



OSW

ORIENTACJA NA PRZETRWANIE BIAŁORUSKIE ELITY POLITYCZNE I BIZNESOWE PO ROKU 2020

Kamil Kłysiński, Piotr Żochowski

NUMER 88
WARSZAWA
MARZEC 2023

ORIENTACJA NA PRZETRWANIE

BIAŁORUSKIE ELITY POLITYCZNE
I BIZNESOWE PO ROKU 2020

Kamil Kłysiński, Piotr Żochowski

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

REDAKCJA MERYTORYCZNA

Wojciech Konończuk, Tadeusz Iwański

REDAKCJA

Tomasz Strzelczyk

WSPÓŁPRACA

Szymon Sztyk, Katarzyna Kazimierska

OPRACOWANIE GRAFICZNE

OSW

SKŁAD

IMAGINI

ZDJĘCIE NA OKŁADCE

Andrei Bortnikau / Shutterstock.com



Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa
tel.: (+48) 22 525 80 00, info@osw.waw.pl

  www.osw.waw.pl

ISBN 978-83-67159-31-9

Spis treści

WPROWADZENIE | 5

TEZY | 7

I. UKŁAD SIŁ W BIAŁORUSKICH ELITACH PRZED ROKIEM 2020 | 11

II. BEZPIEKA I ARMIA – FUNDAMENTY WŁADZY ŁUKASZENKI | 14

Opoka reżimu | **15**

Powiązania z rosyjskim „sojusznikiem” | **19**

Lojalność pod znakiem zapytania | **21**

Armia – lojalność wobec dwóch panów | **22**

III. MARGINALIZACJA APARATU CYWILNEGO | 26

„Podejrzane” MSZ | **26**

Niepokorni pracownicy sektora kultury i resortów
gospodarczych | **28**

Oslabienie sprawności aparatu państwowego | **30**

IV. KRYTERIUM LOJALNOŚCI – REPRESJE WYMIERZONE W PRYWATNY BIZNES | 33

V. WIĘCEJ PRZYWILEJÓW – BIZNES POWIĄZANY Z REŻIMEM | 37

VI. ATRAPA REPREZENTACJI – POZYCJA NOMENKLATURY W KONTEKŚCIE REFORMY KONSTYTUCYJNEJ | 40

VII. WNIOSKI. IMPLIKACJE DLA POLITYKI WEWNĘTRZNEJ I ZEWNĘTRZNEJ BIAŁORUSI | 44

WPROWADZENIE

Sfałszowane wybory prezydenckie w sierpniu 2020 r. oraz brutalna pacyfikacja protestów przeciwników Alaksandra Łukaszenki wywołały głęboki kryzys polityczny na Białorusi. Wpłynął on również bezpośrednio na sytuację w miejscowej nomenklaturze i kręgach biznesowych. Zapoczątkowane wówczas procesy doprowadziły do zmodyfikowania układu sił w otoczeniu Łukaszenki, co istotnie przełożyło się na model polityki wewnętrznej i zagranicznej, relacje władzy z obywatelami oraz warunki prowadzenia działalności gospodarczej.

Główną tendencją rzutującą na sytuację w obozie władzy jest postępująca od 2020 r. marginalizacja cywilnego segmentu administracji państwowej wszystkich szczebli na rzecz sektora bezpieczeństwa – obecnie kluczowego wewnętrznego oparcia dla rządów Łukaszenki. Priorytetem dla Mińska stało się utrzymanie stabilności w kraju poprzez daleko idącą kontrolę nad społeczeństwem. Zdominowanie polityki przez siłowników doprowadziło do bezprecedensowego zwiększenia opresyjności reżimu, a także obniżenia sprawności funkcjonowania szeroko rozumianego aparatu państwowego.

Współudział Republiki Białorusi (RB) w rosyjskiej agresji na Ukrainę w lutym 2022 r. wzmocnił procesy rozpoczęte dwa lata wcześniej, a dodatkowo spowodował wzrost znaczenia elit wojskowych, które bezpośrednio współpracują ze stacjonującymi na terytorium kraju siłami Federacji Rosyjskiej (FR). W sytuacji kreowanego przez Mińsk zagrożenia ze strony NATO armia zyskuje duży wpływ na politykę bezpieczeństwa wewnętrznego i militaryzację życia społecznego.

Cel tego opracowania to pokazanie oddziaływania kryzysu politycznego na Białorusi z 2020 r. na układ sił w miejscowych elitach, a co za tym idzie – niespotykanego wcześniej zaostrzenia represji i zmian w polityce zagranicznej Mińska. Podstawową trudność w pracy nad tekstem stanowiła niemożność wyjazdu studyjnego na Białoruś. W rezultacie procesy

dokonujące się w obozie władzy autorzy śledzili i oceniali głównie na podstawie ogólnodostępnych informacji.

Tekst podzielono na siedem rozdziałów. Pierwszy ma charakter wprowadzający i dotyczy sytuacji w nomenklaturze przed 2020 r. W kolejnych czterech autorzy przeprowadzili dogłębną analizę układu sił oraz zmian zachodzących w poszczególnych segmentach elit. Rozdział szósty przedstawia kwestię trwającej reformy konstytucyjnej, będącej w istocie imitacją realnej przebudowy ustrojowej. Ostatni zaś podsumowuje niniejsze opracowanie, przy czym zwraca szczególną uwagę na implikacje opisywanych tendencji dla białoruskiej polityki zagranicznej i wewnętrznej.

TEZY

- Wydarzeniem przełomowym, które rozpoczęło proces daleko idącej transformacji układu sił w systemie władzy Łukaszenki, były sfalszowane wybory prezydenckie w sierpniu 2020 r. Masowe demonstracje społeczne zaskoczyły reżim, przyzwyczajony do znacznie mniejszej skali sprzeciwu w trakcie poprzednich reelekcji, a zarazem postawiły go przed wyzwaniem. Łukaszenka odpowiedział niespotykanym wcześniej zaostrzeniem represji, a co za tym idzie – zwiększeniem roli segmentu siłowego nomenklatury.
- Wzmocniony sektor bezpieczeństwa (KGB, MSW, Prokuratura Generalna) to obecnie główny – o ile nie jedyny – czynnik stabilizujący reżim autorytarny w kraju. Nakłady na ten cel od lat przewyższają te na obronę narodową, co oznacza, że bezpieczeństwo wewnętrzne ma dla Łukaszenki priorytet. Cieszący się jego przychylnością siłowicy nie tylko zyskali nowe uprawnienia, lecz także poszerzyli swój stan posiadania w aparacie państwowym – objęli stanowiska zarezerwowane wcześniej dla urzędników cywilnych (m.in. w resorcie sprawiedliwości). Zabiegając o lojalność przedstawicieli sektora w zamian za zapewnienie im utrzymania atrakcyjnego statusu finansowego i nietykalności, Łukaszenka stał się w znacznej mierze jego zakładnikiem w zakresie percepcji rzeczywistych zagrożeń dla reżimu.
- Funkcjonariuszy struktur siłowych (zwłaszcza MSW) poddaje się ocenie „prawomyślności” i na tej podstawie weryfikuje pod kątem przydatności do dalszej służby. Sygnalizuje to, że lojalność instytucji bezpieczeństwa może ulegać erozji. Najsłabsze ogniwo systemu to milicja – obserwuje się odpływ jej kadr do sektora cywilnego. Bezprecedensowym wydarzeniem było stworzenie na emigracji platformy BYPOL, skupiającej byłych funkcjonariuszy resortów siłowych, którzy podjęli się zadania demaskowania pracowników KGB i MSW odpowiedzialnych za represje.

- Wsparcie Białorusi dla agresji na Ukrainę niemal całkowicie odizolowało Mińsk od Zachodu, a zarazem zwiększyło jego uzależnienie od Moskwy w sferze gospodarczej i politycznej. Pogłębiło też marginalizację resortów cywilnych, w tym pozbawionego możliwości oddziaływania MSZ, i utrwaliło uprzywilejowanie sektora siłowego. Problemem dla reżimu może być osłabienie lojalności organów bezpieczeństwa, które stały się bardziej podatne na rosyjskie wpływy w związku z koniecznością realizacji zobowiązań wynikających z udziału w inwazji. Wojna na Ukrainie doprowadziła również do wzrostu znaczenia elit wojskowych, ściśle współpracujących ze swoimi rosyjskimi odpowiednikami. Wyżsi rangą białoruscy wojskowi to najsilniej związana z FR grupa zawodowa, a wszelkie zmiany kadrowe na najważniejszych stanowiskach w Ministerstwie Obrony czy Siłach Zbrojnych muszą uzyskać akceptację rosyjskiego sojusznika. Uczestnictwo Białorusi w agresji skutkuje pełnym podporządkowaniem tamtejszego wywiadu wojskowego Rosjanom i wykonywaniem przezeń zadań ważnych dla armii sąsiada, również na kierunku ukraińskim.
- Łukaszenka wzmocnił pozycję Rady Bezpieczeństwa RB, w której skład wchodzi m.in. szefowie KGB i MSW. Stała się ona kolegialnym, kierowanym przez prezydenta organem koordynującym działania resortów siłowych, który w przypadku śmierci głowy państwa ma przejąć rządy w kraju do chwili przeprowadzenia nowych wyborów. Potwierdzono także status szefa KGB, który jako podległy wyłącznie Łukaszence stał się najsilniejszym graczem w nomenklaturze. W obwodach brzeskim, grodzieńskim i mińskim – uznawanych przez Łukaszenkę za szczególnie zagrożone destabilizacją ze strony Polski i Litwy oraz innych państw NATO – powołano wywodzących się z KGB i MSW pełnomocników głowy państwa, silnie oddziałujących na funkcjonowanie lokalnej administracji.
- Współudział w agresji na Ukrainę umocnił antyzachodni kurs reżimu w Mińsku. Łukaszenka stale wskazuje na bezpośrednie, rosnące

zagrożenie dla bezpieczeństwa Białorusi i Rosji ze strony NATO, w tym Polski, rzekomo zainteresowanej doprowadzeniem do destabilizacji kraju i zachwianiem jego integralności terytorialnej. Pod tym pretekstem zintensyfikowano represje wymierzone w realnych lub wymaginowanych przeciwników, a także na nienotowaną wcześniej skalę zaczęto walczyć z przejawami polskości. Nową jakością w praktykach reżimu jest penalizacja wszelkich kroków uznanych za nieprawomyślne jako działalności terrorystycznej.

- Wzrost roli sektora bezpieczeństwa przyniósł ze sobą naturalnie postępujące osłabienie pionu cywilnego. Dotyczy to w szczególności instytucji, które w ciągu minionych lat prezentowały liberalniejsze podejście zarówno w obszarze polityki wewnętrznej, jak i wobec Zachodu, a ich pracownicy częściej niż w innych jednostkach sprzeciwiali się represjom po sierpniu 2020 r. Taka szybka marginalizacja w strukturze aparatu państwowego dotknęła MSZ, instytucje kultury czy resorty gospodarcze.
- Kryzys polityczny z 2020 r. zaostrzył – obserwowaną już od wielu lat – skłonność reżimu do weryfikowania podmiotów gospodarczych pod względem lojalności. W ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy przeprowadzono serię kontroli, które mogły być związane z krytyczną postawą właścicieli niektórych przedsiębiorstw. Presji poddaje się również inwestorów zagranicznych deklarujących zamiar wycofania się z białoruskiego rynku. W niektórych branżach inspekcje i związane z nimi obostrzenia mają szczególnie intensywny charakter, co jest przejawem najbardziej dosłownie rozumianego ręcznego sterowania gospodarką i brutalnej ingerencji w działalność całych sektorów.
- Fale represji skłoniły wielu biznesmenów – zwłaszcza z sektora MŚP i prężnie rozwijającej się branży IT – do relokacji za granicę, a dynamika tego procesu znacznie przyspieszyła po 24 lutego 2022 r. Prowadzi to do trwałego osłabienia najbardziej innowacyjnych

i niezależnych segmentów gospodarki, a tym samym utrwalenia bezwarunkowego, wręcz wasalnego podporządkowania się przez prywatnych przedsiębiorców władzom.

