



PARTNERSTWO NIESTRATEGICZNE STOSUNKI BIAŁORUSKO-CHIŃSKIE

Jakub Jakóbowski, Kamil Kłysiński

PARTNERSTWO NIESTRATEGICZNE

STOSUNKI BIAŁORUSKO-CHIŃSKIE

Jakub Jakóbowski, Kamil Kłysiński

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

REDAKCJA MERYTORYCZNA

Adam Eberhardt, Wojciech Konończuk

REDAKCJA

Katarzyna Kazimierska

WSPÓŁPRACA

Tomasz Strzelczyk, Szymon Sztyk

WYKRESY

Urszula Gumińska-Kurek

OPRACOWANIE GRAFICZNE

PARA-BUCH

SKŁAD

IMAGINI

ZDJĘCIE NA OKŁADCE

Vitoria Holdings LLC / Shutterstock.com



Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa

tel.: (+48) 22 525 80 00, info@osw.waw.pl

  www.osw.waw.pl

ISBN: 978-83-65827-59-3

Spis treści

TEZY | 5

WPROWADZENIE | 8

I. POLITYCZNY WYMIAR WSPÓŁPRACY | 9

1. Chiny jako priorytet w pozaeuropejskiej strategii zagranicznej Mińska | **9**
2. „Nasz Pakistan w Europie” – Białoruś jako laboratorium Inicjatywy Pasa i Szlaku | **11**
3. Przyczółek Chin pod bokiem Moskwy? | **13**

II. PRÓBY GOSPODARCZEGO SKONSUMOWANIA WSPÓŁPRACY | 16

1. Nieudany eksperyment Wielkiego Kamienia | **16**
2. Ograniczony zakres współpracy gospodarczej | **18**
3. Kłopotliwa modernizacja z zadłużeniem w tle | **21**

III. WNIOSKI | 26

ANEKS | 28

TEZY

- Intensywny rozwój stosunków chińsko-białoruskich w okresie ostatnich kilkunastu lat napędzany był przez rosnące globalne ambicje Pekinu, a także dążenie Mińska do uzyskania środków na modernizację gospodarki przy jednoczesnym, przynajmniej częściowym, zmniejszeniu zależności od Moskwy. Narastająca presja ze strony Rosji oraz brak możliwości zbliżenia z Zachodem, szczególnie ze względu na łamanie praworządności i nieprzestrzeganie praw człowieka, skłoniły białoruski reżim do poszukiwania alternatywnych partnerów poza Europą. Celem było zwiększenie pola manewru w polityce zagranicznej, a także pozyskanie dodatkowych źródeł kapitału i nowych rynków zbytu. Ze względu na duży potencjał ekonomiczny oraz zainteresowanie rozwojem współpracy głównym wyborem Mińska już na początku XXI wieku stały się Chiny, określane w retoryce białoruskich władz mianem „bliskiego sojusznika”. Kooperacja nabrała większej dynamiki u progu drugiej dekady, kiedy w ChRL dokonał się zwrot w stronę bardziej proaktywnej polityki globalnej, związany z dojściem do władzy Xi Jinpinga.
- Pekin zdecydował się wykorzystać daleko idącą otwartość Republiki Białorusi (RB) na współpracę i uczynił ją ważnym laboratorium dla Inicjatywy Pasa i Szlaku, co przedstawiane jest jako jeden z największych sukcesów flagowego projektu Xi Jinpinga. Zgodnie z tą wizją Białoruś miała stać się chińskim centrum produkcyjnym w obrębie Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej (EUG), a także kluczowym państwem tranzytowym dla dynamicznie rosnących przewozów kolejowych Chiny-UE. ChRL przedstawiła jej wyjątkowo rozbudowaną ofertę gospodarczą, skoncentrowaną wokół parku przemysłowego Wielki Kamień pod Mińskiem, a także kilku linii kredytowych. Zamiarem prezydenta Republiki Białorusi (RB) Alaksandra Łukaszenki było wykorzystanie ich do modernizacji przestarzałego krajowego przemysłu, rozwoju nowoczesnych gałęzi gospodarki, a także realizacji projektów infrastrukturalnych wykraczających poza finansowe możliwości Mińska. Towarzyszyła temu nadzieja, że rosnące zaangażowanie gospodarcze skłoni Pekin do udzielania stronie białoruskiej wsparcia politycznego, szczególnie w kontekście jej narastającego uzależnienia od Rosji.
- Obie strony znacznie jednak rozminęły się w kwestii oczekiwań co do zasad współpracy, a bardzo ambitne wizje nie zostały wypełnione realną treścią. Priorytetowe dla Pekinu inwestycje komercyjne napotkały szereg barier, m.in. ograniczony dostęp do rosyjskiego rynku w ramach EUG,

nieefektywną administrację i niski potencjał gospodarczy Białorusi. W rezultacie udział ChRL w zagranicznych inwestycjach w tym kraju nie przekroczył 3%, a Wielki Kamień od czasu inauguracji w 2012 r. pozostaje na początkowym etapie rozwoju. Chiński kapitał napłynął głównie w postaci państwowych kredytów eksportowych na projekty infrastrukturalne i budowę fabryk, realizowanych w oparciu o siłę roboczą, technologię i komponenty z Chin. Większość korzyści z kooperacji tego typu transferowana jest więc do tego kraju. Białoruś jest wyraźnie rozczarowana takim modelem współpracy, skrojonym na potrzeby nisko uprzemysłowionych państw rozwijających się. Nieatrakcyjna oferta chińskich technologii, ich niezadowalająca jakość i liczne opóźnienia popchnęły Łukaszenkę w 2017 r. do wprowadzenia nieformalnego moratorium na zaciąganie dalszych kredytów eksportowych z Chin.

- Dotychczasowe efekty współpracy ekonomicznej nie zmieniły znacząco strategicznej pozycji Białorusi w stosunkach z Rosją i UE. Rozwinięcie relacji z Chinami nie doprowadziło do strukturalnego przekształcenia gospodarki białoruskiej, zwiększyło za to jej deficyt handlowy i zadłużenie zagraniczne. Obrót towarowy z ChRL nie przekracza obecnie 6% wymiany handlowej Białorusi, zaś zobowiązania wobec tamtejszych banków wynoszą ok. 3,3 mld dolarów, co stanowi ok. 20% zagranicznego długu publicznego i tworzy problemy o charakterze makroekonomicznym. W grudniu 2019 r. Pekin udzielił rządowi RB bezpośredniej pożyczki w wysokości 500 mln dolarów, co świadczy o specjalnym statusie Mińska w polityce Chin. ChRL jest jednak wyraźnie niechętna subsydiowaniu skostniałej gospodarki białoruskiej, nie przejawia również gotowości do aktywnego udziału w jej reformowaniu. Istotnym motorem współpracy jest rozwój przewozów kolejowych Chiny-UE, choć obecna pozycja tranzytowa nie zapewnia RB większych impulsów rozwojowych.
- Zwiększając zaangażowanie w Europie Wschodniej, Pekin stara się działać ostrożnie i w ramach nieformalnych granic wytyczonych przez Rosję. Wynika to z niechęci do konfrontowania się z tym ważnym dla niego na arenie światowej, m.in. w rywalizacji z USA, państwem. Sam wybór reżimu Łukaszenki jako głównego regionalnego partnera w ramach Inicjatywy Pasa i Szlaku należy łączyć z polityką Rosji, zabiegającej po 2014 r. o wykluczenie Ukrainy z chińskiego projektu. Mimo rosnących aspiracji globalnych ChRL nie ma ambicji strategicznej obecności w Europie Wschodniej, które uzasadniałyby poświęcanie własnych zasobów w celu wzmacniania partnerów. Ograniczone zaangażowanie polityczne na Białorusi wskazuje,

że Pekin traktuje region przede wszystkim jako pole ekspansji gospodarczej. W rezultacie, wraz z rosnącym rozczarowaniem współpracą z Mińskiem, w chińskiej administracji i środowisku eksperckim powraca zainteresowanie Ukrainą, uznawaną za znacznie atrakcyjniejszego partnera gospodarczego.

WPROWADZENIE

Analiza stosunków białorusko-chińskich ma istotne znaczenie dla zrozumienia polityki Pekinu w Europie, a szerzej – w całej Eurazji. Białoruś rozwinęła bez wątpienia najgłębsze – pod względem powiązań finansowych, produkcyjnych i politycznych – relacje z ChRL wśród wszystkich państw regionu. Przypadek RB rzuca światło na kilka fundamentalnych kwestii, takich jak stosunek Pekinu do polityki rosyjskiej w Europie Wschodniej, a także jego gospodarcze i strategiczne motywacje w tej części kontynentu. Współpraca z Białorusią, wymienianą przez chińskich ekspertów jako partner porównywalny z Pakistanem (jednym z największych odbiorców chińskich pożyczek, silnie koordynującym politykę gospodarczą z ChRL), pozwala też na szerszą ocenę chińskiej wizji integracji ekonomicznej w ramach Inicjatywy Pasa i Szlaku. Rozwój relacji z Pekinem jest również najważniejszym wektorem polityki pozaeuropejskiej Mińska, która ma wpływ na strategię Łukaszenki balansowania między Moskwą i Unią Europejską.

