

Europejski wybór dla Białorusi

KAMUNIKAT.ORG

Informacja o projekcie

Pomysł projektu „Europejski wybór dla Białorusi” powstał w momencie, gdy było już wiadomo, że nie można liczyć na liberalizację ekonomiczną, obiecaną w kampanii prezydenckiej 2001 roku przez Aleksandra Łukaszenkę. Mimo pewnej stabilizacji w gospodarce ciągle utrzymywały się negatywne tendencje: wzrost kosztów utrzymania, pauperyzacja znacznej części społeczeństwa, zwiększenie liczby nierentownych zakładów itd. Nastąpiło zaostrzenie polityki autorytarnego reżimu, a sondaże wykazywały spadek popularności prezydenta. Wszystko to skłaniało do podjęcia na nowo tematu reform.

Projekt zapoczątkowany latem 2002 roku nie narodził się w próżni. Byłby niemożliwy, gdyby nie istniejące na Białorusi niezależne ośrodki analityczne, które w latach 2001–2002 opublikowały wiele poważnych prac. Jedną z nich, zatytułowaną *Integracja Białorusi i Rosji. Artykuły analityczne* (Mińsk 2002), dowodziła z jednej strony, że związek Białorusi i Rosji to instytucjonalna fikcja, a perspektywy zjednoczenia są iluzoryczne, z drugiej strony zaś, że Białoruś ma wszelkie szanse na zachowanie niepodległości, musi jednak przeprowadzić kompleksowe reformy gospodarki, systemu politycznego, oświaty i polityki socjalnej.

Projekt spotkał się z dużym zainteresowaniem wśród białoruskich ekonomistów, politologów, prawników, socjologów oraz specjalistów w dziedzinie oświaty i polityki socjalnej. Podczas pierwszego spotkania eksper-

tów (wrzesień 2002 roku) uzgodnione zostało wyjściowe stanowisko wobec demokratycznych przekształceń, niezbędnych dla przyszłości Białorusi. Zawartość merytoryczna publikacji prezentującej wyniki projektu konkretyzowała się podczas kolejnych spotkań w mniejszych zespołach, pracujących nad projektami reform w poszczególnych sferach życia na Białorusi.

Ważnym elementem pracy było zapewnienie „spojrzenia z zewnątrz”. Dlatego w spotkaniach brali udział specjaliści z Europy Środkowej, którzy nie tylko uzupełniali dyskusje o doświadczeniach swoich krajów, lecz także komentowali i oceniali krytycznie pomysły przedstawiane przez białoruskich uczestników.

Rezultatem projektu jest publikacja *Białoruś: Scenariusze reform* wydana w języku białoruskim, rosyjskim i angielskim w 2003 roku.

Do powstania książki przyczynili się:

- koordynator projektu: Agnieszka Komorowska;
- koordynatorzy projektu po stronie białoruskiej: Aleś Ancipenka i Waler Bułhakau;
- redaktorzy naukowci: Elżbieta Królikowska (Polska), Józef Płoskonka (Polska), Władysław Romanow (Ukraina), Ruta Vainiene (Litwa);
- zagraniczni eksperci: Galina Agapowa (Estonia), Dariusz Filar (Polska), Ełka Georgiewa-Nikołowa (Bułgaria), Ihor Koluszko (Ukraina), Martin Valentovič (Słowacja), Tomasz Żukowski (Polska);
- białoruscy specjaliści: Nina Antanowicz, Lawon Barszczeuski, Mikołaj Burdyka, Paweł Danejka, Hienadź Hermanowicz, Michaił Husakowski, Alena Karpiewicz, Andrusz Klikonou, Aleś Lachwiniec, Uładzimier Łukiewicz, Alaksandar Macias, Siarhiej Piacinkin, Uładzimier Roud, Galina Rusiecka, Sofia Sawieława, Alaksandar Sasnou, Waler Sidarczuk, Paweł Teraszkowicz, Andriej Wardamacki, Galina Wieramiejczyk, Mikołaj Zaprudzki, Barys Żalibo, Alaksandar Żuczku;
- sponsorzy: National Endowment for Democracy oraz Open Society Institute.

Eksperti białoruscy – autorzy tomu *Białoruś: Scenariusze reform*

Siarhiej Alfier prawnik, członek stowarzyszenia społecznego „Białoruskie Centrum Konstytucjonalizmu i Prawniczych Badań Porównawczych”

Zmicier Babicki ekonomista, pracownik Instytutu Prywatyzacji i Zarządzania, uczestnik programu stypendialnego Fundacji im. Stefana Batorego dla studentów z Białorusi

Wiktar Czarnau politolog, dyrektor Fundacji „Społeczeństwo Otwarte”

Waler Daszkiewicz niezależny analityk, ekonomista

Alaksandar Hatouski ekonomista, uczestnik programu stażowego Fundacji im. Stefana Batorego dla młodych pracowników naukowych z Białorusi

Andriej Jekadumau filozof, wykładowca filozofii i logiki Państwowego Uniwersytetu Białoruskiego

Uładzimir Kałupajeu ekonomista, uczestnik programu stażowego Fundacji im. Stefana Batorego dla młodych pracowników naukowych z Białorusi

Miraslau Kobasa prawnik, członek Fundacji im. Lwa Sapiehy

Światłana Krupnik socjolog oświaty, pracownik Akademii Kształcenia Podyplomowego

Andriej Lachowicz politolog, szef stowarzyszenia społecznego „Centrum Edukacji Politycznej”

Juraś Lichtarowicz politolog, członek Białoruskiego Towarzystwa im. Schumanna

Uładzimir Mackiewicz filozof, wykładowca Kolegium Białoruskiego

Piotra Natczyk politolog, członek stowarzyszenia społecznego „Centrum Edukacji Politycznej”

Alaksandar Pałońnikau pracownik Centrum Zagadnień Rozwoju Edukacji Państwowego Uniwersytetu Białoruskiego

Michaił Pastuchou specjalista nauk prawnych, szef Centrum Obrony Prawnej przy Stowarzyszeniu Dziennikarzy Białoruskich, były członek Sądu Konstytucyjnego

Michaś Pliska politolog, specjalista nauk prawnych, redaktor naczelny pisma „Społeczeństwo Otwarte”, wykładowca Instytutu Parlamentaryzmu i Przedsiębiorczości

Wital Silicki doktor politologii, ekonomista, były wykładowca prywatnego Europejskiego Humanistycznego Uniwersytetu w Mińsku, usunięty z uczelni z powodu głoszonych poglądów

Andriej Szabunia ekonomista, wykładowca Państwowego Białoruskiego Uniwersytetu Technicznego, uczestnik programu stażowego Fundacji im. Stefana Batorego dla młodych pracowników naukowych z Białorusi

Uładzimir Waletka ekonomista, wykładowca Państwowego Białoruskiego Uniwersytetu Technicznego, uczestnik programu stażowego Fundacji im. Stefana Batorego dla młodych pracowników naukowych z Białorusi

Aliaksandr Waszkiewicz były sędzia Trybunału Konstytucyjnego Białorusi

Maryna Zahorskaja dziennikarka „Białoruskiej Gazety Handlowej”

Michał Zaleski publicysta, wykładowca w katedrze międzynarodowych stosunków ekonomicznych Państwowego Uniwersytetu Białoruskiego

Andriej Zawadzki prawnik, członek Fundacji im. Lwa Sapiehy

Maksim Żbankou kulturoznawca, krytyk filmowy, wykładowca Kolegium Białoruskiego

Białoruś: Scenariusze reform **– omówienie tomu***

Wstęp

Konieczność zreformowania białoruskiego systemu politycznego, gospodarczego oraz opieki socjalnej coraz wyraźniej daje o sobie znać. Białoruskie społeczeństwo w coraz większym stopniu zdaje sobie z tego sprawę, o czym świadczy choćby spadek popularności prezydenta Aleksandra Łukaszenki. Czego można się spodziewać, jeśli demokratyczne reformy będą nadal blokowane? Największym zagrożeniem, jakie niesie ze sobą każdy system autorytarny, jest narastanie problemów społecznych i ekonomicznych, których ów system nie rozwiązuje. Społeczeństwo stopniowo traci kontrolę nad władzą, a państwo staje się własnością określonej grupy ludzi. Niska skuteczność aparatu administracyjnego i brak zinstytucjonalizowanych procedur decyzyjnych rodzą korupcję i nepotyzm. Utrzymywanie takiego systemu kosztuje podatników nieproporcjonalnie wiele w stosunku do osiąganego efektów. Stare, radzieckie długi nie zostały jeszcze spłacone, a rosną już nowe, „łukaszenkowskie”. Problemy te obciążają społeczeństwo, a za ich rozwiązanie następnym pokoleniom przyjdzie zapłacić cenę o wiele wyższą niż obecnie.

