

Rosja finalizuje negocjacje z WTO

Iwona Wiśniewska

Po osiemnastu latach od złożenia wniosku akcesyjnego Federacja Rosyjska stoi przed szansą przystąpienia do Światowej Organizacji Handlu (WTO). Oznaczałoby to objęcie jej prawnie wiążącymi normami regulującymi handel międzynarodowy, czym szczególnie zainteresowane są Unia Europejska i USA. 21 października komisarz UE ds. handlu Karel De Gucht poinformował o uzgodnieniu przez Moskwę i Brukselę ostatnich ekonomicznych kwestii spornych dotyczących warunków rosyjskiego członkostwa. Decyzja organizacji o poszerzeniu składu o Rosję mogłaby zapaść na Konferencji Ministerialnej WTO 15–17 grudnia, jednak aby mogło dojść do głosowania, niezbędna jest zgoda Gruzji. Tbilisi blokuje rosyjskie negocjacje, domagając się wprowadzenia własnej lub międzynarodowej kontroli celnej na abchaski i południowoosetyjski odcinek granicy rosyjsko-gruzińskiej. Dotychczasowe negocjacje między Moskwą a Tbilisi nie przyniosły efektów. Wydaje się, że rozwiązanie sporu zależeć będzie od sformułowania przez USA i UE oferty pod adresem Gruzji.

Negocjacje akcesyjne Rosji

Rosja stara się o członkostwo w WTO od 1993 roku. Negocjacje akcesyjne nabrały tempa dopiero w czasie prezydentury Władimira Putina. Przyspieszony został proces dostosowywania rosyjskiego prawa do wymogów WTO, udało się także zakończyć negocjacje dwustronne. Rozpoczęto również prace nad raportem końcowym dotyczącym zasad przystąpienia Rosji do WTO. Silnego wsparcia rosyjskim negocjacom udzielał Zachód. Od 2007 roku obserwowane było jednak usztywnienie rosyjskiego stanowiska negocjacyjnego i ograniczanie dostępu podmiotów zagranicznych do rynku Federacji Rosyjskiej wbrew przyjętym zobowiązaniom (m.in. wprowadzenie ceł eksportowych na drewno). Decyzja Moskwy z 2009 roku o utworzeniu unii celnej z Białorusią i Kazachstanem spowodowała wstrzymanie negocjacji z WTO na kilka miesięcy, a następnie konieczność wzajemnego dostosowania rosyjskich zobowiązań akcesyjnych i regulacji w ramach unii celnej.

Proces akcesyjny Rosji do WTO został przyspieszony w roku 2011. W październiku udało się wynegocjować ostatnie sporne kwestie dotyczące: zasad ochrony inwestycji (Rosji udało się zachować częściowe preferencje dla przemysłu motoryzacyjnego), standardów sanitarnych i fitosanitarnych (Rosja ma je wprowadzić w chwili akcesji; Moskwa zobowiązała się ponadto dostosować zasady obowiązujące w ramach unii celnej z Białorusią i Kazachstanem do przyjętych zobowiązań), wielkości i sposobów rozdziału kwot na eksport mięsa do Rosji, ceł eksportowych na rosyjskie drewno (Rosja zgodziła się je

zredukować). Unia Europejska zdołała również przekonać Rosję do redukcji opłat za przeloty samolotów nad Syberią (kwestia ta nie jest formalnie powiązana z członkostwem w WTO, dokument w tej sprawie Moskwa ma podpisać przed przystąpieniem do WTO).

Weto Gruzji jedyną przeszkodą na drodze Rosji do WTO

Obecnie jedyną przeszkodą na drodze do członkostwa Rosji w WTO jest stanowisko Gruzji. Tbilisi jako członek Grupy Roboczej WTO, skupiającej ponad 60 państw najbardziej zainteresowanych handlem z Rosją, w 2006 roku zawetowało oficjalne negocjacje akcesyjne Rosji. U podłoża tej decyzji leżało gwałtowne pogorszenie się relacji rosyjsko-gruzińskich (m.in. rosyjskie embargo na import gruzińskich win i wody mineralnej). W konsekwencji tego weta rosyjskie negocjacje akcesyjne toczyły się w trybie nieformalnym (nie odbywają się formalne posiedzenia grupy roboczej). Jednak do zakończenia prac nad raportem końcowym dotyczącym warunków członkostwa Rosji niezbędne jest zwołanie oficjalnego posiedzenia grupy roboczej, co wymaga zdjęcia gruzińskiego weta. Dopiero formalnie zaakceptowany dokument może trafić pod głosowanie (niezbędna jest większość 2/3 głosów) Konferencji Ministerialnej – najwyższego organu decyzyjnego WTO lub Rady Generalnej – stałego organu skupiającego ambasadorów wszystkich członków organizacji. Formalnie Rosja stanie się członkiem Światowej Organizacji Handlu dopiero po ratyfikowaniu przez nią protokołu akcesyjnego.