Niniejszy tekst stanowi próbę syntetycznego ujęcia złożonych stosunków białorusko-chińskich, podsumowującego strategiczne, polityczne i gospodarcze aspekty relacji między oboma państwami. Mimo rosnącego zaangażowania ChRL na Białorusi w ostatniej dekadzie do tej pory – nie tylko w debacie anglojęzycznej, lecz także gronie białoruskich oraz chińskich ekspertów – podjęto niewiele prób kompleksowego opracowania tego zagadnienia¹. W związku z tym autorzy musieli opierać się przede wszystkim na analizie chińskich i białoruskich danych źródłowych, a w mniejszym stopniu – na nielicznych publikacjach opisujących wycinkowo ww. problematykę. W pracy nad tekstem wykorzystano wnioski z kilkudziesięciu rozmów przeprowadzonych w ramach wyjazdów studyjnych w latach 2015–2019, m.in. do Mińska, Pekinu i parku technologicznego Wielki Kamień.

Ocenę chińskiego zaangażowania kapitałowego na Białorusi utrudniają niepełny wymiar oficjalnych statystyk oraz ich upolitycznienie. W celu oszacowania jego realnej skali na podstawie źródeł otwartych sporządzono wykaz wszystkich projektów infrastrukturalnych i przemysłowych finansowanych przez ChRL w RB, wraz z ich wartością i poziomem zaawansowania. Dodatkowo przedstawiono listę linii kredytowych udostępnionych Białorusi w ramach chińskich inwestycji. Dane te znajdują się w aneksie na końcu publikacji.

¹ Por. A. Marin, *Minsk-Beijing: What Kind of Strategic Partnership?*, IFRI, czerwiec 2017, www.ifri.org; 韩璐, 中国与白俄罗斯经贸关系: 现状、问题及对策, 《欧亚经济》, 2013年第6期, [Han Lu, *Chińsko-białoruskie relacje gospodarcze: obecna sytuacja, problemy, rozwiązania*], Eurasian Economy, czerwiec 2013; A.M. Dwyer, *Znaczenie współpracy z Chinami dla Białorusi*, PISM, 8.o8.2018, www.pism.pl.

I. POLITYCZNY WYMIAR WSPÓŁPRACY

1. Chiny jako priorytet w pozaeuropejskiej strategii zagranicznej Mińska

W sytuacji głębokiej zależności od Rosji i ograniczeń we współpracy z Zachodem szczególnego znaczenia dla Mińska nabrały stosunki z krajami spoza Europy, dla których naruszanie standardów demokracji nie stanowi przeszkody politycznej. Rozwój relacji z nimi jest tym cenniejszy, że państwa te prezentują, podzielany przez białoruską dyplomację, sceptyczny punkt widzenia wobec globalnych wpływów USA i opowiadają się za wielobiegunowym porządkiem światowym. Stąd też już na przełomie XX i XXI w. w białoruskim MSZ sformułowano tezę o konieczności budowy „wielkiego zewnętrznego łuku w polityce zagranicznej”, która na stałe weszła do krajowej strategii dyplomatycznej². Jednym z głównych adresatów tej „globalnej” polityki Mińska są Chiny. Retoryka białoruskiej dyplomacji definiuje Pekin jako „partnera strategicznego”³, zaś w wypowiedziach Łukaszenki padają euforyczne deklaracje o „żelaznym braterstwie i wiecznej przyjaźni”⁴.

RB w swojej polityce wobec Chin *de facto* dąży do uzyskania korzyści zarówno ekonomicznych, jak i politycznych. W pierwszej z wymienionych sfer Mińsk liczy na pozyskanie tamtejszych inwestycji wraz z technologiami niezbędnymi do zmodernizowania przestarzałej gospodarki. Zabiega także o wsparcie kredytowe, w tym pożyczki stabilizacyjne, alternatywne wobec programów oferowanych przez Rosję czy MFW. Dąży również do poszerzania swojego dostępu do olbrzymiego chińskiego rynku zbytu, np. dla produktów spożywczych oraz pojazdów ciężarowych i maszyn rolniczych. Pomyślny rozwój tak szeroko zaplanowanej współpracy ekonomicznej pozwoliłby Mińskowi przynajmniej częściowo zrównoważyć zależność od Moskwy w wyżej wymienionych obszarach. W ostatnich latach strona białoruska duże nadzieje wiąże też z udziałem w chińskim projekcie logistyczno-transportowym – Inicjatywie Pasa i Szlaku, licząc na zdyskontowanie swego strategicznego położenia na osi tranzytowej pomiędzy Azją a Europą.

² В.Г. Шадурский, *Сотрудничество Беларуси со странами «дальней дуги»: достижения и проблемы* [w:] М.Э. Чесновский (red.), *Беларусь в меняющемся мире: история и современность. Материалы международной научно-практической конференции*, Минск 2019, elib.bsu.by.

³ Na stronie białoruskiego MSZ, w opisie działań państwa na arenie globalnej, pogłębienie „strategicznego partnerstwa z Chinami” określono mianem „kluczowego kierunku polityki zagranicznej RB w Azji”. Zob. *Беларусь и страны Азии, Австралии и Океании*, www.mfa.gov.by.

⁴ Zob. Лукашенко охарактеризовал отношения с Китаем терминами «всепогодная дружба» и «железные братья», Tut.by, 1.08.2017, news.tut.by.

W sferze politycznej Mińsk pretenduje do statusu bliskiego partnera Pekinu, cieszącego się zaufaniem strony chińskiej i tym samym mogącego liczyć na poparcie na arenie międzynarodowej, m.in. na forum ONZ⁵. W praktyce oznacza to, że oczekuje poparcia dla swoich interesów również w trudnych stosunkach z Rosją, choć takie stanowisko nigdy nie zostało ogłoszone publicznie. Tak ambitna agenda przekłada się na dużą liczbę wizyt na najwyższym szczeblu (w latach 1995–2019 prezydent Łukaszenka był w Chinach aż 12-krotnie⁶) oraz różnego rodzaju spotkań bilateralnych. Po stronie białoruskiej priorytetowy charakter tej współpracy zdefiniował dekret prezydencki z 2015 r. *O rozwoju stosunków dwustronnych Republiki Białorusi z Chińską Republiką Ludową*. Ważne rozwinięcie tego dokumentu stanowi podpisana w 2015 r. umowa o przyjaźni i współpracy⁷. Na ich podstawie jesienią 2016 r. oba kraje we wspólnej deklaracji uznały wzajemne stosunki za partnerstwo strategiczne, co skwapliwie wykorzystuje Mińsk do propagandowego podkreślania szczególnego statusu Białorusi w polityce zagranicznej ChRL.

Wybuch epidemii COVID-19 na początku 2020 r. w Chinach skłonił władze RB do udzielenia im pomocy humanitarnej już pod koniec stycznia⁸, co było też okazją do zademonstrowania przyjaznego, niemal sojuszniczego charakteru współpracy. Kilka miesięcy później, po dotarciu wirusa na Białoruś, Łukaszenka wielokrotnie podkreślał zaś znaczenie chińskiego wsparcia – zarówno w formie pomocy materialnej, jak i doradztwa. Działania Pekinu wpisują się w szerszy trend udzielania bezzwrotnej pomocy rozwojowej temu państwu (m.in. na powstanie obiektów użyteczności publicznej) – po 2015 r. jej wysokość można szacować na 125 mln dolarów rocznie. Najnowszymi projektami realizowanymi w ramach tego programu są zainaugurowane w czerwcu 2020 r. budowy nowoczesnego stadionu i basenu pływackiego w Mińsku⁹.

W odpowiedzi na masowe protesty na Białorusi w 2020 r., wywołane sprzeciwem społecznym wobec przebiegu wyborów prezydenckich, Pekin oficjalnie poparł reżim Łukaszenki, lecz nie zaoferował realnego politycznego czy ekonomicznego wsparcia dla Mińska. Krótco po elekcji, 10 sierpnia, Xi Jinping

⁵ Zob. wywiad z szefem stałego przedstawicielstwa RB przy ONZ Andriejem Dapkiunaszem – *Беларусь и Китай активно выдвигают и отстаивают совместные инициативы на международной арене*, Беларусь сегодня, 5.05.2015, www.sb.by.

⁶ *О политических отношениях Беларуси и Китая*, informacja Ambasady RB w Pekinie, china.mfa.gov.by.

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Около 20 т медицинских изделий – Беларусь направила гуманитарную помощь в Китай*, Белта, 29.01.2020, www.belta.by.

⁹ С. Шаршуков, *Стало известно, сколько денег Китай ежегодно выделяет Беларуси*, Tut.by, 30.06.2020, news.tut.by.

uznał w rozmowie telefonicznej zwycięstwo Łukaszenki, a rzecznik MSZ ChRL wyraził w oświadczeniu poparcie dla „przywrócenia wewnętrznego porządku” przez władze RB. Towarzyszyło temu wskazanie na rzekomo stojące za protestami „obce siły”. W chińskich mediach państwowych skierowanych za granicę demonstracje przedstawiano jako wrogą akcję Zachodu mającą zdestabilizować Białoruś, a nawet jako działania pośrednio nakierowane na wywołanie protestów w Rosji¹⁰. W ich przekazie medialnym wyraźne było poparcie dla ewentualnej interwencji Rosji w RB, a Moskwę przedstawiano jako najważniejszego partnera Mińska. Chińskojęzyczne media natomiast zasadniczo nie informowały o protestach (zdawkowo relacjonowały jedynie wiece poparcia dla Łukaszenki).

