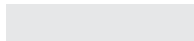




FUNDACJA  
IM. STEFANA BATOREGO



# Europejski wybór dla Białorusi. Scenariusze reform

Streszczenie publikacji

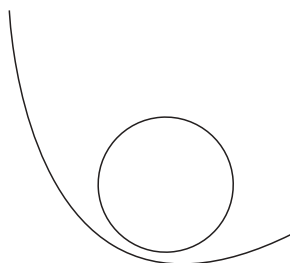
przygotowanej pod redakcją:

Ruty Vainiene,

Elżbiety Królikowskiej,

Józefa Płoskonki,

Władysława Romanowa



**Europejski wybór dla Białorusi.**

**Scenariusze reform**

Streszczenie publikacji

przygotowane pod redakcją:

**Ruty Vainiene,**

**Elżbiety Królikowskiej,**

**Józefa Płoskonki,**

**Władysława Romanowa**

Opracowanie:

**Bożena Kuzawińska,**

**Wojciech Stanisławski**

**Fundacja im. Stefana Batorego**

ul. Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. |48-22| 5360200

fax |48-22| 5360220

[batory@batory.org.pl](mailto:batory@batory.org.pl)

[www.batory.org.pl](http://www.batory.org.pl)

# Wstęp

Pomysł projektu „Europejski wybór dla Białorusi”, którego efektem jest ta publikacja, 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 autorytarne-go reżimu, a sondaże wykazywały spadek popularności prezydenta. Wszystko to skłoniło nas do podjęcia tematu reform na nowo.

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

Książkę *Europejski wybór dla Białorusi. Scenariusze reform* przygotowaliśmy, aby:

- po pierwsze, zaproponować scenariusze przemian, dzięki którym Białoruś zacznie spełniać minimalne wymogi Unii Europejskiej wobec państw kandydackich;
- po drugie, raz jeszcze zwrócić uwagę na palące problemy kraju;
- po trzecie, dać nowy impuls do dyskusji nad demokratycznymi reformami;
- po czwarte, zasygnalizować, że są na Białorusi środowiska, które uważają swój kraj za pełnowartościowego członka społeczności europejskiej.

Chcieliśmy również stworzyć publikację pomocną dla tych, którzy niewiele wiedzą o Białorusi i zachodzących w niej procesach. Z tego powodu książka ta ukaże się nie tylko po białorusku, lecz także po angielsku i po rosyjsku.

Projekt wywołał szeroki oddźwięk wśród ekonomistów, politologów, prawników, socjologów, specjalistów w dziedzinie oświaty i szeroko rozumianej polityki socjalnej. Początkowo projekt wymagał wypracowania jednolitego poglądu na ogólne zasady reform. Podczas pierwszego spotkania eksper-

tów (wrzesień 2002 roku), uzgodniono wyjściowe stanowisko wobec demokratycznych przekształceń, ustalono też strukturę książki, co znalazło odzwierciedlenie w budowie rozdziałów. Zawartość merytoryczna konkretyzowała się podczas kolejnych spotkań w mniejszych zespołach pracujących nad poszczególnymi zagadnieniami.

Ważnym elementem pracy było zapewnienie „spojrzenia z zewnątrz”. 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.

Do powstania tej pracy przyczynili się:

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

*Wszystkim im serdecznie dziękujemy!*

*Koordynatorzy projektu:*

*Agnieszka Komorowska*

*Aleś Ancipenka*

*Waler Bułhakau*

*wrzesień 2003*

# Projekt reform systemu politycznego

Na Białorusi trwa instytucjonalny i funkcjonalny kryzys systemu politycznego. W kraju nie doszło do zmiany elity rządzącej, której trzon pochodzi z czasów radzieckich. Wpłynęło to zarówno na kierunek polityki, jak i na dyskurs reformatorsko-polityczny.

W pierwszych latach niepodległości (1992-93) partia komunistyczna w ogóle nie uczestniczyła w tej dyskusji. Nadające jej ton siły demokratyczne widziały przyszłość kraju w republice parlamentarnej. Zachowanie realnej władzy przez nomenklaturę doprowadziło do przyjęcia konstytucji z 15 marca 1994 roku, umacniającej republikę prezydencką. Po przewrocie konstytucyjnym, dokonanym przez Aleksandra Łukaszenkę, utrwalił się system władzy autorytarnej, potwierdzony formalnie ustawą zasadniczą z 1996 roku.

W tej sytuacji współczesna myśl białoruska skupiła uwagę na trzech modelach systemu politycznego: republice parlamentarnej oraz modelach z konstytucji z lat 1994 i 1996. Dążenie do przywrócenia stanu z 1994 roku sprawiło, że nie powstawały alternatywne projekty reformy politycznej. Pewne jej idee – ale nie projekty – zawarte są w programach wyborczych i materiałach pozarządowych ośrodków analitycznych. (Z przeglądem tych idei oraz modelami zapisanym w konstytucjach z lat 1994 i 1996 można się zapoznać w oryginale tekstu).

## Diagnoza systemu politycznego

Typ autorytarneho reżimu na Białorusi można określić jako reakcyjną, konserwatywnie radziecką 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 globalnego 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 całkowicie 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.

Konstytucja z 1996 roku zapewnia prezydentowi w istocie nieograniczone kompetencje. Choć nie jest on formalnie szefem władzy wykonawczej, ma realne uprawnienia premiera. Może też wydawać rozpo-

rządzenia i dekryty o mocy ustaw, oraz anulować dowolne akty rządowe, spełnia więc funkcje ustawodawcze. 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 trudna 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, pełniąc 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 zapewnia skuteczną sterowalność „z góry”. Partie polityczne zostały wypchnięte poza system i nie funkcjonują normalnie. Na tradycji radzieckiej oparty jest większościowy system wyborczy. 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.

### **Cele i motywacje zwolenników reform**

Konieczność zreformowania białoruskiego systemu politycznego coraz wyraźniej daje o sobie znać. Świadczy o tym choćby spadek popularności Łukaszenki, jak i deklaracje białoruskiej inteligencji, że „przekształcenia w kraju są niezbędne dla ratowania narodu”.

Czegóż można oczekiwać, 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. Świadczenie przez administrację usług zwykłym obywatelom staje się problematyczne. Niefektywność zarządzania hamuje powstawanie infrastruktury, koniecznej dla rozwoju gospodarki i opieki socjalnej. Utrzymywanie takiego systemu kosztuje podatników nieproporcjonalnie drogo w stosunku do efektów. Choć stare, radzieckie długi nie zostały jeszcze spłacone, dochodzi do narastania nowych, „łukaszenkowskich”. Problemy te obciążają społeczeństwo, a za ich rozwiązanie następnym pokoleniom przyjdzie zapłacić o wiele wyższą niż obecnie cenę.

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 rosło wraz z pogarszaniem się sytuacji społecznej i ekonomicznej w 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 białoruskie społeczeństwo.

### **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 za-

chodnioeuropejskiego modelu parlamentarnego. Jednak wady tego modelu – w sytuacji ostrego podziału białoruskiego społeczeństwa i braku tradycji demokratycznych – będą prowadzić nieuchronnie do częstych kryzysów parlamentarnych. Większymi realistami są zwolennicy odrodzenia konstytucyjnych rządów prezydenckich według wzorca z 1994 roku, którzy podkreślają, 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, które próbują łączyć zalety obu modeli.