* Streszczenie przygotowane przez Bożenę Kuzawińską i Wojciecha Stanisławskiego.

Alternatywą dla tej perspektywy jest Unia Europejska. Członkostwo w UE oznacza wysoki standard życia, dobrą jakość towarów, rządy prawa, poczucie bezpieczeństwa, szansę na zagwarantowanie nietykalności ludzkiego życia i sprawiedliwość społeczną. Idea „europejskiej Białorusi” jest bardziej zrozumiała dla społeczeństwa białoruskiego niż hasła demokracji, praw człowieka czy wolności prasy, które dla prostego człowieka brzmią dość mgliście. Nie ma wątpliwości, że określone grupy społeczne są zainteresowane reformami, które przybliżyłyby Białoruś do UE, a takie zainteresowanie będzie rostało wraz z pogarszaniem się sytuacji społecznej i ekonomicznej kraju. Europejski wybór może stać się kompromisem w rozbieżnościach dotyczących reform demokratycznych. Stanowi on zrozumiałą alternatywę dla modelu łukaszenkowskiego i ma największe szanse na poparcie przez społeczeństwo białoruskie.

1. Reformy systemu politycznego

Reżim na Białorusi można określić jako reakcyjną, przywiązaną do radzieckiego stylu sprawowania władzy dyktaturę z silnymi tendencjami totalitarnymi. Integralną jej cechą ideową nie jest zwykła tęsknota za epoką, która odeszła, lecz świadome dążenie do powstrzymania za wszelką cenę rozwoju procesu demokratyzacji i odrodzenie w zmodyfikowanej formie zasadniczych elementów ustroju radzieckiego.

Formalnie Białoruś to klasyczny wzorzec demokracji konstytucyjnej typu prezydenckiego. W praktyce to superprezydencka republika, która przekształciła się w dyktaturę. Władza jest skoncentrowana w rękach prezydenta, pozycja pozostałych osób w hierarchii państwowej zależy od jego poparcia. Do minimum została ograniczona liczba czynników mających realny wpływ na prowadzoną politykę. Reżim ma, co prawda, pewne zewnętrzne cechy wybieralnej demokracji, ale uniemożliwia przeprowadzenie uczciwych wyborów, które mogłyby doprowadzić do zmiany władzy.

Obowiązująca obecnie konstytucja z 1996 roku w praktyce zapewnia prezydentowi nieograniczone kompetencje. Choć nie jest on formalnie szefem

rządu, ma realne uprawnienia premiera. Może też wydawać rozporządzenia i dekryty o mocy ustaw oraz anulować dowolne akty rządowe, spełnia więc funkcje ustawodawcze. Prezydent ma wyłączny wpływ na formowanie, działalność i rozwiązywanie parlamentu, a także nieograniczone pełnomocnictwa w kształtowaniu innych struktur państwowych, takich jak sąd konstytucyjny, komisja wyborcza itd. W dodatku skomplikowana i nieskuteczna procedura impeachmentu wyklucza możliwość odwołania prezydenta. Władza szefa państwa opiera się na pionie prezydenckim – administracjach obwodowych, rejonowych, miejskich i dzielnicowych. Wierzchołkiem tego pionu jest administracja prezydencka, pełniąca funkcję równoległego rządu.

Parlament to w praktyce organ dekoracyjny, mechanicznie zatwierdzający decyzje prezydenta. Rządu nie formuje premier, lecz prezydent, on też ustala kierunki polityki wewnętrznej i zagranicznej. Premier i rząd pełnią funkcję administracyjną, sprowadzającą się do realizacji i obsługi postanowień prezydenta. Organy samorządu lokalnego są podporządkowane władzy centralnej, przy czym podział administracyjny kraju jest tak przeprowadzony, aby zapewnić skuteczną sterowalność „z góry”. Partie polityczne zostały wypchnięte poza system polityczny i nie funkcjonują normalnie. Większościowy system wyborczy pozostaje obciążony tradycją radziecką. W ocenie Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie oraz Rady Europy ordynacja wyborcza nie zapewnia wolnych i demokratycznych wyborów. Sądownictwo, odziedziczone po ZSRR, nie jest ani niezależne, ani samodzielne, ani sprawiedliwe.

1.1. Wzorcowy model systemu politycznego

Nowy model systemu politycznego na Białorusi powinien bazować na ogólnie uznanych zasadach prawa europejskiego: dekoncentracji i decentralizacji władzy, parlamentarystyce, rozdzieleniu i zrównoważeniu władzy, niezawisłości systemu sądownictwa, rządach i poszanowaniu prawa oraz respektowaniu swobód obywatelskich.

Negatywne doświadczenia z systemem prezydenckim umocniły na Białorusi pozycję zwolenników zachodnioeuropejskiego modelu parlamentar-

nego. Jednak wady tego modelu – w sytuacji silnego zróżnicowania białoruskiego społeczeństwa w sferze wartości i poglądów politycznych oraz braku tradycji demokratycznych – będą prowadzić nieuchronnie do częstych kryzysów parlamentarnych. Większymi realistami są zwolennicy odrodzenia konstytucyjnych rządów prezydenckich według wzorca z 1994 roku; podkreślają oni, że tylko stabilna władza wykonawcza, niezależna od sporów parlamentarnych, zdolna jest przeprowadzić konieczne reformy. Problem w tym, że system ten bywa niebezpieczny w krajach o długiej tradycji władzy autorytarnej. W świecie coraz częściej stosowane są systemy mieszane, próbujące łączyć zalety obu modeli.

W wypadku Białorusi optymalnym wariantem wydaje się republika parlamentarno-prezydencka (taka jak we Francji, w Polsce i na Litwie), uwzględniająca doświadczenia europejskie. Taki system zakłada znaczne ograniczenie kompetencji prezydenta. Przy pełnym rozdziale władzy wykonawczej i reprezentacyjnej tę pierwszą sprawuje rząd, na którego czele stoi premier, natomiast drugą powierza się szefowi państwa. Prezydent jest jednak nie tylko symbolem jedności narodowej, lecz także pełni ważną funkcję arbitra w rozwiązywaniu sporów na scenie politycznej. Rząd stanowi centralny organ władzy politycznej i odpowiada przed parlamentem. Konieczny jest skutecznie działający system samorządu terytorialnego, niezależnego od władz centralnych.

Optymalnym modelem władzy ustawodawczej dla Białorusi byłby jednoizbowy parlament (proponowana nazwa *Sojm*), liczący 260 posłów. W okresie przejściowym w celu umocnienia pozycji partii politycznych i dla większej stabilności sceny politycznej należy wprowadzić mieszany, proporcjonalno-większościowy system wyborczy. System ten jednak powinien zapewnić reprezentowanie w parlamencie ogólnopaństwowych i regionalnych interesów przedstawicieli wszystkich większych partii politycznych i jak najszerszej grupy obywateli. Prezydent byłby wybierany w wyborach powszechnych i mógłby sprawować swe funkcje przez dwie pięcioletnie kadencje.

