



OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH
IM. MARKA KARPIA
CENTRE FOR EASTERN STUDIES

**ZMIANY W BIAŁORUSKICH
ELITACH POLITYCZNYCH,
GOSPODARCE I SPOŁECZEŃSTWIE.**

Pozory i rzeczywistość

**CHANGES IN THE POLITICAL ELITE,
ECONOMY AND SOCIETY OF BELARUS.**

Appearances and reality

K a m i l K ł y s i ń s k i

A g a t a W i e r z b o w s k a - M i a z g a

PRACE OSW
O S W S T U D I E S

NUMER/ISSUE 30
WARSZAWA, CZERWIEC 2009
WARSAW, JUNE 2009

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich

im. Marka Karpia /

Centre for Eastern Studies

Redakcja / Editor

Anna Łabuszewska

Współpraca / Co-operation

Katarzyna Kazimierska

Tłumaczenie / Translation

OSW

Współpraca / Co-operation

Jim Todd

Opracowanie graficzne / Graphic design

Dorota Nowacka

Rysunki / Figures

Wojciech Mańkowski

Wydawca / Publisher

Ośrodek Studiów Wschodnich

im. Marka Karpia /

Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a, Warszawa / Warsaw, Poland

tel./phone + 48 /22/ 525 80 00

fax +48 /22/ 525 80 40

osw.waw.pl

ISSN 1642-4484

Spis treści / Contents

ZMIANY W BIAŁORUSKICH ELITACH POLITYCZNYCH, GOSPODARCE I SPOŁECZEŃSTWIE.

Pozory i rzeczywistość

Tezy / 5

Wstęp / 7

I. Gospodarka / 8

II. Elity władzy / 22

III. Opozycja / 32

IV. Społeczeństwo / 41

Podsumowanie / 50

CHANGES IN THE POLITICAL ELITE, ECONOMY AND SOCIETY OF BELARUS.

Appearances and reality

Executive summary / 53

Introduction / 55

I. The economy / 56

II. The power elite / 69

III. The opposition / 79

IV. Belarusian society / 88

Conclusions / 97

Zmiany w białoruskich elitach politycznych, gospodarce i społeczeństwie. Pozory i rzeczywistość

Tezy

1. Rosnące od początku 2007 roku koszty funkcjonowania gospodarki skłoniły władze białoruskie do poszukiwania dodatkowych możliwości pozyskiwania środków finansowych i nowych bardziej oszczędnych technologii. Widząc konieczność przyciągnięcia inwestorów zagranicznych, podjęto szereg kroków liberalizacyjnych, mających poprawić klimat inwestycyjny Białorusi. Zmiany ułatwiły działalność gospodarczą w kraju. Jednak dotyczyły jedynie ściśle określonych sfer i miały bardzo ograniczony zakres. Ani ich celem, ani rezultatem nie było naruszenie kształtu białoruskiego systemu gospodarczego. Białoruś pozostaje państwem centralnie sterowanym.

2. Duże znaczenie dla funkcjonowania białoruskiej gospodarki mają eksport oraz kredyty i inwestycje zagraniczne. To sprawia, że jest ona wrażliwa na negatywne konsekwencje światowego kryzysu finansowego. Od jesieni 2008 roku widoczne jest wyraźne pogorszenie sytuacji gospodarczej Białorusi. Walcząc z kryzysem, władze białoruskie najczęściej sięgają po metody charakterystyczne dla nakazowo-rozdzielczej polityki gospodarczej.

3. Dominujący od lat w układzie nomenklaturowym klan *siłowików* Wiktara Szejmana w latach 2007–2008 zastąpiła grupa skupiona wokół najstarszego syna prezydenta Łukaszenki, Wiktara. Powstał w ten sposób układ oparty na niepisanym porozumieniu o podziale sfer wpływów pomiędzy klanem syna prezydenta i kierowaną przez premiera Siarheja Sidorskiego grupą *technokratów*. Nowy układ nomenklaturowy wydaje się znacznie stabilniejszy od poprzednich. W tym okresie nomenklatura zyskała także możliwość nabywania własności oraz legalizacji dochodów. Przedstawiciele obecnych elit władzy mają pragmatyczny stosunek do rzeczywistości i zdają sobie sprawę z konieczności modernizacji białoruskiego systemu polityczno-ekonomicznego. Nie oznacza to jednak uruchomienia procesu demokratyzacji – głównym celem

nomenklatury jest utrzymanie dotychczasowych wpływów, co będzie ograniczało zakres zmian politycznych na Białorusi.

4. Po okresie konsolidacji podczas wyborów prezydenckich wiosną 2006 roku białoruska opozycja powróciła do dawnych konfliktów i podziałów, których przewyciężenie wydaje się obecnie niemożliwe. Równie istotnym problemem sił demokratycznych jest ich inercja i trudności w wypracowaniu jednolitej strategii walki z reżimem. W rezultacie poszczególne ugrupowania nie są w stanie wyjść poza wąskie środowisko aktywistów oraz sympatyków i dotrzeć do szerszych kręgów społecznych. Dodatkowym wyzwaniem jest konieczność dostosowania się do nowej sytuacji międzynarodowej wokół Białorusi oraz zmian w polityce wewnętrznej władz. Coraz lepsze kontakty oficjalnego Mińska z Zachodem oraz retoryka niepodległościowa w propagandzie państwowej powodują, iż opozycja stopniowo traci dotychczasowe atuty.

5. W związku z narastającymi problemami gospodarczymi Białorusi pogorszeniu uległa także sytuacja bytowa jej mieszkańców. Społeczeństwo białoruskie skłonne jest szukać przyczyny tego stanu rzeczy przede wszystkim w czynnikach zewnętrznych, a nie w uwarunkowaniach wewnętrznych. Jednocześnie, pomimo wycofywania się władz z rozbudowanych świadczeń socjalnych, wciąż bardzo silne jest w społeczeństwie poczucie zależności od państwa. Dominuje przekonanie o niemożności zmian. Brakuje także potencjalnych liderów ewentualnych zmian. Wszystko to sprawia, że białoruskie społeczeństwo nie jest skłonne do aktywnego sprzeciwu. Dlatego w kilkuletniej perspektywie nie należy spodziewać się na Białorusi masowych protestów społecznych.

Wstęp

Od objęcia urzędu prezydenta w 1994 roku Alaksandr Łukaszenka konsekwentnie budował i umacniał autorytarny system władzy na Białorusi oraz nakazowo rozdzielił model gospodarczy. W rezultacie w ciągu kilkunastu lat ukształtował się odporny na naciski zewnętrzne i protesty wewnętrznej opozycji politycznej ustrój, określane w publikacjach prasowych mianem „ostatniej dyktatury Europy”. Jednak wzrost presji Moskwy wobec Mińska na przełomie 2006 i 2007 roku zapoczątkował pewne zmiany wewnętrzne na Białorusi. Najbardziej znaczące procesy mają miejsce w gospodarce, co jest uwarunkowane obiektywną koniecznością obniżenia wysokich kosztów funkcjonowania niereformowanego od lat modelu ekonomicznego, pozyskania inwestorów zagranicznych i nowoczesnych technologii. Do równie istotnych zmian doszło w białoruskim obozie władzy. Miejsce konserwatywnych *siłowików* zajęły bardziej pragmatyczne i otwarte na świat grupy nomenklaturowe. W ten sposób reżim usiłuje się dostosować do nowej sytuacji międzynarodowej. Niewielki wpływ na sytuację wewnętrzną na Białorusi mają procesy zachodzące w środowiskach opozycyjnych i społeczeństwie. Białoruskie siły demokratyczne są pogrążone w konfliktach wewnętrznych i nie mają potencjału ani zaufania społecznego koniecznego do inicjowania zmian w kraju. Natomiast większość białoruskiego społeczeństwa, pomimo pogarszającej się na skutek kryzysu sytuacji bytowej, zachowuje dystans wobec ugrupowań opozycyjnych, skupiając się na rozwiązywaniu codziennych problemów.

Celem niniejszej pracy jest wskazanie zachodzących obecnie na Białorusi procesów oraz określenie ich wpływu na ogólną sytuację wewnętrzną, w tym przede wszystkim politykę białoruskiego kierownictwa. W strukturze opracowania wydzielono cztery części opisujące kolejno: sytuację gospodarczą, układ sił w obozie władzy, strukturach opozycyjnych oraz postawy społeczne. Na koniec podjęto próbę odpowiedzi na pytanie: czy obserwowane zmiany doprowadzą do trwałej i głębokiej przebudowy białoruskiego systemu polityczno-gospodarczego, czy też mają charakter jedynie ograniczonych działań, mających dostosować reżim do wyzwań współczesności?

I. Gospodarka

1. Zmiana modelu stosunków ekonomicznych z Rosją

Białoruska gospodarka nie przeszła zasadniczej transformacji od rozpadu ZSRR. Rolnictwo jest nadal w niemal stu procentach skolektywizowane, zorganizowane w kołchozy i sowchozy. W przemyśle dominują przedsiębiorstwa państwowe, które wytwarzają 75% PKB, dostarczając 64,8% wpływów do budżetu¹. Sektor państwowy jest zarządzany w sposób scentralizowany, według zasad nakazowo-rozdzielczych. Kadra kierownicza jest nominowana i kontrolowana przez władzę wykonawczą. Obowiązują plany produkcyjne i eksportowe. Większość białoruskich przedsiębiorstw charakteryzuje wysoka energochłonność produkcji oraz wysoki wskaźnik zużycia infrastruktury przemysłowej.

Przez lata funkcjonowanie mało efektywnego białoruskiego systemu gospodarczego było możliwe w dużej mierze dzięki preferencjom gospodarczym ze strony Rosji, w tym przede wszystkim dzięki dostawom tanich rosyjskich surowców energetycznych oraz ułatwionemu dostępowi do rosyjskiego rynku zbytu. Jednak od końca 2006 roku Rosja zaczęła realizować powtarzane od lat postulaty ekonomizacji stosunków z Białorusią. 31 grudnia 2006 roku pod presją Moskwy podpisana została umowa, w której ustalono harmonogram odchodzenia od preferencyjnych cen na gaz ziemny dla Białorusi, zakładając, że w 2011 roku osiągną one poziom rynkowy. W efekcie cena rosyjskiego gazu wzrosła już w 2007 roku z niecałych 47 USD do 100 USD za 1000 m³ przy rocznym zapotrzebowaniu na poziomie 21 mld metrów sześciennych². Dla kosztów funkcjonowania białoruskiej gospodarki miało to tym większe znaczenie, że rosyjski gaz ma 80% udziału w bilansie energetycznym Białorusi. W 2009 roku cena surowca wynosi średnio 150 USD za 1000 m³.

Z kolei 12 stycznia 2007 roku podpisana została umowa wprowadzająca cło na ropę naftową eksportowaną na Białoruś przez koncerny rosyjskie, które do-

¹ Dane Ministerstwa ds. Podatków i Opłat za rok 2007.

² Jednocześnie Rosji udało się skłonić białoruskie władze do rozpoczęcia sprzedaży 50% udziałów w strategicznym przedsiębiorstwie Bieltransgaz, obsługującym transport gazu białoruskimi gazociągami.

tychczas mogły sprzedawać surowiec podmiotom białoruskim na tych samych zasadach co rodzimym. Jednocześnie Białoruś została zobowiązana do podniesienia stawek cła eksportowego na ropę i produkty naftowe do poziomu rosyjskiego. Nowe zasady znacząco zmniejszyły opłacalność przerobu i reeksportu rosyjskiej ropy, który do 2006 roku generował około 25% dochodów państwa z eksportu³.

Białoruś została także zmuszona do otwarcia rynku dla towarów rosyjskich producentów poprzez zniesienie dotychczasowych ograniczeń w postaci licencji i kwot. Jednocześnie ograniczenia dla podmiotów białoruskich na rynku rosyjskim pozostały w mocy⁴.

Rosja wycofała się z praktyki łatwo dostępnych, tanich, a nierzadko praktycznie bezzwrotnych pożyczek dla Białorusi, zastępując je możliwością kredytów stabilizacyjnych, obwarowanych szeregiem dodatkowych warunków.

W efekcie istotnie wzrosły koszty funkcjonowania białoruskiej gospodarki. Natomiast z powodu ograniczenia dostępności tradycyjnego źródła kredytów oraz przede wszystkim obniżenia zdolności eksportowych zmniejszeniu uległy możliwości pozyskiwania środków finansowych niezbędnych dla pokrycia tych kosztów. Skłoniło to władze białoruskie do poszukiwania nowych możliwości kredytowych. W rezultacie zadłużenie zagraniczne Białorusi wzrosło w ciągu 2007 roku z 6,8 mld USD do 12,5 mld USD. Przy czym w odróżnieniu od większości pożyczek rosyjskich były to przede wszystkim kredyty komercyjne. Pozyskanie środków z zachodnich banków jedynie na krótki czas zaspokajało białoruskie potrzeby⁵. Zdecydowana większość nowych kredytów udzielana była na krótkie okresy od 6 do maksimum 24 miesięcy. Zadłużenie krótkoterminowe na 1 stycznia 2008 roku stanowiło ponad 60% całego zadłużenia zagranicznego Białorusi.

³ Według szacunków MFW, oznaczało to w roku 2007 straty w wysokości około 5,5% PKB.

⁴ Umowa w tej kwestii została podpisana 23 marca 2007 roku. Białorusinom udało się z czasem częściowo ominąć jej zapisy poprzez zastąpienie dotychczasowego systemu kwot i licencji instytucją uprzywilejowanego importera.

⁵ Głównymi kredytodawcami stały się banki austriackie i niemieckie, w dalszej kolejności holenderskie i włoskie.

2. Tendencje liberalizacyjne

Władze białoruskie wobec pogorszenia wyników gospodarczych w 2007 roku uznały, iż dla poprawy sytuacji w gospodarce niezbędne są zachodnie inwestycje zagraniczne, które stałyby się nie tylko źródłem napływu środków finansowych, ale także nowych technologii dla białoruskiego przemysłu, pozwalających zwiększyć konkurencyjność białoruskiej produkcji. Decyzja o większym otwarciu na zachodnich partnerów pociągnęła za sobą konieczność poprawy klimatu inwestycyjnego na Białorusi. Jeszcze w 2007 roku poszczególne resorty, agencje i przedsiębiorstwa państwowe otrzymały polecenie przygotowania propozycji zmian poprawiających atrakcyjność inwestycyjną Białorusi. W efekcie w 2008 roku wprowadzono szereg zmian liberalizacyjnych w prawodawstwie gospodarczym, zapewniających ulgi dla inwestorów oraz umożliwiających lub ułatwiających prywatyzację. Do najbardziej znaczących zmian należała decyzja o zniesieniu tzw. złotej akcji⁶ – mechanizmu umożliwiającego przejęcie kontroli państwa nad przedsiębiorstwem, które w minimalnym choćby stopniu należy lub należało kiedyś do państwa, w sytuacji, w której władze uznają za potrzebną swoją interwencję, ze względu np. na złe zarządzanie przedsiębiorstwem, zagrożenie dla bezpieczeństwa socjalnego załogi czy perspektywę bankructwa.

Inne przykłady liberalizacyjnych zmian w prawodawstwie gospodarczym, wprowadzonych w 2008 roku:

Dekret z 28 stycznia o ulgach podatkowych oraz innych ułatwieniach dla inwestorów zainteresowanych lokowaniem kapitału w miejscowościach poniżej 50 tys. mieszkańców.

Dekret z 30 stycznia o zagwarantowaniu na 7 lat dodatkowych ulg podatkowych i ułatwieniach dla podmiotów zarejestrowanych w białoruskich wolnych strefach ekonomicznych.

Dekret z 25 lutego o sprzedaży nierentownych przedsiębiorstw za 20% ich wartości, a tych, których wartość jest zerowa bądź ujemna, za tzw. 1 stawkę bazową (czyli 11 EUR lub 16 USD).

⁶ Dekret prezydencki z 14 marca 2008 roku.

Dekret z 21 marca o wprowadzeniu szeregu ulg i zwolnień dla białoruskich przedsiębiorstw korzystających z kredytów zagranicznych przeznaczonych na realizację projektów inwestycyjnych.

Dekret z 14 kwietnia nowelizujący dekret nr 3 z 1998 roku o denacjonalizacji i prywatyzacji własności państwowej. Nowelizacja zezwala na sprzedaż akcji spółek skarbu państwa powstałych w wyniku przekształceń organizacyjnych, przy jednoczesnej rezygnacji z prawa skarbu państwa do pierwokupu tychże udziałów. Poza tym zapoczątkowane zostało stopniowe znoszenie ograniczeń obrotu akcjami spółek – proces ten został podzielony na trzy etapy i rozpisany na okres trzech lat. W 2008 roku do obrotu miały wejść akcje spółek, w których udział państwa wynosi przynajmniej 75%, po 1 stycznia 2009 roku będzie można kupować akcje w spółkach z udziałem państwa powyżej 50%. Całkowite zniesienie ograniczeń na obrót akcjami białoruskich przedsiębiorstw, w których państwo posiada udziały, przewidziano w dekreście na początek 2011 roku.

W uzupełnieniu do tego dekretu **14 lipca** rząd zatwierdził listę przedsiębiorstw podlegających przekształceniom organizacyjnym w latach 2008–2010. Zgodnie z planem w tym okresie w spółki skarbu państwa ma być przekształconych 519 przedsiębiorstw państwowych⁷. Na liście znalazło się kilka przedsiębiorstw do tej pory wykluczanych z planów prywatyzacyjnych ze względu na ich strategiczne znaczenie dla gospodarki⁸. W tym samym postanowieniu rząd zatwierdził też listę 147 spółek państwowych, których akcje, należące do państwa, mogą w ciągu najbliższych trzech lat być sprzedawane.

We wrześniu 2008 roku Narodowy Bank Białorusi ogłosił decyzję o zwiększeniu progu dopuszczalnego udziału kapitału zagranicznego w sektorze bankowym z 25 do 50%, tłumacząc, że od początku roku łączny udział kapitału zagranicznego w białoruskich bankach zwiększył się z 9,2 do 22,2%, zbliżając

⁷ Wśród podmiotów mających podlegać przekształceniom znalazło się najwięcej przedsiębiorstw branży transportowej (143 przedsiębiorstwa), ponadto 119 przedsiębiorstw przemysłowych, 65 rolnych, 35 handlowych, 36 podmiotów podlegających Ministerstwu Architektury, 35 – Ministerstwu Energetyki, 24 – Ministerstwu Gospodarki Komunalnej i 17 – koncernowi Biellegprom skupiającemu przedsiębiorstwa przemysłu lekkiego.

⁸ Między innymi MAZ (fabryka samochodów ciężarowych), BielAZ (fabryka samochodów i sprzętu ciężkiego), Minskij Motornyj Zawod (fabryka silników) oraz homelskie i nowopołockie przedsiębiorstwa transportu ropy naftowej Družba (obsługujące lokalne odcinki ropociągu).

się do dotychczasowego prognozy. Tymczasem władze białoruskie są zainteresowane pozyskaniem inwestorów do kolejnych czterech banków państwowych⁹.

Warto podkreślić, że choć zmiany liberalizacyjne wynikały przede wszystkim z chęci przyciągnięcia inwestorów zachodnich, beneficjentami wielu z nich był również biznes lokalny. Był to w pewnym stopniu wynik presji wywieranej na prezydenta przez nomenklaturę, chcącą na równi z zachodnim kapitałem wykorzystać szanse, jakie niosła ze sobą perspektywa prywatyzacji¹⁰. Jednocześnie władze zaczęły, jak się wydaje, zdawać sobie sprawę, że liberalizacja w określonych sferach może stać się narzędziem pobudzenia rozwoju gospodarczego. Dlatego poza dopuszczeniem rodzimych podmiotów do procesów prywatyzacyjnych podjęto decyzje mające stymulować rozwój gospodarczy.

Od 1 lipca 2007 roku w małych miejscowościach Białorusi¹¹ wprowadzono obniżone stawki podatkowe dla przedsiębiorców. Jednocześnie niemal 350 dużych przedsiębiorstw, działających w małych miejscowościach, zwolnionych zostało z obowiązku wpłat do krajowego funduszu wsparcia rolników oraz z podatku drogowego. Obniżono im także o połowę wysokość podatku od zysku. **W październiku 2007 roku** podpisany został dekret wprowadzający dla małych przedsiębiorstw (do pięciu pracowników) i indywidualnych przedsiębiorców na Białorusi możliwość rozliczania się z fiskusem za pomocą uproszczonego podatku ryczałtowego.

W lutym 2008 roku wprowadzono zwolnienia podatkowe dla przedsiębiorców z obszarów wiejskich, które od 15 października 2008 roku rozszerzono na większość terytorium Białorusi.

Od 1 stycznia 2009 roku pięć obowiązujących dotychczas stawek podatku dochodowego (9%, 15%, 20%, 25% i 30%) zostało zastąpionych jedną stawką liniową w wysokości 12%.

⁹ Na liście możliwej prywatyzacji znalazł się Belinwestbank i BPS-Bank, w których władze gotowe były sprzedać kontrolne pakiety akcji oraz Belarusbank i Belagroprombank, w których rozważana była sprzedaż po 25% udziałów.

¹⁰ Więcej o uwłaszczeniu nomenklatury w części II.

¹¹ Listę 138 miejscowości, w których obowiązywać zaczęły nowe przepisy, ogłoszono wraz z rozporządzeniem.

17 stycznia 2009 roku został ogłoszony plan działań na rzecz liberalizacji warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Dokument został opracowany wspólnie przez rząd i administrację prezydenta, zawiera 52 propozycje konkretnych rozwiązań prorynkowych m.in. w sferze podatkowej, procedur administracyjnych i związanych z nimi opłat, wynajmu i dzierżawy powierzchni biurowo-handlowych, kontroli, certyfikacji produktów, regulacji cen, zasad rozliczania transakcji importowych i eksportowych itd.

Głównym celem zaplanowanych działań jest aktywizacja działalności gospodarczej i przedsiębiorczości, a także podwyższenie atrakcyjności inwestycyjnej Białorusi.

W ramach realizacji planu **1 lutego 2009 roku** wprowadzony został nowy, uproszczony tryb rejestracji i likwidacji działalności gospodarczej. Od tej pory wymagane są jedynie: oświadczenie, statut podmiotu i opłata administracyjna, po złożeniu których rejestracja następuje automatycznie.

Ponadto jesienią 2008 roku szef Administracji Prezydenta Uładzimir Makiej polecił organizacjom przedsiębiorców¹² przygotowanie propozycji zmian mających poprawić warunki prowadzenia działalności gospodarczej na Białorusi. Propozycje przedsiębiorców jedynie w niewielkim stopniu zostały uwzględnione w prawie gospodarczym. Jednak sam fakt podjęcia przez państwo próby dialogu z prywatnym biznesem był sygnałem pewnych zmian w sposobie myślenia białoruskich elit władzy. Kolejnym przejawem nowego sposobu myślenia o rodzimym biznesie było anulowanie pod wpływem protestów organizacji przedsiębiorców wprowadzonego miesiąc wcześniej postanowienia ograniczającego zyski białoruskich importerów¹³.

¹² Ogólnokrajowa Konfederacja Przedsiębiorczości i Miński Stołeczny Związek Przedsiębiorców.

¹³ Postanowienie Ministerstwa Gospodarki z 27 sierpnia 2008 roku wyznaczyło limit naliczanej przez importerów marży na sprowadzane towary na poziomie 30% łącznie dla wszystkich podmiotów. Oznaczało to znaczne ograniczenie przychodów importerów, do tej pory bowiem każdy z nich mógł doliczać samodzielnie 30%, bez uwzględniania udziału innych podmiotów uczestniczących w imporcie danego produktu. 14 września minister gospodarki Mikoła Zajczenka anulował to postanowienie.

3. Konsekwencje zmian liberalizacyjnych

Kroki liberalizacyjne podejmowane przez białoruskie władze nie oznaczają zgody na systemowe zmiany w białoruskiej gospodarce. Nawet w poszczególnych sektorach miały one charakter punktowy. System gospodarczy Białorusi nie stracił swojego nakazowo-rozdzielczego charakteru. Także praktyka realizacji poszczególnych zmian często odbiegała od deklarowanych założeń. W 2008 roku ze 158 przekształconych w spółki skarbu państwa przedsiębiorstw, jedynie w kilku przypadkach sprzedano udziały zagranicznym inwestorom. Zdecydowana większość podmiotów zmieniła jedynie strukturę organizacyjną, pozostając nadal w rękach państwa.

Pomimo fragmentaryczności białoruskiej liberalizacji zmiany na rzecz poprawy klimatu dla przedsiębiorczości zostały docenione przez międzynarodowych ekspertów. W dorocznym raporcie Banku Światowego „Doing Business 2009” Białoruś znalazła się na czwartym miejscu na liście dziesięciu liderów reform systemu prawnego. W tym samym raporcie awansowała także o 30 miejsc w generalnym rankingu warunków dla biznesu, zajmując 85. pozycję na 181 państw¹⁴. Jednocześnie jednak w rankingu wolności gospodarczej Heritage Foundation na rok 2009 Białoruś zajęła 43., ostatnie miejsce w Europie.

Starania Białorusi zostały docenione także przez potencjalnych inwestorów. Mimo że zmiany klimatu gospodarczego przynoszą widoczne rezultaty najczęściej dopiero po kilku latach od ich wprowadzenia, już w latach 2007–2008 można było zauważyć wzmożone zainteresowanie współpracą z Białorusią. Doszło do pierwszych transakcji inwestycyjnych. Holenderski koncern Heineken kupił dwa białoruskie browary¹⁵. Turecki Turcell stał się właścicielem 80%

¹⁴ W raporcie, określającym warunki prowadzenia działalności gospodarczej na rok 2009 eksperci Banku Światowego i Międzynarodowej Korporacji Finansowej oceniali łatwość prowadzenia firm według dziesięciu kategorii regulacji państwowych dla biznesu. W przypadku Białorusi zanotowano poprawę w sześciu kategoriach: rozpoczynanie działalności gospodarczej (stworzenie jednego rejestru, zmniejszenie obowiązkowej wysokości kapitału założycielskiego), dostęp do kredytów (rezygnacja z obowiązku przedstawiania w banku zaświadczeń z państwowego rejestru kredytowego), podatki (uproszczenie systemu podatkowego, obniżenie podatków i zniesienie niektórych opłat), rejestracja własności (uproszczenie procedur, które skróciło czas rejestracji z 231 do 21 dni), pozwolenia na budowę (zobowiązanie urzędników do wydawania pozwoleń w określonym czasie), handel zagraniczny (wprowadzenie nowego, prostszego Kodeksu Celnego, nowe przepisy bankowe). Dla porównania Polska zajęła w rankingu 76., Rosja 120., a Ukraina 145. miejsce.

