

Białoruś w Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej

Odzyskanie wysokich rosyjskich subsydiów energetycznych oraz zachowanie bezcłowego dostępu do rosyjskiego rynku jest najważniejszą motywacją Białorusi do udziału w euroazjatyckiej integracji. W odróżnieniu od krajów Europy Środkowej i państw bałtyckich, które gotowe były zaciskać pasa, aby przeprowadzić reformy niezbędne do wstąpienia do Unii Europejskiej, Białorusi zależy jedynie na benefitach płynących z tej inicjatywy. Bez ich gwarancji, wątpliwy jest scenariusz, w którym Białoruś dąży do przyspieszenia procesu integracji.

Euroazjatycka integracja albo „chcieliśmy dobrze, a wyszło jak zawsze”

Euroazjatycka Unia Gospodarcza (EAUG), do której należy obecnie Armenia, Białoruś, Kazachstan, Kirgistan i Rosja, została powołana do życia 1 stycznia 2015 r. Jednak, samo powołanie EAUG niewiele zmieniło w euroazjatyckiej integracji. Kolejne etapy integracji Białorusi, Rosji i Kazachstanu (a później Armenii i Kirgistanu) były wzorowane na integracji europejskiej. Najpierw strefa wolnego handlu¹, potem unia celna², następnie wspólny rynek³, wreszcie unia gospodarcza z elementami instytucji ponadnarodowych. Różnica polegała na tym, że do kolejnego etapu integracji przechodzono przed zakończeniem poprzedniego.

Kolejna różnica polega na tym, że integrację europejską inicjowały kraje demokratyczne w oparciu o wybór społeczeństwa (w tym referendum w sprawie przystąpienia do UE, które odbyło się w każdym kraju akcesyjnym) i poszanowanie dla ustalonego prawa i instytucji. Natomiast integrację euroazjatycką zapoczątkowały kraje autorytarne w oparciu o zaufanie... pomiędzy wieloletnimi głowami tych państw. W tym przypadku zapisy formalne nie muszą

¹ Od razu po rozpadzie ZSRR, w latach 1992-1993 r. Rosja podpisała ze wszystkimi krajami Wspólnoty Niepodległych Państw umowy o wolnym handlu, w tym z Białorusią 13 listopada 1992 r. W ramach strefy wolnego handlu kraje dążą do likwidacji ceł i ograniczeń pozataryfowych w handlu wewnątrz strefy.

² Unia Celna Białorusi, Kazachstanu i Rosji powstała 1 lipca 2010 r. W ramach unii celnej kraje nie tylko likwidują cło i ograniczenia pozataryfowe w handlu wewnątrz unii, ale również prowadzą wspólną politykę handlową wobec krajów trzecich.

³ Wspólna Przestrzeń Gospodarcza tworzona przez Białoruś, Kazachstan i Rosję powstała 1 stycznia 2012 r. W ramach wspólnego rynku kraje dążą do swobodnego przepływu towarów, usług, pracy i kapitału.

być respektowane, a każdy kraj może odmiennie interpretować swoje prawa i obowiązki w ramach EAUG. Z tego też wynikają liczne konflikty i próby szantażu wewnątrz EAUG.

Brak koordynacji polityk gospodarczych to jeszcze jedna specyfika tej unii. Gdy Kazachstan przystępował do Światowej Organizacji Handlu (WTO) w 2015 r., zobowiązał się do stosowania niższych stawek celnych niż obowiązujące w EAUG⁴. W związku z tym, obecnie część towarów trafia do Kazachstanu po innych stawkach celnych, po czym bez problemu mogą trafić na rynek pozostałych krajów wspólnoty. To jest sprzeczne z ideą nie tylko unii gospodarczej, ale również unii celnej.

