

Jakub Kraciuk

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

AKCESJA ROSJI DO WTO I JEJ WPLYW NA POLSKO-ROSYJSKI HANDEL ROLNY

RUSSIA'S ACCESSION TO THE WTO AND ITS IMPACT ON POLISH-RUSSIAN AGRICULTURAL TRADE

Słowa kluczowe: handel rolny, WTO, Rosja, Polska

Key words: agricultural trade, WTO, Rosja, Polska

Abstrakt. Celem badań było określenie zmian zachodzących w handlu artykułami rolno-spożywczymi pomiędzy Polską i Rosją w aspekcie przystąpienia Rosji do Światowej Organizacji Handlu. Przyjęto założenie, że obecność Rosji w WTO przyniesie korzyści polskim eksporterom produktów rolno-spożywczych. Rosja jako członek WTO nie będzie mogła prowadzić względem Polski takiej samej jak do tej pory zagranicznej polityki handlowej, wykorzystując normy sanitarne i fitosanitarne, jako bariery eksportu produktów rolno-spożywczych z Polski. Analiza wykazała, że jako członek WTO Rosja może nadal wchodzić w spory handlowe z Polską, a rozstrzyganie tych sporów przez WTO może być długotrwałe. W przypadku stosowania przez Rosję nieuzasadnionych działań w stosunku do Polski interwencja WTO nie musi być skuteczna i korzystna dla naszego kraju.

Wstęp

W 2012 r. Rosja po długoletnich negocjacjach stała się pełnoprawnym członkiem Światowej Organizacji Handlu (WTO). Polska wspierała starania Rosji o uzyskanie członkostwa w tej organizacji oczekując, że jako członek WTO Rosja będzie bardziej przewidywalnym partnerem handlowym. Celem badań było określenie zmian w handlu artykułami rolno-spożywczymi pomiędzy Polską i Rosją, a także ukazanie przewidywanych skutków akcesji Rosji do WTO w aspekcie wprowadzania przez Federację Rosyjską barier na import z Polski artykułów rolnych.

Material i metodyka badań

WTO 16 grudnia 2011 r. przyjęła w swoje szeregi Federację Rosyjską (FR), która po zakończeniu procedury ratyfikacyjnej i formalnym przystąpieniu do niej stała się 154 członkiem tej organizacji [Żdanowa 2012]. Komisja Europejska spodziewa się, że akcesja Rosji do WTO zapewni inwestorom z Europy przewidywalność warunków biznesowych. Rosja jest też atrakcyjnym rynkiem zbytu dla polskich produktów rolno-spożywczych. W celu oceny zmian w handlu z Rosją, ze szczególnym uwzględnieniem handlu artykułami rolno-spożywczymi, wykorzystano dane Głównego Urzędu Statystycznego. Analizując reguły WTO, przyjęte przez Rosję ukazano przewidywane korzyści, jakie może przynieść obecność Rosji w WTO dla polskich eksporterów produktów rolno-spożywczych.

Handel produktami rolno-spożywczymi między Polską a Rosją

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej (UE) wiązało się z przekazaniem dotychczasowych narodowych uprawnień w zakresie zewnętrznych stosunków handlowych instytucjom unijnym. Polska została objęta wspólną polityką, będącą domeną Wspólnoty. Nie jest to równoznaczne z całkowitym pozbawianiem Polski wpływu na politykę handlową w stosunku do krajów trzecich, jednak zmianie uległy metody i instrumenty tej polityki [Matysik-Pejas i in. 2010]. Od momentu wstąpienia Polski do UE polsko-rosyjska współpraca gospodarcza jest regulowana przez rosyjski-

