Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 14.12.2018 www.osw.waw.pl

Rosyjska presja na Białoruś

Kamil Kłysiński, Marek Menkiszak, Jan Strzelecki

13 grudnia podczas posiedzenia w Brześciu połączonej Rady Ministrów Państwa Związkowego Rosji i Białorusi premier Rosji Dmitrij Miedwiediew publicznie przedstawił dwa scenariusze dalszej integracji obu państw. Pierwszy wariant polegałby na utrzymaniu obecnego *status quo*. Polega on na istnieniu zasadniczo swobodnego przepływu towarów, usług i siły roboczej oraz funkcjonowaniu podstawowych organów politycznych Państwa Związkowego Białorusi i Rosji, podejmujących decyzje dotyczące integracji na zasadzie konsensu, a także na ścisłej współpracy wojskowej. Drugi wariant zakłada ścisłą integrację, obejmującą stworzenie nowych wspólnych instytucji państwowych (m.in. organów kontrolnych, służb celnych, sądownictwa), wspólnej waluty (jednolitego centrum emisyjnego) oraz przede wszystkim przyjęcie Aktu Konstytucyjnego Państwa Związkowego. Według Miedwiediewa ten wariant łączyłby się z zapewnieniem równych warunków ekonomicznych (w tym cen surowców) dla białoruskich i rosyjskich podmiotów gospodarczych (co postuluje strona białoruska). Miedwiediew pośrednio zasugerował również, że przyspieszenie procesu integracji umożliwiłoby zwiększenie rosyjskich dotacji dla Białorusi.

Tego samego dnia premier Białorusi Siarhiej Rumas poinformował, że zaplanowane wcześniej podpisanie umowy dwustronnej o wzajemnym uznaniu wiz nie odbędzie się ze względu na konieczność dodatkowych uzgodnień w ramach rządu białoruskiego. W reakcji na rosyjskie propozycje prezydent Białorusi na zorganizowanej konferencji prasowej dla rosyjskich dziennikarzy podkreślił, że decyzje Mińska w sprawie integracji nie będą podejmowane pod presją szantażu, ale podczas zaplanowanego na koniec grudnia spotkania z prezydentem Władimirem Putinem zada pytanie o „zasadność włączania Białorusi w skład Rosji".

Przed spotkaniem w Brześciu odbyło się 6 grudnia w Petersburgu posiedzenie Wysokiej Rady Ekonomicznej Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej, podczas którego doszło do publicznego sporu między Alaksandrem Łukaszenką z Władimirem Putinem na temat cen rosyjskiego gazu dla Białorusi (Mińsk uznaje je za zawyżone). Ponadto według niepotwierdzonych informacji agencji Interfax, 11 grudnia w toku dwustronnych rosyjsko-białoruskich negocjacji na temat warunków dostaw surowców energetycznych dla Białorusi rosyjski wicepremier Dmitrij Kozak stwierdził, że zgoda Moskwy na subsydia energetyczne uzależniona będzie od zgody Mińska na pogłębienie integracji w ramach Państwa Związkowego.

Komentarz

- Wypowiedzi ważnych rosyjskich polityków mają formę ultimatum i wpisują się w trwającą od lata br. rosyjską ofensywę dyplomatyczną, która ma na celu redefinicję stosunków rosyjsko-białoruskich i głębsze podporządkowanie Białorusi poprzez zacieśnianie integracji w ramach istniejącego formalnie Państwa Związkowego.
- Podjęta przez Rosję próba przyspieszenia i pogłębienia dwustronnej integracji rosyjsko-białoruskiej ma kilka przyczyn. Na poziomie taktycznym jest to próba wymuszenia na władzach białoruskich realizacji głównych bieżących postulatów rosyjskich, w tym wprowadzenia efektywnego jednolitego obszaru wizowego (co uzależnione jest od stworzenia efektywnego systemu wspólnej kontroli zewnętrznej granicy państwowej Białorusi, wykluczającego możliwość samodzielnego podejmowania decyzji wizowych przez służby białoruskie); demonstracyjnego zwiększenia rosyjskiej obecności wojskowej na Białorusi (m.in. systemy rakietowe i samoloty bojowe); przejęcia niektórych białoruskich przedsiębiorstw przez podmioty rosyjskie.
- Na poziomie strategicznym działania Rosji są próbą realizacji trzech głównych celów. Po pierwsze, mają być demonstracją siły i wpływów Rosji, co ma służyć politycznemu i wizerunkowemu przykryciu porażek Rosji na obszarze postradzieckim, w szczególności fiaska rosyjskiej polityki podporzadkowania sobie Ukrainy, problemów funkcjonowania i braku wyraźnych postępów integracji w ramach Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej oraz niekontrolowanej przez Rosję zmiany władzy w Armenii. Po drugie, jest elementem postrzeganej przez Rosję strategicznej odpowiedzi wobec wzmacniania wschodniej flanki NATO (w tym w bezpośrednim sąsiedztwie Białorusi) i formalnych postępów w integracji europejskiej części wschodnioeuropejskich partnerów UE (umowy stowarzyszeniowe i o pogłębionej strefie wolnego handlu oraz o ruchu bezwizowym z Ukrainą, Mołdawią i Gruzją).
- Presja rosyjska na Białoruś jest również spowodowana chęcią zwiększenia spadających notowań Władimira Putina poprzez symboliczny sukces geopolityczny, jakim byłoby pogłębienie zależności Mińska od Moskwy, ale także może być próbą wypracowania wariantu rozwiązania formalnego problemu ostatniej, dozwolonej konstytucją kadencji, prezydenta Putina poprzez możliwe objęcie przez Putina stanowiska szefa Państwa Związkowego Białorusi i Rosji, gdyby podjął decyzję o formalnym odejściu z urzędu prezydenta Rosji (co jednak nie jest przesądzone).
- Mińsk w ostatnich miesiącach podejmuje wzmożone działania na rzecz poprawy warunków współpracy energetycznej z Moskwą. Rosja od lat jest dla Białorusi wyłącznym dostawcą gazu oraz niemal wyłącznym ropy. Duże znaczenie sektora petrochemicznego dla dochodów białoruskiego eksportu (w 2017 roku aż 1/5 wszystkich wpływów), niemal całkowite (ok. 90%) oparcie produkcji energii elektrycznej na gazie oraz wysoka energochłonność przestarzałej infrastruktury przemysłowej sprawia, iż uzyskanie korzystnych warunków dostaw surowców energetycznych z Rosji jest jednym z kluczowych czynników przetrwania białoruskiej gospodarki.
- W sferze gazowej Mińsk dąży do zrównania cen dla odbiorców rosyjskich (punktem odniesienia jest cena dla obwodu smoleńskiego) i białoruskich. Obecnie Białoruś płaci od 129–132 USD za 1000 m³, podczas gdy po drugiej stronie granicy stawka wynosi 70 USD za 1000 m³. Zgodnie z zawartą w kwietniu 2017 roku umową dwustronną przyszłoroczna

