorcom na rynku wewnętrznym po cenie prawie siedem razy niższej niż obowiązująca odbiorców zagranicznych. Fakt ten budzi sprzeciw, głównie Arabii Saudyjskiej, nie pozostaje jednak obojętny także dla pozostałych partnerów Rosji w ramach WTO.

Problemem, który wciąż nie został rozwiązany i stoi na przeszkodzie dalszych pomyślnych negocjacji, są kwestie związane z prawami do własności intelektualnej, które w Rosji są nagminnie łamane. Była to jedna z przyczyn, z powodu której USA przeciągały wydanie swojej zgody na przystąpienie Rosji do WTO.

Stany Zjednoczone opierały się także rosyjskiej propozycji dostaw na swój rynek produkcji rolniczej. Ostatecznie władze USA podjęły jednak decyzję o wydaniu zgody na przyłączenie Rosji do Światowej Organizacji Handlu, co miało swój uroczysty finał 20 listopada 2006 roku w Wietnamie w ramach Forum Azjatyckiego.

Należy się jednak zastanowić nad rzeczywistymi powodami podjęcia przez USA korzystnej dla Rosji decyzji po wielu latach ostrego sprzeciwu. Faktem, który zdaje się zaburzać czystość intencji, jest możliwość eksploatacji przez Amerykanów złóż Sztokmana na Morzu Barentsa. Złóża te są jednym z największych zidentyfikowanych i zbadanych zbiorników gazu na świecie i mieszczą 3,7 biliona metrów sześciennych tego surowca. Możliwość eksploatacji tych zasobów przez Amerykanów zapewni największej gospodarce świata bezpieczeństwo energetyczne na kolejne kilkadziesiąt lat. Wystarczy powiedzieć, że Polska gospodarka konsumowałaby złoża Sztokmana przez trzysta lat.

Ówczesny wiceprezes Gazpromu Aleksander Riazanow kilkakrotnie przekładał termin podjęcia decyzji w sprawie wyboru firm dopuszczonych do eksploatacji złóż, co niewątpliwie rozbudzało ciekawość i apetyt potencjalnych beneficjentów. Czyżby Ameryka uległa pokusie i za cenę swoich – zdawałoby się – istotnych zastrzeżeń chciała wkupić się w łaski rosyjskich władz?

Kolejnym argumentem rozbrzmiewającym równie często jak brak zasad rynkowych w Rosji jest nieprzestrzeganie praw człowieka. Unia Europejska otwarcie i wielokrotnie sprzeciwiała się rosyjskim procederom, jednak bez rezultatu.

Następny w szeregu jest konflikt rosyjsko-gruziński. Warto przypomnieć, że jeszcze na początku roku Gruzja była w stanie poświęcić swój sprzeciw wobec przystąpienia Rosji do największej światowej organizacji handlowej w zamian za poparcie jej dążeń do wstąpienia do NATO i przyjęcia Planu Działań na Rzecz Członkostwa w tej militarnej organizacji. Rosja zaprotestowała wówczas przeciwko jakimkolwiek dążeniom krajów ościennych, w tym także Ukrainy, do NATO, popierając jednocześnie niezależność republik Abchazji i Osetii Południowej.

Jak wiadomo, stosunki Rosji i Gruzji z każdym miesiącem stawały się coraz bardziej napięte, zaś ich kulminacją były wydarzenia z sierpnia ubiegłego roku. Dziś obydwa kraje oficjalnie zerwały stosunki dyplomatyczne, a o wsparciu Gruzji dla członkostwa Rosji w WTO nie ma już mowy. Czy jednak stanowi to przeszkodę? Przedstawiciel Komisji Europejskiej w Rosji Marc Franco twierdzi, że „do tej pory w historii WTO nigdy nie miała miejsca sytuacja, w której Stany Zjednoczone oraz Europa, jak również inne liczące się kraje będące zwolennikami członkostwa w WTO jednej z głównych potęg gospodarczych, jaką jest Rosja, nie były w stanie odeprzeć sprzeciwu Ukrainy oraz Gruzji wobec przyłączenia Rosji do Organizacji” („The Moscow Times”, 19 listopada 2008).

