

# Kontr sankcje bez efektu

Polska gospodarka dość sprawnie poradziła sobie z rosyjskim embargiem, a postulaty ustępstw wobec Moskwy nie przebiły się do głównego nurtu dyskusji politycznych nad Wisłą – piszą eksperci.

Wprowadzony dekretem prezydenta Władimira Putina 6 sierpnia 2014 r. zakaz importu artykułów rolno-spożywczych z krajów, które nałożyły sankcje na Rosję w związku z aneksją Krymu, stał się już częścią rosyjskiego życia. Oficjalnym celem tak zwanych kontr sankcji było „zapewnienie bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej”. Ponadto chodziło o symetryczny odwet podwyższający koszty dotychczasowej polityki państw UE, aby rozbić unijną jedność w sprawie polityki wobec Rosji oraz osłabić konsensus wewnątrz poszczególnych państw członkowskich. Ograniczenia w dostępie do rosyjskiego rynku miały powodować wysokie koszty społeczne, uderzać we wpływowe grupy interesu, wywołać masowe protesty, a tym samym zmusić rządy do korekty polityki. Po wprowadzeniu restrykcji ruszyła też kampania informacyjna wskazująca na ogromną wagę rosyjskiego rynku dla europejskich producentów i roztaczająca wizję wielomiliardowych strat i setek tysięcy utraconych miejsc pracy.

Po ponad roku obowiązywania można wstępnie podsumować działanie kontr sankcji, zarówno jeśli chodzi o skutki dla Rosji, jak i Polski bezpośrednio dotkniętej rosyjskimi restrykcjami.

## **Wpływ na Rosję**

Rzućmy okiem na raport przygotowany przez centrum analiz rosyjskiego rządu zatytułowany „Embargo żywnościowe: zastępowanie importu i zmiana struktury handlu zagranicznego”.

Ceny podstawowych i ważnych społecznie produktów zanotowały dwucyfrowe zwwyżki. Od maja 2014 r. do maja 2015 r. ceny towarów konsumpcyjnych podniosły się średnio o 23 proc., w tym wieprzowiny o 22 proc., sera 20 proc., mrożonych ryb 38 proc., marchwi 39 proc., jabłek 37 proc., zboża i ziaren 49,2 proc. Co ważne, w podobnym tempie rosły ceny towarów nieobjętych embargiem, jak cukier (52,2 proc.), olej słonecznikowy (23,7 proc.), makarony (21,6 proc.). Embargo wzmocniło już wcześniej obserwowane tendencje wzrostowe na rynku mięsa i ryb.

Natomiast skok cen produktów mlecznych i jabłek był bezpośrednio spowodowany ograniczeniem importu i spadkiem konkurencji na rosyjskim rynku.

Wspomniany raport zawiera oczywisty wniosek, że „wprowadzenie kontr sankcji przez Rosję doprowadziło do istotnego wzrostu cen na rynku wewnętrznym, który został spotęgowany przez dewaluację rosyjskiej waluty”.

Autorzy raportu zauważają, że „wprowadzenie embarga stworzyło możliwość zastąpienia importu przez rodzimych producentów, jednak ów potencjał nie został na razie w pełni wykorzystany”. Stało się tak z powodu szeregu obiektywnych przyczyn. W wielu przypadkach, na przykład mięsa i ryb, rozpoczęcie produkcji jest związane z długimi procesami inwestycyjnymi przewyższającymi przewidywany czas obowiązywania embarga, co zniechęca do podejmowania decyzji o zwiększaniu mocy produkcyjnych. Wprawdzie ogłoszone niedawno przedłużenie embarga o kolejne 12 miesięcy stanowi pewien bodziec do inwestycji, ale jednocześnie ponownie ogranicza możliwy horyzont planowania do jednego roku. Dodatkowo wzrosły wydatki na zakup pochodzących z zagranicy surowców, takich jak jaja do inkubacji, bydła hodowlanego i dodatków do pasz dla bydła mlecznego, narybku i ikry ryb łososiowatych, sadzonek ziemniaków, buraka cukrowego czy kukurydzy. Spodziewany jest też wzrost cen pasz.

