

Na skraju kryzysu? Narastające problemy gospodarcze Białorusi

Kamil Kłysiński

Od początku tego roku nastąpiło wyraźne pogorszenie stanu białoruskich finansów. Drastyczny spadek rezerw walutowych oraz niedobory waluty zagranicznej na rynku w coraz większym stopniu zagrażają stabilności białoruskiej gospodarki. Na razie, w obawie przed wybuchem niezadowolenia społecznego, władze białoruskie starają się uniknąć dewaluacji rubla oraz strukturalnych reform gospodarczych. Dla Alaksandra Łukaszenki priorytetem wciąż jest utrzymanie pełnej kontroli wewnętrznej i stabilności autorytarnego systemu władzy. W związku z tym działania białoruskich władz prowadzą się do krótkoterminowych administracyjnych ograniczeń na rynku walutowym oraz pozyskiwania zewnętrznego wsparcia kredytowego. W sytuacji spadającej wiarygodności kredytowej Białorusi Mińsk może jedynie zabiegać o wsparcie finansowe Rosji, co stwarza dodatkowe możliwości dla Kremla, dążącego do przejęcia strategicznych białoruskich zakładów przemysłowych. Jednak obecne kłopoty białoruskiej gospodarki są na tyle poważne, że żaden kredyt nie uchroni władz tego kraju przed koniecznością dokonania poważnych reform gospodarczych.

Specyfika białoruskiego modelu gospodarczego

Gospodarka Białorusi opiera się na zachowanym jeszcze z czasów radzieckich, nakazowo-rozdziałczym modelu zarządzania. Polega on na zarządzaniu za pomocą centralnego planowania w sferze eksportu, importu, inwestycji, modernizacji produkcji itd. W rezultacie, na tle mniej lub bardziej rynkowych gospodarek państw sąsiednich, białoruska jest szczególnie mała elastyczna i efektywna, a jednocześnie ze względu na orientację znacznej części przemysłu na eksport – bardzo podatna na zmiany koniunktury na rynku światowym. Od lat podstawą funkcjonowania białoruskiego modelu gospodarczego były rosyjskie subwencje energetyczne oraz handlowe. Dzięki ulgowym cenom ropy i gazu Białoruś uzyskiwała znaczne dochody m.in. z eksportu produktów naftowych (głównie do UE i USA), co pozwalało na utrzymanie nierentownych działów gospodarki oraz finansowanie rozbudowanej sfery socjalnej. Ponadto preferencje w dostępie do rosyjskiego rynku zapewniały wielu białoruskim zakładom, w szczególności maszynowym i spożywczym, wysoki poziom eksportu towarów (mało konkurencyjnych na zachodnich rynkach zbytu). Tym samym stale rosła produkcja przemysłowa, co miało wpływ na wysoki wzrost gospodarczy, który w ostatniej dekadzie wynosił średnio 7–9%.

Przyczyny problemów gospodarczych Białorusi

Od 2007 roku Rosja, chcąc zmusić władze Białorusi do ustępstw (w tym m.in. do sprzedaży kluczowych zakładów petrochemicznych, maszynowych, metalurgicznych i spożywczych), stopniowo zmniejszała preferencje. Wzrost cen rosyjskiego gazu i ropy przyczynił się do znacznego zwiększenia kosztów funkcjonowania niezreformowanej i wysoce energochłonnej białoruskiej gospodarki oraz pogarszania się i tak już ujemnego bilansu handlowego. W ubiegłym roku deficyt handlowy (w wymianie towarowej) wyniósł 9,6 mld USD (w tym z głównym partnerem handlowym, Rosją – 8,3 mld USD). Jest to najwyższy poziom deficytu w historii niepodległej Białorusi. Przy czym łączna wartość obrotów handlowych wyniosła ok. 60 mld USD. Negatywne tendencje gospodarcze dobrze ilustruje kondycja białoruskiej petrochemii – jednego z głównych źródeł dochodów do budżetu (ok. 10% w poprzednich latach). W 2010 roku białoruskie rafinerie z trudem utrzymywały rentowność. Natomiast po wprowadzeniu na początku br. nowych, jeszcze mniej korzystnych warunków dostaw i przerobu rosyjskiej ropy naftowej przemysł petrochemiczny utracił dotychczasową rentowność i przynosi straty. Jednocześnie do pogorszenia kondycji białoruskiej gospodarki w znacznym stopniu przyczynił się, spowodowany kryzysem światowym, spadek popytu i cen na główne pozycje białoruskiego eksportu (produkty naftowe, nawozy sztuczne, produkty metalurgiczne) na rynkach zachodnich oraz pozaeuropejskich.