Ponadto, częste są konflikty bilateralne wewnątrz EAUG. Na długiej liście tych sporów są między innymi tzw. wojny mleczne, mięsne, gazowe i naftowe między Rosją i Białorusią. Pokłosiem konfliktu politycznego z jesieni 2017 r. było wprowadzenie przez Kazachstan czasowej blokady granicy z Kirgistanem⁵. Co ciekawe, w tej sytuacji władze Kirgistanu zamierzały apelować o pomoc nie do ponadnarodowych instytucji EAUG, ale do WTO. W zasadzie wszystkie kraje EAUG systematycznie i bezkarnie naruszają zasady unii gospodarczej.

Czy Białorusi zależy na euroazjatyckiej integracji?

Prowadzenie przez białoruskie władze w latach 1995–2017 polityki gospodarczej skoncentrowanej na utrzymaniu starego systemu gospodarczego, zdominowanego przez sektor publiczny, stało się możliwe tylko dzięki bezprecedensowemu wsparciu gospodarczemu ze strony Rosji, w zamian za polityczne obietnice przyspieszenia procesów integracyjnych obu krajów. Rosyjskie wsparcie gospodarcze dla Białorusi można rozpatrywać na czterech płaszczyznach:

- ▶ import tanich rosyjskich surowców naturalnych (ropa i gaz) na potrzeby krajowe;
- ▶ eksport po cenach rynkowych produktów naftowych przetworzonych z taniej rosyjskiej ropy;
- ▶ bezcłowy handel z Rosją;
- ▶ rosyjskie kredyty dla Białorusi na preferencyjnych warunkach.

⁴ W momencie przystąpienia do WTO średnia stawka celna w Kazachstanie wynosiła 6,5% wobec 10,4% obowiązującej na te same towary wewnątrz EAUG.

⁵ Tut.by, *Конфликт в ЕАЭС: как поссорились президенты Кыргызстана и Казахстана*, 9.11.2017.

Według różnych wyliczeń, subsydia energetyczne Rosji w I dekadzie XXI w. wynosiły ok. 15% PKB Białorusi rocznie (rys. 1). Jednak od 2007 r. te subsydia są w trendzie spadkowym.

Dla Białorusi EAUG ma sens tylko i wyłącznie wtedy, jeżeli ta forma integracji będzie mogła zapewnić bezcłowy import rosyjskiej ropy i gazu w cenach wewnątrzrosyjskich, co pozwoli zapewnić Białorusi subsydia energetyczne na wysokim poziomie. Już przed 2015 r. Białoruś importowała bezcłowo rosyjską ropę (z wyjątkiem lat 2007-2010) i gaz. Jednak za gaz płaciła znacznie więcej niż rosyjskie regiony, a cło na produkty naftowe przetworzone na białoruskich rafineriach z rosyjskiej ropy w 100% trafiały do budżetu Rosji (tj. ok. \$3-4 mld rocznie). W trakcie negocjacji przed powołaniem EAUG, białoruskim władzom udało się utargować pozostawienie w białoruskim budżecie części ceł na produkty naftowe (\$1,5 mld rocznie do 2024 r. włącznie, tj. 2,0% PKB Białorusi w 2014 r.). Później Rosja zgodziła się na pozostawienie w 2015 r. i w kolejnych latach 100% wspomnianych ceł w białoruskim budżecie, ze względu na realizowany w Rosji tzw. „manewr podatkowy” w sektorze naftowym⁶. Ostatecznie w 2015 r. do białoruskiego budżetu wpłynęło ok. \$1,26 mld dochodów od ceł na produkty naftowe, podczas gdy koszt zakupu rosyjskiej ropy wzrósł w wyniku „manewru podatkowego” o ok. \$1 mld w 2015 r.⁷ Podsumowując, efekt netto dla Białorusi względem roku 2014 był niewielki. W związku z „manewrem podatkowym”, potencjalna korzyść od pozostawienia ceł na produkty naftowe w białoruskim budżecie okazała się znacznie mniejsza niż planowano w momencie podpisywania umowy o EAUG. Co gorsze, w wyniku znacznego spadku cen rynkowych na ropę i produkty naftowe na świecie, korzyść dla białoruskiej gospodarki od reeksportu rosyjskiej ropy stopniała.