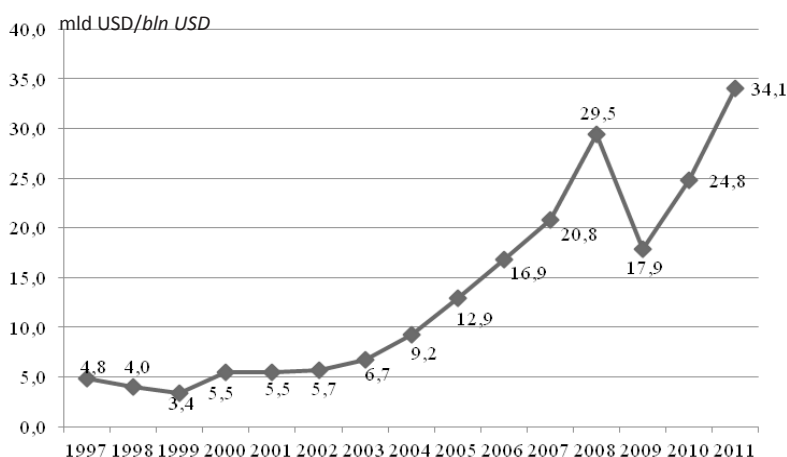
sko-unijne Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy (PCA), obowiązujące od 1997 r. oraz protokół z 2004 r. podpisany przed rozszerzeniem UE o nowych 10 członków [Kirsch, Edgel 2011]. Dodatkowo w listopadzie 2004 r. Polska i Rosja podpisały umowę gospodarczą wskazującą na obustronne dążenie do budowania partnerstwa gospodarczego po przystąpieniu Polski do UE. Ten ostatni dokument stanowi podstawę prawną funkcjonowania polsko-rosyjskiej Międzyrządowej Komisji ds. Współpracy Gospodarczej, mającej na celu analizowanie bieżących problemów we współpracy dwustronnej. W 2005 r. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP) i Ministerstwo Rozwoju Gospodarczego i Handlu FR podpisały memorandum o współpracy w dziedzinie małej i średniej przedsiębiorczości. Ponadto, w stosunkach z Rosją Polskę obowiązują umowy międzyrządowe. Chodzi m.in. o umowę między rządami Polski i Rosji w sprawie unikania podwójnego opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i majątku, a także umowy regulujące współpracę w dziedzinie energetyki, transportu, infrastruktury granicznej, turystyki i kontaktów międzyregionalnych [Przewodnik eksportera... 2012].

Rosja, uwzględniając dane za 2011 r., jest drugim co do wielkości polskim partnerem handlowym w imporcie oraz szóstym w eksporcie. Polska zajmuje także dość wysoką pozycję w rosyjskiej wymianie handlowej z zagranicą – jest dla Rosji piątym partnerem handlowym spośród krajów UE oraz czwartym unijnym eksporterem. Z Rosji sprowadza się do Polski głównie surowce, wyroby przemysłu chemicznego, metalurgicznego oraz drewno i wyroby z drewna [Przewodnik eksportera... 2012].

Z kolei Polska eksportuje do Rosji m.in. maszyny i urządzenia, pojazdy samochodowe, artykuły rolno-spożywcze, tworzywa sztuczne, wyroby chemiczne [Przewodnik eksportera... 2012]. Od 1999 do 2008 r. można było obserwować wzrostową tendencję polsko-rosyjskiej wymiany handlowej (rys.1).

Obroty handlowe między obydwojma krajami spadły jednak w 2009 r. na skutek światowego kryzysu gospodarczego, spadku handlu międzynarodowego, recesji gospodarczej w Rosji, dewaluacji rubla, spadku dochodów realnych Rosjan oraz stosowanie przez Rosję wyższych cef. W kolejnych latach nastąpił ponowny wzrost wymiany handlowej. W 2011 r. obroty handlowe między Polską a Rosją wyniosły 34,1 mld USD, w tym eksport z Polski 8,54 mld, ma import 25,53 mld USD [Rocznik statystyczny... 2012].

Wymiana handlowa w zakresie artykułów rolno-spożywczych pomiędzy Polską a Rosją jest elementem składowym ogólnych obrotów handlu zagranicznego. W 2011 r. udział handlu artykułami rolno-spożywczymi w polskim handlu zagranicznym z Rosją wyniósł 3,5%, przy czym w eksporcie ten udział wyniósł ponad 13%, a w imporcie tylko 0,3% (tab. 1).



