



BIULETYN

Nr 103 (711) • 8 lipca 2010 • © PISM

Redakcja: Jacek Foks (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter,
Leszek Jesień, Łukasz Kulesa, Marek Madej, Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

Unia celna Rosji, Białorusi i Kazachstanu

Anna Maria Dyner

Unia celna Rosji, Białorusi oraz Kazachstanu istniejąca od lipca br. może się okazać pozytywnym bodźcem do rozwoju gospodarek uczestników, choć zarazem wzmocni rosyjskie wpływy w dwóch pozostałych państwach. Rosja uzyskała dzięki niej kolejne instrumenty oddziaływania gospodarczego na sąsiadów. Może je zastosować już podczas zbliżającej się kampanii prezydenckiej na Białorusi.

Choć kodeks celny tworzący unię celną Rosji, Kazachstanu i Białorusi został podpisany przez prezydentów Dmitrija Miedwiediewa, Nursułtana Nazarbajewa i Aleksandra Łukaszenkę jeszcze 27 listopada 2009 r., proces jego ratyfikacji trwał ponad pół roku i towarzyszyły mu spory między wszystkimi państwami sygnatariuszami. Było to spowodowane głównie różnicami w podejściu do wysokości opłat celnych za towary szczególnie istotne dla poszczególnych gospodarek. Po długotrwałych negocjacjach tekst kodeksu został przyjęty 21 maja 2010 r. przez rosyjską Dumę, 10 czerwca przez parlament Kazachstanu, a 30 czerwca na tajnym posiedzeniu w ostatnim dniu sesji przez parlament białoruski. Ostatecznie kodeks w stosunkach między Rosją i Kazachstanem obowiązuje od 1 lipca, a w stosunkach trzech państw – od 6 lipca.

Utworzenie unii celnej jest drugim etapem integracji ekonomicznej uczestników. Pierwszym było wejście w życie 1 stycznia br. wspólnej taryfy celnej na cła eksportowe. W kolejnym, od 1 stycznia 2012 r. unia celna ma się przekształcić we wspólną przestrzeń gospodarczą, której głównym celem będzie zabezpieczenie swobody przepływu towarów, usług, kapitału i siły roboczej między Rosją, Białorusią i Kazachstanem. Warto nadmienić, że Białoruś i Rosja porozumienie o utworzeniu unii celnej podpisały jeszcze w 1995 r., ale wobec braku woli politycznej nigdy nie zostało wprowadzone w życie, choć formalnie nie wypowiedziały go żadna ze stron.

Konsekwencje gospodarcze. Unia celna ma gwarantować sygnatariuszom swobodny przepływ towarów. Eksperci z Rosyjskiej Akademii Nauk szacują, że dzięki niemu i nowym inwestycjom do 2015 r. PKB wszystkich trzech państw mogą wzrosnąć o ok. 15%.

Dla Rosji unia celna oznacza również ułatwienia w handlu, które pozwolą na zwiększenie aktywności inwestorów rosyjskich w państwach partnerskich. Wskutek tego uzyska ona lepsze możliwości oddziaływania na władze Białorusi i Kazachstanu. Co więcej, po likwidacji barier handlowych białoruscy i kazachscy eksporterzy będą bardziej uzależnieni od rynku rosyjskiego. Oddali się natomiast perspektywa akcesji Rosji do WTO, która będzie musiała uwzględniać w trakcie negocjacji zobowiązania wynikające z unii celnej.

Białorusi i Kazachstanowi utworzenie wspólnej granicy celnej przyniesie wzrost przychodów generowanych przez większy tranzyt oraz zagwarantuje rozwój centrów logistycznych, gdyż niektórzy przedsiębiorcy już zapowiedzieli przeniesienie części odpraw towarów z granicy rosyjskiej na granice partnerów z unii. Równocześnie, dzięki przyjęciu wspólnego kodeksu celnego opracowanego zgodnie z wytycznymi WTO, zarówno Białoruś, jak i Kazachstan będą miały łatwiejszy start w rozmowach z tą organizacją.

Kazachstan powinien zyskać również na ujednoczeniu stawek transportowych oraz ułatwieniu przesyłu towarów – w tym szczególnie ważnej dla niego ropy. Białorusi wejście w życie kodeksu celnego przyniesie większą swobodę dostaw towarów do Rosji – głównego partnera handlowego (w 2009 r. wymiana z Rosją stanowiła 48% bilansu handlowego tego państwa).