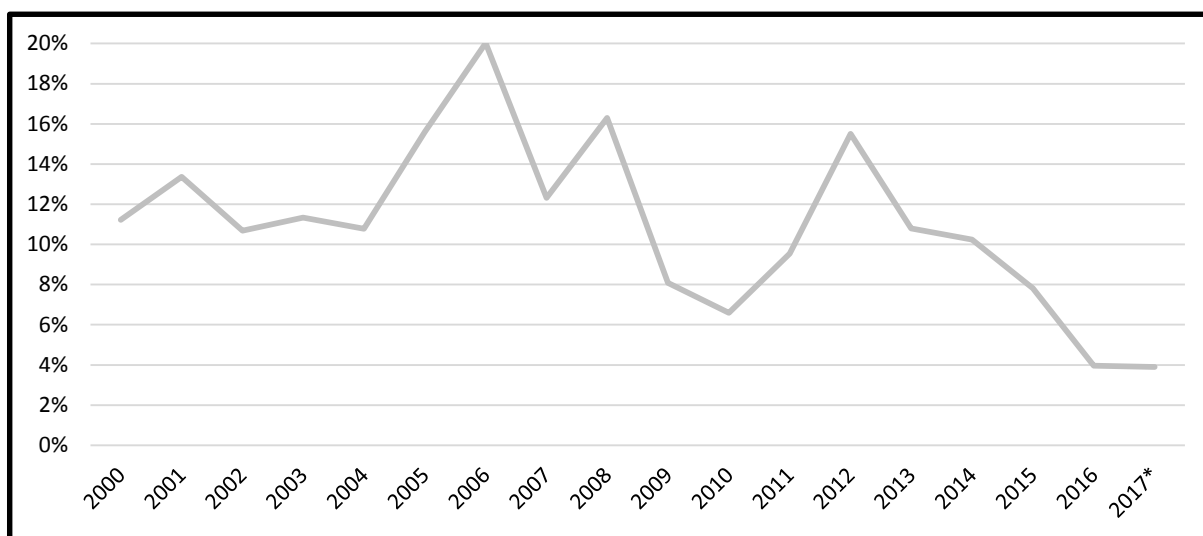
Natomiast w sprawie gazu nie udało się porozumieć. W 2014 r. Białoruś płaciła \$170 za 1 tys. m³ gazu. Była to, co prawda, bardzo atrakcyjna cena na tle cen dla innych krajów regionu – Litwa, Łotwa, Ukraina i Polska płaciły wówczas dwu- lub trzykrotnie drożej (ok. \$300-400). Jednak cena wewnątrzrosyjska była jeszcze niższa (przeciętnie ok. \$50). W 2014 r. Białoruś importowała z Rosji ok. 20,1 mld m³ gazu. Gdyby Białoruś kupowała gaz po cenie wewnątrzrosyjskiej, to mogłaby zaoszczędzić ok. \$2,4 mld (tj. 3,2% PKB Białorusi w 2014 r.). Wbrew planom białoruskich władz, powołanie EAUG nie spowodowało zmiany

⁶ Manewr podatkowy realizowany w Rosji w latach 2015-2018 polega na stopniowym zwiększaniu podatku od wydobycia ropy przy równoczesnej obniżce ceł na eksport produktów naftowych. Działa to na niekorzyść Białorusi, ponieważ zwiększa koszt importu rosyjskiej ropy i równocześnie obniża wartość ceł na produkty naftowe, które od 2015 r. pozostają w budżecie Białorusi.