Rysunek 1. Obroty handlowe Polski z Rosją w latach 1997-2011

Figure 1. Polish trade flows with Russia in 1997-2011

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS [Rocznik statystyczny... 1998-2012]

Source: own study based on CSO data

Tabela 1. Polsko-rosyjska wymiana handlowa w latach 1997-2011

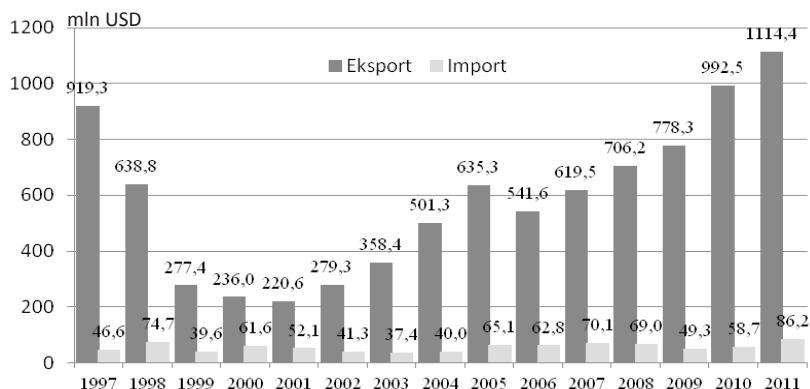
Table 1. Polish-Russian trade in the years 1997-2011

Rok/ Year	Eksport do Rosji/Export to Russia	Import z Rosji/ Import from Russia	Saldo wymiany/ Balance of change	Udział towarów rolno-spożywczych/ Share of agri-food products	
				w eksporcie do Rosji/ in export to Russia	w imporcie z Rosji/ in import from Russia
				mln USD	
1997	2 155	2 685	-531	42,7	1,7
1998	1 597	2 372	-775	40,0	3,1
1999	710	2 676	-1 966	39,1	1,5
2000	862	4 619	-3 757	27,4	1,3
2001	1 059	4 423	-3 364	20,8	1,2
2002	1 329	4 396	-3 067	21,0	0,9
2003	1 500	5 236	-3 736	23,9	0,7
2004	2 843	6 391	-3 548	17,6	0,6
2005	3 907	8 986	-5 079	16,3	0,7
2006	4 711	12 145	-7 434	11,5	0,5
2007	6 432	14 353	-7 921	9,6	0,5
2008	8 917	20 545	-11 628	7,9	0,3
2009	5 015	12 834	-7 819	15,5	0,4
2010	6 618	18 206	-11 488	15,0	0,3
2011	8 539	25 531	-16 992	13,1	0,3

Źródło: jak na rys. 1

Source: see fig. 1

W latach 1993-1997 miał miejsce dynamiczny wzrost polskiego eksportu towarów rolno-spożywczych na rynek rosyjski. Jednak w następstwie kryzysu gospodarki rosyjskiej w 1998 r. polski eksport towarów rolno-spożywczych do tego kraju w 1999 r. spadł do 277,4 mln USD [Misala 2008]. Kolejne dwa lata były jeszcze gorsze, jednak saldo wymiany handlowej pozostało dodatnie. W 2001 r. eksport osiągnął wartość 220,6 mln USD, co stanowiło zaledwie około 24% poziomu sprzed kryzysu. Wpłynęło to niekorzystnie na pozycję polskich eksporterów na rynku rosyjskim. Dopiero 2002 r. przyniósł trend wzrostowy, który kontynuowany był aż do 2005 r.



Rysunek 2. Polsko-rosyjska wymiana handlowa w zakresie artykułów rolno-spożywczych w latach 1997-2011

Figure 2. Polish-Russian trade in agri-food products between 1997 and 2011

Źródło: jak na rys. 1

Source: see fig. 1

Mimo to, poziomu eksportu artykułów rolno-spożywczych z okresu przed kryzysem nie udało się przekroczyć. Kolejne niewielkie załamanie w eksporcie artykułów rolno-spożywczych miało miejsce w 2006 r., jednak już w 2008 r. wartość eksportu osiągnęła poziom 706,2 mln USD [Matysik i in. 2010]. W kolejnych trzech latach nastąpił szybki wzrost eksportu, którego wartość w 2011 r. wyniosła 1,1 mld USD. Mimo tak dużego wzrostu eksportu artykułów rolno-spożywczych w analizowanych piętnastu latach ich udział w całości eksportu do Rosji zdecydowanie się zmniejszył, z prawie 43% w 1997 r. do ponad 13% w 2011 r. Po stronie importu produkty rolno-spożywcze odgrywają znikomą rolę. Przeciętny udział tej grupy towarowej w strukturze polskiego importu z Rosji ukształtował się na poziomie 0,9% w latach 1997-2011 [Notatka informacyjna... 2012].

