

Andrzej Szabaciuk

Integracja Białorusi z Rosją: próba sił

Prowadzone przez Rosję i Białoruś negocjacje dotyczące pogłębienia integracji w ramach Państwa Związkowego utknęły w martwym punkcie. Władze na Kremlu naciskają na akceptację wynegocjowanych map drogowych, których implementacja oznacza istotne ograniczenie niezależności gospodarczej i politycznej Białorusi. Rozmowy w sprawie pogłębionej integracji powiązane są z renegotiacją kontraktów naftowych i gazowych, kluczowych z punktu widzenia gospodarki Białorusi.

Tło napięć. Federacja Rosyjska jest najbliższym sojusznikiem Republiki Białorusi. Przez lata władze Białorusi czerpały realne korzyści gospodarcze z tego stanu rzeczy. Ceną za uprzywilejowaną pozycję była pogłębiająca się zależność polityczna i gospodarcza. Od grudnia 2018 r. władze Rosji naciskały na Białoruś, postulując wypełnienie realną treścią porozumień o powołaniu Państwa Związkowego i grożąc ograniczeniem wsparcia (tzw. „ultimatum Miedwiediewa”). Okazją do pogłębienia integracji miał być jubileusz dwudziestolecia Państwa Związkowego, obchodzony 9 grudnia 2019 r. Impulsem zachęcającym do przyśpieszenia tego procesu był „manewr podatkowy”, polegający na stopniowym zastępowaniu cła na rosyjskie surowce węglowodorowe podatkiem od kopalni. Jego rezultatem ma być doprowadzenie do urynkowienia ceny na ropę naftową sprzedawaną Białorusi do 2024 r. Do tej pory Federacja Rosyjska godziła się na odsprzedaż części pozyskiwanej po preferencyjnych cenach rosyjskiej ropy naftowej oraz pobieranie z tego tytułu opłat celnych, traktując to jako nieoficjalne wsparcie sąsiada.

Przez cały rok 2019 prowadzono negocjacje, których rezultatem było podpisanie 6 września 2019 r. tajnej umowy, określającej kluczowe aspekty przyszłej integracji ekonomicznej. Zostały one doprecyzowane w 31 szczegółowych mapach drogowych i miały uzyskać zatwierdzenie w trakcie spotkania przywódców państw w Soczi 7 grudnia 2019 r.

Konsekwencje spotkania w Soczi i Petersburgu. Rozmowy o pogłębieniu integracji w ramach Państwa Związkowego nie przebiegały po myśli Białorusi. Świadczyć o tym mogą wypowiedzi samego Aleksandra Łukaszenki, który 5 grudnia, w przemówieniu do białoruskiego parlamentu, przekonywał: „Nie chcę przekreślić wszystkiego, co osiągnąłem z wami, z narodem, tworząc suwerenne, niezależne państwo [...]. Nigdy nie zamierzaliśmy i nie będziemy częścią żadnego państwa, nawet bratniej Rosji”.

Ponad pięciogodzinne spotkanie przywódców Rosji i Białorusi w Soczi nie zakończyło się wypracowaniem kompromisu, chociaż większość kwestii dotyczących pogłębienia integracji została uzgodniona. Z wywiadu udzielonego przez Łukaszenkę rosyjskiej rozgłośni Echo Moskwy można się dowiedzieć, że nie udało się osiągnąć porozumienia w kluczowych kwestiach, dotyczących wprowadzenia wspólnego centrum emisyjnego i wspólnej waluty, stworzenia ponadpaństwowych instytucji politycznych, w tym wspólnego parlamentu oraz urzędu prezydenta. Władimir Putin miał obiecać Łukaszence, że 31 mapa drogowa dotycząca tych kwestii zostanie wyłączona z negocjacji. Jednak 20 grudnia 2019 r., w trakcie dalszych rozmów w Petersburgu, strona rosyjska naciskała na przyjęcie całego pakietu negocjacyjnego, łącznie z najbardziej kontrowersyjnymi jego elementami. Od tego uzależniała zgodę na zatwierdzenie korzystnego dla Białorusi kontraktu gazowego i naftowego oraz dalsze negocjacje o rekompensatach za wprowadzenie „manewru podatkowego”. Rozmowy nie zakończyły się jednak wypracowaniem kompromisu.

Kwestie sporne. Przebieg negocjacji rosyjsko-białoruskich został utajniony. Początkowo obie strony argumentowały, że integracja będzie miała przede wszystkim charakter ekonomiczny. Jednak brak porozumienia oraz nerwowe reakcje Łukaszenki sugerują, że w ostatniej fazie rozmów komponent polityczny zyskał na znaczeniu. Przyjęcie i zaakceptowanie 30 map drogowych znacząco obniży suwerenność finansowo-gospodarczą

Białorusi, jednak akceptacja mapy 31, wprowadzającej wspólną walutę i organy ponadpaństwowe (m.in. parlament i urząd prezydenta), *de facto* zakończy niepodległy byt Białorusi.

Brak akceptacji narzuconych przez władze na Kremlu szczegółowych planów integracji skutkuje niepowodzeniem rozmów rosyjsko-białoruskich w sprawie przedłużenia kontraktu naftowego i gazowego. Jest to o tyle istotne, że gospodarka Białorusi opiera się na tanich węglowodorach, a przemysł petrochemiczny generuje 25% dochodów budżetowych państwa. Urynkowanie cen surowców energetycznych może skutkować znaczącym pogorszeniem sytuacji makroekonomicznej państwa oraz obniżeniem poziomu życia społeczeństwa. Średnie zarobki na Białorusi należą do najniższych w regionie Europy Wschodniej, niższe są tylko na Ukrainie.