¹⁵ Siabar i Reczicapiwo.

udziałów w trzecim co do wielkości operatorze telefonii komórkowej Best. Natomiast polska grupa Getin Holding S.A. nabyła pakiet blokujący Sombielbanku. Przede wszystkim jednak Białoruś stała się w tym okresie miejscem licznych targów i wystaw gospodarczych organizowanych przez poszczególne kraje UE, jak również wizyt przedstawicieli biznesu i sektora finansowego. Jednocześnie w wielu państwach europejskich odbyły się prezentacje białoruskiej oferty współpracy gospodarczej. Zwieńczeniem pewnego etapu starań o pozyskanie zachodnich inwestycji miało być w założeniu białoruskich władz Forum Inwestycyjne, które odbyło się 18 listopada 2008 roku w Londynie. Podczas forum udało się zawrzeć wstępne porozumienia o inwestycjach o wartości szacowanej na 10 mld USD, w tym przede wszystkim umowę o budowie w okolicach Grodna elektrowni węglowej przez Kulczyk Holding oraz o współpracy z białoruskim przemysłem maszynowym amerykańskiego koncernu Caterpillar. Jednak zainteresowanie potencjalnych inwestorów było znacząco mniejsze, niż oczekiwali tego Białorusini. Wydaje się, że istotną tego przyczyną był narastający kryzys finansowy. Ograniczył on nie tylko możliwości inwestycyjne zachodniego kapitału potencjalnie zainteresowanego Białorusią – od jesieni 2008 roku sama Białoruś coraz poważniej zaczęła odczuwać jego negatywny wpływ.

4. Wpływ światowego kryzysu ekonomicznego na Białoruś

W roku 2008 na Białorusi zanotowano 11-procentowy wzrost PKB, co oznacza, że był on wyższy o 2,8 punktów procentowych w porównaniu ze wzrostem w roku 2007¹⁶. Jednak już w IV kwartale 2008 roku Białoruś zaczęła odczuwać pierwsze skutki światowego kryzysu finansowego i wzrost ten gwałtownie spowolnił (do 7,5%). W I kwartale 2009 roku wzrost PKB wyniósł zaledwie 1,1%, podczas gdy w tym samym okresie rok wcześniej 11,2%¹⁷. W zestawieniu z krajami sąsiedzkimi – Rosją i Ukrainą, które w pierwszych trzech miesiącach 2009 roku zanotowały poważne spadki PKB – sytuacja Białorusi wydaje się względnie dobra. Biorąc jednak pod uwagę, że od 2004 roku wzrost PKB

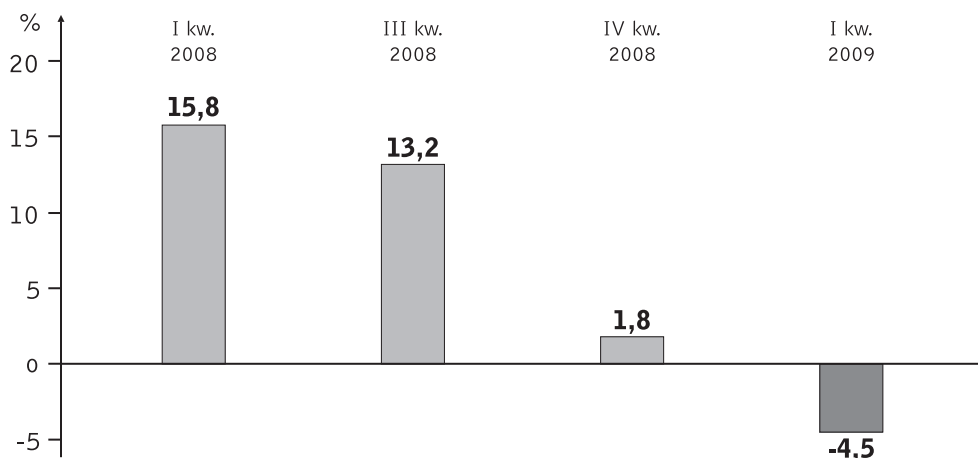
¹⁶ Jeśli nie podano inaczej – dane za Narodowym Komitetem Statystycznym RB.

¹⁷ Dane kwartalne w porównaniu z analogicznymi okresami lat poprzednich.

kształtował się na poziomie ok. 10% rocznie, musimy mówić przynajmniej o poważnym wyhamowaniu białoruskiej gospodarki.

Istotny wpływ na spadek wzrostu PKB miało znaczne wyhamowanie tempa wzrostu produkcji przemysłowej od końca 2008 roku. Natomiast w I kwartale 2009 roku po raz pierwszy od dziesięciu lat Białoruś odnotowała spadek produkcji przemysłowej.

Rysunek 1. Procentowy wzrost produkcji przemysłowej w stosunku do analogicznego okresu poprzedniego roku



Źródło: Narodowy Komitet Statystyczny RB

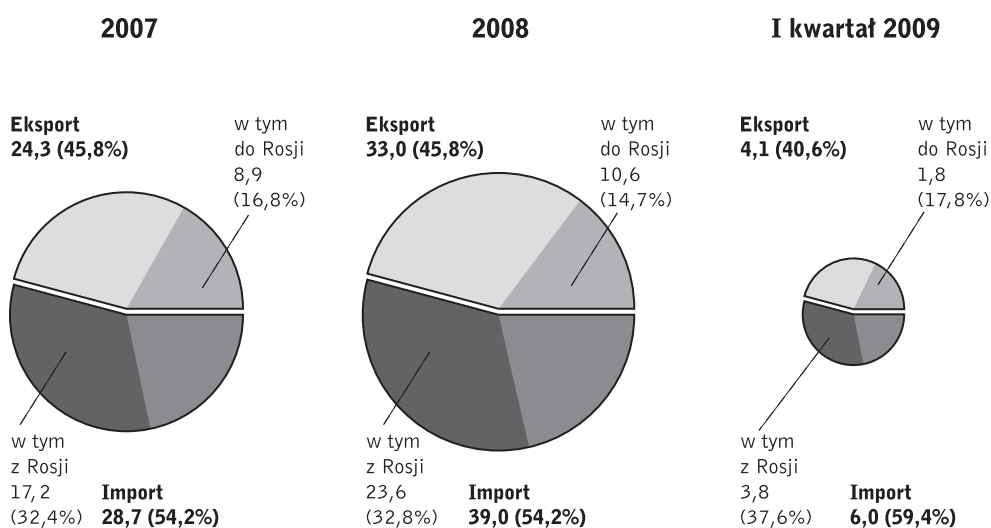
Szczególnie trudna okazała się sytuacja przemysłu maszynowego – w zakładach produkujących samochody, traktory i maszyny rolnicze, należących do największych białoruskich eksporterów, produkcja w I kwartale 2009 roku spadła o ponad 38%, co jest wynikiem radykalnego załamania się popytu na rynkach państw WNP, w tym głównego odbiorcy białoruskiego importu w tym sektorze – Rosji.

Generalnie jednak cały przemysł białoruski silnie odczuwa kurczenie się rynków zbytu. W drugiej połowie 2008 roku o około 30% spadły dochody ze sprzedaży produkcji przemysłowej. Większość produkowanych towarów trafia do magazynów. W I kwartale 2009 roku zapasy gotowej produkcji wyniosły 91,8% średniej miesięcznej produkcji wobec 52,9% w analogicznym okresie poprzedniego roku. Szczególnie niepokojąca jest sytuacja przemysłu samochodowego, w którym 1 kwietnia 2009 roku wielkość zapasów wyniosła 295% średniej miesięcznej produkcji.

Już w 2008 roku wzrosła znacząco liczba nierentownych przedsiębiorstw – straty odnotowało 250 przedsiębiorstw (o 37,7% więcej niż w roku 2007). W ciągu pierwszych dwóch miesięcy 2009 roku straty poniosły 604 przedsiębiorstwa przemysłowe (29,5%)¹⁸. Po raz pierwszy nierentownymi okazało się kilka całych gałęzi przemysłu¹⁹.

Powtarzający się od kilku lat problem ujemnego salda w handlu z Rosją (przy wartości całego eksportu Białorusi na poziomie 33 mld USD bilans wymiany handlowej z Rosją wyniósł w 2008 roku – 13 mld USD²⁰) w wyniku kryzysu może ulec znacznemu pogłębieniu. Następuje bowiem drastyczne kurczenie się tradycyjnych rynków zbytu, przede wszystkim rosyjskiego, dla białoruskiej produkcji, przy jednocześnie stale wysokim poziomie zapotrzebowania na importowane z Rosji surowce energetyczne oraz komponenty do produkcji przemysłowej.

Rysunek 2. Wartość białoruskiej wymiany handlowej (w mld USD)



Źródło: Narodowy Komitet Statystyczny RB

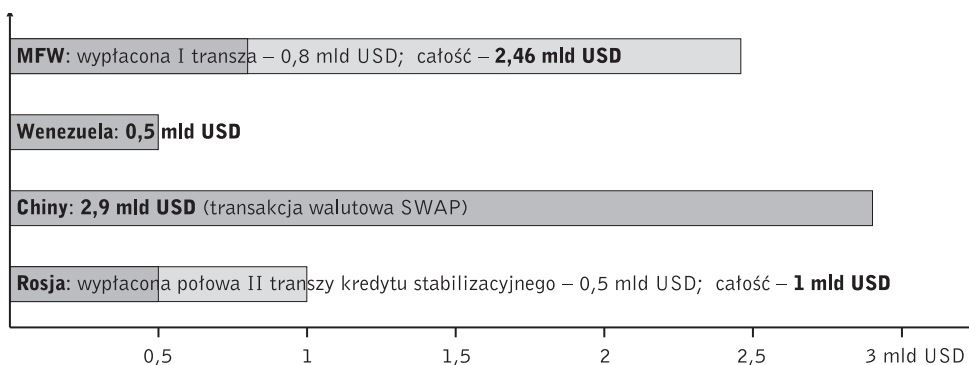
¹⁸ W okresie styczeń–luty 2008 roku straty przyniosło 379 (18,5%) przedsiębiorstw.

¹⁹ W I kwartale 2009 roku straty zanotował m.in. przemysł drzewno-papierniczy, szklany oraz rolno-spożywczy. Skalę zmian pokazuje sytuacja przemysłu przetwórstwa mięsa i mleka, który obecnie notuje straty na poziomie – 5,2%, a w pierwszym półroczu ub.r. osiągał rentowność na poziomie 5,5%.

²⁰ Po raz ostatni dodatnie saldo w handlu zagranicznym Białoruś osiągnęła w 2005 roku.

Walcząc z kolejnymi przejawami kryzysu, władze białoruskie w drugiej połowie roku zaczęły sięgać po rezerwy walutowe. Od 1 sierpnia do 31 grudnia 2008 roku ich poziom spadł z 5,7 mld USD do 3,7 mld USD, przy czym w tym okresie Białoruś otrzymała pierwszą transzę rosyjskiego kredytu stabilizacyjnego w wysokości 1 mld USD. W 2009 roku po początkowym dalszym spadku do 2,9 mld USD 1 lutego 2009 roku udało się podnieść poziom rezerw do ok. 3,9 mld USD 1 kwietnia 2009 roku²¹. Było to możliwe dzięki kolejnym kredytom, które w dużej mierze przeznaczono na odbudowę rezerw walutowych.

Rysunek 3. Kredyty pozyskane przez Białoruś w I kwartale 2009



Opracowanie własne

Łączny poziom zadłużenia zagranicznego Białorusi w ciągu ostatnich dwóch lat podniósł się ponaddwukrotnie. O ile na początku 2007 roku dług zagraniczny Białorusi wynosił 6,8 mld USD, to 1 stycznia 2009 roku – 14,8 mld USD. Dług ten stanowił 24,6% PKB w 2008 roku, co jest jeszcze poziomem bezpiecznym dla gospodarki i mieści się w założeniach białoruskiego rządu, przyjętych na poziomie 33% PKB. Dość istotnym problemem jest jednak fakt, że ponad połowa zadłużenia białoruskiego (7,9 mld USD) to kredyty krótkoterminowe, które będą musiały być spłacone w ciągu najbliższych kilku lat. Ponadto głównym kredytodawcą Białorusi pozostaje Rosja, skłonna wiązać pomoc finansową z konkretnymi ustępstwami na rzecz realizacji przez Białoruś rosyjskich interesów. Dobrym przykładem tej praktyki jest nieoficjalne uwarunkowanie wypłaty kredytu rublowego o wartości ok. 3 mld USD obiecane Białorusi w lutym 2009 roku od uznania przez nią państwowości Abchazji i Osetii Południowej.

²¹ Dane dotyczące poziomu rezerw walutowych podawane za NBB według metodologii MFW.

Rośnie poziom inflacji. O ile już od początku 2007 roku jej poziom zaczął rosnąć i w 2008 roku wyniósł 13,3%, to dopiero w styczniu 2009 roku inflacja osiągnęła najwyższy od sześciu lat poziom 4,1%, co jest m.in. wynikiem ogólnej sytuacji kryzysowej oraz 20,5-procentowej dewaluacji białoruskiego rubla przeprowadzonej 2 stycznia 2009 roku. Po tym gwałtownym skoku w kolejnych miesiącach rosła ona w tempie zbliżonym do poprzedniego roku 1–1,5% miesięcznie, osiągając w marcu 2009 roku poziom 6,1%.

5. Antykryzysowa polityka Mińska

Narastające problemy gospodarcze kraju potęgują obawę władz białoruskich przed ewentualną utratą kontroli nad gospodarką. Stąd widoczne wyhamowanie tempa wprowadzania rozwiązań rynkowych. Dodatkową tego przyczyną może być także zdecydowanie wolniejsze, niż oczekiwały władze, tempo napływu inwestycji zagranicznych.

O ile liberalizacja nadal pozostaje jednym z motywów przewodnich w oficjalnych założeniach białoruskiej polityki gospodarczej, a pozyskanie inwestycji wciąż jest jednym z priorytetów, to coraz częściej władze sięgają także do populistycznej retoryki i etatystycznych rozwiązań. Podczas konferencji prasowej 17 lutego 2009 roku Alaksandr Łukaszenka pytany o problemy z prywatyzacją przyznał, iż procedury są rzeczywiście w wysokim stopniu zbiurokratyzowane, ale nie zamierza tego zmieniać, ponieważ nie przewiduje masowej wyprzedaży majątku państwowego. Następnie dodał, że transakcje prywatyzacyjne są możliwe, ale tylko w przypadku spełnienia przez inwestora szeregu – ustalonych jeszcze kilka lat temu – warunków wstępnych (m.in. zachowania miejsc pracy, współfinansowania państwowych projektów inwestycyjnych, utrzymania dotychczasowego poziomu opieki socjalnej wobec pracowników itd.).

W efekcie tej dwoistości myślenia o gospodarce możemy obserwować chaos decyzyjny organów państwa. Często decyzje i praktyka są sprzeczne z podejmowanymi równoległe planami działań liberalizacyjnych, a nawet z konkretnymi aktami prawnymi. Ewidentnym tego przykładem jest problem kształtowania cen detalicznych przez podmioty handlowe. Z jednej strony bowiem na początku lutego na mocy dekretu prezydenckiego zlikwidowany został dotychczasowy obowiązek rejestrowania cen na nowe towary i usługi, a w stosunku do kupców bazarowych zniesiono ograniczenia w ustalaniu cen. Z drugiej

strony w komentarzu do dekretu Ministerstwo Gospodarki zapowiedziało, że będzie nadal kontrolować ceny, aby nie dopuścić do nadmiernych podwyżek. Podmioty handlowe otrzymały ponadto pismo od ministerstwa, w którym znalazło się zalecenie ograniczenia podwyżek cen do 1% miesięcznie.

Także w bezpośredniej walce z kryzysem władze najczęściej sięgają po metody typowe dla gospodarki centralnie sterowanej. Na przykład w lutym 2009 roku, w reakcji na informacje o zapaści rynku mieszkaniowego prezydent zażądał od deweloperów, by do końca kwartału sprzedali wszystkim oczekującym zbudowane mieszkania po cenie zbliżonej do kosztów własnych, grożąc, że zostaną im one odebrane i sprzedane.

Wiosną wobec narastających problemów branży maszynowej ze zbytem gotowej produkcji Alaksandr Łukaszenka podjął decyzję o interwencyjnym zakupie traktorów i ciężarówek i obdzieleniu nimi wszystkich białoruskich kołchozów i mogących ich potrzebować przedsiębiorstw. W marcu z 1100 wyprodukowanych maszyn kupiono w ten sposób ponad 800.

W sposób odgórny władze próbują także rozwiązać jeden z najpoważniejszych problemów białoruskiej gospodarki – pogłębiające się ujemne saldo wymiany handlowej. W listopadzie 2008 roku Ministerstwo Handlu ogłosiło spis 32 kategorii produktów, których import można bez uszczerbku dla konsumentów zastąpić rodzimą produkcją i jednocześnie wprowadziło ograniczenia ich wwozu na Białoruś. (W lutym 2009 roku Białoruś pod naciskiem Rosji wycofała się z tych ograniczeń). W tym samym czasie wprowadzony został zakaz dokonywania przedpłat za importowane towary ze środków pochodzących z kont walutowych w białoruskich bankach. Z kolei w kwietniu 2009 roku prezydent Łukaszenka podpisał dekret okresowo zwiększający cła importowe na ponad 100 kategorii produktów do 25–50% ich wartości, w celu wsparcia sprzedaży rodzimej produkcji. Cła na podstawowe warzywa produkowane na szeroką skalę na Białorusi zostały ustalone na zaporowym poziomie 180% wartości.

Nie można nie docenić kroków liberalizacyjnych poczynionych w ciągu ostatnich dwóch lat na Białorusi. O ile z punktu widzenia gospodarki rynkowej są to jedynie drobne zmiany, z perspektywy Białorusi niejednokrotnie były to posunięcia niemal rewolucyjne. Mają jednak charakter punktowy, a ich skala nie wpływa zasadniczo na kształt białoruskiego systemu gospodarczego. Podejmowane działania o charakterze liberalizacyjnym dotyczą ściśle określonych sfer gospodarki i mają jasno wytyczony cel, jakim jest przede wszystkim pozyskanie inwestycji zagranicznych. Białoruskie władze nie są jednak gotowe do

przyjęcia całościowych rozwiązań, które mogłyby naruszyć obecny system i w jakikolwiek sposób ograniczyć ich kontrolę nad gospodarką. Brak szybkich, widocznych efektów pierwszych działań prorynkowych oraz narastający kryzys gospodarczy na Białorusi będzie sprzyjał powrotowi tendencji nakazowo-rozdzielczych w polityce gospodarczej, co nie oznacza jednocześnie zamknięcia na inwestorów zachodnich.

II. Elity władzy

1. Ogólna charakterystyka białoruskiego systemu nomenklaturowego

Klasyczny układ oligarchiczny, w którym istnieje kilka silnych grup wpływu, zdolnych – dzięki posiadanej własności i kapitałowi – do podejmowania samodzielnych działań w różnych sferach życia politycznego, a w skrajnych wypadkach nawet do kreowania wewnętrznej i zewnętrznej polityki państwa, nie funkcjonuje na Białorusi. Białoruskie grupy nomenklatury znajdują się pod ścisłą kontrolą prezydenta Alaksandra Łukaszenki, który wyznacza im pola działania, granice kompetencji i wpływu. On też jest głównym arbitrem w przypadkach rywalizacji o wpływy między grupami nomenklaturowymi (klanami).

Podstawową zasadą Łukaszenki mniej więcej do końca roku 2006 było niedopuszczanie do nadmiernego umocnienia się którejkolwiek z grup kosztem pozostałych, co pozwalało zachować bezpieczną dla niego równowagę w systemie nomenklaturowym. Dlatego też co pewien czas dochodziło do pojedynczych dymisji lub szerszych rotacji kadrowych na najwyższym szczeblu państwowym, często uzasadnianych oficjalnie walką z przejawami korupcji w kręgach władzy. Poza tym Łukaszenka często dopuszczał do sytuacji, kiedy kompetencje i obowiązki poszczególnych organów nachodziły na siebie i kolidowały, co dodatkowo stymulowało poszczególne struktury do rywalizacji i walki o wpływy.

Prezydencką kontrolę wzmacniał dodatkowo fakt, iż nomenklatura nie miała szerszego dostępu do własności, a dominującym właścicielem pozostawało państwo. Poszczególne grupy kontrolowały przede wszystkim przepływ kapitału w najbardziej dochodowych branżach gospodarki.

W latach 2007–2009 ukształtował się nowy, oparty na nieco innych zasadach, układ nomenklaturowy. Prezydent nadal jest centralnym ośrodkiem decyzyjnym i utrzymuje kontrolę nad aparatem państwowym. Jednak podstawą obecnego systemu nie jest już powstały w wyniku kolejnej roszady kadrowej tymczasowy układ grup wpływu, a stosunkowo trwałe sojusze dwóch dominujących klanów, którego istotą jest niepisany podział kompetencji i stref wpływu. Ponadto ważnym czynnikiem stabilizującym nowy system nomenklaturowy jest osoba lidera jednego z klanów – starszego syna prezydenta, Wiktara. Nadal

jednak żaden z klanów nie jest zdolny do prowadzenia niezależnych od ośrodka prezydenckiego działań w sferze polityki wewnętrznej i zagranicznej, może jedynie przekonywać głowę państwa do konkretnych rozwiązań.

Ważną cechą nowego układu jest włączenie do niepisanego kontraktu prezydenta z nomenklaturą dwóch kluczowych kwestii: zgody na nabywanie własności na szerszą skalę i legalizacji dochodów. W rezultacie można już mówić o wstępnych przesłankach – ograniczonego na razie do sektora budownictwa mieszkaniowego i sektora handlowo-usługowego – procesu uwłaszczenia części aparatu państwowego.

Pomimo kontraktu z nomenklaturą Łukaszenka, w obawie przed nadmierną jej konsolidacją, konsekwentnie blokuje dążenia aparatu urzędniczego do instytucjonalizacji swojej pozycji w państwie poprzez stworzenie partii władzy²². W dalszym ciągu baza polityczna reżimu ma pozapartyjny charakter i składa się przede wszystkim z armii, struktur siłowych, kadry kierowniczej w sektorach gospodarki oraz szeregu stowarzyszeń społecznych (np. weteranów wojennych i inwalidów, organizacji kobiecych itd.). Jest to istotny element koncepcji sprawowania władzy przez Alaksandra Łukaszenkę, który konsekwentnie przez lata budował swój wizerunek ogólnonarodowego lidera, kontaktującego się ze społeczeństwem bezpośrednio, bez rozbudowanych struktur partyjnych.

2. Przebudowa białoruskiego układu nomenklaturowego w latach 2007–2009. Wzrost znaczenia klanu Wiktora Łukaszenki i umocnienie pozycji *technokratów*

Do początku 2007 roku w białoruskim układzie nomenklaturowym dominował klan *siłowików*. Grupa ta skupiała przede wszystkim funkcjonariuszy białoruskich resortów siłowych (organów porządkowych i bezpieczeństwa), w tym Sekretariatu Rady Bezpieczeństwa Republiki Białoruś, KGB, MSW. Liderem tej

²² Potwierdzeniem tej tezy może być nieudana realizacja projektu stworzenia pierwszej po 1991 roku białoruskiej partii władzy pod nazwą „Bielaja Ruś”. Po kilku latach starań ze strony nomenklatury w 2007 roku Alaksandr Łukaszenka ostatecznie zgodził się na tworzenie i rejestrację ruchu społecznego pod tą nazwą, jednak stanowczo przeciwstawił się przekształceniu tej struktury w partię polityczną, co spowalniało proces organizacyjny. W rezultacie dopiero 25 października 2008 roku odbył się pierwszy zjazd (jedynie) stowarzyszenia społecznego „Bielaja Ruś”. Dotąd organizacja ta nie przejawia szczególnej aktywności.

formacji był sekretarz Rady Bezpieczeństwa Wiktar Szejman²³ – jeden z najbardziej zaufanych współpracowników Alaksandra Łukaszenki, zamieszany we wszystkie działania reżimu potępiane przez społeczność międzynarodową – w tym zaginięcia polityków, biznesmenów i dziennikarzy na przełomie 1999/2000 roku. Ze względu na wyjątkową pozycję faktyczną oraz formalną Szejman pełnił rolę kontrolera i koordynatora pracy białoruskich struktur bezpieczeństwa. Ponadto okresowo prezydent powierzał mu zadanie dyscyplinowania poszczególnych grup nomenklatury bądź jej pojedynczych przedstawicieli. Szejman opowiadał się za polityką represji wobec sił demokratycznych, organizacji pozarządowych oraz niezależnych mediów. W sferze działań zewnętrznych stawiał na rozwój kontaktów z państwami pozaeuropejskimi – np. z Wenezuelą i Kolumbią, czym zajmował się osobiście – przy jednoczesnym twardym stanowisku wobec UE i USA. Według niepotwierdzonych informacji, kierowana przez niego grupa sprawowała kuratelę nad perspektywicznym na Białorusi handlem wielkopowierzchniowym (super- i hipermarkety), bazarowym (odgrywającym istotną rolę w białoruskich warunkach) oraz wieloma strategicznymi przedsiębiorstwami (m.in. Zakłady Metalurgiczne w Żłobinie). Do innych czołowych przedstawicieli tej grupy należeli gen. Hienadz Niewyhlas – szef Administracji Prezydenta, obecnie bez stanowiska, Dmitry Damaszkiewicz – gubernator obwodu mińskiego, obecnie zarządzający Sprawami Prezydenta, Petr Mikłaszewicz – prokurator generalny, obecnie przewodniczący Sądu Konstytucyjnego, Sciapan Sucharenka – przewodniczący KGB, obecnie ambasador Białorusi w Armenii.

Mniej znaczącą rolę w państwie odgrywały pozostałe dwie grupy nomenklaturowe: klan *szkłowsko-mohylewskich* oraz *technokraci*. Pierwsze ugrupowanie skupiało przedstawicieli lokalnych elit z obwodu mohylewskiego, ze szczególnym uwzględnieniem rejonu (powiatu) szkłowskiego, z którego pochodzi prezydent. Często byli to jego znajomi i koledzy z okresu kariery w lokalnych strukturach partii komunistycznej BSRR i działalności politycznej na początku

²³ Przez wiele miesięcy brakowało potwierdzonych informacji o dalszych losach płk. Szejmana. Dopiero w styczniu 2009 roku rzecznik prasowy Rady Bezpieczeństwa RB Wikientij Klucznik poinformował, że pracuje on obecnie w Administracji Prezydenta w randze doradcy głowy państwa. Jednocześnie nie podano do publicznej wiadomości zakresu obowiązków Szejmana, natomiast według nieoficjalnych informacji jest to przede wszystkim sprzedaż broni do państw pozaeuropejskich.

lat 90. Liderem tej grupy był przez wiele lat Uładzimir Kanaplou – przewodniczący Izby Przedstawicieli, czyli izby niższej parlamentu, obecnie bez stanowiska, a głównym obszarem wpływów jej przedstawicieli były stanowiska kierownicze w komitetach wykonawczych obwodów na terenie całego kraju. Natomiast drugą formację tworzyła przede wszystkim kadra zarządzająca przedsiębiorstw i koncernów państwowych. Za jej liderów uważano Siarhieja Sidorskiego (premiera Białorusi) oraz Uładzimir Siemaszkę (pierwszego wicepremiera).