Gruzja oficjalnie uzależnia odblokowanie rozmów z Federacją Rosyjską od wprowadzenia międzynarodowych (wcześniej żądała gruzińskich) służb celnych na granicę między Rosją a separatystycznymi republikami na terytorium Gruzji: Osetią Południową i Abchazją (uznawanymi przez Federację Rosyjską za niepodległe państwa). Nie godzi się na to Rosja, która nie chce uznać gruzińskiej suwerenności nad tymi terytoriami. W zamian gotowa jest jedynie udostępnić dane dotyczące przepływu towarów na tych odcinkach oraz częściowo wycofać embargo na import gruzińskiego wina i wody mineralnej. Zdaniem Moskwy to Zachód, używając wpływów w Gruzji, powinien doprowadzić do zmiany stanowiska Tbilisi. W rozstrzygnięcie gruzińsko-rosyjskiego sporu zaangażowana jest w charakterze mediatora Szwajcaria, jednak również rozmowy trójstronne nie przyniosły rezultatów (na początku października fiaskiem zakończyła się kolejna tura). Poza unijnymi czy amerykańskimi apelami do Gruzji o rozwiązanie sporu z Rosją nie ma informacji o jakichkolwiek konkretnych działaniach Zachodu mających na celu skłonienie Tbilisi do wycofania weta. Gruzińskie władze mają świadomość wyjątkowej sytuacji politycznej, w jakiej znalazł się ich kraj, wątpliwe jest zatem, aby gotowe były pozbawić się tak ważnego argumentu, nie uzyskując niczego w zamian (np. rekompensat finansowych, obietnicy zagranicznych inwestycji w gruzińską gospodarkę). Dlatego też może się okazać, że Gruzja będzie konsekwentnie blokować głosowanie rosyjskiego członkostwa w WTO na grudniowej Konferencji Ministerialnej, co byłoby porażką Zachodu.

Konsekwencje akcesji Rosji do WTO

O ile dojdzie do finalizacji procesu akcesyjnego, przystąpienie Rosji do WTO będzie miało ważne konsekwencje dla rosyjskiej gospodarki i partnerów handlowych, choć ze względu na okresy przejściowe na niektóre z nich trzeba będzie czekać kilka lat. Członkostwo Światowej Organizacji Handlu ograniczy Rosji możliwość stosowania polityki protekcyjnej (szczególnie często stosowanej w ostatnich kilku latach), nałoży na nią konieczność stosowania bardziej przejrzystych norm i zasad obowiązujących w organizacji, a w przypadkach wątpliwych da możliwość odwołania się, zarówno Moskwie, jak i jej partnerom, do mechanizmu rozstrzygania sporów przewidzianego w ramach WTO. W konsekwencji tych zmian wzrosłaby rosyjska atrakcyjność inwestycyjna, zwiększyłaby się również konkurencyjność na rynku, co sprzyjałoby postulowanej przez władze modernizacji rosyjskiej gospodarki.

Członkostwo WTO otworzy ponadto przed Moskwą możliwość włączenia się w mechanizmy regulowania międzynarodowych stosunków gospodarczych, w tym współtworzenia zasad handlu międzynarodowego (Rosja jest obecnie jedynym dużym państwem pozostającym poza strukturami WTO). Zwiększyłoby to również jej szansę na członkostwo w Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i przybliżyłoby ją do zawarcia umowy o strefie wolnego handlu z UE (w obu przypadkach członkostwo WTO jest warunkiem wstępnym).

W procesie negocjacji Rosja zdołała dość dobrze zabezpieczyć własny rynek przez nagłym napływem zagranicznej konkurencji. Nie należy oczekiwać znacznego obniżenia rosyjskich stawek celnych, z jednej strony już obecnie obowiązujące są dość niskie, z drugiej zaś okresy przejściowe (np. na import części do samochodów czy cła eksportowe na drewno) pozwolą na płynne dostosowanie się rynku do nowych warunków. Ponadto normy WTO w ograniczonym stopniu regulują handel surowcami energetycznymi, które stanowią podstawę rosyjskiego eksportu. Zagrożeniem dla rosyjskich eksporterów i rolnictwa nie są wspólnotowe ograniczenia dotyczące wspierania ich przez państwo (wynegocjowane limity subsydiowania są nawet wyższe od obecnych). W przypadku sektora bankowego, ubezpieczeniowego czy telekomunikacyjnego wprowadzone zostały ograniczenia inwestowania dla podmiotów zagranicznych.