- W odmiennej sytuacji znaleźli się biznesmeni blisko powiązani z reżimem, określani niekiedy mianem oligarchów lub portfeli Łukaszenki. W warunkach kryzysu politycznego, a także dotkliwych w skutkach zachodnich sankcji gospodarczych nie tylko nie stracili oni na znaczeniu, lecz wręcz umocnili swoją pozycję. Istnieją przesłanki mówiące, że ich nielegalne bądź znajdujące się na granicy legalności interesy uległy rozszerzeniu i stanowią ważne źródło dochodów rządzących. Przy niepublicznym poparciu władz rozciągnęli oni zakres prowadzonych już w poprzednich latach – choć na mniejszą skalę – nielegalnych, a zarazem wyjątkowo intratnych procedurów. Chodzi przede wszystkim o przemysł towarów objętych zachodnim embargiem lub standardowymi ograniczeniami celnymi poszczególnych państw UE (np. produkowanych na Białorusi papierosów).
- Wdrażana obecnie reforma konstytucyjna tworzy kolejne atropy demokracji przedstawicielskiej, np. w postaci Ogólnobiałoruskiego Zgromadzenia Ludowego (OZL). Również dyskusja o zmianach w krajowym systemie politycznym, obejmujących m.in. kolejną już próbę utworzenia partii władzy na bazie ruchu społecznego „Bielaja Rus’”, jest działaniem pozornym, które nie doprowadzi do instytucjonalizacji i upodmiotowienia nomenklatury. Łukaszenka polega głównie na siłowikach i pozostaje nieufny wobec różnych środowisk w elitach, naturalnie dążących do zyskania formalnego udziału w polityce państwowej. W związku z tym wpływy poszczególnych osób lub grup będą zależały przede wszystkim od zmiennych i subiektywnych czynników, takich jak osobisty dostęp do Łukaszenki lub jego najbliższych doradców.

I. UKŁAD SIŁ W BIAŁORUSKICH ELITACH PRZED ROKIEM 2020

Zmiany ustrojowe zapoczątkowane referendum konstytucyjnym w 1996 r. przez wybranego na prezydenta dwa lata wcześniej Łukaszenkę doprowadziły do ukształtowania się na Białorusi systemu autorytarnego. Jednym z kluczowych instrumentów polityki wewnętrznej stały się organy bezpieczeństwa. Ich główne zadanie polegało na utrzymywaniu daleko idącej kontroli nad obywatelami oraz stosowaniu represji wobec oponentów, niezależnych mediów i organizacji społecznych. W ten sposób sektor siłowy zyskiwał uprzywilejowaną pozycję (zblizoną do tej, jaką cieszył się w czasach ZSRR) jako istotny gwarant stabilności reżimu.

Szczególna rola funkcjonariuszy bezpieczeństwa nie oznaczała jednak ich omnipotencji. Polityka gospodarcza, w tym m.in. monetarna i przemysłowa, a także programy społeczne wymagały wyposażonych w uprawnienia wykonawcze instytucji cywilnych kierowanych przez doświadczonych i dysponujących bezpośrednim dostępem do prezydenta urzędników. W rezultacie w ciągu pierwszych 15 lat rządów Łukaszenki w białoruskich elitach ukształtował się w miarę stabilny stan swego rodzaju równowagi pomiędzy zwolennikami ucisku i zachowania pełnego nadzoru nad gospodarką a bardziej pragmatycznymi (choć niekoniecznie prodemokratycznymi) kręgami w strukturach władzy¹.

Nawet w warunkach utrzymującego się modelu nakazowo-rozdzielczego Łukaszenka potrzebował nie tylko biernych wykonawców własnych poleceń, lecz także sprawnych administratorów i quasi-reformatorów (oczywiście świadomych ograniczeń wynikających z autorytaryzmu rządów).

¹ Najsilniejsze i najdłużej funkcjonujące grupy wpływu w okresie przed 2020 r. uformowały się wokół najstarszego syna Łukaszenki – Wiktara, Siarhieja Sidorowskiego (premiera w latach 2003–2010) i generała Wiktara Szejmana (w latach 2004–2006 szefa Administracji Prezydenta RB, a następnie – do 2008 r. – sekretarza Rady Bezpieczeństwa RB). Zob. K. Kłysiński, A. Wierzbowska-Miazga, *Zmiany w białoruskich elitach politycznych, gospodarce i społeczeństwie. Pozory i rzeczywistość*, OSW, Warszawa 2009, osw.waw.pl.

Stąd też – zwłaszcza po 2010 r. – najwyższe posady w hierarchii państwowej objęło kilku urzędników, których zarówno kwalifikacje, jak i stosunek do liberalnych rozwiązań ekonomicznych znacząco wykraczały poza dotychczasowe białoruskie standardy. Wśród nich warto wymienić przede wszystkim Pawła Kałaura, pełniącego od 2014 r. funkcję prezesa Narodowego Banku RB, oraz Siarhieja Rumasa, od 2010 r. wicepremiera odpowiedzialnego za kwestie gospodarcze, a w latach 2018–2020 szefa rządu.

Aktywnością wyróżniał się minister spraw zagranicznych Uładzimir Makiej, odbierany w Rosji z rezerwą jako najbardziej „prozachodni” przedstawiciel najbliższego otoczenia Łukaszenki². Rola białoruskiej dyplomacji wzrosła znacznie po 2014 r., gdy Mińsk stał się gospodarzem negocjacji pomiędzy Moskwą, Kijowem i Zachodem dotyczących rozwiązania konfliktu rosyjsko-ukraińskiego. Posłużyło to miejscowym dyplomatom do budowania wizerunku Białorusi jako kraju pokojowego, stabilizującego sytuację w regionie – swego rodzaju „Szwajcarii w Europie Wschodniej”³.

Zaniepokojony aneksją Krymu i powstaniem dwóch samozwańczych prorosyjskich republik w Donbasie Mińsk ocieplił swoje stosunki z UE i USA, co rozpoczęło w 2015 r. okres najintensywniejszej jak dotąd współpracy, przerwany w następstwie dramatycznych wydarzeń po wyborach prezydenckich 9 sierpnia 2020 r. Na podstawie doświadczeń tego czasu można wręcz uznać, że dialog reżimu z Zachodem oraz związana z nim umiarkowana liberalizacja w polityce wewnętrznej były istotnymi, choć nie kluczowymi czynnikami powstrzymującymi nadmierny wzrost znaczenia struktur siłowych w elitach władzy. Najważniejszą rolę, jak się

² O ile Kreml oficjalnie unikał otwartej krytyki Makieja, o tyle w rosyjskiej publicystyce i w dyskursie eksperckim niechęć do szefa białoruskiej dyplomacji była zauważalna. *Уйдёт ли в отставку главный «западник» Белоруссии*, News.ru, 3.04.2019; А. Цуканова, *Владимир Макей – идеальный для Запада президент Беларуси*, Фонд Стратегической Культуры, 21.10.2019, fondsk.ru.

³ *Макей мечтает, чтобы Беларусь стала Швейцарией. Но президенты там меняются каждый год*, Ex-press.by, 14.11.2019, ex-press.live.

okazało, odegrało poczucie bezpieczeństwa Łukaszenki i jego najbliższego otoczenia, oparte na własnej ocenie zarówno realnych, jak i wyimaginowanych zagrożeń (np. wybuchem społecznego niezadowolenia) dla systemu.

Pierwsza nominacja poważnie naruszająca wypracowaną przez lata względną równowagę pomiędzy cywilnym i mundurowym komponentem nomenklatury nastąpiła 5 grudnia 2019 r., gdy nowym kierownikiem Administracji Prezydenta RB został pierwszy zastępca szefa Komitetu Bezpieczeństwa Państwowego (KGB) generał Ihar Sierhiejenka. Uzasadniając decyzję o powołaniu go na ten urząd, Łukaszenka wskazał na konieczność „ratowania kraju”, co wiązało się z potrzebą wzmocnienia kontroli nad aparatem urzędniczym i obywatelami w kontekście zbliżających się wyborów prezydenckich⁴. Narastające niezadowolenie społeczne wiosną 2020 r. – wywołane obniżającym się poziomem życia, brakiem wsparcia ze strony państwa w obliczu pandemii COVID-19 oraz ogólnym zmęczeniem 26-letnimi rządami Łukaszenki – jeszcze bardziej utwierdziło głowę państwa w przeświadczeniu o konieczności zwiększania udziału wysokiej rangi funkcjonariuszy aparatu bezpieczeństwa w zarządzaniu krajem. Stąd też w czerwcu, czyli już w trakcie kampanii wyborczej, zarezerwowaną wcześniej dla urzędników z pionu cywilnego posadę szefa Komitetu Kontroli Państwowej, odpowiedzialnego za nadzór nad finansami w podmiotach publicznych i prywatnych, objął kolejny wiceszef KGB generał Iwan Tertel⁵. Obie te decyzje kadrowe stanowiły zaledwie początek bezprecedensowego wzrostu znaczenia przedstawicieli organów bezpieczeństwa w najbardziej newralgicznych strukturach administracji. Była to odpowiedź reżimu na zagrożenie destabilizacją wewnętrzną, rozumianą jako ryzyko dla autorytarnego systemu politycznego.

⁴ *Лукашенко принял решение о назначении новых главы Администрации Президента и его заместителя*, Белта, 5.12.2019, belta.by.

⁵ *Председателем КГК назначен Иван Тертель*, Белта, 4.06.2020, belta.by.

II. BEZPIEKA I ARMIA – FUNDAMENTY WŁADZY ŁUKASZENKI

Konieczność zapewnienia bezpieczeństwa reżimowi i zminimalizowania zagrożenia, jakim byłoby powstanie masowego ruchu protestu, sprawiła, że instytucje siłowe stały się gwarantem trwania systemu autorytarnego. W konsekwencji na Białorusi od 2020 r. utrzymuje się nieogłoszony stan wyjątkowy. Wszechobecność KGB i organów ścigania, kontrolujących wnikliwie wszystkie obszary życia politycznego, gospodarczego i społecznego, doprowadziła do sytuacji, w której Łukaszenka został w pewnej mierze zakładnikiem przedstawianej mu przez służby wizji rzeczywistości.

Formułowane przez szefa państwa wskazówki co do priorytetów działania organów bezpieczeństwa powodują, że instytucje te często tworzą fikcyjne poczucie zagrożenia zewnętrznego i wewnętrznego zgodne z jego potrzebami politycznymi. Katalog ryzyk wpisuje się w rosyjską wizję świata, a pierwsze miejsce zajmują w nim te płynące ze strony „agresywnego NATO”. W optyce siłowników Białoruś – podobnie jak Rosja – stała się „oblężoną twierdzą” otoczoną przez wrogie państwa, które rzekomo dążą do odsunięcia Łukaszenki od władzy. Atmosferę zagrożenia służby wykorzystały do poszerzenia podstawy prawnej swoich działań. Wszystkie sfery aktywności nie tylko społecznej, lecz także gospodarczej czy oświatowej objęto ścisłym nadzorem KGB, MSW czy prokuratury. Wzmocniło to pozycję tych instytucji w administracji państwowej i rozwinęło – i tak już znaczne – możliwości ich oddziaływania na jej decyzje i skład kadrowy.

