



## Problemy i wyzwania w relacjach białorusko-rosyjskich

Anna Maria Dyner

*W ostatnich miesiącach rosną spory między Rosją i Białorusią. Ich przyczyną jest impas w uzgodnieniach cen na surowce energetyczne, co będzie miało negatywne konsekwencje dla białoruskiej gospodarki. Aby utrzymać zależność Białorusi, Rosja wykorzysta narzędzia polityczne i propagandowe. Białoruskie władze mają ograniczone możliwości przeciwstawiania się takim działaniom, a jedną z nich jest poszukiwanie wsparcia – zwłaszcza gospodarczego – u państw Unii Europejskiej.*

**Spory gospodarcze i polityczne.** Osią obecnego białorusko-rosyjskiego sporu politycznego są ceny węgłowodurów. Białoruski sektor paliwowy i energetyczny jest podstawą funkcjonowania gospodarki (tylko przetwórstwo ropy odpowiada za ok. 16% PKB). Dlatego, powołując się na decyzję o utworzeniu od 2024 r. wspólnego rynku energetycznego Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej (EUG), białoruskie władze zabiegają o możliwość zakupu surowców zgodnie ze stawkami dla podmiotów rosyjskich. Białoruś postuluje zrównanie do wewnątrzrosyjskiej taryfy za przesył gazu dla wszystkich państw EUG oraz przeniesienie prawa kształtowania polityki taryfowej z poziomu narodowego do Komisji EUG.

Ponadto [w 2018 r. doszło do niekorzystnych dla Białorusi zmian na rynku rosyjskim](#). Najważniejszą było przeprowadzenie tzw. manewru podatkowego. Polega on na stopniowym likwidowaniu cła eksportowego na ropę i produkty ropopochodne, które nie obowiązywały Białorusi, i zastępowaniu go podatkiem od kopalin, wliczonym w cenę surowca. Z tego powodu do 2025 r. białoruski budżet straci do 10 mld dol. Zmusiło to władze do ubiegania się o rekompensaty od Rosji. Zmiana spowoduje też zmniejszenie rosyjskiego wsparcia ocenianego przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW) na niemal 10 mld dol. rocznie (1/6 PKB Białorusi w 2018 r.).

W 2018 r. nie osiągnięto porozumienia w sprawie udzielenia przez Rosję kredytu na refinansowanie białoruskich długów zagranicznych. W połowie 2018 r. zadłużenie Białorusi wobec Rosji wyniosło 6,3 mld dol. przy rezerwach walutowych w wysokości 6,8 mld dol. Nie rozwiązano sporu związanego ze wspólną granicą. W 2016 r. rosyjskie służby graniczne przestały przepuszczać obywateli państw trzech przez przejścia drogowe z Białorusią, wskazując, że żadne nie ma statusu międzynarodowego. Ponadto w 2017 r., w związku z wdrożeniem przez Białoruś ruchu bezwizowego dla obywateli ponad 80 państw przekraczających granicę na lotnisku Mińsk-2, Rosja wprowadziła kontrolę graniczną dla osób przylatujących z tego kraju. Rosyjskie działania zmniejszyły atrakcyjność Białorusi jako państwa tranzytu towarów i osób. Sytuację może rozwiązać umowa o wzajemnym uznaniu wiz, jednak 13 grudnia 2018 r. Białoruś odmówiła jej podpisania, a powodem mógł być właśnie brak uzgodnienia ceny węgłowodurów.

**Propozycja Miedwiediewa i cele Rosji.** Dla Rosji utrzymanie wpływów na Białorusi jest kluczowe ze względów ideologicznych i militarnych. Rosja obawia się kolorowej rewolucji w tym państwie i zmiany polityki zagranicznej na prozachodnią. Jednocześnie rosyjskie władze wykorzystują wzmacnianie wschodniej flanki NATO do ponawiania postulatów rozmieszczenia na białoruskim terytorium swoich baz wojskowych.

Ponadto w grudniu 2018 r. rosyjski premier Dmitrij Miedwiediew zapowiedział, że utrzymanie preferencyjnych cen węgłowodurów dla Białorusi będzie uzależnione od zgody jej władz na pogłębienie

integracji. Zaproponował przyjęcie wspólnej waluty i powołanie jednego ośrodka emisyjnego, utworzenie wspólnej służby celnej, Sądu oraz Izby Obrachunkowej – zgodnie art. 4,13, 22, 29 oraz 50–56 umowy o Państwie Związkowym (PZ) z 1999 r. Propozycję można też uznać za próbę uniknięcia wypłaty rekompensat, na które, jak stwierdził minister finansów FR Anton Siluanow, Rosji nie stać.

O ile w najbliższym czasie Rosja i Białoruś mogą uzgodnić np. politykę akcyzową czy celną, trudno oczekiwać szybkiego przyjęcia wspólnej waluty czy utworzenia instytucji PZ. Co więcej, choć celem propozycji Miedwiediewa jest zwiększenie kontroli nad Białorusią, pogłębienie integracji na obecnym etapie nie posłuży do wprowadzenia instytucji prezydenta PZ, gdyż umowa tego nie przewiduje.