2. „Nasz Pakistan w Europie” – Białoruś jako laboratorium Inicjatywy Pasa i Szlaku

Politykę Pekinu wobec Mińska definiuje przede wszystkim uczestnictwo Białorusi w Inicjatywie Pasa i Szlaku – flagowym międzynarodowym projekcie przywódcy ChRL Xi Jinpinga. Ta ogłoszona w 2013 r. inicjatywa była początkowo ogólną wizją rozwoju relacji z Eurazją, ale uległa znacznej ewolucji i obecnie determinuje dużą część polityki zagranicznej Chin. Ma na celu budowę trwałych powiązań polityczno-gospodarczych między nimi a resztą świata (głównie państwami rozwijającymi się), składających się na sinocentryczny model globalizacji. Xi Jinping był zaangażowany w budowę ekonomicznych powiązań z Białorusią zarówno przed objęciem funkcji sekretarza generalnego Komunistycznej Partii Chin (KPCh), jak i już jako przywódca ChRL. Odwiedził Mińsk dwukrotnie – w 2010¹¹, a następnie w 2015 r.

Białoruś stała się istotna dla Inicjatywy Pasa i Szlaku przede wszystkim jako laboratorium do testowania nowych narzędzi współpracy ekonomicznej. Reżim Łukaszenki znalazł się w wąskiej grupie partnerów wyrażających dużą otwartość na nowy model kooperacji. Podobnej skali współdziałanie rozwija z ChRL Pakistan, a w dalszej kolejności m.in. Serbia, Kazachstan czy Etiopia. Białoruś, określana przez chińskich ekspertów jako „nasz Pakistan w Europie”¹², miała

¹⁰ J. Jakóbski, *Chiny wobec protestów na Białorusi*, OSW, 21.08.2020, www.osw.waw.pl.

¹¹ Xi Jinping, jeszcze w randze członka Stałego Komitetu Politbiura, po 2008 r. wyznaczony został na osobę odpowiedzialną za rozwijanie stosunków z Białorusią. W 2010 r. odwiedził Mińsk, gdzie podpisał kilka porozumień, m.in. dotyczących linii kredytowych i projektu utworzenia parku technologicznego Wielki Kamień.

¹² Pakistan wymieniany jest przez chińskich ekspertów i dyplomatów jako jeden z najważniejszych partnerów Pekinu w ramach Inicjatywy Pasa i Szlaku. Współpraca chińsko-pakistańska rozwijana jest w ramach tzw. Korytarza Ekonomicznego Chin-Pakistan (China-Pakistan Economic Corridor,

odegrać rolę europejskiego poligonu doświadczalnego tego państwa, a także przyczółka do ekspansji gospodarczej na obszarze EUG. Kulminacją intensywnych kontaktów z lat 2013–2015 stała się wizyta Xi Jinpinga w 2015 r., w czasie której podpisano szereg porozumień gospodarczych. Fundamentem chińskiej wizji miał być chińsko-białoruski park technologiczny Wielki Kamień w pobliżu Mińska, a także rozwój infrastruktury oparty na pożyczkach ze strony Pekinu. Białoruś objęta została również programami tzw. współpracy zdolności przemysłowych, zakładającymi wsparcie państwa dla relokacji produkcji z ChRL.

Stosunki z Mińskiem w ramach Inicjatywy Pasa i Szlaku mają też dla Pekinu istotny wymiar propagandowy. W oficjalnym chińskim przekazie ukazywane są one jako sukces, niezależnie od realnych wyników współpracy. Polityczne zaangażowanie Łukaszenki, m.in. na organizowanym co dwa lata Forum Pasa i Szlaku w Pekinie, pozwoliło uczynić z Białorusi jeden z modelowych przykładów sukcesu tej inicjatywy – potrzebnego Xi Jinpingowi na potrzeby zarówno wewnętrznego, jak i zewnętrznego audytorium.

Od 2013 r. Białoruś stopniowo uzyskiwała też istotne znaczenie jako państwo tranzytowe w ramach połączeń kolejowych Chiny–UE. Jej atutami są położenie geograficzne i członkostwo w EUG (co redukuje liczbę odpraw celnych). Rynek przewozów łączących prowincje centralne i zachodnie ChRL z Unią Europejską w ostatnich latach rozwijał się dynamicznie, przede wszystkim dzięki chińskim subsydiom. Obecnie drogą tą transportuje się produkty o wartości stanowiącej 5% całego handlu towarowego Chiny–UE, a w 2019 r. przejechało nią ok. 8200 składów towarowych. W aktualnej strukturze przewozów są one niemal w całości realizowane przez terytorium RB, choć nie przynosi to gospodarce tego kraju istotnych systemowych korzyści¹³.

Utrzymanie stabilnego tranzytu przez Białoruś leży w interesie ekonomicznym ChRL jako źródło konkurencyjności dla określonych branż. Połączenia

CPEC) i zakłada głęboką transformację pakistańskiej gospodarki z użyciem chińskiego kapitału i technologii, a także koordynację polityki gospodarczej obu państw. Cytat dotyczący Białorusi pochodzi z rozmów z ekspertami ChRL przeprowadzonych w Pekinie w 2017 i 2018 r.

¹³ W publikowanych przez Koleje Białoruskie rocznych sprawozdaniach finansowych nie ma szczegółowych danych o dochodach z przewozów kontenerowych świadczonych na rzecz chińskich klientów. Pojawia się jedynie informacja o łącznej wartości tranzytu kolejowego, która w 2019 r. wyniosła 630 mln dolarów, z czego – według szacunków na podstawie danych o ilości przewożonych z i do Chin towarów – ok. 300 mln mogło przypadać na tranzyt chiński. Białoruś nie pełni jednak funkcji hubu (m.in. magazynowanie, dystrybucja, dalszy transport intermodalny), więc wartość dodana dla całości gospodarki i budżetu jest relatywnie niewielka. Z kolei wkład całego sektora transportowego w PKB kraju wynosi 6%. Zob. *Годовой отчет 2019*, БЖД, Минск 2019, www.rw.by.

kolejowe Chiny-UE mają też dla Pekinu duże znaczenie propagandowe, gdyż są popularnym w mediach symbolem Inicjatywy Pasa i Szlaku. Pełnią więc funkcję istotnego dodatkowego motoru relacji z RB. Zarazem jednak kolej transportuje towary stanowiące wagowo jedynie 2% wolumenu handlu Chin z Europą i przy obecnym stanie technologii przewozy przez Europę Wschodnią nie są dla Pekinu strategiczną alternatywą wobec drogi morskiej, a więc nie mają dla niego fundamentalnego znaczenia, które skłaniałoby go np. do subsydiowania gospodarki białoruskiej czy wstawienia się za Mińskiem w ewentualnym konflikcie z Moskwą¹⁴.

3. Przyczółek Chin pod boki Moskwy?

Wybór Białorusi jako głównego przyczółku gospodarczego ChRL w regionie należy łączyć z czynnikami politycznymi, w tym reakcją Pekinu na oczekiwania Moskwy. Dla Chin RB nie ma bowiem ani najbardziej korzystnego położenia geopolitycznego (brak dostępu do morza), ani dużego potencjału gospodarczego czy bazy surowcowej. Priorytetem regionalnym Pekinu była Ukraina, która jest ważnym eksporterem żywności do ChRL i ma strategiczne położenie z punktu widzenia transportu Europa-Azja¹⁵. Przekładało się to na intensywną współpracę gospodarczą w okresie rządów prezydenta Wiktora Janukowycza, m.in. chińskie dzierżawy ziemi w tym kraju (wstępne umowy obejmowały obszar 100 tys. hektarów), a także plan budowy głębokomorskiego portu w Sewastopolu na Krymie¹⁶.

Upadek Janukowycza, a następnie rosyjska agresja w 2014 r. sprawiły, że stosunki chińsko-ukraińskie wysokiego szczebla zostały *de facto* zamrożone, a uwaga Pekinu skupiła się na Mińsku. Ponadto po 2014 r. Moskwa podjęła szereg działań wykluczających Kijów z Inicjatywy Pasa i Szlaku, przez kilka lat blokując m.in. tranzyt przewozów kolejowych Chiny-UE przez terytorium Ukrainy¹⁷. Z jej zabiegami należy również łączyć zamrożenie relacji pomiędzy najważniejszymi politykami Pekina i Kijowa, a także nieobecność Ukrainy w wielu międzynarodowych inicjatywach sektorowych w ramach

¹⁴ Dodatkowo w obecnym modelu rynku przewozów ich kontynuowanie na dużą skalę jest niemożliwe bez współpracy z Rosją.

¹⁵ Przez terytorium Ukrainy (m.in. Donbasu) przebiega najkrótsza trasa kolejowa z Chin do Europy, Ukraina ma również istotny dla eurazjatyckiego handlu dostęp do Morza Czarnego.

¹⁶ *China To Lease 3 Million Hectares Of Ukrainian Farmland*, RFE/RL, 23.09.2013, www.rferl.org; O. Okhrymenko, *Ukraine opens new era in relations with China*, Euractiv, 11.12.2013, www.euractiv.com.

¹⁷ W 2019 r. Chiny zaczęły ponownie testować połączenia przez Ukrainę, które mogą stanowić alternatywę dla tranzytu przez Białoruś. Są one jednak realizowane przez rosyjską spółkę Trans-Container.

