

Nieuchronność reform? Gospodarka Białorusi wobec redukcji rosyjskich subsydiów

Kamil Kłysiński

Rok 2018 przyniósł kontynuację wzrostu gospodarczego na Białorusi, zapoczątkowanego w roku poprzednim po kilku latach recesji. Nie oznacza to jednak realnej poprawy sytuacji białoruskiej gospodarki, wciąż opartej na nieefektywnych radzieckich metodach planowania i zarządzania. W zgodnej opinii niezależnych białoruskich oraz zagranicznych ekonomistów Białoruś znajduje się w pułapce niskiego wzrostu gospodarczego rzędu 2–3% rocznie, co nie pozwala na nadrobienie zapóźnienia wobec innych państw regionu. Dodatkowo sytuację ekonomiczną komplikuje przyspieszająca od połowy ub.r. redukcja rosyjskich subsydiów, będących nie tylko jednym z głównych czynników wzrostu, lecz także warunkiem stabilności białoruskiej gospodarki. Moskwa uzależnia kontynuowanie wsparcia od gotowości Mińska do realnej integracji w ramach istniejącego formalnie od 1999 roku Państwa Związkowego Białorusi i Rosji. Tym samym prezydent Alaksandr Łukaszenka stoi obecnie przed wyzwaniem utrzymania niezależności od Rosji albo utraty części lub całości rosyjskich subsydiów stanowiących 10% PKB Białorusi. Alternatywą dla wsparcia ze strony Moskwy mogłaby być kompleksowa transformacja gospodarcza. Jednak wprowadzone dotąd reformy mają ograniczony charakter i dotyczą głównie sektora IT oraz małych i średnich przedsiębiorstw. Obawiający się nadmiernego osłabienia systemu władzy, szczególnie w kontekście zbliżających się wyborów prezydenckich, Alaksandr Łukaszenka nadal będzie blokował bardziej zdecydowane działania, w tym prywatyzację lub likwidację niektórych nieefektywnych państwowych zakładów przemysłowych. Oznacza to zatem konieczność poszukiwania porozumienia ze stawiającą coraz większe wymagania Moskwą, którego ceną będzie dalsze pogłębienie zależności Białorusi od Rosji.

Iluzoryczna poprawa wskaźników

Kontynuacja wzrostu gospodarczego w 2018 roku, gdy PKB wzrósł o 3% (wobec 2,5% w 2017 roku) była możliwa głównie dzięki zwiększeniu produkcji przemysłowej o 5,7%¹. Jednocześnie nastąpił niemal 40-procentowy spadek zysków białoruskich podmiotów gospodarczych, a odsetek nierentownych firm wyniósł 15%, z czego większość stanowią państwowe zakłady prze-

mysłowe². Jednocześnie postępował wzrost zapasów magazynowych niesprzedanej produkcji, których wartość 1 stycznia 2019 roku wyniosła ok. 2 mld USD³. Utrzymuje się również wysoki poziom zaległych płatności pomiędzy przedsiębiorstwami, dochodzących obecnie do 4 mld USD.

¹ Rost promproizводства в 2018 году оказался ниже, чем в 2017 году, 17.01.2019, <https://www.belrynok.by/2019/01/17/rost-promproizvodstva-v-2018-godu-v-belarusi-okazalsya-nizhe-chem-v-2017-godu>

² Чистая прибыль белорусских организаций упала почти на 40% за 2018 год, 15.02.2019, <https://findirector.by/news/chistaya-pribyl-belarusskikh-organizatsiy-upala-pochti-na-40-za-2018-god/>

³ Запасы готовой продукции в белорусской промышленности растут четвертый месяц подряд, 27.01.2019, <https://naviny.by/new/20190127/1548575981-zapasy-gotovoy-produkcii-v-belorusskoy-promyshlennosti-rastut-chetverty>

Niska wypłacalność białoruskich podmiotów gospodarczych wynika przede wszystkim z deficytu środków finansowych, z czym w 2018 roku borykało się aż 42% firm, a 1/3 z nich funkcjonowała, bazując wyłącznie na pożyczkach. Zarówno koszt kredytów, jak i ich dostępność stanowią trudną barierę dla wielu białoruskich przedsiębiorstw⁴. Wymienione czynniki potwierdzają niską konkurencyjność białoruskiej gospodarki, wciąż jeszcze opartej na radzieckim modelu nakazowo-rozdzielczym.