Wyjątkowość białoruskich formacji bezpieczeństwa podkreślają dobre relacje z rosyjskim sektorem siłowym, zwłaszcza w sferze koordynowania posunięć przeciwko Zachodowi. Atak na Ukrainę, który uczynił z Mińska współagresora, mimo negatywnych konsekwencji międzynarodowych przyniósł korzyści tamtejszemu aparatowi siłowemu i armii. Stan niewypowiedzianej wojny pozwala im bowiem zwiększać udział w zarządzaniu państwem oraz zapewnia dodatkowe środki finansowe i prerogatywy.

Opoka reżimu

Autorytarny model władzy na Białorusi zakłada szerokie kompetencje organów siłowych. Nie podlegają one bieżącej kontroli zewnętrznej innych instytucji, takich jak Zgromadzenie Narodowe czy Rada Ministrów, lecz jedynie Łukaszence, jego administracji i nadzorowanej przez niego Radzie Bezpieczeństwa. Przeciwdziała on próbom ograniczenia własnej władzy i rezygnuje z delegowania uprawnień na inne osoby czy podmioty – sam decyduje o obsadzie wszystkich najważniejszych stanowisk kierowniczych w aparacie bezpieczeństwa, do szefów departamentów włącznie. Proces ten uwzględnia oceny personalne przedstawiane przez szefów resortów, uzupełniane przez Służbę Bezpieczeństwa Prezydenta oraz wywodzącego się z KGB szefa Administracji Prezydenta RB generała Sierhiejkę.

System instytucji siłowych

Białoruski sektor bezpieczeństwa wewnętrznego obejmuje KGB, MSW i podległe mu Wojska Wewnętrzne, Centrum Operacyjno-Analityczne przy Prezydencie RB i Służbę Bezpieczeństwa Prezydenta. Zalicza się do niego również Państwowy Komitet Graniczny, pion dochodzeniowo-śledczy Komitetu Kontroli Państwowej, Państwowy Komitet Celny oraz Główny Zarząd Wywiadowczy Sił Zbrojnych RB (pion służby wywiadu zagranicznego wchodzi w skład struktury organizacyjnej KGB). Aktywność instytucji bezpieczeństwa funkcjonujących pod kontrolą ośrodka prezydenckiego objęta jest szczególną ochroną informacyjną i należy do najrzadziej opisywanych elementów systemu politycznego RB. Próba pogłębienia wiedzy o ich specyfice napotyka również barierę w postaci niskiej wiarygodności dostępnych danych. Ujawnianie fakty z działalności tzw. resortów siłowych są w dużej mierze częścią oficjalnej polityki informacyjnej uzasadniającej brutalny kurs wewnętrzny Łukaszenki. Nie można przy tym pominąć elementu przekazu

formułowanego przez służby specjalne, a skierowanego do społeczeństwa, w tym zwłaszcza do przedstawicieli elit politycznych i gospodarczych. Podkreśla się w nim czujność i wszechwiedzę instytucji odpowiedzialnych za bezpieczeństwo państwa, co ma służyć podtrzymaniu poczucia osaczenia i zniechęcić do podejmowania prób destabilizacji reżimu.

Ważną zmianę w sposobie zarządzania aparatem bezpieczeństwa przyniosła likwidacja funkcji doradcy głowy państwa ds. bezpieczeństwa. Od 2005 r. pełnił ją syn Łukaszenki – Wiktar, który 1 marca 2021 r. objął fotel przewodniczącego Białoruskiego Komitetu Olimpijskiego. Jego następcy nie wyznaczono, co może oznaczać, że nadzór nad sektorem bezpieczeństwa sprawuje sam Łukaszenka lub – w wyjątkowych sytuacjach – odbywa się to kolegialnie, wraz z szefami KGB i MSW oraz sekretarzem Rady Bezpieczeństwa RB.

We wrześniu 2020 r., a więc po sfałszowanych wyborach prezydenckich, doszło do zmiany na stanowisku przewodniczącego KGB. Jak już wspomniano, został nim Tertel, wcześniej odpowiedzialny za walkę z korupcją. Pod jego kierownictwem służba konsekwentnie represjonuje osoby oraz organizacje społeczne i oświatowe uznawane – często na podstawie spreparowanych dowodów – za niosące ryzyko dla bezpieczeństwa państwa. Budując atmosferę zagrożenia ze strony służb specjalnych poszczególnych członków NATO, a zwłaszcza Polski i Litwy, KGB koncentruje się na poszukiwaniu „wroga wewnętrznego”. Przejawia się to m.in. w kreowaniu „szkodliwej” dla państwa białoruskiej aktywności miejscowych Polaków i przystąpieniu do operacji „depolonizacji” Białorusi⁶. Komitet odpowiada za prześladowania polskich działaczy społecznych i dziennikarzy, systematyczne niszczenie miejsc pamięci Armii Krajowej oraz rugowanie polszczyzny z systemu oświaty. Wraz z Państwowym

⁶ K. Kłysiński, *Antypolskie wystąpienie Łukaszenki z okazji Dnia Jedności Narodowej*, OSW, 19.09.2022, osw.waw.pl.

Komitetem Granicznym kontynuuje też operację destabilizowania sytuacji na granicach z Polską i Litwą. W tym celu od 2021 r. tworzone tam przy wsparciu rosyjskiej FSB kanały przerzutu migrantów z Bliskiego Wschodu i krajów afrykańskich⁷.

Krokiem czyniącym z KGB służbę ściśle uzależnioną od Łukaszenki, ale też w pełni autonomiczną w relacjach z innymi instytucjami państwa, było wydanie 10 października 2022 r. dekretu „O ulepszeniu działalności systemu organów bezpieczeństwa państwowego”⁸. Na jego mocy Komitet wyłączono z katalogu organów zarządzania państwowego (który stawiał go na równi z ministerstwami) i przekształcono w podmiot podległy głowie państwa. Poprzez ustanowienie takiej bezpośredniej relacji Łukaszenka umocnił pozycję służby w strukturze administracyjnej i zaznaczył jej wyjątkową rolę w całym systemie biurokratycznym. Potwierdził również status jej przewodniczącego, który – jako podległy wyłącznie szefowi państwa – stał się najsilniejszym graczem w nomenklaturze. Jednocześnie, odbierając rządowi kompetencje w kwestii organizacji pracy KGB, silnie ograniczył wpływ polityków na aparat bezpieczeństwa.

W interesie służb leży dostarczanie reżimowi – często zmanipulowanych – informacji o rosnącym zagrożeniu, co ma zapewnić im dominację. O coraz znaczącym oddziaływaniu przekazu KGB czy MSW świadczy język, jakim publicznie posługuje się Łukaszenka. Przedstawia on Białoruś jako „oblężoną twierdzę” i podkreśla, że obce rządy (w tym Polski) współpracują ze środowiskami zainteresowanymi destabilizacją kraju, a ich wrogie działania noszą znamiona wojny hybrydowej⁹.

⁷ P. Żochowski, *Białoruś: eskalacja kryzysu migracyjnego*, OSW, 27.10.2021, osw.waw.pl.

⁸ *Об изменении указов Президента Республики Беларусь. Указ № 356 от 10 октября 2022 г.*, Prezydent Republiki Białorusi, 10.10.2022, president.gov.by.

⁹ Przykładem tego rodzaju retoryki jest wypowiedź Łukaszenki z 8 sierpnia 2022 r.: „Najagresywniejsze państwo wobec nas to Polska. Jest ona gotowa odciąć część Ukrainy, są gotowi połączyć Białoruś w całość. To się nie uda”. *Лукашенко обвинил Польшу в стремлении захватить часть Украины и всю Белоруссию*, Ритм Евразии, 8.08.2022, ritmeurasia.org.

O systemowym wzmocnieniu pozycji KGB świadczy fakt, że w razie potrzeby jej kierownictwo może angażować do realizacji swych zadań m.in. struktury MSW, wojska i innych organów bezpieczeństwa. W obwodach brzeskim, grodzieńskim i mińskim, uznawanych przez Łukaszenkę za szczególnie zagrożone destabilizacją ze strony Polski i Litwy oraz innych członków NATO, powołano pełnomocników głowy państwa. Wywodzą się oni z KGB i MSW, a do ich kompetencji należy kierowanie lokalnymi strukturami w przypadku pojawienia się sprzeciwu społecznego oraz nadzór nad sytuacją na granicy. Łukaszenka podniósł również rangę Rady Bezpieczeństwa RB, w której skład wchodzi m.in. szefowie KGB i MSW. Stała się ona kolegialnym, kierowanym przez niego organem. Koordynuje posunięcia resortów siłowych, a w razie śmierci głowy państwa ma przejąć rządy w kraju do czasu wyłonienia następcy.

Wzrost znaczenia organów siłowych ma uzasadniać coraz większa liczba spraw związanych ze ściganiem przejawów tzw. ekstremizmu politycznego (wszelkich działań uznawanych za antyreżimowe) czy przygotowywaniem aktów terrorystycznych. Wśród tych ostatnich warto wymienić wykrycie organizatorów rzekomego „puczu wojskowego” zakładającego fizyczną likwidację Łukaszenki i jego rodziny, a także udaremnienie domniemanej próby zabójstwa reżimowego dziennikarza Ryhora Aza-ronka. Obie sprawy – nagłośnione przez samego Łukaszenkę – opierają się na spreparowanych materiałach dostarczonych przez KGB i rosyjską FSB. Jego obawy co do możliwości wywołania przez „obce siły” rozruchów mających pozbawić go władzy oraz organizowania przez nie aktów dywersji zakłócających działanie sił rosyjskich stacjonujących na Białorusi bądź przerzucanych tam zaowocowały drakońską nowelizacją kodeksu karnego. 18 maja 2022 r. wprowadzono do niego artykuł przewidujący karę śmierci za próbę dokonania ataku terrorystycznego. Od jesieni 2020 r. KGB umieszcza zaś w oficjalnym *Wykazie organizacji i osób zaangażowanych w działalność terrorystyczną* nazwiska aktywnych przeciwników polityki Mińska (w październiku 2022 r. dopisano do niego niezależnego dziennikarza i działacza polskiej społeczności Andrzeja Poczobuta, a 8 lutego 2023 r. skazano go na osiem lat pozbawienia wolności).

Nakłady na sektor siłowy już od dawna są wyższe od tych na obronę narodową, co oznacza, że bezpieczeństwo wewnętrzne ma dla reżimu pierwszeństwo przed zewnętrznym. Obserwowany w ciągu ostatniego roku – gdy RB zmagiała się z trudną sytuacją gospodarczą – wzrost wydatków na tę sferę świadczy o wadze, jaką Łukaszenka przywiązuje do zagwarantowania sobie lojalności tego sektora, w tym służb specjalnych. Środki na te cele stanowią aż jedną trzecią rozchodów z rozdziału „Obrona narodowa i zapewnienie bezpieczeństwa narodowego”. W 2022 r. sektor ten (w tym prokuratura i sądownictwo) obciążył budżet – podobnie jak rok wcześniej – kwotą ok. 1,3 mld dolarów¹⁰, zaś w 2023 r. na organy siłowe przeznaczono ponad 1,5 mld dolarów¹¹.

Powiązania z rosyjskim „sojusznikiem”

Utrzymywanie wspólnej przestrzeni militarnej i – po części – bezpieczeństwa wewnętrznego stanowi koncesję polityczną Łukaszenki wobec Kremla już od końca lat dziewięćdziesiątych. W zamian za swobodę w zarządzaniu sytuacją wewnętrzną godzi się on na wspieranie działań sąsiada wymierzonych we wspólnych „wrogów”. Kooperację służb specjalnych Rosji i Białorusi chroni ścisła tajemnica. Incydentalnie ujawniane informacje wskazują, że relacje z organami FR obejmują ochronę granicy z państwami NATO i UE, współpracę wywiadowczą i kontrwywiadowczą skierowaną przeciwko krajom sąsiadującym z RB oraz ochronę wspólnego zgrupowania sił zbrojnych Białorusi i Rosji.