Wzrost cen rosyjskiego gazu i ropy przyczynił się do znacznego zwiększenia kosztów funkcjonowania niezreformowanej i wysoce energochłonnej białoruskiej gospodarki oraz pogarszania się i tak już ujemnego bilansu handlowego.

W rezultacie już pod koniec ubiegłego roku wzrosło zapotrzebowanie przedsiębiorców na walutę, co wynikało z rosnących kosztów obsługi ich zadłużenia zagranicznego oraz wyższych kosztów importu surowców i wyposażenia. Znacząco wzrósł również popyt na obce waluty ze strony spodziewających się dewaluacji rubla obywateli. Tym samym białoruski bank centralny, w celu utrzymania sztywnego kursu rubla,

był zmuszony do częstych interwencji walutowych na rynku. Dodatkowym obciążeniem dla finansów państwa były podwyżki płac w sferze budżetowej (ze średniej ok. 370 USD w połowie ub.r. do poziomu ok. 500 USD pod koniec ub.r.), dokonane przez władze przed grudniowymi wyborami prezydenckimi. W rezultacie poziom białoruskich zapasów złota i walut w 2010 roku stanowił jedynie 9,5% PKB i był to najniższy wynik wśród wszystkich krajów regionu (dla porównania w Rosji – 32%, na Ukrainie 25%).

Paradoksalnie, pomimo wymienionych procesów, Białoruś w ubiegłym roku utrzymała wysoki wzrost PKB, który wyniósł aż 7,6% (podobnie w pierwszych dwóch miesiącach br.). Tak zaskakująco dobry wynik jest w dużej mierze sztucznie zawyżony poprzez centralnie planowaną produkcję przemysłową, która jest realizowana niezależnie od bieżącego popytu na dany towar, w związku z czym znaczna część wyrobów białoruskich przedsiębiorstw (szczególnie w przemyśle lekkim i maszynowym) trafia do magazynów.

Pogorszenie stanu finansów państwa w 2011 roku

Od początku 2011 roku wyraźnie wzrosła dynamika negatywnych procesów w sferze finansów państwa. Tylko w okresie styczeń–luty rezerwy walutowe banku centralnego spadły o ok. 1 mld USD (20%) i 1 marca wynosiły jedynie ok. 4 mld USD, czyli znacznie poniżej równowartości 3-miesięcznego importu – sumy niezbędnej do utrzymania stabilności finansów (ocenianej na ok. 9 mld USD). Spadek ten nastąpił pomimo emisji w styczniu przez białoruskie władze euroobligacji na sumę 800 mln USD oraz często stosowanej praktyki

pożyczania przez bank centralny od banków komercyjnych zagranicznej waluty w zamian za ekwiwalent rublowy. W ciągu minionego roku wysokość uzyskanych w ten sposób środków wzrosła 50-krotnie – do 4 mld USD – i obecnie dług banku centralnego wobec innych banków przekroczył już poziom rezerw walutowych.

Jednocześnie znacząco wzrosło zadłużenie zewnętrzne Białorusi. Według oficjalnych danych 1 stycznia br. dług zagraniczny wyniósł ponad 28 mld USD (ok. 52% PKB), co w porównaniu z poziomem z początku 2010 roku oznacza wzrost o niemal 30%. I choć zadłużenie zewnętrzne państwa wyniosło jedynie ok. 21%, to pozostały dług jest *de facto* generowany przez podmioty państwowe, należy go więc traktować kompleksowo. Przy tym w ciągu najbliższych pięciu lat Białoruś będzie musiała zwrócić wierzycielom aż 8 mld USD, a szczyt płatności przypadnie na lata 2013–2014. Dużym obciążeniem jest również sama obsługa długu zewnętrznego, która tylko w tym roku pochłonie 695 mln USD.