Przewidywane zmiany w polsko-rosyjskim handlu zagranicznym produktami rolno- spożywczymi w aspekcie akcesji Rosji do WTO

Rosja to ogromny rynek zbytu i nie jest on jeszcze tak zagospodarowany, jak rynki UE czy USA. Przystąpienie Rosji do WTO stwarza duże szanse dla zagranicznych firm, a przede wszystkim dla zagranicznych eksporterów. Komisja Europejska wyliczyła, iż na obniżeniu stawek celnych eksporterzy unijni zaoszczędzą około 2,5 mld euro rocznie.

Obecność Rosji w WTO ma również wpływ na handel rolny. Rosyjskie cła importowe na żywność powinny spaść z 19,8 do 14,9%. Na rośliny oleiste, takie jak rzepak i słonecznik zredukowano cła importowe z 20 do 5%, natomiast na soję z 20 do 0%. Cła importowe na margarynę zmniejszono z 20 do 15%, natomiast na oleje tropikalne zredukowano z 5 do 3%. Zmniejszeniu ulegną także cła na przetwory mleczne. Stawki na mleko skondensowane spadną z 25 do 20%, natomiast na mleko w proszku z 20 do 15%. W przypadku masła utrzymają się na poziomie 15, ale będą wynosić nie mniej niż 0,29 euro/kg względem 0,40 euro/kg obecnie [Rosja 156... 2012].

Rosja zagwarantowała sobie w 2012 r. utrzymanie subwencji dla rolnictwa o wartości 9 mld USD, przy czym do 2018 r. mają być one zredukowana do 4,5 mld USD.

Reguły WTO, które Rosja zobowiązała się przyjąć obejmują m.in. zakaz podnoszenia ceł ponad uzgodniony poziom oraz zakaz oferowania eksporterom z różnych państw niejednakowych warunków dostępu do krajowego rynku zbytu. Reguły te zakazują również stosowania nieuzasadnionych wymogów sanitarnych i fitosanitarnych oraz standardów dotyczących bezpieczeństwa produktów, a także precyzują zasady korzystania ze środków ochrony rynku, np. ceł antydumpingowych.

W przypadku wykorzystywania przez Rosję przepisów sanitarnych lub fitosanitarnych jako bariery dla importu produktów rolno-spożywczych można postawić pytanie, do jakiego stopnia obecność Rosji w WTO zabezpieczy Polskę przed takimi działaniami. Trzy główne czynniki, które decydują o korzyściach wynikających z członkostwa Rosji w WTO i korzystnego dla Polski rozstrzygnięcia sporów handlowych z Rosją to: zakres wpływu Polski na politykę handlową UE, przewlekłość postępowania w WTO oraz zdolność UE do znalezienia odpowiednich środków nacisku na Rosję. Ponieważ polityka handlowa państw UE prowadzona jest na szczeblu europejskim, wpływ Polski na Brukselę staje się bardzo ważny. Będzie on zależał m.in. od stworzenia w Brukseli lobby przychylnego Polsce, mechanizmów szybkiego podnoszenia kwestii istotnych dla Polski przez instytucje europejskie (Komisję Europejską, Radę Ministrów oraz Parlament Europejski) oraz różne organizacje pozarządowe i lobbujące sprzyjające Polsce [Czy przystąpienie... 2007].

Kraje dotknięte naruszeniem zasad WTO, w tym Polska, mogą wytoczyć proces przed powołanym w ramach WTO Ciałem ds. Rozwiązywania Sporów. Niestety, takie procesy mają zasadnicze wady: trwają długo i mogą być mało skuteczne. Teoretycznie taki proces nie powinien trwać dłużej niż 9 lub 12 miesięcy (w zależności od tego, czy przegrany się odwoła), w praktyce jednak terminy te nie są dotrzymane. W przypadku sporów o artykuły rolne, które teoretycznie powinny być rozpatrywane w trybie przyspieszonym, na każdym szczeblu postępowania proces trwa średnio 14 miesięcy. Szczególnie kontrowersyjne sprawy trwają dłużej. Drugim problemem z rozstrzygnięciem sporów w ramach WTO jest brak skutecznej egzekucji. Wygrana przed WTO niekoniecznie musi doprowadzić do usunięcia niezgodnych przepisów. Gdy Ciało ds. Rozstrzygnięcia Sporów orzeka o naruszeniu przez dane państwo zasad WTO, poleca przegranemu zmienić

ustawodawstwo w wyznaczonym terminie, który nie powinien przekroczyć 15 miesięcy. Jednak sam termin również może być przedmiotem dalszych sporów i w praktyce, w sporach dotyczących artykułów rolno-spożywczych między zażądaniem konsultacji a terminem na wykonanie niekorzystnego orzeczenia mijają średnio prawie 3 lata. Przegrany powinien w wyznaczonym terminie usunąć nieprawidłowości, może jednak nic nie zrobić albo wybrać opcję pośrednią - wprowadzić drobne zmiany, nie usuwając głównych problemów określonych w orzeczeniu i zwlekać na czas.