Ocena niejawnych wpływów rosyjskich służb w białoruskich instytucjach nastrocza wielu trudności. Kiedyś Łukaszenka z ostrożnością i zaniepokojeniem podchodził do takich przejawów ich aktywności jak nawiązywanie kontaktów z przedstawicielami miejscowej nomenklatury

¹⁰ Według oficjalnych danych w 2019 i 2020 r. na organy bezpieczeństwa przeznaczono ok. 1,1 mld dolarów. W 2021 r. nastąpił wzrost wydatków na ten cel – do 1,3 mld dolarów. *Республиканский бюджет на 2022 год*, Белта, 6.01.2022, belta.by.

¹¹ *Похоже на бюджет военного времени. Расходы госказны в 2023 году на оборону и силовиков сильно увеличат*, Зеркало, 29.11.2022, news.zerkalo.io.

(ważną rolę odgrywa tu kooperacja z białoruskim przemysłem zbrojeniowym). Sytuacja zmieniła się po wyborach w 2020 r. i oficjalnym wsparciu przez Mińsk inwazji na Ukrainę dwa lata później. Kryzys w stosunkach z Zachodem i wzrastające uzależnienie Łukaszenki od Moskwy (wspierającej politykę represji) wymusiły na głowie państwa zwiększenie tolerancji na rozwijanie współpracy białoruskiej nomenklatury z Rosjanami.

Agresja na Ukrainę podniosła znaczenie Białorusi jako obszaru wykorzystywanego przez Rosję do działań zarówno militarnych, jak i hybrydowych. W tym kontekście zwracają uwagę cykliczne spotkania szefa KGB RB z dyrektorem Służby Wywiadu Zagranicznego FR¹². W zdawkowych komunikatach powtarza się wątek „rozwoju partnerstwa wywiadów obu państw i przeciwdziałania zagrożeniom dla Państwa Związkowego FR i RB”, co sygnalizuje realizowanie przez ich służby specjalne wspólnych operacji wymierzonych w państwa NATO. Ważnym czynnikiem wskazującym na uwzględnianie rosyjskich interesów jest aktywność Głównego Zarządu Wywiadowczego Sztabu Generalnego RB. Jeśli wziąć pod uwagę, że białoruskie siły zbrojne są elementem wspólnego zgrupowania RB i FR, to białoruski wywiad wojskowy jest faktycznie częścią rosyjskiego wywiadu wojskowego realizującego „zadania zlecone”.

Spektakularnym przykładem współpracy – tym razem KGB i FSB – była przeprowadzona w kwietniu 2021 r. operacja (według KGB trwająca sześć miesięcy) demaskująca organizatorów rzekomego przewrotu wojskowego na Białorusi. Akcje tego typu prowadzone są na podstawie dwustronnych porozumień, m.in. o pomocy prawnej czy zwalczaniu terroryzmu. Na zasadzie wzajemności obie strony mogą kierować wnioski

¹² Przykładowo na spotkaniu wspólnego kolegium KGB i SWZ 7 lipca 2021 r. w Moskwie potwierdzono ścisłą kooperację obu służb w dziedzinie wywiadu wymierzonego przeciwko „destrukcyjnej polityce Zachodu”. *СВР России и КГБ Беларуси будут совместно противодействовать деструктивной деятельности Запада*, Belta, 3.06.2021, belta.by.

o udzielenie pomocy operacyjnej w celu zatrzymania osoby podejrzewanej przez jedną ze stron o popełnienie przestępstwa. Nagłośnienie współdziałania KGB i FSB na terytorium Rosji należy uznać za sygnał ostrzegawczy wysłany przez służby specjalne do osób zaangażowanych w walkę z reżimem w Mińsku, że wyjazd do Rosji nie gwarantuje im bezpieczeństwa. Innym przykładem wsparcia udzielonego sąsiadowi przez białoruski aparat bezpieczeństwa jest zatrzymywanie i zawracanie do Rosji mężczyzn chcących uniknąć zmobilizowania do armii.

Lojalność pod znakiem zapytania

Otwartą kwestią pozostaje, czy konstrukcja systemowa, zgodnie z którą służby pełnią rolę fundamentu państwa policyjnego rządzonego przez Łukaszenkę, utrzyma się w przypadku kolejnego kryzysu politycznego. Lojalność organów bezpieczeństwa stanowi bowiem o stabilności państwa, a ich podatność na oddziaływanie sąsiada niesie dla kraju zagrożenie. Realizacja zobowiązań bilateralnych związanych z funkcjonowaniem obszaru wspólnego bezpieczeństwa z Rosją uniemożliwia głowie państwa w pełni samodzielne wytyczanie kursu w tej sferze.

Nie wiadomo też, jak nastroje społeczne wpływają na morale funkcjonariuszy resortów siłowych. Białoruskich instytucji bezpieczeństwa nie można traktować jako monolitu. Najślabszym ogniwem systemu jest milicja, gdzie da się zauważyć odpływ zatrudnionych do sektora cywilnego. Za wydarzenie bez precedensu należy uznać stworzenie na emigracji platformy BYPOL. Skupia ona byłych funkcjonariuszy resortów siłowych, którzy podjęli się zadania demaskowania pracowników KGB i MSW odpowiedzialnych za represje. Jej szef Alaksandr Azarau (członek gabinetu tymczasowego Swiatłany Cichanouskiej) deklaruje, że gdy Łukaszenka utraci władzę, platforma zajmie się reformą instytucji bezpieczeństwa i weryfikacją kadr. BYPOL przystąpił też do opracowywania planu „Pieramoha” („Zwycięstwo”), zakładającego przeszkolenie wojskowe emigrantów i przygotowanie ich do udziału w siłowym przejęciu rządów.

Inicjatywa platformy może w pewnym stopniu przyczynić się do powolnej dezorganizacji struktur siłowych i obniżenia zaufania do reżimu, zwłaszcza wśród szeregowych funkcjonariuszy milicji. Duży wpływ na morale ludności ma polityka Rosji, uznającej współpracę z Białorusią w kwestiach militarnych, wywiadowczych i kontrwywiadowczych za środek do utrzymania jej w orbicie własnych interesów. W efekcie pracownicy instytucji bezpieczeństwa znajdują się pod podwójną presją – czynnik wewnętrzny zobowiązuje ich do lojalności względem Łukaszenki, a bliskie więzi z Moskwą i pojawiające się sygnały, że będzie ona nadal dążyć do całkowitego ubezwłasnowolnienia go, mogą osłabić ich wolę do bezwarunkowej obrony obecnego reżimu.

Armia – lojalność wobec dwóch panów

Pozycję elit wojskowych w systemie władzy warunkuje rola Sił Zbrojnych RB w planowaniu i wykonywaniu zadań stawianych jej w ramach współdziałania z Rosjanami. Białoruska armia od końca lat dziewięćdziesiątych XX wieku wyzbywała się samodzielności w gwarantowaniu autonomicznych zdolności wojskowych¹³. W wymiarach strategicznym i operacyjnym stanowi ona część armii rosyjskiej, a resztki „suwerenności” w zakresie sposobu wykorzystywania terytorium republiki przez sąsiada do celów militarnych zniknęły z chwilą rozpoczęcia agresji na Ukrainę. Łukaszenka i wojskowi nie mogą samodzielnie kształtować potencjału sił zbrojnych – jego zwiększanie zależy w pełni od wsparcia sprzętowego i szkoleniowego ze strony Moskwy. To zaś warunkuje rosyjską koncepcję wykorzystania wojsk sąsiada w potencjalnym konflikcie zbrojnym. W optyce Sztabu Generalnego FR najważniejsze elementy białoruskich sił to naziemny komponent obrony powietrznej oraz formacje rozpoznania, łączności i walki radioelektronicznej, a także – szeroko

¹³ Na włączenie armii białoruskiej do rosyjskiego systemu bezpieczeństwa wskazuje np. umieszczenie na stronie internetowej Ministerstwa Obrony FR odrębnej zakładki poświęconej obsadzie kadrowej wspólnego kolegium resortów obrony obu państw. *Состав совместной Коллегии Минобороны Республики Беларусь и России*, Ministerstwo Obrony FR, structure.mil.ru.

pojętego – zabezpieczenia materiałowego i logistycznego. „Sojusznicza” armia RB pełni funkcję pomocniczą, a jej główne zadanie polega na zapewnieniu i osłonie rozwinięcia rosyjskiego zgrupowania na terenie Białorusi¹⁴.

Inwazja 24 lutego 2022 r. diametralnie zmieniła dotychczasową pozycję kierownictwa resortu obrony i Sztabu Generalnego w systemie zarządzania państwem. Po raz pierwszy w historii terytorium Białorusi stało się obszarem rozwinięcia sił rosyjskich w celu przeprowadzenia operacji wojskowej. Ostatecznie zintegrowało to armie obu krajów i sprowadziło szefostwo Sił Zbrojnych RB do poziomu składowej Zachodniego Okręgu Wojskowego FR. Musiano dostosować się do potrzeb sąsiada, zwłaszcza jeśli chodzi o udostępnianie lotnisk, wsparcie logistyczne oraz drenowanie przez Rosjan rezerw amunicji i sprzętu wojskowego. Nie mogąc uniknąć oficjalnego udziału w „operacji specjalnej”, Łukaszenka skupił swe wysiłki na uniknięciu czynnego uczestnictwa wojsk białoruskich w agresji. Jak dotąd strategia ta okazuje się skuteczna.

Nie do końca wiadomo, w jakim stopniu współdziałanie armii obu państw w warunkach wojennych ograniczyło władztwo Łukaszenki nad własnymi siłami zbrojnymi. Problematykę wojskową omawia się podczas jego licznych spotkań z Władimirem Putinem oraz – równolegle – w toku regularnych konsultacji pomiędzy resortami obrony. Łukaszenka ma po prostu akceptować narzucane mu decyzje, a koncepcję działań zbrojnych ustalają wcześniej wojskowi obu krajów. Silnymi poszlakami świadczącymi o znaczącym ograniczeniu jego decyzyjności były wymuszenie przez Rosję w pierwszej połowie października 2022 r. zgody na rozwinięcie na Białorusi wspólnego zgrupowania oraz trwające od lutego tamtego roku wciąganie reżimu w Mińsku w historyczną antyzachodnią kampanię mającą potwierdzić tezę o możliwej agresji sił NATO na Białoruś. Jeszcze w czerwcu 2022 r. minister obrony FR Siergiej Szojgu publicznie

¹⁴ A. Wilk, *Rosyjska armia białoruska. Praktyczne aspekty integracji wojskowej Białorusi i Rosji*, OSW, Warszawa 2021, osw.waw.pl.

nakreślił stojące przed sąsiadem wyzwanie dotyczące wzmocnienia zdolności obronnych istniejącego od 1999 r. Państwa Związkowego – chodzi o zwiększenie gotowości bojowej regionalnego zgrupowania wojsk i zuniifikowanego regionalnego systemu obrony powietrznej. Zapewnił, że Rosjanie udziela „sojuszniczej” armii wszelkiego wsparcia w jego realizacji, i zaznaczył, że jej podstawowe zadanie polega na umacnianiu jednolitości przestrzeni obronnej Państwa Związkowego.

Posunięcia w sferze militarnej, których zakres narzuca Rosja, bezpośrednio oddziałują na politykę wewnętrzną Białorusi. Aparat państwowy funkcjonuje w warunkach przypominających stan wojenny, a rola wojskowych w jego zarządzaniu wzrosła. Postawienie pod koniec kwietnia 2022 r. armii w stan gotowości bojowej wymogło na kierownictwie Ministerstwa Obrony RB kroki związane ze sprawdzeniem zdolności mobilizacyjnych.