Na początku 2007 roku pojawiły się pierwsze przesłanki poważnej zmiany układu sił w białoruskim systemie nomenklaturowym. 10 stycznia na mocy prezydenckiego dekretu do składu Rady Bezpieczeństwa Republiki Białoruś został dokooptowany starszy syn Alaksandra Łukaszenki, Wiktar, który wcześniej pełnił funkcję jednego z doradców głowy państwa ds. bezpieczeństwa narodowego. Był to sygnał świadczący o tym, że prezydent zdecydował się na zwiększenie roli syna w państwie i tym samym zapoczątkował jego karierę w strukturach władzy. W rezultacie zaczęła się wówczas stopniowo formować wokół niego nowa, najmłodsza grupa nomenklaturowa, zwana klanem *młodzieżowym* lub (rzadziej) *rodziną*. W otoczeniu Wiktara znaleźli się przede wszystkim stosunkowo młodzi i dynamiczni urzędnicy państwowi, często niezwiązani bezpośrednio z którymkolwiek z istniejących ugrupowań i tym samym zainteresowani utworzeniem nowej, wpływowej formacji nomenklaturowej. Wśród nich znaleźli się m.in. Natalia Pietkiewicz – zastępca szefa prezydenckiej administracji, Aleh Proleskouski – zastępca szefa Administracji Prezydenta ds. ideologicznych, obecnie dyrektor rządowego Centrum Informacyjno-Analitycznego, Wasyl Matiuszeuski – zastępca szefa banku centralnego, Usiewołod Janczeuski – zastępca szefa wydziału ideologicznego Administracji Prezydenta, obecnie zastępca szefa administracji ds. ideologicznych, gen. Ihar Raczkouski – obecnie przewodniczący Państwowego Komitetu Pogranicznego oraz Uładzimir Makiej – doradca prezydenta ds. polityki zagranicznej, obecnie szef Administracji Prezydenta, którego ze względu na wyjątkowo dobre kontakty z prezydentem oraz duży wpływ na jego syna uważa się za szarą eminencję w klanie.

Awansowanie Wiktara w hierarchii państwowej wywołało falę spekulacji na temat rozpoczęcia realizacji projektu „następca”, czyli stopniowego przygotowywania go do objęcia najwyższego urzędu w państwie w wyniku kolejnych wyborów prezydenckich w 2011 roku (lub pod koniec 2010 roku). Jednak następne miesiące pokazały, że główną rolą Wiktara Łukaszenki jest stopniowe

przejmowanie kontroli nad organami porządkowymi i bezpieczeństwa państwa oraz wynikającymi z tego profitami finansowymi²⁴. Pierwszym krokiem było podporządkowanie Państwowego Komitetu Wojsk Pogranicznych Republiki Białoruś (obecnie Państwowy Komitet Pograniczny) – 10 kwietnia 2007 roku jego przewodniczącym został protegowany Wiktar, płk Ihar Raczkouski (kilka miesięcy później awansowany na generała). Kolejne działania w kierunku poszerzania wpływów oznaczały nieuchronny konflikt z odpowiadającą za tę sferę grupą Wiktara Szejmana. W rezultacie narastających napięć 19 lipca został zdymisjonowany przewodniczący KGB gen. Sciapan Sucharenka oraz część jego zastępców. Stanowisko po nim objął szef Służby Bezpieczeństwa Prezydenta Jurij Żadobin²⁵.

W ten sposób Szejman utracił kontrolę nad jednym z głównych organów siłowych. Był to początek stopniowej degradacji zarówno jego własnej pozycji, jak i całej grupy. Wydarzenia, które nastąpiły, były kontynuacją procesu pomniejszania formalnego i realnego statusu grupy *siłowników*. W listopadzie 2007 roku Szejman został pozbawiony funkcji doradcy prezydenta ds. bezpieczeństwa narodowego, w efekcie jedynym pełniącym taką funkcję pozostał Wiktar. Równoległe do stopniowego zawężania formalnych kompetencji lidera *siłowników* następowała redukcja bazy finansowej tego klanu. Symbolicznym końcem istnienia grupy *siłowników* była seria dymisji w lipcu 2008 roku. Prezydent Alaksandr Łukaszenka na specjalnej naradzie poświęconej badaniu przyczyn eksplozji ładunku wybuchowego 3 lipca w Mińsku na koncercie z okazji obchodów Dnia Niepodległości, obarczył sekretarza Rady Bezpieczeństwa Republiki Białoruś Wiktara Szejmana oraz związanego z nim szefa prezydenckiej administracji Hienadzia Niewyhlasa odpowiedzialnością za niezapewnienie należytego bezpieczeństwa podczas święta państwowego. W rezultacie obaj zostali zdymisjo-

²⁴ Alaksandr Łukaszenka w oficjalnych wypowiedziach niejednokrotnie stanowczo zaprzeczał, jakoby zamierzał wyznaczyć syna na swojego następcę. 12 kwietnia 2007 roku oświadczył, iż „w możliwej do przewidzenia perspektywie prezydentem Białorusi będzie Aleksander Łukaszenko” i następnie dodał: „ani pierwszy, ani drugi syn nim nie zostanie, a jeśli już – to trzeci najmłodszy”. Tym samym przy okazji po raz pierwszy publicznie wspominał o istnieniu nieślubnego kilkuletniego syna. Poza tym nie potwierdziły się pogłoski o wyznaczeniu Wiktara na lidera powstającego wówczas stowarzyszenia „Bielaja Ruś”, które miało stać się partią władzy i jednocześnie sposobem na wypromowanie nowego prezydenta.

²⁵ Według niektórych ekspertów zaliczany do klanu Wiktara. Choć bardziej uzasadnione wydaje się umiejscowienie Żadobina w gronie funkcjonariuszy bezpośrednio podporządkowanych prezydentowi. Nie wyklucza to jednak faktu sprzyjania interesom prezydenckiego syna.

nowani, a ich miejsce zajęli przedstawiciele klanu Wiktara – na czele Rady Bezpieczeństwa stanął Jurij Żadobin, natomiast szefem Administracji Prezydenta został Uładzimir Makiej. Z kolei zwolnione przez Żadobina stanowisko przewodniczącego KGB objął przeniesiony z dowództwa wojsk pogranicznych gen. Wadzim Zajceu.

Nie do końca jasny pozostawał jedynie stopień podporządkowania MSW. Podczas przeprowadzonej 13 listopada 2008 roku narady w sprawie walki z korupcją prezydent Alaksandr Łukaszenka oskarżył kilkunastu wysokich funkcjonariuszy państwowych o nielegalne transakcje finansowe i na tej podstawie podjął decyzję o ich zdymisjonowaniu. Zarzuty objęły przede wszystkim ściśle kierownictwo MSW, w związku z czym już wówczas pojawiły się spekulacje na temat odejścia również samego Uładzimira Naumau, do czego doszło 6 kwietnia 2009 roku. Pomimo iż oficjalnie dymisję uzasadniono względami zdrowotnymi, był to przede wszystkim końcowy etap procesu ustanawiania pełnej kontroli grupy Wiktara Łukaszenki nad sektorem siłowym. Uładzimir Naumau był bowiem ostatnim przedstawicielem starszego pokolenia *siłowików*, zajmującym wysokie stanowisko państwowe. W rezultacie tej roszady kadrowej Wiktar Łukaszenka praktycznie przejął kontrolę nad całym sektorem siłowym²⁶.

Równoległe do dynamicznej ekspansji klanu prezydenckiego syna stopniowo umacniała się również pozycja *technokratów*. Nie byli oni obiektem ataku grupy Wiktara, w związku z czym ich stan posiadania nie uległ większym zmianom. Liderzy grupy, Siarhiej Sidorski i Uładzimir Siamaszka²⁷, zachowali stanowiska w strukturze państwowej, a także wpływy polityczne i finansowe. Co więcej, wiele wskazuje na to, iż zawarli niepisaną umowę z grupą *młodzieżową* o podziale sfer kontroli i wzajemnym poszanowaniu swoich interesów. Jest to obecnie podstawowy czynnik ich siły i pozycji w państwie. Najpoważniejszą konsekwencją wzrostu znaczenia tej grupy jest uruchomienie w 2007 roku na szerszą skalę procesu uwłaszczania nomenklatury.

²⁶ Jednocześnie nie potwierdziły się pogłoski o utworzeniu nowej specjalnej struktury, mającej pełnić rolę ośrodka zarządzająco-koordynującego sektorem siłowym, na czele którego miał stanąć właśnie Wiktar Łukaszenka. Jego kontrola nad tą częścią aparatu państwowego ma nieformalny charakter i opiera się na obecności przedstawicieli klanu na wszystkich kluczowych stanowiskach kierowniczych w organach bezpieczeństwa.

²⁷ Siarhiej Sidorski pełni funkcję szefa rządu od lipca 2003 roku i jest najdłużej urzędującym premierem w historii niepodległej Republiki Białoruś. Natomiast Uładzimir Siamaszka jest od kilku lat pierwszym wicepremierem, odpowiedzialnym m.in. za kwestie energetyczne oraz przemysł.

Choć wyżej wymienione grupy nomenklaturowe mają silną pozycję, to jednak postulaty i koncepcje pochodzące od klanu Wiktara lub grupy technokratów nie zawsze są akceptowane przez Alaksandra Łukaszenkę, który ma skłonność do emocjonalnych i nie do końca racjonalnych zachowań. Niezależnie od tego, przedstawiciele tych ugrupowań tworzą obecnie najbliższe otoczenie prezydenta i jak się wydaje, wiele jego decyzji zapada pod ich wpływem, a w niektórych, mniej istotnych z jego punktu widzenia kwestiach, nawet decydują samodzielnie.

Natomiast znacznemu osłabieniu uległa pozycja trzeciej grupy ze starego układu nomenklaturowego, czyli klanu *szkłowsko-mohylewskich*. Ta grupa – w odróżnieniu od *siłowików* – nie uległa degradacji, ale znalazła się na marginesie układu nomenklaturowego i nie odgrywa w nim znaczącej roli.

3. Przesłanki procesu uwłaszczania się nomenklatury

Przesilenie w stosunkach rosyjsko-białoruskich na przełomie 2006 i 2007 roku wywołało w białoruskiej nomenklaturze poważne zaniepokojenie o własne bezpieczeństwo. Coraz bardziej realna ekspansja rosyjskiego kapitału dla wielu urzędników i dyrektorów przedsiębiorstw mogła oznaczać utratę osiągniętej przez lata uprzywilejowanej pozycji i wynikających z tego korzyści finansowych. Dlatego też coraz częściej poszczególne grupy w obozie władzy wysyłały do prezydenta sygnały o potrzebie modyfikacji dotychczasowych zasad działania. W rezultacie do nieformalnego kontraktu z kształtującym się wówczas nowym układem nomenklaturowym zostały włączone dwie kwestie: zgoda na legalizację dochodów oraz nabywanie własności. W ten sposób w 2007 roku rozpoczął się stopniowy proces uwłaszczania nomenklatury, której głównym celem było przejście od kontroli nad przepływem środków finansowych do nabycia trwałej własności. Proces uwłaszczeniowy na razie omija wielkie i średnie zakłady przemysłowe, a skupia się na sektorze nieruchomości i budowie obiektów o przeznaczeniu mieszkaniowym i handlowo-usługowym. Tego typu inwestycje są znacznie prostsze w realizacji, nie wiążą się z tak dużym ryzykiem, a jednocześnie zapewniają pewny dochód.

Ponadto przyzwolenie na legalizację dochodów spowodowało, że wielu funkcjonariuszy państwowych zdecydowało się na otwarte okazywanie wysokiego statusu materialnego (np. poprzez budowę luksusowych willi w prestiżowych

dzielnicach Mińska lub zakup drogich samochodów), co wcześniej było przywilejem nielicznych, najbardziej zaufanych przedstawicieli otoczenia prezydenta.

Ze względu na obawę prezydenta Łukaszenki przed nadmiernym usamodzielnieniem się grup wpływu, ich ograniczenia kapitałowe oraz niechęć nomenklatury do brania odpowiedzialności za restrukturyzację trudnych w zarządzaniu podmiotów, o wiele wolniej przebiega proces nabywania przez nomenklaturę udziałów zakładów przemysłowych. W rezultacie powyższych czynników, otwierający drogę do powszechnej prywatyzacji prezydencki dekret z 14 kwietnia 2008 roku²⁸ oraz towarzyszące mu akty wykonawcze zawierają wiele ograniczeń. Jednym z nich jest wyznaczenie limitu oferowanych do sprzedaży akcji spółek skarbu państwa na poziomie 20–25%, co pozostawia pakiet większościowy nadal w rękach państwa.

4. Konsekwencje przeobrażeń w aparacie władzy dla polityki państwa

Obecne białoruskie elity władzy charakteryzują się stosunkowo niskim stopniem ideologizacji i pragmatycznym podejściem do rzeczywistości. To sprawia, iż w odróżnieniu od *siłowników* starszego pokolenia są gotowe do współpracy z każdym środowiskiem w polityce wewnętrznej oraz z każdym państwem (lub grupą państw) w polityce zagranicznej. Coraz bardziej zauważalne jest odmłodzenie kadr: konserwatywnych zwolenników starego porządku stopniowo zastępują młodszy, dużo lepiej wykształceni i zorientowani w realiach współczesnego świata²⁹.

Klany dominujące w nowym układzie zdają sobie sprawę z konieczności modernizacji reżimu, zarówno pod względem gospodarczym, jak i politycznym.

²⁸ Dekret zakłada stopniowe znoszenie ograniczeń na obrót akcjami białoruskich spółek skarbu państwa. Do 2011 roku swoboda obrotu ma objąć wszystkie podmioty. Ponadto w tym okresie zaplanowano przekształcenie w spółki ponad 500 przedsiębiorstw państwowych.

²⁹ Po objęciu przez Uładzimira Makieja funkcji szefa Administracji Prezydenta odmłodzeniu uległo również kierownictwo Administracji, będący już w wieku emerytalnym (na Białorusi powyżej 60 lat) dwaj zastępcy przewodniczącego Anatol Rubinau i Alaksandr Popkau zostali wybrani we wrześniu 2008 roku do parlamentu, a w styczniu ich miejsce zajęli dużo młodszy Natalia Pietkiewicz (obecnie I zastępca szefa Administracji Prezydenta) i Mikołaj Snopkau.

Należy jednak pamiętać, iż ta świadomość nie wynika z akceptacji wartości demokratycznych, a raczej z obawy przed załamaniem coraz bardziej nieefektywnego modelu gospodarczego. Podejmowane przez nomenklaturę działania reformatorskie mają na celu nie demontaż, a umocnienie i usprawnienie systemu władzy. W rezultacie zmiany będą następowały powoli, stopniowo i nie we wszystkich sferach życia jednocześnie. Ponadto należy podkreślić, że odmłodzenie i profesjonalizacja kadr przebiega stopniowo – wciąż dużą część stanowisk kierowniczych, np. w resortach związanych z gospodarką, zajmują urzędnicy ukształtowani w warunkach systemu nakazowo-rozdziałczego. Innymi słowy, średni i najniższy szczebel administracji wciąż posługuje się kategoriami radzieckiej szkoły planowania i zarządzania, nie jest więc w stanie sprostać wymaganiom myślącego już bardziej nowocześnie kierownictwa³⁰.

Niemniej uruchomione zostały procesy, które można już teraz uznać za nieodwracalne. Do nich należy np. przekształcanie się grup nomenklaturowych w warstwę posiadaczy i towarzysząca temu coraz dalej idąca legalizacja dochodów. Dlatego też w perspektywie kilku najbliższych lat będzie można mówić o ostatecznym formowaniu się na Białorusi klasy średniej. W związku z tym nie można wykluczyć, iż z czasem te środowiska będą oczekiwać realnego poszanowania prawa własności oraz wprowadzenia bardziej liberalnych i przejrzystych reguł prowadzenia działalności gospodarczej.

Mimo iż pod wpływem technokratów i klanu młodzieżowego polityka wewnętrzna władz staje się dużo bardziej elastyczna i mniej represyjna, to nie należy w najbliższym czasie oczekiwać całkowitego zaprzestania działań skierowanych przeciwko organizacjom pozarządowym oraz ugrupowaniom opozycyjnym. Jednak ze względu na konieczność utrzymania w gotowości służb porządkowych i jednocześnie wykazania pełnej kontroli nad sytuacją reżim będzie nadal stosował różnego rodzaju represje i ograniczenia administracyjne.

³⁰ Przykładem tej sprzeczności może być posiedzenie Rady Ministrów RB z 26 listopada 2008 roku, kiedy to premier Siarhiej Sidorski skrytykował swoich podwładnych z resortów gospodarczych oraz niektórych dyrektorów państwowych przedsiębiorstw za brak efektywności w przyciąganiu kapitału zagranicznego. W ostrych słowach stwierdził, że „większość urzędników nie wykazuje żadnej inicjatywy, zadowolając się stabilnym wynagrodzeniem, gdy tymczasem bez nowych inwestycji i technologii gospodarka może nie przetrwać”. Dodał, iż podczas Forum Inwestycyjnego w Londynie wielu przedsiębiorców zachodnich skarżyło mu się na brak zainteresowania realizacją wspólnych projektów ze strony białoruskiej administracji czy wręcz ich blokowanie.

Z drugiej strony coraz bardziej pragmatyczne podejście do polityki powoduje, że obie grupy są stale zainteresowane dialogiem i współpracą z Zachodem (w tym przede wszystkim z UE) i mają świadomość konieczności pewnych ustępstw politycznych – jednak tylko takich, które nie osłabiają systemu i ich własnej pozycji.

Jednocześnie obecne białoruskie elity władzy są świadome, iż tylko w suwerennym państwie będą miały tak uprzywilejowaną pozycję, dlatego też będą stanowczo przeciwstawiać się presji politycznej Kremla i ekspansji rosyjskiego kapitału.

III. Opozycja

1. Konflikty i podziały w białoruskiej opozycji

Wśród głównych ośrodków politycznych w obozie opozycji można wymienić:

■ Zjednoczone Siły Demokratyczne (ZSD). Największa koalicja ugrupowań opozycyjnych. Skupia większość lewicowych i prawicowych opozycyjnych partii politycznych. Do najważniejszych podmiotów należą:

- Partia Białoruski Front Narodowy (PBNF) – przewodniczący Lawon Barszczeuski
- Zjednoczona Partia Obywatelska (ZPO) – przewodniczący Anatol Labiedźka
- Białoruska Partia Komunistów (PKB) – przewodniczący Siarhiej Kalakin
- Białoruska Socjaldemokratyczna Partia Gromada (BSDPG) – przewodniczący Anatol Laukowicz.

■ Ruch „O wolność” – przewodniczący Alaksandr Milinkiewicz. Stowarzyszenie skupia wielu członków struktur centralnych i regionalnych zarówno legalnie działających ugrupowań PBNF, ZPO, BSDPG, jak i niezarejestrowanych partii BSDP NG i BChD (Białoruska Partia Chrześcijańsko-Demokratyczna) oraz prawicowych młodzieżowych organizacji „Prawy sojusz”, „Młody Front”³¹.

■ Europejska Koalicja – w jej skład wchodzi kilka partyjnych komitetów organizacyjnych, ubiegających się o rejestrację oraz organizacje pozarządowe:

- Białoruska Partia Socjaldemokratyczna „Narodnaja Gromada” (BSDP NG) – przewodniczący Mikoła Statkiewicz
- Patia Wolności i Postępu – przewodniczący Uładzimir Nowosad
- Komitet organizacyjny Partii „Wolność” – przewodniczący Siarhiej Skrebiec
- Ruch społeczny Karta 97
- Organizacja młodzieżowa „Młody Front”.

³¹ Większość aktywistów ruchu „O wolność” należy jednocześnie do różnych partii politycznych, co często prowadzi do konfliktów zarówno w ramach samych ugrupowań, jak i pomiędzy poszczególnymi liderami partyjnymi a Alaksandrem Milinkiewiczem.

Białoruskie siły demokratyczne charakteryzuje niewielka liczebność³² aktywistów – łącznie ich liczbę szacuje się na kilka tysięcy. Struktury opozycyjne znajdują się obecnie w stanie kryzysu strukturalnego i koncepcyjnego. Po okresie krótkotrwałej mobilizacji i względnego porozumienia w trakcie prezydenckiej kampanii wyborczej na początku 2006 roku oraz protestów przeciwko sfałszowanym wynikom wyborów, rozpoczął się proces stopniowego odnawiania dawnych i generowania nowych konfliktów – zarówno pomiędzy poszczególnymi ugrupowaniami, jak i liderami opozycyjnymi. Powstające na nowo podziały z całą mocą ujawniły się podczas Kongresu Zjednoczonych Sił Demokratycznych, zorganizowanego w dniach 26–27 maja 2007 roku w Mińsku. Na skutek różnych koncepcji działania oraz ambicji personalnych w kolejnych miesiącach coraz bardziej pogłębiał się rozdzźwięk między byłym wspólnym kandydatem w wyborach prezydenckich Alaksandrem Milinkiewiczem³³ a liderami opozycyjnych partii, skupionych w koalicji sił demokratycznych. Kolejnym ważnym momentem dla białoruskiej opozycji były wybory parlamentarne, zorganizowane we wrześniu 2008 roku. Nieco bardziej liberalna niż zwykle³⁴ polityka białoruskich władz podczas kampanii i samego głosowania obnażyła dużo słabsze niż poprzednio przygotowanie merytoryczne i organizacyjne większości opozycyjnych kandydatów. Już przy ustalaniu wspólnych list kandydatów w 110 okręgach wyborczych pojawiły się liczne kontrowersje i w rezultacie powstały dwie odrębne listy – po jednej w imieniu zjednoczonej koalicji i Europejskiej Koalicji. Ponadto pojawiła się grupa kilkudziesięciu kandydatów niezależnych. Brakiem konsekwencji i spójności strategii opozycyjni liderzy wykazali się podczas dyskusji o ewentualnym bojkocie wyborów, co wprowadzało chaos podczas kampanii wyborczej i dodatkowo osłabiało skuteczność opozycyjnych kandydatów. W rezultacie ostateczna decyzja o udziale w wyborach zapadła dopiero na dwa dni przed rozpoczęciem głosowania

³² Liczba aktywistów zawarta w listach członków poszczególnych partii jest znacznie zawyżona, wiele osób *de facto* nie bierze aktywnego udziału w życiu partyjnym.

³³ Wówczas Alaksandr Milinkiewicz oficjalnie ogłosił, iż rezygnuje z funkcji jednego z liderów koalicji i skoncentruje się na tworzeniu ruchu społecznego „O wolność”. W grudniu 2008 roku organizacja została oficjalnie zarejestrowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości Republiki Białoruś, co jest na razie jedynym przykładem rejestracji tego typu organizacji w ostatnich kilku latach.

³⁴ Władze białoruskie złagodziły w okresie wyborczym kurs wobec opozycji, aby stworzyć korzystną atmosferę dla rozpoczynającego się wówczas dialogu z UE. Nie oznaczało to jednak, iż nastąpiła realna demokratyzacja procesu wyborczego.

przedterminowego³⁵. Podobnie jak w przypadku poprzednich wyborów, również i tym razem żaden opozycyjny kandydat nie dostał się do białoruskiego parlamentu. Mimo iż po raz kolejny doszło do niewątpliwych fałszerstw wyborczych, wśród obserwatorów białoruskiej polityki wewnętrznej pojawiły się poważne wątpliwości co do realnych szans na uzyskanie mandatu choćby przez kilku polityków sił demokratycznych nawet w warunkach zgodnych z zasadami demokracji³⁶.

Generalnie można wyróżnić następujące linie podziałów w ramach białoruskich sił demokratycznych:

Konflikt pomiędzy młodszymi działaczami, opowiadającymi się za bardziej radykalną działalnością, w tym przede wszystkim organizacją wyrazistych protestów i happeningów ulicznych, niezależnie od ich legalności i w oparciu o nieformalne organizacje pozarządowe a działaczami starszymi, zwolennikami stopniowych i ostrożnych działań politycznych opartych przede wszystkim na legalnych strukturach partyjnych.

Konflikt na linii centrum–regiony. Od dłuższego czasu narasta napięcie pomiędzy władzami poszczególnych partii a ich lokalnymi strukturami, niezadowolonymi z nieefektywnej polityki liderów, niedopuszczaniem do kluczowych stanowisk partyjnych oraz przede wszystkim niesprawiedliwym rozdziałem środków finansowych.

Konflikty ideowe. Ze względu na duże zróżnicowanie partii wchodzących w skład Zjednoczonych Sił Demokratycznych dochodzi do częstych napięć na tle wartości i priorytetów ideowych, w tym przede wszystkim pomiędzy zwolennikami ściślejszej współpracy z Rosją (część Białoruskiej Socjaldemokratycznej Partii Gromada, Białoruskiej Partii Komunistów, w aspekcie gospodarczym Zjednoczonej Partii Obywatelskiej) a zwolennikami polityki euroatlantyckiej

³⁵ Zgodnie z białoruską ordynacją wyborczą głosowanie trwa przez 6 dni – od wtorku do soboty w trybie przedterminowym, w niedzielę – w normalnym. Oficjalnym celem tego rozwiązania jest umożliwienie obywatelom oddania głosu w najbardziej dogodnym dla nich terminie. Jednak przedstawiciele opozycji oraz organizacji międzynarodowych, odpowiedzialnych za obserwację wyborów, twierdzą, iż wydłużenie głosowania sprzyja przede wszystkim fałszowaniu wyników.

³⁶ Z kolei większość przedstawicieli opozycji twierdzi, iż ostatnia kampania – pomimo znikomego zewnętrznego wsparcia finansowego – była efektywna i według ich własnych danych w przypadku rzetelnego podliczania głosów kandydaci sił demokratycznych powinni otrzymać co najmniej 30% mandatów w 110-osobowej Izbie Przedstawicieli.

(część Białoruskiej Socjaldemokratycznej Partii Gromada, Białoruskiego Frontu Narodowego). Istnieją również mniej konfliktogenne różnice np. odnośnie wizji polityki społecznej (pomiędzy Białoruską Partią Komunistów a Zjednoczoną Partią Obywatelską). Odrębnym problemem jest kwestia obecności komunistów³⁷ w strukturach sił demokratycznych, albowiem większość pozostałych partii nie akceptuje bądź z trudem toleruje – wciąż obecne w tym ugrupowaniu – ideologię oraz symbolikę komunizmu³⁸.

Konflikty personalne. Większość wskazanych wyżej konfliktów ma zazwyczaj również personalny wymiar, co wynika z ambicji poszczególnych liderów opozycyjnych.

