



BIULETYN

Nr 86 (1198), 2 lipca 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Łukasz Kulesa • Roderick Parkes • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Zmiany w Europie Wschodniej a polityczne i gospodarcze perspektywy dla Białorusi

Anna Maria Dyner

Ostatnie wydarzenia w Europie Wschodniej – przemiany na Ukrainie, aneksja Krymu przez Rosję, a także utworzenie Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej – mają istotne znaczenie dla Białorusi. Ze względu na silne powiązania polityczne, militarne i gospodarcze ze wschodnim sąsiadem białoruskie władze pozostaną wobec niego lojalne, choć równocześnie będą szukały dróg porozumienia z Unią Europejską, o czym może świadczyć zwolnienie jednego z więźniów politycznych Alesia Bialackiego. UE, choć jest skoncentrowana na Ukrainie, powinna wypracować nowy model technicznych relacji z Białorusią, uwzględniający zarówno kwestię ochrony praw człowieka, jak i współpracę gospodarczą i regionalną.

Sytuacja polityczna. Ostatnie wydarzenia na Ukrainie spowodowały wzrost poparcia dla Aleksandra Łukaszenki z 35% w grudniu 2013 r. do 40% w marcu br. Co więcej, po okresie znaczącego spadku popularności w latach 2011–2013 zaczął on znów być przez Białorusinów postrzegany jako gwarant niezależności i stabilności kraju. Równocześnie zanotowano obniżenie poparcia dla wstąpienia Białorusi do Unii Europejskiej, na co wpłynął brak efektywnego wsparcia Unii dla Ukrainy. Według sondażu NISEPI w marcu br. za przyłączeniem się do UE opowiedziało się tylko 33% Białorusinów (w grudniu 2013 r. było to 36,6%). W tym czasie wzrosło natomiast poparcie dla integracji z Rosją – z 44,6% w grudniu 2013 r. do 55%.

Po aneksji Krymu władze w Mińsku zadały sobie pytanie o możliwość podobnych działań Rosji wobec Białorusi i uświadomiły sobie, że w razie agresji nie będą w stanie się bronić, ze względu na wspólny z Federacją system obrony powietrznej, rozmieszczenie rosyjskich baz wojskowych (w tym obecność nowoczesnych myśliwców) oraz brak zabezpieczenia wschodniej granicy. Białoruskie wsparcie dla rosyjskich działań (ambasador tego państwa na forum ONZ głosował za uznaniem zajęcia Krymu przez Rosję) jest zatem wymuszone uzależnieniem Białorusi od swojego wschodniego sąsiada. Dowodzi też, że Łukaszenka musi pozostać lojalny wobec Kremla, jeśli chce utrzymać władzę.

Świadomość coraz większej zależności od Rosji sprawiła, że władze w Mińsku postanowiły przynajmniej częściowo wznowić dialog z UE, czego dowodzi nie tylko wypuszczenie z więzienia Alesia Bialackiego, ale także wcześniejsze konsultacje z państwami członkowskimi (jak np. z Polską na szczeblu wiceministrów spraw zagranicznych dotyczące m.in. kwestii konsularnych, czy finansowe z Austrią na poziomie szefów banków centralnych) oraz przedstawicielami Komisji Europejskiej w sprawie uproszczenia reżimu wizowego i podpisania umowy o readmisji. W przeświadczeniu władz przywrócenie poprawnych stosunków z UE stało się konieczne do zachowania niezależności Białorusi i wzmocnienia ich pozycji w relacjach z Rosją. Niemniej jeśli rosyjskie władze nie odejdą od dotychczasowej zasady utrzymywania swojej wyłącznej strefy wpływów na obszarze postradzieckim, nie należy liczyć się ze zmianą wektora polityki zagranicznej czy jakąkolwiek udaną rewolucją społeczną na Białorusi.