Sądy powinny stać się głównym gwarantem praw i swobód obywateli; w tym celu należy im zapewnić niezawisłość i samodzielność. Struktura są-

downictwa powinna obejmować trybunał konstytucyjny, sądy ogólnej jurysdykcji i sądy wyspecjalizowane, w tym gospodarcze i administracyjne. Milicję należy przekształcić w policję i przeprowadzić jej reformę. Komitet Bezpieczeństwa Państwowego (KGB), przekształcony w Służbę Bezpieczeństwa Narodowego (SNB), należy podporządkować stałej kontroli parlamentarnej.

1.2. Reforma konstytucyjna

Reformy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sędziowskiej należy realizować na płaszczyźnie konstytucyjnej. Ustawy zasadniczej z 1996 roku nie można uważać za prawomocną. Jediną podstawą przekształceń może być więc konstytucja z roku 1994. Od tego czasu zaszło jednak wiele zmian, należałoby więc na jej podstawie przygotować „małą konstytucję” na okres przejściowy.

Po opracowaniu projektu „małej konstytucji” należy przeprowadzić szeroką dyskusję na różnych szczeblach. Następnie główne partie polityczne powinny zwołać Zgromadzenie Konstytucyjne, do którego wesłiby przedstawiciele partii oraz organizacji społecznych. Zależnie od sytuacji politycznej Zgromadzenie Konstytucyjne obradowałoby albo na terytorium Białorusi, albo w jednym z sąsiednich krajów. W porządku obrad znalazłoby się uchwalenie „małej konstytucji” oraz rozpisanie wyborów prezydenckich, parlamentarnych i samorządowych. Wszystkie wybory mają być przeprowadzone pod kontrolą obserwatorów międzynarodowych i krajowych, by wykluczyć możliwość fałszerstw.

Na wniosek co najmniej dwóch trzecich głosów członków Zgromadzenia można utworzyć społeczną komisję do zbadania nadużyć władzy w czasach Łukaszenki oraz społeczny trybunał. Po ukształtowaniu prawomocnego systemu sędziowskiego materiały trybunału zostałyby przekazane sądom.

Zaprzysiężenie prezydenta i parlamentu kończyłoby działalność Zgromadzenia Konstytucyjnego. Następnym etapem powinno być przygotowanie na podstawie „małej konstytucji” nowej ustawy zasadniczej i zatwierdzenie jej po przeprowadzeniu referendum. Reformę należałoby uznać za

zakończoną po powołaniu przedstawicielskich organów władzy zgodnie z postanowieniami nowej konstytucji.

2. Reformy gospodarki

Od chwili rozpoczęcia przemian gospodarczych w regionie, to znaczy od początku lat dziewięćdziesiątych, Białoruś należy do outsiderów tego procesu. Częstkowe reformy zostały przerwane z chwilą dojścia do władzy Aleksandra Łukaszenki. Pod względem strukturalnym gospodarka białoruska pozostaje gospodarką typu radzieckiego (brak struktur rynkowych i wolnego rynku siły roboczej, odgórna regulacja cen). Pod względem instytucjonalnym zachowała podstawowe elementy systemu nakazowo-rozdzielczego, w tym przewagę własności państwowej i dominującą rolę państwa w rozdziale zasobów. Całość polityki władz, które stawiają sobie za cel ugruntowanie hegemonii sektora państwowego, określić można mianem „populizmu gospodarczego”, co wiąże się z ignorowaniem ryzyka inflacji i deficytu budżetowego.

Jest swego rodzaju fenomenem, iż brak przemian nie doprowadził do zapaści gospodarki białoruskiej. Mimo galopującej inflacji od 1996 roku obserwuje się m.in. wzrost produktu krajowego brutto. Pomimo wątpliwości, jakie nasuwa stosowana przez władze metodologia, rozwój gospodarczy pozostaje faktem. Dokonał się on jednak za sprawą ekspansjonistycznej polityki monetarnej i „finansowania za pomocą emisji”, prowadzącego do dewaluacji miejscowego pieniądza i zmniejszenia jego siły nabywczej. Wzrost gospodarczy został osiągnięty środkami politycznymi: chwilowy sukces wykorzystano nie do przeprowadzenia reform strukturalnych, lecz w celu utrwalenia dotychczasowego modelu.

Odsetek przedsiębiorstw nieprzynoszących dochodu wzrósł w 2003 roku do 48%; dochodowość pozostałych, osiągana dzięki uchylaniu się od inwestycji, jest na tak niskim poziomie, że nie sposób zmodernizować ich bez dotacji z zewnątrz. Zużycie zasobów trwałych sięga 80%. Wsparcie państwa dla nierentownych firm powoduje niewielkie zainteresowanie

zwiększaniem dochodowości. Obecna polityka inwestycyjna państwa jest wyraźnie populistyczna. Wiele środków trwoni się na ochronę rodzimych przedsiębiorców przed importem. Rośnie deficyt w handlu zagranicznym; natomiast doraźny wzrost eksportu Białoruś zawdzięcza prze-róbce i reeksportowi rosyjskiej ropy naftowej. Wysokość wydatków na paliwa ukazuje energochłonność i ekstensywność gospodarki kraju, a także perspektywę energetycznego uzależnienia od Rosji. Zauważalna jest również postępująca zapaść rolnictwa: jego dochodowość wynosi niewiele ponad 2%, państwo zaś ogranicza się do wprowadzania przepisów antyimportowych.

Do najważniejszych problemów w dziedzinie makroekonomii należy brak stabilizacji (najwyższa stopa inflacji wśród państw postkomunistycznych, wzrost cen ograniczany metodami administracyjnymi przez Ministerstwo Finansów). Władze stale ingerują w rynek pieniężny i walutowy, czemu służy m.in. przymusowa sprzedaż przez eksporterów części uzyskanych dewiz. Doszło do „dolaryzacji gospodarki”: dolar (USD) stał się równoległym z rublem (BYR) obiegowym środkiem płatniczym. Rzeczywisty deficyt budżetowy stale rośnie, równocześnie zaś rozbudowywane są programy opieki socjalnej i przyznawania ulg, których skuteczność, wobec objęcia nimi blisko 60% mieszkańców, pozostawia wiele do życzenia. Konsekwencją tej polityki stanowi również zawrotna wysokość podatków, stymulująca rozwój szarej strefy. Indywidualne inicjatywy gospodarcze są tłumione przez brak prawnych gwarancji ochrony własności, nieprzejrzystość prawa, dominację prezydenckich „ukazów” nad aktami ustawodawczymi i biurokratyzację gospodarki. Administracja nadal sprzeciwia się procesom prywatyzacyjnym.

2.1. Program reform

Podstawowym argumentem na rzecz reform jest dążenie do poprawy poziomu życia i stworzenie warunków pozwalających na wzrost dobrobytu obywateli. Zatrważająca jest również perspektywa utrzymania obecnego stanu, który może doprowadzić Białoruś do:

- trwałego zapóźnienia w porównaniu z rozwiniętymi krajami Zachodu i państwami ościennymi;
- ostatecznego rozpadu niewydolnego systemu opieki socjalnej, pochodzącego z epoki socjalizmu, w którego miejsce nie powstanie jednak – jak w większości państw przeżywających transformację – system gospodarki wolnorynkowej;
- powiększania się strefy ubóstwa, stopniowo przybierającego rozmiar ogólnonarodowej katastrofy.

Kilkudziesięcioletnie doświadczenia komunizmu stały się dla większości społeczeństwa przyczyną nieufności wobec wolnego rynku, a zarazem przywiązania do wartości egalitarnych i braku inicjatywy. W tej sytuacji niezbędne jest ustanowienie nie tylko nowych instytucji, lecz także „zaszczepienie” nowych wartości przede wszystkim dzięki wytwarzaniu mechanizmów stymulujących aktywność. Należy do nich reforma systemu sądownictwa (przywracająca zaufanie do prawa i stojących na jego straży instytucji) oraz administracji państwowej (gwarantująca bezstronność i praworządność urzędników). „Orientację prorynkową” powinny zaszczeplić również media i system kształcenia, przeciwdziałające w ten sposób rozpowszechnionej skłonności do wiązania własnego powodzenia z działaniami państwa.

