

Białorusko-rosyjskie stosunki ekonomiczne

Od 2007 r. Rosja konsekwentniej niż w poprzednich latach stara się wyciągać realne korzyści z ekonomicznego uzależnienia Białorusi. Wydaje się, że Kreml nie zamierza zadowolić się ustępstwami w warstwie symbolicznej (takimi jak ideologia „zjednoczeniowa” oparta o utworzone w 1999 r. Państwo Związkowe Białorusi i Rosji). Rosji przestała też wystarczać demonstrowana przez Białoruś lojalność w obszarze bezpieczeństwa.

W sposób bardziej przemyślany i metodyczny niż dotąd, władze rosyjskie zaczęły wykorzystywać posiadane dźwignie ekonomicznego wpływu na Białoruś dla osiągnięcia celu, jakim jest faktyczne podporządkowanie Mińska Moskwie. Zadanie ułatwił im światowy kryzys gospodarczy, który wybuchł w połowie 2008 r. Osłabiając możliwości ekonomiczne obu państw, wzmocnił on relatywnie pozycję Rosji względem Białorusi.

KONTROLA GOSPODARCZA

Taktyka rosyjska wydaje się być oparta na założeniu, iż niecelowe jest doprowadzanie do nagłego załamania sytuacji na Białorusi. Zyskiem z takiej potencjalnej destabilizacji byłaby wprowadzenie możliwości szybkiego odsunięcia od władzy „niepokornego”, nazbyt niezależnego i nieprzewidywalnego A. Łukaszenki oraz zastąpienie go bardziej lojalnym wobec Rosji liderem, ale istniałoby też duże ryzyko utraty kontroli nad rozwojem wydarzeń. Wobec faktu, że Rosja zaniedbała kontakty z opozycją białoruską

i nie zdołała wytworzyć wśród opozycjonistów znaczącego ośrodka prorosyjskiego, a także z uwagi na mocną wewnętrzną konsolidację reżimu A. Łukaszenki, z punktu widzenia Moskwy nie ma dostatecznych gwarancji, że próba sprowokowania poważnych zmian politycznych na Białorusi przyniosłaby pożądane efekty. W tej sytuacji rozsądną dla Rosji taktyką wydaje się podtrzymywanie władzy obecnego białoruskiego prezydenta przy jednoczesnym stopniowym osłabianiu jej, powolnym „wymywaniu kompetencji” oraz odbieraniu kolejnych realnych atrybutów. W takim scenariuszu coraz większe uzależnienie A. Łukaszenki od Moskwy ma doprowadzić w końcu do sytuacji, w której suwerenność Białorusi będzie tylko formalna.

Ograniczanie „renty ekonomicznej” osiągananej przez Białoruś dzięki preferencjom w stosunkach z Rosją można zaobserwować od początku 2007 r. Polityczną decyzję o takim kierunku Kreml podjął prawdopodobnie w połowie 2006 r., po zwycięstwie A. Łukaszenki w wiosennych wyborach prezydenckich.

Od tego czasu działania rosyjskie objęły kilka segmentów, koncentrując się na energetyce i sektorze finansowym.

W wyniku kryzysu z przełomu 2006 i 2007 r., Moskwa przeforsowała podniesienie ceny za gaz ziemny, która w pierwszej połowie obecnej dekady kształtowała się na Białorusi na poziomie zbliżonym do wewnątrzrosyjskiego. W rezultacie presji ze strony Rosji, Mińsk płaci dziś za ten surowiec wprawdzie nadal najmniej spośród zagranicznych partnerów Gazpromu, ale w latach 2007-2010 cena stale rosła, zbliżając się do średniej w Europie.¹ Strategicznym rosyjskim sukcesem była zgoda A. Łukaszenki na sprzedaż połowy udziałów w przedsiębiorstwie Bieltransgaz. Sfinalizowanie transakcji, które ma nastąpić w 2010 r., pozwoli Rosji przejąć kontrolę nad systemem białoruskich gazociągów tranzytowych i osiągnąć dominującą pozycję na wewnętrznym białoruskim rynku gazu.

