

Unia celna – polityczny projekt Rosji

Iwona Wiśniewska

5 lipca w Astanie prezydenci państw tworzących unię celną: Rosji Dmitrij Miedwiediew, Kazachstanu Nursułtan Nazarbajew i Białorusi Alaksandr Łukaszenka podpisali oświadczenie o wejściu w życie wspólnego Kodeksu Celnego. Formalnie oznacza to powstanie unii celnej (UC) między tymi państwami, jednak w rzeczywistości będzie to jedynie jej namiastka. Mimo swych ograniczeń UC może okazać się korzystna dla współpracy ekonomicznej tych państw. Negatywną konsekwencją powołania unii celnej jest jednak wydłużenie procesu akcesyjnego Rosji do Światowej Organizacji Handlu. Tryb wprowadzenia i charakter UC pokazuje, że dla Rosji ma ona przede wszystkim znaczenie polityczne i służy umocnieniu jej wpływów w regionie.

Unia celna Rosji, Kazachstanu i Białorusi

Inspirowana przez Rosję unia celna jest kolejną próbą integracyjną na obszarze b. ZSRR. Już w 1995 roku Rosja, Białoruś i Kazachstan podpisały pierwszy dokument o utworzeniu unii celnej, jednak ze względu na ogromne rozbieżności interesów między partnerami porozumienie było realizowane jedynie wybiórczo.

Zgodnie z nowo przyjętymi dokumentami, od lipca 2010 roku Rosja, Białoruś i Kazachstan formalnie utworzyły wspólną przestrzeń celną (zasady jej funkcjonowania są bardzo zbliżone do tych dotychczas obowiązujących na terytorium Rosji), na której obszarze większość wymiany towarowej podlegać ma zasadom wolnego handlu. Integrujące się kraje wprowadziły jednolitą (z wyjątkami) taryfę celną na import towarów oraz wspólny Kodeks Celny, który reguluje procedury stosowane przy imporcie i eksporcie towarów na obszarze UC. Strony przygotowują ponadto harmonizację standardów technicznych, sanitarnych i fitosanitarnych (standardy te najprawdopodobniej będą zgodne z obowiązującymi w Unii Europejskiej, w czerwcu br. Rosja bowiem zharmonizowała swoje standardy z unijnymi).

Powołana przez Rosję, Kazachstan i Białoruś unia celna ma jednak bardzo wiele ograniczeń. Ze wspólnej taryfy celnej wyłączono ponad 400 wrażliwych dla stron towarów, w tym tak kluczowe jak samochody osobowe (Kazachstan i Białoruś utrzymują cła niższe od rosyjskich). Ze względu na te różnice na wewnętrznych granicach zostanie zachowana kontrola celna towarów wwożonych z państw trzecich. Ponadto strony nie przyjęły wielu szczegółowych aktów prawnych regulujących ich politykę celną. Istotnym wyłączeniem spod reżimu wolnego handlu w ramach unii celnej są cła eksportowe na część (nie przeznaczoną na potrzeby wewnętrzne) rosyjskiej ropy i produktów naftowych dostarczanych na Białoruś. Należy się spodziewać, że w handlu wewnętrznym w UC nadal

obowiązywać będą również inne bariery, głównie środki pozataryfowe (m.in. kwoty czy subwencje).

Zniesienie utrzymanych ograniczeń w funkcjonowaniu unii celnej ma nastąpić, zgodnie z rosyjskimi deklaracjami, do 1 stycznia 2012 roku, tj. od chwili utworzenia wspólnej przestrzeni gospodarczej na obszarze tych trzech państw. Zważywszy na utrzymujące się różnice interesów między partnerami, wydaje się to jednak mało prawdopodobne.

Motywacje powołania unii celnej

Deklarowanym celem utworzenia UC jest chęć wzmocnienia więzi gospodarczych między tworzącymi ją państwami. Przez ostatnie 20 lat relacje gospodarcze Rosji z krajami b. ZSRR rozluźniały się. W latach 2000–2008 udział eksportu Kazachstanu i Białorusi do Rosji w całkowitym eksporcie tych państw zmniejszył się odpowiednio o 11 punktów procentowych (do 9%) i 18 punktów procentowych (do 32%). Wymiana towarowa między Białorusią a Kazachstanem jest natomiast znikoma.

Ograniczony wymiar unii celnej (podyktowany przede wszystkim rosyjskimi interesami) oraz dotychczasowe doświadczenia integracji gospodarczej w regionie (m.in. nieszanowanie zawartych porozumień) wskazują na głównie polityczne motywy lobbowanego przez Moskwę porozumienia. Biorąc pod uwagę niezmienną rosyjskich interesów, związanych m.in. z ochroną własnego rynku przed towarami z Białorusi i Kazachstanu, można spodziewać się problemów z realizacją reguł UC. Rosja wymuszając na Kazachstanie i Białorusi zgodę na powołanie unii celnej (w przypadku Mińska posunęła się nawet do ograniczeń w dostawach gazu), chciała zatem zademonstrować swoją dominującą rolę w regionie oraz swą atrakcyjność (*soft power*) nie tylko w sferze politycznej i bezpieczeństwa, ale również kwestiach gospodarczych.

Chcąc zachować choćby częściowe preferencje w relacjach gospodarczych i energetycznych z Rosją, Mińsk musiał zgodzić się na utworzenie UC na warunkach rosyjskich. Przystąpienie Kazachstanu do unii celnej można określić natomiast jako polityczny gest Astany wobec Rosji (co jest szczególnie ważne w kontekście obecnej niestabilnej sytuacji w Kirgistanie).

Konsekwencje wprowadzenia unii celnej

Utworzenie UC będzie miało zarówno konsekwencje ekonomiczne, jak i polityczne. Dalsze ograniczanie barier w handlu wewnętrznym między tymi państwami i ujednolicanie zasad polityki celnej może wpłynąć na wzrost wymiany handlowej w regionie. Jednocześnie utrzymujące się silne różnice w innych sferach życia gospodarczego (np. zasadach prowadzenia biznesu, podatkach) mogą skłaniać biznes do przenoszenia produkcji do krajów o bardziej liberalnych zasadach (np. do Kazachstanu). Tendencje te stanowiłyby poważne zagrożenie zwłaszcza dla rosyjskiej gospodarki. Należy więc spodziewać się po stronie rosyjskiej dalszego odwoływania się do polityki protekcyjnej, nawet wbrew treści przyjętego porozumienia. Podobnych działań należy się spodziewać po Białorusi i Kazachstanie.

Konsekwencją unii celnej jest opóźnienie rosyjskiego członkostwa w Światowej Organizacji Handlu. Rosja spośród trzech państw UC jest najbardziej zaawansowana w negocjacjach z WTO, zaś projekt UC posłużył jej jako pretekst do odroczenia negocjacji akcesyjnych (od czerwca 2009 do września 2010 negocjacje były wstrzymane). W konsekwencji koncentracja Rosji na integracji regionalnej kosztem jej relacji z WTO i Unią Europejską podważyła jej wizerunek na Zachodzie jako poważnego i odpowiedzialnego partnera negocjacyjnego. Z drugiej strony przeforsowanie przez Rosję wspólnego Kodeksu Celnego (mimo iż nadal brakuje aktów wykonawczych do niego) dla trzech państw można rozpatrywać jako polityczny sukces Moskwy. Funkcjonująca unia celna oznaczać może ograniczenie możliwości Białorusi i Kazachstanu do samodzielnego włączania się w alternatywne struktury integracyjne (z UE bądź z Chinami), co stanowi jeden z głównych celów polityki Rosji.

współpraca Kamil Kłysiński