Optymalnym wariantem dla Białorusi wydaje się republika parlamentarno-prezydencka (taka jak we Francji, w Polsce i na Litwie), która uwzględniałaby doświadczenia europejskie i historyczne tradycje narodu białoruskiego.

Ten system zakłada znaczne ograniczenie kompetencji prezydenta. Przy pełnym rozdziale władzy wykonawczej i reprezentacyjnej tę pierwszą sprawuje rząd, na którego czele stoi premier, drugą powierza się szefowi państwa. Prezydent jest jednak nie tylko symbolem jedności narodowej, lecz pełni także ważną rolę pośrednika, 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.

Dla Białorusi optymalnym modelem władzy ustawodawczej byłby jednoizbowy parlament (proponowana nazwa „Sojmm”), liczący 260 posłów. Dla umocnienia partii politycznych i większej stabilności należy wprowadzić mieszany, proporcjonalno-większościowy system wyborczy. Prezydent byłby obierany 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 sądownictwa powinna obejmować trybunał konstytucyjny, sądy ogólnej jurysdykcji i wyspecjalizowane, w tym gospodarcze i administracyjne. Milicję należy przekształcić w policję i przeprowadzić jej reformę. KGB, przekształcony w Służbę Bezpieczeństwa Narodowego (SNB), należy podporządkować stałej kontroli parlamentarnej. Podstawą reformy sądowo-prawnej mogłaby być koncepcja, opracowana przez grupę niezależnych prawników na konferencji ogólnokrajowej w listopadzie 2000 roku.

## **Reforma konstytucyjna**

Reformy władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej 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 weźliby 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 zgromadzenia można utworzyć społeczną komisję do badania nadużyć władzy w czasach Łukaszenki oraz społeczny trybunał. Po ukształtowaniu prawomocnego systemu sądowniczego 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 jej zatwierdzenie po przeprowadzeniu referendum. Reformę należałoby uznać za zakończoną po powołaniu przedstawicielskich organów władzy na podstawie nowej konstytucji.

# Projekt reformy gospodarki

Podobnie jak w innych dziedzinach życia publicznego, w gospodarce białoruskiej wyróżnić można okres 1991-1994, kiedy to podejmowane były częściowe, połowiczne reformy, i zastój, który nastąpił po roku 1995, zarówno za sprawą decyzji politycznych, jak i konsekwencji kryzysu w krajach Wspólnoty Niepodległych Państw. Charakterystyczne dla Białorusi są jednak trwałość stanu „paradoksalnego rozwoju” i utrzymywanie się na relatywnie wysokim poziomie niektórych wskaźników gospodarczych przy jednoczesnym postępującym zubożeniu ludności i rosnącej niewydolności gospodarki. Z głównymi propozycjami reform zgłaszanych przez niezależnych ekspertów, ugrupowania polityczne i kandydatów na prezydenta można zapoznać się w oryginale tekstu; poniżej scharakteryzowany został stan gospodarki i główne kierunki proponowanych reform.

## Diagnoza stanu gospodarki

Od chwili rozpoczęcia przemian gospodarczych w regionie na początku lat dziewięćdziesiątych Białoruś należy do outsiderów tego procesu. Częściowe 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 dominację własności państwowej i czołową rolę państwa w rozdziale zasobów. Całość polityki władz, które stawiają sobie za cel ugruntowanie dominacji sektora państwowego, określić można mianem „populizmu gospodarczego” oraz ignorowania 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. Mimo wątpliwości, jakie nasuwa stosowana przez Mińsk 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. Co więcej, poprawa sytuacji gospodarczej w krajach ościennych oznaczać będzie dekonjunkturę dla Białorusi. Obecna polityka pozwala jedynie na czasowe zachowanie ładu politycznego.



Wzrostowi dochodów mieszkańców towarzyszył wzrost wydatków, dokonujący się kosztem inwestycji i oszczędności. W tym samym czasie spadło spożycie żywności, wzrosła też liczba obywateli, których zarobki kształtują się poniżej minimum socjalnego. Oficjalna statystyka nie uwzględnia również skokowego wzrostu cen edukacji czy opieki medycznej. Za rządów prezydenta Łukaszenki nie doszło wprawdzie do zapaści w dziedzinie poziomu życia ludności, stan ten należy jednak uznać za tymczasowy i osiągnięty środkami politycznymi oraz wzmożonym wysiłkiem mieszkańców kraju; nie sposób uznać tego za rzeczywisty dowód na wzrost poziomu życia.

Co więcej, kryzys przybiera na sile: odsetek przedsiębiorstw nieprzynoszących dochodu wzrósł w 2003 roku do 48%; dochodowość pozostałych, osiągana w drodze uchylania 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 zwiększeniem dochodowości. Obecna polityka inwestycyjna państwa jest wyraźnie populistyczna. Wiele środków trwoni się na ochronę rodzimych przedsiębiorców przed importem. Rośnie deficyt w handlu zagranicznym; doraźny wzrost eksportu Białorusi zawdzięcza przeróbce i reeksportowi rosyjskiej ropy naftowej. Wysokość wydatków na paliwa ukazuje energochłonność i ekstensywność gospodarki kraju, a także perspektywę uzależnienia energetycznego 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 jest metodami administracyjnymi przez Ministerstwo Finansów). Władze stale ingerują w rynek pieniężny i walutowy, czemu służy m.in. przymusowa sprzedaż przez eksporterów części uzyskanych dewiz. W rezultacie 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 6 mln mieszkańców, pozostawia wiele do życzenia. Konsekwencją tej polityki stanowi również zawrotna wysokość podatków, stymulująca rozwój szarej strefy. Część cen nadal regulowana jest przez państwo, a indywidualne inicjatywy gospodarcze są tłumione; ułatwia to m.in. brak prawnych gwarancji ochrony własności, nieprzejrzystość przepisów prawa, dominacja prezydenckich „ukazów” nad aktami ustawodawczymi i biurokratyzacja gospodarki. Administracja nadal sprzeciwia się też procesom prywatyzacyjnym.

### **Cele i motywacje zwolenników 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, w którym Białoruś doświadczyć może:

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

Najważniejszym motywem reformatorów jest wypracowanie sprawnego systemu gospodarczego, który umożliwi trwały rozwój kraju. Duże znaczenie przywiązują oni do istnienia dwóch modeli transformacji, prowadzących do wytworzenia się odpowiednio „demokratycznego” i „oligarchicznego” kapitalizmu. Pierwszy z nich charakteryzuje się stabilnością, równością szans i wolnością poczynań gospodarczych; pośrednim dowodem jego skuteczności jest fakt, że kraje, które przyswoiły sobie właściwe dlań zasady, mogą liczyć na członkostwo w Unii Europejskiej, Światowej Organizacji Handlu i NATO. Drugi model, dla którego charakterystyczna jest ingerencja państwa w gospodarke i prymat raczej grup interesów niż jednostek, przyjął się w większości krajów Wspólnoty Niepodległych Państw. Powolne i niekonsekwentne reformowanie gospodar-

ki sprawić może, że na Białorusi na stałe zakorzeni się „kapitalizm oligarchiczny”, co w połączeniu z innymi niekorzystnymi czynnikami na długie lata przesądzi o jej przynależności do krajów Trzeciego Świata.