Inicjatywy Pasa i Szlaku (m.in. rozwoju najważniejszych korytarzy transportowych)¹⁸. Polityczny zwrot przeciw Rosji i nieprzystąpienie do EUG obniżyło też w oczach ChRL atrakcyjność Ukrainy jako państwa tranzytowego, a także chińskiego hubu produkcyjnego na rynek EUG. W rezultacie po 2014 r. współpraca gospodarcza skupiła się głównie na zwiększaniu ukraińskiego eksportu zbóż do Chin, a udział Kijowa w Inicjatywie Pasa i Szlaku (w wymiarze politycznym, finansowym, infrastrukturalnym, transportowym i inwestycyjnym) pozostawał – mimo jego intensywnych zabiegów – minimalny¹⁹.

Postawienie na Białoruś wynikało również z krytycznej postawy Pekinu wobec politycznych rozstrzygnięć ukraińskiej rewolucji godności, którą postrzega on, podobnie jak Moskwa, jako przewrót zorganizowany przez Zachód²⁰. W tej sytuacji w autorytarnym reżimie Łukaszenki Chiny znalazły – w swoim przekonaniu mniej atrakcyjnego gospodarczo, lecz stabilniejszego politycznie, a jednocześnie bliższego ideologicznie – partnera.

Kreml nie zajął dotychczas oficjalnego stanowiska wobec chińskiej aktywności na Białorusi, brak również jednoznacznych wypowiedzi przedstawicieli władz rosyjskich w tej kwestii. Można jednak domniemywać, że choć działania Chin w RB mogą budzić pewne rozdrażnienie w Moskwie, to odbywają się raczej w granicach przez nią akceptowanych. Dotyczy to z pewnością przynajmniej części chińsko-białoruskiej współpracy sektorowej, w tym przede wszystkim przewozów kolejowych, w naturalny sposób wymagających aktywnego udziału kolei rosyjskich. Warto przy tym zaznaczyć, że ograniczenie relacji ChRL z Ukrainą po 2014 r. – dotyczące zarówno kontaktów politycznych, jak i jej udziału w Inicjatywie Pasa i Szlaku – świadczy o uznawaniu przez Pekin rosyjskiej strefy wpływów w byłych republikach sowieckich w Europie Wschodniej. Ponadto w obliczu dynamicznego zacieśniania stosunków chińsko-rosyjskich, napędanego przez konflikt obu państw z Waszyngtonem, ChRL unika też otwartej konfrontacji z Rosją (co z dużym prawdopodobieństwem nastąpiłoby w przypadku istotnego wsparcia reżimu Łukaszenki przeciw Kremlowi). Trudno też przewidywać, by ryzykowała napięcia na tej linii akurat na Białorusi,

¹⁸ Po 2014 r. kontakty polityczne ograniczyły się głównie do relacji dwustronnych na szczeblu wicepremierów (w ramach Chińsko-Ukraińskiej Komisji Międzyrządowej utworzonej w 2011 r.). W 2017 r. Kijów wizytował wicepremier ds. gospodarczych Ma Kai, w 2018 r. do Pekinu przyjechał pierwszy wicepremier Ukrainy, a zarazem minister handlu Stepan Kubiw. W niektórych przypadkach, m.in. chińskich prób zakupu ukraińskich zakładów silnikowych Motor Sicz, współpraca blokowana była również przez USA, por. P. Żochowski, A. Wilk, J. Jakóbowski, *Chiny czy USA: ukraińskie dylematy wokół przyszłości Motor Sicz*, OSW, 4.09.2019, www.osw.waw.pl.

¹⁹ M. Kozak, *Chinese economic activity in Ukraine – business or politics?*, Obserwator Finansowy, 20.11.2019, www.obserwatorfinansowy.pl.

²⁰ Rozmowy autorów z chińskimi ekspertami w Pekinie w latach 2015–2017.

podczas gdy w przypadku Azji Centralnej – dla Pekinu znacznie ważniejszej pod względem strategicznym – utrzymuje z Moskwą od lat stabilne *modus vivendi*, nie podważając otwarcie rosyjskiej pozycji politycznej i w obszarze bezpieczeństwa.

II. PRÓBY GOSPODARCZEGO SKONSUMOWANIA WSPÓŁPRACY

1. Nieudany eksperyment Wielkiego Kamienia

Ostatnich kilka lat intensywnej współpracy chińsko-białoruskiej ujawniło strukturalne niedopasowanie systemu gospodarczego RB do wizji, jaką pierwotnie chciał realizować Pekin. Przykładem jest nieudany eksperyment ze strefą ekonomiczną Wielki Kamień w okolicach Mińska, której powstanie miało uczynić z Białorusi chińskie centrum produkcyjne wewnątrz EUG. Poziom rozwoju strefy oraz udział w niej inwestorów z ChRL pozostają jak dotąd niewielkie w porównaniu z pierwotnymi założeniami.

Pekin nie angażuje się więc szeroko na Białorusi drogą inwestowania własnego kapitału. Zamiast tego proponuje przede wszystkim kredyty. Taktyka ta przerzuca większość ryzyka na Mińsk. Strategiczne znaczenie Białorusi dla ChRL nie wzrosło zatem istotnie – traktowana jest ona, podobnie jak wiele innych państw rozwijających się, jako rynek zbytu dla chińskich produktów i technologii. Pekin jest wyraźnie niechętny zarówno subsydiowaniu przestarzałej gospodarki białoruskiej, jak i szerszemu udziałowi w jej reformowaniu.

Chińsko-białoruski park przemysłowy Wielki Kamień

Wielki Kamień to wspólny chińsko-białoruski projekt specjalnej strefy ekonomicznej. Park przemysłowy leży ok. 25 km od Mińska, w pobliżu lotniska międzynarodowego Mińsk-2. Pod względem powierzchni jest największym z ponad 80 tego typu obiektów utworzonych przez ChRL za granicą²¹. Formalnie jego obszar obejmuje 112,5 km², jednak wedle chińskich źródeł możliwych do zagospodarowania jest jedynie ok. 50 km². Za datę uruchomienia tego projektu można uznać 2012 r., gdy powstał podmiot zarządzający parkiem i odnotowano pierwsze zgłoszenia inwestorów.

Przedsięwzięciem administruje spółka joint venture Great Stone Development Company, w której 68% udziałów mają chińskie firmy państwowe (Sinomach, China Merchants Group, China CAMC Engineering, Harbin Investment Group), 31,33% – państwowy podmiot białoruski Great Stone Industrial Park Administration, a pozostałe 0,67% – niemiecki Duisburger

²¹ 赵会荣, 中白工业园的进展, 问题和前景, 欧亚发展研究 [Zhao Huirong, *Rozwój, problemy i perspektywy chińsko-białoruskiego parku przemysłowego Wielki Kamień*], Eurasian Development Research, 2019.

Hafen AG (zarządca dużego hubu intermodalnego kontrolowany przez władze Nadrenii Północnej-Westfalii). Rozwój parku nadzoruje chińsko-białoruska międzyrządowa grupa robocza. Struktura zarządzania Wielkim Kamieniem wzorowana jest na analogicznej chińsko-singapurskiej strefie ekonomicznej w Suzhou.

Podczas tworzenia parku Chinom udało się wynegocjować bezprecedensowe ulgi, w tym m.in. zwolnienia (z podatku od dochodu na 10 lat od momentu zanotowania zysków, z podatku od nieruchomości i gruntu do 2062 r., z ceł eksportowych do EUG i UE), zwrot VAT na pochodzące z parku produkty, obniżki PIT i ubezpieczeń społecznych itd. Wedle regulacji dotyczących strefy funkcjonujące w niej podmioty muszą zainwestować przynajmniej 5 mln dolarów i operować w którejś z priorytetowych branż: maszynowej, elektronicznej, chemicznej, farmaceutycznej, biotechnologicznej, nowych materiałów, transportu intermodalnego, *e-commerce* i *big data*, badań i rozwoju.

Dotychczasowe koszty budowy infrastruktury parku wyniosły 188 mln dolarów, wobec docelowych potrzeb szacowanych na ok. 5–6 mld dolarów²². Formalnie plan rozwoju strefy rozpisany jest do 2030 r. i składa się z sześciu faz. Pierwszą z nich, obejmującą uzbrojenie 3,54 km² i budowę siedziby administracji parku, zakończono w 2018 r.²³

Tworząc Wielki Kamień, Pekin napotkał szereg barier strukturalnych związanych z nieefektywnością białoruskiego systemu. W ujęciu wielu ekspertów z ChRL Białoruś w porównaniu z Chinami ma się znajdować „na znacznie mniej zaawansowanym etapie reform i otwarcia”, co skutkuje nieprzyjaznym otoczeniem biznesowym, nieefektywną administracją czy brakiem regulacji rynkowych²⁴. W oficjalnym przekazie Wielki Kamień porównywany jest do specjalnych stref ekonomicznych w Chinach, od których zaczęły się reformy gospodarcze tego państwa²⁵. W Pekinie pojawiały się również pomysły stworzenia w Mińsku specjalnego instytutu mającego doradzać RB w procesie przemian²⁶.

²² *Ibidem*.

²³ D. Kolkin, *Belarus: Comparative Research on Industrial Parks and Special Economic Zones*, EBRD, listopad 2018, www.ebrd.com.

²⁴ Rozmowa autorów z chińskimi ekspertami w Pekinie w 2017 r.

²⁵ Jak wspomniano, Wielki Kamień miał wprost czerpać z chińsko-singapurskiej strefy ekonomicznej w Suzhou, uruchomionej w latach dziewięćdziesiątych XX wieku w celu ożywienia przemysłu w tym regionie. Por. 共建工业园区带动一带一路国际产能合作 [Wspólna budowa parków przemysłowych Inicjatywy Pasa i Szlaku w ramach współpracy zdolności przemysłowych], Ministerstwo Handlu ChRL, 2017.