Skuteczna reforma gospodarki wymaga jednoczesnego podjęcia wzajemnie powiązanych działań, zmierzających w kierunku:

- Liberalizacji stosunków gospodarczych, w tym: likwidacji scentralizowanego zarządzania gospodarką i jej deregulacji; uwolnienia cen i stopniowego zaprzestawiania udzielania dotacji państwowych wybranym dziedzinom gospodarki (np. transport); likwidacji monopoli państwowych; radykalnej obniżki cen; rozbudowy rynku nieruchomości, kapitału, informacji, reklamy i ubezpieczeń.
- Wspierania procesu prywatyzacji, w tym: denacjonalizacji własności państwowej, co miałyby prowadzić do powstania warstwy właścicieli prywatnych; przeciwstawiania się wymuszonemu przez władzę wykonawczą spowolnieniu procesu prywatyzacji; dopracowania ustawodawstwa regu-

lującego kwestie prywatyzacji; powołania odrębnej instytucji, nadzorującej prywatyzację dużych przedsiębiorstw, odpowiedzialnej przed parlamentem i wolnej od powiązań branżowych; likwidacji niekonkurencyjnych przedsiębiorstw; ustalenia nadrzędności ustawy o prywatyzacji nad ustawodawstwem niższego rzędu; instytucjonalizacji kategorii bankructwa; zagwarantowania pierwszeństwa prywatyzacji dzięki praktyce wykupu aktywów przedsiębiorstw; zniesienia ograniczeń w obrocie akcjami oraz instytucji „złotej akcji”; zagwarantowania równości praw inwestorów krajowych i zagranicznych; rozbudowania instytucji niezależnej wyceny prywatyzowanych przedsiębiorstw.

Środki uzyskane z prywatyzacji powinny być gromadzone na kontach funduszu prywatyzacyjnego, z którego finansowane będą programy socjalne, osłonowe i stabilizacyjne.

Częścią działań prywatyzacyjnych powinno być przeprowadzenie reformy ziemskiej, której podstawę stanowi przywrócenie prywatnej własności ziemi i możliwości swobodnego obrotu gruntami.

- Stabilizacji na poziomie makroekonomicznym, w tym: zakończenia reformy cen, sprowadzającej się do ich uwolnienia, co z kolei pozwoliłoby na redukcję wydatków państwa; przeprowadzenia reformy walutowej i stabilizacji polityki monetarnej poprzez wprowadzenie systemu currency board, tj. powiązania rubla białoruskiego z wybraną walutą zagraniczną (euro) i zagwarantowania nieingerencji państwa w tym zakresie; reformy systemu podatkowego i ograniczenia wydatków państwa.

Posunięcia te umożliwią w dalszej kolejności m.in. rozwój systemu kredytowego, co stanowi warunek udziału inwestorów krajowych w procesie prywatyzacji na większą niż dotąd skalę. Reforma podatkowa (w tym uproszczenie systemu podatkowego i zniesienie większości ulg przyznawanych arbitralnie przez władzę wykonawczą) oraz zagwarantowanie dodatkowych zysków z procesu prywatyzacji pozwoli na sfinansowanie programów ochronnych dla bezrobotnych, których odsetek w pierwszym roku reformy może wzrosnąć i objąć nawet około 20% populacji.

W dalszej kolejności konieczne jest obniżanie podatków przy utrzymaniu systemu progresji: z czasem podatek od dochodów powinien zostać obniżony do 10–15%, podatek VAT – do 16–18%.

Niezbędne dla powodzenia reform jest ograniczenie inflacji i przystąpienie kraju do Światowej Organizacji Handlu. Niezbędna jest również minimalizacja bezpośredniego finansowego wsparcia państwa udzielanego przedsiębiorstwom. Wszelka polityka wspierania gospodarki winna mieć zamiast dotychczasowego „ręcznego” charakter systemowy, sprowadzający się do stwarzania odpowiednich warunków funkcjonowania gospodarki.

Można przewidzieć, że do najpoważniejszych problemów w dziedzinie restrukturyzacji należeć będą kwestie instytucjonalne (słabość konkurencji i instytucji zaawansowanej gospodarki wolnorynkowej, rozbudowanego sektora bankowego, rynków kapitałowych), finansowe (ograniczony charakter zasobów i kredytów) i technologiczne (konieczność zainwestowania w modernizację technologii, pozwalających w najbardziej opłacalny sposób wykorzystać istniejące zasoby naturalne).

Do sektorów, gdzie przeprowadzić należy rozbudowane, całościowe reformy, zaliczyć należy zwłaszcza:

- Sektor finansowy. Celem jego reformy (dokonywanej jedynie łącznie z przemianami politycznymi) jest przede wszystkim zwiększenie wewnętrznych możliwości kredytowych. Aby to osiągnąć, konieczna jest jednak instytucjonalizacja własności prywatnej i zagwarantowanie niezależności banku centralnego. Następstwem tego może być przyciągnięcie na większą niż dotąd skalę oszczędności mieszkańców.

Następnie konieczny jest rozwój funduszy inwestycyjnych i emerytalnych. Jego warunek stanowi m.in. zniesienie ograniczeń na prowadzenie prywatnej działalności na rynku papierów wartościowych i likwidacja podatku od dochodu z obrotów papierami wartościowymi.

- Handel zagraniczny. Wraz z liberalizacją gospodarki Białoruś powinna zwiększyć swój eksport do krajów Unii Europejskiej; winien on wynosić co najmniej 60–65%. Niezbędnym warunkiem osiągnięcia takich wyników jest wstąpienie Mińska do Światowej Organizacji Handlu.

- Przemysł ciężki. Ze względu na rozmiary istniejących przedsiębiorstw i brak inwestorów krajowych zdolnych do udźwignięcia tak znacznych zobowiązań firmy te zapewne staną się własnością inwestorów zagranicznych – przy zagwarantowaniu udziałów skarbu państwa.

- Rolnictwo. Sowchozy i kołchozy spełniają dziś, oprócz gospodarczych, funkcje socjalne. Ich reforma musi zatem zakładać przekazanie tych powinności organom samorządu. Jednym z pierwszych posunięć winna być denacjonalizacja majątków kołchozowych oraz zalesienie najmniej dochodowych obszarów dotychczasowej uprawy roli. Większość obciążeń podatkowych należy zastąpić podatkiem od własności.

- Sektor energetyczny. Do roku 2010 Białoruś musi zmodernizować około 80% swych elektrowni. Konieczne może się zatem okazać zwiększenie importu energii.

2.2. Rynek pracy

Głównym zadaniem w reformie rynku pracy jest maksymalne ograniczenie oddziaływania państwa, zmierzającego do całościowej regulacji stosunków pracowniczych. W zamian należałoby zapewnić swobodę działania podmiotom czynnym na tym rynku. Wzrost wydajności systemu gospodarczego może bowiem nastąpić tylko wówczas, gdy pracownik i pracodawca uzyskają możliwość nieskrępowanego negocjowania warunków współpracy; ostatecznym wynikiem tych negocjacji winien być kontrakt.

Do najważniejszych zadań należy taka reforma polityki zatrudnienia, która by zagwarantowała:

- zatrudnienie osobom zdolnym do pracy i zainteresowanym jej uzyskaniem;
- możliwie racjonalną strukturę zatrudnienia;
- wolny wybór zawodu i miejsca pracy;
- zwiększenie inicjatywy pracowników i ich zdolności do samodzielnego poszukiwania zatrudnienia;
- stymulowanie indywidualnej przedsiębiorczości.

Jedną z najpilniejszych potrzeb jest przeprowadzenie zmian w ustawodawstwie pracy, w tym zwłaszcza uprawnienie instytucji kontraktu oraz elastycznych form zatrudnienia, uproszczenie procedur zawierania i rozwiązywania stosunku pracy oraz odstąpienie od wymogu przestrzegania w firmach prywatnych taryfikatora obowiązującego w sferze budżetowej. Równie istotne jest przyjęcie rozwiązań prawnych, które umożliwią rozwój małej i średniej przedsiębiorczości.