•ródłem determinacji jest również zdecydowane powiedzenie się reformatorów za „wyborem europejskim” i chęć włączenia Białorusi w procesy integracji europejskiej, która stwarza największe szanse na podniesienie poziomu życia mieszkańców kraju. Wprowadzane w zakresie prawa gospodarczego czy polityki finansowej reformy służyć powinny osiągnięciu możliwie najdalej idącej zbieżności z rozwiązaniami przyjętymi w UE. Zdecyduje o tym jednak wola polityczna. Niezależnie od szczegółowych rozwiązań, niezbędne wydaje się przyswojenie i obrona następujących wartości:

- ustanowienie „bezprymiotnikowego” wolnego rynku;
- otwartość na inwestorów zagranicznych;
- konkurencyjność;
- prymat prawa;
- przejrzystość ustaw, procedur prawnych i administracyjnych.

## **Wzorcowy model reform gospodarczych**

### **Założenia podstawowe**

Alternatywą dla obowiązującego obecnie na Białorusi modelu gospodarczego jest wykorzystanie wewnętrznego potencjału kraju przy jednoczesnym maksymalnym otwarciu gospodarki na świat zewnętrzny. Pozwoli to na możliwie najszybsze przyciągnięcie inwestorów i zapewnienie wzrostu gospodarczego.

Do najważniejszych założeń wzorcowego modelu alternatywnego (zgodnych z pkt. 1-4 *acquis communautaire* UE) należy:

- kierowanie się w działalności gospodarczej zasadą skuteczności;
- zagwarantowanie i umocnienie prawne zasady własności prywatnej;
- utwierdzenie zasady konkurencyjności;
- swoboda działań gospodarczych, w tym wolność konsumpcji, wyboru zatrudnienia, handlu, przy założeniu, że wolności gospodarcze są trwale powiązane z systemem wolności i praw politycznych, a jednocześnie przypomnieniu, że wiążą się one z odpowiedzialnością. Państwo powinno być odpowiedzialne za stabilne funkcjonowanie rynku, bank narodowy – za stabilny pieniądz, firmy – za wyniki swej działalności.

Ze względu na wysoki stopień ubóstwa społecznego niezbędne jest równoczesne wypracowanie skutecznej polityki socjalnej – możliwie „docelowej” (tj. zorientowanej na konkretnych odbiorców pomocy) i dostosowanej do rzeczywistych możliwości państwa.

Aby stworzyć warunki do dokonywania operacji kupna-sprzedaży, stanowiących fundament wolnego rynku (i proponowanego modelu gospodarczego), przede wszystkim niezbędne jest umocnienie prawa własności, ustanowienie zasad prowadzenia operacji rynkowych, doprecyzowanie i unifikacja norm dotyczących księgowości oraz zagwarantowanie stabilności pieniądza. Za równie istotne uznać należy powołanie instytucji stanowiących fundament wolnego rynku, w tym m.in. rozwiniętego sektora bankowego, rynku pracy i kapitału, giełdy pracy, funduszy emerytalnych i inwestycyjnych.

### **Rola państwa i edukacji ekonomicznej**

Niezbędne jest zwiększenie roli parlamentu i organizacji społecznych w regulującej działanie rynku działalności ustawodawczej kosztem dominujących dotąd organów władzy wykonawczej (ministerstw).

Kilkudziesięcioletnie doświadczenia epoki komunizmu stały się wśród większości społeczeństwa przyczyną nieufności do wolnego rynku, przywiązania do wartości egalitarnych i braku inicjatywy. W tej sytuacji niezbędne jest ustanowienie nie tylko nowych instytucji, lecz i „zaszczepienie” nowych wartości, również w drodze wytwarzania 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 również zaszczebiać media i system kształcenia, przeciwdziałając w ten sposób rozpowszechnionej skłonności do wiązania własnego powodzenia z działaniami państwa.

## Program reform

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

**1. Liberalizacji stosunków gospodarczych**, w tym: likwidacji scentralizowanego zarządzania gospodarką i jej deregulacji; uwolnienia cen i stopniowego zaprzestania dotacji państwowych dla wybranych dziedzin gospodarki (transport); likwidacji monopolu państwowych; radykalnej obniżki ceł; rozbudowy rynku nieruchomości, kapitału, informacji, reklamy i ubezpieczeń.

**2. Wspieranie procesu prywatyzacji**, w tym: denacjonalizacji własności państwowej, co miałyby prowadzić do powstania warstwy właścicieli prywatnych; przeciwstawienia się wymuszonemu przez władzę wykonawczą spowolnieniu procesu prywatyzacji; dopracowania ustawodawstwa regulującego 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 prymatu prywatyzacji w drodze wykupu aktywów przedsiębiorstw; zniesienia ograniczeń w obrocie akcjami oraz instytucji „złotej akcji”; zagwarantowania równości praw inwestorów krajowych i zagranicznych; rozbudowania instytucji niezależnej wyceny (auditingu) prywatyzowanych przedsiębiorstw.

Środki uzyskane z prywatyzacji powinny podlegać akumulacji na kontach funduszu prywatyzacyjnego, z którego finansowane będą programy socjalne, ostonowe i stabilizacyjne.

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

**3. Zmian instytucjonalnych**, w tym: udoskonalenia przepisów z zakresu prawa handlowego, podatkowego, budżetowego i pracy oraz umocnienia ustawowej pozycji właściciela i obywatela; uzgodnienia ustawodawstwa państwowego z międzynarodowymi rozwiązaniami w dziedzinie ochrony własności intelektualnej; stworzenia podstaw prawnych dla tworzenia nowych instytucji, koniecznych dla funkcjonowania nowoczesnej gospodarki rynkowej; umocnienia pozycji instytucji służących ochronie praw różnych grup społecznych (związki zawodowe, stowarzyszenia pracodawców i konsumentów, stowarzyszenia naukowe).

Podjmując te działania, należy mieć na uwadze, iż – w odróżnieniu od zmian w ustawodawstwie – zmiany instytucjonalne wymagają czasu; większość z nich dokonuje się w przeciągu raczej lat niż miesięcy.

**4. Stabilizacji na poziomie makroekonomicznym**, w tym: zakończenia reformy cen sprowadzającej się do ich uwolnienia, co z kolei pozwoli 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 na większą niż dotąd skalę inwestorów krajowych w procesie prywatyzacji. 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 proponuje się obniżanie podatków przy utrzymaniu systemu progresji: z czasem podatek od dochodów powinien zostać obniżony do 10-15%, podatek VAT – do 16-18%. Reformatorzy zalecają również zintegrowanie białoruskiego systemu podatkowego z ustawodawstwem fiskalnym obowiązującym w UE, utrzymanie płacy minimalnej i ograniczenie wypłacania zasiłku dla bezrobotnych do sześciu miesięcy w roku.