31 grudnia 2019 r., po długich i nerwowych negocjacjach udało się tymczasowo przedłużyć kontrakt gazowy na jeden rok. Białoruś zadeklarowała zakup podobnego wolumenu gazu co w roku 2019, ale ceny udało się wynegocjować zaledwie na dwa miesiące. Do marca 2020 r. gaz sprzedawany będzie po wcześniejszych cenach, tj. 127 dol. za 1000 m³, czyli po najniższych w Europie. Z wypowiedzi Alaksandra Łukaszenki wiadomo jednak, że Rosja naciska na podniesienie ceny do poziomu 152 dol. za 1000 m³. Białoruś jest trzecim po Niemczech i Włoszech największym odbiorcą rosyjskiego gazu ziemnego w Europie. W 2019 r. zakupiła 22 mld m³ (dane: Białstat).

W przypadku sprzedaży ropy naftowej negocjacje utknęły w martwym punkcie. Władze Białorusi poleciły pilne poszukiwanie alternatyw dla dostaw z kierunku rosyjskiego, ale zadeklarowana w wywiadzie dla Echa Moskwy chęć zakupu saudyjskiej czy amerykańskiej ropy naftowej rewersem z Polski czy drogą kolejową z państw bałtyckich jest mało realna. Po pierwsze, jest to niemożliwe ze względów technicznych. Nie jest do tego przystosowana infrastruktura transportowa, ale także białoruskie rafinerie, które specjalizują się w przetwórstwie ropy naftowej Ural, a nie Brent. Obecnie rewers z Polski jest niemożliwy, a drogą kolejową z państw bałtyckich można maksymalnie przetransportować 3 mln ton. W 2019 r. Białoruś zakupiła w Rosji 25 mln ton ropy naftowej. Brak porozumienia skutkowało kilkudniowym wstrzymaniem dostaw na Białoruś. Obecnie zostały one wznowione. Władze Białorusi porozumiały się z jedną z rosyjskich firm naftowych i zamówiły 133 tys. ton ropy naftowej, cena zakupu została jednak utajniona. Zapasy surowca szybko się kończą i jeżeli nie uda się wznowić dostaw, białoruskie rafinerie będą musiały ograniczyć eksport i skoncentrować się na przetwórstwie na rynek wewnętrzny.

Wnioski. Władze Federacji Rosyjskiej dążą do gospodarczego i politycznego podporządkowania Białorusi. W tym celu wykorzystują zależność gospodarczą Białorusi od Rosji, przede wszystkim zależność gospodarki białoruskiej od tanich surowców węglowodorowych dostarczanych z Rosji. W wywiadzie dla Echa Moskwy Łukaszenka pośrednio przyznaje, że presja Federacji Rosyjskiej na Białoruś łączy się z problemem wyborów prezydenckich w Rosji w 2024 r., tj. z końcem drugiej, i zgodnie z rosyjską konstytucją ostatniej, kadencji Władimira Putina. Stworzenie urzędu prezydenta Państwa Związkowego rozwiązałoby ten problem.

Republika Białorusi ma niewielkie pole manewru w negocjacjach z Federacją Rosyjską, która jest jej głównym partnerem handlowym. W 2018 r. białoruski eksport do Rosji wyniósł 12,9 mld (38,3%), a import z Rosji 22,6 mld dol. (58,8%). Handel i przetwórstwo rosyjskich surowców węglowodorowych tworzą kluczowy segment gospodarki białoruskiej. Federacja Rosyjska jest również głównym wierzycielem Białorusi. Ogólny dług zewnętrzny Białorusi wynosi 16,5 mld dol., z czego ponad 80% to dług wobec Federacji Rosyjskiej oraz Eurazjatyckiego Funduszu Stabilizacji i Rozwoju, kontrolowanego przez władze Rosji. Federacja Rosyjska ograniczyła możliwość udzielania Białorusi nowych pożyczek, uzależniając to od postępu negocjacji integracyjnych, dlatego władze w Mińsku zmuszone były zwrócić się w tej sprawie do Chin, które przyznały im w grudniu 2019 r. 0,5 mld dol. kredytu.

Budżet Białorusi straci w 2020 r. prawie 0,5 mld dol. tylko z tytułu nieopranego cła od sprzedaży ropy naftowej za granicę. Realne straty są jednak znacznie większe i przekroczą zapewne 1 mld dol., gdyż obejmują także dochody płynące ze sprzedaży produktów ropopochodnych i nawozów sztucznych. Podnoszenie wysokości podatku od kopalin może doprowadzić do drastycznego spadku dochodów budżetowych oraz zachwiania finansów państwa. W zależności od wielkości importu surowców węglowodorowych z Rosji Białoruś może stracić nawet do 12 mld dol. Postulowane przez prezydenta Łukaszenkę poszukiwanie alternatywnych kierunków dostaw surowców jest mało realne, gdyż nawet po uwzględnieniu strat związanych z „manewrem podatkowym” czy marżą rosyjskich kompanii naftowych, cena rosyjskiej ropy naftowej to w przybliżeniu 83% ceny rynkowej.

Rosja jest gotowa rekompensować straty Białorusi z tytułu „manewru podatkowego” dopiero po wejściu w życie wspólnego Kodeksu handlowego. Zgodę na ustępstwa w kwestii przyszłej ceny na ropę naftową i gaz ziemny uzależnia od przyjęcia wszystkich 31 map drogowych.

Proces uwolnienia Białorusi od zależności gospodarczej od Federacji Rosyjskiej łączyłby się z radykalnymi reformami gospodarczymi i politycznymi, obejmującymi reformy wolnorynkowe i demokratyzację życia społeczno-politycznego. Wiązałby się również z gwałtownym obniżeniem poziomu życia zwykłych mieszkańców oraz ze wzrostem niezadowolenia społecznego. Władze Białorusi nie są obecnie na to gotowe.