W postawie kadr dowódczych wobec Rosjan nie odnotowano sygnałów świadczących o tym, że bojkotują oni czy utrudniają współdziałanie sił zbrojnych obu państw. Wręcz przeciwnie – realizują rosyjskie plany wiązania oddziałów ukraińskich na odcinku granicy państwowej i pełnią funkcję „sił pomocniczych” mających osłaniać wojska sąsiada operujące z Białorusi. Stojący na czele resortu obrony Wiktar Chrenin i szef Sztabu Generalnego RB Wiktar Hulewicz kreują wizerunek armii i odpowiadają za współpracę z Rosjanami. Nie przejawiają przy tym ambicji politycznych – pozycjonują się jako posłuszni wykonawcy poleceń Łukaszenki i godzą się na ograniczanie „suwerenności” Sił Zbrojnych RB względem Moskwy. Kluczową kwestią pozwalającą na przypuszczenie, że wyżsi rangą białoruscy wojskowi to najsilniej związana z FR grupa zawodowa, jest fakt, że wszelkie zmiany kadrowe na najważniejszych stanowiskach w Ministerstwie Obrony RB czy Siłach Zbrojnych muszą uzyskać akceptację strony rosyjskiej. Kariery wierzuszki zależą tym samym od przychylności szefostwa armii sąsiada, co wymusza lojalność wobec niego. Ludzie ci znajdują się również pod czujnym okiem rosyjskiego wywiadu wojskowego, kontrolującego sytuację w „sojuszniczej” armii.

Postawienie na „wojskowy” model zarządzania państwem wynikało przede wszystkim z antyzachodniego kursu Łukaszenki i przedstawiania przezeń Białorusi jako kraju „frontowego”, leżącego na styku ze wschodnią flanką NATO. W polityce wewnętrznej wzmacnianie organizacji wojskowej społeczeństwa (m.in. intensyfikacja prac nad strukturą obrony terytorialnej czy podkreślanie półmilionowego potencjału mobilizacyjnego i przyśpieszenie przeszkolenia wojskowego jak największej liczby obywateli) to kolejny – obok represji – sposób na utrzymanie korzystnej dla reżimu dyscypliny społeczeństwa, angażowanego w „obronę” ojczyzny.

Sytuacja kadrowa na najwyższych stanowiskach w armii jest stabilna. Chrenin (wcześniej dowódca Zachodniego Dowództwa Operacyjnego) pełni funkcję od stycznia 2020 r., a Hulewicz – piastujący urząd od marca 2021 r. – mógł objąć go ze względu na awans swojego poprzednika Alaksandra Walfowicza na sekretarza Rady Bezpieczeństwa, która odpowiada za koordynowanie działań struktur wojskowych i aparatu bezpieczeństwa. Kariera Walfowicza świadczy o tym, że już na początku 2021 r. jednym z priorytetów Mińska stało się rozwijanie systemu zarządzania tak, aby przygotować kraj do wprowadzenia nieoficjalnego stanu wojennego.

Białoruskie elity wojskowe realizują też zadania ideologiczno-propagandowe wspierające politykę Kremla. Prezentowana przez nie wizja świata konsekwentnie opisuje Białoruś jako kraj, którego przed zakusami politycznymi NATO broni sojusz wojskowy z Rosją. Na początku października minister obrony RB ostrzegł, że w najbliższym czasie przeciwko Białorusi zostaną podjęte działania na rzecz jej destabilizacji oraz dyskredytacji armii obu państw¹⁵. Alarmistyczny ton tej wypowiedzi wskazuje, że indoktrynacja białoruskiej nomenklatury pogłębia się, a same siły zbrojne – oprócz wykonywania zadań stricte wojskowych – pełnią też funkcję „strażnika” poprawności ideologicznej.

¹⁵ Хренін о военной политике Беларуси: целесообразно не браться оружием, а сесть за стол переговоров, Белта, 6.10.2022, belta.by.

III. MARGINALIZACJA APARATU CYWILNEGO

Wybory prezydenckie w 2020 r. doprowadziły nie tylko do zastopowania procesu ograniczonej liberalizacji wewnętrznej i związanego z nią dialogu Mińska z Zachodem, lecz także do daleko idących zmian w układzie sił w aparacie państwowym. Obserwowana dotąd krucha równowaga pomiędzy wpływowym, choć dysponującym skromnymi kompetencjami sektorem siłowym a cywilnym segmentem administracji rządowej uległa zupełnemu załamaniu. Niespotykany wcześniej terror wobec obywateli protestujących przeciwko sfałszowanym wynikom wyborów sprawił, że rolę resortów innych niż siłowe ograniczono w zasadzie do nadzoru nad sprawami bieżącymi oraz wspierania – w razie potrzeby – aparatu represji. Pozycję pionu cywilnego dodatkowo osłabiał kryzys kadrowy, obserwowany przynajmniej w części instytucji. Zatrudnione tam osoby rezygnowały z pracy w odruchu sprzeciwu wobec skali ucisku i brutalności organów porządkowych lub były sukcesywnie zwalniane za nie-
lojalną postawę.

„Podejrzane” MSZ

Najszerzej problem ten wystąpił w Ministerstwie Spraw Zagranicznych RB – do sierpnia 2020 r. głównym ośrodkiem nawiązywania i utrzymywania kontaktów z UE i USA. Warto przy tym zaznaczyć, że to właśnie ten resort od lat nieoficjalnie uznawano za najbardziej liberalną i zarazem sceptyczną względem autorytarnych metod Łukaszenki instytucję w całym aparacie państwa. W wielu przypadkach frustrację tam zatrudnionych pogłębiało zapewne zaprzepaszczenie ich dotychczasowych zabiegów w dziedzinie zbliżenia z Zachodem. Stąd też w ciągu kilku tygodni po wyborach kilkudziesięciu pracowników centrali i placówek zagranicznych złożyło rezygnację lub zostało zwolnionych za krytykowanie władz. Należeli do nich dyrektor departamentu Ameryki Północnej i Europy Zachodniej, ambasadorowie w Argentynie, Hiszpanii, na Słowacji i na Łotwie, *chargé d'affaires* w Szwajcarii, a także niższej rangi przedstawiciele

w Indiach, Polsce i na Litwie¹⁶. Łącznie mówi się o nawet 70 dymisjach. Kierownictwo resortu jak dotąd nie podało dokładnej liczby zwolnionych – opublikowało jedynie (zapewne zaniżone) szacunkowe dane na ten temat, według których chodzi o ok. 5–6% ogółu zatrudnionych¹⁷.

Minister spraw zagranicznych Władimir Makiej – w odróżnieniu od części swoich podwładnych (w tym jego syna Witalija, który zanegował politykę represji i odszedł z MSW niedługo po wyborach) – nie zrezygnował z posady. Dochował pełnej lojalności wobec Łukaszenki oraz utrzymał wyznaczony przezeń kurs na zerwanie z Zachodem i bezwarunkowe zbliżenie z Rosją. W praktyce oznaczało to publiczne przekreślenie realizowanej przez lata strategii rozwijania współpracy na wielu kierunkach polityki zagranicznej oraz kreowania wizerunku Białorusi jako państwa neutralnego, jakoby gwarantującego pokój i stabilność w regionie¹⁸.

Makiej zachował stanowisko, lecz utracił uprzywilejowaną pozycję w otoczeniu Łukaszenki. Zapaść w głównym obszarze realnych prerogatyw MSZ, czyli w stosunkach z Zachodem¹⁹, ograniczyła zadania szefa resortu do usprawiedliwiania – lobbowanych przez siłowników – kolejnych szykan względem oponentów oraz kursu kolizyjnego ze światem zachodnim. Nagła śmierć Makieja 26 listopada 2022 r. (najprawdopodobniej wskutek zawału serca) oraz powołanie 13 grudnia na jego miejsce dotychczasowego wiceministra Siarhieja Alejnika w żaden sposób nie wpłynęły na pozycję MSZ w strukturach państwowych. Co więcej, nie można wykluczyć jego dalszej marginalizacji.

¹⁶ В. Еремін, *От Лукашенко уходят послы, дипломаты, чиновники, журналисты*, Newsland, 28.10.2020, newsland.com.

¹⁷ *Макей об увольнении дипломатов: «Если бы 70 или 100 сотрудников уволились, то МИД перестал бы работать»*, Брестская газета, 15.02.2021, za: bgmedia.site.

¹⁸ *«Верность Лукашенко оказалась сильнее верности своим идеалам». Рассказываем, как развивалась и что определяло карьеру Владимира Макея*, Зеркало, 9.12.2021, news.zerkalo.io.

¹⁹ W białoruskim systemie władzy obowiązywał niepisany podział kompetencji w obszarze polityki zagranicznej, zgodnie z którym MSZ koncentrowało się przede wszystkim na kontaktach z Zachodem, a sojuszniczą współpracą z Rosją i strategicznym dla Mińska kierunkiem chińskim zajmowała się administracja prezydencka.

Jednocześnie wydaje się, że Łukaszenka, widząc liczne oznaki nielojalności pracowników tego resortu, utracił zaufanie do dyplomatów. Dał temu wyraz w lipcu 2021 r., kiedy to ostro skrytykował ministerstwo za brak kontroli nad zatrudnionymi, co w jego opinii przyczyniło się do powstania tam największego w całej administracji ośrodka jawnego bądź pasywnego poparcia dla oponentów reżimu. Zlecił wówczas dokładny przegląd polityki kadrowej²⁰. Do problemu prawomyślności w MSZ Łukaszenka powrócił w lutym 2022 r., gdy wspominał o „poważnym długu ministerstwa wobec kraju” i wyraził nadzieję, że kryzys personalny z roku 2020 już się nie powtórzy²¹.

Niepokorni pracownicy sektora kultury i resortów gospodarczych

Brutalne posunięcia reżimu wzbudziły znaczną dezaprobatę również w sferze kultury – od kierunkowego ministerstwa po poszczególne instytucje lub konkretnych artystów. Do najgłośniejszego medialnie i politycznie protestu doszło w Narodowym Teatrze Akademickim im. Janki Kupały w Mińsku, gdzie w reakcji na represje zawieszono spektakle, a dyrektor placówki Paweł Łatuszka pojawiał się na antyreżimowych manifestacjach. W rezultacie większość aktorów (ok. 60 osób) straciła pracę, a samego Łatuszkę zmuszono do emigracji, na której stał się jednym z liderów opozycji politycznej. Skala sprzeciwu w teatrze była na tyle duża, że jego działalność wznowiono dopiero późną jesienią 2020 r., po uzupełnieniu wakatów²².

Wskutek fermentu w kręgach artystycznych w listopadzie 2020 r. nastąpiła wymiana na stanowisku ministra kultury – nowym szefem resortu został Anatol Makarewicz, wieloletni lojalny urzędnik różnych szczebli

²⁰ Лукашенко: с предателями церемониться не будем, Белта, 20.07.2021, belta.by.

²¹ Рассмотрение кадровых вопросов, Prezydent Republiki Białorusi, 10.02.2022, president.gov.by.

²² Т. Неведомская, Что с Купаловским театром и актерами, которые из него ушли?, Deutsche Welle, 20.08.2021, dw.com.

administracji lokalnej oraz prezydencki inspektor ds. obwodu brzeskiego. W uzasadnieniu swojej decyzji Łukaszenka przyznał, że po raz pierwszy wyznacza na tę posadę osobę niezwiązaną wcześniej z kulturą, czym dał do zrozumienia, iż utracił zaufanie do tego środowiska. W styczniu 2022 r. minister oznajmił, że – z uwagi na „destrukcyjne poglądy” – od wyborów prezydenckich w całym kraju zwolniono ok. 300 pracowników sektora. To jedna z nielicznych publicznych wypowiedzi urzędnika wysokiej rangi potwierdzająca czystki w aparacie państwowym²³.