**5. Zmian strukturalnych w sferze produkcji**, w tym: ograniczenia inflacji, ożywienia gospodarki i zwiększenia obrotów za sprawą giełd papierów wartościowych; przystąpienia kraju do Światowej Organizacji Handlu. Niezbędna jest również minimalizacja bezpośredniego finansowego wsparcia państwa udzielanego przedsiębiorstwom. Wszelka polityka wspierania gospodarki winna nosić (zamiast dotychczasowego „ręcznego”) charakter systemowy, sprowadzający się do stwarzania odpowiednich warunków funkcjonowania gospodarki. Państwo zobowiązane jest natomiast do zapewnienia podmiotom gospodarczym możliwie wyczerpujących informacji o sytuacji gospodarczej na rynkach zagranicznych i rynku światowym oraz fachowego doradztwa (consultingu).

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 najważniejszych zasad, którymi kierować się powinni animatorzy restrukturyzacji, należeć powinno otwarcie na rynki światowe (np. w drodze obniżenia ceł przywozowych), dążenie do specjalizacji (i gotowość współpracy z importerami), chęć wdrażania nowych technologii, wreszcie dbałość o istniejące zasoby surowców i troska o ochronę środowiska naturalnego.

Powyższe przemiany (liberalizacja, prywatyzacja, stabilizacja, restrukturyzacja) pozostaną powiązane z dokonywającym się w tym samym czasie na szerszą skalę procesem globalizacji gospodarki.

Do sektorów, w których przeprowadzić należy rozbudowane, całościowe reformy, zaliczyć należy zwłaszcza:

**Sektor finansowy.** Cel jego reformy (która dokonywać się może jedynie łącznie z przemianami politycznymi) to przede wszystkim zwiększenie wewnątrz krajowych możliwości kredytowych. Aby to osiągnąć, konieczna jest jednak instytucjonalizacja własności prywatnej i zagwarantowanie niezależności banku centralnego. Następnym tego może być przyciągnięcie na większą niż dotąd skalę oszczędności mieszkańców oraz ograniczenie nieuzasadnionej względami gospodarczymi aktywności kredytowej.

W dalszej kolejności niezbędny jest rozwój funduszy inwestycyjnych i emerytalnych. Jego warunkiem jest 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 zdolnych do udźwignięcia tak znacznych zobowiązań inwestorów krajowych firmy te staną się zapewne własnością inwestorów zagranicznych – przy zagwarantowaniu udziałów skarbu państwa.

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

**Transport i budownictwo.** Rola transportu wzrośnie wraz ze zbliżaniem się do Białorusi struktur Unii Europejskiej. To powoduje, że w najbliższym czasie konieczne mogą się okazać duże inwestycje w zakresie budownictwa komunalnego. Istotne będzie w tym wypadku wykorzystanie półproduktów krajowych.

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

## Rynek pracy

Głównym zadaniem, jakie stawiają przed sobą reformatorzy rynku pracy, jest maksymalne ograniczenie oddziaływania państwa, zmierzającego do pełnej 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, by zagwarantowała ona:

- 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;
- stymulowaniem indywidualnej przedsiębiorczości.

Jedną z najpilniejszych potrzeb jest przeprowadzenie zmian w ustawodawstwie pracy, w tym zwłaszcza uprawomocnienie 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 w rodzaju szkolenia zawodowego, przekwalifikowywania itd. Należy zarazem mieć na względzie, by system zapomóg dla bezrobotnych stymulował ich do poszukiwania pracy. Konieczna jest również rezygnacja z wszelkich administracyjnych ograniczeń swobodnego przepływu siły roboczej (np. „zastrzeżenie” miejsc pracy w danym ośrodku lub regionie dla zameldowanych tam osób).

Reformatorzy opowiadają się również za dialogiem trójstronnym (pracodawcy, związki zawodowe, wyspecjalizowane agendy państwowe), przestrzegając zarazem przed ryzykiem nadmiernego zwiększenia roli „porozumień trójstronnych”, które mogą stawać na przeszkodzie uelastycznianiu rynku pracy. Domagają się oni natomiast stanowczo propagowania rzeczywistej równości mężczyzn i kobiet na rynku pracy.

# Projekt reformy 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 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 też było w większości proponowanych programów naprawczych, formułowanych w latach 1989-2001 przez partie polityczne, niezależnych ekspertów i kandydatów na prezydenta (można zapoznać się z nimi w oryginale tekstu).

## 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.

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

### Pomoc społeczna i system emerytalny

Białoruś stanowi wyjątek pod względem zakresu udzielanej pomocy: objętych jest nią ponad 40% 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 niesty-

mulujący do poszukiwania pracy) pozostaje również system pomocy ofiarom Czarnobyla. Próby zreformowania systemu, sprowadzające się do redukcji liczby ulg i adresowania pomocy do konkretnych osób, zmniejszyły obciążenia budżetu, nie spowodowały wymiernej poprawy sytuacji potrzebujących.

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 sprzyjają rozwojowi szarej strefy, co w połączeniu z rosnącą liczbą niedochodowych firm powoduje coraz większe zadłużenie funduszu opieki socjalnej. Starzenie się społeczeństwa i niski wiek emerytalny (dla mężczyzn 60, dla kobiet 55 lat) przyczyniać się będą do wzrostu tego zadłużenia.

### Usługi komunalne

Ogromna większość obywateli (93,1%) mieszka w budynkach powstałych po II wojnie światowej. Jedyne niewielki odsetek tej grupy posiada domy jednorodzinne; blisko 10% mieszka w mieszkaniach wielorodzinnych lub barakach. Większość budynków postawiono z szybko starzejącej się wielkiej płyty.

Administrowanie budynkami mieszkalnymi i świadczenie usług komunalnych należy do tzw. pionu (ŻKCh), stanowiących ogólnopaństwową strukturę administracyjną; usługi komunalne dotowane są z budżetu państwa. Rynek usług praktycznie nie istnieje, co uniemożliwia kontrolę ich jakości przez konsumentów. Brak organu koordynującego wysokość opłat, o których w chaotyczny sposób decydują poszczególne agendy państwa. Uruchomiony w 2001 roku program, który miał na celu osiągnięcie rentowności przez służby mieszkaniowo-komunalne, na razie nie przyniósł efektów.

## Cele i motywacje zwolenników reform

### Ochrona zdrowia i pomoc społeczna

Świadczenie bezpłatnej opieki medycznej na dotychczasową skalę jest niemożliwe ze względu na brak odpowiednich środków finansowych 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 zarówno państwo, jak sektor prywatny nie są w stanie zaoferować opieki zdrowotnej na odpowiednim poziomie. Monopol państwa nie doprowadzi do obniżenia cen, istnienie zaś dwóch równoległych 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.

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 niskiego poziomu 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 prowadzi do wzrostu niezadowolenia społecznego.

### **System emerytalny i usługi komunalne**

Pierwsze próby reform systemu emerytalnego podjęte zostały przez władze w 1997 roku, sprowadzały się one jednak do rozróżnienia trzech typów świadczeń. Potrzebą chwili jest likwidacja monopolu państwa na rynku emerytalnym (choćby ze względu na perspektywę wyczerpania środków ze względu na starzenie się białoruskiego społeczeństwa; już dziś emeryci stanowią 26% mieszkańców), 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 w wypadku rozpoczęcia fundamentalnych reform rynkowych i spowodowanej przez nie likwidacji ukrytego bezrobocia oraz okresowego spadku wpływów do budżetu. Dalsze zwiększanie opłat na rzecz funduszu emerytalnego doprowadzi z kolei do wzrostu ceny siły roboczej, zmniejszając konkurencyjność gospodarki.