Na początku 2007 r. Rosji udało się także osiągnąć dwa inne sukcesy. Po pierwsze, zmianie uległy zasady obrotu ropą naftową i jej pochodnymi. W rezultacie, o ile wcześniej Białoruś czerpała olbrzymie zyski ze sprzedaży produktów ropopochodnych na rynkach europejskich, o tyle w nowej sytuacji została zmuszona do dzielenia się nimi w większym stopniu ze stroną rosyjską. Po drugie, w marcu 2007 r. podpisano nową umowę regulującą stosunki handlowe pomiędzy obydwojema państwami. Zapisy umowy formalnie oznaczały zakończenie sytuacji, w której dostęp do rynku rosyjskiego dla podmiotów białoruskich

był *de facto* otwarty, natomiast Białoruś utrzymywała silne bariery protekcyjno-nistyczne wobec podmiotów rosyjskich (Białoruś podjęła następnie próby sabotażowania umowy, częściowo udane).

Rosja przyspieszyła także prace nad dwoma projektami energetycznymi, które około 2011-2012 r. mają dodatkowo poszerzyć jej pole manewru wobec Mińska. Pierwszy z nich to gazociąg Nord Stream; drugi – ropociąg BTS-2 oraz rozbudowa rafinerii w okolicach Sankt Petersburga. Oba projekty stworzą rosyjskim koncernom alternatywę wobec tranzytu węglowodorów przez Białoruś. Ograniczone zostanie znaczenie przerobu ropy w zakładach białoruskich w Mozyrzu i Nowopołocku. W momencie, kiedy powyższe projekty zostaną sfinalizowane, pozycja Mińska wobec Moskwy ulegnie jakościowemu osłabieniu.

ZWROT W STRONĘ EUROPY

A. Łukaszenka zareagował na wzrost presji rosyjskiej próbą odblokowania kontaktów z Europą, która nastąpiła w latach 2008-2009. Celem białoruskiego przywódcy nie była strategiczna reorientacja polityki zagranicznej na Zachód, lecz pozyskanie środków mogących zrównoważyć narastającą ekonomiczną i polityczną presję Rosji. Paradoksalnie jednak, ten zwrot ma solidne podstawy: ponieważ A. Łukaszenka traktuje nacisk rosyjski jako żywotne dla siebie zagrożenie, jego motywacją do podtrzymania relacji z Europą wydaje się silna – tak długo, jak ta ocena się nie zmieni.

¹ W 2006 r. Bieltransgaz płacił Gazpromowi niespełna 50 USD za 1000 m³ gazu, w 2009 r. – już trzy razy więcej.

Proeuropejskie kroki A. Łukaszenki stały się bardziej zdecydowane po sierpniu 2008 r. (wojna rosyjsko-gruzińska). Jest prawdopodobne, że to pod wpływem wydarzeń na Kaukazie prezydent Białorusi zdecydował się na głębsze niż dotąd koncesje na rzecz Zachodu. W efekcie, w marcu 2009 r. Mińsk został zaproszony do programu Partnerstwa Wschodniego (PW). Druga połowa 2009 r. przyniosła relatywną poprawę pozycji Białorusi w stosunku do Rosji. Moskwa skoncentrowała swoją uwagę na przedwyborczej Ukrainie i nie chciała w tym samym czasie wywoływać kryzysu w relacjach z Mińskiem.

Zaangażowanie Białorusi w dialog z Zachodem wywołało reakcję po stronie rosyjskiej.² W czerwcu 2009 r. premier W. Putin wydał polecenie zintensyfikowania prac nad utworzeniem do końca roku Unii Celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu. Moskwa zwiększyła nacisk ukierunkowany na przejęcie przez rosyjskich inwestorów kluczowych białoruskich aktywów gospodarczych,³ do czego przygotowaniem była ekspansja rosyjskich banków na Białorusi. Przyczółki na białoruskim rynku posiada zresztą

wielu przedsiębiorców i rosyjskie koncerny. Można tu wymienić m.in. firmy takie jak Gazprom, Łukoil (przerób ropy i sieć stacji benzynowych), Sistiema (telekomunikacja), instytucje finansowe, firmy deweloperskie i zajmujące się handlem nieruchomościami oraz kompanie metalurgiczne. Umożliwia to stosunkowo szybkie rozwinięcie przez nich działalności na szerszą skalę, zwłaszcza jeśli będzie ona stymulowana i wspierana przez Kreml.

