



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 117 (725) • 9 września 2010 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),

Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Łukasz Kulesa,

Marek Madej, Beata Wojna, Ernest Wyciszkievicz

Perspektywy prywatyzacji na Białorusi

Anna Maria Dyner

Na Białorusi 25 sierpnia br. rozpoczęła działalność Agencja Inwestycji i Prywatyzacji. W obliczu pogarszającego się stanu białoruskiej gospodarki jej utworzenie jest sygnałem, że władze w Mińsku chcą kontynuować współpracę z zachodnimi partnerami, takimi jak MFW i UE. W tej sytuacji obie organizacje powinny prowadzić konsekwentną politykę warunkowości, tak aby wymusić działania faktycznie liberalizujące białorską gospodarkę. Zmiany gospodarcze zainicjowane w ten sposób na Białorusi mogłyby przyczynić się do uruchomienia procesu zmian politycznych w tym państwie.

Problemy białoruskiej gospodarki. Choć wedle oficjalnych danych PKB Białorusi w okresie od stycznia do lipca br. zwiększył się o 7%, państwo to boryka się z poważnymi problemami związanymi ze stanem finansów.

Od początku 2010 r. rezerwy walutowe Białorusi zmalały o 5,7% i 1 sierpnia br. wynosiły 5,3 mld dol. Powodem tego spadku były podwyżki cen surowców energetycznych – opłat za nie dokonuje się w dolarach – oraz zabiegi banku centralnego o utrzymanie kursu białoruskiego rubla (BYR) na stabilnym poziomie. Zmniejszania się rezerw nie zahamowała ani ostatnia transza kredytu Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW) w wysokości 670 mln dol., ani sprzedaż Gazpromowi 12,5% akcji Biełtransgazu o wartości 625 mln dol. Białoruś nadal nie osiągnęła bezpiecznego poziomu rezerw, który według metodologii MFW powinien wynosić 9 mld dol., co stanowi wartość białoruskiego eksportu z ostatnich trzech miesięcy. Aby powstrzymać dalszy spadek rezerw walutowych, władze Białorusi w lipcu i sierpniu br. zdecydowały się na emisję dwóch pakietów pięcioletnich euroobligacji o łącznej wartości 1 mld dol. Oprocentowano je w skali 8,75% rocznie (dla porównania Rosja oprocentowała je na 3,74%, a Ukraina na 6-7%). Ich emisja świadczy o próbie pozyskania przez Białoruś zagranicznego finansowania bez konieczności przeprowadzenia reform gospodarczych wymaganych przez międzynarodowe instytucje finansowe, takie jak MFW.

Stabilności gospodarczej Białorusi zagraża również pogłębiający się deficyt budżetowy. W pierwszym półroczu 2010 r. wyniósł on 2,2 biliona białoruskich rubli (734 mln dol.), co stanowi 3,2% białoruskiego PKB. O skali problemu może świadczyć fakt, że rok 2009 Białoruś zamknęła z niewielką nadwyżką budżetową w wysokości 492,5 mld BYR. Problemy budżetowe powstały m.in. wskutek spadku rentowności sektora naftowego wywołanego wzrostem cen rosyjskiej ropy i znaczącą podwyżką ceł – zwłaszcza w porównaniu z 2009 r., kiedy Białoruś płaciła 35,6% rosyjskiego cła eksportowego na ropę naftową. Niekorzystne warunki zakupu spowodowały spadek ilości kupowanej i przerabianej ropy – od początku roku import zmniejszył się o 39,8%. Wzrost ceny przerabianego surowca spowodował również podwyższenie cen eksportowanych na Zachód produktów naftowych. Władze, aby utrzymać konkurencyjność na zachodnich rynkach, zniosły na nie cło eksportowe.

Przebieg procesów prywatyzacyjnych. Jednym ze sposobów poprawy stanu finansów Białorusi jest przyciągnięcie zagranicznych inwestorów. Działanie Agencji Prywatyzacji i Inwestycji winno się do tego przyczynić. Do powołania tej instytucji, która ma odpowiadać za prywatyzację przeprowadzaną zgodnie z wymogami MFW, Białoruś zobowiązała się jeszcze w 2009 r. Przedsiębiorstwa miały być wystawiane na sprzedaż w otwartych konkursach o jasnych regułach uczestnictwa. Skorzystaliby na tym nie tylko inwestorzy zachodni, ale również rosyjscy, którym dotychczas utrudniano lub wręcz uniemożliwiano zakup białoruskich przedsiębiorstw.

