

Embargo w rosyjskiej polityce handlowej – taktyka bez strategii

Iwona Wiśniewska

22 czerwca Rosja porozumiała się z Unią Europejską co do zasad zniesienia wprowadzonego przez siebie na przełomie maja i czerwca zakazu importu unijnych warzyw i owoców. Wynegocjowane uzgodnienia nie otworzyły jednak automatycznie rosyjskiego rynku na produkcję UE, Moskwa prowadzi bowiem w tej sprawie indywidualne negocjacje z poszczególnymi państwami członkowskimi. Obecny zakaz importu z Unii wpisuje się w dotychczasową politykę handlową Federacji Rosyjskiej. Embargo wykorzystywane jest przez Rosję nie tylko do ochrony rodzimych konsumentów i przedsiębiorców, ale przede wszystkim jako instrument polityki zagranicznej w celach represyjnych, prewencyjnych bądź też do testowania gotowości do ustępstw swoich partnerów zagranicznych. Efekty tej polityki mają przede wszystkim znaczenie doraźne dla Moskwy, brak im natomiast celu strategicznego. W konsekwencji stosowanie embarga przynosi jej więcej szkody, aniżeli korzyści.

Rosyjskie embargo na unijne warzywa

Na przełomie maja i czerwca Federalna Służba Nadzoru Ochrony Praw Konsumentów (Rospotriebnadzor) w związku z wybuchem w Europie epidemii wywołanej mutacją bakterii E.coli wprowadziła zakaz importu świeżych warzyw i owoców, początkowo z Niemiec i Hiszpanii, a następnie ze wszystkich państw Unii Europejskiej. Komisja Europejska zaprotestowała przeciwko decyzji Moskwy, uznając ją za nieproporcjonalną w stosunku do zagrożenia, zażądała natychmiastowego zniesienia embarga i rozpoczęła negocjacje z FR. Wstępne porozumienie dotyczące zasad dopuszczania produktów unijnych na rynek rosyjski strony osiągnęły na szczycie Rosja-UE (10 czerwca), jednak szczegóły zostały określone dopiero w porozumieniu z 22 czerwca. Zgodnie z tym dokumentem, każde z państw członkowskich eksportujących warzywa do Rosji będzie czasowo certyfikować pochodzenie produktu i niewystępowanie w nim mutacji bakterii E.coli. Unia przekazała Moskwie listę służb i laboratoriów kompetentnych do wydawania certyfikatów. Strony uzgodniły również, że 10 dni po ostatnim odnotowanym przypadku zarażenia tą bakterią w UE, konieczność certyfikacji wygaśnie. Po podpisaniu porozumienia część państw członkowskich potwierdziło Moskwie swoją chęć eksportu warzyw do Rosji. Jednak proces decyzyjny po stronie rosyjskiej okazał się niejasny (zwłaszcza dotyczy to kryteriów doboru państw, wobec których znoszono zakaz) i długotrwały.

Do 13 lipca eksport został wznowiony jedynie z Belgii, Czech, Danii, Grecji, Hiszpanii i Holandii. Na zgodę rosyjskich służb czekają nadal: Bułgaria, Litwa, Łotwa, Polska, Węgry i Włochy.

Czemu miało służyć embargo?

Zakaz importu warzyw można rozpatrywać nie tylko jako instrument ochrony rosyjskich konsumentów (oficjalnym powodem wprowadzenia embarga była ochrona ludności przed zakażeniem bakterią), ale również w kontekście rosyjskiej polityki wewnętrznej i zagranicznej. Twarda postawa negocjacyjna rosyjskich władz wobec Brukseli jest rozgrywana w czasie zbliżającej się kampanii wyborczej (przed wyborami parlamentarnymi w grudniu 2011 i prezydenckimi w marcu 2012). Negocjacje z Brukselą posłużyły m.in. demonstracji niechętnemu zagranicznej konkurencji (w tym członkostwu w Światowej Organizacji Handlu WTO) rosyjskiemu lobby agrarnemu, że władze występują jako obrońca ich interesów. Jako rzecznik rosyjskich konsumentów i producentów zaprezentował się zarówno prezydent Dmitrij Miedwiediew (m.in. na szczycie UE–Rosja), jak i premier Władimir Putin (np. 23 czerwca na spotkaniu z przedstawicielami sektora rolnego).