W tych okolicznościach tylko w przypadku niektórych towarów udało się zwiększyć w Rosji produkcję, co jednak nie mogło zrównoważyć zakazanego importu. Autorzy raportu konkludują więc, że „zanotowany w pewnych sektorach wzrost produkcji był wynikiem wcześniejszych inwestycji i z powodów obiektywnych był zbyt mały, aby zrekompensować pod względem skali wstrzymany import”.

Co ważne, jak zauważył dyrektor laboratorium badań koniunktury Instytutu Gajdara Siergiej Cuchło, rosyjscy konsumenci (zarówno gospodarstwa domowe, jak i firmy, a nawet państwo) po starym preferują produkty z importu, nawet jeśli podróżają lub pochodzą z kontrabandy. Staje się to jeszcze bardziej powszechne wraz z obniżaniem się jakości rosyjskich produktów, które usiłują zająć miejsce tych objętych embargiem. Poważna instytucja państwowa Rossielchoznadzor poinformowała niedawno, że 25,3 proc. rosyjskich przetworów mlecznych, w tym 78 proc. serów, jest fałszowanych. Podważając dane, rząd próbował znacznie zaniżyć podane liczby, ale trudno obecnie zaprzeczyć funkcjonowaniu w Rosji procederu masowego podrabiania żywności.

Pojawia się zatem pytanie, czy został osiągnięty oficjalny cel kontrsankcji zawarty w dekrete prezydenta, czyli „zapewnienie bezpieczeństwa Federacji Rosyjskiej”? Odpowiedź przecząca narzuca się sama. Jednak obawa przed przyznaniem się do błędu i liczenie na wytrwałość obywateli nie pozwalają na zniesienie wprowadzonych restrykcji.

Lecz być może udało się zrealizować drugi założony cel, czyli wyrządzić gospodarce europejskiej szkody i wytworzyć presję wewnętrzną na rządy państw, które nałożyły na Rosję sankcje? Spróbujmy odpowiedzieć na to pytanie, rozpatrując przykład Polski, dla której Rosja tradycyjnie była ważnym rynkiem zbytu produkcji rolno-spożywczej.

### **Skutki dla Polski**

Cios został wymierzony na pozór precyzyjnie. Utrata tradycyjnego i ważnego rynku zbytu miała spowodować poważne koszty gospodarcze i skłonić polskich rolników, sadowników i hodowców do nacisku na elity polityczne stojące na dodatek w obliczu wyborów samorządowych, prezydenckich i parlamentarnych. U podstaw leżało założenie o wręcz mitycznym, bezgranicznie chłonnym i bezalternatywnym rosyjskim rynku oraz wpływowej pozycji poszkodowanych grup społecznych. Warto więc rzucić okiem na liczby, żeby zilustrować znaczenie Rosji i konsumujących polską żywność Rosjan dla polskiej gospodarki.

W 2014 r. wartość polskiego eksportu wyniosła 165 mld euro. Najważniejszymi odbiorcami były Niemcy (26,3 proc.), Czechy (6,4 proc.), Wielka Brytania (6,4 proc.), Francja (5,6 proc.), Włochy (4,5 proc.), Rosja (4,2 proc.) i Holandia (4,1 proc.). Tak więc Polska sprzedała do Czech, kraju o czterokrotnie mniejszej populacji, towary o blisko połowę większej wartości (10,7 mld euro) niż do czterokrotnie bardziej ludnej Rosji (7 mld euro). Dane za pierwszą połowę 2015 r. wskazują na dalszy spadek udziału (do 2,8 proc.) i wartości eksportu (o 30 proc.) do Rosji spowodowany nie tylko ograniczeniami na wwóz polskiej żywności, ale również słabnącym popytem wewnętrznym w Rosji na skutek recesji i dewaluacji rubla. Jednocześnie mimo tych wydarzeń w okresie styczeń–czerwiec 2015 r. polski eksport wzrósł o 7,2 proc. To tyle na temat ogromnego rosyjskiego rynku. Polska gospodarka jako całość niemal nie zauważyła rosyjskiego embarga. Zejdźmy zatem niżej, na poziom głównego adresata rosyjskich restrykcji, czyli sektora rolno-spożywczego.