⁷ Manewr podatkowy spowodował wzrost ceny rosyjskiej ropy o ok. 13%.

w formule zakupu gazu na korzyść Białorusi, tj. ustalenia rosyjskiej ceny na gaz dla Białorusi analogicznej jak np. dla obwodu smoleńskiego (skorygowanej jedynie o koszt transportu do Białorusi). W wyniku tego doszło do konfliktu gazowo-naftowego w latach 2016-2017⁸. Ostatecznie, w wyniku kompromisu cena na gaz dla Białorusi została wyznaczona na poziomie \$130 w 2017 r., \$129 w 2018 r. i \$127 w 2019 r., tj. nadal znacznie powyżej cen wewnątrzrosyjskich.

Rys. 1. Rosyjskie subsydia energetyczne dla Białorusi (w % PKB Białorusi z danego roku)⁹



Źródło: wyliczenia własne na podstawie Belstat, Ministerstwo Finansów Białorusi, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, Heinrich Boell Stiftung, Bank Centralny Rosji, media rosyjskie i białoruskie.

*Dla 2017 r. podane są szacunki.

Pozostałe możliwe benefity związane z dalszą integracją euroazjatycką mają dla Białorusi drugorzędne znaczenie. Zwłaszcza, że formalne powstanie EAUG nie wiele dla niej zmieniło.

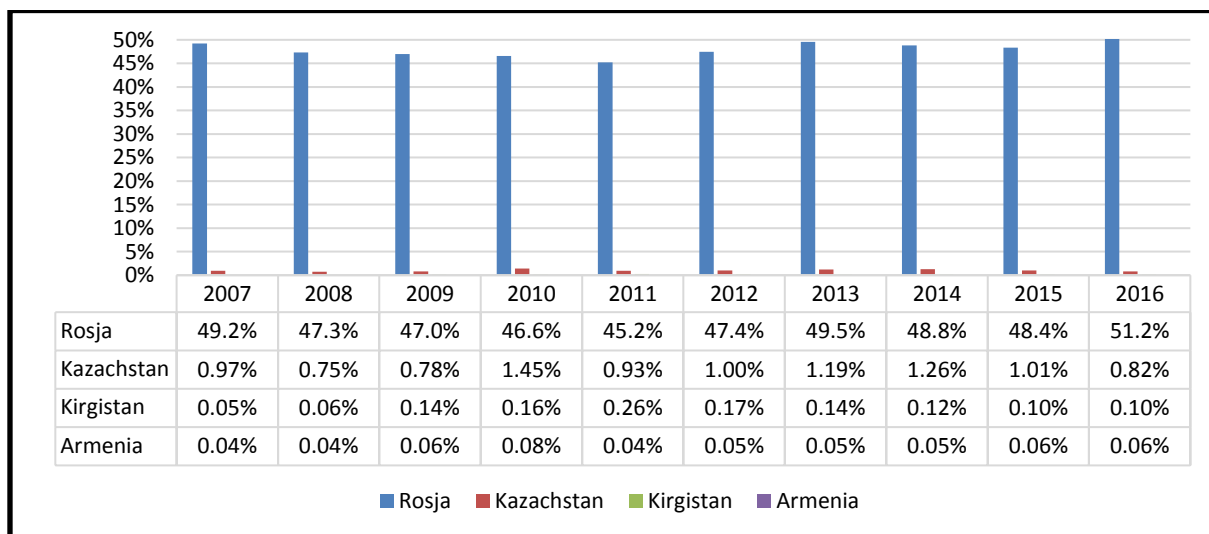
⁸ Konflikt gazowy Białorusi z Rosją trwał od wiosny 2016 r., kiedy Białoruś jednostronnie uznała, że będzie płacić za importowany z Rosji gaz po niższej cenie (w 2016 r. i na początku 2017 r. Białoruś płaciła Rosji za 1 tys. m³ gazu \$73 zamiast zakontraktowanych \$132). Od tamtej pory konflikt między państwami stopniowo przenosił się na inne sfery współpracy. Rosja (1) ograniczyła eksport ropy na Białoruś, (2) wpłynęła na wstrzymanie decyzji ws. wydania trzeciej i czwartej transzy kredytu Euroazjatyckiego Funduszu Stabilizacji i Rozwoju (EFSR), (3) nałożyła sankcje na niektóre białoruskie zakłady spożywcze, (4) wprowadziła tymczasową strefę przygraniczną. Również w sferze publicznej (medialnej) dały się zauważyć wielokrotne uszczypliwości czy oskarżenia jednej strony wobec drugiej. Ostatecznie, 4 kwietnia 2017 r. Łukaszenka i Putin ogłosili, że wszystkie kwestie sporne zostały uregulowane.