Całkowite zniesienie oddziaływania państwa na rynek pracy jest w obecnych warunkach niemożliwe. Należy jednak ograniczyć jego wpływ do współdziałania w redukowaniu negatywnych następstw bezrobocia oraz wspierania rozwiązań edukacyjnych, np. szkolenia zawodowego, przekwalifikowania itd. Należy zarazem mieć na względzie, by system zapomóg stymulował bezrobotnych do poszukiwania pracy. Konieczna jest również rezygnacja z wszelkich administracyjnych ograniczeń swobodnego przepływu siły roboczej (np. „rezerwowanie” miejsc pracy w danym ośrodku lub regionie jedynie dla zameldowanych tam osób).

Potrzebny jest również dialog trójstronny (pracodawcy, związki zawodowe, wyspecjalizowane agendy państwowe). Równocześnie należałoby uniknąć nadmiernego zwiększenia roli „porozumień trójstronnych”, które mogą stawać na przeszkodzie uelastycznianiu rynku pracy. Konieczne jest natomiast stanowcze propagowanie rzeczywistej równości mężczyzn i kobiet na rynku pracy.

Wskazane jest utrzymanie płacy minimalnej i ograniczenie wypłacania zasiłku dla bezrobotnych do sześciu miesięcy w roku.

3. Reforma polityki socjalnej

Białoruś odziedziczyła po ZSRR system opieki socjalnej, który powstał w oparciu o zasadę pełnego zatrudnienia; ciężar utrzymania owego systemu spoczywał na pracownikach i organach państwa. Z czasem system, na który nakładano coraz większe obciążenia, przerodził się w swoiste „rozdawnictwo” ulg i zapomóg, nie zawsze trafiających do osób rzeczywiście

potrzebujących. Idea „sprawiedliwości społecznej” zachowała jednak swą atrakcyjność i w pierwszych latach po odzyskaniu niepodległości jej utrzymanie stanowiło jeden z popularnych postulatów politycznych nawet w środowiskach liberalnych. Dążenie to obecne było też w większości proponowanych programów naprawczych, formułowanych po 1991 roku przez partie polityczne, niezależnych ekspertów i kandydatów na prezydenta.

3.1. Diagnoza systemu opieki socjalnej

Ochrona zdrowia

Na Białorusi odnotowuje się w ostatnich latach wzrost śmiertelności i liczby zachorowań oraz zauważalne skrócenie średniej długości życia. Problemem pozostaje też stan zdrowia mieszkańców terenów, które uległy w 1986 roku skażeniu radioaktywnemu w wyniku katastrofy czarnobylskiej.

Główną przyczyną pogorszenia sytuacji pozostaje niewydolność państwowego systemu opieki zdrowotnej. Państwo utrudnia lub uniemożliwia rozwój prywatnego lecznictwa, a jednocześnie bezpłatna de nomine opieka zdrowotna staje się de facto płatna: na obywateli przerzuca się coraz większą część kosztów leczenia. W 2002 roku władze zdecydowały o znaczącym ograniczeniu liczby zabiegów i usług, świadczonych nieodpłatnie przez państwową służbę zdrowia.

Świadczenie bezpłatnej opieki medycznej na dotychczasową skalę jest niemożliwe ze względu na brak odpowiednich środków finansowych zagwarantowanych w budżecie państwa. Równoległe z ograniczaniem świadczeń państwowych dochodzi (w znacznej mierze w ramach szarej strefy) do spontanicznego formowania się rynku świadczeń medycznych. Większość obywateli korzysta z usług państwowego sektora medycznego, ponosząc przy tym podwójne koszty: niezależnie bowiem od płacenia podatków, pacjenci zmuszeni są uiszczać opłaty za konkretne świadczenia. W istniejących warunkach ani państwo, ani sektor prywatny nie są w stanie zaferować obywatelom opieki zdrowotnej na odpowiednim poziomie. Monopol państwa nie doprowadzi do obniżenia cen, istnienie zaś dwóch równole-

głych sektorów usług stanowić będzie dodatkowe obciążenie dla najuboższych. Zaniechanie rozbudowy rynku ubezpieczeń zdrowotnych prowadzi do chaotycznego rozwoju szarej strefy świadczeń medycznych, niejednokrotnie dublujących ofertę państwowej służby zdrowia. Brak kompleksowej opieki spowoduje dalszy wzrost śmiertelności populacji.

Pomoc społeczna i system emerytalny

Białoruś stanowi ewenement pod względem zakresu udzielanej pomocy społecznej: objętych jest nią według różnych szacunków około 40–50% mieszkańców. Pomoc ta jest zarazem drastycznie rozdrobniona (wartość przeciętnej miesięcznej zapomogi nie przekracza 3 USD) i „rozmyta”: mieści się w niej zarówno system ulg (ok. 300 rodzajów ulg dla różnego rodzaju zawodów i kategorii społecznych), jak i emerytury, zapomogi oraz dotacje do towarów i usług. Ich realizacji dokonuje się kosztem najuboższych, których potrzeby nie są zaspokajane. Niewydolny i niestymulujący do poszukiwania pracy pozostaje również system pomocy ofiarom Czarnobyla.

W ramach systemu emerytalnego, opartego na zasadzie bieżącego podziału środków i odwołującego się do pojęcia „solidarności społecznej”, renty i emerytury otrzymuje 26% mieszkańców kraju. Mimo znacznego spłaszczenia wysokości emerytur, pochłaniają one blisko 8% produktu krajowego brutto; obciążają budżet przedsiębiorstw i dochody pracowników (łącznie w wysokości 36% sumy wynagrodzenia), co sprzyja rozwojowi szarej strefy w sferze zatrudnienia. Rosnąca liczba niedochodowych firm powoduje coraz większe problemy państwa w wywiązywaniu się z wypłat emerytur. Starzenie się społeczeństwa i niski wiek emerytalny (dla mężczyzn 60, dla kobiet 55 lat) przyczyniać się będą do zwiększenia tego problemu.

Rozszerzanie się „strefy ubóstwa” świadczy o niewydolności systemu opieki socjalnej, mimo przeznaczania na ten cel ok. 14% produktu krajowego brutto. Największą słabością tego systemu jest rozdrobnienie środków oraz przekazywanie ich w formie bezosobowych dotacji do towarów i usług; nie bez znaczenia są również nadużycia oraz przerost systemu ulg i dotacji. Większość świadczeń postrzegana jest jako prawomocne uzupełnienie systemu wynagrodzeń lub rekompensata dla niskiego pozio-

mu życia. Państwo dąży do zachowania tego systemu (kwestionując tym samym zdolność większości obywateli do samodzielnego utrzymania się w warunkach gospodarki rynkowej), zarazem zaś z konieczności ogranicza wysokość świadczeń, co musi prowadzić do wzrostu niezadowolenia społecznego.

Potrzebą chwili jest likwidacja monopolu państwa na rynku emerytalnym (choćby ze względu na perspektywę wyczerpania środków spowodowanego starzeniem się białoruskiego społeczeństwa), stworzenie systemu akumulacji środków przeznaczonych na emerytury oraz likwidacja rozbudowanego systemu wcześniejszych emerytur. Tymczasem państwo nadal nie wypracowało strategii reformy. Zapaść systemu jest szczególnie prawdopodobna, jeżeli nastąpią fundamentalne reformy rynkowe i spowodowana przez nie likwidacja ukrytego bezrobocia oraz okresowy spadek wpływów do budżetu. Dalsze zwiększanie opłat na rzecz funduszu emerytalnego doprowadzi z kolei do wzrostu ceny siły roboczej, a jednocześnie zmniejszy konkurencyjność gospodarki.

