Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 14.01.2015 www.osw.waw.pl

Kryzys finansowy i zmiany w rządzie Białorusi

Tomasz Bakunowicz

W drugiej połowie grudnia na Białorusi doszło do wybuchu kryzysu finansowego, którego kulminacja miała miejsce 19 grudnia. Podjęte przez władze białoruskie interwencje, w celu zapobieżenia załamaniu się rynku finansowego, doprowadziły w kilku etapach do dewaluacji białoruskiego rubla o ponad 30%. W konsekwencji kryzysu Alaksandr Łukaszenka 27 grudnia dokonał szeregu zmian kadrowych w rządzie, administracji centralnej i lokalnej, kierownictwie Banku Narodowego oraz w kilku dużych przedsiębiorstwach państwowych. Mimo opanowania sytuacji na rynku walutowym, nierozwiązane pozostają strukturalne problemy nakazowo-rozdzielczego modelu ekonomicznego Białorusi. Ulegną one dalszemu pogłębieniu w związku z trwającym kryzysem na kluczowym dla białoruskiego eksportu rynku rosyjskim oraz spadkiem cen ropy naftowej i produktów ropopochodnych. Niesie to dodatkowe ryzyko dla kondycji finansowej państwa, szczególnie w kontekście tegorocznych wyborów prezydenckich.

Kryzys walutowy

Prognozowany wpływ załamania finansowego w Rosji na stan gospodarki białoruskiej sprawił, że przed 19 grudnia w społeczeństwie białoruskim doszło do wzrostu oczekiwań dewaluacyjnych, co spowodowało gwałtowny wzrost popytu ludności na waluty zagraniczne (głównie dolary) i szybki spadek wartości białoruskiego rubla. Aby zapobiec załamaniu się białoruskiego rynku finansowego, władze i Narodowy Bank Białorusi podjęły szereg działań, m.in.:

- wprowadzono 30-procentową opłatę komisyjną przy zakupie waluty zarówno przez osoby prawne, jak i fizyczne; którą następnie, w miarę zmniejszania się tendencji do masowego wykupu waluty, stopniowo anulowano do 9 stycznia br.;

- do 50% zwiększona została obowiązkowa sprzedaż na rynku wewnętrznym przez białoruskie przedsiębiorstwa dochodów walutowych uzyskanych z handlu zagranicznego;

- stawka refinansowania została zwiększona do 25%, a stopy procentowe ustanowiono na poziomie 40% (stan na 14 stycznia 2015 r.).

Jednocześnie stopniowo dewaluowano białoruskiego rubla. W rezultacie w okresie od 19 grudnia do 14 stycznia jego kurs względem dolara został obniżony o 32% (łącznie w ciągu całego 2014 roku, z uwzględnieniem obowiązującej na koniec grudnia obowiązkowej opłaty komisyjnej, stracił on na wartości 49%). Podjęte kroki przyniosły krótkoterminowo pożądane efekty, od systemu bankowego oddaliła się groźba utraty płynności finansowej. Jednak podjęte decyzje nie rozwiązują problemów w dłuższej perspektywie. Na rynku wciąż

odczuwalny jest niedostatek waluty. Wzrost stawki refinansowania oraz stóp procentowych pogorszył perspektywy kredytowania dla całej gospodarki, co znacznie utrudni lub wręcz uniemożliwi rozwój (bez dodatkowej pomocy od państwa) wielu białoruskich przedsiębiorstw. W efekcie interwencji na rynku walutowym poziom rezerw walutowych uległ w grudniu znacznemu zmniejszeniu o 760,8 mln USD do poziomu 5 mld USD. Nieunikniony jest także wzrost inflacji i cen, które czasowo zamrożono specjalnym moratorium.

Odkładanie decyzji o dewaluacji białoruskiego rubla do momentu krytycznego po raz kolejny pokazało sposób prowadzenia polityki ekonomicznej przez władze białoruskie. Mimo faktu, że kurs białoruskiego rubla utrzymywany był od wielu miesięcy na zawyżonym poziomie w stosunku do jego rzeczywistej wartości, z populistycznych powodów do końca nie chciały one zgodzić się na jego dewaluację. Świadectwem dążenia do zachowania pełnej kontroli nad procesami ekonomicznymi w kraju były też, nasilone po interwencji na rynku finansowym, działania skierowane przeciw niezależnym mediom informującym o problemach gospodarczych (blokowanie dostępu do stron internetowych), wzmożone kontrole sklepów (także internetowych) w wyniku których doszło do czasowego zamknięcia kilkudziesięciu z nich, oraz zapowiedź utrzymywania stałej, wzmocnionej kontroli nad polityką cenową.

Zmiany kadrowe

W rezultacie kryzysu, 27 grudnia Alaksandr Łukaszenka dokonał szeregu zmian kadrowych w rządzie, administracji centralnej i lokalnej, kierownictwie Banku Narodowego oraz na czele kilku dużych przedsiębiorstw państwowych. Wśród najważniejszych decyzji należy wymienić: premiera Michaiła Miasnikowicza zastąpi Andrej Kabiakou, dotychczasowy szef administracji prezydenta; nowym szefem administracji prezydenta został Alaksandr Kosiniec, uprzednio gubernator obwodu witebskiego; prezesem Banku Narodowego Białorusi mianowany został Pawieł Kałaur od 2010 roku kierujący Biełwnieszekonombankiem. Ponadto Łukaszenka mianował dwóch zastępców szefa administracji prezydenta, trzech wicepremierów, ministra gospodarki, edukacji, ministra ds. podatków, ministra przemysłu, zastępców ministra edukacji i gospodarki, prezesa państwowego komitetu majątkowego, gubernatorów obwodu brzeskiego, witebskiego i mohylewskiego, prezesa komitetu statystycznego oraz dyrektorów kilku dużych państwowych przedsiębiorstw.

