

Andrzej Szabaciuk

Nowy etap integracji Białorusi i Rosji: podpisanie 4 listopada dekretu integracyjnego

4 listopada 2021 r., w symbolicznym Dniu Jedności Narodowej w Federacji Rosyjskiej, w trakcie posiedzenia Rady Najwyższej Państwa Związkowego, które miało charakter wideokonferencji, odbyło się podpisanie przez Alaksandra Łukaszenkę dekretu „O głównych kierunkach realizacji założeń traktatu o powołaniu Państwa Związkowego w latach 2021-2023”. Wcielenie w życie zatwierdzonych 28 programów integracyjnych pogłębi w najbliższych latach zależność polityczną i gospodarczą Białorusi od Rosji.

Początek nowego etapu integracyjnego. Podpisanie przez Alaksandra Łukaszenkę dekretu o kierunkach realizacji założeń traktatu o powołaniu Państwa Związkowego, zawierającego 28 programów integracyjnych, których kształt władze obu państw wypracowywały przez ostatnie miesiące, należy uznać za punkt przełomowy rosyjsko-białoruskich negocjacji integracyjnych. Organizacja uroczystości w symboliczny Dzień Jedności Narodowej ma swój określony wydźwięk polityczny, szczególnie jeżeli weźmiemy pod uwagę głośne wypowiedzi Władimira Putina podważające podmiotowość Ukrainy i Białorusi oraz akcentujące w duchu dziewiętnastowiecznego ogólnorosyjskiego nacjonalizmu, że Białorusini, Ukraińcy i Rosjanie to jeden naród. Dekret integracyjny zakończył niezwykle burzliwy etap rozmów, zainicjowanych tzw. „ultimatum Miedwiediewa” oraz wymuszonych rosyjską presją fiskalną w postaci tzw. „manewru podatkowego”. 6 września 2019 r. premierzy Białorusi i Rosji podpisali tajny program, określający działania podejmowane w celu pogłębienia integracji obu państw. 31 map drogowych miało wyznaczyć płaszczyzny integracji, jednak kontrowersje wokół politycznego wymiaru integracji doprowadziły do zawieszenia rozmów oraz głośnych krytycznych komentarzy Łukaszenki pod adresem Kremla ([„Komentarze IEŚ”, nr 104](#)).

Federacja Rosyjska, chcąc zachęcić „bratni naród” do rozmów, ograniczyła dostawy gazu ziemnego, jednocześnie domagając się znacznego podwyższenia cen za dostarczany gaz i ropę naftową. Białorusko-rosyjski spór o cenę surowców węglowodorowych ciągnął się aż do sfałszowanych w sierpniu 2020 r. wyborów prezydenckich. Wsparcie reżimu Łukaszenki przez Rosję w kluczowym momencie wystąpienia pozwoliło stłumić masowe protesty i opanować sytuację w państwie. W efekcie podjęto poufne rozmowy, których wynikiem było wypracowanie otoczonych tajemnicą 28 programów integracyjnych. Władze Białorusi już w kwietniu 2021 r. informowały, że negocjatorom udało się ustalić kształt większości programów integracyjnych.

Jednak jesienią br. miało miejsce szereg wydarzeń, które sugerowały, że między Białorusią a Rosją odczuwalne jest napięcie związane z negocjacjami. Po zatrzymaniu przez służby dziennikarza białoruskiej redakcji „Komsomolskiej Prawdy” Giennadija Możejko, zarząd gazety podjął 5 października decyzję o zamknięciu białoruskiego przedstawicielstwa gazety. Pod koniec października ukazał się także sondaż rządowego Ogólnorosyjskiego Centrum Badania Opinii Publicznej, zgodnie z którym zaledwie 30% mieszkańców Białorusi oceniało A. Łukaszenkę pozytywnie, negatywnie zaś aż 55% ankietowanych. Największą popularnością cieszyli się Maryja Kalesnikawa (50%) i Wiktar Babaryka (48%). Zgodnie z tym samym sondażem zjednoczenie Białorusi i Rosji popierało zaledwie 25% ankietowanych, a aż 66% było przeciwnych. W tym samym czasie białoruskie media państwowe pozwalały sobie na niewybredną krytykę Federacji Rosyjskiej. Pod koniec października pojawiły się materiały krytykujące zaprowadzoną w Rosji kwarantannę oraz prezydenta „chowającego się w schronie”.

Kluczowe obszary integracji. Uroczystość podpisania dekretu integracyjnego miała charakter nietypowy. Sama forma wideokonferencji nie dodała jej splendoru, należącego tak istotnemu wydarzeniu. Władimir Putin przyłączył się do posiedzenia Rady, przebywając na Krymie. Alaksandr Łukaszenka luźno zażartował: „Władimir Władimirowicz obiecywał i obiecywał, że weźmie mnie na Krym, pokaże, co tam zrobiono, ulicą przewiezie. No cóż, dzisiaj sam pojechał i mnie nie zaprosił”. Łukaszenka przekazał też „ciepłe pozdrowienia” mieszkańcom Krymu, których przekonywał, że nie są sami i będą wspólnie się wspierać.