⁹ Subsytia energetyczne obejmują: (1) oszczędności dla Białorusi ze względu na różnicę pomiędzy rynkową ceną gazu a ceną gazu dla Białorusi, (2) oszczędności dla Białorusi ze względu na import bezcłowej ropy naftowej na potrzeby krajowe, (3) oszczędności dla Białorusi ze względu na import bezcłowej ropy naftowej w celu jej przetworzenia na białoruskich rafineriach i reeksportu produktów naftowych w cenach rynkowych. W różnych latach, subsytia mogą obejmować również inne formy subsydiów, w tym reeksport rosyjskiej ropy naftowej w postaci rozpuszczalników, rozcieńczalników i smarów, dzięki czemu Białoruś nie musiała płacić cła Rosji (w latach 2011-2012). Podobne wyliczenia prezentuje m.in. IPM (2018), *Macroeconomic Update: How big is the Russian energy subsidy to Belarus*, No.2 (17), March 2018.

Białoruś, Rosja i Kazachstan już od 2012 r. należały do Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej, w której miał się odbywać swobodny przepływ towarów, usług, pracy i kapitału. Dołączenie do tej integracji w 2015 r. Armenii i Kirgistanu nie miało dla Białorusi istotnego znaczenia. O ile Rosja jest strategicznym partnerem handlowym dla Białorusi – handel towarowy z Rosją odpowiada za ok. połowy obrotów handlowych Białorusi, o tyle pozostałe kraje nie odgrywają już tak istotnej roli. W ciągu ostatnich 10 lat (tj. zarówno przed, jak i po powstaniu EAUG) handel z Kazachstanem stanowił za ok. 1% obrotów handlowych Białorusi, handel z Kirgistanem – ok. 0,1%, a handel z Armenią – ok. 0.05% (rys. 2). Równie znikomy wpływ na gospodarkę Białorusi ma przepływ usług, pracy i kapitału pomiędzy nią a Kazachstanem, Kirgistanem czy Armenią.

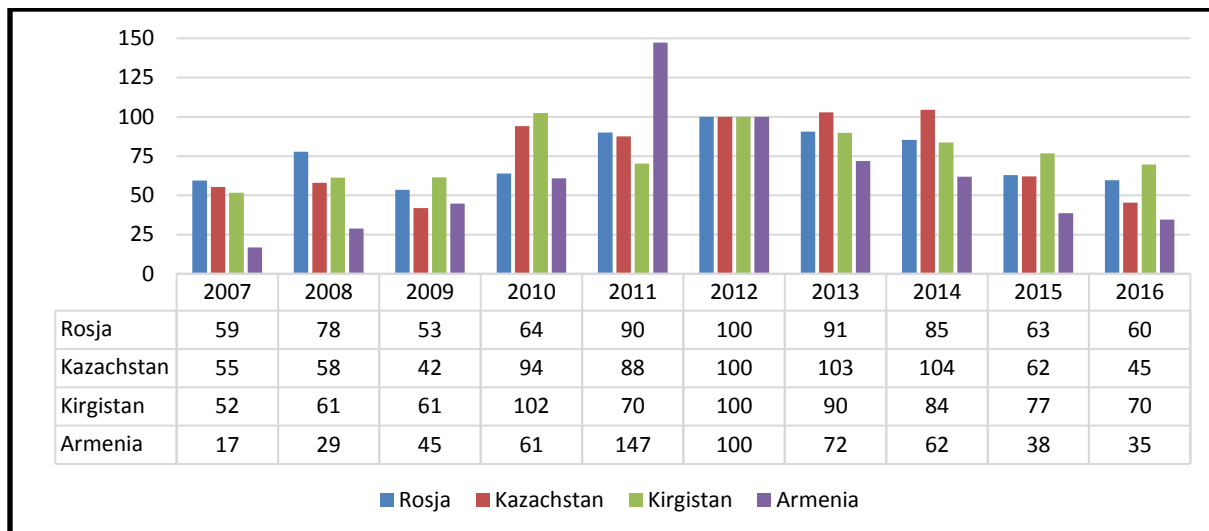
Ponadto, powstanie EAUG nie zintensyfikowało handlu zagranicznego Białorusi z krajami EAUG. W porównaniu do 2014 r. w latach 2015-2016 udział krajów EAUG w obrotach handlowych Białorusi nie wzrósł (rys. 2), natomiast spadła wartość handlu z tymi krajami (rys. 3).