Sytuacja gospodarcza. Mimo że oficjalne statystyki w okresie styczeń–kwiecień br. notują nieznaczny wzrost PKB Białorusi (1,5% w porównaniu z analogicznym okresem 2013 r.), nie ma to odzwierciedlenia w realnej sytuacji gospodarczej. W tych miesiącach bowiem o 2,4% spadła produkcja przemysłowa, o 5,4% produkcja rolna, a o 4,7% inwestycje w kapitał zakładowy. W pierwszym kwartale tego roku o ponad 40% zmniejszyły się też dochody przedsiębiorstw. Statystyki są zatem zawyżone przez inwestycje budowlane (w tym związane z energetyką, jak budowa białoruskiej elektrowni atomowej czy oddanie nowego bloku elektrociepłowni w Berezie), handel i przemysł chemiczny. Ponadto większość produkcji innych sektorów trafia do magazynów (od początku roku wartość zapasów wzrosła niemal o 26% i osiągnęła równowartość 3,5 mld dol.) i mimo teoretycznego udziału we wzroście PKB nie przynosi dochodów przedsiębiorstwom.

Problemy te pogłębi jeszcze ukraiński kryzys gospodarczy (Ukraina z udziałem 7,8% była drugim co do wielkości partnerem handlowym Białorusi). Już w 2013 r. obroty handlowe między obydwoma państwami, w porównaniu z 2012 r., obniżyły się

o ponad 20%, a białoruski eksport zmalał niemal o 25%. Dalsze kłopoty południowego sąsiada, połączone ze stagnacją gospodarczą w Rosji, będą oznaczały trudności dla białoruskich eksporterów, a w konsekwencji nie tylko zwiększenie zapasów gotowej produkcji, ale także brak dochodów walutowych państwa i coraz wyższe wydatki na sztuczne utrzymanie zatrudnienia i wysokich pensji.

Bez zagranicznych inwestycji i wzrostu dochodów z handlu rząd w Mińsku nadal będzie miał też problem z zachowaniem poziomu rezerw walutowych, co przełoży się na ciągłe zagrożenie dewaluacją. Według danych Narodowego Banku Białorusi 1 czerwca wynosiły one 5,395 mld dol., a od początku roku zmniejszyły się o 1,255 mld dol. Aby utrzymać ich poziom (i spłacać wcześniejsze zobowiązania), białoruskie władze po raz kolejny zwróciły się do rosyjskiego rządu o pożyczkę w wysokości 2 mld dol. i otrzymały ją za pośrednictwem banku VTB. Regulowanie zobowiązań przez rolowanie kredytów nie zlikwiduje rosnącego zadłużenia kraju. Już teraz dług państwowy wynosi ok. 12 mld dol., a całościowy dług zagraniczny oceniany jest na niemal 40 mld dol., czyli 55% PKB.

Znaczenie Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej (EaUG). Przystąpienie do EaUG nie rozwiązuje głównych problemów gospodarczych Białorusi, choć w krótkiej perspektywie może zapewnić dodatkowe wpływy do budżetu. Jednym z warunków przystąpienia Białorusi do tej organizacji była bowiem rezygnacja Rosji z pobierania opłat celnych za produkty naftowe wytworzone z rosyjskiej ropy w białoruskich rafineriach, wysyłane poza granice EaUG. Kreml częściowo przystał na te warunki, co oznacza, że w 2015 r. Białorusini będą mogli odprowadzić do budżetu sąsiada o 1,5 mld dol. mniej niż dotychczas. Co więcej, rząd w Mińsku liczy na to, że od 2016 r. Rosjanie całkowicie zrezygnują z pobierania tej opłaty, szacowanej na 3–4 mld dol. rocznie, a od 2025 r., w ramach EaUG, zacznie funkcjonować jednolity rynek ropy, gazu i produktów naftowych. Nie wiadomo jednak, czy utworzenie wspólnego rynku i tym samym przejście na ceny rynkowe nie zmniejszy zysków białoruskich rafinerii.