Czynnikiem stabilizującym sytuację makroekonomiczną była, tak jak w latach poprzednich, polityka banku centralnego. Dzięki konsekwentnej polityce finansowej udało się utrzymać niską inflację, która w ub.r. wyniosła 5,6%. Poziom rezerw walutowych utrzymuje się na stosunkowo wysokim poziomie ok. 7 mld USD (w ciągu 2018 roku zapasy banku centralnego zmalały jedynie o 2,2%)⁵, równie stabilny w roku ubiegłym był dług zagraniczny, którego wartość oscylowała w przedziale 16–17 mld USD (czyli obecnie 28% PKB). Z jednej strony należy uznać to za dowód skuteczności banku centralnego, hamującego dalsze zwiększanie zobowiązań zewnętrznych. Jednocześnie jednak władze nie były w stanie zredukować zadłużenia, ograniczając się jedynie do jego refinansowania, skutkującego znaczącym wzrostem kosztów jego obsługi. Wobec niechęci Łukaszenki do reform gospodarczych Białoruś nie mogła w ostatnich latach uzyskać nisko oprocentowanej pożyczki stabilizacyjnej od MFW i jest zmuszona do zaciągania coraz droższych kredytów (np. poprzez emisję obligacji oprocentowanych na 6–7%) oraz zabiegania o uwarunkowane politycznie pożyczki z Rosji. W rezultacie w 2019 roku aż 1,1 mld USD z całkowitej kwoty 2,7 mld USD zadłużenia zagranicznego pochłoną koszty obsługi (wzrost o 30% w porównaniu z ub.r.)⁶.

⁴ В. Орехов, *Денег нет. Кто виноват? И что с ним делать?*, 19.02.2019, <https://neg.by/novosti/otkrytij/deneg-net>

⁵ Dane Banku Centralnego RB. Zob. <https://www.nbrb.by/>

⁶ *Расходы на обслуживание госдолга Беларуси в 2019 году вырастут на 30% до ВрЗ млрд – премьер-министр*, 31.10.2018, <https://www.interfax.by/news/belarus/1249885>

Zgodnie z obecnymi prognozami w ciągu najbliższych trzech lat z 12 mld USD zadłużenia w walutach obcych aż 1/3 będzie przeznaczona na obsługę tego długu.

Władze nie były w stanie zredukować zadłużenia, ograniczając się jedynie do jego refinansowania, skutkującego wzrostem kosztów jego obsługi o 30%.

Trudna jest również sytuacja handlu zagranicznego, który przynosi Białorusi ponad 50% PKB i ma strategiczne znaczenie dla funkcjonowania państwa. Ujemne saldo w wymianie towarowej w ub.r. wyniosło 4,6 mld USD (w porównaniu z rokiem 2017 oznacza to poprawę o ok. 300 mln USD). Jednocześnie nastąpiło drastyczne pogłębienie deficytu w handlu z Rosją do 9,6 mld USD (wobec 6,7 mld USD w 2017 roku). Jest to najgorszy rezultat od 2012 roku i w dalszej perspektywie tak duży deficyt może poważnie zagrozić stabilności bilansu płatniczego Białorusi. Pozytywnie kształtował się natomiast handel z UE. Tradycyjnie dodatnie saldo z państwami unijnymi wzrosło w ub.r. niemal trzykrotnie wobec wyniku z 2017 roku i wyniosło 3 mld USD. Tak duży wzrost był spowodowany przede wszystkim dobrą koniunkturą cenową na rynku produktów ropopochodnych, które są podstawowym towarem eksportowym Białorusi na rynki unijne (głównie do Wielkiej Brytanii i Holandii). Wartość ubiegłorocznego eksportu w tej kategorii wzrosła o 22,3% – do 6,4 mld USD (co stanowiło 60% eksportu Białorusi do UE). Dobrą koniunkturę cenową odnotowano również w produkcji nawozów potasowych, w której wartość eksportu wzrosła o 20% – do 2,7 mld USD⁷. Tak jak w poprzednich latach ważnymi źródłami dochodów z eksportu były również: branża spożywcza (5,2 mld USD) oraz zbrojeniowa (1 mld USD). Na szczególną uwagę zasługuje