Rys. 2. Udział krajów EAUG w całkowitych obrotach handlowych towarami Białorusi w latach 2007-2016



Źródło: Belstat

Rys. 3. Obrót handlowy towarami Białorusi z pozostałymi krajami EAUG w latach 2007-2016 (rok 2012=100)



Źródło: Belstat

Bariery dla Białorusi w EAUG

Problemy Białorusi w ramach EAUG można rozdzielić na kilka najważniejszych kwestii:

- ▶ wyłączenia ze swobodnego handlu w ramach EAUG,
- ▶ niedostateczna koordynacja wspólnej polityki celnej,
- ▶ nierówny dostęp białoruskich przedsiębiorstw do przetargów publicznych w Rosji.

Białoruś zwraca uwagę na wyłączenia ze swobodnego przepływu dóbr i usług w ramach kolejnych etapów integracji euroazjatyckiej już od kilku lat (jeszcze zanim powstała EAUG). Zależy jej na swobodnym przepływie ropy i gazu, w mniejszym stopniu na energii elektrycznej i niektórych innych towarów i usług (np. leków czy usług transportowych). Zgodnie z harmonogramem dalszej integracji, wyeliminowanie wszystkich wyjątków od swobodnego handlu będzie odbywać się stopniowo. W szczególności, w 2019 r. ma powstać wspólny rynek energii elektrycznej, a dopiero w 2025 r. – wspólny rynek ropy, produktów naftowych i gazu.

Zła koordynacji polityk gospodarczych (w tym polityki celnej) jest kolejnym zagrożeniem dla Białorusi. Gdy kraje zachodnie nałożyły na Rosję sankcję z powodu konfliktu Rosji z Ukrainą w 2014 r., to Rosja odpowiedziała tym krajom kontrsankcjami spożywczymi. Rosja zrobiła to jednostronnie, bez konsultacji z pozostałymi krajami EAUG. Ponadto, żaden z organów ponadpaństwowych – Najwyższa Euroazjatycka Rada Gospodarcza, Euroazjatycka Rada

Międzyrządowa, Euroazjatycka Komisja Gospodarcza, Sąd Unii – nie zajął się tym precedensem, niezgodnym z duchem EAUG.