Znacząco wzrosło zadłużenie zewnętrzne Białorusi. Według oficjalnych danych 1 stycznia br. dług zagraniczny wyniósł ponad 28 mld USD (ok. 52% PKB). Przy tym w ciągu najbliższych pięciu lat Białoruś będzie musiała zwrócić wierzycielom aż 8 mld USD, a szczyt płatności przypadnie na lata 2013–2014.

Pogłębia się również deficyt bilansu handlowego. Według najnowszych danych w styczniu–lutym br. ujemny bilans wyniósł 1,96 mld USD, podczas gdy w analogicznym okresie roku ubiegłego było to jedynie 468 mln USD. Niepokojący jest również wzrost inflacji. W pierwszych dwóch miesiącach br. wzrosła o 4,2%, co stanowi aż połowę założonego na ten rok w budżecie wskaźnika. W tym okresie wzrost cen towarów na Białorusi okazał się wyższy niż np. na Litwie, Ukrainie i w Rosji.

Jednocześnie nadal spada zaufanie obywateli do rubla i wzrasta popyt na walutę. Obecnie nabycie waluty na Białorusi jest znacznie utrudnione, coraz częściej pojawiają się również informacje o kolejnych ograniczeniach, mających zahamować popyt ze strony osób fizycznych. Brak waluty zmusza również część białoruskich przedsiębiorstw do ograniczenia działalności. W reakcji na narastające problemy w białoruskiej gospodarce w marcu br. międzynarodowe agencje Moody's i Standard & Poor's obniżyły rating kredytowy Białorusi, co będzie miało negatywny wpływ na jej wiarygodność na międzynarodowych rynkach finansowych.

Działania władz na rzecz poprawy sytuacji

W związku z pogarszającym się stanem finansów państwa władze białoruskie zastosowały instrumenty typowe dla modelu nakazowo-rozdzielczego. Od stycznia wprowadzono szereg ograniczeń dotyczących zakupu walut przez podmioty gospodarcze, które w największym stopniu wywierały presję popytu na rynku walutowym. Przyjęto m.in. zakaz nabywania

Działania władz są prowadzone w sposób chaotyczny i niekonsekwentny. Nowe rozwiązania są po kilku dniach zastępowane innymi administracyjnymi regulacjami, co dodatkowo komplikuje sytuację na rynku finansowym.

waluty na rynku przez importerów przy transakcjach przekraczających wartość 50 tys. euro. Wprowadzono również obowiązki zgłaszania przez osoby prawne zapotrzebowania na zakup waluty na krajowej giełdzie walutowej z 30-dniowym wyprzedzeniem. Celem tych działań było ograniczenie odpływu waluty z rynku wewnętrznego, głównie poprzez ograniczenie

importu, co jednocześnie powinno zmniejszyć ujemne saldo handlu zagranicznego.

Działania władz są prowadzone w sposób chaotyczny i niekonsekwentny. Nowe rozwiązania są po kilku dniach zastępowane innymi administracyjnymi regulacjami, co dodatkowo

komplikuje sytuację na rynku finansowym. W ostatnich tygodniach białoruski rząd starał się uspokoić nastroje społeczne, przekonując, iż sytuacja jest pod kontrolą. Jednocześnie 28 marca bank centralny zgodził się na zwiększenie do 10% korytarza wahań kursów na rynku międzybankowym, co można uznać za wstępną przesłankę pośredniej akceptacji stopniowej dewaluacji. Ponadto w celu ustabilizowania sytuacji 31 marca bank centralny podjął decyzję o zawieszeniu na miesiąc nowych regulacji na rynku walutowym. Obecnie władze białoruskie liczą przede wszystkim na uzyskanie w najbliższych miesiącach rosyjskiego kredytu w wysokości 1 mld USD oraz ok. 2 mld USD kredytu z Funduszu Antykryzysowego Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej. Środki te mają być przeznaczone na uzupełnienie topniejących rezerw walutowych.

Wydaje się jednak, że pod presją narastających problemów władze białoruskie zaczynają stopniowo zdawać sobie sprawę z powagi sytuacji. W ostatnich dniach wicepremier Siarhiej Rumas zapowiedział zaostrzenie dyscypliny budżetowej.

Jednocześnie władze, mimo zgłaszanych w ostatnich kilku miesiącach sugestii ekspertów Międzynarodowego Funduszu Walutowego, unikały radykalnych działań, m.in. w sferze redukcji wydatków budżetowych. Reżim białoruski obawiał się, iż zdecydowane decyzje gospodarcze mogą wzbudzić niezadowolenie społeczne i tym samym zagrozić stabilności systemu.