⁷ Dane Białoruskiego Komitetu Statystycznego. Zob. <http://www.belstat.gov.by/>

– wykazujący od kilku lat bezprecedensową w białoruskich realiach dynamikę wzrostu – sektor IT, którego eksport w ub.r. w porównaniu z 2017 rokiem wzrósł aż o 1/3 do 1,5 mld USD, a jego udział w PKB stanowi obecnie 5,5%⁸.

Redukcja rosyjskich subsydiów

W kontekście narastających latami strukturalnych problemów niewydolnego białoruskiego modelu gospodarczego głównym zagrożeniem dla stabilności białoruskiej gospodarki w 2018 roku stała się postępująca redukcja rosyjskich subsydiów. Władze rosyjskie, chcąc zmusić Alaksandra Łukaszenkę do pełnej lojalności, sięgnęły po stosowaną już wielokrotnie strategię redukcji poziomu wsparcia dla Białorusi, nadal uzależnionej od preferencyjnych dostaw rosyjskich surowców energetycznych, kredytów oraz dostępu do chłonnego rosyjskiego rynku zbytu. W październiku 2018 roku Moskwa zawiesiła do końca 2019 roku eksport większości produktów naftowych na rynek białoruski, chcąc w ten sposób zakończyć trwającą od lat zakrojony na szeroką skalę (w 2017 roku importowano 3,2 mln ton paliw) proceder zyskowego dla białoruskiej branży paliwowej reeksportu rosyjskich produktów ropopochodnych lub też sprzedawania ich za niższą cenę na rynku krajowym. Potencjalne straty Białorusi z tytułu zawieszenia eksportu szacuje się na ok. 1 mld USD⁹.

W grudniu ub.r. władze Rosji znacząco zwiększyły presję, wysuwając wobec władz Białorusi żądanie wznowienia zawieszonoego od kilkunastu lat procesu integracji rosyjsko-białoruskiej w ramach Państwa Związkowego.

Od decyzji w tej kwestii Kreml uzależnia dalsze wsparcie dla Mińska, w tym kluczową obecnie wypłatę rekompensaty za straty wynikające z wprowadzanej w Rosji reformy opodatkowania sektora petrochemicznego (tzw. manewru podatkowego). Zaplanowane na lata 2019–2024 zmiany w rosyjskiej polityce fiskalnej całkowicie pozbawią Białoruś dotychczasowych preferencji cenowych przy zakupie ropy. W rezultacie białoruskie straty w 2019 roku wyniosą niemal 400 mln USD¹⁰, a w 2024 roku wzrosną do 2 mld USD (niemal 4% PKB Białorusi). Łączny koszt w ciągu najbliższych pięciu lat Mińsk szacuje na 10–11 mld USD.

Głównym zagrożeniem dla stabilności białoruskiej gospodarki stała się postępująca redukcja rosyjskich subsydiów.

Poważnym obciążeniem dla białoruskiej gospodarki jest również niemal dwukrotnie wyższa w porównaniu z taryfami rosyjskimi cena gazu (w br. 127 USD za 1 tys. m³), co znacząco pogłębia deficyt handlowy z Rosją i jednocześnie osłabia konkurencyjność białoruskich towarów na rynku rosyjskim¹¹. Mimo podejmowanych prób dywersyfikacji dostaw gazu brak jest obecnie realnej, równie opłacalnej alternatywy dla surowców rosyjskich. Ponadto Rosja wciąż jest dla Białorusi głównym rynkiem zbytu i w 2018 roku przypadło na nią 38% eksportu¹²,

⁸ Na podstawie tak dużej dynamiki tego sektora władze białoruskie zakładają, że w latach 2022–2023 jego udział w PKB osiągnie 10%. Zob. С. Юшкевич, Крутой: Доля IT-сектора в Беларуси может составить 10% от ВВП, 20.02.2019, <http://www.belmarket.by/krutoy-dolya-it-sektora-v-belarusi-mozhet-sostavit-10-ot-vvp>