W odpowiedzi na torpedowanie rosyjskich propozycji i zwiększanie współpracy z UE i NATO przez Białoruś Rosja może wykorzystać przeciw niej inne środki nacisku, np. blokady na import produkcji, zwłaszcza rolnej i maszynowej, a także swoją machinę propagandową. Jednak najpewniej nie zdecyduje się na próbę rozwiązania siłowego. Byłoby to kosztowne militarnie, politycznie i gospodarczo. Takie działania naraziłyby też FR na kolejne sankcje międzynarodowe.

**Reakcja Białorusi.** Na rosyjską propozycję pogłębienia integracji białoruskie władze zareagowały negatywnie. Choć prezydent Alaksandr Łukaszenka wstępnie zgodził się na wprowadzenie wspólnej waluty, zastrzegł, że nie powinien to być rosyjski rubel, a prawo do emisji powinny mieć oba państwa, co jest nie do zaakceptowania dla Rosji. Trudności ze strony białoruskiej należy się też spodziewać w kwestiach związanych z budową instytucji PZ. Białoruskie władze liczą się przy tym z utrzymaniem negatywnego rosyjskiego stanowiska w sprawie rekompensat. W projekcie budżetu na 2019 r. ich nie uwzględniono, a dla utrzymania cen paliw obniżono akcyzę. Jednocześnie, w zamian za niższe ceny ropy i gazu, Białoruś może zdecydować się na sprzedaż większościowych pakietów udziałów obu rafinerii, lub w [przedsiębiorstwach zbrojeniowych, jak Mińska Fabryka Ciągników Kołowych produkującej podwozia m.in. dla systemów S-400 czy Iskander](#).

Nie należy oczekiwać, że Białoruś zgodzi się na rozmieszczenie na swoim terytorium rosyjskiej bazy wojskowej. Przyjęcie takiej propozycji będzie oznaczało dla białoruskich władz utratę pozycji wewnętrznej i międzynarodowej, a w skrajnym wypadku – nawet suwerenności państwa.

Jednocześnie Białoruś będzie coraz mocniej podkreślała swoją rolę jako państwa neutralnego i miejsca rozmów pokojowych. Już wyraziła chęć przeprowadzenia w Mińsku konferencji poświęconej 10. rocznicy powołania Partnerstwa Wschodniego. W białoruskim rządzie powstała też grupa ds. reform strukturalnych, w której pracach mają pomagać eksperci Banku Światowego. Można się zatem spodziewać, że Białoruś znów będzie zabiegać o kredyt z MFW. Czynnikiem ograniczającym wprowadzanie reform są wybory – w 2020 r. powinny odbyć się zarówno prezydenckie, jak i parlamentarne. Do tego czasu, z obawy przed pogorszeniem nastrojów społecznych, białoruskie władze nie zdecydują się na poważne zmiany gospodarcze mogące doprowadzić np. do zwiększenia bezrobocia czy wzrostu cen.

**Wnioski i perspektywy.** Biorąc pod uwagę stopień uzależnienia od Rosji, Białoruś ma ograniczone zdolności do samodzielnego kształtowania swojej polityki zagranicznej, tym bardziej że Rosja dysponuje narzędziami nacisku związanymi m.in. z ceną węgłowodorów, możliwością odroczenia spłat kredytów i udzielenia kolejnych. Spory polityczne i gospodarcze obu państw nie wpłyną na ich współpracę wojskową.

Rozwiązaniem mogącym zmniejszyć białoruskie uzależnienie od Rosji jest wprowadzenie reform gospodarczych. Takiego scenariusza obawiają się jednak władze Białorusi, które mogą się zdecydować jedynie na doraźne działania na niewielką skalę, podobnie jak na kroki w kierunku wzmocnienia tożsamości narodowej Białorusinów (np. zwiększenie roli języka białoruskiego w przestrzeni publicznej czy reforma szkolnictwa).

Mimo ograniczeń w prowadzeniu niezależnej polityki zagranicznej Białoruś będzie zainteresowana pozyskaniem kredytu z MFW. Jego uzyskanie pozwoliłoby m.in. na uzyskanie pomocy makrofinansowej UE, preferencji celnych oraz ewentualne zwiększenie dostępu białoruskich towarów do unijnych rynków. Udzielenie pomocy przez UE nie powinno być jednak bezwarunkowe. Szczególnie pożądane są tu zmiany w kwestiach przestrzegania praw człowieka przez białoruskie władze (np. zniesienie kary śmierci lub przynajmniej wprowadzenie moratorium na jej wykonywanie, zwiększenie przejrzystości procedur wyborczych).

Jednocześnie warto, aby Polska nadal wspierała władze Białorusi w ich dążeniu do utrzymania niezależności oraz w polityce pozycjonującej ich państwo jako neutralne miejsce negocjacji. Ważna będzie pomoc w realizacji programów gospodarczych (w tym rozwoju przedsiębiorczości) i działaniach zwiększających świadomość odrębności kulturowej i historycznej Białorusi. Z polskiego punktu widzenia istotne będzie jak najszybsze podpisanie przez nią umowy o priorytetach partnerstwa z UE oraz umowy o ułatwieniach wizowych. Ułatwi to współpracę dwustronną.