Charakterystyczny dla centralnych struktur koalicji sił demokratycznych, w tym przede wszystkim liderów, wchodzących w jej skład poszczególnych partii, jest brak umiejętności dostosowywania swoich działań do zmieniającej się sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej. W rezultacie takiej dogmatycznej postawy z jednej strony pogłębia się przepaść pomiędzy siłami demokratycznymi a społeczeństwem, z drugiej natomiast rośnie rozczarowanie ich działalnością ze strony zachodnich organizacji przyznających granty oraz władz poszczególnych państw unijnych. Ponadto kierownictwo sił demokratycznych jest słabo zorientowane na współpracę z niezależnymi białoruskimi środowiskami eksperckimi. W związku z tym większość przedstawianych przez siły demokratyczne opracowań powstaje w ramach struktur koalicji, co powoduje, że są one w większym stopniu deklaracjami politycznymi niż eksperckimi analizami. Nieco inaczej przedstawia się sytuacja w regionach. Działająca tam opozycja tworzy koalicje nieodpowiadające strukturze stołecznej, np. w Witebsku i Mohylewie lokalne struktury Białoruskiej Partii Komunistycznej Siarhiej Kalakina nie współpracują z większością partii, wchodzących w skład centralnej koalicji

³⁷ Lider tego ugrupowania Siarhiej Kalakin często zajmuje stanowisko niezgodne z ogólną linią koalicji, co jeszcze bardziej wzmacnia krytykę ze strony pozostałych partii. Przykładem tego może być jego wypowiedź z jesieni 2008 roku, kiedy publicznie oświadczył, iż Białoruś powinna uznać niepodległość Abchazji i Osetii Południowej.

³⁸ Kierownictwo tej partii zdaje sobie sprawę z tego problemu i podejmuje próby dostosowania swojego wizerunku do współczesnego kontekstu politycznego. 23 maja podczas zjazdu Białoruskiej Partii Komunistów podjęto decyzję o zmianie nazwy ugrupowania. Zaproponowano trzy warianty, które do jesieni 2009 roku mają zostać ocenione przez aktywistów partyjnych. Żaden z nich nie nawiązuje do pojęcia komunizm.

i tworzą własne, marginalne stowarzyszenia. Inny jest również sposób działania regionalnych aktywistów. Unikają oni głośnych, kontrowersyjnych i niebezpiecznych akcji, mogących narazić ich na konsekwencje prawne i bytowe (grzywny, zwolnienia z pracy, relegowanie z uczelni), a skupiają się na codziennej pracy i konkretnych inicjatywach, często niemających wiele wspólnego z polityką. Na tej podstawie można sformułować wniosek, iż na Białorusi istnieją paralelnie dwie struktury opozycyjne: działająca w Mińsku, składająca się ze skrajnie różnych partii koalicja Zjednoczonych Sił Demokratycznych oraz sieć funkcjonujących według własnych reguł i założeń lokalnych struktur – w większości przypadków tylko teoretycznie podległych swoim centralnym kierownictwom.

Poza coraz większym skonfliktowaniem, chaosem koncepcyjnym oraz inercją w reagowaniu na bieżące wydarzenia poważnym problemem białoruskiej opozycji jest brak umiejętności dotarcia do obywateli spoza stałego elektoratu prodemokratycznego. Według badań Niezależnego Instytutu Badań Społeczno-Ekonomicznych, ogólny wskaźnik poparcia dla opozycji nie przekracza 10 procent, natomiast dla konkretnych liderów – rozpatrywanych w charakterze potencjalnych kandydatów na prezydenta – dochodzi maksymalnie do 5 procent. Dodatkowo o stabilności liczby sympatyków opozycji świadczy to, iż okresowy spadek popularności władz nie przekłada się w zauważalnym stopniu na wzrost poparcia dla sił demokratycznych³⁹.

2. Opozycja wobec nowej sytuacji międzynarodowej Białorusi i zmian w polityce wewnętrznej władz

Obecnie najtrudniejszym wyzwaniem dla białoruskiej opozycji i jednocześnie głównym punktem rozbieżności w tym środowisku jest stosunek do trwającego od jesieni ubiegłego roku dialogu na linii Mińsk–Bruksela i związanej z nim modyfikacji polityki Zachodu wobec reżimu Alaksandra Łukaszenki. Większość przedstawicieli Zjednoczonych Sił Demokratycznych uważa, że w warunkach kryzysu ekonomicznego należy jeszcze bardziej pogłębić izolację reżimu oraz wzmocnić presję na białoruskiego prezydenta, aby wymusić na nim demo-

³⁹ Więcej danych na stronie: www.iiseps.org. Wątek ten został rozwinięty w części IV.

kratyzację i daleko idące ustępstwa w innych sferach (Lawon Barszczeuski, Wiktar Iwaszkiewicz – Białoruski Front Narodowy, Alaksandr Kazulin) lub prowadzić dialog, lecz z udziałem opozycji i na ostrzejszych niż obecnie warunkach (Anatol Labiedźka – Zjednoczona Partia Obywatelska). Pośredni udział przedstawicieli opozycji w formułowaniu unijnego stanowiska wobec władz Białorusi⁴⁰ nie zaspokaja oczekiwań kierownictwa koalicji. Argumentuje ono, iż analogicznie do negocjacji prowadzonych jeszcze w 1999 roku również i tym razem opozycja powinna być bezpośrednim uczestnikiem dialogu. Ponadto większość liderów sił demokratycznych od samego początku ocieplenia na linii Mińsk–Bruksela wielokrotnie oskarżała zarówno UE, jak i władze poszczególnych państw członkowskich o odejście od promowania wartości demokratycznych na rzecz amoralnej, cynicznej polityki opartej na geopolitycznych założeniach. Jedynie Alaksandr Milinkiewicz konsekwentnie popiera elastyczną politykę Zachodu i konieczność prowadzenia rozmów na rzecz osiągnięcia nadrzędnego celu – zachowania białoruskiej suwerenności. Jednocześnie przyznaje, że na obecnym etapie opozycja nie ma wystarczająco dużo atutów, aby być równorzędnym partnerem w dialogu, czym wywołuje oburzenie i krytykę ze strony pozostałych liderów. Ponadto wiosną 2009 roku w białoruskiej niezależnej prasie pojawiło się kilka publikacji, oskarżających Milinkiewicza o świadome wspieranie prezydenta Łukaszenki w zamian za pewne koncesje polityczne (np. stanowisko wicepremiera rządu)⁴¹, co wskazuje na skalę emocji wokół jego osoby.

Negatywne stanowisko większości liderów opozycji w kwestii stosunków białorusko-unijnych wynika przede wszystkim z przekonania, że dialog oficjalnego Mińska z Brukselą może pozbawić ich jedynej przewagi wobec władz – roli głównego reprezentanta Białorusi na Zachodzie. Ponadto towarzyszy temu

⁴⁰ 28 października 2008 roku przedstawiciele białoruskiej opozycji spotkali się w Wilnie z posłami Parlamentu Europejskiego. Na prośbę europarlamentarzystów opozycjoniści przedstawili propozycje warunków, od realizacji których należałoby uzależnić możliwość współpracy Mińska z Brukselą. Większość z tych propozycji znalazła odzwierciedlenie w dokumentach przedstawionych stronie białoruskiej na początku listopada przez unijną dyplomację.

⁴¹ W maju gazeta *Narodnaja Wola* opublikowała artykuł kontrowersyjnego dziennikarza ukraińskiego Michaïła Podolaka „Wybielacz M”.

obawa o utratę już i tak niewielkiego wsparcia finansowego⁴². W związku z tym przedstawiciele sił demokratycznych konsekwentnie protestują przeciwko kolejnym działaniom UE w kierunku poszerzenia współpracy z reżimem, używając argumentów o moralnym i ideologicznym charakterze.

Zjednoczone Siły Demokratyczne zgłosiły kilka inicjatyw. 3 grudnia 2008 roku w ramach koalicji zostały utworzone dwie grupy eksperckie. Pierwsza miała analizować działania władz na rzecz demokratyzacji, druga natomiast wypracowywać wspólne stanowisko koalicji w jej kontaktach zagranicznych. W ten sposób białoruskie środowiska demokratyczne podjęły próbę aktywnego włączenia się do dialogu na linii Mińsk–Bruksela. Brak jednak informacji o rzeczywistej działalności obu tych grup, w związku z czym nie można wykluczyć, że realizacja tych projektów zatrzymała się na etapie politycznej deklaracji. Ponadto 23 kwietnia 2009 roku przewodniczący Zjednoczonej Partii Obywatelskiej Anatol Labiedźka przekazał władzom Czech, sprawującym prezydencję w Unii plan przemian demokratycznych na Białorusi – tzw. mapę drogową⁴³.

Nowym wyzwaniem dla struktur opozycyjnych jest prowadzona przez reżim od jesieni ubiegłego roku bardziej elastyczna polityka wewnętrzna, mająca na celu przekonanie Zachodu o rozpoczęciu demokratyzacji życia społeczno-politycznego na Białorusi. W związku z tym władze wykonały kilka gestów dobrej woli, dopuszczając dwie (z kilkunastu) niezależne gazety do oficjalnej sprzedaży i kolportażu oraz rejestrując ruch „O wolność” Alaksandra Milinkiewicza. Paradoksalnie, niewielkie złagodzenie kursu wobec opozycji stało się poważnym zagrożeniem dla niej samej. Obok stosowanych od lat represji – tzn. aresztowań, kar finansowych, decyzji administracyjnych oraz pacyfikacji demonstracji ulicznych – pojawiły się nowe narzędzia osłabiania struktur opozycyjnych. Reżim umiejętnie rozgrywa różnice dzielące poszczególnych liderów

⁴² Wszystko wskazuje na to, iż problem pozyskania środków finansowych na działalność partyjną będzie się pogłębiać – 2 kwietnia wiceprzewodniczący najstarszej partii opozycyjnej, PBNF – Wiktar Iwaszkiewicz oficjalnie poinformował o zaprzestaniu finansowania struktur demokratycznych przez zachodnie źródła.

⁴³ Jest to pakiet zawierający kilka warunków dalszej współpracy, jakie w 2009 roku UE powinna przedstawić białoruskim władzom. Znalazły się tam m.in. postulaty zmian w prawie wyborczym, w zasadach działalności organizacji pozarządowych i partii politycznych oraz postulaty przestrzegania wolności mediów i wygłaszanych poglądów.

i skupione wokół nich grupy. Na początku 2009 roku powołano kilka społecznych komisji konsultacyjnych – umiejscowionych przy organach państwowych – do których zaproszeni zostali przedstawiciele niezależnych środowisk eksperckich⁴⁴. Jednocześnie władze celowo pominęły opozycyjne partie, co wywołało pewien antagonizm pomiędzy działaczami społecznymi i politycznymi. Ponadto reżim często wykorzystuje wskazane wyżej konflikty koncepcji i idei pomiędzy opozycjonistami w celu podzielenia środowiska na część „konstruktywną” i „niekonstruktywną”⁴⁵. Nie można również wykluczyć, że władze próbują stworzyć kontrolowaną przez siebie opozycję, wpisaną w białoruski system władzy, poprzez demontaż istniejących koalicji sił demokratycznych. Podejrzenia o takie działania pojawiły się po opublikowaniu w numerze *Bielarus Siegodnia*⁴⁶ z 16–17 kwietnia 2009 artykułu przewodniczącego Białoruskiej Socjaldemokratycznej Partii Gromada (jednej z partii wchodzących w skład koalicji sił demokratycznych) Anatola Laukowicza, w którym wyraził przekonanie o potrzebie podjęcia współpracy w władzami przy jednoczesnym ograniczeniu krytyki podejmowanych przez nią działań.

Kolejnym wyzwaniem dla sił demokratycznych jest zachodząca od kilku lat stopniowa zmiana stosunku władz do kwestii niepodległości Białorusi. Narastająca rosyjska presja ekonomiczna i energetyczna powoduje, iż Alaksandr Łukaszenka stał się gorliwym obrońcą suwerenności państwa. W rezultacie w oficjalnej propagandzie coraz częściej pojawiają się wątki, mające wskazywać na odrębność Białorusi i białoruskiego narodu – jak np. odwołania do historii i dorobku kulturowego Wielkiego Księstwa Litewskiego, przedstawianego jako

⁴⁴ 31 grudnia premier Siarhiej Sidorski powołał specjalną grupę ekspercką, której zadaniem było opracowanie planu poprawy wizerunku Białorusi. W jej skład zostali włączeni dwaj związani z opozycją eksperci. Z kolei w styczniu powstała Społeczna Rada Konsultacyjno-Koordynacyjna przy Administracji Prezydenta, na czele której stanął szef tej struktury Uładzimir Makiej. Do pracy w radzie zaproszono niezwiązanych z władzą ekonomistów, działaczy społecznych i obrońców praw człowieka. Ponadto w tym samym miesiącu do utworzonej wcześniej Społecznej Rady ds. Mediów włączono dwóch redaktorów naczelnych niezależnych gazet oraz przewodniczącą Białoruskiego Stowarzyszenia Dziennikarzy.

⁴⁵ Taki zabieg stosuje również sam prezydent Łukaszenka. 23 kwietnia 2009 roku, w dorocznym orędziu do narodu i parlamentu w ostrych słowach skrytykował dywersję większości opozycji wobec dialogu i jednocześnie pochwalił konstruktywną postawę Alaksandra Milinkiewicza.

⁴⁶ Prezydencki organ prasowy, dziennik o najwyższym nakładzie.

jeden z pierwszych przejawów białoruskiej państwowości⁴⁷. W ten sposób reżim wkracza w sferę ideową, kojarzoną do tej pory z opozycją (w szczególności z takimi partiami jak Białoruski Front Narodowy) i dzięki niemal całkowitej dominacji w mediach zaczyna sobie przypisywać rolę jedyne go rzecznika niepodległej Białorusi.

Wskazane wyżej problemy strukturalne, konflikty personalne oraz ideowe wewnątrz opozycji, a także coraz bardziej elastyczna polityka władz stanowią poważne wyzwanie dla białoruskich sił demokratycznych. W tej sytuacji warunkiem przetrwania opozycji i jej ewentualnego rozwoju będzie wypracowanie nowej formuły działania, zarówno pod względem strukturalnym, jak i koncepcyjnym⁴⁸. Ponadto wciąż nierozwiązany pozostaje problem braku potencjalnego kandydata szeroko pojętego obozu sił demokratycznych, który mógłby stać się charyzmatycznym liderem społecznym, zdolnym do konkurowania z Alaksandrem Łukaszenką w najbliższych wyborach prezydenckich.

⁴⁷ Nie oznacza to jednak rezygnacji z – obecnych od lat w ideologii reżimu Alaksandra Łukaszenki – tez o bratnim narodzie rosyjskim, wspólnej walce z hitlerowskim najeźdźcą i pozytywnych aspektach funkcjonowania Socjalistycznej Republiki Białoruskiej w ramach Związku Radzieckiego.

⁴⁸ Przesłanką poważnych przegrupowań w ramach białoruskiej opozycji może być zgłoszona w maju 2009 roku przez Alaksandra Milinkiewicza inicjatywa zwołania Kongresu Sił Proeuropejskich, co może oznaczać początek budowy nowego bloku politycznego, skupionego wokół byłego kandydata na prezydenta.

IV. Społeczeństwo

1. Polityka społeczna państwa

Przez lata Białoruś była państwem o powszechnym systemie opieki socjalnej. Jednym z filarów władzy Alaksandra Łukaszenki był rozbudowany system świadczeń socjalnych, odziedziczony po ZSRR. Dzięki niemu białoruski prezydent budował swoje poparcie wśród społeczeństwa białoruskiego, jednocześnie uzależniając obywateli od państwa, wymuszając lojalność korzystających z poszczególnych form pomocy społecznej. W ostatnich latach zależność od państwa dodatkowo wzmocniło wprowadzenie w 2004 roku kontraktowego systemu zatrudnienia⁴⁹. Konieczność regularnego przedłużania czasowych umów o pracę stała się skutecznym narzędziem sprawowania kontroli nad społeczeństwem.

Poziom wydatków socjalnych jest na Białorusi w dalszym ciągu bardzo wysoki – w 2008 roku wyniosły one ok. 12% PKB, w budżecie na 2009 roku zaplanowane są w wysokości 13,5% PKB⁵⁰. Jednak w 2007 roku władze zdecydowały się na krok bezprecedensowy w dotychczasowej polityce społecznej. 14 czerwca prezydent podpisał ustawę likwidującą większość ulg, z których w różnych formach korzystało ok. dwóch trzecich obywateli. Wśród zniesionych przywilejów znalazły się m.in. dopłaty do leczenia sanatoryjnego i czynszów, przywileje dla wojskowych i pracowników resortów strategicznych, zniżki komunikacyjne dla studentów, emerytów i weteranów. Zmiany dotknęły wielu grup społecznych i zawodowych. Poza potrzebą uporządkowania i ograniczenia nadmiernych rozbudowanego systemu świadczeń cięcia uzasadniano koniecznością oszczędności wobec rosnących kosztów funkcjonowania państwa. Jednak oszczędności osiągnięte dzięki likwidacji ulg szacowano na ok. 168 mld rubli białoruskich w skali roku (ok. 82 mln USD), co przy rocznych wydatkach budżetowych na poziomie 53,1 bilionów rubli (ok. 26 mld USD) wydaje się mieć stosunkowo niewielkie znaczenie. Tym bardziej że istotna część tej sumy miała zostać prze-

⁴⁹ W miejsce stałych umów o pracę wprowadzono powszechnie kontrakty terminowe na okres od 1 do 5 lat.

⁵⁰ IMF Country report No.09/2009.

znaczona na celową pomoc socjalną, która docierać miała do najbiedniejszych i naprawę potrzebujących. Wydaje się, że ograniczenie ulg było ze strony władz białoruskich próbą wysondowania poziomu tolerancji społecznej dla trudnych i niepopularnych decyzji, które mogły okazać się konieczne wobec spodziewanego wówczas pogorszenia sytuacji gospodarczej. Zmiany nie wywołały protestów społecznych na szerszą skalę, choć sondaże opinii wskazywały, że niemal 75% Białorusinów opowiada się za przywróceniem ulg⁵¹. Akcje protestacyjne i próby wymuszenia przywrócenia ulg podejmowane były przez nieliczne, pojedyncze grupy dotychczas objęte przywilejami. Opozycja próbowała wokół drażliwej dla wielu Białorusinów kwestii zorganizować powszechny sprzeciw społeczny. Jednak na organizowanych przez nią demonstracjach zjawiało się niewiele osób. Wobec tak znikomego sprzeciwu ustawa o likwidacji ulg 17 grudnia 2007 roku weszła w życie i reforma systemu świadczeń socjalnych została rzeczywiście przeprowadzona⁵².

Starając się o kredyt stabilizacyjny z Międzynarodowego Funduszu Walutowego, Alaksandr Łukaszenka w listopadzie 2008 roku podjął kolejną niepopularną społecznie decyzję. Realizując postulat o zamrożeniu płac, podpisał 29 listopada dekret, anulujący podwyżki wynagrodzeń w sferze budżetowej z 1 listopada, co oznaczało ich obniżenie o średnio 20%. Znacząco zmniejszone zostały także podwyższone w listopadzie dodatki funkcyjne dla urzędników państwowych. Kroki te nie spotkały się z publicznym sprzeciwem.

W związku z narastającymi problemami z utrzymaniem stałego kursu walut wobec białoruskiego rubla władze zdecydowały o przeprowadzeniu 2 stycznia 2009 roku dewaluacji rubla o 20,5% w stosunku do dolara⁵³. Krok ten był dla Białorusinów dużym wstrząsem, tym bardziej że zmiana kursu rubla nastąpiła zaraz po Nowym Roku, będącym na Białorusi najważniejszym świętem rodzinnym. Informacja o dewaluacji spowodowała gwałtowny wzrost popytu na Białorusi. W ciągu kilku dni ze sklepowych półek znikły zapasy produktów przemysłowych, w tym zwłaszcza sprzęt AGD. Gwałtownie wzrosło także zapotrzebowanie na walutę. W rezultacie kurs dolara zdecydowanie przewyższył

⁵¹ Ogólnonarodowy sondaż opinii społecznej NISEPI, grudzień 2008, www.iiseps.org.

⁵² Jakkolwiek z czasem część ulg została przywrócona. Np. w 2009 roku zostały przywrócone okresowo na sezon wyjazdów na działki (maj–wrzesień) ulgi transportowe dla emerytów.

⁵³ Realizując jednocześnie kolejny warunek udzielenia przez MFW kredytu stabilizacyjnego.

zakładany poziom 2650 BYR/1 USD i w niektórych kantorach przekroczył nawet 3000 BYR/1 USD, podczas gdy przed dewaluacją dolar wart był 2050 rubli białoruskich⁵⁴. Media regularnie donosiły także o braku walut w punktach wymiany. O poziomie nastrojów społecznych w tym okresie świadczyć może fakt, że Narodowy Bank Białorusi zdecydował o okresowym zawieszeniu upubliczniania danych o operacjach walutowych banków z klientami indywidualnymi, by, jak uzasadniano, nie wywoływać niepotrzebnego niepokoju.

2. Sytuacja bytowa społeczeństwa

Pogorszenie warunków współpracy ekonomicznej z Rosją, które wyhamowało białoruski rozwój gospodarczy, odbiło się na poziomie życia społeczeństwa. W drugiej połowie 2008 roku warunki bytowe dodatkowo pogorszył wpływ na Białoruś światowego kryzysu finansowego.

W roku 2008 średnie miesięczne wynagrodzenie na Białorusi wyniosło 886 tys. rubli białoruskich, czyli ok. 432 USD. Przeprowadzona 2 stycznia 2009 roku dewaluacja spowodowała znaczący spadek wysokości płac w ekwiwalencie dolarowym. W styczniu 2009 roku średnia nominalna płaca stanowiła wynosiła równowartość 348 USD, co oznaczało spadek w stosunku do wynagrodzeń w grudniu o ponad 8%. Średnia płaca w I kwartale wyniosła 928 tys. rubli białoruskich, co stanowiło równowartość ok. 328 USD. Tradycyjnie najlepiej zarabiali pracownicy strategicznych sektorów przemysłu – metalurgii i petrochemii. Pracownik zakładów metalurgicznych w I kwartale 2009 roku zarabiał przeciętnie 1,8 mln rubli białoruskich miesięcznie, czyli ponad 650 USD. Najniższe dochody osiągnęli pracownicy rolni, których miesięczne zarobki w I kwartale 2009 roku wynosiły 591 tys. rubli białoruskich, czyli ok. 185 USD. Styczniowa dewaluacja zwiększyła także wzrost cen wielu produktów. Ceny żywności w czasie trzech pierwszych miesięcy 2009 roku wzrosły o 5,6%, co oznacza ich wzrost w perspektywie roku (marzec do marca) o 19,5%. Ceny produktów przemysłowych wzrosły nieco bardziej w pierwszych trzech miesiącach 2009 roku, bo o 5,9%, co jest przede wszystkim skutkiem gwałtownych podwyżek zaraz po dewaluacji. Natomiast w perspektywie rocznej ich wzrost

⁵⁴ Po kilku tygodniach kurs rubla ustabilizował się i utrzymuje się na poziomie ok. 2800 BYR/1 USD.

jest wolniejszy i wynosi 11,3%. Bezrobocie oficjalnie pozostaje na bardzo niskim poziomie. W pierwszym kwartale 2009 roku wyniosło ono 1% osób aktywnych zawodowo. Liczba zarejestrowanych bezrobotnych na koniec kwartału wyniosła 43,9 tysiąca. Wysokość przeciętnego zasiłku w styczniu wynosiła 47,6 tysięcy rubli (ok. 18 USD), czyli nieco ponad 20% minimum socjalnego. Jedynie około połowy zarejestrowanych bezrobotnych otrzymywało zasiłek.

Ze względu na niewielkie korzyści płynące ze statusu bezrobotnego wielu Białorusinów nie rejestruje się w urzędach po stracie pracy. Ponadto utrzymanie niskiego poziomu bezrobocia jest jednym z priorytetów władz. Dlatego pomimo złej kondycji sektora produkcyjnego zakłady unikają zwolnień pracowników – skracany jest tydzień pracy, wprowadzane są przymusowe urlopy, a pensje obniżane. W dwóch pierwszych miesiący 2009 roku straty czasu pracy wyniosły 907 tys. osobogodzin, co odpowiadałoby całkowitemu bezrobociu 22,7 tys. osób⁵⁵. Częściowym bezrobociem dotkniętych jest ponad 60 tys. osób.

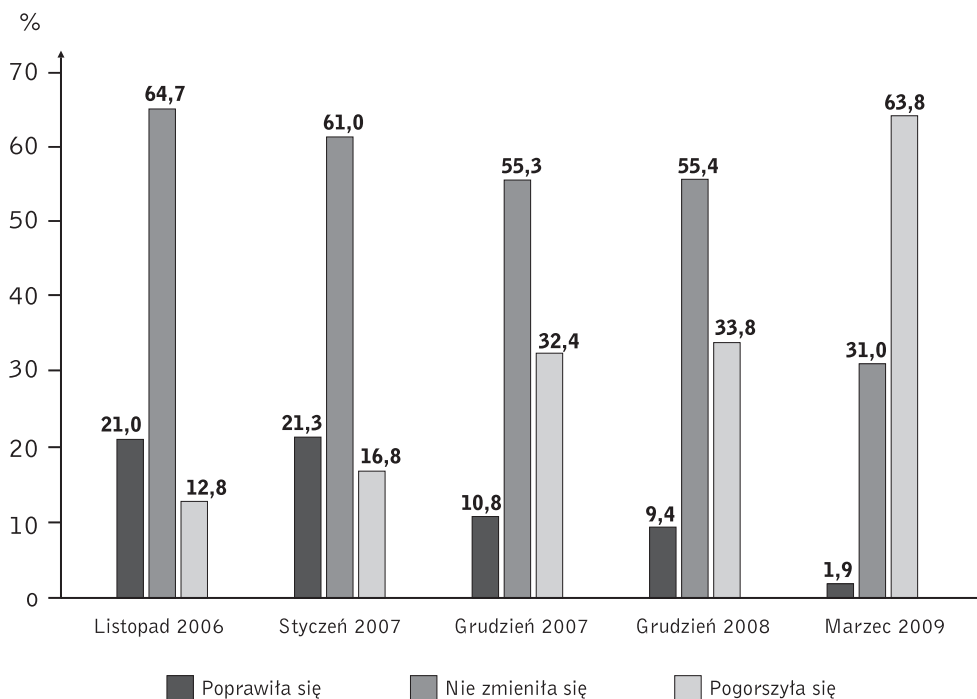
3. Nastroje społeczne

Wyniki badań społecznych dowodzą, że Białorusini odczuwają pogorszenie warunków życia. Badania opinii społecznej prowadzone przez białoruski niezależny ośrodek badawczy NISEPI⁵⁶ pokazują, że od końca 2007 roku, czyli od kiedy gospodarka Białorusi zaczęła już odczuwać skutki utraty preferencji ekonomicznych w stosunkach z Rosją, w społeczeństwie po raz pierwszy od lat więcej było osób uważających, że ich sytuacja materialna pogorszyła się w ciągu ostatnich trzech miesięcy niż tych, którzy odnotowali w tym czasie poprawę. W marcu 2009 roku odczuwających pogorszenie sytuacji materialnej było już o niemal 62 punkty procentowe więcej niż tych, których warunki życia się poprawiły. Był to najgorszy wynik od piętnastu lat.