Utrzymanie obecnego stanu przyniesie ze sobą narastanie niesprawiedliwości społecznej, obniżenie poziomu życia emerytów, a w dalszej perspektywie, w razie podjęcia prób zaradzenia kryzysowi poprzez podniesienie wieku emerytalnego, spowodować może wzrost napięć społecznych.

Usługi komunalne

Znacząca większość obywateli (93,1%) mieszka w budynkach powstałych po II wojnie światowej. Jedynie niewielki odsetek tej grupy posiada domy jednorodzinne; blisko 30% mieszka w blokach, a około 10% w domach komunalnych bez własnej kuchni i łazienki lub w barakach. Większość budynków zbudowanych jest z szybko starzejącej się wielkiej płyty.

Administrowanie budynkami mieszkalnymi i świadczenie usług komunalnych należy do tzw. pionu (ŽKCh) stanowiącego ogólnopaństwową strukturę administracyjną; usługi komunalne dotowane są z budżetu państwa. Rynek usług praktycznie nie istnieje, co uniemożliwia kontrolę ich jakości przez konsumentów. Brak jest organu koordynującego wysokość opłat, o których w chaotyczny sposób decydują poszczególne agen-

dy państwa. Uruchomiony w 2001 roku program, który miał na celu osiągnięcie rentowności przez służby mieszkaniowo-komunalne, na razie nie przyniósł efektów.

Dla systemu świadczenia usług komunalnych największym obciążeniem pozostają budynki i osiedla miejskie; okres amortyzacji większości z nich dobiegnie końca w ciągu najbliższych kilkunastu lat, co może spowodować lawinowy wzrost ilości katastrof budowlanych. Tymczasem środki na remonty kapitalne, gromadzone „z kieszeni” mieszkańców, rozpyłwiają się w budżecie. Nadal też brak systemu kredytów mieszkaniowych.

3.2 Podstawowe założenia programu reform

Głównym instrumentem prowadzącym do osiągnięcia wzrostu wydajności i opłacalności usług socjalnych jest możliwie najdalej posunięta (re)prywatyzacja świadczących je instytucji, minimalizacja kosztów własnych oraz konsekwentny monitoring rzeczywistego zapotrzebowania beneficjentów systemu na świadczone usługi. W poszczególnych dziedzinach niezbędne jest podjęcie następujących kroków:

Ochrona zdrowia

- Wszystkie placówki ochrony zdrowia (z wyjątkiem niektórych szpitali klinicznych i instytutów badawczych) powinny zostać przekazane w leasing kolektywom pracowniczym z możliwością wykupu i rozpocząć odpłatne świadczenie części usług z zachowaniem pakietu podstawowych świadczeń bezpłatnych.
- Sieć lekarzy pierwszego kontaktu powinna zostać przekształcona w sieć lekarzy rodzinnych, których wybór zależeć będzie od pacjenta i którzy będą zachęceni do podejmowania samodzielnej działalności gospodarczej; usługi specjalistów będzie można uzyskać wyłącznie na podstawie imiennego skierowania.
- Ocena pracy lekarzy, jakości świadczonych usług medycznych, kontrola cen i decydowanie o sposobie finansowania świadczonych usług będą leżały w kompetencjach specjalnych komisji, powoływanych i działających przy lokalnych organach władzy.

- Władze lokalne utworzą fundusze (kasy chorych), mające pokrywać wydatki na leczenie szpitalne; początkowo kasy te będą finansowane z budżetów lokalnego i centralnego oraz z opłat za usługi medyczne. Równoległe powstaną fundusze ubezpieczeniowe, pochodzące ze składek osób pełnoletnich. Każdy obywatel otrzyma polisę ubezpieczeniową. Z funduszy kas chorych finansowana będzie również opieka medyczna nad niepełnoletnimi i emerytami.
- Konieczne jest ograniczenie liczby bezpłatnych usług medycznych i refundowanie pozostałych wydatków przez medyczne fundusze ubezpieczeniowe.

Renty i emerytury

Do najważniejszych kierunków reformy systemu emerytalnego należy indywidualizacja kont, na których będą gromadzone środki przeznaczone na emerytury, oraz utworzenie wolnego rynku ubezpieczeń emerytalnych, koncentrujących się na uzyskaniu dochodu i funkcjonujących jako otwarte spółki akcyjne z zagwarantowanym ustawowo udziałem przedstawicieli władz lokalnych. Do tego czasu fundusze emerytalne powinny być tworzone w oparciu o środki budżetowe, wpłaty pracodawców i pracowników; pełne wdrożenie nowego systemu może potrwać około 40–45 lat.

Odrębnych rozwiązań wymaga system rent i osłon socjalnych dla bezrobotnych oraz osieroconych dzieci; sfera ta powinna znaleźć się w gestii władz lokalnych.

Należy znieść wszelkie renty specjalne, przyznawane przez państwo za zastugi; ewentualną gratyfikację powinna stanowić podwyżka wynagrodzenia w okresie produkcyjnym.

Pomoc społeczna

– Najważniejszym zadaniem pozostaje wprowadzenie konkretnie adresowanej pomocy społecznej. Służyć temu będzie zniesienie wszelkich form dopłat z budżetu do cen towarów i usług, dotacji z konieczności noszących charakter bezosobowy.

- Szereg usług socjalnych może być świadczonych w postaci bezgotówkowej (gwarancje pobytu w internatach, szpitalach itd.).
- Pomoc społeczną należy zapewnić przede wszystkim rodzinom wielodzietnym, emerytom i inwalidom (zwłaszcza w tym wypadku należy wykorzystać formy pomocy bezgotówkowej) oraz ofiarom niewłaściwego funkcjonowania instytucji i organów państwowych (np. ofiary przestępstw).
- Wobec specyfiki świadczenia pomocy społecznej powołane do tego placówki powinny znajdować się pod wnikliwą kontrolą organów władzy.
- Wskazane byłoby scalenie struktur świadczących pomoc społeczną i nadzorujących wypłatę rent i emerytur.
- Potrzebna jest weryfikacja ilości obywateli uprawnionych do otrzymywania pomocy socjalnej oraz konieczności finansowania jej wyłącznie z budżetu państwa.

Usługi komunalne

- Dalekosiężnym celem reformy jest wyłączenie usług komunalnych z obszaru opieki socjalnej i ich pełna komercjalizacja. Dokonać się to powinno zwłaszcza po przywróceniu prywatnej własności ziemi i budynków mieszkalnych.
- W ciągu 2–3 lat powinno się określić odsetek obywateli, którzy w następstwie komercjalizacji usług komunalnych będą wymagać pomocy ze strony państwa.
- Należy dążyć do jak najszybszego podziału obecnej własności komunalnej na prywatną i municypalną (miejską). Należy również powołać przedsiębiorstwa (w formie otwartych spółek akcyjnych) uprawnione do świadczenia usług komunalnych na zasadach komercyjnych oraz rozdzielić istniejące przedsiębiorstwa ze względu na ich charakter branżowy (zaopatrzenie w prąd, wodę, gaz itd.).
- Określenie wysokości cen i taryf usług komunalnych powinno pozostać w gestii władz lokalnych.
- Należy niezwłocznie zrezygnować z wszelkich form dotowania środków transportu publicznego.

4. Perspektywy integracji europejskiej

Białoruś jako członek Unii Europejskiej to nie tylko marzenie grupy intelektualistów, lecz także cel, któremu powinna być podporządkowana logika przyszłych przekształceń demokratycznych. W krajach Europy Wschodniej i Środkowej reformy polityczne i gospodarcze oraz integracja europejska były wzajemnie powiązаныmi procesami, co określało sens postkomunistycznej transformacji. Przystąpienie do UE było nie tylko celem usprawiedliwiającym bolesne reformy, lecz także gwarantowało nieodwracalność zerwania z totalitarną przeszłością. „Europa” to zmienna pozwalająca objaśnić różnice w transformacji między państwami postkomunistycznymi, gdzie reformy przebiegały w kontekście i poza kontekstem europejskiej integracji. To ważna lekcja dla Białorusi, jedyne go kraju wschodnioeuropejskiego, który dopiero ma określić kierunek reform demokratycznych i rynkowych.