taryfa wyniesie 127 USD. Dotychczas strony nie uzgodniły polityki cenowej w kolejnych latach, ale strona białoruska zabiega o zrównanie cen od 2020 roku, argumentując, że tylko wówczas białoruscy eksporterzy będą mogli realnie konkurować z rosyjskimi. Do wzmożenia działań w tym kierunku skłania Mińsk pogarszający się bilans wymiany handlowej z Rosją. W okresie styczeń–październik br. ujemne saldo wyniosło 8,1 mld USD, czyli o ponad 3 mld więcej niż w analogicznym okresie ub.r. Redukcja ceny gazu nie tylko wzmocniłaby pozycję białoruskich eksporterów, ale również automatycznie przełożyłaby się na zmniejszenie wartości importu z Rosji. Nakreślona w ramach Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej perspektywa wprowadzenia wspólnego rynku ropy i gazu dopiero od 2025 roku jest dla Mińska zbyt odległa, tym bardziej że coraz więcej przesłanek wskazuje na możliwość przesunięcia w czasie decyzji w ww. sprawie.

- Jeszcze mniej korzystnie przedstawia się sytuacja Białorusi w sferze naftowej. Wprowadzany w Rosji tzw. manewr podatkowy w przemyśle petrochemicznym stopniowo zlikwiduje obecne preferencje cenowe dla Białorusi przy zakupie rosyjskiej ropy. W rezultacie białoruskie straty w 2019 roku wyniosą ok. 300 mln USD, a w 2024 roku wzrosną do 2 mld USD (niemal 4% PKB Białorusi). Łączny koszt w ciągu najbliższych pięciu lat Mińsk szacuje na 10–11 mld USD, dając przy tym do zrozumienia, iż nie ma pomysłu na zastąpienie tak poważnej luki w dochodach budżetu oraz białoruskich rafinerii. Dlatego też Białoruś usilnie zabiega o uzyskanie od Moskwy rekompensaty, przy czym z obecnego stanu negocjacji wynika, iż strony nie są w stanie uzgodnić formy jej wypłacania. Strona białoruska zabiega o zniżki w cenie ropy, władze rosyjskie proponują mniej korzystne dla Białorusi transfery z budżetu Federacji Rosyjskiej.
- Redukowanie subsydiów energetycznych i/lub uzależnianie ich od politycznych ustępstw w sferze integracji w ramach Państwa Związkowego stawia Łukaszenkę w bardzo trudnej sytuacji. Z jednej strony zdaje on sobie sprawę, że bez wsparcia Rosji białoruskiej gospodarce grozi załamanie. Wprowadzane przez Mińsk reformy gospodarcze mają charakter szczątkowy i ograniczają się do wybranych sfer, z pominięciem uzależnionego od rosyjskich subsydiów państwowego sektora przemysłowego. Z tego powodu Łukaszenka w coraz bardziej stanowczy, a niekiedy również emocjonalny sposób artykułuje żądania pod adresem Moskwy. Z drugiej strony Białoruś nie jest zainteresowana pełną integracją z Rosją, również w ramach istniejących struktur Państwa Związkowego, czego skutkiem byłaby utrata suwerenności. Taki scenariusz prowadziłby *de facto* do utraty władzy Łukaszenki, a także wiązałby się z bezpośrednim zagrożeniem jego bezpieczeństwa.
- Mińsk będzie w dalszym ciągu opóźniał procesy integracyjne w Państwie Związkowym, tak jak czynił niemal od momentu zawarcia umowy o powstaniu tej struktury w 1999 roku. W tym kontekście niespodziewane zablokowanie gotowej już do podpisania umowy o wzajemnym uznaniu wiz jest (pomimo zgłaszanych oficjalnie względów proceduralnych) polityczną demonstracją sprzeciwu Białorusi wobec dążenia Rosji do unifikacji standardów i procedur prawnych obu państw. Niewykluczone również, że w ostatniej chwili Moskwa próbowała wprowadzić do dokumentu nowe niekorzystne dla strony białoruskiej zapisy. Należy zatem oczekiwać w najbliższej perspektywie eskalacji napięcia, szczególnie jeśli zaplanowane na koniec br. kolejne spotkanie obu prezydentów

nie przyniesie żadnych przełomowych decyzji, przede wszystkim w kwestii priorytetowych dla Mińska subsydiów energetycznych.