⁵⁵ Jeżemiesięczny obzór ekonomiki Bielarusi, No 4 (79) kwiecień 2009, IMP.

⁵⁶ Wszystkie rezultaty badań pochodzą z przeprowadzanego przez NISEPI regularnie ogólnonarodowego badania opinii społecznej, www.iiseps.org.

Rysunek 4. Odpowiedzi na pytanie: „Jak zmieniła się Pana/Pani sytuacja materialna w ciągu ostatnich 3 miesięcy?”



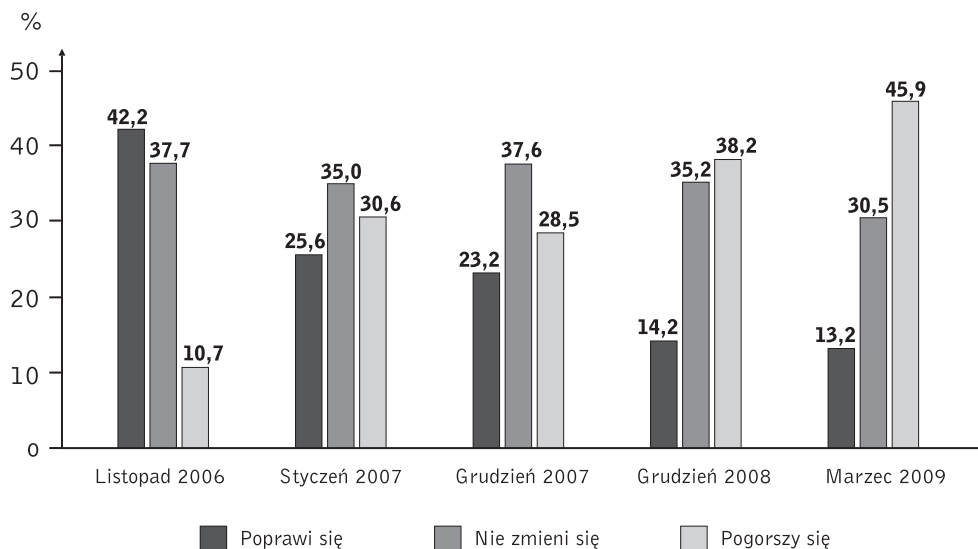
Źródło: NISEPI www.iiseps.org

Duży wpływ na powszechne poczucie pogorszenia sytuacji bytowej miała dewaluacja z 2 stycznia 2009 roku. W marcowym sondażu ponad 45% pytanym odpowiedziało, że dewaluacja białoruskiego rubla znacząco wpłynęła na ich sytuację materialną. Jedynie w przypadku 14% respondentów dewaluacja nie miała wpływu na ich sytuację.

Coraz silniej odczuwane stały się też skutki kryzysu. W ciągu trzech pierwszych miesięcy 2009 roku z 10 do 23% wzrósł odsetek osób, których gospodarstwa domowe w ciągu ostatniego roku doświadczyły opóźnień w wypłacie pensji lub emerytury. O 19 punktów procentowych, do ponad 38% wzrosła liczba gospodarstw domowych, w których komuś w ciągu ostatnich 12 miesięcy obniżone zostało wynagrodzenie. Z niecałych 4 do prawie 10% wzrosła liczba rodzin dotkniętych utratą pracy przez co najmniej jednego z ich członków. Podobną dynamikę, jak oceny osobistej sytuacji materialnej, wykazują opinie o sytuacji społeczno-ekonomicznej kraju. Od końca 2007 roku w społeczeńst-

wie narasta przekonanie, że należy spodziewać się pogorszenia sytuacji w państwie. Jednocześnie rośnie odsetek osób uważających, że na Białorusi zaczął się kryzys gospodarczy. O ile w grudniu 2008 roku symptomy kryzysu w kraju dostrzegало 64% pytaných, trzy miesiące później już ponad 80%.

Rysunek 5. Odpowiedzi na pytanie: „Jak zmieni się sytuacja społeczno-gospodarcza na Białorusi w perspektywie najbliższych lat?”



Źródło: NISEPI www.iiseps.org

Socjologowie NISEPI zwracają uwagę na dość powierzchowny charakter społecznego pesymizmu na Białorusi. Odsetek osób, które uważają, że kraj podąża w złym kierunku, od początku 2007 roku utrzymuje się na stałym poziomie i oscyluje wokół 34%, nie przekraczając poziomu zadowolenia z ogólnego kursu, który w tym okresie wahał się od 53 do 40%.

Wśród Białorusinów obecnie dominuje przekonanie, że problemy gospodarcze Białorusi są przede wszystkim wynikiem kryzysu światowego. W wymiarze propagandowym kryzys światowy okazuje się korzystny dla Alaksandra Łukaszenki. O ile bowiem od przełomu lat 2006/2007 narastające kłopoty gospodarcze Białorusi mogły skłaniać do refleksji nad zdolnością władz do zarządzania państwem, o tyle wraz z początkiem kryzysu światowego stosunkowo łatwo wytłumaczyć trudności wpływem czynników zewnętrznych. W badaniu z grudnia 2007 roku Białorusini pytani o odpowiedzialność za wzrost cen

i kosztów życia wskazywali przede wszystkim rząd (55%) oraz prezydenta (46,4%). Jedynie 5% badanych uważało, że jest to efekt oddziaływania Rosji lub UE i USA. Z czasem coraz więcej osób jako podstawową przyczynę problemów gospodarczych wskazywało kryzys światowy (27,5% w grudniu 2008 roku, 32,5% w marcu 2009 roku). Zdecydowanie mniej osób odpowiedzialnością obciążało politykę władz (14,5% w grudniu 2008 roku, 17,5% w marcu 2009 roku). Co ciekawe, choć 64,2% ankietowanych poczuło się oszukany przez władze, które jeszcze kilka dni przed dewaluacją zapewniały, że jej nie będzie, prawie 80% pytanym uważa, że styczniowa dewaluacja była rezultatem wpływu czynników zewnętrznych (żądania MFW, dewaluacja w Rosji i na Ukrainie), a jedynie 20%, że była ona wynikiem błędnego kursu białoruskiej gospodarki. Wydaje się, że to właśnie przekonanie o zewnętrznych przyczynach problemów pozwala Białorusinom nadal dość licznie popierać Alaksandra Łukaszenkę. Większość Białorusinów wciąż gotowa jest oddać swój głos w wyborach na urzędującego prezydenta. Ten wskaźnik poparcia, stosunkowo wysoki i stabilny, utrzymuje się od 2007 roku w przedziale 45–39%⁵⁷. Inną dynamikę ma poziom zaufania do prezydenta. Tu widać stały spadek od połowy 2007 roku, kiedy to niemal 57% pytanym deklarowało zaufanie wobec Alaksandra Łukaszenki. Jednak i ten wskaźnik utrzymuje się na wysokim poziomie. W marcu 2009 roku prezydentowi ufało ponad 45% ankietowanych⁵⁸.

To właśnie w prezydencie znaczna część Białorusinów (35%) pokłada nadzieję na wyjście z kryzysu. Choć, co ciekawe, w ciągu roku (od marca 2008) odsetek tych osób spadł o ok. 9 punktów procentowych. Z 20 do 33% wzrosła natomiast liczba osób uważających, że to rząd poradzi sobie z kryzysem. Jednak najbardziej Białorusini liczą na kapitał zagraniczny. W marcu 2009 roku receptę na kryzys w inwestycjach zagranicznych widziało 52% badanych. Nieco paradoksalnie, to także można uznać za wskaźnik poparcia dla polityki władz, które z pozyskania inwestycji zagranicznych uczyniły jeden z priorytetów polityki gospodarczej.

Wysoki poziom nadziei pokładanej we władzach państwowych może mieć przyczynę m.in. w bardzo wysokim poczuciu zależności od państwa. Ponad 74% res-

⁵⁷ Odpowiedzi w pytaniu otwartym.

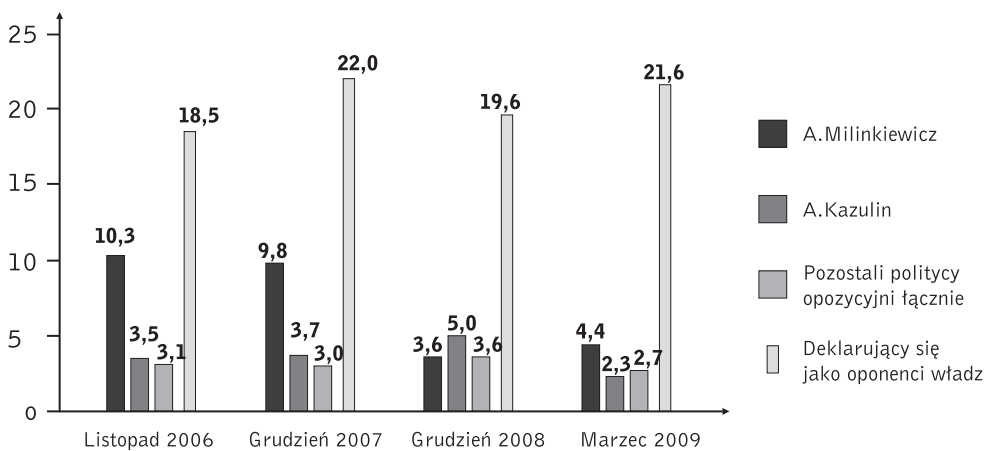
⁵⁸ Warto zwrócić uwagę, że generalnie wskaźniki poparcia i zaufania wobec prezydenta spadają w okresie między wyborami ze względu na mniejszą intensywność propagandy państwowej.

pondentów uważa, że większość Białorusinów nie jest w stanie przeżyć bez stałej opieki i troski państwa. Ponad 67% pytanym twierdzi, że państwo powinno w większym stopniu opiekować się obywatelami. Jedynie nieco ponad 20% pytanym uważa, że ludzie powinni wykazywać inicjatywę i sami troszczyć się o siebie.

Istotną przyczyną wysokiego poparcia dla władz jest brak alternatywy dla rządów Alaksandra Łukaszenki. Białoruskiej opozycji nie udało się przekonać społeczeństwa, że ma pozytywny scenariusz zmian, który zdolna byłaby zrealizować. Co symptomatyczne, ludzie, którzy uważają, że zmiany na Białorusi są możliwe, jako inicjatorów tychże zmian na pierwszym miejscu wymieniają władze (32%), następnie Zachód (22%) i społeczeństwo (20%), a dopiero na czwartym miejscu opozycję. Przy czym w możliwość zainicjowania przemian przez opozycję wierzy 10,5%, przekonanych, że zmiany są na Białorusi możliwe. Generalnie jednak większość Białorusinów w ogóle nie widzi perspektywy zmian. Ponad 50% respondentów marcowego badania uważało, że zmiany w kraju są mało prawdopodobne lub niemożliwe.

Słabnie i tak niewysokie poparcie dla opozycyjnych liderów. Opozycji nie udaje się „zagospodarować” nawet tej części społeczeństwa, która w sondażach deklaruje się jako oponenci obecnej władzy.

Rysunek 6. Odpowiedzi na pytanie: „Jeśli jutro odbywałyby się wybory prezydenckie, na kogo by Pan/i głosował/a?” (pytanie otwarte)



Źródło: NISEPI www.iiseeps.org

Przykład ostatnich miesięcy pokazuje, że nawet gwałtowne pogorszenie sytuacji, także wywołane decyzją administracyjną władz nie skłania Białorusinów do aktywnego protestu. Należy pamiętać, że powszechne na Białorusi działki ogrodnicze, będące źródłem zapasów większości podstawowych produktów spożywczych osłabiają lub przynajmniej opóźniają odczuwanie rzeczywistych skutków kryzysu przez społeczeństwo. Poza tym Białorusini są skłonni raczej poza granicami szukać winnych swoich kłopotów. Wpływ na ten stan rzeczy ma propaganda państwowa, dominująca w białoruskiej przestrzeni medialnej. Nawet jednak ci, którzy negatywnie oceniają politykę obecnych władz, najczęściej nie widzą dla niej alternatywy. Opozycja nie jest postrzegana jako inicjator ewentualnych zmian. Na Białorusi nie ma liderów potencjalnego szerokiego sprzeciwu społecznego. Dlatego w dającej się przewidzieć perspektywie nie należy spodziewać się masowych protestów społecznych.

Nie można natomiast wykluczyć, że pojedyncze akcje protestacyjne będą miały miejsce. Mogą się one pojawiać punktowo, wokół kwestii szczególnie dotkliwych dla lokalnych społeczności. Są też prawdopodobne w zakładach dotychczasowych liderów eksportu, których pracownicy byli szczególnie uprzywilejowani, a obecnie odczuwają skutki kryzysu silniej niż reszta społeczeństwa⁵⁹. Jednak i te protesty, jeśli będą miały miejsce, dotyczyć będą poprawy warunków życia i osiągnięcia konkretnych korzyści, a nie postulatów zasadniczych zmian politycznych czy gospodarczych.

⁵⁹ Np. zakłady potasowe w Soligorsku.

Podsumowanie

Ekonomiczna i polityczna presja ze strony Rosji spowodowała pewne zmiany wewnątrz Białorusi. Doszło do przegrupowania w białoruskim obozie władzy, w wyniku którego otoczenie Alaksandra Łukaszenki zostało zdominowane przez grupę skupioną wokół jego syna Wiktara oraz kadrę kierowniczą odpowiedzialną za resorty gospodarcze. Nowe elity cechuje większy pragmatyzm oraz świadomość wyzwań i zagrożeń, przed którymi stoi Białoruś. Dlatego też podejmują one i będą podejmować działania na rzecz zmian – przede wszystkim w sferze gospodarczej. Nie oznacza to jednak gotowości do pełnej transformacji modelu ekonomicznego czy systemu politycznego.

Równoległe do przebudowy układu nomenklaturowego rozpoczęła się modyfikacja polityki gospodarczej państwa. W celu uzyskania niezbędnych dla dalszego funkcjonowania i rozwoju gospodarki kapitału i nowoczesnych technologii władze białoruskie podjęły szereg konkretnych działań na rzecz poprawy klimatu inwestycyjnego. Choć ich głównymi beneficjentami mieli być przede wszystkim inwestorzy zagraniczni, z czasem zmiany objęły także w pewnym stopniu biznes krajowy. Jednak dotąd liberalizacja gospodarcza ma na Białorusi ograniczony zakres i sprowadza się do wybranych sfer. Władze obawiają się, że zbyt daleko idące zmiany pozbawią je kontroli nad gospodarką. Światowy kryzys finansowy dodatkowo spowolnił wprowadzanie nowych rozwiązań.

Skomplikowała się także sytuacja białoruskich sił demokratycznych. W ostatnich latach pogłębiły się istniejące wcześniej konflikty i podziały. Wznowiony jesienią ub.r. dialog między oficjalnym Mińskiem a Brukselą pozbawił opozycję dotychczasowej wyłączności na kontakty z większością polityków zachodnioeuropejskich. Liderzy sił demokratycznych nie wypracowali wspólnego stanowiska wobec zmiany poziomu relacji białoruskiego reżimu z UE, co dodatkowo osłabiło ich wpływ na bieżące procesy. W związku z brakiem spójności koncepcyjnej i sprawności w działaniu można oczekiwać dalszej marginalizacji sił demokratycznych oraz narastania konfliktów w ramach tego obozu.

Sytuacja społeczna pozostaje stabilna. Pomimo pogarszającej się sytuacji bytowej większość Białorusinów nadal nie jest skłonna do masowych protestów. W dalszym ciągu społeczeństwo białoruskie źródeł problemów upatruje przede wszystkim w czynnikach zewnętrznych. Najczęstszą reakcją na narastające codzienne trudności jest próba adaptacji do nowych warunków. Jednocześnie

słabość białoruskiej opozycji powoduje, że większość obywateli nie dostrzega realnej alternatywy dla istniejącego systemu władzy.

Wydaje się, że w perspektywie krótko- i średnioterminowej zmiany na Białorusi będą kontynuowane. Będą one jednak miały zdecydowanie ewolucyjny charakter. W minimalnym stopniu będą one uwarunkowane nastrojami społecznymi i działaniami opozycji. Ich inicjatorami i głównymi wykonawcami pozostaną elity władzy. Najdalej idących działań można oczekiwać w sferze gospodarczej, szczególnie w zakresie polepszania klimatu inwestycyjnego i dla prowadzenia biznesu. Jednocześnie władze nie dopuszczą – przynajmniej w perspektywie kilku lat – do utraty kontroli nad większością zachodzących w gospodarce procesów oraz nad kluczowymi sektorami przemysłu, co będzie ograniczało zakres ekonomicznych reform.

Wskazane wyżej procesy nie doprowadzą do przebudowy systemu władzy, dlatego też nie można mówić o politycznej demokratyzacji i kompleksowej ekonomicznej liberalizacji na Białorusi. Z drugiej strony jednak dochodzi do pewnej modyfikacji reżimu Alaksandra Łukaszenki, uchodzącego do tej pory za całkowicie niereformowalny. W powyższej sytuacji główni partnerzy polityczni i gospodarczy Białorusi – w tym również Unia Europejska – stają przed wyzwaniem ułożenia no nowo swoich stosunków z oficjalnym Mińskiem.

Kamil Kłyśiński, Agata Wierzbowska-Miazga
Prace nad tekstem ukończono 25 maja 2009 roku

Changes in the political elite, economy and society of Belarus. Appearances and reality

Executive summary

1. The cost of running the Belarusian economy has been rising since early 2007, forcing the Belarusian authorities to seek additional sources of funding and opportunities to acquire new, more efficient technologies. The Belarusian leadership has realised that they must attract foreign investors, and so they have undertaken a number of liberalisation measures designed to improve the investment climate in Belarus. While the changes have made economic activity in Belarus easier, they concerned only certain, strictly defined spheres and were limited in scope. They were not intended to make, and did not make, a dent in the shape of the Belarusian economic system. Belarus remains a centrally planned state.

2. Export and foreign loans and investments are very important for the Belarusian economy. This makes the country susceptible to the negative impacts of the global financial crisis. Belarus' economic situation has deteriorated markedly since the autumn of 2008. In combating the crisis, the Belarusian authorities have usually resorted to methods typical of a command and control economy.

3. Viktor Sheiman's *silovik* clan, which previously dominated the Belarusian nomenklatura system, was replaced in 2007–2008 by a group led by President Lukashenka's eldest son Viktor. The result was the emergence of a system based on an unwritten agreement on dividing up the zones of influence between the clan of Lukashenka's son and a group of *technocrats* led by PM Siarhei Sidorsky. This new nomenklatura arrangement seems to be much more stable than the previous ones. During the period in question, the nomenklatura also gained the possibility to acquire property and generate revenues legally. Members of the current elite have a pragmatic attitude towards reality, and are aware of the need to modernise Belarus' political and economic system. However, this does not imply that democratisation is beginning in Belarus – the nomenklatura's main

objective is to retain its current grasp on power, which will restrain political change in Belarus.

4. After a transient consolidation at the time of the presidential election in spring 2006, the Belarusian opposition has slid back into its original conflicts and divisions, which currently seem impossible to overcome. Their other, equally important problems concern their inertia and the difficulties they have had in developing a single strategy to combat the regime. Consequently, individual groups are unable to reach a wider public beyond the narrow circle of their activists and supporters. Currently, the opposition forces face the additional challenge of having to adapt to the new international situation around Belarus and to changes in the government's internal policy. As relations between the official Belarusian leadership and the West improve and independence rhetoric becomes part of state propaganda, the opposition finds itself losing its original assets.

5. The mounting economic problems have also led to the deterioration of living standards in Belarus. The people are inclined to blame this mainly on external factors, rather than the internal situation. At the same time, even though the authorities have been taking away successive elements of the extensive system of welfare benefits, the sense of dependence on the state remains deeply rooted in the minds of the general public. It is a widely held conviction that no change is possible. In addition, there are no potential leaders of change. All this makes Belarusian society unwilling to protest actively, and for this reason no mass social demonstrations should be expected in Belarus within the next few years.

Introduction

Since he took office as the president of Belarus in 1994, Alyaksandr Lukashenka has been consistently building and consolidating an authoritarian system of power and a command-and-control economic system. As a result, a system resistant to external pressure and internal opposition has formed in Belarus, which came to be referred in foreign press publications as ‘Europe’s last dictatorship’. However, when Moscow stepped up pressure on Minsk in late 2006 and early 2007, this triggered some internal changes in Belarus. The most consequential processes have taken place in the economy, due to the objective need to lower the high cost of operating the Belarusian economy, which has not seen any reforms for years, and to attract foreign investors and new technologies. Equally significant were the changes which transformed the Belarusian power elite. The conservative *siloviks* have been replaced by more pragmatic and open-minded nomenklatura groups. In this way, the regime has been trying to adapt to the new international situation. The processes taking place within the opposition and the society at large have had little influence on the internal situation in Belarus. Belarusian democratic forces are entangled in internal conflicts and have neither the potential nor the popularity needed to initiate change in Belarus. Most Belarusians remain reserved about the opposition despite the deteriorating standards of living, which have been adversely affected by the crisis, and are focused on tackling their everyday problems.

The purpose of this paper is to present the processes taking place in Belarus now and identify their impact on the general internal situation in the country, and on the Belarusian leadership’s policy in particular. The paper is divided into four parts dealing with the economic situation, the balance of power within the ruling elite, the opposition, and the attitudes of society in general. The Conclusions section attempts to answer the following question: Will the changes observed now in Belarus lead to a thorough and permanent re-construction of the political and economic system of Belarus, or will they rather remain a series of limited measures undertaken only to allow the regime to tackle the challenges of today?

I. The economy

1. A paradigm shift in economic relations with Russia

The economy of Belarus has undergone no fundamental transformation since the end of the Soviet period. Agriculture remains almost entirely collectivised and *kolkhozes* and *sovkhozes* are still the main organisational model. Industry is dominated by state-owned enterprises, which generate 75% of the GDP and account for 64.8% of the state budget's revenue¹. The public sector is managed in a centralised way, according to the principles of the command economy. The managements of companies are appointed and controlled by the government. Production and export plans are in place. Most Belarusian enterprises are highly energy-intensive and use obsolete industrial infrastructures.

For years, the less-than-effective economic system of Belarus was able to operate largely thanks to the economic preferences granted it by Russia, and in particular, the supplies of cheap Russian energy resources and easier access to the Russian market. However, as of the end of 2006, Russia started to implement its long-standing proposals to modify the relations with Belarus in line with economic principles. Under pressure from Moscow, Belarus signed an agreement on 31 December 2006 laying down a timetable for the gradual abolition of preferential prices on natural gas supplied to Belarus, which stated that full implementation of market prices would be completed by 2011. As a result, the price of Russian gas increased in 2007 from less than US\$47 to US\$100 per 1000 m³, with annual consumption at 21 billion cubic meters². The effect of this on the cost of operating the Belarusian economy was all the more significant given the fact that Russian gas accounts for 80% of Belarus' energy mix. In 2009, Belarus paid US\$150 per 1000 m³ on average for its gas.

In January 2007, another agreement was signed introducing custom duties on oil exported to Belarus by Russian companies, which had hitherto been able to

¹ 2007 data from the Ministry of Tax Collection.

² At the same time, the Russians managed to persuade the Belarusian authorities to sell 50 percent of shares in the strategically important Beltransgaz company, which operates the transport of gas via the Belarusian gas pipelines.

sell oil to Belarusian operators on the same terms as to domestic companies. At the same time, Belarus was obliged to increase its export duties on oil and petroleum products to match the tariffs in force in Russia. The new rules substantially reduced the profitability of processing and re-export of Russian oil, which before 2006 had accounted for around a quarter of Belarus' export revenues³.

Belarus was also forced to open its market up to Russian goods by abolishing the existing restrictions, namely the licences and quotas. Similar restrictions applied to Belarusian companies on the Russian market remained in force⁴.

Russia also abandoned its practice of granting Belarus easily available, cheap and often practically non-refundable loans. Instead, it offered stabilisation credits that were subject to a number of additional conditions.

Consequently, the cost of operating the Belarusian economy increased substantially, while the country's ability to raise the funds needed to cover this cost shrank, as loans from the traditional source became much less accessible and, even more importantly, the country's export capacity diminished. This prompted the Belarusian authorities to seek other possibilities to borrow. As a result, Belarus' foreign debt increased in 2007 from US\$6.8 billion to US\$12.5 billion. Unlike the money borrowed from Russia, the new loans were mainly commercial credits. The funds obtained from Western banks only covered Belarus' needs for a short time⁵. The decisive majority of the new loans were granted with short maturity dates between 6 to 24 months. As of 1 January 2008, short-term debt accounted for more than 60% of Belarus' total foreign debt.

2. Liberalisation tendencies

Facing deteriorating economic results in 2007, the Belarusian authorities decided that in order to improve the economic situation, Western foreign investments were necessary, as they would provide not only an influx of funds, but

³ According to IMF estimates, this meant losses of around 5.5% of GDP in 2007.

⁴ The agreement was signed on 23 March 2007. After some time, the Belarusian government managed to partly evade its provisions by replacing the original system of quotas and licences with the institution of 'privileged importer'.

⁵ Most loans were granted by Austrian and German banks, followed by banks from the Netherlands and Italy.

also of the new technologies needed to enhance the competitiveness of Belarusian production. The decision to make Belarus more open to Western partners required an improvement of the country's investment climate. Still in 2007, individual ministries, agencies and state-owned enterprises were tasked with developing proposals for changes that would make Belarus more attractive to investors. As a result, during 2008 a number of modifications were made to the economic legislation with a view to liberalising the economy; for example, regulations providing for tax breaks for investors, or enabling or facilitating privatisation, were enacted. The most significant changes included the decision to abolish the so-called golden share principle⁶, a mechanism by which the state could take control over an enterprise which was or had been owned by the state (even in a very small proportion), if the authorities believed their intervention was necessary, for example, due to mismanagement at the company, risks to the employees' welfare security, or imminent bankruptcy. Other examples of liberalising modifications to economic legislation implemented in 2008 included:

a decree of 28 January on tax breaks and other facilitations for those investing in towns with populations of less than 50,000;

a decree of 30 January guaranteeing for seven years additional tax breaks and facilitations for entities registered in free economic zones in Belarus;

a decree of 25 February on the sale of unprofitable enterprises for 20% of their value, and of enterprises with no or negative value for one 'base fee' (€11 or US\$16);

a decree of 21 March introducing a number of reductions and tax breaks for Belarusian enterprises which use foreign loans to implement investment projects;

a decree of 14 April, amending Decree No 3 of 1998 on the de-nationalisation and privatisation of state property. This amendment authorised the sale of shares in companies owned by the state treasury which have been created as a result of organisational transformations, and abolished the state treasury's right of pre-emption to purchase such shares. The new act also initiated the gradual abolition of restrictions on the trade in company shares; the process was divided into three stages spread over three years. It authorised trade in shares of

⁶ The presidential decree of 14 March 2008.

companies in which the state holds at least 75% as of 2008, and trade in shares of companies in which the state holds at least a 50% stake as of 1 January 2009. The decree provided that restrictions on the trade in shares of Belarusian companies with state shareholding would be completely abolished in early 2011. In an act supplementing the decree, adopted on **14 July**, the government approved a list of enterprises that would undergo organisational transformation in 2008–2010. It stated that 519 state-owned enterprises would be transformed into companies owned by the state treasury over the period in question⁷. The list included several enterprises which until then had been excluded from any privatisation plans because of their strategic importance for the economy⁸. In the same act, the government also approved a list of 147 state-owned companies whose shares, previously held by the state, could now be offered for sale within the next three years.