Utrata pracy z przyczyn politycznych dotknęła również zatrudnionych w innych obszarach, w tym – w uznawanych powszechnie za dość liberalne – resortach gospodarczych oraz w banku centralnym, bankach państwowych i na kolei, a także aktywnych obywatelsko medyków, nauczycieli, wykładowców akademickich oraz załogi przedsiębiorstw państwowych, ze szczególnym uwzględnieniem podmiotów, w których w 2020 r. organizowano akcje protestacyjne. Weryfikacja kadr pod kątem lojalności w instytucjach cywilnych szła w parze z ograniczaniem ich znaczenia systemowego. Tę zależność da się łatwo zauważyć w przypadku ministerstw gospodarczych, które po zaostrzeniu kursu wewnętrznego okazały się nieprzydatne z punktu widzenia zwalczania oponentów reżimu i jednocześnie niewygodne ze względu na panujące tam realistyczne spojrzenie na stan gospodarki.

Szczegółnej presji od jesieni 2020 r. podlegał bank centralny. Jego prezes Paweł Kałaur sprzeciwiał się nadmiernej emisji pieniądza i nieograniczonemu kredytowaniu przynoszącego straty sektora państwowego. Degradację tego segmentu administracji dodatkowo pogłębiał Łukaszenka, który powrócił do antyrynkowej retoryki z lat dziewięćdziesiątych. Populistyczny i mało adekwatny do ówczesnych uwarunkowań kierunek polityki ekonomicznej potwierdzono na VI Białoruskim Zgromadzeniu Narodowym w lutym 2021 r. Zatwierdzono tam pięcioletni

²³ *Главное — поддерживать власть. После 2020-го на высоких должностях в Беларуси оказалось немало неожиданных людей — рассказываем*, Зеркало, 16.08.2022, news.zerkalo.io.

(2021–2025) plan rozwoju państwa, który opierał się na założeniach w żaden sposób nieprzystających do sytuacji w krajowej i światowej gospodarce²⁴.

Zarysowanej powyżej tendencji osłabiania znaczenia pionu cywilnego wymyka się z pewnością Administracja Prezydenta RB, pozostająca jednym z kluczowych ośrodków planistycznych i decyzyjnych w kraju. Nie naruszona ranga tej instytucji wynika jednak z monopolistycznej pozycji głowy państwa w krajowym systemie politycznym oraz z faktu, że od grudnia 2019 r. na czele tego organu stoi generał Ihar Sierhiejenka – były wiceszef KGB, który jako przedstawiciel sektora bezpieczeństwa dba zapewne o jej wierność i niezawodność.

Oslabienie sprawności aparatu państwowego

Mimo prezentowanej publicznie bądź ukrywanej sceptycznej postawy wobec rządzących oraz ich działań wymierzonych w obywateli zdecydowana większość urzędników nie opuściła swoich posad. Lojalność tych ludzi wynika w głównej mierze z ich zobowiązań finansowych i rodzinnych, braku atrakcyjnej alternatywy zatrudnienia oraz strachu przed konsekwencjami rezygnacji z pracy – w obecnych warunkach taki krok mógłby bowiem zostać uznany za zdradę państwa. Ryzyko pociągnięcia do odpowiedzialności dotyczy szczególnie osób na eksponowanych stanowiskach kierowniczych, na których wymaga się pełnego podporządkowania reżimowi.

Trwająca z różnym natężeniem przez ostatnie dwa lata fala czystek w sektorze publicznym objęła kilkaset lub nawet ponad tysiąc osób. Chociaż chodzi o znikomy odsetek ogółu zatrudnionych²⁵, to dymisje

²⁴ K. Kłysiński, *Koszt państwa milicyjnego – problemy gospodarcze Białorusi*, „Komentarze OSW”, nr 392, 11.05.2021, osw.waw.pl.

²⁵ Zgodnie z danymi z 2021 r. w białoruskim aparacie państwowym pracuje ok. 180 tys. osób. *Сколько в Беларуси работников и чем они заняты?*, onliner, 26.12.2021, money.onliner.by.

doprowadziły do co najmniej naruszenia stabilności aparatu państwowego. Ponadto gdy głównym celem urzędników stało się skuteczne wykazanie się lojalnością względem władz, wykonywanie bieżących zadań schodziło na dalszy plan. W rezultacie spadły jakość zarządzania i sprawność współdziałania pomiędzy resortami, tym bardziej że występowanie z jakąkolwiek inicjatywą niosło ze sobą coraz większe ryzyko.

Z obawy przed paraliżem gospodarczym Łukaszenka toleruje zwolenników racjonalnej polityki. Za przykład takiego pragmatycznego podejścia niech posłuży roszada kadrowa z lipca i sierpnia 2022 r. Nowym ambasadorem w Rosji został wówczas Dźmitrij Krutoj – wcześniej zastępca szefa Administracji Prezydenta RB – a jego poprzednie stanowisko objął Maksym Jermołowicz, odwołany w związku z tym z funkcji kierownika placówki dyplomatycznej w Londynie²⁶. Obaj nominaci cieszą się od lat opinią „liberałów”, co w warunkach białoruskich oznacza nie tyle gotowość do wprowadzenia pełnego modelu rynkowego, ile raczej krytyczne podejście do zasad gospodarki centralnie planowanej.

O rosnącej świadomości Łukaszenki w kwestii coraz dalej idącej dysfunkcjonalności zdominowanego przez siłowników państwa świadczą jego publiczne wypowiedzi. Podczas narady na temat polityki kadrowej 16 grudnia 2021 r. zalecił on organom bezpieczeństwa większy „umiar” w ściganiu „zdrajców z administracji”. Przyznał też, że wśród urzędników poddawanych kolejnym represjom i weryfikacjom narasta wzajemna podejrzliwość, co podsumował słowami: „jeśli sami sobie przestaniemy ufać, to możemy już oddawać władzę tym naszym zbiegom za granicę”²⁷. Do problemu nadmiernych represji powrócił 6 września 2022 r. Ponownie wyraził wówczas wątpliwość co do słuszności przyjętej strategii „prześladowania i więzienia wszystkich” niepewnych politycznie, która w jego

²⁶ *Лукашенко назначает на важные посты людей, с подходами которых годами публично не соглашался. Эксперты — о том, почему это происходит*, Зеркало, 2.08.2022, news.zerkalo.io.

²⁷ *«Предателям прощать нельзя». Лукашенко про «свою точку зрения», «подписантов за альтернативщиков» и НГО*, Зеркало, 16.12.2021, news.zerkalo.io.

opinii może dezintegrować społeczeństwo. Swą wypowiedź zakończył jednak konkluzją, że nie widzi możliwości prowadzenia innej polityki. Przekaz ten wskazuje na brak woli reżimu do jakiegokolwiek liberalizacji systemu mimo widocznego negatywnego wpływu obecnej sytuacji na kraj i obywateli²⁸. Tym samym Łukaszenka pośrednio przyznaje, że obawia się przywrócenia równowagi w aparacie państwowym do stanu sprzed kryzysu z 2020 r. oraz związanej z tym racjonalizacji w polityce zagranicznej i wewnętrznej. Dominacji sektora siłowego sprzyja też wojna na Ukrainie, w której Białoruś współuczestniczy po stronie Rosji. W tych warunkach kilka nominacji niezgodnych z trendem zaostrzania kursu wewnętrznego nie oznacza – przynajmniej w najbliższej perspektywie – odwrócenia bądź zatrzymania procesu marginalizacji pionu cywilnego, zarówno na poziomie bieżącego administrowania, jak i kreowania strategii rozwoju państwa.

²⁸ Лукашенко заговорил об амнистии, «перегибах» и «озабоченности многих граждан», Наша Ніва, 6.09.2022, nashaniva.com.

IV. KRYTERIUM LOJALNOŚCI – REPRESJE WYMIERZONE W PRYWATNY BIZNES

Kryzys powyborczy w 2020 r. okazał się przełomowy nie tylko dla układu sił w nomenklaturze, lecz także dla relacji pomiędzy państwem a sektorem prywatnym. W jego konsekwencji załamał się bowiem – budowany od wielu lat – model opierający się na koegzystencji dwóch teoretycznie sprzecznych ze sobą systemów: państwowego zarządzania nakazowo-rozdzielczego opartego na autorytaryzmie władzy oraz gospodarki wolnorynkowej, rozumianej przynajmniej jako prawo przedsiębiorców prywatnych do maksymalizacji zysków. Rządzący, choć blokowali prywatyzację wielkich zakładów przemysłowych i nie rezygnowali z ręcznego sterowania sektorem państwowym, pozwalali na rozwój biznesu prywatnego. Pod koniec 2017 r. Łukaszenka podpisał nawet dwa dekrety liberalizujące zasady działalności gospodarczej dla przedsiębiorców oraz firm IT, dla których wprowadzono bezprecedensowo liberalne zasady działalności. Od tego momentu można było wręcz mówić o istnieniu w ramach jednego państwa dwóch równoległych systemów gospodarczych²⁹.

W rezultacie takiej polityki Mińska systematycznie rosła w ostatnich latach liczba małych i średnich podmiotów prywatnych (w 2020 r. przekroczyła 381 tys.). I choć udział sektora prywatnego w PKB przez długi czas nie ulegał zasadniczym zmianom, oscylując wokół 25–26%, to już odsetek w nim zatrudnionych zwiększył się pomiędzy 2012 a 2020 r. z 37,8 do 45,5%, a w kategorii dochodów z eksportu udział tej gałęzi podwoił się – z 30 do niemal 65%³⁰. Szczególnie dynamicznie rozwijała się branża IT, która w 2020 r. – pomimo pandemii – zapewniała już 73% PKB, a więc w odniesieniu do roku poprzedniego wzrosła o ok. 1 p.p. i zrównała

²⁹ K. Kłysiński, *Koniec kryzysu? Sytuacja gospodarcza Białorusi po dwóch latach recesji*, „Komentarze OSW”, nr 262, 27.02.2018, osw.waw.pl.

³⁰ А. Александров, *Малый и средний бизнес: итоги работы за 2020*, Экономическая газета, 25.05.2021, neg.by; В. Беляев, *КЕГ: Источником роста белорусской экономики были частные компании*, Белорусский Партизан, 9.07.2021, belarus-partisan.by.

się pod względem znaczenia z rozbudowanym i dotowanym przez państwo rolnictwem³¹.

Udział licznych przedstawicieli biznesu, a w szczególności pracowników sektora IT, w antyreżimowych demonstracjach w 2020 r. był z punktu widzenia Łukaszenki „zdradą” i wyrazem niewdzięczności wobec rządzących, którzy stworzyli „raj” dla inicjatywy prywatnej. W swojej krytyce sprowadzał on masowe powyborcze manifestacje zbuntowanych obywateli do „drobnoburżuazyjnej rewolucji zamożnych ludzi, którym zachciało się władzy”³². W rezultacie represje objęły również przedsiębiorców, co przejawiało się m.in. we wzmożonych kontrolach w spółkach biznesmenów podejrzanych o nieprawomyślność i kończyło nakładaniem kar lub nawet zamykaniem działalności. Zdarzały się również przypadki pozbawiania wolności ludzi najsilniej zaangażowanych politycznie lub społecznie, np. menedżerów z firmy IT PandaDoc. W ten sposób głównym warunkiem przetrwania sektora prywatnego stała się jego apolityczność, rozumiana wręcz jako bezwarunkowa lojalność wobec reżimu.

Przejawy represji względem prywatnego biznesu

Za typowy przykład postępowania organów bezpieczeństwa wobec biznesu można uznać najście funkcjonariuszy MSW przy wsparciu OMON-u na biuro mińskiej firmy Biełagro pod koniec września 2022 r. Rewizję formalnie przeprowadzono w związku z zarzutem zaległości podatkowych, jednak później w Internecie opublikowano nagranie, na którym jeden z pracowników pod presją śledczych przyznaje, że „znieważał” w komentarzach w sieci zwolenników władz, a realną przyczyną działań służb był udział

³¹ *ИТ по влиянию на рост ВВП «откатилось» до уровня сельского хозяйства*, Dev.by, 2.02.2021, devby.io.