Białoruś próbowała wykorzystać sytuację na własną korzyść¹⁰. Białoruskie państwowe i prywatne przedsiębiorstwa próbowały sprzedawać zachodnie towary spożywcze objęte rosyjskim embargiem (np. krewetki, łosoś, sery pleśniowe itd.) jako produkty własne lub produkty przetworzone na terytorium Białorusi (np. przepakowane, umyte czy oczyszczone), w ten sposób omijając rosyjskie embargo. Co prawda, rosyjskie władze mają odmienne zdanie w tej sprawie i próbują ograniczyć białoruskie „oszustwa”, wprowadzając zakaz na import wyrobów spożywczych niektórych wybranych przedsiębiorstw. Paradoksalnie, Rosja walczy z Białorusią również w sposób nieprzepisowy, zarzucając białoruskim przedsiębiorstwom naruszenie wymogów sanitarnych, weterynaryjnych i fitosanitarnych (choć tak naprawdę z tym raczej nie ma problemu). Na tym przykładzie najlepiej widać brak poszanowania jakichkolwiek wcześniej ustalonych zasad między krajami tworzącymi EAUG. Ostatecznie, wbrew licznym artykułom w mediach, straty dla białoruskiej gospodarki w wyniku spadku popytu na białoruską produkcję ze strony Rosji (w związku z recesją oraz sankcjami wobec Rosji i kontrsankcjami Rosji) znacznie przeważały nad korzyściami związanymi z reeksportem zagranicznych produktów spożywczych do Rosji.

Ponadto, Rosja i Kazachstan wstąpiły do WTO (w 2012 r. i 2015 r., odpowiednio), nie biorąc interesów Białorusi pod uwagę. To wpłynęło na obniżkę ceł w ramach EAUG na niektóre istotne dla białoruskiej gospodarki kategorie towarów (gł. przemysłowych). W ten sposób zintensyfikowała się konkurencja na rynku krajów EUAG, w tym również z białoruską produkcją.

Jeszcze jednym problemem dla Białorusi w ramach EAUG jest nie zawsze równy dostęp białoruskich przedsiębiorstw do przetargów publicznych organizowanych w innych krajach członkowskich, gł. w Rosji¹¹. Ten problem stał się bardziej widoczny w czasie recesji w Rosji w latach 2015-2016. Zła sytuacja gospodarcza zmusiła Rosję do większej troski o własne interesy poprzez różne elementy polityki protekcyjnej (w tym przez nieformalny wpływ na wyniki rosyjskich przetargów publicznych w celu wspierania rosyjskich firm).

¹⁰ Wprowadzone przez Rosję kontrsankcje pośrednio dotknęły również Białoruś, poprzez ograniczenie popytu na usługi transportowe (tranzytowe) z krajów trzecich do Rosji.

¹¹ Zasada równego traktowania przedsiębiorstw w Białorusi, Rosji i Kazachstanie miała obowiązywać jeszcze we Wspólnej Przestrzeni Gospodarczej.

Zdarzają się sytuacje, w których lobbing ze strony rosyjskich przemysłowych gigantów skutkuje uprzywilejowaniem rosyjskich producentów (np. w sektorze motoryzacyjnym) względem innych producentów z krajów EAUG. W szczególności, białoruskie przedsiębiorstwa nie mogą brać udziału w rosyjskim rządowym programie zastąpienia importu, opracowanym w 2015 r. w odpowiedzi na sankcje zachodnie.

Białoruska strategia rozwiązywania problemów w EAUG

EAUG należy traktować jako projekt geopolityczny, w którym każdy z krajów próbuje ugrać jak najwięcej i dba tylko i wyłącznie o własne interesy: w zamian za dobre relacje z Rosją i dalszą integrację, kraje oczekują odpowiedniej zapłaty. Białoruś notorycznie podnosi kwestie, które są dla niej najważniejsze (przede wszystkim w sferze energetycznej), wyrażając przy tym publiczne niezadowolenie z wyników integracji w ramach EAUG. Jest to przemyślana strategia skierowana na wywalczenie sobie jak największego wsparcia gospodarczego ze strony Rosji.