⁹ Д. Иванович, Минус нефтепродукты. Россия опять снижает уровень финансовой поддержки Беларуси, 20.10.2018, <https://naviny.by/article/20181020/1540023559-minus-nefteprodukty-rossiya-opyat-snizhaet-uroven-finansovoy-podderzhki>

¹⁰ Sytuację białoruskiego sektora naftowego dodatkowo komplikuje fakt, iż wkracza on w trudny okres redukcji rosyjskich preferencji z deficytem, który w skali roku 2018 wyniósł ponad 350 mln USD. Do złej kondycji petrochemii przyczyniły się wysokie koszty modernizacji, niska rentowność sprzedaży paliw na rynku krajowym oraz niekorzystne różnice kursowe. Zob. Д. Иванович, Как сделать целую отрасль глубоко убыточной? Провести модернизацию, 23.02.2019, <https://naviny.by/article/20190222/1550852590-kak-sdelat-celuyu-otrasl-gluboko-ubytochnoy-provesti-modernizaciyu>

¹¹ K. Kłysiński, M. Menkiszak, J. Strzelecki, Rosyjska presja na Białoruś, „Analizy OSW”, 14.12.2018, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-12-14/rosyjska-presja-na-bialorus>

¹² Dane Ambasady RB w Federacji Rosyjskiej. Zob. <http://www.embassybel.ru/trade-relations/>

a w przypadku takich branż jak rolno-spożywcza – aż 80%. Jednocześnie znacząco wzrasta zależność finansowa Białorusi od rosyjskich kredytów. W strukturze tegorocznych spłat białoruskiego długu zagranicznego zobowiązania wobec rosyjskich wierzycieli stanowią aż 65%, przy czym utrwaliła się już tendencja do refinansowania wcześniejszych pożyczek rosyjskich następnymi, bez znaczącej dywersyfikacji finansowania¹³.

Ostrzeżenia MFW

Na kluczowe znaczenie rosyjskich subsydiów dla funkcjonowania białoruskiej gospodarki zwracają uwagę eksperci Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Zgodnie z ich wyliczeniami istnieje ścisły związek pomiędzy wzrostem ekonomicznym na Białorusi a skalą wsparcia ze strony Rosji. Zredukowanie w ostatnich latach poziomu subsydiów z 17% PKB w 2013 roku do obecnych 10% pociągnęło za sobą spowolnienie gospodarcze¹⁴. Co więcej, brak jakichkolwiek rekompensat dla Białorusi z tytułu tzw. manewru podatkowego w branży naftowej doprowadzi w 2023 roku do wzrostu białoruskiego zadłużenia z obecnych 55% PKB do niebezpiecznego dla stabilności finansowej państwa poziomu 70%¹⁵. Jednocześnie

¹³ В 2019 году Беларуси надо выплатить Москве 65% внешнего госдолга, 17.01.2017, <https://news.tut.by/economics/623023.html>; Белоруссия попросила у России кредит на покрытие долга в 600\$ млн, 27.02.2019, https://www.rbc.ru/politics/27/02/2019/5c765f4d9a79473dc1a7fe90?utm_source=yxnews&utm_medium=desktop

¹⁴ Т. Маненок, KEF-2018: Беларусь должна взять курс не только на модернизацию, но и на приватизацию, 15.11.2018, <http://www.belrynok.by/2018/11/15/kef-2018-belarus-dolzha-vzyat-kurs-ne-tolko-na-modernizatsiyu-no-i-na-privatizatsiyu/>

¹⁵ Należy zwrócić uwagę na poważne różnice w metodologii obliczeń stosowanych przez MFW i władze białoruskie. Według białoruskiego Ministerstwa Finansów stosunek całkowitego zadłużenia do PKB wynosi obecnie 35%. Zob. Д. Заяц, Беларусь придется слезть с российской финансовой иглы, 21.01.2019, <https://naviny.by/article/20190121/1548049215-belarusi-pri-detsya-slezt-s-rossiyskoy-finansovoy-igly>; Dane Ministerstwa Finansów RB, http://www.minfin.gov.by/ru/public_debt/condition/

ekspersi przestrzegają przed pułapką niskiego wzrostu. Zgodnie z ich wyliczeniami średni poziom wzrostu PKB Białorusi w latach 2018–2023 wyniesie 2,2%, czyli niżej od prognoz