In September 2008, the National Bank of Belarus announced a decision increasing the maximum authorised threshold for the foreign capital's share in the banking sector from 25% to 50%. The justification stated that the total share of foreign capital in Belarusian banks had increased from 9.2% to 22.2% since the beginning of the year and was approaching the current limit, while the Belarusian authorities were interested in finding investors for four more state-owned banks⁹.

It should be emphasised that while the main intention behind the liberalisation measures was to attract foreign investors, many of the changes also benefited local businesses. To some extent, this was the result of pressure exerted on the president by the nomenklatura, whose members wished to profit from the

⁷ Enterprises from the transport sector accounted for the largest number of companies to be transformed (143 entities), followed by 119 industrial establishments, 65 agricultural enterprises, 35 trade enterprises, 36 establishments of the Architecture Ministry, 35 establishments of the Energy Ministry, 24 establishments of the Ministry of Housing and Communal Services and 17 establishments controlled by the Bellegprom concern which groups light industry plants.

⁸ Including MAZ (truck factory), BelAZ (car and heavy machinery factory), Minsky Motorny Zavod (engine factory) as well as the Gomel and Navapolatsk Druzhba oil transport companies (operators of the oil pipeline's local sections).

⁹ The list of banks to be potentially privatised included Belinvestbank and BPS-Bank, in which the authorities were willing to sell controlling stakes, as well as Belarusbank and Belagroprombank, in which the sale of 25-percent stakes was considered.

opportunities offered by privatisation on an equal footing with foreign investors¹⁰. It seems that the authorities have also begun to realise that liberalisation in some sectors could stimulate economic development. This is why the admission of domestic companies to the privatisation processes was not the only decision designed to foster economic development:

As of 1 July 2007, reduced corporate tax rates were introduced in small towns in Belarus¹¹. At the same time, nearly 350 large companies operating in small towns were exempted from payments to the National Agriculture Support Fund and the road tax. Their income tax rate was also cut by half;

In October 2007, a decree was signed which allowed small businesses (of up to five employees) and self-employed entrepreneurs to pay a simplified flat-rate tax;

In February 2008, tax breaks were introduced for entrepreneurs from rural areas. As of 15 October 2008, these breaks were extended to the majority of the country; **As of 1 January 2009**, the five existing income tax rates (9%, 15%, 20%, 25% and 30%) were replaced with a single rate of 12%;

On 17 January 2009, an action plan to liberalise conditions for doing business was announced. The document was developed jointly by the government and the Presidential Administration, and included 52 proposals for specific pro-market measures in the fields of taxation, administrative procedures and fees, renting and leasing office and commercial spaces, controls, product certification, price regulation, settlements of import and export transactions, etc.

The main objective of the measures listed in the action plan was to stimulate economic activity and entrepreneurship, and to make Belarus more attractive for investors;

Within the framework of the plan's implementation, a new, simplified procedure for the registration and winding-up of business activity was introduced as of **1 February 2009**. In the new procedure, only a declaration, a document identifying the operator's status and an administrative fee are required; once these requirements are met, registration proceeds automatically.

¹⁰ For more information on the acquisition of property by the nomenklatura, see Part II of this report.

¹¹ A list of 138 towns covered by the new regulations was published together with the ordinance.

Moreover, in autumn 2008 the head of the presidential administration Vladimir Makei requested that two associations of entrepreneurs¹² prepare proposals for measures that would improve conditions for doing business in Belarus. Only a few of the proposals presented by the two organisations were actually incorporated into economic legislation; however, the very fact that the state attempted to start a dialogue with private business was a signal of certain changes in the Belarusian ruling class' way of thinking. Another example of this change of attitude towards domestic businesses came with the abolition, following protests by entrepreneurial organisations, of a regulation reducing the profits of Belarusian importers, which had been introduced a month before¹³.

3. Consequences of liberalisation

The liberalisation measures undertaken by the Belarusian authorities did not imply any approval of systemic changes in the Belarusian economy. They remained isolated, even at the level of individual sectors, and Belarus' economic system continues to operate according to the principles of the command economy model. In addition, the practical implementation of individual measures has often diverged from the declared intention. Only a few out of the 158 enterprises transformed into companies of the state treasury sold their shares to foreign investors in 2008. The great majority of enterprises only underwent organisational transformation, while remaining under state ownership.

In spite of the Belarusian liberalisation being so fragmentary, the changes implemented to improve the climate for entrepreneurship have been appreciated by international experts. In the World Bank's annual Doing Business report for 2009, Belarus ranks fourth among the ten leaders of legislative reform. It has also advanced by 30 positions in the general ranking of conditions for doing

¹² The National Confederation of Industrialists and Entrepreneurs and Minsk Capital Association of Entrepreneurs and Employers.

¹³ The Ministry of the Economy's ordinance of 27 August 2008 set a limit for the margin charged by importers on imported goods at the level of 30% for all operators. This entailed a substantial reduction of the importers' revenues, because previously each of them was able to charge 30% without taking the share of other operators importing the same product into account. On 14 September, the economy minister Nikolai Zaychenko repealed the ordinance.

business, ending up in 85th of the 181 states included¹⁴. However, in the 2009 economic freedom ranking by the Heritage Foundation, Belarus found itself in 43rd position, ranking the lowest of all the European states.

The effort Belarus has made has also been recognised by potential investors. Even though changes in economic climate usually produce tangible results only several years after their implementation, a heightened interest in co-operation with Belarus was already noticeable in 2007–2008. The first investment transactions took place: Holland's Heineken acquired two Belarusian breweries¹⁵; Turkey's Turcell bought an 80% stake in Belarus' third largest mobile telephony operator Best; Poland's Getin Holding S.A. group acquired a blocking stake in Sombelbank. More importantly, however, during the period in question Belarus started to host numerous fairs and business exhibitions organised by different EU member states, and received visits from foreign business people and representatives of the financial sector. The opportunities for economic co-operation Belarus offered were also presented in many European countries. The Investment Forum, organised on 18 November 2008 in London, was intended by the Belarusian authorities as the 'crowning' of a certain phase of their efforts to attract foreign investors. It is true that initial agreements envisaging investments worth an estimated US\$10 billion were concluded at the Forum, including an agreement to construct a coal-fired power plant near Hrodna by Kulczyk Holding, and an agreement on co-operation between the Belarusian machine-building industry and the USA's Caterpillar company. However, potential investors showed much less interest in the event than the Belarusians had expected. It seems that one of the main reasons for this was the unfolding financial crisis, which not only diminished the investing capacity of those Western com-

¹⁴ In this report, which discusses the conditions for doing business in 2009, experts from the World Bank and the International Finance Corporation assess the ease of doing business based on ten categories of state regulation affecting economic activity. In the case of Belarus, improvement was observed in six categories: starting a business (the creation of a single register, easing the initial capital requirements), getting credit (lifting the obligation to present banks with certificates issued by the state credit register), paying taxes (simplification of the tax system, reduction of tax rates and elimination of certain charges), registering property (simplification of procedures, as a result of which the time needed to register a business was cut from 231 to 21 days), dealing with construction permits (the obligation imposed on state officials to issue permits within a specified timeframe), and trading across borders (the new, simplified Customs Code, new banking regulations). For comparison purposes, Poland ranks 76th, Russia 120th and Ukraine 145th in the Report.

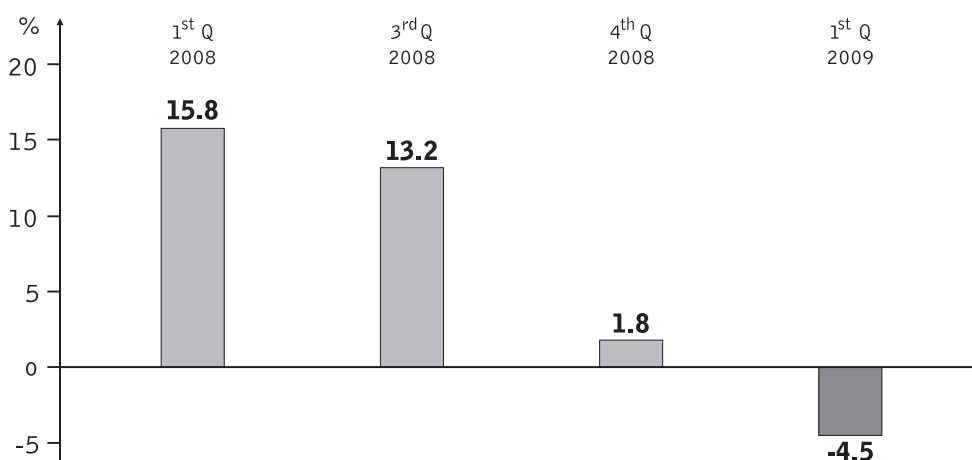
¹⁵ Siabar and Rechitsapivo.

panies that might be potentially interested in Belarus, but also had an increasingly detrimental effect on Belarus itself starting from autumn 2008.

4. The impact of the global economic crisis on Belarus

In 2008, Belarus reported a growth in GDP of 11%, 2.8 percentage points more than in 2007¹⁶. However, by the fourth quarter of 2008 the country had already started to experience the first effects of the global financial crisis, and its growth rate slowed down considerably, decreasing to 7.5%. In the first quarter of 2009, GDP grew by only 1.1%, compared to 11.2% in the same period of the previous year¹⁷. In comparison with Russia and Ukraine, which reported deep GDP slumps during the first three months of 2009, Belarus' situation appeared relatively good. However, since the country had been reporting GDP growth of around 10% a year since 2004, it has to be said that the Belarusian economy had at least slowed down considerably.

Figure 1. Industrial production growth over the same period in the preceding year (percentage values)



Source: National Statistical Committee of the Republic of Belarus

¹⁶ Unless specified otherwise, the figures are quoted from the National Statistical Committee of the Republic of Belarus.

¹⁷ Quarterly data compared with the same periods in previous years.

The substantial slowdown in the pace of industrial production growth in late 2008 contributed to the slower GDP growth rate. In the first quarter of 2009, Belarus reported a decrease in industrial production for the first time in ten years. The machine-building industry found itself in a particularly difficult situation. Manufacturers of heavy goods vehicles, tractors and agricultural machinery, some of the largest exporters in Belarus, saw their production decrease by over 38% in the first quarter of 2009 as a result of the dramatic decline in demand on the CIS markets, including Russia, the main buyer of Belarusian exports from this sector.

In general, all branches of industry in Belarus were strongly affected by the shrinking markets. In the second half of 2008, revenue from the sale of industrial production fell by around 30%. Most of the goods produced ended up retained in stock. In the first quarter of 2009, finished product stocks amounted to 91.8% of average monthly production, compared to 52.9% in the same period of the previous year. The situation of the automotive industry, in which stocks had built up to 295% of average monthly production by 1 April 2009, was particularly unsettling.

The number of unprofitable undertakings had already increased considerably in 2008; losses were reported by 250 companies, 37.7% more than in 2007. In the first two months of 2009, 604 industrial enterprises (29.5%) reported losses¹⁸. For the first time, whole branches of industry became unprofitable¹⁹.

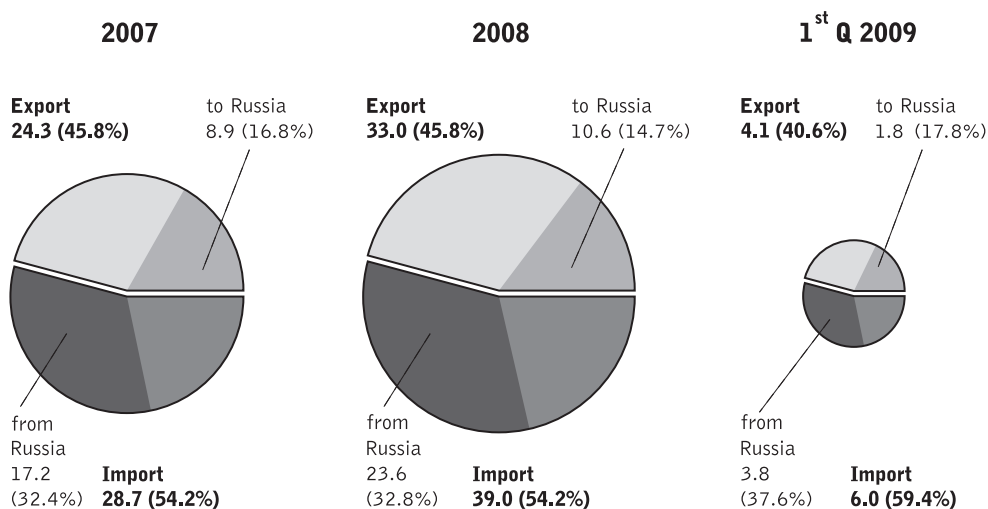
The problem of a negative balance in trade with Russia, with which Belarus had been struggling for several years (the balance of trade exchange with Russia in 2008 was -US\$13 billion, whereas total Belarusian exports amounted to US\$33 billion²⁰), may worsen considerably as a result of the crisis because traditional markets for Belarusian products, especially in Russia, are shrinking dramatically while Belarus still needs the same quantities of energy resources and industrial components imported from Russia.

¹⁸ In January and February 2008, 379 enterprises (18.5%) reported losses.

¹⁹ In the first quarter of 2009, the wood and paper industry, the glass industry and the food and agriculture sector reported losses. The scale of change is best illustrated by the situation of the meat and milk processing industries which are currently reporting losses of -5.2%, while in the first half of the previous year they made profits at the level of 5.5%.

²⁰ Belarus last reported a positive foreign trade balance in 2005.

Figure 2. Value of Belarusian trade exchange (US\$ billions)



Source: National Statistical Committee of the Republic of Belarus

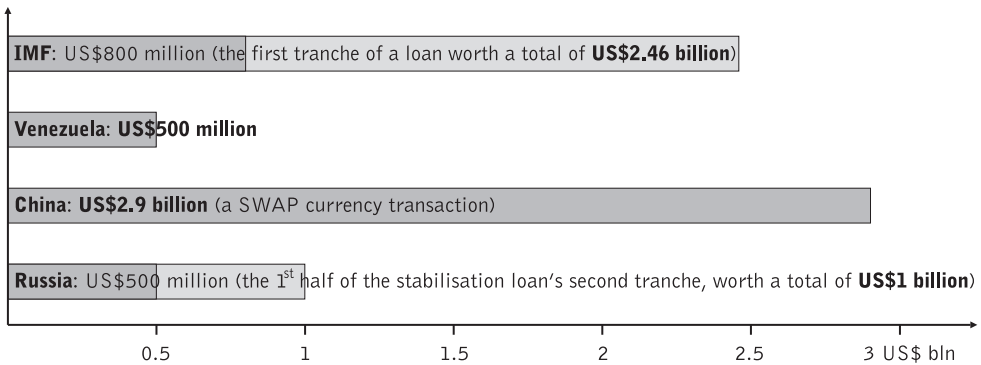
In an effort to combat the consequences of the crisis, in the second half of the year the Belarusian authorities dipped into the country's currency reserves. They fell from US\$5.7 billion to US\$3.7 billion between 1 August and 31 December 2008, even though during the same period Belarus received the first tranche of US\$1 billion from the stabilisation loan from Russia. The currency reserves collapsed again to US\$2.9 billion by 1 February 2009; however, they were then increased again to US\$3.9 billion by 1 April 2009²¹. This was possible largely thanks to further loans, most of which were used to rebuild the currency reserves.

The total foreign debt of Belarus more than doubled during the last two years; in early 2007 it amounted to US\$6.8 billion, to reach US\$14.8 billion by 1 January 2009. In 2008, it accounted for 24.6% of the GDP, which is within the safe range identified in the assumptions adopted by the Belarusian government (33% of the GDP). However, the fact that over half of Belarus' debt (US\$7.9 billion) consists of short-term loans with maturity dates falling within the next couple of years is a major problem. Moreover, Belarus's main creditor is still

²¹ The figures on the level of currency reserves are quoted from the NBB in accordance with the IMF's methodology.

Russia, which is likely to make any financial assistance conditional on Belarus making concrete concessions with a view to safeguarding Russia's interests. As a striking example of this attitude, Russia unofficially made the payment of the rouble loan corresponding to around US\$3 billion, promised to Belarus in February 2009, conditional on Minsk's recognition of the independence of Abkhazia and South Ossetia.

Figure 3. Loans obtained by Belarus in the first quarter of 2009



Data collected by the authors

Inflation is also rising. While it had already started to accelerate in early 2007, reaching 13.3% in 2008, in January 2009 its monthly rate reached 4.1%, the highest level in six years. The reasons for this increase included the general crisis conditions and the 20.5 percent devaluation of the Belarusian rouble implemented on 2 January 2009. After this dramatic increase, in the successive months inflation grew at 1–1.5% a month, a rate similar to last year's, reaching 6.1% in March 2009.

5. The Belarusian government's anti-crisis policy

As the economic problems experienced by Belarus have mounted, the authorities are increasingly concerned that they might lose control of the economy. This is why the implementation of market solutions has slowed down noticeably. The rate at which foreign investments flow into Belarus, which has been much slower than the authorities have anticipated, may also have contributed to this slowdown.

While liberalisation remains one of the leading motives in the official assumptions of the economic policy of Belarus, and attracting investments is still a priority, the Belarusian leadership has been resorting to increasingly populist rhetoric and statist solutions. When asked in a press conference on 17 February 2009 about the problems with privatisation, President Lukashenka admitted that the procedures were indeed highly bureaucratised, but he had no intention of changing this because no massive sales of state property were planned. He went on to say that privatisation transactions were possible, but only for investors who met a number of the preconditions defined a couple of years back (concerning keeping jobs, co-financing state-run investment projects, maintaining the employees' welfare level, etc.).

As a result of this duality of thinking on the economy, the state bodies' decision-making processes have become chaotic. The actual decisions and practices are often contradictory to the liberalisation action plans being adopted at the same time, or are even incompatible with specific legislation. The question of price-setting by traders offers a striking example. On the one hand, in early February a presidential decree abolished the obligation to register the prices of new goods and services and lifted the pricing restrictions applicable to market traders. On the other hand, however, the Ministry of the Economy announced in a commentary on the decree that it would continue to control prices in order to prevent excessive increases. Traders also received a letter from the Ministry containing a recommendation to limit their price increases to 1% per month.

In their efforts to directly address the crisis, the authorities have also frequently resorted to methods typical of a centrally planned economy. For example, responding to reports about a collapse in the housing market in February 2009, the president ordered developers to sell completed flats to those waiting for them at prices closely reflecting the cost incurred, and threatened that otherwise the flats would be confiscated and sold.

As the machine-building industry ran into mounting problems with selling finished products in spring, Lukashenka decided to intervene by purchasing tractors and trucks that would then be given to Belarusian *kolkhozes* and other enterprises that might need them. Over 800 of the 1100 machines in stock were sold in this manner.

The authorities have also been employing a central-planning approach to one of the biggest problems of the Belarusian economy – the widening negative balance in trade exchange. In November 2008, the Trade Ministry announced

a list of 32 categories of goods whose imports could be replaced by domestic production to no detriment of the consumers, and imposed restrictions on the imports of these goods. However, under pressure from Russia, Belarus had to lift these restrictions in February 2009. Making advance payments for imported goods with funds originating from foreign currency accounts held in Belarusian banks was banned at the same time. In April 2009, President Lukashenka signed a decree temporarily increasing import duties on over 100 categories of products to 25% to 50%, in order to stimulate the sale of domestic products. Duties on the staple vegetables produced on a large scale in Belarus were set at a barrier level of 180%.

The liberalisation measures implemented over the last two years in Belarus must not go unappreciated. While from the point of view of a normal market economy they have been only minor changes, in the Belarusian context many of them were revolutionary. Nevertheless, the measures remained isolated, and their scale has been too small to substantially influence the shape of the Belarusian economic system. This liberalisation has concerned specific spheres of the economy and had a clearly identified objective – primarily to attract foreign investments. The Belarusian authorities are not prepared to adopt more comprehensive solutions which could alter the current system or in any way impair the government's control of the economy. The first pro-market measures have produced no rapid, tangible results; this fact, combined with the deepening economic crisis in Belarus, may prompt a return to central-planning tendencies in economic policy. However, this does not mean that Belarus will become closed to foreign investors.

II. The power elite

1. A general presentation of the Belarusian nomenklatura system

Belarus does not have a classic oligarchic system, in which several powerful influence groups have enough wealth and capital to operate independently in various spheres of political life and, in extreme cases, even to shape the state's internal or foreign policy. The Belarusian nomenklatura groups are closely controlled by President Alyaksandr Lukashenka, who defines their room for manoeuvre and the limits of their competences and influence. The president is also the main arbiter in power struggles between individual nomenklatura groups or clans. Before the end of 2006, Lukashenka's basic principle was to prevent any single group from gaining too much power at the expense of the others, which allowed the president to keep the nomenklatura system in a state of safe equilibrium. To this end, individual dismissals or wider reshuffles were occasionally carried out at the highest levels of government (often, they would be officially presented as measures undertaken to combat corruption in the power circles). Lukashenka also often created situations in which the competences and responsibilities of particular bodies overlapped or collided, which further stimulated the individual structures to vie and struggle for influence.

The president's control of the nomenklatura was further strengthened by the fact that its members had no wider access to property, which remained predominantly under state ownership. The nomenklatura groups could only control capital flows in the most profitable branches of the economy.

Between 2007 and 2009, a new nomenklatura arrangement formed along slightly different principles. While the president remained the main decision-making centre and continued to control the state apparatus, the new system was no longer based on a temporary arrangement of groups of influence resulting from the most recent reshuffle. It is now built on a permanent alliance between the two dominant clans, and founded on an unwritten division of competences and influence zones. The new nomenklatura arrangement has benefited from an additional stabilising factor – the personality of one of the clan leaders, the president's eldest son Viktor. However, neither of the clans has been able to act independently of the president's circle in the spheres of either internal or for-

eign policy; all they can do is to advise the head of state about specific solutions.

The new arrangement has one more important feature; the unwritten contract between the president and the nomenklatura now includes two key issues, namely permission for the nomenklatura to acquire property on a larger scale, and the possibility of earning revenue legally. As a result, the first preconditions of the process whereby some sections of the state apparatus will acquire property have already been met, even if the process has so far been limited to the housing sector and the retail & services sector.

Despite the existence of his contract with the nomenklatura groups, Lukashenka is concerned that some of them might become excessively consolidated, and he has therefore consistently prevented the official apparatus from institutionalising its position through the creation of a party of power²². The political base of the regime continues to be made up of organisations other than political parties, mainly the army, the institutions of force, the leaders of individual economic sectors and a number of social associations (such as veterans and disabled people, women's organisations, etc.). This is an important aspect of the concept of governance Lukashenka has developed; over the years the Belarusian president has consistently built his image as the nation's leader who has direct public contact, without the intermediation of extensive party structures.

2. The reconstruction of the Belarusian nomenklatura arrangement between 2007 and 2009. The growing importance of the Viktor Lukashenka clan and the strengthening of the *technocrats*' position

Before 2007, the Belarusian nomenklatura arrangement was dominated by the *silovik* 'clan'. This group consisted mainly of members of the Belarusian institutions of force (the law enforcement and security bodies), including the

²² As demonstrated by the failed attempts at creating Belaya Rus, Belarus' first party of power since 1991. After several years of efforts by the nomenklatura, in 2007 Lukashenka finally approved the creation and registration of a social movement named Belaya Rus, but firmly objected to transforming the moment into a political party, which considerably slowed down the progress of its organisation. Consequently, the first congress of what was only the social association Belaya Rus took place as late as 25 October 2008. Since then, the organisation has shown little activity.

Secretariat of the Security Council of the Republic of Belarus, the KGB and the Interior Ministry. This grouping was led by the Security Council secretary Viktor Sheiman²³, one of President Lukashenka's most trusted aides, and at the same time a man implicated in all of the regime's acts condemned by the international community, including the disappearances of politicians, entrepreneurs and journalists in late 1999 and early 2000. Due to his exceptional formal and actual position, Sheiman controlled and co-ordinated the operation of the Belarusian security structures. In addition, he would sometimes be tasked by the president with disciplining specific nomenklatura groups or individual members. Sheiman advocated a policy of repression against democratic forces, non-governmental organisations and independent media. With regard to foreign policy, he favoured the development of relations with non-European states such as Venezuela and Colombia, and personally oversaw the contacts, while at the same time maintaining a tough stance towards the European Union and the USA. According to unconfirmed reports, his group controlled the sectors of large-surface retail (supermarkets and hypermarkets), which offered good business prospects in Belarus, as well as market trade, which is very important in the Belarusian conditions, and many enterprises of strategic importance (such as the Zhlobin Metallurgical Plant). Other leading representatives of the *silovik* clan included General Gennady Nevyhlas, head of the Presidential Administration, and currently without a post; Dmitry Damashkevich, governor of the Minsk district, currently dealing with the President's Affairs, Petr Miklashevich, prosecutor general and currently chairman of the Constitutional Court, and Styapan Sukharenka, KGB chief and currently the ambassador to Armenia.

The remaining two nomenklatura groups, the Shklov-Mahilyou clan and the technocrats, played a less important role in the state. The former was a grouping of the local elite from the Mahilyou district, and particularly the Shklov region from which the president originates. Many of the members were Lukashenka's friends and colleagues from the Soviet period when he was making a career in the local communist party, or from the period of his political

²³ For many months, no confirmed information was available on the fate of Colonel Sheiman. It was only in January 2009 that the Security Council spokesman Vikenty Kluchnik announced that Sheiman was working at the Presidential Administration as advisor to the head of state. Details about Sheiman's responsibilities were not made known to the public, but according to unofficial information he is mainly in charge of arms sales to non-European states.

activity in the early 1990s. The group was led for many years by Vladimir Kanaplou, the former speaker of the Belarusian House of Representatives (the lower chamber of parliament), and currently without a post. The Shklov-Mahilyou clan's main area of influence was the leaderships of district executive committees throughout Belarus. The technocrat group consisted mainly of managers of state-owned enterprises and concerns. Siarhei Sidorsky (the prime minister of Belarus) and Vladimir Semashko (the first deputy prime minister) were considered to be its leaders.