W 2013 r. polscy producenci sprzedali za granicę produkty o wartości 20,4 mld euro, czyli 7,1 proc. całości eksportu, z czego na Rosję przypadło 1,25 mld euro. W kolejnym roku pod wpływem sankcji eksport żywności do Rosji spadł o 30 proc., do poziomu 0,88 mld. Ten proces wciąż trwa, niemal do zera spadły dostawy owoców, warzyw i orzechów na rosyjski rynek.

Jaki wpływ miało to załamanie na ogólną dynamikę polskiego eksportu rolno-spożywczego? Raczej niewielki, biorąc pod uwagę, że w 2014 r. zanotowano wzrost o 7,1 proc., a w pierwszej połowie 2015 r. o 6,4 proc. Założenie, że los polskiego producenta zależy od rosyjskiego rynku, okazało się więc błędne. Owszem, sankcje skomplikowały działalność wielu polskim podmiotom. Część z nich znalazła się w trudnej sytuacji bądź nawet na krawędzi bankructwa, nie udało się bowiem skutecznie przekierować całego zablokowanego eksportu jabłek, gruszek, wieprzowiny czy serów na inne rynki. Jednak częściowe rekompensaty ze środków unijnych, wsparcie rządu w poszukiwaniu innych odbiorców w Azji Wschodniej, na Bliskim Wschodzie i Afryce Północnej i wreszcie, rzecz najważniejsza, zdolność polskich przedsiębiorców do adaptacji swoich strategii eksportowych do niekorzystnych warunków politycznych i rynkowych pozwoliły nie tylko na przetrwanie, ale też utrzymanie pozytywnej dynamiki eksportu.

### **Błędne założenia**

W tej sytuacji trudno oczekiwać, aby mogły zostać zaspokojone inne ambicje przyświecające kontr sankcjom, czyli podwyższenie kosztów politycznych dotychczasowych działań Polski wobec Rosji po aneksji Krymu. Żadna poważna siła polityczna nie wniosła do gorących wyborczych debat tematu złagodzenia stanowiska wobec Rosji. Ponadto wyniki przeprowadzonych przez Centrum Badania Opinii Społecznej w sierpniu 2014 r. i czerwcu 2015 r. badań opinii publicznej na temat sankcji pokazały utrzymujące się wśród Polaków wysokie poparcie (między 60 a 70 proc.) dla restrykcji nałożonych przez UE na Rosję. Troska o bezpieczeństwo kraju przeważyła nad obawami o straty spowodowane ograniczeniami handlowymi.

Wszystkie wspomniane założenia stojące u podstaw rosyjskich kontr sankcji okazały się błędne, a wyprowadzona z nich polityka przyniosła rezultaty odwrotne do zamierzonych. Polska gospodarka, w tym sektor rolno-spożywczy, dość sprawnie poradziła sobie z embargiem, a postulaty zmiany polityki wobec Rosji nie przebiły się do głównego nurtu dyskusji politycznych w Polsce. Kolejne w ostatniej

dekadzie ograniczenia handlowe nałożone przez Rosję wzmocniły jedynie u przedsiębiorców słuszne przekonanie o potrzebie dywersyfikacji rynków zbytu i niewiązania się strategicznego z rynkiem rosyjskim jako zbyt niestabilnym i nieprzewidywalnym. Co więcej, rosyjskie kontr sankcje pobudziły do postulowanej od lat większej aktywności na rynkach pozaeuropejskich.

Owszem, restrykcje przyniosły poważne straty niektórym polskim producentom, ale jednocześnie wymusiły działania dostosowawcze, które – przy założeniu ich kontynuacji – będą mieć długofalowo niemal wyłącznie pozytywne konsekwencje. Państwo o zróżnicowanej ofercie eksportowej i zdywersyfikowanych rynkach zbytu staje się bowiem automatycznie mniej podatne na zakłócenia w relacjach z nieprzewidywalnym partnerem.

*Jewgienij Gontmacher jest rosyjskim ekonomistą, zastępcą dyrektora Instytutu Gospodarki Światowej i Stosunków Międzynarodowych Rosyjskiej Akademii Nauk Ernest Wyciszkievicz jest zastępcą dyrektora Centrum Polsko-Rosyjskiego Dialogu i Porozumienia*