Zgoda Rosji na spełnienie białoruskich postulatów dotyczących zwolnienia z opłat celnych w zamian za przystąpienie do EaUG sprawia, że władze Białorusi nie odczuwają konieczności przeprowadzenia reform strukturalnych w subsydiowanej z zewnątrz własnej gospodarce. Rosnące uzależnienie od rosyjskich surowców powoduje też, że na Białorusi nadal nie jest rozwijana energetyka odnawialna, która według szacunków mogłaby w przyszłości zaspokoić nawet do 1/3 popytu na energię w tym państwie. Umowa o EaUG wzbudza również kontrowersje ze względu na to, że na jej opuszczenie muszą się zgodzić pozostałe państwa członkowskie, co stoi w sprzeczności z art. 8 białoruskiej konstytucji mówiącym, że Białoruś może swobodnie przystępować do organizacji międzynarodowych lub je opuszczać. Oznacza to też, że każde państwo członkowskie zostanie pozbawione możliwości swobodnego kształtowania swojej polityki międzynarodowej, jak np. starania o stowarzyszenie z Unią Europejską, bez zgody innych państw EaUG. Dla Białorusi będzie to równoznaczne z jeszcze większym politycznym uzależnieniem już nie tylko od Rosji, ale także od Kazachstanu czy innych krajów, które w przyszłości dołączą do tej organizacji (akces zgłosiły już Armenia i Kirgistan).

Wnioski dla UE. Najważniejszą przeszkodą w rozwoju białorusko-unijnych relacji jest łamanie praw człowieka na Białorusi, w tym istnienie więźniów politycznych. Choć państwa członkowskie z uznaniem powinny odnieść się do wypuszczenia Alesia Białackiego, nadal muszą żądać zwolnienia pozostałych jako warunku podjęcia dialogu z Mińskiem.

Niezależnie od ciągle napiętych relacji politycznych z Mińskiem, Unia powinna stworzyć model stosunków oparty na kontaktach technicznych, uwzględniający brak perspektywy stowarzyszenia. Nawet tak ograniczona forma umożliwi bowiem wprowadzanie unijnych standardów we współpracy, a w przyszłości może wspomóc zmiany systemowe na Białorusi. Warto przy tym wykorzystać fakt, że strona białoruska liczy na współdziałanie w dziedzinach takich jak pozyskiwanie inwestycji i nowych technologii (szczególnie w przemyśle maszynowym), logistyka oraz budowa infrastruktury transportowej i granicznej. Ze względu na problemy związane z utrzymaniem rezerw walutowych, białoruskim władzom zależy też na pozyskaniu nowego kredytu stand-by Międzynarodowego Funduszu Walutowego na wzór otrzymanego w 2009 r. Białorusini liczą także na złączenie reżimu wizowego przez UE.

Z powyższej listy Unia powinna wybrać te inicjatywy, które dążą do wspierania małych i średnich przedsiębiorstw, rozwoju infrastruktury czy sprzyjającej kontaktom międzyludzkiej turystyki. Państwa Unii, w tym Polska, powinny dalej rozwijać staże dla białoruskich urzędników oraz ułatwiać współpracę władz lokalnych. Trzeba, by rząd polski nadal popierał białoruskie starania w sprawie ułatwień wizowych, jednocześnie domagając się od Białorusi wprowadzenia w życie porozumienia o małym ruchu granicznym i pokazując przykład adekwatnych umów z Rosją i Ukrainą, które zapewniają korzyści obu stronom i które powinny być traktowane jako element łagodzenia reżimu wizowego. Władzom w Mińsku należy także przedstawić kompleksowy plan rozwoju relacji z UE, uwzględniający realne wsparcie w dziedzinach ważnych dla białoruskich władz, z zastrzeżeniem, że bez szeregu reform politycznych i gospodarczych pomoc ta będzie niemożliwa.

Collegium
Civitas



Publikacja finansowana ze środków funduszy norweskich i funduszy EOG, pochodzących z Islandii, Liechtensteinu i Norwegii, oraz środków krajowych (projekt „W poszukiwaniu polskiej i norweskiej wizji integracji regionalnej w Europie Wschodniej” koordynowany przez Collegium Civitas we współpracy z PISM i NUPI).