Na drodze Białorusi do integracji europejskiej stoją przeszkody, wydawałoby się nie do pokonania. Pierwszy problem tkwi w samej Białorusi. W jakim stopniu jej obywatele czują przynależność do europejskiej cywilizacji, tradycji kulturowej i politycznej? O „powrocie do Europy” marzy tylko część białoruskiego społeczeństwa i (kontr)elit – znacząca, ale niedominująca i niemająca wpływu na decyzje strategiczne. Dla reszty Białorusinów Europa to terra incognita, którą dopiero muszą odkryć, jeśli oczywiście zechcą. Druga przeszkoda jest związana z Unią Europejską, gdzie brakuje nie tylko uznania Białorusi za część przestrzeni europejskiej, lecz nawet elementarnej świadomości istnienia takiego państwa i narodu. Niemniej w chwili, gdy Białoruś i UE stają się sąsiadami, powstaje konieczność wypracowania nowych zasad i mechanizmów wzajemnych stosunków.

4.1. Europejska przyszłość nowych sąsiadów – stanowisko UE

Perspektywy europejskiej przyszłości Białorusi w dużym stopniu zależą od otwartości samej Unii Europejskiej, która dyktuje zasady gry. Strategia stosunków z nowymi sąsiadami sformułowana jest w dokumencie *Wider*

Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with Our Eastern and Southern Partners. Akcentuje się tam, że integracja nowych sąsiadów z Unią może nastąpić tylko na podstawie wspólnych wartości i zbliżonej bazy instytucjonalnej, zapewniającej ich realizację. Innymi słowy, proponuje się całkiem rozsądną alternatywę: przeprowadzić wewnętrzną europeizację, zanim zaczną się rozmowy na temat przystąpienia do UE, albo pogrzebać nadzieje Białorusi na członkostwo w UE. W tej strategii niepokoi jednak potraktowanie w ten sam sposób europejskich i nieeuropejskich sąsiadów UE, co rzuca cień pesymizmu na europejską przyszłość Białorusi. Tym bardziej że – mimo pozytywnej retoryki oficjalnego dokumentu – niektórzy przywódcy Unii dają odczuć, że dla nich Europa na wschód od Bugu to nieziszczalny i bezsensowny pomysł. Można tu więc zauważyć sprzeczność między celami polityki nowego sąsiedztwa a oferowanymi instrumentami ich realizacji. Wewnętrzna europeizacja wśród nowych sąsiadów nie będzie możliwa, jeśli odmówi się im docelowego członkostwa w UE, a perspektywa jednoznacznego „nie” na obecnym etapie stosunków może mieć bardzo negatywny wpływ na kierunek ich rozwoju.

Dlatego dla demokratycznej przyszłości państw leżących na zachodzie Wspólnoty Niepodległych Państw, w tym Białorusi, ważne jest, by warunki zbliżenia z Unią Europejską uwzględniały ich europejską przynależność. Optymalną instytucjonalną formą „nowego partnerstwa” mogłoby się stać wypracowanie „wschodniego wymiaru” (*Eastern Dimension*) zagranicznej polityki UE.

Dlaczego jednak Unia Europejska powinna dążyć do ściślejszej integracji z europejskimi „nowymi sąsiadami”, zwłaszcza z Białorusią? Ponieważ leży to w interesie samej Unii. Zapewnienie stabilności i dynamiki gospodarczej u sąsiadów stwarza dodatkowe przesłanki do wzmocnienia zjednoczonej Europy. Celów tych nie można jednak osiągnąć bez aktywnego wysiłku obu stron. Przy braku odpowiednich inwestycji i zaangażowania politycznego ze strony UE trudno mieć nadzieję, że państwa za nowymi granicami unijnymi będą szczególnie zainteresowane utworzeniem „pasa dobrego sąsiedztwa”. Dlatego bezczynność nie jest żadną alternatywą wobec nowych

sąsiadów. Pytanie tylko, czy inwestować się będzie w ich demokratyczną i europejską przyszłość, czy też w tworzenie kordonów sanitarnych.

W wypadku Białorusi, ważnego ogniwa w łańcuchu nowych sąsiadów, brak zainteresowania Unii ściślejszymi z nią stosunkami można by usprawiedliwić tylko przy założeniu, że kraj ten pozostanie na zawsze tym, czym jest – nieprzyjemnym, ale nie sprawiającym szczególnych kłopotów sąsiadem. Naiwnością byłoby jednak liczyć na to, że reżim Łukaszenki na długo zapewni spokój i porządek na wschodniej granicy UE. Białoruś będzie musiała się zmienić i w interesie Unii Europejskiej leży, aby były to zmiany na lepsze. Poza tym historyczne, kulturalne i ekonomiczne związki Białorusi z nowymi członkami UE sprawiają, że w Polsce, na Litwie i Łotwie nie spada zainteresowanie podtrzymaniem ścisłych kontaktów. Wypada też przypomnieć, że zbliżenie z nowymi sąsiadami UE to nie filantropia; nie ma podstaw, aby wątpić, że wraz z postępem reform Białoruś stanie się rynkiem zbytu dla europejskich firm.

4.2. Białoruś: negatywne i pozytywne przesłanki integracji europejskiej

Zmiana systemu politycznego i przejście do demokracji stanowią niezbędny warunek odbudowy i normalizacji stosunków Białorusi z Europą, i tylko w takim wypadku można mówić o jakichkolwiek perspektywach integracji europejskiej. Perspektywy demokratyzacji w najbliższym czasie nie wolno uznać za niemożliwą – bez względu na to, jak mało wydaje się prawdopodobna. Budowa polityki wzajemnych stosunków musi tę perspektywę uwzględniać i nie przyjmować obecnych realiów politycznych za trwałe.

Obok tendencji politycznych, pogłębiających przepaść wobec Zachodu, na Białorusi można zaobserwować procesy społeczne, ekonomiczne i kulturowe, które w miarę rozwoju mogą w stosunkowo krótkim czasie stworzyć przesłanki do transformacji. Do czynników, które sprawiają, że ewolucja taka staje się nie tylko wiarygodna, ale wręcz nieunikniona, należą: przekształcenie kultury politycznej i struktury socjalnej białoruskiego społeczeństwa, stopniowe wyczerpanie się możliwości obecnego systemu

gospodarczego, a także zmiany tendencji w polityce zagranicznej. Należałoby tu zwłaszcza wymienić całkowite odejście w przeszłość relikwów „zimnej wojny”, które nadawały reżimowi Łukaszenki status „ostatniej twierdzy” na drodze rozszerzenia NATO na Wschód.

Jedną z głównych przeszkód sprawiających, że integracja europejska Białorusi wydaje się problematyczna, jest niezdolność stworzenia sprawnego funkcjonującego modelu gospodarki rynkowej. Dopiero po wprowadzeniu reform rynkowych, na które – powtórzmy – białoruska gospodarka jest skazana, można będzie rozmawiać o zbliżeniu do ekonomicznego modelu europejskiego. Nieuchronność owych reform wynika zarówno z niemożności długofalowego utrzymywania obecnego systemu gospodarczego, jak i ze zmiany zewnętrznych warunków jego funkcjonowania, zwłaszcza w kontekście stosunków białorusko-rosyjskich. Białoruś stanie przed wyborem modelu gospodarki rynkowej – albo zdecyduje się na „liberalny” model zachodni, albo wypaczony „bizantyjski”. I od tego wyboru w dużym stopniu będzie zależeć nie tylko polityczna, lecz także cywilizacyjna przyszłość tego kraju.