Wydaje się jednak, że pod presją narastających problemów władze białoruskie zaczynają stopniowo zdawać sobie sprawę z powagi sytuacji. 31 marca wicepremier Siarhiej Rumas zapowiedział zaostrzenie dyscypliny budżetowej, w tym również znaczące ograniczenie finansowania państwowych programów inwestycyjnych. Jednocześnie Mińsk zobowiązał się w najbliższym czasie przekazać Moskwie plan reform makroekonomicznych, od których strona rosyjska uzależnia decyzję w sprawie kredytów.

Polityczne i ekonomiczne konsekwencje narastających problemów gospodarczych

Pogarszająca się sytuacja białoruskiej gospodarki pociągnie za sobą daleko idące konsekwencje polityczne i ekonomiczne. Wprowadzone przez władze ograniczenia na rynku finansowym doprowadziły do powstawania kilku różnych kursów walutowych i obecnie różnica pomiędzy oficjalnym kursem a funkcjonującymi na rynku dochodzi już do 25–30%. W związku z tym można mówić o stopniowej dewaluacji rubla, następującej wbrew za-

Pozbawiony w znacznym stopniu rosyjskiego wsparcia, nierentowny, energochłonny i infrastrukturalnie przestarzały białoruski model gospodarczy nie jest już w stanie funkcjonować bez gruntownych reform.

pewnieniom banku centralnego. I choć sam fakt postępującej dewaluacji może z czasem pozytywnie wpłynąć na stan finansów, to proces ten dokonuje się poza kontrolą banku centralnego, co stawia pod znakiem zapytania efektywność polityki białoruskich władz. Coraz większym problemem staje się również zadłużenie zewnętrzne. Choć na razie wysokość za-

dłużenia nie jest krytyczna, to już dynamika jego wzrostu może być zagrożeniem, tym bardziej że pozyskane z pożyczek środki nie są przeznaczone na sfinansowanie reform, a jedynie podtrzymanie obecnego nieefektywnego modelu. Dodatkowo sytuację pogarsza niekorzystna struktura długu – większość spłat przypadnie na okres najbliższych 3 lat. W konsekwencji Białoruś popadła w spiralę zadłużenia i tym samym jest zmuszona zaciągać kolejne pożyczki w celu spłaty poprzednio zaciągniętych.

Pogłębiające się problemy gospodarcze nie są chwilowym zjawiskiem – jak argumentują władze Białorusi – czy też efektem dekonjunkury. Obecna sytuacja wynika ze specyfiki polityki Alaksandra Łukaszenki, dla którego priorytetem jest zachowanie i wzmocnienie absolutnej kontroli nad wszystkimi najważniejszymi sferami życia politycznego i gospodarczego, w związku z czym wszystkie inne kwestie, w tym również walka z kryzysem gospodarczym, są całkowicie podporządkowane celom politycznym białoruskiego prezydenta. Białoruskie władze w obawie przed destabilizacją społeczną podtrzymywały postradziecki system gospodarczy, co było przez lata możliwe dzięki rosyjskim subsydiom energetycznym i handlowym.

Obecnie, pozbawiony w znacznym stopniu rosyjskiego wsparcia, nierentowny, energochłonny i infrastrukturalnie przestarzały białoruski model gospodarczy nie jest już w stanie funkcjonować bez gruntownych reform. Podejmowane przez władze działania administracyjne oraz dalsze zwiększanie zadłużenia zagranicznego są jedynie doraźnymi działaniami, mogącymi ustabilizować sytuację na kilka najbliższych miesięcy. Według szacunków białoruskich ekonomistów, do podtrzymania kursu rubla władze potrzebują ok. 1 mld USD miesięcznie, co oznacza, iż do końca br. Białoruś będzie potrzebowała dodatkowych 6–7 mld USD.

Obecnie Mińsk może ubiegać się jedynie o pożyczki rosyjskie, co prawdopodobnie będzie wykorzystane przez Kreml do wynegocjowania korzystniejszych warunków działalności rosyjskich inwestorów na Białorusi oraz do przejęcia przynajmniej części strategicznych aktywów w białoruskiej gospodarce.