²⁶ Rozmowa autorów z chińskimi ekspertami w Pekinie w 2017 r.

Do tego jednak nie doszło, co świadczy o niskiej determinacji Chin do realnej transformacji białoruskiej gospodarki.

Kluczową przeszkodą na drodze do zwiększenia zaangażowania ChRL jest ograniczony dostęp Białorusi do rynków EUG oraz, w szerszym aspekcie, wciąż dość wczesne stadium rozwoju tej struktury integracyjnej. W przekonaniu chińskich ekspertów główny problem stanowią bariery pozataryfowe i protekcjonizm Rosji w obrębie samej Unii, uniemożliwiające rentowny eksport z chińskich zakładów umiejscowionych na Białorusi. Dotyczy to w szczególności Wielkiego Kamienia, którego status wciąż nie został określony w ramach EUG. Sama presja polityczna Moskwy na Mińsk, przynosząca ryzyko destabilizacji politycznej, także odczytywana jest przez część chińskich firm jako czynnik niesprzyjający działalności inwestycyjnej. Dodatkowo pogrążoną w stagnacji białorską gospodarkę postrzega się jako zbyt mały rynek zbytu, a relatywnie wysoki poziom barier handlowych zmniejsza konkurencyjność eksportu z Białorusi do UE.

W rezultacie łączna suma inwestycji w Wielkim Kamieniu wyniosła w 2019 r. jedynie ok. 1,1 mld dolarów, przy czym spółki chińskie stanowiły mniej więcej połowę rezydentów parku (z projektami o wartości ok. 620 mln dolarów), a resztę – przedsiębiorstwa białoruskie, a także europejskie (m.in. niemieckie i polskie firmy logistyczne) i amerykańskie²⁷. Co prawda strefa notuje w ostatnich latach zwiększony napływ formalnych rezydentów z Chin (obecnie zarejestrowanych jest ich 60)²⁸, ale realne inwestycje podjęło jedynie kilka tamtejszych podmiotów, przede wszystkim z sektora logistycznego (m.in. China Merchants Group). W efekcie poziom rozwoju Wielkiego Kamienia oraz zaangażowanie weń chińskich inwestorów pozostają niesatysfakcjonujące w porównaniu z założeniami, choć pewną szansą dla parku jest obserwowany napływ podmiotów spoza ChRL, co poszerza jego powiązania kapitałowe i zwiększa potencjał eksportowy.

2. Ograniczony zakres współpracy gospodarczej

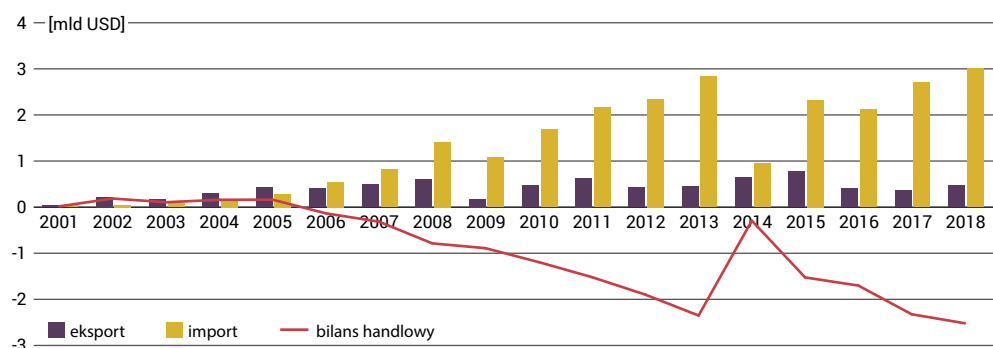
Rozbieżne wizje kooperacji gospodarczej obu stron stanowią ograniczenie dla jej realnych efektów. Jest to przede wszystkim problem Białorusi, starającej się zrównoważyć wciąż wysokie uzależnienie od handlu z Rosją. Stanowi on nadal ok. 50% wymiany towarowej RB z zagranicą. Moskwa jest również głównym

²⁷ D. Kolkin, *Belarus: Comparative Research...*, op. cit.

²⁸ Oficjalna strona parku przemysłowego Wielki Kamień, industrialpark.by.

wierzycielem Mińska (ok. 60% zadłużenia zagranicznego). W 2019 r. chińsko-białoruski obrót towarowy wyniósł zaledwie 4,1 mld dolarów (a więc znacznie mniej niż Białorusi z Ukrainą), co stanowi tylko ok. 6% wartości handlu zagranicznego RB. Pogłębia się również białoruski deficyt w wymianie z Chinami – w 2019 r. wyniósł on 3,1 mld dolarów wobec 2,6 mld dolarów w 2018 r. ChRL jest drugim (po Rosji) źródłem importu na ten rynek i dopiero dziewiątym odbiorcą dla białoruskich eksporterów (za m.in. Polską i Litwą)²⁹. Asymetrię w handlu pogłębia wiązany model udzielania przez Chiny kredytów, uzależniający przyznanie finansowania od zakupu tamtejszych komponentów.

Wykres 1. Obroty handlowe Białorusi z Chinami w latach 2001–2018



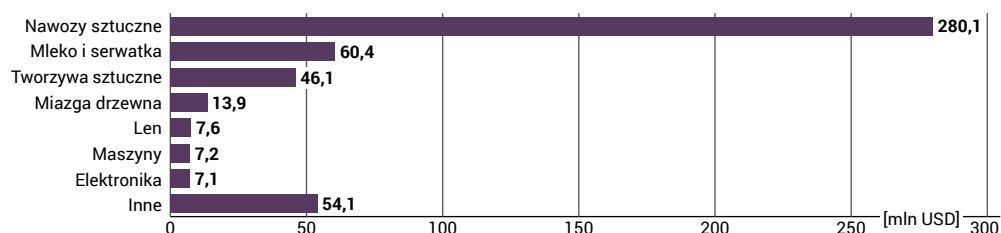
Źródło: International Trade Centre.

Utrzymuje się również niekorzystna dla Białorusi struktura wymiany handlowej. Chiny są zainteresowane głównie importem nisko przetworzonych dóbr, co sprawia, że 60% białoruskiego eksportu do tego państwa od lat stanowią produkowane w RB potasowe nawozy sztuczne. Kolejne 10% eksportu generują tworzywa sztuczne, a jedynie ok. 30% – produkty z innych kategorii, w tym m.in. wytwory przemysłu maszynowego (powiązanego z uruchomionym w ChRL montażem np. traktorów czy pojazdów budowlanych) oraz intensywnie promowana w ostatnim czasie na rynku chińskim białoruska żywność (przede wszystkim mięso i produkty mleczarskie)³⁰.

²⁹ Dane Białoruskiego Państwowego Komitetu Statystycznego, www.belstat.gov.by; *Отрицательное сальдо внешней торговли товарами за 2019 год выросло на 42%*, Tut.by, 18.02.2020, news.tut.by.

³⁰ Zob. wywiad z ministrem gospodarki RB Dmitrijem Krutojem – *Крутой: доля Китая в белорусском экспорте может достигнуть 15%*, Беларусь сегодня, 24.04.2019, www.sb.by.

Wykres 2. Struktura białoruskiego eksportu do Chin w 2018 r.



Źródło: International Trade Centre.

Dalekie od oczekiwań strony białoruskiej są również korzyści wynikające z napływu chińskich inwestycji bezpośrednich. Pomimo obserwowanej od 2013 r. tendencji wzrostowej w 2019 r. ich skumulowana wartość stanowiła zaledwie 3% wartości wszystkich inwestycji zagranicznych w RB, co plasuje Chiny poza czołówką, do której należą Rosja, Cypr, Wielka Brytania i Polska³¹. Jednym z najważniejszych chińskich inwestorów na Białorusi jest Huawei, którego spółka córka Bel Huawei Technologies LLC osiąga obroty na poziomie 100 mln dolarów rocznie i jest jednym z liderów białoruskiego rynku telefonii komórkowej. Sztandarowymi przedsięwzięciami ChRL w RB w dziedzinie budownictwa są zaś zakończone w 2014 r. kompleks mieszkalny Promenada i hotel Pekin w Mińsku (wartość tych projektów wyniosła łącznie ok. 300 mln dolarów). Jednocześnie od 2007 r. największe nadzieje Białorusinów wciąż budzi rozwój strefy ekonomicznej Wielki Kamień. W obliczu powolnego napływu chińskich inwestycji w tym parku Mińsk stara się dywersyfikować jego profil, czyli przyciągać również przedsiębiorców europejskich. Służyła temu m.in. sprzedaż w 2018 r. 0,67% udziałów niemieckiemu Duisburger Hafen AG (zaangażowanemu w przewozy kolejowe Chiny-UE).

W sektorze przemysłowym Białorusi działa kilka spółek joint venture z udziałem kapitału chińskiego, jednak w większości na niewielką skalę. Wymienić tu można istniejącą od 2007 r. firmę Midea-Horyzont (produkcja sprzętu AGD, inwestycje o wartości ok. 40–50 mln dolarów) czy spółkę Wolat-Sanjiang (precyzyjna obróbka metali i części metalowych, głównie na potrzeby wojska, ok. 20–30 mln dolarów). Największym chińsko-białoruskim projektem w tym sektorze są uruchomione w listopadzie 2017 r. pod Borysowem (obwód miński) zakłady samochodowe BelGee, będące joint venture chińskiego koncernu Geely (właściciel m.in. Volvo) i białoruskiego przedsiębiorstwa BiełAZ.