Wypowiedź Marca Franco wzmacnia stwierdzenie Arifa Hussaina, dyrektora ds. członkostwa w WTO, który twierdzi, że proces negocjacyjny powinien właśnie teraz przyspieszyć, tym bardziej że najtrudniejsze kwestie związane z handlem są już w zasadzie uzgodnione.

Trudne były również negocjacje z Chinami. W tym wypadku chodziło głównie o kwestie związane z ochroną rynku rosyjskiego. Wiadomo, że celem Państwa Środka jest jak najszybsze skorzystanie z dobrodziejstw obniżonych cel importowych oraz wszelkich ulg wynikających ze stosowania w ramach WTO Klauzuli Największego Uprzywilejowania. Szereg czynników wewnętrznych mających charakter strukturalny, jak również uzasadniony sprzeciw zewnętrznych partnerów powodują, że negocjacje w sprawie wstąpienia Rosji do WTO trwają już szesnasty rok.

Siedem celów głównych

Władze Federacji Rosyjskiej stawiają przed sobą ambitne cele związane z wstąpieniem do WTO. Muszą one wykraczać poza standardowe założenia, z racji na złożoność procesu akcesyjnego, który w przypadku Rosji przybrał szczególnego wymiaru.

Choć władze Rosji nie mówią jednym głosem w sprawie przystąpienia do Światowej Organizacji Handlu, w tonie wypowiedzi każdego z dygnitarzy można wyczuć pewną dozę sceptycyzmu. Ten mętny optymizm jest wyczuwalny także w głosie prezydenta Dmitrija Miedwiediewa, którego zdaniem akces jest konieczny, choć przy spełnieniu pewnych określonych przez Rosję warunków. Wiadomo jednak, że zakończenie trwającego już szesnasty rok procesu negocjacyjnego na początku kadencji prezydenta Miedwiediewa przysporzyłyby mu elektoratu, obecnie nieco mniej licznego niż elektorat premiera Władimira Putina.

Zdanie Putina w dyskusji nad celowością wstąpienia Rosji do WTO brzmi znacznie głośniej niż wypowiedzi obecnego prezydenta Rosji. Putin twierdzi nawet, że najwyższy czas odstąpić od już podjętych zobowiązań wynikających z kolejnych ustaleń negocjacyjnych. W jego opinii, karta przetargowa jest teraz po stronie Rosji.

W wygłoszonym na początku maja 2008 roku exposé premier Władimir Putin nie wspominał ani słowem o wstąpieniu Rosji do WTO, co niektórzy analitycy odbierają jako jawne wyrażenie jego stosunku do tej kwestii. Jednak i tym razem działaniom Putina zabrakło transparentności: zaledwie kilka dni po wystąpieniu inauguracyjnym objęcie urzędu premiera wydał ministrowi rozwoju ekonomicznego polecenie wzmożenia działań mających na celu zakończenie procesu negocjacyjnego.

Najbardziej wyważone wydają się być wypowiedzi Germana Grefa, byłego ministra rozwoju ekonomicznego, według którego nadrzędną zasadą, jaką należy kierować się w negocjacjach, jest kontrybucja praw i obowiązków wynikających z członkostwa w WTO do rozwoju gospodarczego Rosji. Jest to lakoniczny truizm, lecz przy braku jednolitego stanowiska władz Rosji w tej sprawie brzmi najrozsądniej.

Biorąc pod uwagę rozbieżności związane ze wstąpieniem Rosji do WTO, tym bardziej warto zastanowić się nad wspólnymi elementami oczekiwań polityków i przedstawicieli świata biznesu.