Jednocześnie obniżony rating kredytowy Białorusi znacząco utrudnia kolejną emisję euroobligacji. Z drugiej strony ochłodzenie w relacjach z Zachodem po sfalszowanych grudniowych wyborach prezydenckich i następujących po tym represjach wobec opozycji uniemożliwia obecnie pozyskanie wsparcia od Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz innych międzynarodowych instytucji finansowych. Wobec tego Mińsk może ubiegać się jedynie o pożyczki rosyjskie, co prawdopodobnie będzie wykorzystane przez Kreml do wy-

negocjowania korzystniejszych warunków działalności rosyjskich inwestorów na Białorusi oraz do przejęcia przynajmniej części strategicznych aktywów w białoruskiej gospodarce. 15 marca rosyjski wicepremier i minister finansów Aleksiej Kudrin oświadczył, iż strona rosyjska może pomyślnie rozpatrzyć prośbę Mińska o udzielenie dwóch kredytów o łącznej wartości 3 mld USD pod warunkiem przedstawienia planu reform strukturalnych, opartego na wcześniejszych postulatach MFW. Nie można wykluczyć, iż w tym pakiecie reform znajdzie się również kwestia prywatyzacji np. mińskich zakładów samochodowych MAZ, o przejęcie których zabiega obecnie rosyjski koncern KAMAZ. Oznacza to, że nawet władze rosyjskie nie są gotowe dalej wspierać białoruskiej gospodarki bez przynajmniej częściowego uzdrowienia sytuacji gospodarczej – tak aby Białoruś mogła wywiązywać się z zobowiązań kredytowych i handlowych wobec Rosji.

Prognoza

Pozbawiony innych możliwości pozyskania finansowania, Mińsk na razie będzie najprawdopodobniej ulegał naciskom Moskwy. Na początku kwietnia władze białoruskie przedstawiły stronie rosyjskiej plan działań stabilizujących gospodarkę.

Jednak w dalszej perspektywie Alaksandr Łukaszenka będzie musiał wybrać pomiędzy rosyjskim wsparciem za cenę dalszego zwiększenia zależności od Moskwy lub też próbą powrotu do dialogu i współpracy z Zachodem kosztem rezygnacji z polityki represji wobec opozycji. W związku z tym nie można wykluczyć, iż w ciągu najbliższych miesięcy reżim

podejście działania na rzecz poprawy relacji z UE i USA i w tym celu będzie rozgrywać problem więźniów politycznych. Wstępnie może o tym świadczyć złagodzenie oskarżenia wobec części opozycjonistów zatrzymanych po demonstracji powyborczej 19 grudnia 2010 roku, oczekujących na procesy.

Niezależnie jednak od tej strategicznej decyzji bardziej radykalne niż dotychczas działania ekonomiczne (a w pierwszej kolejności dewaluacja rubla) wydają się nieuchronne, w przeciwnym wypadku w najbliższej perspektywie może dojść do załamania białoruskiej gospodarki. Oczekują tego głównie realni oraz potencjalni kredytodawcy, czyli Rosja i Zachód. Wszystko wskazuje na to, iż narastające problemy gospodarcze są już na tyle poważne, że zmuszą Mińsk do (przynajmniej częściowych) zmian w dotychczasowej polityce ekonomicznej, wewnętrznej oraz zagranicznej.



Ośrodek Studiów Wschodnich

im. Marka Karpia

ul. Koszykowa 6A, 00-564 Warszawa

e-mail: info@osw.waw.pl

Ośrodek Studiów Wschodnich imienia Marka Karpia monitoruje oraz analizuje polityczną, ekonomiczną i społeczną sytuację w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, na Bałkanach oraz na Kaukazie i w Azji Centralnej.

Głównymi tematami badawczymi OSW są: sytuacja wewnętrzna i stabilność krajów obszaru zainteresowań OSW, system władzy, relacje pomiędzy poszczególnymi ośrodkami politycznymi, polityka zagraniczna, problematyka związana z rozszerzeniem NATO i UE, aspiracje integracyjne państw obszaru ze strukturami zachodnimi oraz bezpieczeństwo energetyczne.

Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają oficjalnego stanowiska władz RP

© Copyright by OSW

Redakcja merytoryczna:

Adam Eberhardt

Redakcja: Anna Łabuszewska,
Katarzyna Kazimierska

Skład: Wojciech Mańkowski