Pierwszym sprawdzianem funkcjonowania Agencji miała być prywatyzacja pięciu uzgodnionych z MFW przedsiębiorstw, do których sprzedaży władze zobowiązały się jeszcze w lipcu 2009 r. Rozpoczęcie konkursów na ich sprzedaż zaplanowano na 18 sierpnia br., a dalszy przebieg prywatyzacji miała nadzorować nowopowstała Agencja. Do rozpoczęcia procedur prywatyzacyjnych jednak nie doszło, a termin rozpoczęcia konkursów przesunięto na wrzesień-październik br. Rząd zwleka również ze sprzedażą mniejszościowych pakietów akcji kilku kluczowych przedsiębiorstw, m.in. dwóch firm obsługujących na terytorium Białorusi rurociąg Przyjaźń oraz Białoruskiej Kompanii Potasowej, pomimo że 25 czerwca br. prezydent Łukaszenka podpisał dekret pozwalający na przekształcenie ich w spółki skarbu państwa i wycofał je z listy zakładów niepodlegających prywatyzacji. Sprzedaż pakietów akcji tych przedsiębiorstw nie była wprawdzie objęta ramami współpracy z MFW, niemniej mogłaby znacząco poprawić stan rezerw walutowych kraju. Jak dotąd zatem białoruskie władze nie rozpoczęły prywatyzacji jakiegokolwiek przedsiębiorstwa wedle zachodnich przejrzystych standardów.

Wymienione powyżej działania (lub ich brak) stoją w sprzeczności z deklaracjami o konieczności przyciągania zagranicznych inwestycji. Powodem opóźniania procesu prywatyzacji jest przede wszystkim niepokój, że białoruskie przedsiębiorstwa zostaną wykupione przez kapitał rosyjski, co jeszcze bardziej uzależniłoby Białoruś od Rosji. Białoruskie władze obawiają się także, że prywatyzacja spowoduje wzrost bezrobocia, a tym samym niezadowolenia społecznego, gdyż prywatni właściciele będą ograniczać obecne w zakładach państwowych przerosty zatrudnienia. Równocześnie w wyniku prywatyzacji administracja centralna utraciłaby możliwość wpływu na obsadę stanowisk w przedsiębiorstwach, a tym samym zmniejszyłoby się jej oddziaływanie na lokalną nomenklaturę.

Wnioski i rekomendacje. Powstanie Agencji Inwestycji i Prywatyzacji nie zmieniło dotychczasowych zasad prywatyzacji na Białorusi. Jej powołanie, zgodne z postulatami MFW, jest jednak wyraźnym sygnałem, że władzom w Mińsku zależy na kontynuowaniu współpracy z tą instytucją. Można się spodziewać, że zwrócą się one do MFW o udzielenie kolejnego kredytu *stand-by* przeznaczonego przede wszystkim na poprawę płynności finansowej państwa, zwłaszcza że koszt obsługi takiej pożyczki będzie znacząco niższy niż emisja kolejnych pakietów euroobligacji.

Opóźnianie procesów prywatyzacji odbija się niekorzystnie na białoruskiej gospodarce, która potrzebuje szybkiego zwiększenia efektywności. Zamyka bowiem kraj na zachodnich – w tym również polskich – inwestorów, którzy ze względu na brak pewności inwestycji nie są skłonni do zakładania działalności gospodarczej na Białorusi. Pogarszający się stan budżetu oraz malejące rezerwy walutowe mogą zmusić białoruskie władze nie tylko do dalszego poszukiwania zagranicznych źródeł finansowania, ale także do podjęcia bliższej współpracy z zachodnimi partnerami – jedynymi faktycznie zainteresowanymi liberalizacją białoruskiej gospodarki. Sytuacja ta rodzi szansę dla organizacji takich jak MFW, czy Unia Europejska. Prowadząc konsekwentną politykę warunkowości mogą one wymusić działania faktycznie liberalizujące białoruską gospodarkę. Dla UE będzie to także okazja do połączenia współpracy w sferach gospodarczej i politycznej.

W zamian za konkretną pomoc UE powinna w dalszym ciągu domagać się od władz w Mińsku kroków demokratyzujących życie społeczne na Białorusi i od postępów w tej dziedzinie uzależniać udzielanie pomocy finansowej oraz włączanie Białorusi do unijnych projektów. Warto przy tym podkreślić, że UE dysponuje szeregiem politycznych i gospodarczych instrumentów oddziaływania zarówno w ramach programów Partnerstwa Wschodniego (PW), jak i finansowania z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Są one tym bardziej cenne, że białoruskim władzom bardzo zależy na realizacji projektów takich jak współpraca energetyczna, transgraniczna, czy rozwój korytarzy transportowych, o których współfinansowanie państwo to ubiega się w ramach Partnerstwa Wschodniego. Jako współinicjator PW Polska powinna dbać o to, aby UE – domagając się demokratyzacji Białorusi – prowadziła równocześnie działania na rzecz liberalizacji gospodarki, gdyż mogą one przyczynić się do przyspieszenia procesu zmian w tym państwie. Są one także szansą na zwiększenie poziomu inwestycji zagranicznych – w tym również polskich – a także wzrost ich bezpieczeństwa. Równocześnie Polska powinna wspierać białoruskie projekty z zakresu rozwoju infrastruktury granicznej, czy współpracy energetycznej, które będą realizowane w ramach PW.

Momentem szczególnie korzystnym dla zwiększenia nacisków UE na liberalizację białoruskiej gospodarki może być okres po najbliższych wyborach prezydenckich, które odbędą się najpóźniej 6 lutego 2011 r. Białoruskie władze mogą być wówczas bardziej skłonne do przeprowadzenia reform gospodarczych.