Utrzymanie obecnego stanu niesie 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.

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 spowodować może lawinowy wzrost liczby katastrof budowlanych. Tymczasem środki gromadzone „z kieszeni” mieszkańców na remonty kapitalne rozpluwają się w budżecie. Nadal też brak systemu kredytów mieszkaniowych.

Istniejący sposób finansowania usług komunalnych sprzyja marnotrawstwu energii i pieniędzy: wysokość dotacji jest wprost proporcjonalna do wydawanych środków.

### **Wzorcowy model reform opieki społecznej**

Podstawowym celem reformy polityki społecznej jest stworzenie sieci instytucji zapewniających społeczeństwu świadczenie usług na właściwym poziomie, a w konsekwencji – osiągnięcie przez mieszkańców Białorusi europejskich standardów życia. Reformatorzy pragną, aby przekształcony system opieki społecznej charakteryzował się wysoką opłacalnością, sprawiedliwym podziałem środków oraz jednakowym i łatwym dostępem obywateli do oferowanych usług. W tym celu niezbędne jest ograniczenie roli państwa, prywatyzacja znacznej części istniejących instytucji i przekazanie sektorowi prywatnemu większości zadań. Do źródeł finansowania zaliczyć należy, oprócz budżetu państwa, środki pozostające w gestii władz lokalnych i samorządów, odpisy z funduszu pracy, indywidualne wpłaty obywateli, wreszcie środki organizacji charytatywnych. Władze lokalne powinny też przejąć zarządzanie funduszami i placówkami opieki społecznej.

W dziedzinie **opieki zdrowotnej** należy doprowadzić do stanu, w którym troska o własne zdrowie będzie opłacalna. Służyć ma temu ograniczenie liczby bezpłatnych usług medycznych i refundowanie pozostałych wydatków przez medyczne fundusze ubezpieczeniowe.

Uzdrowieniu systemu **pomocy społecznej** służyć będzie weryfikacja liczby obywateli uprawnionych do jej otrzymywania oraz finansowanie jej wyłącznie z budżetu państwa.

System **rent i emerytur** w perspektywie kilku lat powinien zacząć opierać się na prywatnych (niepaństwowych) funduszach emerytalnych; do czasu ich utworzenia fundusze takie powinny powstawać przy współdziałaniu władz lokalnych, zaś ich głównym zadaniem powinna być wypłata emerytur pracowniczych.

Jak najprędzej należy natomiast wprowadzić pełną i zindywidualizowaną odpłatność za **usługi komunalne** oraz przeprowadzić prywatyzację świadczących je przedsiębiorstw, w tym szczególnie firm transportowych.



## 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

1. Wszystkie placówki ochrony zdrowia (z wyjątkiem niektórych szpitali klinicznych i instytutów badawczych) powinny zostać przekazane kolektywom pracowniczym z prawem wykupu i rozpocząć odpłatne świadczenie usług.
2. Sieć lekarzy pierwszego kontaktu powinna zostać przekształcona w sieć lekarzy rodzinnych, których wybór zależeć będzie od pacjenta i którzy zachęceni będą do podejmowania samodzielnej działalności gospodarczej; usługi specjalistów będzie można uzyskać wyłącznie na podstawie imiennego skierowania.
3. Pracę lekarzy i zasadność świadczonej pomocy oceniać będą specjalne komisje, działające przy lokalnych organach władzy.
4. Władze lokalne utworzą fundusze (kasy chorych), mające pokrywać wydatki na leczenie szpitalne; początkowo kasy te finansowane będą z budżetu. 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.

### Renty i emerytury

1. Do najważniejszych kierunków reformy systemu emerytalnego należy indywidualizacja kont, na których gromadzone będą 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 i partii. Do tego czasu fundusze emerytalne powinny być tworzone w oparciu o środki budżetowe, wpłaty pracodawców i pracowników; pełne wdrożenie nowego systemu może około 40-45 lat.
2. Odrębnych rozwiązań wymaga system rent i osłon socjalnych dla bezrobotnych oraz osieroconych dzieci; sfera ta powinna znaleźć się w gestii władz lokalnych.
3. Należy znieść wszelkie renty specjalne, przyznawane przez państwo za zasługi; ewentualną gratyfikację powinna stanowić podwyżka wynagrodzenia w okresie produkcyjnym.

### Pomoc społeczna

1. Najważniejszym zadaniem pozostaje wprowadzenie konkretnie adresowanej pomocy społecznej. Służyć temu będzie zniesienie wszelkich form dopłat z budżetu do cen towarów i usług, z konieczności noszących charakter bezosobowy.
2. Szereg usług socjalnych świadczonych być może w postaci bezgotówkowej (gwarancje pobytu w internatach, szpitalach itd.)
3. 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).
4. Wobec specyfiki świadczenia pomocy społecznej powołane do tego placówki powinny znajdować się pod wyjątkowo wnikliwą kontrolą organów władzy.
5. Wskazane byłoby scalenie struktur świadczących pomoc społeczną i nadzorujących wypłatę rent i emerytur.

### **Usługi komunalne**

1. Dalekosiężnym celem reformy jest wyłączenie usług komunalnych z obszaru opieki socjalnej i ich pełna komercjalizacja. Dokonać się to powinno zwłaszcza w świetle ewentualnego przywrócenia prywatnej własności ziemi i budynków mieszkalnych.
2. W ciągu 2-3 lat powinno się określić odsetek obywateli, którzy w następstwie komercjalizacji usług komunalnych wymagać będą pomocy ze strony państwa.
3. 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.).
4. Określenie wysokości cen i taryf usług komunalnych powinno pozostawać w gestii władz lokalnych.
5. Należy niezwłocznie zrezygnować z wszelkich form dotowania środków transportu. Wyjątek stanowić może kolej, ze względu na jej znaczenie gospodarcze i powiązania z rynkiem przewozów międzynarodowych.

# Projekt reform oświaty

W białoruskiej oświacie lata 1991-94 to okres poszukiwania idei i koncepcji reformy szkolnictwa, zakończony ogólnokrajowym seminarium z udziałem przedstawicieli władz oświatowych i lokalnych, instytutów naukowych i pedagogów. Przegląd różnorodnych projektów i programów doprowadził wówczas do wniosku, że nie istnieje spójna koncepcja reformy i prace nad nią należy zacząć od początku. Okres po 1995 roku to czas regresu i odgórnego wstrzymywania wszelkich poczynań, zainicjowanych w latach poprzednich. Wszystkie prace nad innowacjami w dziedzinie edukacji spycha się do sfery nieformalnej, trzeciego sektora, gdzie są kontynuowane dzięki białoruskiej Fundacji Sorosa i innym niezależnym źródłom finansowania. Rozpoczyna się powrót do punktu wyjścia. Odrzucone zostają ostatecznie dwie główne propozycje reform („Koncepcja szkoły narodowej” Michaiła Husakouskiego i „Projekt organizacyjny reformy oświaty Republiki Białorusi” Uładzimiera Mackiewicza). Od 1997 roku wprowadzana jest kontrola państwa nad całą sferą edukacji, choć nadal istnieje, a nawet rozwija się prywatne szkolnictwo i aktywny jest trzeci sektor. Podsumowanie tego okresu stanowi ogłoszone w 1999 roku rozporządzenie Rady Ministrów „O podstawowych kierunkach rozwoju narodowego systemu oświaty”, które faktycznie oznacza negację wszystkiego, co zrobiono od 1991 roku, i powrót do idei radzieckiej reformy szkolnictwa z roku 1984. (Z przeglądem propozycji reformy oświaty na Białorusi po 1991 roku można zapoznać się w oryginale tekstu).