Niezbędnym warunkiem rozwoju europejskiego jest demokratyzacja masowej świadomości i kultury politycznej społeczeństwa białoruskiego. Porażka pierwszej próby reform z początku lat dziewięćdziesiątych wynikała nie z odrzucenia przez Białorusinów samej idei przemian, lecz z niechęci do zmiany dotychczasowego sposobu życia i wzajemnych relacji między państwem i społeczeństwem oraz wewnątrz samego społeczeństwa. Choć w minionym dziesięcioleciu dokonana się głęboka ewolucja i nastąpiło bolesne zrewidowanie starych, radzieckich dogmatów w tej sferze, procesy te nie osiągnęły jeszcze punktu krytycznego. Baza społeczna autorytarnego reżimu, choć zmniejsza się, obejmuje jeszcze znaczącą część społeczeństwa (według niezależnych socjologów do 20–30%). Poza tym deklarowane przez większość poparcie dla demokracji i wolnego rynku to raczej wyraz uznania dla atrakcyjności europejskiego życia niż chęć przyjęcia obiektywnych wartości, za które społeczeństwo jest gotowe zapłacić konkretną cenę.

Ewolucja społeczna stała się możliwa w dużej mierze dzięki temu, że w ostatnich latach Białoruś nie była państwem całkowicie zamkniętym – co najmniej jedna trzecia Białorusinów wyjeżdża co roku za granicę. Powstanie „papierowej kurtyny” po wprowadzeniu wiz przez państwa przystępujące do Unii Europejskiej może sprawić, że te tak ważne procesy zostaną zahamowane.

Wybór Białorusinów dotyczący wejścia do Europy powiązany jest bezpośrednio z jeszcze ważniejszą decyzją: być samodzielnym narodem z własną państwowością czy też zaniknąć poprzez zjednoczenie z Rosją. Sondaż z 1999 roku wykazał, że niemal równe części (odpowiednio 49% i 42%) społeczeństwa opowiadają się za każdą z tych opcji. Jednocześnie około 60% Białorusinów poparłoby przystąpienie do UE. Nie ma w tym sprzeczności, ponieważ po dojściu do władzy Władimira Putina coraz popularniejsze staje się hasło „razem z Rosją do Europy”. Białorusko-rosyjska integracja nie zaszła jednak tak daleko, by uczynić bezsensownym mówienie o europejskiej przyszłości Białorusi.

4.3. Europa i Białoruś – z przeszłości w przyszłość

Polityka UE wobec Białorusi w latach 1997–1999 nie różniła się wiele od strategii „wybiórczych kontaktów”, realizowanej przez USA. Zakładała ona izolację oficjalnego Mińska i nawiązywanie stosunków ze strukturami społeczeństwa obywatelskiego. Polityka ta nie tylko nie przyniosła rezultatów, lecz nawet przyczyniła się do umocnienia autorytarnego systemu na Białorusi. Wynikało to z postawy władz białoruskich, które świadomie zrywały kontakty ze światem zachodnim, uważając je za potencjalnie niebezpieczne dla obowiązującego systemu politycznego. Świadczy o tym na przykład sprawa przedstawicielstw dyplomatycznych z 1998 roku czy późniejsze naciski na misję OBWE. Świadoma wydaje się też odmowa przez władze białoruskie zwolnienia z podatków programu TACIS, przez co program ten w roku 2002 całkowicie wstrzymał działalność na Białorusi.

W politycznej próżni w stosunkach między Białorusią a Unią Europejską ostro odczuwa się brak koncepcji, co pozwoliłoby naprawić te relacje. Unia

stosowała strategię „reaktywnej współpracy”, co oznacza, że rozszerzała kontakty z Białorusią, odpowiadając w ten sposób na działania władz białoruskich, zmierzające do liberalizacji życia politycznego i poprawy sytuacji w dziedzinie praw człowieka. Strategia ta nieco różniła się od strategii „wybiórczych kontaktów”: podczas gdy tamta widziała swego głównego partnera w niezależnym sektorze, ta skierowana była raczej na współpracę z władzami. Obie jednak nie dają wyników. Wychodzą bowiem z błędnego założenia, że reżimowi Łukaszenki zależy na dobrach i przywilejach, których mu się odmawia. Tymczasem oficjalny Mińsk mógł z łatwością sprowadzić do minimum wpływ Unii Europejskiej na procesy wewnętrzne na Białorusi; wystarczyło, że zaostrzył klimat polityczny, a Unia zmniejszyła swą obecność, czyniąc w istocie to, o co władzom chodziło. Tak więc na przykład z powodu zamknięcia programu TACIS o wiele mniej ucierpiały władze Białorusi niż zorientowane na reformy i przemiany tamtejsze środowiska.

Żadna strategia nie da wyników, jeśli jest realizowana bez aktywnego udziału i autentycznego zainteresowania szerokich warstw społeczeństwa. Najlepsze rezultaty przyniesie praca nad stworzeniem warunków do zmian politycznych, gospodarczych i społecznych. Logika takiej strategii jest prosta: pomagać w zmianie horyzontów i modelu życia Białorusinów, w odkrywaniu przez nich Europy dla siebie, pomagać w tym wszystkim, co przyczyniłoby się do ukształtowania społecznego popytu na przemiany. Ważnym elementem takiego podejścia może stać się zwiększenie liczby nieupolitycznionych programów ekonomicznych, socjalnych, oświatowych i kulturalnych realizowanych we współpracy z partnerami spoza tandemu „władza vs. opozycja”, do którego już wszyscy przywykli. Chodzi o to, by pomóc Białorusinom, aby z kolei oni pomogli sami sobie (także w zbliżeniu z Europą). Formą takiej strategii może być kompleks programów nastawionych na *capacity building* – rozwój potencjału profesjonalnego, intelektualnego i biznesowego oraz międzynarodowych kontaktów przyszłych elit decyzyjnych i opiniotwórczych, które staną się motorem demokratycznych przemian w tym kraju.

4.4. Strategia zbliżenia i integracji

Czy Unia Europejska może pomóc Białorusi stać się krajem demokratycznym i europejskim, a jeśli tak, to w jaki sposób? Ostrożnie optymistyczny scenariusz przewiduje, że zmiany polityczne na Białorusi nastąpią w ciągu tego dziesięciolecia. Do czasu powstania demokratycznych instytucji Unia może wspierać rozwój pozytywnych tendencji społecznych, które się zarysowały już dzisiaj, a niewykluczone, że w przyszłości sprawią, iż demokratyczna transformacja stanie się nieuchronna. Unia powinna też podtrzymywać kontakty kulturalne, naukowe, oświatowe oraz międzyludzkie, które już zostały nawiązane, a mogą zostać zagrożone przez poszerzenie UE. Współpraca z oficjalnym Mińskiem powinna się kierować przede wszystkim pragmatyzmem i nie wspierać wewnętrznych antagonizmów i samoizolacji Białorusi. Korzyści z takiej polityki mogą się okazać tak wielkie, że warto pójść na pewne ustępstwa, a w razie ostrych ograniczeń ze strony reżimu jako płaszczyznę kontaktów wykorzystać przestrzeń europejską i państwa ościenne. Organizacje pozarządowe z Polski, Czech i innych krajów Europy Wschodniej już aktywnie pracują w tym kierunku, a ich poparcie stało się ważnym elementem białoruskiej polityki UE.

Demokratyczna transformacja na Białorusi stworzy możliwości jakościowo nowych stosunków z UE. Przed krajem stanie więc wybór drogi – modelu rynku i demokracji. Unia może wówczas udzielić Białorusi nieocenionej pomocy w kształtowaniu instytucji zdolnych zapewnić jakość i trwałość ustroju demokratycznego oraz gospodarki rynkowej, a także zbliżenie systemu politycznego i gospodarczego do europejskich standardów.

Trzecim etapem – po realizacji obu poprzednich – powinno być przyjęcie Białorusi do UE. W tej chwili trudno przewidzieć, czy Białoruś osiągnie ten cel. Przypomnijmy jednak, że w roku 1989 równie nierealna wydawała się integracja państw Europy Wschodniej i Środkowej. Dziś państwa te są w Unii Europejskiej. Nie ma podstaw, by sądzić, że Białoruś nie zdoła kiedyś również przejść tej drogi.