³¹ Е. Зайцева, *Сотрудничество Республики Беларусь и КНР в инвестиционной сфере*, „Банкаўскі веснік”, sierpień 2019, www.nbrb.by.

Wartość całego przedsięwzięcia wyniosła 300 mln dolarów, przy czym budowa zakładów dokonała się częściowo dzięki chińskiej pożyczce w wysokości 160 mln dolarów. Produkcję oparto na technologii Geely, z przeznaczeniem na rynki Białorusi, Rosji i Ukrainy³². Przez pierwsze lata osiągnięcie stabilnej rentowności okazywało się jednak problematyczne (w 2019 r. zyski wyniosły 5%).

Chcąc przyciągnąć chińskich inwestorów, w 2017 r. Mińsk zaproponował Pekinowi kupno pakietów kontrolnych lub nawet większościowych udziałów w wybranych przedsiębiorstwach państwowych. Tzw. lista chińska zawierała 22 podmioty, oceniane przez władze jako strategiczne i dotąd niepodlegające prywatyzacji. Znalazły się na niej m.in.: Homsielmasz (ros. Gomsielmasz; produkcja maszyn rolniczych), Mińskie Zakłady Traktorowe czy BATE (produkcja instalacji elektrycznych do maszyn i pojazdów rolniczych). Podjęto również rozmowy o wejściu chińskich podmiotów w niedoinwestowany sektor rolno-spożywczy. W ten sposób Mińsk chciał uniknąć zaciągania kolejnych pożyczek z tego kraju i jednocześnie skłonić chińskich współwłaścicieli do inwestowania w modernizację i rozwój poszczególnych przedsiębiorstw. Kapitał z ChRL miał być również przeciwwagą dla rosyjskich koncernów, dążących do przejęcia kluczowych sektorów białoruskiego przemysłu. Listę podmiotów skierowano wyłącznie do potencjalnych nabywców z ChRL, a podobnych warunków sprzedaży nie oferowano wcześniej nawet Rosji.

Prowadzone rozmowy ujawniły jednak, że pomiędzy oboma państwami istnieje fundamentalne rozbieżności w kwestii pojmowania sensu prywatyzacji. W rezultacie dialog nie doprowadził do porozumienia, nic też nie wskazuje na możliwość wyjścia z impasu w najbliższym czasie. Negocjacje pokazały, jak trudne jest pogodzenie ze sobą bardziej rynkowego podejścia strony chińskiej (żądatajcej np. redukcji załóg) z konserwatywną postawą Mińska, oczekującego wypełnienia przez inwestora daleko idących zobowiązań socjalnych³³.

3. Kłopotliwa modernizacja z zadłużeniem w tle

W obliczu małej liczby komercyjnych projektów kapitał państwowy z ChRL napływa głównie w postaci kredytów eksportowych, przeznaczonych na budowę infrastruktury lub gotowych zakładów produkcyjnych na zlecenie białoruskich firm. Zaciąganie kredytów wiąże się jednak z oddaniem chińskim

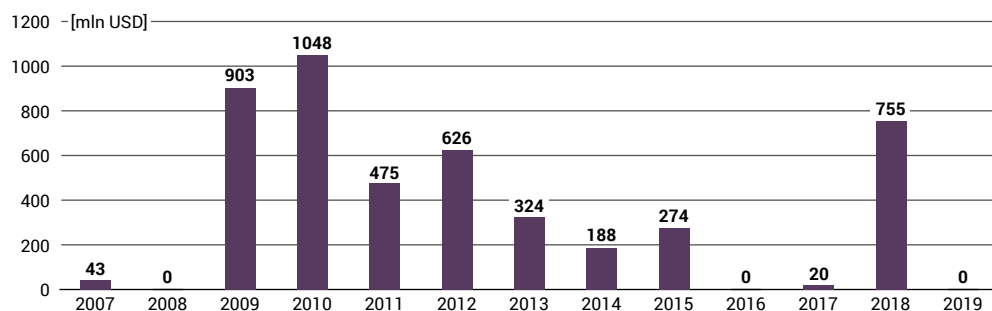
³² *First "Atlas" from BELGEE Plant Roll Off Assembly Line*, Geely Auto, 17.11.2017, global.geely.com.

³³ Т. Маненок, *Китайские инвестиции в Беларусь: лёд тронулся?*, Белрынок, 5.02.2018, www.bel-rynok.by.

spółkom wykonawstwa oraz zaopatrzenia w komponenty, a nawet siłę roboczą³⁴. Gwarancja spłaty zadłużenia, a więc i ryzyko biznesowe przerzucane są na stronę białoruską. Chiny są też generalnie niechętne przekazywaniu zaawansowanych technologii produkcyjnych i oferują głównie projekty przemysłu ciężkiego, chemicznego itp.

Kredyty eksportowe stały się najważniejszym kanałem napływu kapitału z ChRL na Białoruś. W 2017 r. ich udział w całości pozyskiwanego kapitału sięgał nawet 70%³⁵. Obecnie łączna wartość projektów produkcyjnych (m.in. modernizacja czy budowa fabryk na zlecenie Mińska) realizowanych w ten sposób przekracza znacznie skalę inwestycji chińskich firm w obrębie Wielkiego Kamienia. Projekty tego typu finansowane są w ramach kilku linii kredytowych (o wartości od 0,4 do 8,3 mld dolarów każda), otwartych w ciągu ostatnich 10 lat przez China Exim Bank i China Development Bank. Realne wykorzystanie pożyczek jest jednak znacznie niższe niż deklarowane – Białorusini nie dysponują swobodnie tymi środkami, lecz są one przekazywane po przedstawieniu Chińczykom konkretnych projektów. Na podstawie otwartych źródeł informacji łączną wartość chińskich kredytów eksportowych na budowę infrastruktury i zakładów produkcyjnych w RB w latach 2007–2019 należy szacować na ok. 4,6 mld dolarów³⁶.

Wykres 3. Napływ chińskich kredytów eksportowych na Białoruś w latach 2007–2019



Źródło: obliczenia własne.

³⁴ Г. Петровская, *Эксперты: Китайский кредит для Беларуси – дешево, но малоэффективно*, Deutsche Welle, 13.05.2015, www.dw.com/ru.

³⁵ Е. Зайцева, *Сотрудничество Республики Беларусь...*, *op. cit.*

³⁶ W tej kwocie nie zawierają się środki związane z umowami anulowanymi przez stronę białoruską oraz wstrzymanymi projektami. Ze względu na spłatę części zobowiązań zadłużenie RB w Chinach związane z realizacją projektów infrastrukturalnych jest obecnie mniejsze i wynosi ok. 3,3 mld dolarów (por. rozdział III). Szczegółowe informacje na temat linii kredytowych i konkretnych projektów znajdują się w Aneksie.

Dotychczasowa współpraca w sferze kredytów eksportowych postrzegana jest jednak na Białorusi zdecydowanie negatywnie, co wynika z licznych problemów z realizacją projektów. Dużym rozczarowaniem dla Mińska okazała się rozpoczęta w 2007 r. modernizacja dwóch zakładów cementowych. Strona białoruska zgłaszała poważne zastrzeżenia w związku ze znaczącymi opóźnieniami w realizacji przedsięwzięcia przez chińskiego wykonawcę, grupę CITIC, niską jakością prac budowlanych oraz wadliwością przywiezionego z ChRL wyposażenia. Kolejnym przykładem jest prowadzona od 2010 r. w Swietłahorsku (obwód homelski) budowa nowego zakładu celulozowo-papierniczego o wartości 800 mln dolarów, finansowana w większości z kredytu na kwotę 650 mln dolarów. Na skutek błędów generalnego wykonawcy, czyli chińskiej korporacji CAMCE, uruchomienie fabryki opóźniło się o pięć lat, a ostatnie etapy inwestycji przeprowadziły już białoruskie podmioty. Podobna sytuacja ma miejsce w przypadku realizowanego od 2012 r. i wciąż nieukończonego projektu budowy zakładów kartonowych w Dobruszu (również obwód homelski) o wartości 510 mln dolarów (z czego 350 mln pochodziło z chińskiego kredytu). Liczne kontrowersje, szczególnie w związku z ryzykiem ekologicznym, od lat wzbudza budowa zakładów akumulatorowych IPower pod Brześciem. Ostatecznie władze podjęły decyzję o nieuruchamianiu do odwołania gotowej fabryki. Z kolei w 2016 r. niezależne białoruskie media informowały o wadliwym wykonaniu przez chińską korporację NCPE prac przy rozbudowie infrastruktury przesyłowej obsługującej budowaną równolegle elektrownię jądrową w Ostrowcu³⁷ (uruchomienie pierwszego bloku nastąpiło 7 listopada 2020 r.). Podobną, niekorzystną dla białoruskiego zleceniodawcy konstrukcję umowy inwestycyjnej, zgodnie z którą RB spłaca kredyty pomimo poważnych opóźnień, można zaobserwować w wielu przypadkach.

Mińsk nie ukrywa swojego rozczarowania chińskimi przedsięwzięciami, czemu dał wyraz Łukaszenka w lutym 2020 r., zapowiadając „poważną” rozmowę z liderem ChRL Xi Jinpingiem na temat nieudanych projektów inwestycyjnych³⁸. W następstwie negatywnych doświadczeń z dotychczasowej kooperacji w 2019 r. władze białoruskie *de facto* wycofały się z przyznawania rządowych gwarancji dla m.in. chińskich kredytów. Celem tego nieformalnego moratorium jest maksymalne zredukowanie komponentu kredytowego podczas współpracy z Chinami, a tym samym zmniejszenie obciążeń dla finansów państwa.