Można zdefiniować siedem celów, będących jednocześnie potencjalnymi korzyściami wynikającymi z członkostwa w WTO:

- polepszenie warunków dostępu rosyjskich produktów do rynków zagranicznych,
- uczestnictwo w międzynarodowych negocjacjach dotyczących mechanizmów handlowych,
- stworzenie bardziej przyjaznych warunków dla inwestorów zagranicznych chcących lokować swoje środki w Rosji,
- stworzenie nowych możliwości inwestycyjnych dla rosyjskich przedsiębiorców zamierzających inwestować za granicą,
- stworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności rosyjskich towarów,
- możliwość uczestnictwa w międzynarodowych porozumieniach z uwzględnieniem interesów Rosji,
- poprawa wizerunku Rosji jako kompetentnego i odpowiedzialnego partnera zagranicznego.

Nie są to oczywiście wszystkie, lecz jedynie główne cele wybrane z szeregu wymienianych przez zwolenników akcesu Rosji do WTO.

Rosyjscy przedsiębiorcy boją się zagranicznej konkurencji, zdając sobie sprawę z niewydajności swoich pracowników i niskiej jakości produktów, oferowanych za stosunkowo wysoką cenę.

Co Rosja otrzyma w zamian za członkostwo w WTO?

To pytanie zdaje się być przewrotne i podchwytliwe. W istocie takie nie jest, kieruje bowiem uwagę czytelników w słusznym kierunku – kilkanaście lat

negocjacji musi mieć przecież istotne podstawy pragmatyczne. Wybrane korzyści wymieniono powyżej. Nie wyczerpują one jednak długiej listy.

Choć jednym z głównych argumentów przeciwników wstąpienia Rosji do WTO jest brak wystarczającej ochrony rynku wewnętrznego przed napływem towarów wyższej jakości z zagranicy, w rzeczywistości jest to jedynie potwierdzenie słuszności wstąpienia do tej organizacji. Konsumenci otrzymaliby bowiem dostęp do szerokiej gamy tańszych i lepszej jakości produktów, co w średniej i długiej perspektywie spowoduje wzrost wydatków konsumpcyjnych. To z kolei przyspieszy – dzięki działaniu mechanizmów mnożnikowych w gospodarce – tempo wzrostu produktu krajowego brutto, w którym będą mieli udział także rosyjscy producenci.

Już teraz wiadomo, że rosyjski rynek nie zostanie otwarty w stu procentach. Większość ceł importowych zostanie zachowana przez okres przejściowy, wynoszący siedem lat. Po upływie tego czasu władze rosyjskie również będą mogły stosować opłaty wwozowe, lecz już znacznie niższe.

Członkostwo Rosji w Światowej Organizacji Handlu jest konieczne, aby rosyjscy producenci zostali objęci Klauzulą Największego Uprzywilejowania, zabraniającą dyskryminowania wybranych krajów pod względem wysokości nakładanych na importowane towary ceł. Klauzula ta działa oczywiście w obie strony, co powoduje, że Rosjanie także będą zmuszeni zachowywać odpowiednie standardy w handlu zagranicznym.

Mandat członka WTO zwiększy autorytet Rosji na rynku międzynarodowym i jednocześnie zapewni większe bezpieczeństwo dostaw rosyjskich towarów – głównie nośników energii. Członkostwo w WTO przypuszczalnie przyspieszy także negocjacje Rosji z OECD, a konfrontacja rynku rosyjskiego ze światowym handlem będzie katalizatorem reform gospodarczych w Rosji.

Zdaniem unijnego komisarza ds. handlu Petera Mandelsona, realnym terminem wstąpienia Rosji do WTO był koniec 2008 roku. Okazało się jednak, że to zbyt wcześnie. Premier Putin oraz wicepremier Szuwałow zgodnie twierdzą, że niektóre warunki muszą być jeszcze renegocjowane.

