



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 25 (365) • 12 kwietnia 2006 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,
Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częścik

Główne problemy akcesji Federacji Rosyjskiej do Światowej Organizacji Handlu

Artur Gradziuk

Starania Rosji o przyjęcie do WTO trwają od 1993 r. Do tej pory podpisane zostały porozumienia w sprawie warunków członkostwa z niemal ze wszystkimi państwami prowadzącymi negocjacje, a także z UE. Najtrudniejszą przeszkodą w uzyskaniu przez Rosję członkostwa w WTO jest brak porozumienia z USA. Głównymi problemami w negocjacjach są: obniżenie cel, zwłaszcza na rynku samochodowym i lotniczym, ceny nośników energii, otwarcie rynku usług, w tym bankowych i ubezpieczeniowych oraz ochrona własności intelektualnej. Opóźnienie porozumienia z USA może sprawić, że wcześniej niż Rosja do WTO zostanie przyjęta Ukraina.

Federacja Rosyjska złożyła wniosek o przyjęcie do GATT (od 1 stycznia 1995 r. – WTO) w 1993 r. W tym samym roku powołana została Grupa Robocza (*Working Party*), która bada wniosek oraz wszystkie aspekty handlu i polityki gospodarczej Rosji objętych systemem porozumień WTO. Chęć uczestnictwa w niej wyraziło ponad 60 członków WTO, z którymi prowadzone były negocjacje dwustronne. Z większością tych państw Rosja zakończyła już rokowania. Najważniejszym osiągnięciem jest porozumienie z UE zawarte w maju 2004 r. Wciąż prowadzone są negocjacje z najtrudniejszym partnerem – Stanami Zjednoczonymi.

Proces transformacji rosyjskiej gospodarki nie został jeszcze zakończony. Wiele sektorów nie działa jeszcze na zasadach wolnego rynku, istnieją monopole, a prawo regulujące działalność gospodarczą daleko do standardów wymaganych od członków WTO. Ponadto rynki niektórych towarów są chronione przed konkurencją zewnętrzną licznymi ograniczeniami, bardziej restrykcyjnymi niż obowiązujące w handlu między członkami WTO. Dlatego też można było oczekiwać trudnych negocjacji, w których członkowie WTO będą wymagali od Rosji daleko idącej liberalizacji reżimu handlowego i inwestycyjnego, zmniejszenia roli państwa w gospodarce oraz dostosowania prawa do porozumień WTO. Trudnych również dlatego, że w sprawie przystąpienia do WTO nie są jednomyślni rosyjscy politycy, wyrażający postulaty różnych grup przemysłowych obawiających się o swoje interesy po otwarciu rosyjskiego rynku.

Głównymi problemami w trakcie negocjacji są: redukcja cel, podwójne ceny na nośniki energii, subsydia rolne, dostęp do rynku usług oraz ochrona własności intelektualnej.

Redukcja cel. W latach dziewięćdziesiątych Rosja znacznie obniżyła stawki celne, lecz system cel miał skomplikowaną strukturę. Obejmował: cła *ad valorem*, kwoty importowe, cła specjalne, różnorodne wymagania licencyjne, restrykcje jakościowe oraz cła eksportowe w handlu ropą i gazem. W 2001 r. system ten został uproszczony przez wprowadzenie stawek 5-, 10-, 15- i 20- procent. Największe problemy stwarza redukcja cel na rynku samochodowym i w sektorze lotniczym. Przedstawiciele obu przemysłów lobbowali na rzecz ochrony krajowego rynku, opowiadając się za utrzymaniem wysokich cel i wydłużeniem okresu przejściowego na liberalizację dostępu do rosyjskiego rynku. Ich postulaty znalazły odzwierciedlenie w porozumieniu zawartym z UE, na mocy którego cło na nowe samochody będzie zredukowane z 25% na 15% w okresie 7 lat, a na samoloty z 20% do 12-15%.

Ceny nośników energii. Jedną z najtrudniejszych kwestii negocjacyjnych są podwójne ceny na nośniki energii: inne w eksporcie gazu i ropy, inne na rynku wewnętrznym. Niskie ceny dla rosyjskich odbiorców przemysłowych dają im dużą przewagę komparatywną nad przedsiębiorstwami zagranicznymi i powodują nieuczciwą konkurencję. Rosja usprawiedliwia różnicę w cenach wewnętrznych i eksportowych: niskie ceny wewnętrzne odzwierciedlają przewagę konkurencyjną wynikającą z posiadanych zasobów surowcowych, Rosja zużywa trzy razy więcej energii *per capita* niż kraje OECD, 80% ceny u odbiorców europejskich stanowią koszty transportu, podwyższenie cen spowoduje bankructwo 65% przedsiębiorstw, ceny nośników energii są poza kompetencją WTO. Kwestię podwójnych cen na nośniki energii udało się uzgodnić z najbardziej zainteresowaną stroną – UE. Na mocy zawartego porozumienia, Rosja zgodziła się podnieść ceny gazu z 27–28 dol. za 1000 m³ do 37–42 dol. w 2006 r. i 49–57 dol. w 2010 r. Jednak wciąż prowadzone są na ten temat negocjacje ze Stanami Zjednoczonymi, które mają zastrzeżenia do poziomu cen gazu w Rosji. Uznają je za nieuzasadnione subsydia i liczą na wynegocjowanie ich podniesienia do poziomu znacznie bardziej zbliżonego do cen światowych niż poziom uzgodniony z UE.