Jednocześnie Rosja zρέcznie dozwalała makroekonomiczną pomoc finansową oferowaną Białorusi. Niezrestrukturyzowana gospodarka białoruska, odcinana od dochodów, które były zapewniane przez specjalne stosunki z Rosją, nie jest w stanie przetrwać bez kredytów zagranicznych. Rosnące zadłużenie wobec Rosji pogłębia zależność Białorusi od wschodniego sąsiada. Mińsk próbuje temu przeciwdziałać, usiłując zrównoważyć zobowiązania zaciągane wobec Rosji kredytami uzyskiwanymi z innych źródeł, takich jak MFW, BŚ, UE⁴ czy inne państwa, np. zaprzyjaźniona Wenezuela. Napotyka jednak przy tym na bariery, związane z wewnętrzną konstrukcją systemu władzy

² Wypada wspomnieć, że działania rosyjskie objęły nie tylko sferę gospodarczą. Pod wpływem Rosji w 2009 r. doszło również do konsolidacji w obszarze kilku projektów dotyczących bezpieczeństwa i obronności: podpisania umowy o utworzeniu połączonego rosyjsko-białoruskiego systemu obrony powietrznej, utworzenia Kolektywnych Sił Reagowania Operacyjnego Organizacji Układu o Bezpieczeństwie Zbiorowym, przeprowadzenia serii demonstracyjnych antynatowskich manewrów wojskowych jesienią 2009 r. oraz podpisania dodatkowych porozumień białorusko-rosyjskich w sferze współpracy wojskowo-technicznej.

³ Chodziło o branże takie jak przemysł budowy środków transportu (zakłady motoryzacyjne), petrochemia, sektor naftowy, przemysł chemiczny i nieruchomości.

⁴ Międzynarodowy Fundusz Walutowy, w styczniu 2009 r. przyznał Białorusi kredyt stand-by w wysokości 2,46 mld USD, zwiększony w czerwcu 2009 r. do 3,46 mld USD. Bank Światowy w grudniu 2009 r. przyznał Białorusi pożyczkę w wysokości 200 mln USD na usuwanie skutków kryzysu i pogłębienie reform strukturalnych. W grudniu 2009 r. Komisja Europejska zaproponowała, by udzielić Białorusi 200 mln EUR pomocy makrofinansowej, o którą białoruskie władze wystąpiły do Unii w czerwcu 2009 r. Oznajmiła również, że UE zamierza zwiększyć finansowanie programów, które będą realizowane na Białorusi w latach 2010-2013.

na Białorusi. Reżim A. Łukaszenki nie ma bowiem woli realizacji reform gospodarczych, które są warunkiem zachodniego wsparcia. Transformacja gospodarki jest postrzegana przez Mińsk przez pryzmat ryzyka utraty nad nią kontroli, co mogłoby osłabić spoistość rządzącej elity.

Za sukces Kremla należy uznać przyspieszenie prac nad tworzeniem trójstronnej Unii Celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu. Treść podpisanych 27 listopada 2009 r. w Mińsku dokumentów oraz późniejsze ich uzupełnienia świadczą o tym, że stronie rosyjskiej udało się narzucić swoją wizję współpracy gospodarczej z Białorusią, niekorzystną dla Mińska. Po podpisaniu dokumentów A. Łukaszenka przyznał, że był to krok „bardzo wrażliwy dla Białorusi”, co można odczytać jako pośrednie przyznanie faktu, że przystąpienie Mińska do nowo tworzonej struktury odbyło się pod zewnętrzną presją. Dowodzi tego szereg postanowień, takich jak np. dostosowanie ceł w tworzącym się ugrupowa-

niu w przeważającej większości do bardziej restrykcyjnych, niż białoruskie, stawek rosyjskich czy sprzeczne z ideą unii celnej utrzymanie ceł na handel rosyjską ropą naftową. Białoruś została przymuszona do pogodzenia się z faktem, że integracja gospodarcza obu państw odbywać się będzie na warunkach ustalanych przede wszystkim w Moskwie (choć proces tworzenia Unii Celnej nie jest zakończony i możliwe jest, że w ramach dalszych negocjacji Mińsk zdoła zmienić część niekorzystnych dla siebie rozwiązań)⁵.