## Diagnoza systemu szkolnictwa

*Maksim Žbankow, Aleksandr Połonnikow*

Pewien wpływ na obecny stan oświaty białoruskiej miały próby modernizacji związane z następującymi celami transformacji szkolnictwa:

- **odideologizowanie** – reformatorzy zanotowali na początku lat dziewięćdziesiątych pewne sukcesy w oddzielaniu treści nauczania od ideologii komunistycznej. Obecnie jednak ideologia powraca do szkół;
- **odpolitycznienie** – nie udało się do końca wyprowadzić ze szkół dziecięcych i młodzieżowych przybudówek partii komunistycznej. Obecnie przy poparciu państwa próbują one zwiększyć swe wpływy;
- **białorutenizacja** – w ramach przechodzenia w oświacie na język białoruski wprowadzano białoruskie podręczniki i szkolono nauczycieli. Szacowano, że cały proces zajmie dziesięć lat. W tej chwili nie ma nawet śladu po wysiłkach reformatorów. Przy bezpośrednim udziale władz oświatowych proces został całkowicie cofnięty;

- **dywersyfikacja** – w wyniku strukturalnej przebudowy oświaty pojawiły się szkoły różnego typu: gimnazja, licea, kolegia, zespoły szkół (zawodowa – technikum – szkoła wyższa). Nastąpiło zróżnicowanie treści nauczania w zależności od poziomu i specjalizacji, także w szkołach średnich. Co najważniejsze, powstały placówki niepaństwowe i komercyjne. Pojawił się rynek usług oświatowych, także w oświacie pozaszkolnej i uzupełniającej;
- **informatyzacja** – zakładała wyposażenie szkół w komputery, naukę ich obsługi, przeniesienie treści nauczania na nośniki elektroniczne. Choć wiele w tym kierunku zrobiono, nie osiągnięto znaczących wyników, zwłaszcza na prowincji.

Poza dywersyfikacją szkolnictwa i powstaniem rynku usług oświatowych nie udało się osiągnąć żadnego innego celu transformacji. Można uznać, że białoruskie szkolnictwo w istocie nie zostało zreformowane, a jego stan należy określić jako stagnację. Oparte na przestarzałych mechanizmach nadal wypuszcza ze swych trybów „człowieka dnia wczorajszego”. Nie spełnia wielu istotnych funkcji, stojących przed oświatą, takich jak:

### **1. Odtwarzanie zasobów informacyjnych**

Treści nauczania charakteryzują się przeciążeniem programów szkolnych zbyt dużymi, przestarzałymi informacjami i brakiem prawdziwie aktualnych, fachowo podanych wiadomości. Jeśli chodzi o podręczniki, panuje prawdziwy „szum informacyjny”; formalnie rynek jest nasycony, ale w istocie w wielu dziedzinach brakuje nowatorskich białoruskich podręczników. Otwiera to miejsce dla rosyjskiej „ekspansji podręcznikowej”, niosącej ze sobą nastawienie światopoglądowe dawnego Wielkiego Brata. Metody nauczania w placówkach państwowych prezentują wierność starym modelom i tendencję do maksymalnej standaryzacji programów (na którą Ministerstwo Oświaty kładzie ostatnio wielki nacisk), a w szkołach prywatnych – chaotyczne eksperymentowanie z przyswajaniem zachodnich wzorców. Na razie brak bowiem mechanizmów ich konstruktywnej adaptacji. Rozpowszechnieniu nowych metod nauczania przeszkadza odziedziczony w zasadzie bez zmian z czasów radzieckich system podnoszenia kwalifikacji nauczycieli. Oświatowa przestrzeń informacyjna jest więc niejednorodna i wewnętrznie skonfliktowana, co stanowi jeden z istotnych czynników narastania kryzysu w białoruskiej oświacie.

### **2. Odtwarzanie zasobów ludzkich**

Białoruski system nauczania zachowuje podstawowe cechy systemu radzieckiego, takie jak: autorytarność, brak motywacji i możliwości twórczej pracy, ideologizacja, brak gwarancji nauki w ojczystym języku. Stanowi więc klasyczny przykład taśmowej produkcji „człowieka jednowymiarowego”, do którego cech nie należy samodzielne myślenie i świadomość narodowa, lecz dyspozycyjność, lojalność i oddanie władzy zwierzchniej. W istocie powszechny jest wsteczny, zwrócony ku przeszłości kierunek wychowania: nie kształtuje się wolnych obywateli niepodległego państwa europejskiego, lecz bojaźliwych konformistów, żołnierzy dla nieistniejącego imperium. Panuje przy tym uporczywe dążenie, by przywiązać białoruski system oświatowy do rosyjskiego. W rezultacie na Białorusi produkuje się albo potencjalnych emigrantów intelektualnych – kadry pracownicze dla Rosji, albo zasoby ludzkie dla zachowania białoruskiego status quo. W obu przypadkach system edukacji przyczynia się do „oczyszczania” przestrzeni kulturowej z potencjalnych reformatorów – twórczo nastawionych intelektualistów wyznających europejski system wartości. Obecne formy zdobywania wiedzy nie mogą zapewnić nowym pokoleniom ani konkurencyjności ich wykształcenia na europejskich rynkach pracy, ani zrozumienia strategii indywidualnego przetrwania w realiach postradzieckich, ani możliwości trwałej identyfikacji narodowej i kulturowej.

### **3. Kształtowanie nowych elit narodowych**

Tego zadania obecny system oświatowy też nie jest w stanie spełnić. Powodem tej sytuacji są wszystkie wymienione wyżej przyczyny oraz niedostatecznie rozwinięta baza materialna. Istnieje również przyczyna

leżąca poza sferą oświaty: otóż białoruskie elity władzy nie są zainteresowane odnową swoich szeregów, kierują się bowiem instynktem samozachowawczym, a nie interesem narodowym. Nowa generacja może osiągnąć awans tylko w wyniku konfliktu, „wygryzania” starych kadr, do czego nie jest konieczna staranna i nowoczesna edukacja, lecz raczej talent do brudnych zakulisowych gier. W kraju nie istniała nigdy i nie istnieje dynamika pokoleniowej wymiany elit, naturalna w normalnym, otwartym społeczeństwie. W rezultacie mamy do czynienia z kryzysem samoidentyfikacji społeczeństwa białoruskiego. Brak rozwiniętego systemu kształcenia elitarnego jest jednym z istotnych czynników utrwalania stagnacji społecznej.