Władze Białorusi stoją przed koniecznością natychmiastowego podjęcia transformacji gospodarczej, obejmującej również chroniony do tej pory sektor państwowych przedsiębiorstw.

dla innych państw regionu i znacząco poniżej potrzeb zapóźnionej pod wieloma względami białoruskiej gospodarki. Jak oszacowali białoruscy niezależni eksperci, Białoruś mogłaby osiągnąć w 2030 roku poziom życia Słowacji (liczony w PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej) tylko przy rokrocznym wzroście gospodarczym rządu 7–8%. Z przedstawionych wyżej ocen eksperckich jednoznacznie wynika, że władze Białorusi stoją przed koniecznością natychmiastowego podjęcia głębokiej transformacji gospodarczej, obejmującej również chroniony do tej pory sektor państwowych przedsiębiorstw przemysłowych.

Reformatorska misja premiera Rumasa?

18 sierpnia 2018 roku prezydent Alaksandr Łukaszenka dokonał głębokiej rekonstrukcji rządu, wymieniając premiera, czterech z pięciu wicepremierów oraz część ministrów, w tym wszystkich odpowiedzialnych za politykę ekonomiczną. Nowym szefem rządu został mianowany uchodzący za zwolennika reform ekonomista Siarhiej Rumas, pełniący wcześniej m.in. funkcję prezesa państwowego Banku Rozwoju. W kontekście narastającego już wówczas napięcia w stosunkach rosyjsko-białoruskich kluczowym zadaniem nowego premiera stawało się znalezienie nowych źródeł wzrostu ekonomicznego, alternatywnych wobec redukowa-

nych przez Rosję subsydiów¹⁶. Oznaczało to podjęcie bardziej ambitnych niż dotychczas reform gospodarczych. W zaprezentowanym w październiku ub.r. programie prac rządu do 2020 roku wśród najważniejszych zadań premier Rumas wymienił m.in. poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej, rozwój sektora IT, cyfryzację gospodarki oraz efektywne zarządzanie państwowymi zakładami¹⁷.

Obserwowane w ostatnich miesiącach niekorzystne dla Białorusi tendencje w stosunkach z Rosją wskazują, że Kreml wciąż ma kluczowy wpływ na kondycję białoruskiej gospodarki.

Podjęte w ciągu ostatnich kilku miesięcy kroki wskazują na utrwalenie – widocznego już w poprzednich latach – pozytywnego stosunku państwa do sektora małych i średnich przedsiębiorstw, rozpatrywanego obecnie jako jeden z głównych czynników wzrostu białoruskiej gospodarki. W związku z tym nowy rząd przyjął strategię rozwoju MŚP do 2030 roku, mającą na celu zwiększenie udziału biznesu w PKB Białorusi z obecnych 25% do 50%¹⁸. 1 stycznia 2019 roku wszedł w życie znowelizowany kodeks podatkowy, który choć nie zmniejsza znacząco obciążeń podatkowych, to wprowadza bardziej przyjazne rozwiązania dla biznesu¹⁹. Jednocześnie zapowiedziano zaniechanie w 2020 roku dyrektywnego

(tj. nieuzasadnionego rachunkiem ekonomicznym) kredytowania państwowych podmiotów gospodarczych. Padła również deklaracja usprawnienia zarządzania państwowymi zakładami, polegającego przede wszystkim na zmniejszeniu kontroli władz centralnych przy jednoczesnym zwiększeniu roli profesjonalnej kadry menedżerskiej. Pojawiły się też przesłanki wznowienia negocjacji z MFW w sprawie nowego kredytu stabilizacyjnego. W styczniu br. rząd powołał grupę roboczą ds. opracowania mapy drogowej reform gospodarczych, w ścisłej współpracy z Bankiem Światowym. Podobna grupa działała w 2015 roku, m.in. w związku z podejmowanymi wówczas staraniami Mińska o kredyt MFW w wysokości 3 mld USD²⁰.