In early 2007, the first signals of a major power shift in the Belarusian nomenklatura system became apparent. Under a presidential decree, Lukashenka's eldest son Viktor, who until then had been one of the president's national security advisors, became a member of the Security Council of the Republic of Belarus on 10 January. This meant that the president had decided to strengthen his son's role in the state, and thus initiated his career in the power structures. As a result, a new, young nomenklatura group started to form around Viktor Lukashenka. It has come to be referred to as the 'youth clan' or, less frequently, 'the family'. Viktor's circle is composed mainly of young and dynamic state officials, who often have no direct links to the existing groups, and are therefore interested in creating a new, influential nomenklatura group. They include Natalia Petkevich, the deputy head of the Presidential Administration; Aleh Proleskouski, the deputy head of the Presidential Administration in charge of ideological affairs and currently director of the government-sponsored Information and Analytic Centre; Vasil Matyusheuski, deputy chief of the central bank; Usievolod Yancheuski, deputy head of the ideology department at the Presidential Administration and currently deputy head of the Administration in charge of ideology affairs; General Ihar Rachkouski, currently head of the State Border Committee; and Vladimir Makei, the president's foreign policy advisor and currently head of the Presidential Administration. The latter is believed to be the clan's *eminence grise*, due to his exceptionally good relations with the president and the influence he has over Lukashenka's son.

Viktor's promotion up the state hierarchy ladder started a wave of speculation to the effect that Lukashenka was launching a 'successor' operation – in other words, gradually preparing his son to take over the highest state office in the next presidential election in 2011 (or in late 2010). In the following months, however, it became clear that Viktor Lukashenka's main role would be to gradually take over control of the state's law enforcement and security bodies, as

well as the financial profits stemming from such control²⁴. The first step in this direction consisted in subordinating the State Committee of Border Troops of the Republic of Belarus (currently, the State Border Committee); on 10 April 2007 Viktor Lukashenka's *protégé*, Colonel Ihar Rachkouski, became the head of the Committee (he was promoted to the rank of general several months later). The next steps in expanding the group's influence inevitably led to a conflict with Viktor Sheiman's group, which until then had been in charge of the security sphere. As a result of the rising tension, the KGB chief, General Sukharenska, was dismissed on 19 July together with some of his deputies. His post was taken by Yuri Zhadobin, the head of the President's Security Service²⁵.

In this way, Sheiman ceased to control one of the main institutions of force. This was the beginning of the gradual erosion of his own position, as well as that of the entire group. The events which followed were a continuation of the process which gradually diminished the formal and actual status of the *silovik* group. In November 2007, Sheiman was dismissed as the president's national security advisor, and as a result, Viktor Lukashenka became the president's sole advisor on national security issues. The erosion of the *silovik* clan's financial base progressed in parallel to the gradual restriction of the leader's formal competences. A series of dismissals in July 2008 marked the symbolic end of the *silovik* group. In a special meeting called to investigate the causes of an explosion on 3 July 2008, during a concert organised to celebrate Independence Day in Minsk, President Lukashenka decided that Sheiman and his associate, the head of the Presidential Administration Gennady Nevyhlas, were guilty of failing to ensure adequate security during a public holiday celebration. Consequently, both were dismissed and replaced by members of Viktor Lukashenka's clan: Zhadobin became head of the Security Council, and Makei took the post of the

²⁴ In his official statements, Alyaksandr Lukashenka has repeatedly denied any intention to nominate his son as his successor. On 12 April 2007 he stated: "In the foreseeable future, Alexandr Lukashenko will remain the president of Belarus" and added: "Neither the eldest, nor the middle son would ever be president. If at all, this office would go to the third, youngest one". In this way, Lukashenka for the first time publicly admitted to having had a third, illegitimate child. The rumours that Viktor Lukashenka had been nominated to lead the Belaya Rus association, which was being created at that time to potentially become a party of power and promote the new president, also proved untrue.

²⁵ According to some experts he is a member of Viktor Lukashenka's clan, although it is more accurate to consider Zhadobin as an official directly subordinated to the president, which does not mean that he would not favour the interests of the president's son.

Presidential Administration chief. General Vadzim Zaitseu, who until then had been a member of the border troops command, was then appointed as the KGB chief, taking the post vacated by Zhadobin.

The only unclear question left concerned the degree to which the Interior Ministry would be subordinated. On 13 November 2008, during a meeting devoted to combating corruption, President Lukashenka accused several high state officials of involvement in illegal financial transactions, and on this basis decided to dismiss them. The allegations mainly concerned the highest-ranking officials in the Interior Ministry, and for this reason speculation immediately arose that the interior minister Vladimir Naumau himself would soon have to go, which finally took place on 6 April 2009. Even though health reasons were officially quoted as the reason, Naumau's resignation was principally the final element of the process whereby Viktor Lukashenka took over full control of the institutions of force. Naumau had been the last representative of the old generation of *siloviks* still holding high state office. As a result of this reshuffle, Viktor Lukashenka started to wield *de facto* control over the entire force sector²⁶.

In parallel to the dynamic expansion of the president's son's group, the technocrats were also fortifying their position. They were not attacked by Viktor Lukashenka's group, and were therefore able to retain their original possessions. The group's leaders, Sidorsky and Semashko²⁷, retained their posts in the state structures, as well as their political and financial influence. Moreover, there are many indications that the technocrats have concluded an unwritten agreement with the 'youth' group, under which the parties have divided up zones of influence between them, and committed themselves to mutually respecting the other group's interests. This is currently the main factor determining the technocrats' power and position in the state. The most important consequence of their new, stronger role was the launch in 2007 of a process whereby the nomenklatura started to acquire property on a larger scale.

²⁶ At the same time, rumours that a new, special structure led by Viktor Lukashenka would be created to manage and co-ordinate all the institutions of force proved untrue. Viktor Lukashenka's control of this section of the state apparatus is informal, and rests on the fact that all the key managerial positions in the security bodies are staffed by members of his group.

²⁷ Siarhei Sidorsky has been head of government since July 2003, and is the longest-serving prime minister in the history of independent Belarus. Vladimir Semashko has served for several years as first deputy prime minister in charge of energy issues and industry, among other departments.

Even though the two nomenklatura groups presented above hold strong positions, their proposals and ideas are not always accepted by Alyaksandr Lukashenka, who tends to act emotionally and sometimes irrationally. Irrespective of this, members of the two groups currently make up the president's inner circle, and it appears that many of Lukashenka's decisions are taken under their influence, or even that the two clans' members may decide on some issues of lesser significance on their own, without considering the president's point of view.

The position of the third group from the old nomenklatura arrangement, the Shklov-Mahilyou clan, has eroded substantially. Unlike the *siloviks*, this group did not experience a complete degradation, but has found itself on the margins of the nomenklatura arrangement, and plays no major role.

3. Factors enabling the nomenklatura's acquisition of property

The crisis in Russian-Belarusian relations which occurred in late 2006 and early 2007 left the Belarusian nomenklatura seriously concerned about the security of its position. The prospect of the expansion of Russian capital, which is ever more likely to materialise, would deprive many officials and company directors of the privileged positions which they had been building for years, as well as the related financial benefits. This is why individual groups in the power elite have more and more frequently tried to make the president aware of the need to alter the existing *modus operandi*. As a result, two new issues were included into the informal contract with the new nomenklatura arrangement that was emerging at that time: the possibility to legalise revenues and the permission to acquire property. Thus, in 2007 a process was started whereby the nomenklatura would gradually acquire property, with the main objective being to move from control over financial flows to permanent ownership rights. The large and medium-sized industrial establishments have so far been excluded from this process, as the nomenklatura's attention has been focused on the real estate sector and the construction of housing and retail and office buildings, investments which are much simpler to implement, involve a lower risk and at the same time offer certain profit.

The fact that it was now allowed to acquire property had an additional effect; many state officials decided to display their wealth openly, for example by

building luxurious villas in prestigious area of Minsk or buying expensive cars, which until then had been the privilege of the most trusted members of the president's inner circle.

Due to President Lukashenka's concern that these groups might become too independent, as well as the limited capital held by these groups and the fact that members of the nomenklatura were unwilling to take the responsibility for restructuring difficult-to-manage enterprises, the nomenklatura's acquisition of shares in industrial establishments has been progressing at a much slower rate. Because of these factors, the presidential decree of 14 April 2008,²⁸ which paved the way towards general privatisation, and the secondary legislation that accompanied it envisaged many restrictions. One of these restrictions concerned a limit on the percentage of shares in companies owned by the state treasury which might be offered for sale; this was set at 20–25%, so that the state can always keep a majority stake in the company to be privatised.

4. Impact of the transformations in the power apparatus on state policy

The Belarusian political elite of today is unideological and has a pragmatic attitude towards reality. For this reason, unlike the older-generation *siloviks*, its members are willing to co-operate with any group in the field of internal affairs, and any state or group of states in the field of foreign policy. It is increasingly apparent that the cadre is growing younger: the conservative champions of the old order are being replaced by younger, much better-educated people with a better idea of contemporary global realities²⁹.

The dominant clans in the current nomenklatura arrangement are aware of the need to modernise the regime economically and politically. However, it should

²⁸ The decree provides for a gradual elimination of the restrictions on trade in the shares of companies owned by the Belarusian state treasury. By 2011, free trade in the shares of all companies will be authorised. In addition, more than 500 state-owned enterprises are to be transformed into companies in the period in question.

²⁹ When Vladimir Makei was appointed chief of the Presidential Administration, the leadership of this body was also rejuvenated. The two deputy chiefs of the Administration, who had already reached retirement age (60 in Belarus), Anatol Rubinau and Alyaksandr Popkau, were elected to the parliament in September 2008, and their posts were taken in January by the much younger Natalia Petkevich (currently first deputy head of the Presidential Administration) and Nikolai Snopkau.

be remembered that this awareness does not stem from their adherence to democratic values, but rather from the fear that the increasingly ineffective economic model might break down. The reforms undertaken by the nomenklatura are not intended to dismantle the current system of power. On the contrary, their objective is to strengthen the regime and streamline its operation. As a result, change is bound to progress slowly, gradually and not in all spheres at the same time. It should also be emphasised that the rejuvenation and professionalisation of the cadre is a gradual process; a large number of managerial posts, for example in departments dealing with the economy, are occupied by officials who were educated in the Soviet-era 'command and control' system. In other words, the lower and medium levels of the Belarusian administration still think along the lines of the Soviet central planning and management school, and are not in a position to keep pace with a leadership whose way of thinking is already more up to date³⁰.

Nevertheless, processes have been triggered which can already now be regarded as irreversible. They include, for example, the transformation of the nomenklatura into the class of owners, and the progressing legalisation of revenue that goes with it. Consequently, within the next few years a middle class will finally start to form in Belarus. It is possible that over time, this stratum of society will start to demand real respect for ownership rights and the implementation of more liberal, transparent rules for economic activity.

Although official policy is becoming much more flexible and less repressive under the influence of the technocrats and the 'youth clan', it should not be expected that measures against non-governmental organisations and opposition groups will be completely abandoned in the immediate future. Because of the need to keep the security forces on high alert and demonstrate full control of the situation, the regime will continue to use various kinds of repression and administrative restrictions against these communities.

³⁰ This contradiction may be illustrated by the Council of Ministers meeting held on 26 November 2008, at which PM Sidorsky criticised his subordinates from the economic ministries and some directors of state-owned companies for being ineffective in attracting foreign capital. In harsh words, he said that "most officials showed no initiative, contenting themselves with a stable salary, while the economy may perish without new investments and technologies." He added that during the Investment Forum in London, many Western entrepreneurs complained that the Belarusian administration showed no interest in joint projects, or even tried to impede them.

Still, due to their increasingly pragmatic attitude towards politics, the two dominant nomenklatura groups remain interested in dialogue and co-operation with the West (especially the European Union), and are aware of the need to make some political concessions, provided these do not make a dent in the system or undermine the nomenklatura's position.

At the same time, the Belarusian power elite is aware that it can only retain its privileged position in a sovereign country, and so it will firmly oppose political pressure from the Kremlin and the expansion of Russian capital.

III. The opposition

1. Conflicts and divisions within the Belarusian opposition

The main political groups forming the Belarusian opposition include:

■ The United Democratic Forces (UDF). The largest coalition of opposition groups, which brings together most left-wing and right-wing opposition political parties. Its most important members include:

- the Belarusian Popular Front (BNF), led by Liavon Barshcheuski
- the United Civil Party (AHP), led by Anatol Lyabedzka
- the Party of Communists of Belarus (PKB), led by Siarhei Kalyakin
- the Belarusian Social Democratic Party Hramada (BSDH), led by Anatol Laukovich.

■ The ‘For Freedom’ movement led by Alyaksandr Milinkievich. It is an association of many members of the central and regional structures of both legally operating groups such as the BNF, AHP and BSDH, and unregistered parties such as the Belarusian Social Democratic Party Narodnaya Hramada and the Belarusian Christian Democratic Party, as well as the right-wing youth organisations Right Alliance and Young Front³¹.

■ The ‘European Coalition’, a grouping of several organisational party committees seeking registration and non-governmental organisations:

- the Belarusian Social Democratic Party Narodnaya Hramada (BSDP NG) led by Nikolai Statkevich
- the Party of Freedom and Progress led by Vladimir Novosad
- the organisational committee of the Freedom Party, led by Siarhei Skrebets
- the Charter 97 social movement
- the Young Front youth organisation.

³¹ Most of ‘For Freedom’s activists also belong to various political parties, which often breeds conflicts, both within these groups and between the individual party leaders and Alyaksandr Milinkievich.

The Belarusian democratic forces have few activists³² – their total number has been estimated at several thousand. The opposition's structures are currently undergoing a structural and conceptual crisis. After a short period of mobilisation and relative unanimity during the presidential campaign in early 2006 and the subsequent protests against the rigged election, the opposition has started to revisit its old conflicts and generate new ones, both between entire groups and between individual opposition leaders. The re-emerging divisions became fully apparent during the Congress of the United Democratic Forces held in Minsk on 26 and 27 May 2007. As a consequence of the differing strategies of action which the individual leaders have developed, as well as their personal ambitions, the split between the former joint presidential candidate Alyaksandr Milinkevich³³ and the leaders of the opposition parties forming the democratic coalition widened.

Another important moment for the Belarusian opposition came with the parliamentary elections in September 2008. The policy of the Belarusian authorities during the campaign and the vote, which was slightly more liberal than usual,³⁴ exposed the fact that most opposition candidates were much less prepared for the campaign in terms of the quality of their contributions and organisational capacity than they had been on the previous occasion. Numerous controversies had already surfaced during the discussions about the joint lists of candidates for the 110 constituencies, and finally two separate lists were drafted as a result, one on behalf of the UDF, and the other on behalf of the European Coalition. On top of this, a group of several dozen independent candidates emerged. The opposition leaders also displayed a lack of unanimity or any common strategy during discussions about a possible boycott of the elections, introducing chaos to the election campaign and additionally impairing the opposition candidates' chances. As a result, the final decision to participate in the

³² The numbers of activists given in the lists of members of individual parties are considerably inflated; many of the people named therein do not in fact actively participate in the party's actions.

³³ On that occasion, Milinkevich officially announced that he was giving up his function as one of the coalition leaders and would focus on building the 'For Freedom' social movement. In December 2008, the organisation was officially registered by the Ministry of Justice of the Republic of Belarus, the only organisation of this kind to have obtained registration in recent years.

³⁴ In the election period, the Belarusian authorities eased their line on the opposition in order to create a favourable atmosphere for the dialogue with the EU which was beginning at that time. This did not imply any genuine democratisation of the election process.

election was taken only two days before the start of the early vote³⁵. As in the previous election, this time around no opposition candidate made it to the parliament. Even though ballot rigging was evident, observers of Belarus' internal politics started to seriously doubt if even a handful of democratic politicians would have had any chance at all of winning seats – even if the elections had met democratic standards³⁶.

In general, the divisions in the Belarusian democratic community run along the following lines:

The conflict between the younger activists who advocate more radical action, in particular highly visible protests and street happenings (whether legal or not), based on informal non-governmental organisations, and the older generation who opt for gradual and cautious political action, undertaken primarily within legal party structures.

The conflict between the centre and the regions. Tension has been rising for some time between the leaderships of parties and their local structures, who are dissatisfied with the leaders' ineffective policies, the inaccessibility of key party positions and, most importantly, the unfair distribution of funds.

Ideological conflicts. As the United Democratic Forces are an organisation of very disparate parties, clashes concerning values and ideological priorities occur frequently, in particular between advocates of closer co-operation with Russia (some members of the Belarusian Social Democratic Party Hramada, the Party of Communists of Belarus and, with regard to economic issues, the United Civil Party) and the champions of a Euro-Atlantic policy (some sections of the Belarusian Social Democratic Party Hramada, the Belarusian Popular Front). Some of their other differences are less conducive to conflict, like the differences between various social policy concepts (between the Party of Communists of Belarus and the United Civil Party). A separate problem is the presence of the com-

³⁵ Under Belarusian election law, voting takes six days and consists of the 'early' vote from Tuesday to Saturday and the 'normal' vote on Sunday. Officially, this solution is intended to allow the citizens to cast their ballots at times they find most convenient. However, opposition representatives and international organisations of election observers believe that this extended vote is mainly designed to facilitate ballot rigging.

³⁶ Most opposition representatives claim that their most recent campaign was effective, even though financial support from outside was negligible, and that according to their proprietary data, if the votes had been counted fairly, candidates of the democratic forces would have won at least 30% of the seats in the 110-seat House of Representatives.

munists³⁷ within the structures of the democratic forces, as some of the other parties refuse to accept, or barely tolerate, the communist ideology and symbols which are still present in this group³⁸.

Personal conflicts. Most of the conflicts discussed above also have a personal dimension, fuelled by the ambitions of individual opposition leaders.

The central structures of the coalition of democratic forces, and especially the leaders of its member parties, are incapable of adapting their actions to the changing internal and external situation. As a result of their dogmatic attitudes, the gap between the democratic forces and the society is widening, and the Western organisations providing grants and the governments of EU member states are becoming increasingly disappointed with the activities of the democratic groups in Belarus. Moreover, the leaders of democratic forces have done little to start co-operation with independent experts in Belarus. As a result, most studies presented by the democratic groups are prepared by the coalition structures, and consequently are political declarations rather than expert analyses.

The situation in the regions is slightly different. There, the opposition forms coalitions that do not match the structures in the capital city; for example, in Vitebsk and Mahilyou the local structures of Siarhej Kalyakin's Party of Communists of Belarus do not co-operate with most of the democratic coalition's member parties, and have formed their own marginal associations. The regional activists also operate differently. They avoid loud, controversial and dangerous actions which could have adverse legal or personal consequences (such as fines, loss of employment, expulsion from university), and instead focus on daily work and specific initiatives which often have little to do with politics. It could be concluded on this basis that two parallel opposition structures are

³⁷ The communist leader Siarhej Kalyakin often expresses opinions contradictory to the coalition's general line, which has led to even more criticism from the other parties. His statement in autumn 2008 may serve as an example; on that occasion Kalyakin publicly declared that Belarus should recognise the independence of Abkhazia and South Ossetia.

³⁸ The communist party leaders are aware of this problem, and have attempted to adapt its image to the contemporary political context. The congress of the Party of Communists of Belarus held on 23 May decided to change the group's name. Three variants were proposed, which are to be evaluated by party activists before the autumn of 2009. None of them makes any reference to the notion of communism.

operating in Belarus: the Minsk-based coalition of United Democratic Forces, made up of extremely disparate parties, and the network of local structures operating according to their own rules and objectives, and which in most cases are subordinate to the central leaderships in theory alone.

In addition to the worsening conflicts, the chaos of concepts and inertia in responding to current developments, another serious problem of the Belarusian opposition concerns its inability to reach the public beyond the constant pro-democratic electorate. According to a study by the Independent Institute of Socio-Economic and Political Studies, the popularity of the opposition in general does not exceed 10 percent, and the popularity of individual leaders considered as potential presidential candidates is never higher than 5 percent. The fact that the number of the opposition supporters remains stable is confirmed by the observation that periodic declines in the government's popularity never trigger any noticeable increase in the popularity of the democratic forces³⁹.

2. The opposition's position on Belarus' new international situation and the changes in the government's domestic policy

Taking a position on the dialogue between Minsk and Brussels which started in autumn last year, and the resulting change in the West's policy towards Alyaksandr Lukashenka's regime, is currently the greatest challenge for the Belarusian opposition and the main source of disputes among the opposition members. Most representatives of the United Democratic Forces believe that in the conditions of the global economic crisis, the West should isolate the regime even more, and step up pressure on the Belarusian president in order to force him to start democratisation and make far-reaching concessions in other spheres (Liavon Barshcheuski and Viktor Ivashkevich of the Belarusian Popular Front, Alyaksandr Kazulin); or conduct a dialogue, but with the opposition's participation and on tougher conditions than is currently the case (Anatol Lyabedzka of the United Civil Party). The coalition leaders are not satisfied with the indirect role the opposition has played in formulating the European Union's

³⁹ Further information available at www.iiseeps.org. This subject is dealt with in greater detail in part IV.

position on Belarus⁴⁰. They have argued that, as in the case of the 1999 negotiations, the opposition should also directly participate in the dialogue this time around. Moreover, since the very start of the current rapprochement between Minsk and Brussels, most of the democratic leaders have repeatedly alleged that the European Union and the governments of individual member states have abandoned the promotion of democratic values, and have turned towards an amoral and cynical policy founded on certain geopolitical assumptions. Alyaksandr Milinkevich has been the only one to consistently back the West's flexible policy and to recognise the need for dialogue, which he believes to be necessary for the achievement of the supreme objective, the preservation of the sovereignty of Belarus. He has also admitted that at this stage, the opposition does not have sufficient assets to be an equal partner for dialogue, an opinion which came in for fierce criticism by the outraged other opposition leaders. In spring 2009, the Belarusian independent press published several articles accusing Milinkevich of knowingly supporting President Lukashenka in return for certain political concessions (such as the possible position of deputy prime minister)⁴¹, which illustrates the scale of emotions surrounding Milinkevich. The negative opinion of Belarusian-EU relations expressed by most opposition leaders is motivated mainly by the conviction that dialogue between the official Belarusian leadership and Brussels might deprive the opposition of the only advantage it has over the government, namely the role of being Belarus' sole representative in the West. This concern is coupled with fears that the opposition might lose its already very modest financial support⁴². For these reasons, representatives of the democratic forces have consistently protested against successive measures by the EU to develop closer co-operation with the

⁴⁰ On 28 October 2008, a meeting was held in Vilnius between representatives of the Belarusian opposition and members of the European Parliament. At the request of the European MPs, the opposition members presented their proposals for conditions which should be met before Brussels starts to co-operate with Minsk. Most of these proposals were subsequently included in the documents presented to the Belarusian government by EU diplomacy in early November.

⁴¹ In May, the *Narodnaya Vola* newspaper published an article by the controversial journalist Mikhail Podolak entitled "Otbielivatiel M".

⁴² There are many indications that the problems with obtaining funds to finance the activities of parties will worsen; on 2 April, the deputy leader of the oldest opposition party, the Belarusian Popular Front, officially stated that Western sources had stopped financing the democratic structures.

regime, and in their protests they have been using arguments of a moral and ideological nature.

The United Democratic Forces have come up with several initiatives. On 3 December 2008 two expert groups were established by the coalition; the first was tasked with analysing the government's pro-democratisation measures, and the other with developing a uniform position for the purposes of the coalition's contacts with the West. This was a way for the Belarusian democratic communities to attempt to actively join the dialogue between Minsk and Brussels. However, no information is available on the current activities of these two groups, which could mean that the implementation of these two projects has stopped at the stage of political declarations. On 23 April 2009, the United Civil Party leader Anatol Lyabedzka presented the Czech authorities, who then held the EU presidency, with a plan (road map) for democratic transformation in Belarus⁴³.

The more flexible internal policy which the regime has been implementing since the autumn of last year in order to convince the West that a democratisation of the social and political life has started in Belarus poses a new challenge to the opposition groups. The authorities have made a few gestures of goodwill; for example it has admitted two (out of more than a dozen) independent newspapers to official sales and distribution channels, and registered Milinkevich's 'For Freedom' movement. Paradoxically, this slight relaxation of the government's line on the opposition has created a serious threat to the opposition groups. The long-standing repertoire of repression, including arrests, financial penalties, administrative decisions and pacifications of street demonstrations, has been supplemented with new instruments designed to undermine the standing of the opposition structures. The regime has been skilfully exploiting the differences between individual opposition leaders and their groups. In early 2009, a number of social consultation commissions were appointed within the state bodies, which representatives of independent expert communities were invited

⁴³ A package of several preconditions for further co-operation, which the EU should set for the Belarusian authorities in 2009. It includes calls for changes in the election laws and the rules applicable to non-governmental organisations and political parties, as well as conditions concerning respect for the freedom of the media and freedom of opinion.

to join⁴⁴. At the same time, the authorities deliberately excluded the opposition parties, which created a certain antagonism between the social activists and opposition politicians. The regime has also frequently exploited the ideological and strategic differences between the opposition groups, as discussed above, in order to divide the opposition community into ‘constructive’ and ‘unconstructive’ sections⁴⁵. It cannot be ruled out that the authorities are trying to create a government-controlled opposition that would form part of the Belarusian system of power by dismantling the existing coalitions of democratic forces. Such suspicions emerged after 16–17 April 2009, when *Belarus Segodnia*⁴⁶ published an article by Anatol Laukovich, leader of the Belarusian Social Democratic Party Hramada, which is one of the member parties of the coalition of democratic forces; in this article, Laukovich wrote that he was convinced of the need to start cooperation with the authorities and abate the criticism of their actions.

Another challenge for the opposition comes from the gradual change in the authorities’ position on the question of Belarus’ independence which has been observed in recent years. Mounting economic and energy pressure from Russia has made Alyaksandr Lukashenka a fervent defender of the state’s sovereignty. As a result, official propaganda ever more frequently includes motifs intended to underline the separateness of Belarus and the Belarusian nation, such as references to the history and cultural heritage of the Grand Duchy of Lithuania, which is being presented as one of the first manifestations of Belarusian statehood⁴⁷. In this way, the regime has entered an ideological realm which until

⁴⁴ On 31 December, PM Siarhei Sidorski appointed a special expert group whose mission was to develop a plan to improve the image of Belarus. The group included two experts associated with the opposition. In January, the Social Consultation and Co-ordination council was established within the structures of the Presidential Administration, led by the head of the PA Vladimir Makei. Economists, social activists and human rights defenders not associated with the government were invited to sit on the Council. Finally, also in January two editors-in-chief of independent newspapers and the chairperson of the Belarusian Association of Journalists were invited to join the existing Social Council for the Media.