Kwestie sporne i problemy z ratyfikacją. Proces ratyfikacji kodeksu celnego ujawnił istnienie wielu kwestii spornych związanych z wprowadzeniem wspólnych taryf celnych. Dotychczas tylko

część z nich została rozwiązana. Białoruś nalegała na zniesienie w ramach unii wewnętrznych taryf na ropę i produkty naftowe. Kazachstan dążył do utrzymania niskich stawek celnych na import różnych towarów, produkowanych głównie w Chinach. Oba państwa domagały się zgodnie zachowania własnych, niższych niż rosyjskie, stawek celnych na importowane samochody osobowe dla osób fizycznych – Rosja w ramach polityki antykrzysowej wprowadziła zaporowe cła na samochody osobowe zagranicznej produkcji, chroniąc własnych producentów.

Ostatnie żądania, podobnie jak warunki stawiane przez Kazachstan, zostały częściowo spełnione. Niższe, krajowe stawki celne na import samochodów osobowych będą obowiązywały w Kazachstanie i na Białorusi do 1 lipca 2011 r. Nierozstrzygnięty jest nadal problem całkowitego zniesienia przez Rosję ceł eksportowych na ropę i produkty naftowe dla Białorusi. W 2010 r. Białoruś uzyska od Rosji bezcłowy kontyngent 6,5 mln ton ropy (czyli 30% kupowanej ropy), lecz za pozostałą ropę i produkty naftowe będzie musiała zapłacić pełną stawkę. Przez długi czas było to przyczyną sabotowania przez władze w Mińsku prac nad unią celną, łącznie z groźbami nieprzystąpienia, co znacząco zmniejszałoby korzyści z projektu. Kwestia ceł na ropę i produkty naftowe jest dla Białorusi szczególnie istotna, gdyż przemysł rafineryjny stanowi najbardziej dochodową gałąź jej gospodarki – w 2009 r. wygenerował ok. 1/3 PKB. Zyski z tego sektora przez tzw. crossowe subsydiowanie przenoszone są częściowo do sektorów nierentownych. Ostatecznie – po zapowiedziach Rosji zwiększenia kontroli fitosanitarnej białoruskich wyrobów mlecznych i mięsa, oznaczającego w praktyce blokadę ich eksportu – Białoruś ratyfikowała sporny dokument.

Perspektywy relacji białorusko-rosyjskich. Podpisując kodeks celny, Białoruś uniknęła chaosu, jaki mógłby powstać na wschodzie kraju, gdyby Rosja jednostronnie wprowadziła granicę celną. Władze w Mińsku uniknęły również wysoce prawdopodobnej wojny celnej z sąsiadem o mięso, wyroby mleczne i produkcję przemysłu maszynowego. Jednocześnie, mimo podpisania kodeksu, Białoruś nie zrezygnowała z wcześniejszych postulatów, takich jak zniesienie przez Rosję ceł na ropę oraz produkty naftowe. Zgodnie z rosyjskimi zapowiedziami nastąpi to jednak dopiero w momencie wejścia w życie wspólnej przestrzeni gospodarczej, czyli 1 stycznia 2012 r. Oznacza to, że spór między państwami będzie się toczył.

Istnienie unii bez wątpienia zostanie wykorzystane przez Białoruś jako jeden z głównych argumentów w trakcie zaplanowanych na jesień tego roku rozmów z Rosją o wielkości bezcłowego kontyngentu na ropę naftową oraz cenie gazu w 2011 r. W kampanii prezydenckiej, która rozpocznie się w najbliższych miesiącach, prezydent Łukaszenka będzie się zapewne posługiwał antyrosyjskimi hasłami i przedstawiał jako obrońca białoruskiej gospodarki.

Ocena. Wejście w życie kodeksu celnego oznacza ujednoczenie taryf celnych i przepisów dotyczących zarówno eksportu, jak i importu na terenie Białorusi, Rosji i Kazachstanu oraz powstanie wspólnego rynku zbytu liczącego ok. 170 mln konsumentów. Jednakże z powodu wielu wyjątków od jednolitych taryf celnych wynegocjowanych przez poszczególne państwa, unia celna nie jest pełna. Do momentu ostatecznego dostosowania przez sygnatariuszy swoich wewnętrznych regulacji, w tym umów handlowych z państwami trzecimi, do wspólnego kodeksu, zagraniczni przedsiębiorcy mogą spodziewać się przejściowych problemów w handlu z Białorusią, Rosją i Kazachstanem. Po okresie dostosowawczym dzięki unii celnej handel i inwestycje z tymi krajami staną się zapewne łatwiejsze.

Unię celną trzeba również uznać za polityczny sukces Rosji, która zyskała dodatkowy atut w relacjach z Białorusią i Kazachstanem, gdyż zawęziła się im możliwość przystąpienia do konkurencyjnych projektów integracyjnych – głównie z UE i Chinami. Trudno jednak prognozować, w jakim stopniu założenia unii będą przyjmowane, a jej przepisy – przestrzegane. Zależać to będzie przede wszystkim od woli politycznej uczestników, szczególnie Rosji, która nie zawsze realizowała własne projekty tego typu, o czym świadczy układ z Białorusią z 1995 r.