³² *«Ребята, прекратите шалить». Как менялось отношение Лукашенко к айтишникам*, Зеркало, 15.12.2021, news.zerkalo.io.

personelu Biełagro w „anty państwowych” protestach w 2020 r.³³ Podczas kontroli zatrzymano 20 osób. Stanowiła ona nie tylko kolejny przejaw bezprecedensowego wzrostu roli i uprawnień sektora bezpieczeństwa, lecz także brutalną demonstrację przedmiotowego stosunku reżimu do przedsiębiorców.

Ataki na biznes miały na celu – poza wymuszaniem lojalności – wprowadzanie de facto ręcznego sterowania poszczególnymi segmentami gospodarki, dysponującymi wcześniej szerszym polem działania. Wskazują na to na przykład fala inspekcji Komitetu Kontroli Państwowej w spółkach z branży medycznej czy niespodziewane cofnięcie przez resort zdrowia w maju 2022 r. licencji dla kilku operujących w kraju od lat dużych sieci klinik prywatnych, takich jak Lode, Klinika A1 i Nordin. Decyzje ministerstwa zbiegły się w czasie z wdrażaniem odpłatności za wybrane usługi w państwowej służbie zdrowia. Stwarzało to wrażenie, że władzom zależy na likwidacji prywatnej konkurencji placówek publicznych, a także – być może – na zmuszeniu personelu zamykanych podmiotów do przejścia na znacznie gorzej opłacane posady państwowe (w listopadzie 2022 r. na Białorusi brakowało ponad 4500 lekarzy specjalistów). O wątpliwej podstawie prawnej tych posunięć świadczy cofnięcie orzeczenia resortu wobec Lode zaledwie miesiąc po jego wydaniu. W ostatnich miesiącach chaotyczne i sprzeczne ze sobą decyzje władz uderzają również w inne firmy medyczne³⁴. W rezultacie większość kontrolowanych spółek zawiesiła lub nawet zakończyła działalność, co znacząco pogorszyło zarówno jakość opieki zdrowotnej w kraju, jak i stan całej branży związanej z lecznictwem.

W reakcji na narastającą presję większość biznesmenów usiłowała się przystosować do nowych warunków, natomiast ci najbardziej niezależni zdecydowali o likwidacji lub relokowaniu swoich przedsiębiorstw.

³³ *Стала известна причина обысков в «Белагро»*, Еврорадио, 29.09.2022, euroradio.fm.

³⁴ *Минздрав разрешил вернуться к работе «Нордину» и «Трем Дантистам Плюс» (но приостановил работу еще одного центра)*, Зеркало, 3.10.2022, news.zerkalo.io.

Według szacunków opartych na ankietach w branży IT oraz liczbie wiz wydanych w głównych państwach docelowych od 2020 r. do końca 2022 r. Białoruś mogło opuścić ponad 60 tys. specjalistów tego sektora wraz z rodzinami³⁵. W najbliższej perspektywie liczebność tej grupy może się podwoić, gdyż zamiar emigracji deklaruje ok. 30% respondentów pozostających w kraju. Warto przy tym podkreślić, że fala wyjazdów znacząco nasiliła się po rosyjskiej agresji na Ukrainę w lutym 2022 r. W dużej mierze było to pokłosie nacisków na miejscowych programistów ze strony zachodnich partnerów, gotowych do dalszej współpracy wyłącznie z podmiotami spoza współuczestniczącej w napaści „toksycznej” Białorusi³⁶.

Ubytki kadrowe potwierdza oficjalna statystyka, zgodnie z którą w ciągu pierwszych siedmiu miesięcy 2022 r. liczba specjalistów IT w kraju spadła o ponad 6 tys., co oznacza silne pogłębienie tendencji trwającej od początku pandemii³⁷. W tym samym okresie odnotowano również zmniejszenie ogólnej liczby małych i średnich przedsiębiorstw o 2% (czyli o ok. 7,5 tys. podmiotów) w stosunku do analogicznego okresu ubiegłego roku. W rezultacie od 2020 do końca 2022 r. zamknęło się lub zostało zmuszonych do relokacji ok. 20 tys. firm³⁸. Choć nie w każdym przypadku stały za tym bezpośrednio represje ze strony reżimu, to obserwowana redukcja sektora prywatnego z pewnością wynika z dramatycznego pogorszenia się klimatu dla tego typu przedsiębiorczości.

³⁵ Polska od jesieni 2020 do końca 2022 r. wydała ok. 65 tys. wiz w ramach skierowanego do branży IT programu Poland Business Harbour. Zob. A. Tacznia, *Białoruska migracja. Dokąd i dlaczego Białorusini wyjeżdżali w roku 2022*, Belsat, 22.01.2023, belsat.eu.

³⁶ K. Kłysiński, *Cena zależności od Rosji. Gospodarcze skutki współudziału Białorusi w agresji na Ukrainę*, „Komentarze OSW”, nr 441, 29.04.2022, osw.waw.pl.

³⁷ *С начала 2022 года из белорусского IT-сектора «выпали» более 5,5 тысяч человек*, Зеркало, 5.07.2022, news.zerkalo.io.

³⁸ *Малый и средний бизнес стал «ужиматься»*, Ілех Новості, 6.06.2022, ilex.by.

V. WIĘCEJ PRZYWILEJÓW – BIZNES POWIĄZANY Z REŻIMEM

Kryzys polityczny, a następnie wojna na Ukrainie otworzyły nowe możliwości przed najbogatszymi przedsiębiorcami blisko związanymi z bezpośrednim otoczeniem Łukaszenki. Wąska grupa biznesmenów, zawdzięczająca swoje sukcesy w interesach przychylności władz, w kryzysowych miesiącach 2020 r. zachowała w pełni lojalną postawę względem nich. Białoruscy „oligarchowie” mieli zbyt dużo do stracenia, by okazać jakiegokolwiek wsparcie pozbawionej wyrazistego lidera opozycji. Duży biznes jeszcze silniej wiązały z reżimem unijne sankcje personalne, wymierzone m.in. w czołowych i wpływowych przedsiębiorców, takich jak Mikajł Warabiej, Alaksandr Szakucin, Alaksiej Aleksin i Alaksandr Zajcau. Zamrożono również ich środki ulokowane na Zachodzie, a należące do nich firmy objęto embargiem handlowym.

Wprowadzone restrykcje nie doprowadziły do pęknięcia w tym segmencie elit i – jak się wydaje – wszyscy wyżej wymienieni stosunkowo szybko dostosowali się do nowej sytuacji, przepisując np. poszczególne spółki na krewnych lub bliskich współpracowników³⁹. Warto odnotować skuteczność Alaksandra Moszeńskiego, jednego z liderów białoruskiego sektora spożywczego, który efektywnie lobbował za wyłączeniem go z listy sankcyjnej, dzięki czemu do dziś – jako jedyny z czołówki przedsiębiorców związanych z reżimem – nie został objęty zachodnimi obostrzeniami (choć po 24 lutego 2022 r. sprzedaż jego produktów w UE znacząco spadła)⁴⁰.

Narastająca od jesieni 2020 r. izolacja Mińska oraz presja sankcyjna ze strony Zachodu skłoniły „oligarchów” do rozwinięcia – za przyzwoleniem

³⁹ K. Kłysiński, *Ostrożne dawkovanie presji: sankcje UE i USA wobec Białorusi*, „Komentarze OSW”, nr 381, 19.02.2021, osw.waw.pl; P. Żochowski, *UE: uderzenie w zaplecze Łukaszenki*, OSW, 22.06.2021, osw.waw.pl.

⁴⁰ *Владелец «Санта Бремор» снова не попал под санкции. Кто вступил на этот путь?*, Маланка.Media, 19.05.2022, malanka.media.

władz – praktykowanych już wcześniej nielegalnych transakcji i przemytu. Działania te z dużym prawdopodobieństwem od dawna przynoszą zyski samemu Łukaszence i jego otoczeniu, a w ostatnich latach kluczową rolę odgrywają w nich najbardziej zaufani przedsiębiorcy – Zajcau, Aleksin i Warabiej. Ich firmy tytoniowe i spedycyjne na bezprecedensową skalę dokonują przemytu wytwarzanych masowo w kraju i pozbawionych banderoli papierosów do UE i Rosji. Według zapewne niepełnych danych za 2021 r. celnicy z Litwy, Łotwy i Polski skonfiskowali na granicach ponad 2,5 mln paczek papierosów, a udział kontrabandy z Białorusi wahał się w tych państwach od 43% (w Polsce) do 88% (na Litwie)⁴¹.

Warto też zwrócić uwagę na zarządzaną przez wymienionych biznesmenów spółkę Bremino Group – wysoce uprzywilejowanego operatora logistyczno-transportowego (jego podmioty działają na zasadach wolnej strefy ekonomicznej). Zgodnie z ustaleniami niezależnych białoruskich dziennikarzy śledczych firmę podejrzewa się nie tylko o przemyt całej gamy towarów z Białorusi i do tego kraju (poza wspomnianymi już wyrobami tytoniowymi proceder dotyczy np. polskich jabłek czy tureckiej odzieży), lecz także o wyprowadzanie nielegalnych dochodów do Zjednoczonych Emiratów Arabskich⁴². Reżim lokuje w krajach pozaeuropejskich zarówno zasoby finansowe, jak i nietransparentne – i najprawdopodobniej w dużej mierze nielegalne – projekty. Należy przy tym odnotować, że niepubliczne powiązania biznesowe białoruskiej nomenklatury z elitami państw afrykańskich, południowoamerykańskich lub arabskich łączyły się zazwyczaj z dobrymi stosunkami politycznymi na najwyższym szczeblu, czego dowodem są np. częste wizyty Łukaszenki i jego najstarszego syna Wiktara w ZEA⁴³.

⁴¹ А. Кирейшин, *Креативная контрабанда, или Как нелегальные сигареты из Беларуси попадают в другие страны*, Белорусы и рынок, 3.04.2022, belmarket.by.

⁴² М. Кугель, *«Табачный король» Беларуси. Режим Лукашенко и контрабанда сигарет*, Радио Свобода, 24.06.2021, svoboda.org.

⁴³ *Łukaszenka i jego interesy. Białoruś – tajna polityka zagraniczna*, OSW, 7.02.2022, youtube.com.

„Egzotyczne” projekty inwestycyjne reżimu

Jako przykład nietransparentnych „inwestycji” zagranicznych reżimu można wskazać wydobycie złota w Zimbabwie. Nadzorował je generał Wiktar Szejman – wieloletni współpracownik Łukaszenki, obecnie odpowiedzialny za projekty w krajach pozaeuropejskich (m.in. za interesy Mińska w Wenezueli, realizowane intensywnie do śmierci w 2013 r. Hugona Cháveza – przychylnego Łukaszence prezydenta tego kraju). Zgodnie z ustaleniami niezależnych mediów Szejman koordynował przedsięwzięcia w Zimbabwie poprzez swojego syna Siarhieja i powiązanego z reżimem biznesmena białoruskiego pochodzenia Alaksandra Zingmana (*notabene* konsula honorowego Zimbabwe w Mińsku), którzy zarejestrowali tam kilka spółek zajmujących się wydobyciem kruszcu i obrotem nim. Zingman zarządzał także – równie dochodowymi – dostawami do tego kraju białoruskiego sprzętu rolniczego i budowlanego. Należące do wymienionych osób podmioty korzystały przy tym z licznych preferencji podatkowych ze strony afrykańskich gospodarzy. Warto nadmienić, że wiosną 2021 r. Zingman został zatrzymany w Demokratycznej Republice Konga pod zarzutami nielegalnego handlu bronią oraz udziału w przygotowaniach do przewrotu w tym państwie. Aktywność „biznesowa” przedstawicieli reżimu w Zimbabwe to dowód dużej elastyczności, kreatywności i sprawności białoruskich elit w poszukiwaniu kolejnych źródeł dochodów – nawet w regionach tak odległych geograficznie i kulturowo.