Treść programów integracyjnych koncentrowała się na pogłębieniu współpracy w sferze gospodarczej. Postulowano zbliżenie polityki makroekonomicznej oraz działalności służb statystycznych, harmonizację polityki finansowej i pieniężnej, wspólne działania na rzecz bezpieczeństwa informacyjnego, integrację systemów płatności, integrację systemów znakowania towarów, harmonizację prawodawstwa podatkowego i celnego. Podjęto też zobowiązania dotyczące konsolidacji systemów informacyjnych służb weterynaryjnych i fitosanitarnych, integracji systemów informacyjnych nadzoru transportowego oraz unifikacji regulacji rynku transportowego.

Z punktu widzenia Białorusi kluczowe znaczenie ma stworzenie jednolitego rynku gazu (do 1 grudnia 2023 r.), ropy naftowej i produktów ropopochodnych, jednolitego rynku energii elektrycznej oraz wspólnej strategii rozwoju energetyki jądrowej. Programy integracyjne zakładają również wypracowanie jednolitej polityki przemysłowej, wprowadzenie wspólnych zasad regulujących przetargi i zamówienia publiczne, wspólnych regulacji zabezpieczających prawa przedsiębiorców, prawa konsumentów oraz zasady konkurencji, w tym zwalczanie praktyk monopolistycznych. Założono również ujednoczenie zasad sprawozdawczości finansowej i księgowości, norm pracy i opieki społecznej.

W czasie obrad Rady zatwierdzono także nową doktrynę wojenną Państwa Związkowego, która zakłada wzmocnienie rosyjskiej obecności wojskowej na Białorusi, oraz pierwszą doktrynę wspólnej polityki migracyjnej, postulującą pogłębienie współpracy organów obu państw odpowiedzialnych za tę sferę polityki oraz stworzenie wspólnej przestrzeni migracyjnej.

Perspektywy integracyjne. W trakcie swojego wystąpienia przed Radą Najwyższą Łukaszenka podkreślał, że Państwo Związkowe to „priorytet priorytetów”. Dodał również, że Federacja Rosyjska i Białoruś wytrzymały „bezprecedensową presję z zewnątrz”, w tym „nielegalne sankcje”, co uczyniło je silniejszymi. Alaksandr Łukaszenka przekonywał, że podobnie jak to miało miejsce w Federacji Rosyjskiej, na Białorusi planowana jest reforma konstytucyjna i w lutym 2022 r. referendum konstytucyjne. Wspomniane deklaracje mają zapewne przykryć fakt, że dekret integracyjny praktycznie nie odnosi się do sfery integracji politycznej. Same programy integracyjne dość mgliście określają cele integracji, w przeciwieństwie do utajnionego programu integracyjnego z 6 września 2019 r., którego główne założenia opublikował rosyjski „Kommiersant”. Często używane jest w nich słowo „harmonizacja”, jednak przykładowo harmonizacja polityki pieniężnej i finansowej nie oznacza, przynajmniej na obecną chwilę, wprowadzenia wspólnej waluty.

Warto zauważyć, że 28 programów integracyjnych stanowi zaledwie dość ogólny punkt wyjścia. W celu ich realizacji konieczne jest opracowanie ponad 400 normatywów i umów międzynarodowych. Dyskusje wokół szczegółów tych dokumentów wypełnią realną treścią porozumienia integracyjne i *de facto* będą mogły stanowić podstawę dalszej integracji politycznej.

Wnioski:

- Dekret integracyjny podpisany 4 listopada 2021 r. jest normatywem przełomowym. Kończy bowiem trzyletni etap negocjacji map drogowych, a następnie programów integracyjnych, i tworzy podstawy do pogłębienia zależności gospodarczej Białorusi od Federacji Rosyjskiej. To, jakie będzie miał realne znaczenie, w dużej mierze będzie zależało od dalszych prac nad ujednoczeniem normatywów i opracowaniem kolejnych umów międzypaństwowych. Warto przy tym zauważyć, że prace te będą prowadzone w czasie zapowiedzianej przez Alaksandra Łukaszenkę reformy konstytucyjnej. Pogłębiająca się izolacja Białorusi od Zachodu i stale rosnąca zależność od Federacji Rosyjskiej spowodują, że nie będzie możliwe przeciąganie w nieskończoność procesu integracyjnego. Certyfikacja

Nord Stream 2 i łącząca się z nią groźba odcięcia dostaw gazu na Białoruś może znacząco ułatwić Federacji Rosyjskiej wywieranie presji na reżim Łukaszenki.

- Na obecnym etapie projekt integracyjny nie przewiduje powołania wspólnej reprezentacji politycznej Państwa Związkowego. Nie podejmowano również rozmów na temat unifikacji systemu prawnego, administracyjnego czy przyjęcia wspólnej waluty. Jednak pogłębiona integracja gospodarcza może stanowić punkt wyjścia do dalszej integracji politycznej. Jej kształt będzie w dużej mierze zależał od postawy Federacji Rosyjskiej, która dysponuje szeregiem instrumentów nacisku na Białoruś.
- Niepokojącym zjawiskiem, z punktu widzenia bezpieczeństwa państw Europy Środkowo-Wschodniej, jest rosnąca obecność militarna Federacji Rosyjskiej na Białorusi oraz postępująca integracja obu państw w sferze militarnej. Działaniom tym towarzyszy wzmożenie wykorzystywania dostępu do surowców energetycznych jako instrumentu w polityce Kremla wobec państw regionu połączone z nasiloną antyzachodnią akcją propagandową i dezinformacyjną.