#### 4. Działalność naukowo-badawcza

Sytuacja w oświacie nie stwarza motywacji do efektywnej pracy naukowej; wiąże się to również przede wszystkim z przeciążeniem wykładowców. Obciąża ich nadmiar prowadzonych zajęć, skomplikowany system sprawozdawczości, pogoń za pracą w poszukiwaniu dodatkowego zarobku. Badania naukowe na wyższych uczelniach mają charakter marginesowy, co wynika głównie z braku bazy materialnej, ograniczenia kontaktów międzynarodowych, finansowania przez państwo nauki przy jednoczesnym minimalnym odsetku komercyjnych zamówień. Zwiększenie potencjału naukowego uniemożliwia scentralizowany, niezgodny z europejskimi standardami system przyznawania stopni i tytułów naukowych.

#### 5. System zarządzania i samorządności

Scentralizowany system zarządzania oświatą zapewnia pełną kontrolę państwa nad edukacją i nie dopuszcza do utworzenia mechanizmu kontroli społecznej czy wprowadzenia elementów samorządności. Anachroniczne ustawodawstwo oświatowe, zachowujące zasady systemu nakazowo-administracyjnego, blokuje realne reformy w sferze edukacji. Zamknięty charakter systemu oświaty i niejawność procedur sprzyjają wzrostowi zjawiska korupcji na wyższych uczelniach. Dążenie państwa do kontroli przejawia się w dyskryminacji niepaństwowych inicjatyw oświatowych. Poza tym w szkolnictwie praktycznie nie ma prawdziwych kadr menedżerskich. System oświaty pozostaje nieefektywny nie tylko w aspekcie informacyjno-metodycznym, lecz także ekonomiki i zarządzania.

### Cele i motywacje zwolenników reform

Niereformowanie systemu oświaty nieuchronnie odbije się na stanie społeczeństwa Białorusi. Dojdzie do pogłębienia kryzysu samoidentyfikacji narodu białoruskiego, nie nastąpi proces modernizacji białoruskiego społeczeństwa i kształtowania jego zdolności adaptacyjnych. Autorytarny system władzy blokuje tworzenie nowych elit, co w przyszłości przekształci Białoruś w typowy kraj Trzeciego Świata, dostarczający siły roboczej rozwiniętym państwom ościennym. Naśladowanie rosyjskich metod nauczania doprowadzi do nierówności kulturalnej i ideologicznej zależności od dawnej metropolii. Będzie rosło opóźnienie cywilizacyjne, spadnie poziom wykształcenia, wzrosnie zaś funkcjonalny analfabetyzm; w skrajnym przypadku dojdzie do zamknięcia się białoruskiej oświaty w swoistym „getcie”. Brak efektywnego systemu szkolnictwa przekształci kraj nieuznawanych dyplomów w kraj nieuznawany w ogóle, jako całość – społeczeństwo drugiej kategorii, nieinteresujące dla wspólnoty międzynarodowej ani jako sojusznik polityczny, ani partner ekonomiczny.

Reforma oświaty na Białorusi jest konieczna, ponieważ pozwoli:

- odbudować utracone poczucie tożsamości, tradycji kulturowej i znajomość historii kraju;
- włączyć białoruskie placówki w system oświaty europejskiej;
- pobudzić twórcze myślenie w nowych pokoleniach Białorusinów;
- ukształtować młodych, ambitnych intelektualistów;
- stworzyć realną bazę społeczeństwa obywatelskiego;
- doprowadzić do konkurencyjności na rynku edukacyjnym, co spowoduje podniesienie jakości usług oświatowych i uczyni je konkurencyjnymi także na rynku europejskim i światowym.

Naturalnym wynikiem realizacji tych celów stanie się wyzwolenie z poczucia niepełnej wartości i przekształcenie Białorusi w normalny kraj europejski.

### **Wzorcowy model**

Białoruską oświatę należy postrzegać w kontekście europejskim. Reforma powinna oznaczać przyjęcie międzynarodowych standardów. Ponieważ oświata ma umacniać poczucie tożsamości narodowej, powinna być białoruska, a także ogólnodostępna. Należy przeprowadzić demokratyzację systemu edukacyjnego i uwolnienie go od totalitarnego dziedzictwa. Szkoły mają opuszczać aktywni, samodzielni obywatele, ponoszący odpowiedzialność za swoje życie. Absolwentom należy zapewnić realne szanse na znalezienie pracy lub kontynuowanie nauki. Edukacja powinna stać się przedmiotem zainteresowania partii politycznych.

Sposoby finansowania oświaty musiałyby być nowoczesne i rozsądne, a środki na nią – wydzielane w miarę możliwości budżetu państwa i budżetów lokalnych. Zarządzanie szkolnictwem powinno się opierać się na zasadach demokratyzmu i mieć charakter państwowo-społeczny lub społeczno-państwowy. Finansowanie należy dostosować do wymogów rynkowych. Można by wprowadzić system kuponów edukacyjnych, którymi uczniowie i studenci „optacaliby” naukę w poszczególnych placówkach.

Treść nauczania trzeba oprzeć na wzorcach europejskich, a co najważniejsze, przejść od systemu kształcenia opartego na biernym przyswajaniu wiedzy do nauki samodzielnego myślenia i działania. Wymaga to całkowitej zmiany metod nauczania, podniesienia kwalifikacji nauczycieli i zmiany podręczników.

Konieczne jest rozszerzenie zakresu zainteresowań białoruskiej pedagogiki, sprowadzającej się obecnie w istocie do dydaktyki i psychologii, o problemy prawne, socjologiczne, marketingowe, dotyczące zarządzania itd. Reforma powinna też doprowadzić do przestrzegania praw dziecka i ochrony jego interesów, a więc zapewnienia dziecku i jego przedstawicielom wpływu na kształt oświaty.

### **Sposoby realizacji reformy**

Idealny model reformy to nie uniwersalna recepta, lecz kompromis dotyczący priorytetów całego rozwoju narodowego. Dlatego koncepcja reformy powinna zawierać strategię osiągnięcia takiego kompromisu. Przy jej ustalaniu działać będą mechanizmy demokratyczne, rynkowe i różnych grup zawodowych, często ze sobą sprzeczne i reprezentujące odmienne interesy. Dlatego żadna z przedstawianych po 1991 roku propozycji reform nie powinna być wdrażana bezpośrednio. Najpierw potrzebna jest dyskusja społeczna i uzgodnienie celów poprzez opracowanie głównych dokumentów reformy oświaty: doktryny, sposobu wdrażania i ostatecznego memorandum, informującego o ramach i ograniczeniach reformy.

Po uzgodnieniu celów należy pogłębić koncepcję reformy, opracować państwowe standardy oświaty, zawierające szczegółowy opis zmienionych założeń edukacji, a także stworzyć projekt struktury organizacyjnej szkolnictwa, oraz ustalić zasady jego funkcjonowania i zarządzania po wdrożeniu reformy. Należy też opracować szczegółowy program przejścia od istniejącego systemu oświaty do nowego, a więc określić strukturę tymczasowych organów zarządzania, podział kompetencji, terminarz prac i zasady nadzoru. Ustalić też należy wymogi kwalifikacyjne wobec realizatorów reform i wszystkich pracowników oświaty. Projekt wzorcowego budżetu na szczeblu krajowym i regionalnym powinien być dostosowany do realiów ekonomicznych i uwzględniać nowoczesne formy finansowania, takie jak kupony, kredyty itd. Po przygotowaniu programu reform konieczne jest sporządzenie wstępnego kosztorysu, dostosowanego do możliwości. Istotne jest, aby reforma była finansowana nie z części ogólnej budżetu, przeznaczonej na oświatę, lecz stanowiła odrębną pozycję w budżecie narodowym. Uchwalenie nowej ustawy o oświacie może nastąpić albo przed realizacją reformy albo po jej przeprowadzeniu, by zadekretować wprowadzone zmiany.