Konflikty obu państw, do których doszło na przełomie 2009 i 2010 r. (zwłaszcza spór o zasady handlu ropą naftową), są kolejną odsłoną narzucanego przez Rosję „urynkowania” relacji z Białorusią. Główną osią sporu jest kontynuowanie przez stronę rosyjską działań zmierzających do dalszego ograniczania „renty naftowej”, osiąganey przez Białoruś dzięki preferencyjnym zasadom handlu ropą naftową z Rosją.

⁵ Konsekwencje utworzenia Unii Celnej z punktu widzenia Białorusi można podzielić na „zyski i szanse” oraz „straty i zagrożenia”. Do pierwszej grupy można zaliczyć: (1) polepszenie warunków działania na rynku rosyjskim dla producentów białoruskich w szeregu branż, (2) likwidację barier pozataryfowych w handlu z Rosją, harmonizację standardów technicznych, sanitarnych, fitosanitarnych i weterynaryjnych, wypracowanie mechanizmu wzajemnego uznawania rezultatów certyfikacji produkcji, (3) zwiększenie atrakcyjności inwestycyjnej Białorusi dla inwestorów zagranicznych, którzy mogą traktować Białoruś jako dogodną bazę wyjściową dla ekspansji na (otwarte) rynki Rosji i Kazachstanu, (4) uzyskanie dodatkowego argumentu negocjacyjnego na rzecz utrzymania preferencji w handlu surowcami energetycznymi z Rosją, (5) zwiększenie ceł na szereg pozycji i wzrost protekcjonizmu, co doraźnie może przynieść wymierne korzyści białoruskiemu budżetowi oraz niektórym przedsiębiorstwom, niegotowym do podjęcia otwartej konkurencji z krajami WTO, (6) rozwój tych gałęzi przemysłu białoruskiego, które dzięki skutecznemu lobbingsowi będą uprzywilejowane na wspólnym rynku (np. producenci samochodów ciężarowych), (7) większe możliwości wykorzystania położenia tranzytowego między UE, Rosją a Dalekim Wschodem.

Do „strat i zagrożeń” należą: (1) utrata części narzędzi służących do prowadzenia suwerennej polityki celnej na rzecz Rosji, (2) w dłuższym okresie – coraz większa i głębsza dominacja podmiotów rosyjskich na rynku białoruskim, (3) zmniejszenie motywacji władz do dokonania poważnych reform gospodarczych i modernizacji, (4) zmniejszenie dywersyfikacji geograficznej eksportu białoruskiego, (5) odsunięcie w czasie perspektywy wejścia Białorusi do WTO, zablokowanie możliwości pogłębienia integracji ekonomicznej z UE.

SCENARIUSZE PRZYSZŁOŚCI

Wydaje się, że w okresie wyborczym na Białorusi (2010 r. wybory lokalne, 2010/2011 prezydenckie) Rosja nie będzie dążyć do postawienia Mińska w zbyt trudnej sytuacji w sferze ekonomicznej, ale jednocześnie wykorzysta ten czas do konsekwentnego wzmacniania swojej pozycji w życiu gospodarczym sąsiada. Można oczekiwać, że w perspektywie krótkoterminowej rosyjsko-białoruskie spory handlowe będą wygaszane (nawet jeśli dojdzie do spektakularnych medialnie momentów eskalacji). Władze Białorusi będą się starać odkładać w czasie realizację poważnych ustępstw wobec Moskwy, ale logika procesu sprowadzać się będzie do powolnego osłabiania pozycji A. Łukaszenki względem liderów z Kremla.