VI. ATRAPA REPREZENTACJI – POZYCJA NOMENKLATURY W KONTEKŚCIE REFORMY KONSTYTUCYJNEJ

Jednym z kluczowych elementów autorytarnego systemu politycznego, zbudowanego jeszcze w latach dziewięćdziesiątych, był brak partii władzy. Łukaszenka celowo blokował jej powstanie, aby zachować dominację w aparacie państwowym. Z jego punktu widzenia narodziny dużego, zakorzenionego w strukturach władzy ugrupowania zbyt wzmocniłyby pozycję nomenklatury, która z czasem mogłaby się stać bezpośrednim zagrożeniem dla jego dalszych rządów. Stąd też od początku prezydentury dbał o to, by scenę polityczną współtworzyły małe, niewiele znaczące partie, a w oficjalnej narracji priorytet nadawano organizacjom społecznym, stowarzyszeniom i związkom zawodowym, które jakoby zapewniały „bezpośredni” kontakt rządzących z narodem. W konsekwencji podejmowane w ciągu minionych lat przez część elit próby utworzenia partii władzy na bazie proreżimowego ruchu „Biełaja Rus” za każdym razem kończyły się niepowodzeniem.

Ruch społeczny „Biełaja Rus” – próba utworzenia partii władzy

Ogólnokrajowa Organizacja Społeczna „Biełaja Rus” powstała w listopadzie 2007 r. Obecnie liczy niemal 200 tys. członków, z których większość to urzędnicy różnych szczebli – od poziomu rejonu czy obwodu po pracowników instytucji centralnych. Jej podstawę ideologiczną stanowi pełne i niezmaćcone poparcie dla Łukaszenki⁴⁴. „Biełaja Rus” od samego początku była wyrazem dążenia aktywnej części nomenklatury do utworzenia partii władzy, stabilizującej pozycję polityczną elit i pozwalającej skuteczniej lobbować za ich zbiorowymi interesami. Struktury przyszłego ugrupowania miały też być naturalną windą dla karier młodych urzędników i działaczy.

⁴⁴ *Республиканское общественное объединение «Белая Русь»*, Prezydent Republiki Białorusi, president.gov.by.

Projekt nie wyszedł jednak poza ramy masowej organizacji społecznej. Blisko 15-letnia historia działalności ruchu „Biełaja Rus” to pasmo ponawianych co pewien czas prób upodmiotowienia, przejawiających się w deklaracjach o gotowości do przekształcenia w pełnoprawną partię polityczną, co za każdym razem spotyka się ze sceptyczną reakcją Łukaszenki. W rezultacie realna rola tego podmiotu sprowadza się do typowania lojalnych wobec reżimu członków komisji wyborczych w głosowaniach do wszystkich organów państwa, a także organizowania wieców poparcia lub innych wydarzeń wpisujących się w ramy sankcjonowanego przez władze życia społeczno-politycznego na Białorusi.

Pewną szansę na spełnienie oczekiwań nomenklatury dawały anon-sowane przez Łukaszenkę od wiosny 2018 r. zmiany w konstytucji. Według deklaracji reforma ta miała unowocześnić system polityczny – m.in. doprowadzić do wzmocnienia parlamentu, co potencjalnie otwierało drogę do powstania jednej bądź kilku partii władzy. Ostatecznie w zatwierdzonym w referendum 27 lutego 2022 r. projekcie znalazły się jednak inne, mniej korzystne dla elit rozwiązania. Parlament wciąż miał odgrywać rolę drugoplanową, natomiast Ogólnobiałoruskie Zgromadzenie Ludowe – organizowane dotychczas co pięć–sześć lat w formie zjazdu delegatów z całego kraju – uzyskało status organu konstytucyjnego. Liczy on do 1200 członków wybieranych na pięcioletnią kadencję, reprezentujących władze lokalne i organizacje społeczne każdego z siedmiu obwodów. OZL teoretycznie otrzymało szerokie kompetencje kosztem prerogatyw rządu i głowy państwa. Kierowane przez permanentnie działające prezydium, którego przewodniczącym może zostać urzędujący prezydent, wraz z przyjęciem ustawy o OZL stanie się organem władzy wykonawczej, a jego zalecenia i decyzje będą realizowane przez parlament, szefa państwa i radę ministrów.

W kontekście tej przebudowy ustrojowej Łukaszenka nadal prezentuje zachowawcze podejście do idei partii władzy. Podczas przeprowadzonej

30 sierpnia 2022 r. narady na temat dwóch projektów ustaw dotyczących reformy sceny politycznej oraz modyfikacji reguł działalności organizacji społecznych stwierdził on, że „to nie jest dobry czas na rozwój partii, gdy trzeba bronić kraju i jednoczyć się wokół prezydenta”. Wyraził również obawę, że nadmierny wzrost znaczenia ugrupowań „zdestabilizuje społeczeństwo i doprowadzi do podziałów, powstawania różnych ośrodków siły”, oraz dodał, że głównym kryterium legalności każdej partii są „konstruktywna relacja z władzą” i „akceptacja aktualnego kursu politycznego”⁴⁵. Tym samym wdrażane obecnie lub dopiero anonosowane przemiany ustrojowe w białoruskim systemie politycznym nie dają nomenklaturze skupionej w ruchu „Biełaja Rus” realnych szans na upodmiotowienie – ani w charakterze wciąż blokowanego projektu partii władzy, ani w OZL.

Należy przy tym podkreślić, że znowelizowana ustawa zasadnicza de facto stworzyła Łukaszence warunki do dożywotniego rządzenia. Po ukonstytuowaniu się OZL, co ma nastąpić, gdy zostanie on przewodniczącym prezydium (projekt konstytucji nie ogranicza okresu pełnienia tej funkcji), zachowa on możliwość podejmowania kluczowych decyzji związanych z polityką wewnętrzną i zagraniczną, m.in. poprzez inicjowanie zmian ustawodawczych czy unieważnianie wydawanych aktów prawnych⁴⁶. Zapowiadana w duchu gruntownej przebudowy państwa reforma okazuje się więc jedynie atrapą reprezentacji interesów elit – najważniejsze uprawnienia pozostaną w rękach Łukaszenki. Co więcej, nawet przyjęte w referendum formalne i pozbawione realnego znaczenia rozwiązania – np. sposób formowania OZL – wzbudzają zastrzeżenia szefa państwa i są przez niego blokowane. W rezultacie w ramach przeprowadzonych na przełomie października i listopada 2022 r. „konsultacji społecznych” ostatecznie zrezygnowano z kwestionowanej przez ośrodek prezydencki

⁴⁵ *Совещание по законопроектам, регулирующим развитие гражданского общества, работу партий и общественных объединений*, Prezydent Republiki Białorusi, 30.08.2022, president.gov.by.

⁴⁶ P. Żochowski, K. Kłysiński, *Przebudowa systemu władzy Łukaszenki: projekt nowej konstytucji Białorusi*, OSW, 21.01.2022, osw.waw.pl.

idei organizacji bezpośrednich wyborów do Zgromadzenia. Wyłonieni mają w nich zostać tylko deputowani izby niższej parlamentu, natomiast pozostali mandatariusze zostaną automatycznie wytypowani w związku ze sprawowaną funkcją (np. gubernatora obwodu) lub wydelegowani jako członkowie najważniejszych proreżimowych organizacji społecznych⁴⁷. Oznacza to niemal pełną rekonstrukcję radzieckich standardów – bez elementów demokracji bezpośredniej.

⁴⁷ А. Целюк, Ю. Демешко, *Эксперты — об уникальности законопроектов о ВНС и Избирательном кодексе и о предложениях граждан*, СБ. Беларусь Сегодня, 10.11.2022, sb.by.

VII. WNIOSKI. IMPLIKACJE DLA POLITYKI WEWNĘTRZNEJ I ZEWNĘTRZNEJ BIAŁORUSI

Zmiany zachodzące w białoruskich elitach władzy oraz kręgach biznesowych po kryzysie politycznym z 2020 r. mają istotny wpływ na model państwa oraz bieżącą politykę wewnętrzną i zagraniczną Białorusi. Aparat władzy, działający przez wiele lat w oparciu o specyficzną równowagę pomiędzy resortami siłowymi i cywilnymi, został niemal całkowicie zdominowany przez sektor bezpieczeństwa, co znacząco obniża jego efektywność. Nadanie priorytetu kwestiom bezpieczeństwa wewnętrznego, zwalczania realnych (jak sankcje) i wyimaginowanych (jak agresja ze strony NATO) zagrożeń zewnętrznych oraz represjonowania oponentów reżimu odsuwa na plan dalszy inne obszary aktywności państwa, takie jak gospodarka, społeczeństwo czy kultura. Działania resortów odpowiedzialnych za te sektory stają się bardziej reaktywne. Zwolennicy liberalnych lub przynajmniej elastyczniejszych rozwiązań w obawie przed konsekwencjami nie wykazują zaś inicjatywy, lecz starają się dostosować do obowiązującej polityki indoktrynacji ideologicznej obywateli oraz restrykcyjnego modelu gospodarki centralnie planowanej. Degradację pionu cywilnego dobitnie pokazują przemiany w polityce zagranicznej – MSZ nie odgrywa już roli aktywnego kreatora i wykonawcy taktyki zbliżenia z Zachodem, tylko stara się nadażyć z uzasadnianiem antyzachodniego i prorosyjskiego kursu Łukaszenki. W wyniku tych posunięć oparte na obudowanym przywilejami sektorze siłowym system władzy utracił wcześniejszą sprawność i skuteczność w poszukiwaniu rozwiązań prorozwojowych. Białoruś konsekwentnie zmierza w kierunku modelu totalitarnego, a bezwład w polityce gospodarczej i zagranicznej dodatkowo zwiększa i tak już bezprecedensowo zaawansowaną zależność Mińska od Moskwy.

Lojalność marginalizowanej i blokowanej w swoich dążeniach do upodmiotowienia nomenklatury cywilnej względem Łukaszenki będzie budowana głównie na strachu, co nie gwarantuje mu trwałości tego układu. Potencjał rozwojowy Białorusi obniżają też trwające z różnym

natężeniem od 2020 r. relokacje firm prywatnych, m.in. z branży IT, oraz emigracja wykształconych specjalistów w wieku produkcyjnym. Skupiony na zastraszaniu obywateli reżim nie potrafi przywrócić klimatu biznesowego sprzed wyborów w 2020 r., więc w najbliższej perspektywie kraj wciąż będą opuszczać najkreatywniejsze grupy społeczne. W związku z tym system gospodarczy oprze się na archaicznych rozwiązaniach z epoki ZSRR i niemal wasalnym układzie władzy centralnej z bezwarunkowo lojalnymi przedsiębiorcami. Jednocześnie należy się spodziewać stałego wzrostu znaczenia wąskiej grupy bazujących na zaufaniu Łukaszenki „oligarchów”, skutkującego poszerzaniem się szarej strefy, wyłączonej z jakiegokolwiek sprawozdawczości statystycznej czy kontroli organów państwowych. Ten zestaw czynników sprawi, że pogrążona w pogłębiającym się kryzysie Białoruś będzie zdolna jedynie do trwania – i to tylko pod warunkiem rosnącego wsparcia ze strony Rosji – a jej wewnętrzny potencjał rozwojowy zostanie jeszcze bardziej ograniczony.

KAMIL KŁYSIŃSKI, PIOTR ŻOCHOWSKI

Prace nad tekstem ukończono na początku lutego 2023 r.