Oceniając potencjał oświatowy na Białorusi, można stwierdzić, że w kraju istnieją wystarczające rezerwy, by rozpocząć prace nad reformą szkolnictwa. Te rezerwy to: ludzie, ich kwalifikacje i zrozumienie potrzeby reform, know-how, pieniądze. Jednakże wszystkie te elementy muszą zaistnieć równocześnie, bo inaczej, gdy zabraknie choć jednego z nich, reforma nie dojdzie do skutku.

# Perspektywy integracji europejskiej

Europejska Białoruś to nie tylko marzenie grupy intelektualistów, to 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, która pozwala objaśnić różnice w transformacji między państwami postkomunistycznymi, w których 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. Pierwsza 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 nie dominująca i nie mająca wpływu na decyzje strategiczne. Dla reszty Białorusinów Europa to *terra incognita*, którą dopiero muszą odkryć, jeśli, oczywiście, zechcą. Druga przeszkoda tkwi w Unii Europejskiej, 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.

## Europejska przyszłość nowych sąsiadów – stanowisko UE

Perspektywy europejskiej przyszłości Białorusi w dużym stopniu zależą od otwartości samej Unii Europejskiej, która dyktuje zasady gry. Swą strategię stosunków z nowymi sąsiadami formułuje ona w dokumencie *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with Our Eastern and Southern Partners*. Akcentuje w nim, że integracja nowych sąsiadów z Unią może nastąpić tylko na podstawie wspólnych wartości i zbliżonej bazy instytucjonalnej, zapewniającej ich realizację. Innymi słowy, proponuje całkiem rozsądną alternatywę: stać się wewnątrznie Europą, zanim zaczną się rozmowy na temat przystąpienia do UE, albo pogrzebać nadzieje na członkostwo. Niepokoi w tej strategii jednakowe potraktowanie 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 Buga to nieziszczalny i bezsensowny pomysł. Można tu więc zauważyć sprzeczność między celami polityki nowego partnerstwa a oferowanymi instrumentami. Wewnętrzny wybór na korzyść Europy wśród nowych sąsiadów nie będzie bowiem możliwy, jeśli odmówi się im docelowego członkostwa w UE, a perspektywa jednoznacznego „nie” może wyrzucić głęboki 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 raczej trudno mieć nadzieję, że państwa za nowymi granicami unijnymi będą szczególnie zainteresowane utworzeniem „pasa dobrego sąsiedztwa”. Dlatego beczynność 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 nieprzyczyniającym szczególnych kłopotów sąsiadem. Naiwnością byłoby jednak liczyć, 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, by wątpić, że wraz z postępowaniem reform Białoruś stanie się rynkiem zbytu dla europejskich firm.

### **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 bowiem 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 sprawnej 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 kraju.

Niezbędnym warunkiem rozwoju europejskiego jest demokratyzacja masowej świadomości i kultury politycznej białoruskiego społeczeństwa. 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 dokonała 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 dość znaczącą część społeczeństwa (według niezależnych socjologów – 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.

### **Europa i Białoruś – z przeszłości w przyszłość**

Polityka UE wobec Białorusi w latach 1997-99 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 przyczyniła się raczej 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 sprawa przedstawicielstw dyplomatycznych z 1998 roku czy późniejsze naciski na misję OBWE. Świadoma wydaje się też odmowa władz zwolnienia z podatków programu TACIS, przez co program ten w roku 2002 całkowicie wstrzymał działalność na Białorusi.

W politycznej próżni w stosunkach między Białorusią i Unią Europejską ostro odczuwa się brak koncepcji, które pozwoliłyby je poprawić. Obecnie Unia stosuje strategię „reaktywnej współpracy”, co oznacza, że kontakty z Białorusią poszerza się w reakcji na działania władz białoruskich, zmierzające do liberalizacji życia politycznego i poprawy sytuacji w dziedzinie praw człowieka. Strategia ta nieco różni się od strategii „wybiórczych kontaktów”, podczas gdy tamta widziała swego głównego partnera w niezależnym sektorze, ta skierowana jest bardziej 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 może z łatwością sprowadzić do minimum wpływ Unii Europejskiej na procesy wewnętrzne na Białorusi; wystarczy, że zaostry klimat polityczny, a Unia zmniejsza swą obecność, czyniąc w istocie to, o co władzom chodzi. Tak więc na przykład z powodu zamknięcia programu TACIS o wiele mniej ucierpiały władze niż zorientowane na reformy i przemiany środowiska na Białorusi.

Żadna strategia nie da wyników, jeśli jest realizowana bez aktywnego udziału i autentycznego zainteresowania szerokich warstw społeczeństwa. Najlepsze rezultaty przyniesie praca nad stworzeniem warun-

ków dla zmian politycznych, gospodarczych i społecznych. Cel jest prosty: zmiana horyzontów i modelu życia Białorusinów, odkrycie przez nich Europy dla siebie, wszystko, co przyczyniłoby się do ukształtowania społecznego popytu na przemiany. Ważnym elementem takiego podejścia może stać się nasilenie nieupolitycznionych programów ekonomicznych, socjalnych, oświatowych, kulturalnych – poza diadą „władza + opozycja”, do której już wszyscy przywykli. Chodzi o to, by pomóc Białorusinom pomóc samym sobie (także w zbliżeniu z Europą). Formą takiej strategii może być cały kompleks programów nastawionych na *capacity building* – rozwój potencjału profesjonalnego, intelektualnego i biznesowego, międzynarodowych kontaktów przyszłych elit decyzyjnych i opiniotwórczych, które staną się motorem demokratycznych przemian w kraju.

### **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 zajdą w ciągu tego dziesięciolecia. Do czasu powstania tam 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 utrzymać kontakty kulturalne, naukowe, oświatowe, międzyludzkie, które już zostały nawiązane, a mogą się stać zagrożone przez poszerzenie UE. Dla ich utrzymania i rozwoju trudno wszakże obejść się bez współpracy oficjalnych władz. Przyszłe osiągnięcia mogą jednak być tak wielkie, że warto pójść na pewne ustępstwa, a w razie ostrych ograniczeń jako płaszczyznę kontaktów wykorzystać przestrzeń europejską i państwa ościennie. 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 sprawa wyboru drogi – modelu rynku i demokracji. Unia może wówczas udzielić Białorusi nieocenionej pomocy w kształtowaniu instytucji zdolnych zapewnić jakość i trwałość ustroju demokratycznego i gospodarki rynkowej, 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 piętnaście lat temu równie nierealna wydawała się integracja państw Europy Wschodniej i Środkowej. Dziś państwa te stoją na progu Unii Europejskiej. Nie ma podstaw, by sądzić, że Białoruś nie zdoła kiedyś również przejść tej drogi.

## O autorach

**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.

**Uładzimier 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.

**Uładzimier 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.

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