Do przyczyn opóźniających negocjacje Maksim Miedwiedkow, główny rosyjski negocjator wstąpienia do WTO, dodaje okres przygotowań do objęcia urzędu prezydenta USA przez Baracka Obamę oraz wolę wielu krajów członkowskich zawieszenia tak zwanej rundy Doha, rozpoczętej w listopadzie 2001 roku. Głównym celem tej rundy jest ograniczenie barier handlowych i zwiększenie dzięki temu rozmiarów światowego handlu.

Spotkanie krajów członkowskich WTO, które odbyło się pod koniec ubiegłego roku w Genewie, dotyczyło w głównej mierze propozycji zawieszenia negocjacji w ramach rundy Doha. Rosji nie poświęcono zbyt wiele uwagi. Do negocjacji nadal

pozostały trzy kwestie gospodarcze (w tym ochrona praw własności intelektualnej) oraz około dwudziestu kwestii o charakterze wykonawczym.

Zdaniem Miedwiedkowa, światowy kryzys nie powinien mieć znaczącego wpływu na tempo dalszych negocjacji, w przeciwieństwie do sierpniowego konfliktu zbrojnego w Osetii Południowej i Abchazji, który może wydłużyć rozmowy o kolejny rok. Miedwiedkow wyraża jednocześnie przekonanie, że proces negocjacji z WTO zakończy się w 2009 roku. Według niektórych obserwatorów założenie to jest zbyt optymistyczne i bardziej realny wydaje się rok 2012.

W nocy z 17 na 18 stycznia trwający prawie trzy tygodnie konflikt gazowy między Rosją i Ukrainą zakończył się w wyniku negocjacji premierów Władimira Putina i Julii Tymoszenko. Ukraina z pewnością poczuła ulgę, choć nie udało jej się osiągnąć zakładanych celów. Rosja nie zgodziła się między innymi na podwyższenie cen tranzytu gazu przez terytorium Ukrainy, gwarantując sobie jednocześnie ustanowienie cen surowca na poziomie rynkowym od 2010 roku.

Trwający od początku roku konflikt był już kolejnym aktem przedstawienia rozgrywającego się na scenie antagonizmów energetycznych z udziałem Moskwy i Kijowa. Tym razem jednak Unia Europejska z każdym dniem usztywniała swoje stanowisko. Głosy Mirka Topolanka, premiera Czech, które od stycznia sprawują prezydencję w Unii Europejskiej, oraz kanclerz Niemiec Angeli Merkel przekonywały władze Rosji, że dalszy konflikt z Ukrainą zmusi europejskich polityków do rewizji stanowiska państw członkowskich Unii wobec Rosji.

Wydaje się jednak, że coraz ostrzejsza retoryka Rosji w kwestii energetycznej, poparta konkretnymi działaniami, nie skłoni krajów Unii do zmiany stanowiska w sprawie członkostwa Rosji w WTO. Unia Europejska wciąż niestety pozostaje niejednogłówna w kwestii jej bezpieczeństwa energetycznego, zaś partykularne interesy poszczególnych krajów prawdopodobnie jeszcze długo będą stanowiły przeszkodę na drodze do stworzenia jednolitego frontu.

Brak zgodności co do celu i terminu wstąpienia do WTO nie pozwala myśleć o Rosji jako o członku tej organizacji w bardziej realistycznej perspektywie. Niepokojące jest również to, że czołowi rosyjscy politycy oraz przedstawiciele świata biznesu inaczej rozumieją obiektywne skutki członkostwa w Światowej Organizacji Handlu.

Można zatem zaryzykować stwierdzenie, że rok 2009 nie będzie jeszcze tym, w którym największe państwo na świecie zostanie wpisane na listę członków WTO. 🏰

Grzegorz Kaliszuk jest doktorantem w Kolegium Gospodarki Światowej w Szkole Głównej Handlowej. Swoją pracę doktorską poświęca Rosji i zależności jej gospodarki od wydobycia i przetwórstwa ropy naftowej. Pracuje w Towarzystwie Funduszy Inwestycyjnych PZU SA na stanowisku eksperta ds. marketingu i sprzedaży.