W kontekście zagranicznym Rosja, domagając się dodatkowych gwarancji, starała się zdyskredytować efektywność unijnego systemu kontroli fitosanitarnej, a tym samym osłabić krytykę członków WTO (w tym UE) rosyjskiego systemu. Moskwa prowadząc dwustronne negocjacje z państwami członkowskimi dotyczące wznowienia importu podważała ponadto kompetencje KE do prowadzenia wspólnotowej polityki handlowej. Jednocześnie odmiennie traktując poszczególne państwa członkowskie przy wznowianiu dostaw, Moskwa starała się po raz kolejny zdyskredytować jednolitość Unii.

Embargo handlowe – skuteczna taktyka Moskwy

Zakaz importu artykułów rolno-spożywczych jest instrumentem często stosowanym przez Rosję. Zazwyczaj drobne naruszenia po stronie dostawców stanowią pretekst dla strony rosyjskiej do wprowadzenia embarga. W wielu przypadkach głównym celem embarga jest ochrona rodzimego rynku przed infekcjami (np. zakaz importu: drobiu z Polski i Wielkiej Brytanii w związku z „ptasią” gripą; wieprzowiny z Meksyku i niektórych stanów USA w związku ze „świńską” gripą; czy drobiu i wieprzowiny z Niemiec po tym, jak wykryto w tym mięsie dioksyny). Jednak często nieproporcjonalność i selektywność stosowania tego instrumentu świadczy o wykorzystywaniu go również jako narzędzia polityki zagranicznej.

Zakaz importu (rzadziej zaporowe cła) stosowany jest przez Rosję przede wszystkim jako represja polityczna (np. wobec Estonii, Gruzji, Mołdawii czy Białorusi) lub też prewencyjnie (Polska) wobec państw prowadzących politykę niezgodną z interesami Rosji (więcej zob. Aneks). Jest on również stosowany przez Moskwę dla wzmocnienia pozycji negocjacyjnej Rosji w jej kontaktach z najważniejszymi partnerami. Najnowszym tego przykładem jest podjęta 13 lipca br. decyzja o ograniczeniu przez państwa Unii Celnej (Rosję wraz z Białorusią i Kazachstanem) importu produkcji zwierzęcej z Ukrainy. Jest ona motywowana formalnie naruszeniem norm sanitarnych, w praktyce jednak jest to środek rosyjskiej presji na Kijów w celu zmuszenia Ukrainy do przystąpienia do Unii Celnej. W relacjach z UE

embargo wykorzystywane jest do testowania gotowości do ustępstw unijnej biurokracji (poprzez eskalację żądań dotyczących dodatkowych zabezpieczeń itp.) oraz jako narzędzie dzielące państwa członkowskie (zwłaszcza że utrzymanie jednolitego stanowiska jest szczególnie trudne w przypadku wrażliwego unijnego rynku rolno-spożywczego). W ten sposób Rosja zabiega o uzyskanie doraźnych preferencji od poszczególnych państw członkowskich i możliwość wpływania na ich wewnętrzny rynek (wbrew wspólnotowej polityce rolnej i handlowej).

Z kolei w wymiarze wewnętrznym, bezpośrednim efektem każdego ograniczenia importu do Rosji był wzrost dochodów rosyjskich producentów, zmiany dostawców na rosyjski rynek, a także wzrost roli rosyjskich służb (sanitarnych i fitosanitarnych czy ochrony konsumenta), co prowadziło do zwiększania ryzyka korupcyjnego.