Częste rotacje kadrowe stanowią od lat stały element polityki Alaksandra Łukaszenki. Zmiany mają dać efekt „odnowy", w ten sposób zachowany zostaje pozór wymiany aparatu państwowego. Jednak większość z dokonanych nominacji to faktycznie przetasowania w ramach ograniczonej liczby kandydatur. W bieżącej sytuacji dokonane zmiany kadrowe stanowią jednak przede wszystkim formę zrzucenia odpowiedzialności za obecne problemy gospodarcze na wysokich urzędników w rządzie i banku centralnym. Zmieniając szereg urzędników Łukaszenka pokazuje społeczeństwu, że panuje nad sytuacją oraz wyciąga konsekwencje wobec winnych. Należy zaznaczyć, iż w systemie politycznym Białorusi wszystkie kluczowe decyzje, także te dotyczące modelu ekonomicznego, podejmowane są przez Alaksandra Łukaszenkę i jego najbliższe otoczenie. Rząd, Bank Narodowy są jedynie „podwykonawcami", funkcjonującymi w ramach wyznaczonych założeń. W związku z tym

nie należy oczekiwać wraz z nowymi nominacjami kardynalnych zmian w polityce gospodarczej państwa, tym bardziej w kontekście tegorocznych wyborów prezydenckich, wstępnie zapowiadanych na listopad. Ścisłe kierownictwo Białorusi traktuje bowiem perspektywę strukturalnych reform ekonomicznych jako zagrożenie dla stabilności stworzonego przez siebie systemu władzy.

Zagrożenia dla finansów państwa

Ustabilizowanie białoruskich finansów będzie trudnym zadaniem ze względu na problemy na rynku rosyjskim, na który przypada ok. 50% całej wymiany handlowej Białorusi. Recesja gospodarcza w Rosji, gwałtowny spadek wartości rosyjskiego rubla, oznaczać będzą zmniejszenie dochodów z eksportu. Kolejne niebezpieczeństwa niesie ze sobą gwałtowny spadek cen ropy naftowej, gdyż dochody z reeksportu wytworzonych z rosyjskiej ropy produktów naftowych stanowią ok. 30% wartości całego białoruskiego eksportu. Ponadto, wymienione problemy, wobec długoterminowych prognoz nieprzewidujących szybkiej poprawy w gospodarce rosyjskiej oraz wzrostu cen ropy naftowej, mogą mieć charakter długotrwały. Jednocześnie władze białoruskie stoją wobec konieczności spłaty rosnących zobowiązań wynikających z zadłużenia zagranicznego (ponad 4 mld USD w br.).

Bieżące problemy gospodarcze nie przekładają się jednak na radykalizację nastrojów białoruskiego społeczeństwa, co potwierdzają badania socjologiczne. Według badań ośrodka NISEPI z grudnia ub.r. (co prawda zrealizowanych jeszcze przed kulminacją kryzysu walutowego) prawie 80% Białorusinów deklarowało, że nie jest gotowa do udziału w masowych akcjach protestu w razie sfałszowania wyników wyborów. Jedynie 51,9% przyznało, że chciałoby radykalnych zmian w wewnętrznej i zewnętrznej polityce kraju, ale 46,4% stwierdziło, że ewentualne zmiany powinny prowadzić do zwiększenia roli państwa w społeczeństwie. Niechęć do protestów związana jest także z systemową słabością białoruskiej opozycji, która na skutek wewnętrznych konfliktów, nieskuteczności politycznej jej liderów, nie stanowi realnej alternatywy dla Łukaszenki. Ogólne poparcie dla opozycji od lat deklaruje ok. 20% społeczeństwa, podczas gdy poziom zaufania do jej poszczególnych liderów według grudniowych badań nie przekraczał 3,5%. W tej sytuacji władze białoruskie w polityce wewnętrznej w dalszym ciągu będą się starały wykorzystywać kryzys polityczny i ekonomiczny na Ukrainie dla podkreślania stabilności państwa białoruskiego oraz pokojowej roli Białorusi w regionie. Kolejną strategią będzie także propagandowe zrzucanie odpowiedzialności za obecne problemy finansowe na czynniki zewnętrzne, czyli kryzys w Rosji.

Powyższe uwarunkowania wskazują, że obecny rok wyborów prezydenckich Białoruś rozpoczyna w sytuacji znacznego kryzysu finansowego i trudnych perspektyw gospodarczych. Kontynuacja obecnego modelu ekonomicznego bez konieczności przeprowadzania strukturalnych reform będzie zmuszać władze białoruskie do pozyskiwania kolejnych pożyczek ze źródeł zewnętrznych, przede wszystkim od głównego kredytodawcy – Moskwy. Spowoduje to dalsze pogrążanie się Mińska w klasycznej spirali zadłużenia i nie przyczyni się do rozwiązania systemowych problemów białoruskiej gospodarki.