⁴⁵ The same tactic has been used by President Lukashenka. In his annual address to the nation and parliament delivered on 23 April 2009, he harshly criticised most opposition members for sabotaging dialogue, and commended Milinkevich’s constructive attitude.

⁴⁶ The president’s press organ, and the highest-circulation daily in Belarus.

⁴⁷ This does not mean that the government has abandoned the notions of brotherhood between the Russian and Belarusian nations, the joint struggle against the Nazi invaders and the positive effects of the Belarusian SSR’s existence within the Soviet Union, which have been present in the ideology of Lukashenka’s regime for years.

now has been associated with the opposition (especially parties such as the Belarusian Popular Front) and – owing to its absolutely dominant position in the media – it has started to usurp the role of the sole champion of an independent Belarus.

The structural problems and personal and ideological conflicts within the opposition, as well as the authorities' increasingly flexible policy, pose a serious threat to the Belarusian democratic forces. In order to survive and develop further in this situation, the opposition will have to develop a new formula for action, including both a new structure and new concepts⁴⁸. In addition, it has yet to tackle the unsolved problem of the absence of a potential candidate for the democratic camp (in its most broadly understood sense) who could become a charismatic social leader capable of competing with Alyaksandr Lukashenka in the next presidential election.

⁴⁸ The initiative presented by Milinkevich in May 2009 to convene a congress of pro-European forces might become an impulse for a new political bloc to start forming around the former presidential candidate, and trigger a serious reshuffle within the Belarusian opposition.

IV. Belarusian society

1. The state's social policy

For many years, Belarus maintained a universal welfare system. The extensive set of welfare benefits inherited from the USSR was one of the pillars of Lukashenka's power. It allowed the Belarusian president to build his popularity and make the citizens dependent on the state by forcing those benefiting from various forms of public aid to be loyal. In recent years, this dependence on the state has been further reinforced by the introduction in 2004 of a contract system of employment⁴⁹. The need to regularly extend employment contracts concluded for a limited period has proved to be an effective tool to control society. Welfare spending is still very high in Belarus; it accounted for around 12% of GDP in 2008 and the proportion envisaged in the 2009 budget is 13.5% of the GDP⁵⁰. Nevertheless, in 2007 the authorities decided to take an unprecedented step in their social policy; on 14 June, the president signed a law eliminating most of the benefits and discounts to which, in various forms, around two-thirds of the population were eligible. The privileges abolished included subsidies for sanatorium treatment and rents, privileges for the military and staff members of the strategic departments, and reduced transport fares for students, pensioners and veterans. This change affected many social and professional groups. Apart from the need to put in order and streamline the overly extensive system of benefits, the decision was justified by the necessity to generate savings due to the rising cost of the state's functioning. However, the savings generated by eliminating these benefits have been estimated at around 168 billion Belarusian roubles per year (around US\$82 million) which, compared to the annual budget spending of 53.1 trillion roubles (around US\$26 billion) seems to be a relatively insignificant amount, especially since a large proportion of it was to be spent on targeted welfare aid destined for the poorest and those in real need. It seems that the cuts in welfare benefits had been intend-

⁴⁹ Permanent employment contracts were generally replaced with contracts of limited duration between 1 and 5 years.

⁵⁰ IMF Country report No.09/2009.

ed by the Belarusian authorities as a way to test the level of public tolerance for difficult and unpopular decisions which might become necessary in the light of the expected economic decline. The changes triggered no wide-scale social protests, although public opinion polls indicated that nearly 75% of Belarusians were in favour of reinstating the benefits⁵¹. Protests and actions designed to force the authorities to restore them were undertaken by a few isolated groups of former beneficiaries. The opposition attempted to organise a universal social protest in connection with the issue, which is very sensitive for many Belarusians, but the demonstrations organised attracted very few protesters. Given the weakness of these protests, the bill eliminating the benefits came into force on 17 December 2007, and the reform of the welfare system became a fact⁵².

Seeking a stabilisation loan from the International Monetary Fund, Lukashenka took another unpopular decision in November 2008. In order to meet the requirement to freeze salaries, on 29 November he signed a decree cancelling salary increases in the public sector which had been awarded on 1 November, as a result of which public sector salaries were cut by 20% on average. The fringe benefits for state officials, which had been increased in November, were also reduced substantially. These measures also triggered no public protests.

Facing increasingly serious problems with maintaining fixed currency exchange rates, the authorities decided to devalue the rouble in relation to the US dollar by 20.5% as of 2 January⁵³. The measure was a big shock for the Belarusians, especially since the exchange rate change occurred immediately after the New Year, the most important family holiday in Belarus. Information about the devaluation caused a sudden increase in demand. Stocks of industrial products, and especially home appliances, disappeared from stores within a couple of days. The demand for foreign currency also increased dramatically. As a result, the dollar exchange rate considerably exceeded the planned level of 2650 Belarusian roubles to the US dollar, even exceeding 3000 roubles to the dollar at some exchange offices (before the devaluation, one dollar was worth 2050

⁵¹ A nationwide public opinion poll by IISEPS, December 2008, www.iiseps.org.

⁵² After a while, some of the benefits were reinstated; in 2009, reduced transport fares for pensioners were temporarily restored for the allotment garden season (May–September).

⁵³ In this way Belarus also met another condition of the stabilisation loan to be granted by the IMF.

Belarusian roubles)⁵⁴. The media regularly reported on the currency shortage experienced by exchange offices. Public sentiments in this period may be illustrated by the fact that the National Bank of Belarus decided to temporarily stop publishing data on currency operations between banks and private customers, in order not to raise unnecessary concern.

2. Standards of living

The deteriorating conditions of economic co-operation with Russia, which halted Belarus' economic development, also affected the general public's standards of living. In the second half of 2008, living conditions in Belarus declined further as a result of the global financial crisis and the impact it had on Belarus. In 2008, the average monthly salary in Belarus was 886,000 Belarusian roubles, around US\$432. As a result of the devaluation of 2 January 2009, the value of the dollar equivalent of salaries decreased markedly. The average nominal salary corresponded to US\$348 in January 2009, more than 8% lower than in December 2008. The average salary in the first quarter amounted to 928,000 Belarusian roubles, the equivalent of around US\$328. Employees in the strategic sectors of industry, that is, the metallurgic and petrochemical sectors, have traditionally reported the best earnings. In the first quarter of 2009, employees of metallurgic plants earned 1.8 million Belarusian roubles per month on average, over US\$650. The lowest incomes were reported by agricultural workers, whose monthly remunerations in the first quarter of 2009 amounted to 591,000 Belarusian roubles, around US\$185. The devaluation in January also contributed to the increase in the prices of many goods. Food prices rose by 5.6% during the first three months of 2009, which means an annual increase of 19.5% (from March to March). The prices of industrial products rose further in the first three months of 2009 (5.9%), mainly due to the violent increases which immediately followed the devaluation. However, their annual rise has been slower at 11.3%. Unemployment officially remains very low. In the first quarter of 2009, the unemployment rate reached 1% of the professionally active population. The number of registered unemployed numbered 43,900 at the end

⁵⁴ After several weeks, the rouble exchange rate stabilised at around 2800 roubles to the dollar.

of the quarter. Unemployment benefits in January were worth 47,600 roubles (around US\$18) on average, which corresponded to slightly less than 20% of the welfare minimum. Only around half of the registered unemployed were receiving the unemployment money.

Since the status of an unemployed person offers relatively small benefits, many Belarusians who lose jobs decide not to register with the employment offices. Besides, keeping unemployment low is one of the government's priorities. This is why, despite the fact that the production sector is in a very bad shape, production plants have been avoiding layoffs, opting instead for shortened working weeks, obligatory leave, or salary reductions. The working time lost during the first two months of 2009 amounted to 907,000 man-hours, which corresponds to the full unemployment of 22,700 people⁵⁵. Partial unemployment affects more than 60,000 people.

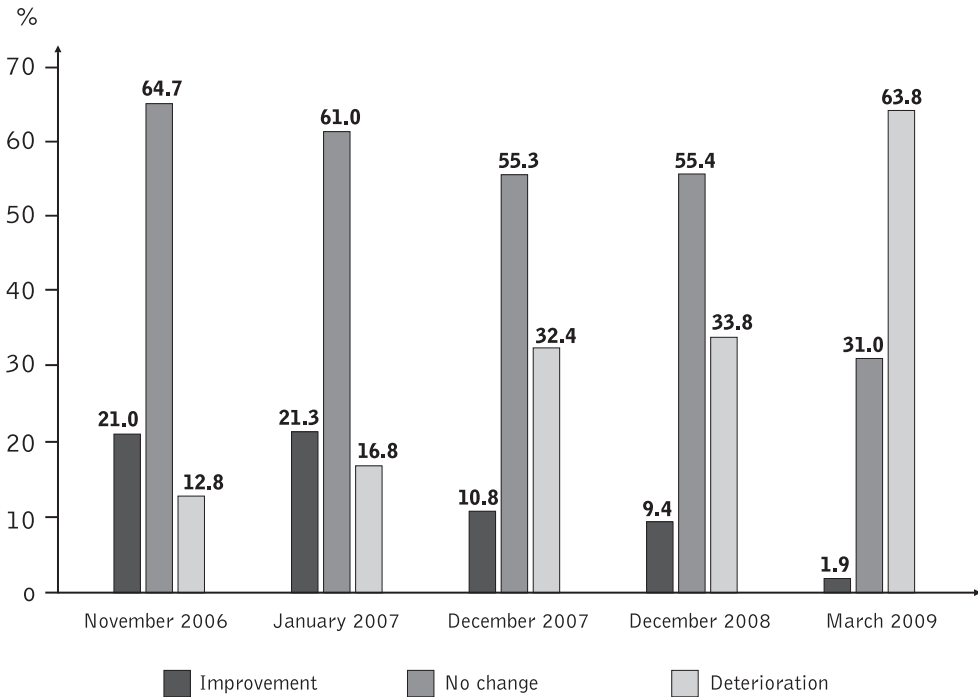
3. Public sentiments

Public opinion polls indicate that the Belarusian people have already been affected by the deteriorating living conditions. Polls carried out by the independent Belarusian research institute IISEPS⁵⁶ indicate that in late 2007, at the time when the Belarusian economy started to be affected by the consequences of the lost economic preferences in relations with Russia, the number of Belarusians who believed that their economic situation had deteriorated over the preceding three months exceeded the number of those reporting an improvement for the first time in many years. In March 2009, the proportion of those reporting a deteriorated economic situation was nearly 62 percent higher than the proportion of those whose living conditions had improved. This was the worst result in the last fifteen years.

⁵⁵ Yezhemesyachny obzor ekonomiki Belarusi, No 4 (79) April 2009, IMP.

⁵⁶ All results come from the national public opinion polls carried out on a regular basis by IISEPS, www.iiseps.org.

Figure 4. Answers to the question: "How did your economic situation change over the last three months?"



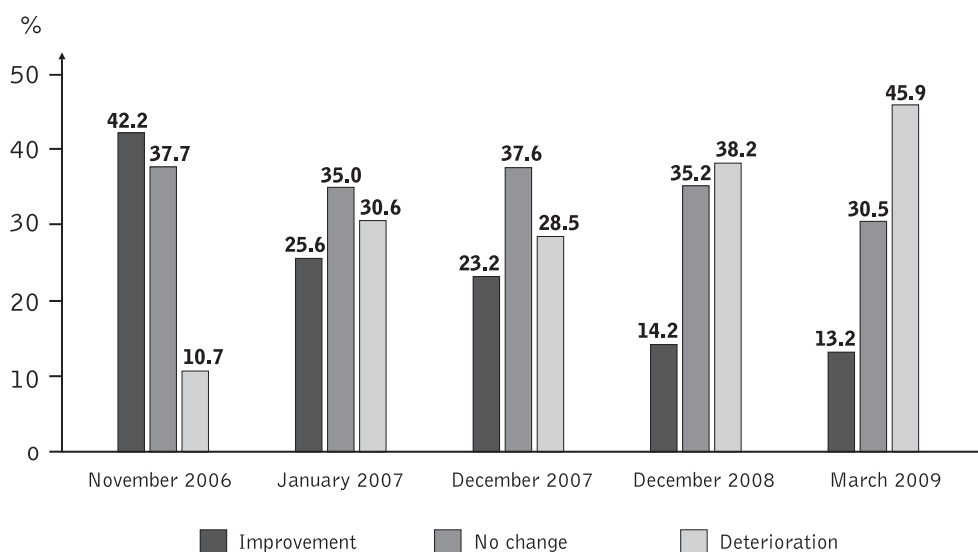
Source: NISEPI www.iiseps.org

The devaluation of 2 January 2009 substantially contributed to the general perception that living conditions have deteriorated. In the March poll, over 45% of respondents said that the devaluation had a significant effect on their economic situation, while only 14% believed their situation to have remained unaffected by the devaluation.

Belarusians also feel increasingly affected by the consequences of the crisis. The percentage of households which had experienced delayed payments of pensions or salaries over the preceding 12 months rose from 10% to 23% during the first three months of 2009. The proportion of households in which one of the members had his or her salary reduced in the preceding 12 months increased by 19 percentage points to more than 38%. The proportion of families in which at least one of the members had lost his or her job increased from less than 4% to more than 10%.

A similar dynamic is visible in assessments of the country's social and economic situation. Since the end of 2007, the Belarusian people have been increasingly convinced that the situation in Belarus should be expected to deteriorate. The proportion of people who believe that an economic crisis has started in Belarus is also growing. In December 2008, 68% of respondents had noticed the symptoms of the crisis, compared to more than 80% three months later.

Figure 5. Answer to the question: "How is the social and economic situation in Belarus going to change in the coming years?"



Source: NISEPI www.iiseps.org

The ISEPS sociologists have pointed to the fairly superficial nature of social pessimism in Belarus. The proportion of people who believe that the country's affairs are going in the wrong direction has remained stable at around 34% since the beginning of 2007, and has not exceeded the proportion of those satisfied with the general shape of affairs in Belarus, which fluctuated between 53% and 40% in the period in question.

The dominant conviction currently held by the Belarusian people is that the economic problems their country is experiencing are primarily the effect of the global economic crisis. In the propaganda dimension, the crisis has proved favourable for Alyaksandr Lukashenka: while in late 2006 and early 2007 the

mounting economic problems could have prompted some to question the Belarusian authorities' ability to run the state, the advent of the global crisis has made it easy to blame the difficulties on the impact of external factors. In December 2007, when Belarusians were asked about the responsibility for the rising prices and cost of living, they pointed first and foremost to the government (55%) and the president (46.4%). Only 5% of the respondents believed it was the effect of actions by Russia or the European Union and the USA. Over time, more and more people started to identify the global crisis as the underlying cause of economic problems (27.5% in December 2008, 32.5% in March 2009). Far fewer people blamed the problems on the policies of the authorities (14.5% in December 2008, 17.5% in March 2009). Interestingly, although 64.2% of respondents felt deceived by the authorities, who had assured the public just a few days before the devaluation that no such thing would take place, nearly 80% of respondents believe that the devaluation was a consequence of the impact of external factors (IMF requirements, devaluations in Russia and Ukraine), and only 20% consider it to have been the effect of erroneous Belarusian economic policy.

Apparently this conviction that problems have been caused by external factors is the reason why relatively many Belarusians still back Alyaksandr Lukashenka. Most Belarusians are still willing to vote for the incumbent president. Lukashenka's popularity has remained relatively stable since 2007, oscillating between 45% and 39%⁵⁷. The dynamics of the level of confidence in the president is rather different; this has been declining steadily since mid-2007 when nearly 57% of respondents said they trusted Alyaksandr Lukashenka. Nevertheless, the level of trust in the president remains high; in March 2009 more than 45% of respondents had confidence in the head of state⁵⁸.

A large number of Belarusians (35%) believe that it will be the president who will overcome the crisis although, interestingly, the proportion of those expressing this opinion has decreased by around 9 percentage points over the last year. Meanwhile, the number of those convinced that it will be the government who will tackle the crisis has risen from 20% to 33%. Nevertheless, the largest number of respondents count on foreign capital. In March 2009,

⁵⁷ Answers to an open question.

⁵⁸ It should be noted that the president's popularity and the level of confidence in the head of state typically decrease during the periods between elections, when state propaganda is less intensive.

52% of respondents believed that foreign investments were the way to overcome the crisis. Quite paradoxically, this, too, may be regarded as an expression of support for the authorities' policy, as they have made attracting foreign investments one of their priorities.

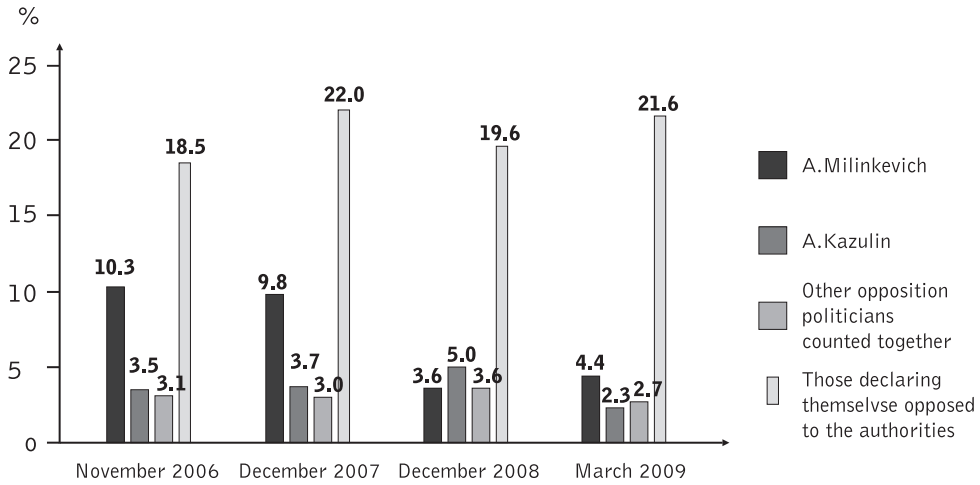
The fact that so many Belarusians put their hope in the state may stem from the widespread sense that people depend on the state. Over 74% of respondents believe that a majority of Belarusians would not be able to survive without constant care and protection from the state. Over 67% are of the opinion that the state should offer more protection to its citizens. The proportion of those who believe that people should have initiative and fend for themselves only slightly exceeds 20%.

The absence of an alternative to Alyaksandr Lukashenka's rule is a major cause of this high level of government popularity. The Belarusian opposition has failed to convince the public that it could offer a positive scenario of change, or that it could put such a scenario into practice. It is symptomatic that those who believe that change is possible in Belarus identify the authorities as the potential initiators of change (32%), followed by the West (22%) and society at large (20%), while the opposition is mentioned only in fourth position (10.5% of those who think that change in Belarus is possible believe that it could be initiated by the opposition). In general, however, most Belarusians see no possibility of change at all. More than 50% of respondents in the March poll said that change was unlikely or impossible.

The already low popularity of opposition leaders is continuing to fall. The opposition has even failed to 'make use' of those who have declared in polls that they oppose the current authorities.

The example of recent months shows that even a sudden deterioration in the situation caused by an administrative decision of the authorities cannot prompt Belarusians to launch any active protests. It should be remembered in this context that the practice of cultivating allotment gardens, which is very popular in Belarus, enables the general public to make stocks of most of the staple foods, and has softened or at least delayed the full impact of the crisis. Besides, the Belarusians tend to locate the causes of their troubles abroad. This tendency is influenced by the state propaganda which predominates in the Belarusian media space. However, even those who assess the policy of the current leadership negatively usually see no alternative. The opposition is not per-

Figure 6. Answer to the question: "Who would you vote for if the presidential election took place tomorrow?" (open question)



Source: NISEPI www.iisepts.org

ceived as a force that could initiate change. There are no leaders in Belarus who could galvanise widespread social protests. This is why no mass demonstrations should be expected in the foreseeable future.

It may happen, though, that isolated protest actions will take place. These may concern specific issues of particular importance for certain local communities. Protests may also break out at the industrial establishments, which until now have been export leaders, and whose employees, who until now had benefited from special privileges, are currently experiencing the effects of the crisis more acutely than the rest⁵⁹. However, even such protests (if they break out at all) will concern demands for better standards of living or specific benefits, rather than fundamental political or economic change.

⁵⁹ For example, the Soligorsk potassium plant.

Conclusions

Economic and political pressure from Russia has triggered some change in Belarus. Reshuffles have occurred in the Belarusian ruling elite, as a result of which Alyaksandr Lukashenka's circle became dominated by the group surrounding his son Viktor and the group of managers in charge of the economic departments of government. The new elite is increasingly pragmatic and aware of the challenges and threats that Belarus has to address. This is why its members have been taking, and will continue to take, action for change, especially in the economy. However, this does not mean that they are willing to proceed to a full transformation of the economic model or the political system.

As the nomenklatura arrangement underwent transformation, a modification of the state's economic policy was launched. In order to obtain capital and new technologies needed to ensure the continued functioning and development of the economy, the Belarusian authorities took a number of concrete measures to improve the investment climate. Even though the measures were mainly intended to benefit foreign investors, their scope was gradually extended to partly include domestic businesses as well. However, economic liberalisation in Belarus has so far been limited in its scope and has covered only selected spheres. The authorities have been concerned that excessively radical change might harm their control of the economy. The global economic crisis has further slowed down the pace at which the new solutions are being implemented.

The situation of the Belarusian democratic forces has also become more complicated. The original conflicts and divisions have deepened in recent years. Dialogue between the official Belarusian leadership and the European Union, which was resumed in autumn last year, has deprived the Belarusian opposition of the role it enjoyed as the only contact in Belarus for most Western European politicians. The democratic leaders have failed to develop a joint position on the new, altered level of relations between the Belarusian regime and the European Union, which has further reduced their influence on the current processes. As the opposition lacks any common, coherent concepts of action, and remains ineffective, it is likely that the democratic forces will become even more marginalised and divided by even deeper conflicts.

The social situation in Belarus remains stable. Even though living standards have been deteriorating, most Belarusians are still disinclined to join mass protests. The Belarusian people still tend to blame the problems mainly on

external factors. The most common reaction to the mounting everyday difficulties is to try to adapt to the new conditions. At the same time, due to the weakness of the Belarusian opposition, most citizens see no alternative to the existing system of power.

It seems that the changes in Belarus are set to continue in the short and medium term. However, they will definitely be evolutionary in nature. Public sentiments or actions by the opposition will have a minimal influence on the direction of change, which will continue to be initiated and implemented mainly by the ruling elite. The most far-reaching measures are expected to be undertaken in the economy; this applies in particular to measures intended to improve the investment climate and conditions for doing business. However, the authorities will not permit themselves to lose control over the majority of processes taking place in the economy or the key sectors of industry, and certainly not within the next few years. This will limit the scope of economic reforms.

The processes mentioned above will not bring about a re-construction of the system of power, and so it would be unjustified to claim that political democratisation and comprehensive economic liberalisation are taking place in Belarus. On the other hand, Alyaksandr Lukashenka's regime, which until now had been considered to be completely incapable of reform, is undergoing certain adjustments. In this situation, Belarus' main political and economic partners, including the European Union, face the challenge of having to redefine their relations with the official Belarusian leadership.

Kamil Kłysiński, Agata Wierzbowska-Miazga
The text was completed on 25 May 2009

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

Ośrodek Studiów Wschodnich (OSW) jest instytucją ekspercką zajmującą się monitorowaniem oraz analizą sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej w Rosji, na Kaukazie i w Azji Centralnej, w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w Niemczech oraz na Bałkanach.

OSW powstał w 1990 roku i jest w całości finansowany z budżetu państwa. W 2006 roku Ośrodkowi nadano imię założyciela – Marka Karpia.

Odbiorcami naszych opracowań są przede wszystkim instytucje państwowe: Kancelaria Prezydenta RP, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa i agencje rządowe, a także Sejm i Senat RP.

Szczególnie aktywnie włączamy się w dyskusję dotyczącą polityki wschodniej Unii Europejskiej, wyzwań dla bezpieczeństwa energetycznego oraz procesów transformacji politycznej i społeczno-gospodarczej sąsiadów Polski.

Znaczna część naszych publikacji dostępna jest na stronie internetowej osw.waw.pl

Centre for Eastern Studies

The Centre for Eastern Studies (OSW) is an expert institution that monitors and analyses the political, economic and social situation in Russia, the Caucasus, Central Asia, Central and Eastern Europe, Germany and the Balkans.

OSW was founded in 1990 and is fully financed from the state budget. In 2006 the Centre was named in honour of its founder Marek Karp.

Our studies are addressed mainly to state institutions including the Chancellery of the President of the Republic of Poland, the Chancellery of the Prime Minister, ministries and government agencies, as well as the Sejm and Senate of the Republic of Poland.

We are particularly active in discussions concerning the European Union's Eastern Policy, challenges to energy security, as well as the political, social and economic transformation processes in countries neighbouring Poland.

Many of our publications are available online at: osw.waw.pl

SERIE WYDAWNICZE

■ **Punkt Widzenia** – krótkie opracowania analityczne prezentujące opinie naszych ekspertów na aktualne tematy; wydawane w języku polskim i angielskim.

■ **Prace OSW** – duże opracowania analityczne poświęcone ważnym procesom politycznym, społecznym i gospodarczym zachodzącym na obszarze zainteresowania OSW; wydawane w języku polskim i angielskim.

■ **Raport OSW** – prezentacja wyników realizowanych projektów badawczych.

NEWSLETTERY OSW

■ **Tydzień na Wschodzie** – tygodniowy biuletyn analityczny dotyczący obszaru Rosji, Ukrainy, Białorusi, Kaukazu i Azji Centralnej (wersja angielska: **EASTWEEK**)

■ **BEST OSW** – tygodniowy biuletyn analityczny dotyczący obszaru krajów bałtyckich, Europy Środkowej, Niemiec oraz Bałkanów (wersja angielska: **CEWEEKLY**)

■ **Komentarze OSW** – w tej serii publikujemy analizy o najistotniejszych wydarzeniach z obszaru naszego zainteresowania w pogłębionej formie (wersja angielska: **OSW Commentary**)

Newslettersy OSW są dostępne w bezpłatnej prenumeracie

PUBLICATION SERIES

■ **Policy Briefs** – short analytical studies presenting the opinions of our experts on current policy issues, published in Polish and in English.

■ **OSW Studies** – large analytical studies devoted to major political, social and economic processes taking place in OSW's area of interest; published in Polish and in English.

■ **OSW Report** – presentations of the results of research projects carried out by OSW.

OSW NEWSLETTERS

■ **EASTWEEK** – a weekly analytical newsletter on Russia, Ukraine, Belarus, the Caucasus and Central Asia (published in Polish as **Tydzień na Wschodzie**).

■ **CEWEEKLY** (Central European Weekly) – a weekly analytical newsletter on the Baltic States, Central Europe, Germany and the Balkans (published in Polish as **BEST OSW**).

■ **OSW Commentary** – a series of more in-depth analyses concerning the most important events and developments in our area of interest (published in Polish as **Komentarze OSW**).

OSW newsletters are available free of charge, subject to subscription