Podsumowanie

Obecność Rosji w WTO stanowi pewną szansę dla polskich eksporterów, a przede wszystkim eksporterów produktów rolno-spożywczych, którzy ponosili największe straty na skutek wprowadzenia przez Rosję embarga na import tych produktów. Polscy eksporterzy mogą wytoczyć Rosji proces przed WTO, jeśli uznają, że działania Rosji są niezgodne z regułami tej organizacji. Jednak, jak pokazują przykłady sporów pomiędzy innymi członkami WTO, nie można się spodziewać, że wygrana Polski w sporze z Rosją spowoduje wycofanie się jej z sankcji nakładanych na polskich eksporterów. Można się również obawiać, że w polsko-rosyjskich stosunkach handlowych kwestie polityczne nadal będą odgrywać dużą rolę.

Literatura

- Czy przystąpienie Rosji do WTO pomoże handlowym stosunkom polsko-rosyjskim.* 2007: <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Czy-przystapienie-Rosji-do-WTO-pomoze-handlowym-stosunkom-polsko-rosyjskim-1587415.html>, dostęp 23.04.2013.
- Kirsch I., Edgel A. 2011: *Federacja rosyjska*, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_6.4.2.pdf, dostęp 27.04.2013.
- Matysik-Pejas R., Szafrńska M. Potocka A. 2010: *Stan i uwarunkowania wymiany handlowej Polski z Rosją w zakresie produktów rolno-spożywczych*, *Problemy Rolnictwa Światowego*, t. 10(25), z. 2.
- Misala J. 2008: *Tendencja rozwojowe i perspektywy współpracy gospodarczej Polski z Rosją*, Instytut Gospodarki Światowej, Warszawa.
- Notatka informacyjna o Federacji Rosyjskiej i polsko-rosyjskiej współpracy gospodarczej.* 2012: <http://www.mg.gov.pl/Wspolpraca+z+zagranica/Wspolpraca+gospodarcza+Polski+z+krajami+wschodnimi+i+pozaeuropejskimi/Rosja.htm>.
- Przewodnik eksportera po rynku Federacji Rosyjskiej*, 2012; www.ict-cluster.wroc.pl/.../Przewodnik_eksportera_02%202012.doc, dostęp 04.05.2013.
- Rocznik statystyczny handlu zagranicznego.* 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012: GUS, Warszawa.
- Rosja 156. członkiem WTO*, 2012: <http://www.wrp.pl/rosja-156-cz%C5%82onkiem-wto>.
- Żdanowa A. 2012: *Wstąpienie Rosji do WTO: korzyści i perspektywy*, http://polish.ruvr.ru/2012_12_10/Wstapienie-Rosji-do-WTO-korzysci-i-perspektywy/, dostęp 04.05.2013.

Summary

The objective was to show the changes in agri-food articles trade between Poland and Russia in the aspect of Russia's accession to the World Trade Organization. Assume that the presence of Russia in the WTO will benefit the Polish exporters of agri-food products. Becoming a member of WTO, Russia will not be able to carry out such a foreign trade policy to Polish, as it did up till now using the standard sanitary and phytosanitary measures as barriers to entry agri-food products with the Polish on your market. Analysis showed that as a member of the WTO, Russia may still enter in commercial disputes with Poland and the settlement of these disputes by the WTO may be long-lasting. In case of unjustified Russia actions to Polish the WTO intervention there might not be effective and useful for our country.

Adres do korespondencji
dr hab. Jakub Kraciuk

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
Wydział Nauk Ekonomicznych, Katedra Ekonomiki Rolnictwa i MSG
ul. Nowoursynowska 166, 02-787 Warszawa
tel. (22) 593 40 03, e-mail: jakub_kraciuk@sggw