Brak strategii w wykorzystywaniu przez Rosję embarga

W częstym stosowaniu przez Rosję embarga jako instrumentu polityki zagranicznej trudno dostrzec cel strategiczny. Bilateralne negocjacje, które można uznać za sukces rosyjski, nie przekładają się na długofalowe korzyści dla Rosji. Wśród zagranicznych partnerów rośnie bowiem nieufność do Moskwy i przekonanie o jej braku konstruktywności, co w dłuższej perspektywie skutkuje zacieśnianiem współpracy pokrzywdzonych przez nią krajów. W przypadku państw z obszaru WNP represyjna polityka handlowa nie tylko zraża do Rosji państwa, wobec których jest bezpośrednio wymierzona, ale również uświadamia innym partnerom potrzebę dywersyfikacji i ograniczania uzależnienia od tego kraju. Ponadto eksporterzy zaskakiwani rosyjskim embargiem, zmuszani są do poszukiwania nowych rynków zbytu, w perspektywie długoterminowej stają się bardziej konkurencyjni i mniej zainteresowani rynkiem rosyjskim.

Jednocześnie niechęć Moskwy do nakładania na siebie formalnych zobowiązań międzynarodowych (Rosja nadal pozostaje poza WTO czy Kartą Energetyczną, jest również faktycznie niechętna uregulowaniu relacji gospodarczych z UE w ramach nowej umowy bazowej) i stosowanie indywidualnych zasad współpracy *de facto* utrzymuje Rosję poza współczesnymi zasadami obowiązującymi w handlu międzynarodowym. Prowadzi też do utrwalania surowcowego charakteru rosyjskiej gospodarki.

Iwona Wiśniewska, współpraca Marcin Kaczmarek

Aneks

Wybrane przykłady instrumentów ochrony rynku stosowanych przez Rosję w ostatnich latach

Kraj, wobec którego zastosowano instrument	Rok	Czego dotyczył instrument?	Prawdopodobne cele zastosowania instrumentu*
Ukraina	2011	ograniczenie importu produkcji zwierzęcej	- próba zmuszenia Ukrainy do przystąpienia do Unii C
Białoruś	2009	zakaz importu produktów mlecznych	- represje za łamanie przez Mińsk uzgodnień dwustro przejęcia przez rosyjskich inwestorów udziałów w naj przedsiębiorstwach białoruskich
Finlandia	2007	zaporowe cła eksportowe na drewno	- uzyskanie lepszej pozycji przetargowej w negocjacja gazociągu Nord Stream w fińskiej wyłącznej strefie el
Gruzja	2006	zakaz importu wina, wszelkich produktów pochodzenia roślinnego oraz wód mineralnych	- retorsje polityczne za prowadzenie „antyrosyjskiej” p Zachodem w sferze politycznej, gospodarczej i bezpie - sankcje za blokowanie rosyjskiego członkostwa w W
Łotwa	2006	zakaz importu szprotek	- prewencyjny komunikat adresowany do nowych wła - kwestie wewnętrzne (wsparcie rosyjskich
Holandia	2007	zakaz importu produkcji roślinnej	- kwestie ekonomiczne (zmiany w strukturze dostaw się Rossielchoznadzoru – Federalnej Służby Sanitarn
Mołdawia	2005	zakaz importu mięsa, produktów roślinnych	- wymuszenie na Kiszyniowie porzucenia prób uregul
	2006	zakaz importu wina	- nadniestrzańskimi wbrew interesom Rosji
	2010	zakaz importu owoców i warzyw	- retorsje polityczne za zbliżanie Mołdawii z Zach politycznej
Polska	2005	zakaz importu mięsa i produkcji roślinnej	- komunikat adresowany do nowego rządu w Polsce o stanowisko Rosji wobec polskiej polityki zagranicznej demokracji na Białorusi i Ukrainie) oraz wyraz dezapr przez Polskę w sferze polityki energetycznej (m.in. sp transbałtyckiego i chęci dywersyfikacji dostaw gazu o - podważanie wiarygodności unijnego systemu k zwłaszcza w nowych państwach członkowskich (Ros Bułgarii i Rumuni)
USA	2002	mięso drobiowe	- chęć wynegocjowania lepszych warunków dost
	2010		- ochrona rodzimych producentów

*Za każdym razem (poza cłami na drewno) oficjalną przyczyną wprowadzenia zakazu były naruszenia norm sanitarnych i fitosanitarnych, zagrażających rosyjskim konsumentom.