Białoruś skupia się na krótkoterminowych korzyściach finansowych od euroazjatyckiej integracji i wykorzystuje luki w prawie wspólnotowym. Można tu wspomnieć o sprzedaży produktów naftowych wytworzonych z rosyjskiej ropy pod szyldem rozpuszczalników, rozcieńczalników i smarów (w latach 2011-2012), reeksport do Rosji zagranicznych produktów spożywczych objętych rosyjskimi sankcjami (lata 2014-2017). W przypadku braku wystarczających korzyści ekonomicznych, Białoruś będzie za wszelką cenę hamować dalszą integrację. Oprócz tego, ze względu na niespełnienie oczekiwań białoruskiej strony od integracji w ramach EAUG oraz ograniczenie wsparcia finansowo-kredytowego ze strony Rosji, Białoruś próbuje aktywizować stosunki gospodarcze z Zachodem oraz Chinami.

Z drugiej strony, możliwości negocjacyjne Białorusi są ograniczone ze względu na bardzo nieefektywną gospodarkę¹², która jest uzależniona od rosyjskich subsydiów energetycznych i konieczności rolowania długu zagranicznego. Według stanu na 1.01.2018 r. dług zagraniczny sektora finansów publicznych wyniósł \$25 mld (tj. 45,9% PKB)¹³. Do tego

¹² Według szacunków Międzynarodowego Funduszu Walutowego, sektor publiczny, w tym przedsiębiorstwa państwowe, odpowiadają za ok. połowę zatrudnienia i tworzenia PKB w Białorusi. Szczególnie wysoki jest udział własności państwa w sektorze przemysłowym (ok. 80%) oraz sektorze bankowym (ok. 70%) (Zob. МВФ, Доклад персонала для консультаций 2017 года в соответствии со статьей IV, 29.11.2017).

¹³ Źródło: Narodowy Bank Białorusi.

należy jeszcze doliczyć dług krajowy sektora finansów publicznych (zwłaszcza, że spora część długu krajowego jest denominowana w walucie zagranicznej). Od kilku lat obsługa długu publicznego pochłania \$3-4 mld (tj. 5-8% PKB). Rosja coraz częściej wykorzystuje ten atut przeciwko Białorusi. Przykładowo, w marcu 2017 r. rosyjski premier Miedwiediew zasygnalizował swojemu białoruskiemu partnerowi, że jeżeli komuś się nie podoba w EAUG, to przecież może z niego wyjść¹⁴. Tylko że wówczas trzeba będzie płacić cenę rynkową za gaz i ropę.

Co ciekawe, podobnie jak w przypadku UE, umowa o EUAG z 2014 r. również przewiduje możliwość wyjścia ze składu unii (artykuł 118). W obecnej bardzo napiętej sytuacji geopolitycznej (w tym przy imperialistycznej i agresywnej polityce Rosji), żaden z krajów nie zaryzykuje wyjścia z EAUG. Świeżo w pamięci pozostaje doświadczenie Ukrainy, która odmówiła integracji euroazjatyckiej i wybrała stowarzyszenie z UE. Nie oznacza to jednak, że w przyszłości (przy odpowiednich sprzyjających warunkach), możliwość wyjścia z EAUG nie zostanie wykorzystana. Przynajmniej jak na razie EAUG ciągle przypomina kolosa na glinianych nogach. Projekt ten posiada mniej trwałe fundamenty niż UE i może zostać storpedowany przez Białorus¹⁵ i inne kraje w sytuacji, w której Rosja już nie będzie w stanie opłacać ich lojalności.

¹⁴ RIA.ru, *Медведев призвал партнеров по ЕАЭС не сравнивать цену на российский газ*, 7.03.2017.

¹⁵ Tak jak to zrobił pod koniec grudnia 2016 r. Łukaszenka, który nie pojechał do Petersburgu podpisać nowy Kodeks Celny EAUG. Wcześniej ten kodeks podpisali pozostali prezydenci EAUG, ale Łukaszenka przez ponad trzy miesiące zwlekał z podpisem, dopóki nie podjęto kompromisowego rozwiązania sporu gazowo-naftowego na początku kwietnia br.