³⁷ J. Hyndle-Hussein, S. Kardaś, K. Kłysiński, *Kłopotliwa inwestycja. Białoruska Elektrownia Jądrowa w Ostrowcu*, OSW, Warszawa 2018, s. 42–43, www.osw.waw.pl.

³⁸ *Надо серьезно поговорить. На какие провальные проекты Лукашенко будет жаловаться Си Цзиньпину*, Tut.by, 4.02.2020, news.tut.by.

Białoruś zachęca też inwestorów z Chin do lokowania własnych środków lub pozyskiwania ich pod zastaw budowanych obiektów³⁹.

W wyniku napływu kredytów ChRL w ostatnich dwóch latach zajęła drugie miejsce (po Rosji) wśród wierzycieli RB. Pomimo braku pełnych danych można założyć, że białoruskie zobowiązania wobec Chin stanowią obecnie ok. 20% całości długu zagranicznego sektora publicznego, a łączna wartość chińskich kredytów (zarówno przeznaczonych na projekty, jak i zaciąganych w celu uzupełnienia rezerw walutowych i obsługi zadłużenia) przekracza 3,3 mld dolarów⁴⁰. W samym 2019 r. suma pożyczek udzielonych przez tamtejsze banki wyniosła ponad 600 mln dolarów, czyli zaledwie o ok. 100 mln dolarów mniej od wartości rosyjskiego wsparcia kredytowego. W harmonogramie spłat zobowiązania wobec Chin i Rosji utrzymują się w podobnych proporcjach⁴¹. Z perspektywy Pekinu łączna wartość aktywnych pożyczek udzielonych RB jest relatywnie niewielka. Dla porównania Pakistan negocjuje z nim obecnie warunki restrukturyzacji kredytów o wartości 30 mld dolarów, a Wenezuela zaciągnęła je na rekordowe 62 mld dolarów⁴². Dla Mińska zadłużenie w Chinach jest jednak znaczące i stanowi wyzwanie dla stabilności gospodarki. Z tego względu podjęto rozmowy na temat interwencyjnych pożyczek stabilizacyjnych.

Większość pozyskanego w 2019 r. chińskiego finansowania stanowi przyznany pod koniec roku kredyt w wysokości 3,5 mld juanów (ponad 500 mln dolarów). Jest to pierwsza w historii stosunków obu państw pożyczka dla rządu niezwiązana z żadnym konkretnym projektem inwestycyjnym. Z kolei w kwietniu 2019 r. kredyt płynnościowy (gwarantowany przez białoruski budżet) w wysokości 100 mln dolarów otrzymał od China Development Banku państwowy Białorusbank⁴³. Ze względu na bezprecedensową formę i szczególny moment (w czasie kryzysu politycznego między Mińskiem a Moskwą) pierwszą z ww. chińskich pożyczek przedstawiano w białoruskich i zagranicznych mediach jako alternatywę dla finansowania z Rosji. Należy jednak podkreślić, że była ona efektem żmudnych, prowadzonych od wielu miesięcy negocjacji. Można przy tym założyć, że środki te zostały wykorzystane do utrzymania płynności i spłaty wcześniejszych zobowiązań, w tym również tych zaciągniętych w ChRL⁴⁴.

³⁹ Д. Заяц, *Беларусь меняет бизнес-модель отношений с Китаем*, Naviny.by, 5.07.2019, naviny.media.

⁴⁰ Idem, *Кому Беларусь должна более 20 миллиардов долларов*, Naviny.by, 7.06.2019, naviny.media.

⁴¹ Zob. strona niezależnego białoruskiego ekonomisty Jarasłaua Ramanczuka w rubryce *Внешний долг в Беларуси*, myfin.by.

⁴² *China-Latin America Finance Database*, Inter-American Dialogue, www.thedialogue.org.

⁴³ *Belarusbank draws long-term loan from China*, Belarusbank, 1.03.2017, www.belarusbank.by.

⁴⁴ *Правительство Беларуси подписало кредитное соглашение с Банком развития Китая*, Белрынок, 16.12.2019, www.belrynok.by.

W białoruskim budżecie na 2019 r. łączne planowane spłaty chińskich kredytów osiągnęły wielkość podobną do grudniowej pożyczki – 1,343 mld rubli (ok. 500 mln dolarów)⁴⁵. W oficjalnym przekazie Pekinu wsparcie nie miało charakteru manifestacji politycznej, lecz wpisywało się w praktykę niedużych interwencyjnych kredytów dla wybranych partnerów, stosowaną m.in. w odniesieniu do Pakistanu. Sam fakt udzielenia Mińskowi pożyczki stabilizacyjnej po raz kolejny postawił Białoruś w stosunkowo wąskim gronie państw o szczególnym znaczeniu dla polityki Chin. Jej kwota pozostaje jednak niewielka wobec ok. 17 mld dolarów zagranicznego długu publicznego RB⁴⁶.

⁴⁵ *В 2019 году Беларуси надо выплатить Москве 65% внешнего госдолга*, Tut.by, 17.01.2019, news.tut.by.

⁴⁶ Tyle wynosi zadłużenie sektora państwowego RB, zaś jej łączny dług zagraniczny to 25 mld dolarów. Chiński system kredytowania konkretnych projektów pod gwarancje państwowe sprawia, że część zobowiązań wobec Pekinu może być ulokowana w segmencie długu białoruskich firm, np. spółek z udziałem skarbu państwa.

III. WNIOSKI

Widoczna ambitna retoryka polityczna obu stron i wynikające z niej daleko idące deklaracje współpracy mają jak dotąd bardzo niewielkie przełożenie na konkretne efekty gospodarcze. Dla Białorusi napływ chińskiego kapitału generował dotychczas przede wszystkim koszty w postaci rosnącego zadłużenia oraz dużego deficytu w wymianie handlowej. Z kolei w Pekinie narasta rozczarowanie skalą trudności, z jakimi trzeba się mierzyć, prowadząc działania w ramach centralnie sterowanej, wysoce upaństwowionej białoruskiej gospodarki, powraca też zainteresowanie Ukrainą, uznawaną za bardziej perspektywicznego partnera.

Przykład RB pokazuje, że Chiny wciąż traktują współpracę w ramach Inicjatywy Pasa i Szlaku w kategoriach eksperymentu, a nie strategicznego zaangażowania w gospodarkę partnerów. Mimo przedstawienia ambitnej wizji specjalnej strefy ekonomicznej Wielkiego Kamienia Pekin nie jest gotowy ani na bardziej efektywne popychanie Mińska w stronę reform według modelu chińskiego (porównywalne do działań podejmowanych w ostatnich latach wobec Białorusi przez UE czy MFW), ani na szerokie subsydiowanie niewydolnej białoruskiej gospodarki. Niezadowolenie RB wynika z tego, że w ramach Inicjatywy Pasa i Szlaku Chiny nie mają atrakcyjnej oferty gospodarczej dla już uprzemysłowionych państw na średnim poziomie rozwoju. Białorusi zaproponowany został zestaw instrumentów wypracowany m.in. w Afryce, odpowiadający na potrzeby krajów rozwijających się. Dodatkowo Pekin jest gotowy do transferu wyłącznie nisko zaawansowanych technologii (m.in. związanych z branżą chemiczną i przemysłem ciężkim), które nie zapewniają Białorusi realnego impulsu modernizacyjnego. W sferze politycznej dotychczasowa współpraca obu państw wskazuje na brak strategicznych ambicji Pekinu w Europie Wschodniej. Chiny nie zdecydowały się na aktywną rywalizację z dominującą na Białorusi Rosją. Ochłodzenie stosunków z Ukrainą wskazuje, że akceptują pretensje Kremla do własnej strefy wpływów w regionie Europy Wschodniej. Gospodarcze i strategiczne znaczenie Mińska jest wciąż zbyt niewielkie, by Pekin ryzykował konflikt z Moskwą, z którą współpracuje intensywnie na arenie globalnej. Strona białoruska natomiast coraz częściej okazuje swoje rozczarowanie faktem, że współpraca gospodarcza z ChRL nadal nie stanowi efektywnej przeciwwagi dla relacji z głównymi partnerami wśród państw UE oraz z Rosją.

Znaczące wsparcie gospodarcze Chin dla reżimu Łukaszenki – poprzez forsowanie reform na wzór chiński czy szeroko zakrojony program pomocowy – wymagałoby najpierw głębokich przewartościowań w globalnej polityce Pekinu.

Obecnie unika on strategicznego angażowania się w gospodarkę partnerów (m.in. subsydiowania nieefektywnych sektorów, znaczącej pomocy przy kryzysach zadłużeniowych czy walutowych), które wiązałoby się z koniecznością bezpośredniej interwencji w ich politykę wewnętrzną. Mimo ambicji mocarstwowych ChRL działa zachowawczo i nie podejmuje tego typu kroków nawet wobec – z jej perspektywy ważniejszych od Białorusi – partnerów strategicznych (jak Pakistan) czy gospodarczych (Wenezuela, Turkmenistan). W przypadku RB jakiegokolwiek strategiczne zaangażowanie będzie się jednak dokonywać w granicach ustalonych między Pekinem a Moskwą, która jest dla niego dużo ważniejszym od Mińska partnerem o znaczeniu globalnym.