Dogodne dla Rosji warunki do wywierania mocniejszej presji na Mińsk powstaną wraz z ukończeniem projektów Nord Stream i BTS-2 (prawdopodobnie ok. 2012 r.), kiedy dojdzie do jakościowej zmiany w układzie sił Moskwa-Mińsk na korzyść tej pierwszej (dywersyfikacja tras tranzytu gazu ziemnego i ropy naftowej oraz rozszerzenie możliwości przerobu ropy poza Białorusią). W 2012 r. sytuacja finansowa Białorusi pogorszy się także z uwagi na fakt, że rozpocznie się wówczas okres zwiększonych kosztów obsługi pogłębiającego się zadłużenia zagranicznego (do tego czasu wynosić one będą mniej niż 100 mln USD rocznie, podczas gdy w latach 2012-2014 zobowiązania Białorusi z tego tytułu sięgną łącznie 3,5 mld USD; tymczasem rezerwy walutowe Białorusi są niskie, w listopadzie 2009 r. wynosiły ok. 4,5 mld

USD, a bilans obrotów handlowych z zagranicą jest ujemny).

Działania rosyjskie poczynając od 2007 r. charakteryzują się dużą konsekwencją. Przedwczesne jednak byłoby przesądzenie o ich sukcesie, zwłaszcza biorąc pod uwagę nieefektywność i fasadowość dotychczasowych ekonomicznych struktur integracyjnych tworzonych między Rosją i Białorusią (takich jak strefa wolnego handlu z 1992 r. lub Unia Celna z 1995 r.) oraz duże doświadczenie dyplomatyczne A. Łukaszenki, który za pomocą zręcznych manewrów jak dotąd był w stanie minimalizować niekorzystne dla strony białoruskiej zapisy przyjmowane w kolejnych umowach dwustronnych. Zwraca jednak uwagę metodyczność i cierpliwość strony rosyjskiej, która wskazuje, że obecnie lider Białorusi stoi przed znacznie trudniejszym zadaniem.

Prawdopodobnym skutkiem zwiększenia wpływów gospodarczych Rosji na Białorusi będzie pogłębiające się wszechstronne uzależnienie Mińska od Moskwy. Przełoży się ono na sferę polityczną. W relacjach białorusko-rosyjskich (tak gospodarczych, jak i politycznych) istnieje szereg problemów i rozbieżności. To, jak poszczególne z nich zostaną rozwiązane, będzie stanowić wyznacznik wskazujący kierunek dalszej ewolucji stosunków obu państw. Wymienić można w tym miejscu:

- zasady handlu ropą naftową i gazem ziemnym;
- zasady udzielania rosyjskich kredytów Białorusi;
- udział firm rosyjskich w prywatyzacji na Białorusi, zwłaszcza sektora paliwowego i petrochemicznego;

- zasady wzajemnego dostępu podmiotów rosyjskich i białoruskich do swoich rynków;
- skalę zaangażowania Rosji w projekt budowy białoruskiej elektrowni atomowej;
- uznanie Abchazji i Osetii Południowej przez Białoruś;
- skalę zaangażowania Białorusi w struktury bezpieczeństwa rozwijane pod auspicjami Rosji.

W odniesieniu do gospodarki, za praktyczną weryfikację skuteczności działań rosyjskich można uznać zwłaszcza skalę

ustępstw, na które zdecyduje się A. Łukaszenka jeśli chodzi o sprzedaż najważniejszych aktywów białoruskich (infrastruktura tranzytowa, rafinerie, zakłady samochodowe, zakłady chemiczne).

Działania Zachodu (odmrożenie dialogu politycznego z Mińskiem, poparcie dla kredytów udzielanych przez MFW i unijna zapowiedź możliwości przyznania własnych, a także włączenie Białorusi do Partnerstwa Wschodniego) wydają się opóźniać opisany proces zwiększania zależności ekonomicznej i politycznej Białorusi od Rosji. Pozostaje pytanie, czy mogą go powstrzymać.