



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

KOMENTARZ

Nr 70, 23 grudnia 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski

Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Brak porozumienia w białorusko-rosyjskich negocjacjach integracyjnych

Anna Maria Dyner

Mimo przedłużonych negocjacji, 20 grudnia br. w Petersburgu prezydenci Rosji i Białorusi nie podpisali dokumentów pogłębiających integrację gospodarczą obu państw. Powodem był brak porozumienia w sprawie cen gazu i ropy oraz uzgodnień związanych z kodeksem podatkowym.

Czym jest integracyjna „mapa drogowa” Białorusi i Rosji?

„Mapa integracji gospodarczej” Białorusi i Rosji jest międzyrządowym porozumieniem składającym się z 31 rozdziałów. Dotyczą one m.in. utworzenia wspólnych: rynku energetycznego, systemu zamówień państwowych i gwarancji socjalnych, kodeksu podatkowego, kodeksu cywilnego i nadzoru bankowego. Część powyższych kwestii była przedmiotem umowy o Państwie Związkowym z 1999 r., ale do tej pory nie zostały one wprowadzone w życie. Plany integracji nie dotyczą natomiast kwestii związanych z bezpieczeństwem państwa, nauką czy systemem ochrony zdrowia. Wdrożenie tych postanowień oznaczałoby jednak zwiększenie integracji politycznej. Przyjęcie wspólnego prawa wiązałoby się m.in. z koniecznością wyposażenia parlamentu Państwa Związkowego w realne uprawnienia legislacyjne oraz ujednoczenia systemu sądownictwa.

Dlaczego Alaksandr Łukaszenka odmówił podpisania dokumentu?

Negocjacje dotyczące pogłębienia integracji toczyły się od początku 2019 r. Łukaszenka po raz kolejny odmówił podpisania integracyjnej „mapy drogowej”, gdyż Rosja nie zgodziła się na żądanie Białorusi zmniejszenia ceny gazu do średniego poziomu rosyjskiego (ok. 70 dol. za 1 tys. m³). Natomiast rosyjska propozycja zrekompensowania tzw. manewru podatkowego (polegającego na stopniowym – 5% rocznie – likwidowaniu cła eksportowego zarówno na ropę, jak i na produkty naftowe i zastępowaniu go podatkiem od kopalin, przez co do 2024 r. Białoruś straci ok. 9 mld dol.) przewiduje, że białoruskie rafinerie do 2024 r. miałyby otrzymywać po 1,5 mld dol. rocznie w postaci tzw. odwróconej akcyzy. Ten wariant będzie jednak możliwy jedynie w przypadku utworzenia wspólnego systemu podatkowego, a w tej sprawie oba państwa również nie doszły do porozumienia.

Co to oznacza dla stosunków białorusko-rosyjskich?

Brak zgody białoruskiego prezydenta na pogłębienie integracji gospodarczej z Rosją i kolejne przedłużenie negocjacji oznaczają, że napięcia w stosunkach obu państw będą się utrzymywały w kolejnych miesiącach. W przypadku dalszego torpedowania rozmów przez Białoruś, Rosja nie tylko utrzyma obecne ceny węgłowodorów dla tego państwa, ale może utrudnić handel z nim poprzez zwiększenie kontroli fitosanitarnych na granicy. Możliwe jest też dalsze

blokowanie regulowania kwestii przejść granicznych i nadania części z nich statusu międzynarodowych (umożliwiającego przywrócenie tranzytu), a także wstrzymanie inwestycji. Można spodziewać się też działań medialnych wymierzonych w białoruskie władze, a w szczególności w Alaksandra Łukaszenkę, który będzie przedstawiany jako przeciwnik integracji. Takie działania mogą znacząco osłabić jego pozycję w czasie kampanii prezydenckiej w 2020 r.

Jakie będą konsekwencje dla gospodarki Białorusi?

Niepodpisanie umowy oznacza utrzymanie obecnej ceny gazu dla Białorusi (ok. 127 dol. za 1 tys. m³) i wzrost ceny ropy. Będzie on szczególnie dotkliwy dla białoruskiego budżetu, gdyż sprzedaż produktów ropopochodnych jest najważniejszym źródłem dochodów, sięgającym w 2018 r. ok. 20% PKB (10,5 mld dol.). Projekt białoruskiej ustawy budżetowej na 2020 r. po raz pierwszy od lat zakłada zatem deficyt w dochodach państwa. W dłuższej perspektywie może to oznaczać, że Białoruś będzie poszukiwała alternatywnych źródeł dostaw ropy – przede wszystkim za pośrednictwem Polski i Ukrainy. Brak tak istotnych dochodów może też wymusić na białoruskich władzach przeprowadzenie reform gospodarczych. Biorąc pod uwagę strukturę gospodarki (dominująca rola państwa, subsydiowanie nierentownych przedsiębiorstw przez sektor petrochemiczny), będzie to kosztowne społecznie.

Co to oznacza dla relacji Białorusi z państwami UE?

Brak porozumienia z Rosją oznacza, że Białoruś będzie coraz bardziej zainteresowana współpracą energetyczną, pozyskiwaniem inwestycji i kredytów z UE. Unia może zatem zwiększać zaangażowanie gospodarcze i inwestycyjne na Białorusi, zwłaszcza w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw, gdyż ich rozwój pomoże w stabilizacji ekonomicznej państwa.

Ważną będzie pomoc dla białoruskiego trzeciego sektora i wsparcie inicjatyw społecznych i kulturalnych, których zadaniem jest popularyzacja języka białoruskiego i wzmacnianie świadomości narodowej. Coraz bardziej istotną kwestią będzie też przystąpienie do rozmów o nowym dokumencie o partnerstwie i współpracy (*partnership and cooperation agreement*, PCA). Jego brak znacząco utrudnia stosunki białorusko-unijne. Polska, która skorzysta na powstaniu PCA, będzie mogła aktywnie zaangażować się w negocjacje.