JAKUB JAKÓBOWSKI, KAMIL KŁYSIŃSKI

ANEKS

Chińskie zaangażowanie finansowe na Białorusi w latach 2010–2020

Napływ chińskiego kapitału na Białoruś opiera się głównie na kredytach eksportowych i rozwojowych oferowanych przez China Exim Bank i China Development Bank. Zgodnie z globalną praktyką ChRL finansowanie odbywa się w ramach linii kredytowych otwieranych na bazie porozumień dwustronnych lub regionalnych. Ich odbiorcy z reguły nie dysponują jednak tymi funduszami swobodnie, lecz poprzez każdorazowe przedstawianie stronie chińskiej konkretnych projektów (infrastrukturalnych, produkcyjnych, zakupowych). Realne wykorzystanie linii kredytowych może więc istotnie odbiegać od kwot deklarowanych przy ich podpisywaniu, które mają wyłącznie charakter polityczny.

Chiny i Białoruś zawarły również dwukrotnie trzyletnie umowy o swapach walutowych (umożliwiających wymianę walut narodowych po z góry ustalonym kursie), nie ma jednak oficjalnych informacji o ich wykorzystaniu (tego typu dane podawały m.in. Rosja i Ukraina). Ostatnia z nich wygasła w maju 2018 r.

Tabela 1. Umowy o liniach kredytowych między Chinami i Białorusią w latach 2010–2020

Data podpisania	Deklarowana wielkość	Strony umowy	Opis
2005	1 mld USD	China Development Bank, białoruski Bank Rozwoju, Biełarusbank	Najprawdopodobniej od 2005 r. funkcjonuje odnawialna co kilka lat linia kredytowa; informacje o jej przedłużeniu dostępne m.in. w 2010, 2014 i 2020 r.
marzec 2009	20 mld RMB / 8 mld BYR (ok. 3 mld USD)	Ludowy Bank Chin, Narodowy Bank Republiki Białorusi	Trzyletni swap walutowy

Data podpisania	Deklarowana wielkość	Strony umowy	Opis
grudzień 2009	5,7 mld USD	China Exim Bank	Ramowa komercyjna linia kredytowa przeznaczona na wspólne projekty
marzec 2010	8,3 mld USD	Ministerstwo Finansów Białorusi, China Development Bank	Ramowa linia kredytowa przeznaczona na wspólne projekty
czerwiec 2010	1 mld USD	China Exim Bank	Linia kredytowa o preferencyjnym oprocentowaniu na zakupy towarów z Chin
maj 2015	3 mld USD	brak danych	Ramowa linia kredytowa o preferencyjnym oprocentowaniu
maj 2015	4 mld USD	brak danych	Ramowa komercyjna linia kredytowa przeznaczona na wspólne projekty
maj 2015	7 mld RMB / 16 mld BYR (ok. 1,1 mld USD)	Ludowy Bank Chin, Narodowy Bank Republiki Białorusi	Trzyletni swap walutowy
lipiec 2018	2,54 mld RMB (ok. 400 mln USD)	brak danych	Linia kredytowa o preferencyjnym oprocentowaniu na budowę i rozwój projektów rolniczych
grudzień 2019	3,50 mld RMB (ok. 500 mln USD)	Ministerstwo Finansów Białorusi, China Development Bank	Linia kredytowa z przeznaczeniem na refinansowanie długu zagranicznego

Tabela 2. Wybrane projekty finansowane z chińskich pożyczek na Białorusi w latach 2010–2020

Poniższe dane przedstawiają napływ chińskich pożyczek przeznaczonych na konkretne projekty i gwarantowanych przez budżet białoruski. Ze względu na sukcesywne spłaty części zadłużenia liczby te nie oddają aktualnej łącznej wielkości długu RB wobec ChRL (zob. rozdział II.3).

Projekt	Wartość pożyczki	Data podpisania	Status
Modernizacja Mińskiej Elektrociepłowni nr 2	43 mln USD	2007	Projekt ukończony w 2011 r.
Modernizacja trzech białoruskich zakładów cementowych	530 mln USD	marzec 2009	Modernizacja wzbudzała szereg zastrzeżeń strony białoruskiej, została zakończona z kilkuletnim opóźnieniem w 2013 r.
Modernizacja Mińskiej Elektrociepłowni nr 5	373 mln USD	2009	Projekt ukończony w 2011 r.
Modernizacja papierni Gieroj Truda w Dobruszu w celu uruchomienia produkcji kartonu	348 mln USD	wrzesień 2010	Inwestycja rozpoczęta w 2012 r., nieukończona
Zakup 12 chińskich lokomotyw towarowych przez Koleje Białoruskie	85 mln USD	październik 2010	Zrealizowano
Rozbudowa i modernizacja elektrowni w Łukomlu i Berezie	634 mln USD	październik 2010	Oddanie inwestycji do użytku kilkakrotnie przekładano; projekt zrealizowany częściowo do 2014 r., brak danych o ostatecznym zakończeniu prac

Projekt	Wartość pożyczki	Data podpisania	Status
Elektryfikacja linii kolejowych Homel-Żłobin-Osipowicze oraz Żłobin-Kalinkowicze (141 km)	66 mln USD	październik 2010, 2016	Zakończenie prac modernizacyjnych zaplanowano do końca 2021 r.
Rozbudowa lotniska w Mińsku (m.in. budowa drugiego pasa startowego)	600 mln USD	październik 2010	Umowę oficjalnie anulowano ze względu na zawyżony kosztorys projektu; inwestycja ukończona w 2019 r. bez udziału chińskich inwestorów
Budowa elektrowni wodnej w Witebsku	189 mln USD	grudzień 2010	Obiekt oddano do użytku w 2018 r.
Przebudowa drogi ekspresowej Mińsk-Homel M-5/E271 – odcinki Bobrujsk-Żłobin i Żłobin-Homel	660 mln USD	czerwiec 2011, kwiecień 2012	Chiński wykonawca – kompania CRBC – zrealizował inwestycję z dwuletnim opóźnieniem, w 2016 r.
Budowa fabryki celulozy w Swietłahorsku	654 mln USD	październik 2011	Umowę z chińskim wykonawcą zerwano w 2019 r. po serii nieporozumień; inwestycja została dokończona w oparciu o środki białoruskie, uruchomienie produkcji nastąpiło na początku 2020 r.
Budowa zakładów BelGee, produkujących samochody osobowe (spółka joint venture białoruskich podmiotów i chińskiej Zhejiang Geely Holding Group)	Wartość – ok. 300 mln USD, w tym z chińskiej pożyczki – ok. 160 mln USD	2011	Fabryka została wstępnie uruchomiona w 2013 r., jednak produkcja na szerszą skalę ruszyła w listopadzie 2017 r.

Projekt	Wartość pożyczki	Data podpisania	Status
Budowa i wystrzelenie satelity komunikacyjnego	282 mln USD	czerwiec 2012	Projekt pomyślnie ukończono w 2016 r.
Budowa połączenia białoruskiej sieci elektroenergetycznej z elektrownią atomową w Ostrowcu oraz podstacji w rejonie postawskim	323,8 mln USD	2013	Chiński wykonawca – kompania NCPE – ukończył większość prac do 2017 r.; inwestycja wzbudzała szereg kontrowersji w związku z niską jakością wykonania oraz naruszaniem norm ekologicznych
Pierwszy etap budowy Wielkiego Kamienia	188 mln USD	2014	Ukończono w 2017 r. Finalizację całego projektu (trzy etapy) zaplanowano na 2024 r.; w 2019 r. władze Białorusi sumę zainwestowanych dotychczas środków oszacowały na 500 mln USD
Zakup taboru kolejowego z Chin	52,7 mln USD	2014	brak danych
Zakup taboru kolejowego i elektryfikacja linii Mołodeczno–Gudogaje	175 mln USD	maj 2015	Projekt ukończony w 2017 r.
Modernizacja i przebudowa podstacji elektroenergetycznej Mińsk Siewiernaja	48 mln USD	sierpień 2015	Chiński wykonawca – firma NCPE – ukończył projekt w 2019 r.
Modernizacja fabryki lnu w Orszy	51 mln USD	grudzień 2015	Brak informacji o ukończeniu prac; w 2019 r. władze zapewniały o wejściu projektu w stadium finalne

Projekt	Wartość pożyczki	Data podpisania	Status
Budowa zakładów akumulatorowych pod Brześciem	20 mln USD	2017	Chiński wykonawca ukończył inwestycję wiosną 2019 r., jednak ze względu na sprzeciw mieszkańców Brześcia, zaniepokojonych zagrożeniem ekologicznym, władze zablokowały uruchomienie zakładów
Budowa zakładu produkcji saletry potasowej w kompleksie wydobywczo-produkcyjnym Białoruskiej Kompanii Potasowej w Soligorsku	ok. 120 mln USD	2018	Chiński wykonawca – spółka Migao – zrealizował projekt w ciągu roku; otwarcie zakładu nastąpiło w listopadzie 2019 r.
Budowa Białoruskiej Narodowej Korporacji Biotechnologicznej zajmującej się opracowywaniem innowacji w zakresie przetwórstwa zbóż i produkcji pasz	635 mln USD	lipiec 2018	Realizację inwestycji chiński wykonawca – CITIC – rozpoczął w 2018 r.; ukończenie projektu zaplanowano na 2021 r.
Budowa dwóch nowoczesnych międzynarodowych obiektów sportowych (stadion i basen pływacki) w Mińsku	180 mln USD	2019	Ukończenie obu obiektów wykonawca planuje do końca 2023 r.