Perspektywy reform gospodarczych

Obserwowane w ostatnich miesiącach niekorzystne dla Białorusi tendencje w stosunkach z Rosją wskazują wyraźnie, że Kreml wciąż ma kluczowy wpływ na kondycję białoruskiej gospodarki. Manipulując odpowiednio do swoich potrzeb zakresem subsydiów, władze Rosji próbują zmusić Mińsk do ustępstw, w tym realnej integracji obu państw. Pojawia się zatem poważne zagrożenie nie tylko dla stabilności gospodarczej, lecz także niepodległości Białorusi. W związku z tym realizacja strategii wzmocnienia ekonomicznej samodzielności, m.in. poprzez zwiększenie udziału w PKB firm prywatnych, w tym dynamicznego sektora IT, przy jednoczesnej redukcji znaczenia zależnego od wsparcia Rosji przemysłu ciężkiego jest słusznym działaniem. Jednak dokonanie gruntownej przebudowy gospodarki w warunkach białoruskiego autorytaryzmu jest bardzo utrudnione. Należy pamiętać, że zgłaszający projek-

¹⁶ Zob. W Konończuk, *Rekonstrukcja rządu na Białorusi*, „Analizy OSW”, 22.08.2018, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2018-08-22/rekonstrukcja-rzadu-na-bialorusi>

¹⁷ *Представление Программы деятельности Правительства на 2018-2020 годы*, <http://www.government.by/ru/content/83356>

¹⁸ А. Ярошевич, „Лед тронулся”. *Власти сделали выскокую ставку на частный бизнес*, 8.11.2018, <https://naviny.by/article/20181108/1541650507-led-tronulsya-vlasti-sdelali-vysokuyu-stavku-na-chastnyy-biznes>

¹⁹ *Налоговый кодекс Беларуси. Обзор изменений*, PwC Belarus, https://www.pwc.by/ru/publications/pdf/Alert%20Tax%20Code%202019_PwC%20Belarus_rus.pdf

²⁰ Д. Заяц, *Власти Беларуси начали подготовку к новым переговорам с МВФ*, 18.01.2019, <https://naviny.by/article/20190118/1547790055-vlasti-belarusi-nachali-podgotovku-k-novym-peregovoram-s-mvf>. Rozmowy z MFW zakończyły się fiaskiem w 2017 roku na skutek odrzucenia zaproponowanego władzom RB programu reform.

ty reform rynkowych rząd Siarhieja Rumasa może funkcjonować wyłącznie w granicach wyznaczanych przez Alaksandra Łukaszenkę. Niezbędne dla powodzenia ewentualnej transformacji zamknięcie nierentownych zakładów i restrukturyzacja (prywatyzacja) bardziej perspektywicznych podmiotów mogłyby zdestabilizować sytuację społeczną i pozbawić władze kontroli nad częścią społeczeństwa zatrudnioną w sektorze budżetowym. W kontekście zaplanowanych najpóźniej na III kwartał 2020 roku wyborów parlamentarnych i prezyden-

kich utrzymanie spokoju społecznego będzie miało szczególne znaczenie dla przetrwania systemu władzy Alaksandra Łukaszenki. Stąd też, niezależnie od składanych deklaracji, w perspektywie krótko- i średnioterminowej władze będą unikały radykalnych posunięć gospodarczych, stymulując jednocześnie stopniową i ostrożną przebudowę struktury gospodarczej Białorusi i poszukując oszczędności. Oznacza to, że Mińsk będzie zmuszony do poszukiwania porozumienia z Moskwą w celu utrzymania przynajmniej części rosyjskich subsydiów.

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Adam Eberhardt,
Wojciech Konończuk
REDAKCJA: Katarzyna Kazimierska
SKŁAD: Wojciech Mańkowski

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel.: +48 | 22 | 525 80 00,
fax: +48 | 22 | 525 80 40

**Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają
oficjalnego stanowiska władz RP**

Zapraszamy na naszą stronę: www.osw.waw.pl