Subsydia rolne. Problemy w negocjacjach w sprawie wsparcia dla rolnictwa wynikają ze stanowiska Rosji, która uważa, że jako okres referencyjny – stanowiący podstawę obniżania poziomu subsydiów – powinny być uwzględnione lata 1991–1993, czyli początek istnienia Federacji Rosyjskiej, kiedy to poziom subsydiów rolnych był jeszcze wysoki, a nie ostatnie lata, kiedy poziom ten był kilkakrotnie niższy (w 2004 r. – 3–3,5 mld dol.). Gdyby przyjąć proponowany przez Rosję okres referencyjny, subsydia zostałyby obniżone (w rzeczywistości podniesione) do ok. 10 mld dol. Największym oponentem Rosji w tej kwestii jest Grupa Cairns (18 państw-eksporterów produktów rolnych), która chce obniżenia subsydiów rolnych do poziomu 1,5–2 mld dol. Do uzgodnienia jest również klasyfikacja wsparcia rolnego według kryteriów WTO, niezwykle trudna ze względu na duży udział państwa w produkcji rolnej.

Dostęp do rynku usług. Stanowisko Rosji w tej dziedzinie jest kształtowane pod wpływem silnego lobby sektora usług, które odwołując się do argumentu wciąż małej dojrzałości rosyjskich przedsiębiorstw uważa, że niezbędne jest odpowiednie wydłużenie okresu przejściowego przed pełnym otwarciem rynku na działalność zagranicznych konkurentów. Głównymi przeszkodami są ograniczenia jeżeli chodzi o otwieranie filii zagranicznych banków, udział kapitałowy w rosyjskich bankach (do 12%) i firmach ubezpieczeniowych (do 25%) oraz restrykcje wobec inwestycji zagranicznych na rynku usług telekomunikacyjnych i transportowych. W porozumieniu z maja 2004 r. UE uzyskała pewne koncesje, dzięki którym m.in. europejskie firmy mogą działać na rosyjskim rynku ubezpieczeniowym. Rosja zobowiązała się do podniesienia udziału zagranicznego w rosyjskich bankach do 50% oraz całkowitego otwarcia 40 podsektorów sektora usług. Jednak w negocjacjach z USA otwarcie rynku usług – obok ochrony własności intelektualnej – pozostaje największą kwestią sporną.

Ochrona własności intelektualnej. Wprawdzie w Rosji przyjęto odpowiednie regulacje prawne w sprawie ochrony własności intelektualnej, lecz główny problem tkwi w ich egzekucji. Według dorocznego raportu przygotowanego dla Kongresu USA, w Rosji 66% sprzedawanych nagrań muzycznych, 80% filmów, 87% oprogramowania biznesowego i 71% oprogramowania rozrywkowego stanowią produkty pirackie. Na masową skalę sprzedawane są odzież, obuwie i leki z podrobionymi znakami towarowymi. Ponadto zastrzeżenia budzą regulacje dopuszczające odsprzedaż – a nie zniszczenie – sprzętu do produkcji pirackich płyt skonfiskowanych przez policję. Rosja przed przystąpieniem do WTO będzie musiała wykazać znacznie skuteczniejsze wdrażanie prawa ochrony własności intelektualnej.

Negocjacje z USA okazały się trudniejsze niż oczekiwano. Ostatnie spotkanie negocjatorów obu stron 19-23 marca br. w Genewie nie przyniosło postępu. Co więcej, przedstawiciele rosyjskiego rządu zaczęli wysuwać zarzuty wobec USA o blokowanie przystąpienia Rosji do WTO. Obecny stan jest politycznie szczególnie dotkliwy dla Rosji, jeśli weźmie się pod uwagę zakończenie w marcu br. negocjacji z USA przez Ukrainę. Dla Stanów Zjednoczonych negocjacje z Rosją nie mają wymiaru politycznego, lecz są determinowane wymiernymi interesami gospodarczymi. Członkostwo Rosji w WTO oznacza duże korzyści dla amerykańskich przedsiębiorstw i dlatego USA liczą na znacznie większą liberalizację rosyjskiego reżimu handlowego i inwestycyjnego niż wynegocjowana przez UE. Ich głównym celem jest przede wszystkim bezcłowy import samolotów do FR, skuteczna ochrona własności intelektualnej oraz możliwość działalności banków i firm ubezpieczeniowych na rynku rosyjskim. Brak ustępstw Rosji w tych kwestiach może spowodować wydłużenie procesu akcesji i politycznie trudne do zaakceptowania wcześniejsze przystąpienie Ukrainy do WTO.