

58

PUNKT WIDZENIA

OSW



PIERESTROJKA NAZARBAJEWA

KRYZYS I REFORMY W KAZACHSTANIE

Aleksandra Jarosiewicz

PUNKT WIDZENIA

NUMER 58
WARSZAWA
CZERWIEC 2016

PIERESTROJKA NAZARBAJEWA
KRYZYS I REFORMY W KAZACHSTANIE

Aleksandra Jarosiewicz



OSW |

CENTRE FOR EASTERN STUDIES
OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH im. **Marka Karpia**

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia / Centre for Eastern Studies

Redakcja merytoryczna
Adam Eberhardt, Krzysztof Strachota

Redakcja
Halina Kowalczyk

Współpraca
Katarzyna Kazimierska, Anna Łabuszewska

Opracowanie graficzne
PARA-BUCH

DTP
GroupMedia

Zdjęcie na okładce
Agencja Shutterstock

WYDAWCA

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a, Warszawa
Tel. + 48 /22/ 525 80 00
Fax: + 48 /22/ 525 80 40
osw.waw.pl

ISBN 978-83-62936-81-6

Spis treści

TEZY /5

I. ANALIZA WYZWAŃ – PROCESY ZACHODZĄCE W KAZACHSTANIE I WOKÓŁ NIEGO /8

1. Nazarbajew – siła i słabość systemu politycznego /8
2. Społeczeństwo – liczne podziały /13
3. Model gospodarczy potęgujący wzrost aspiracji społecznych /21
4. Wyzwania na arenie międzynarodowej /25

II. KONTRDZIAŁANIA /28

1. Wzmacnianie instytucji państwa /29
2. Konsolidacja społeczeństwa /36
3. Urynkowienie gospodarki /42
4. Instytucjonalizacja współpracy z Zachodem odpowiedzią
na rosyjską i chińską presję /46

III. WNIOSKI I PERSPEKTYWY /49

TEZY

- Kazachstan na tle państw WNP jest przykładem sukcesu mierzonego poziomem życia obywateli, prestiżu kraju na arenie międzynarodowej czy też skuteczności wygaszania napięć wewnętrznych. Uchodzi za najbardziej rozwinięte i najstabilniejsze państwo Azji Centralnej, mimo że stabilność ta jest krucha, bo oparta na osobie prezydenta Nursułtana Nazarbajewa. Ostatnie lata ujawniają coraz silniej wyczerpywanie się dotychczasowego, relatywnie skutecznego modelu rozwoju państwa funkcjonującego przez ponad dwie dekady niepodległości.
- Obecnie Kazachstan zmierza w stronę wielopłaszczyznowego kryzysu o charakterze społecznym, gospodarczym i politycznym. Dodatkowo kryzys przyspieszany jest przez czynniki zewnętrzne, niezależne od władz. Należy do nich dekonjunktura na rynku ropy, która jest głównym źródłem dochodów państwa, oraz agresywna polityka Rosji, zademonstrowana na Ukrainie, a w przypadku Kazachstanu przyjmująca formę m.in. rosnącej presji integracyjnej w ramach Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej. Symptomy nadchodzącego kryzysu (m.in. rosnące niezadowolenie społeczne) są dostrzegane przez same władze, o czym świadczy szereg ich niestandardowych posunięć.
- Jeśli nie dojdzie do odwrócenia lub co najmniej wyhamowania kryzysowej tendencji, to podważony zostanie obecny system funkcjonowania państwa. W wersji skrajnej kryzys grozi zaprzepaszczeniem dotychczasowego dorobku Kazachstanu i załamaniem państwa. Negatywnych scenariuszy jest wiele, począwszy od destabilizacji wewnętrznej wywołanej czynnikami społeczno-gospodarczymi, przez walkę elit o schedę po 75-letnim Nazarbajewie, po dezintegrację państwa na tle podziałów etnicznych czy też klanowo-regionalnych. W krótszej perspektywie stawką jest zatem wewnętrzna stabilność Kazachstanu, a w wymiarze strategicznym gra idzie o przetrwanie państwa po odejściu od władzy Nazarbajewa.

- Do podstawowych słabości państwa należą niewystarczająca konsolidacja społeczeństwa i elit, niewydolność aparatu państwowego oraz wyczerpywanie się opartego na Nazarabajewie systemu politycznego. Odpowiedzią jest przebudowa systemu, swoista *pierestrojka* inicjowana przez samego Nazarabajewa. Obejmuje ona profesjonalizację aparatu urzędniczego i – szerzej – instytucji państwowych, większe otwarcie gospodarki i zmniejszanie w niej roli państwa oraz działania na rzecz konsolidacji społeczeństwa wokół idei państwowej (i narodowej). Celem tych zmian jest wzmocnienie państwa poprzez jego modernizację, polegającą na wybiórczym kopiowaniu zachodnich rozwiązań bez zasadniczego naruszania autorytarnego charakteru reżimu (ale dopuszczającą jego korektę).
- Realizację zamierzeń Nazarabajewa utrudnia współtworzony przez niego samą porządek polityczno-społeczny w Kazachstanie. Reformy hamowane będą zarówno przez aparat biurokratyczny i sektor publiczny, z natury przeciwne zmianom, jak i przez formalnych i nieformalnych graczy, tj. grupy polityczno-biznesowe sprzeciwiające się większej konkurencji w ramach systemu autorytarnego (uważają, że odbyłoby się to ich kosztem). Proces hamowany będzie także przez pasywność i zatomizowanie społeczeństwa, rosnącą frustrację społeczną, brak zaufania do władz, ale też postkolonialną mentalność poszczególnych grup społecznych. Negatywnie na zmiany wpływać także będzie pogarszające się otoczenie międzynarodowe Kazachstanu: skonfliktowanie Rosji z Zachodem, presja Moskwy na Astanę i problemy gospodarcze w Chinach. Sprzyjać zmianom z kolei paradoksalnie mogą problemy gospodarcze w samym Kazachstanie oraz dążenie części elity do modernizacji systemu.
- Zarówno przeprowadzenie, jak i zaniechanie reform jest równie ryzykowne. Ich realizacja będzie rozbijać dotychczasowe układy w ramach elity rządzącej oraz wpływać na relacje na linii władza – społeczeństwo. To może prowadzić do chaosu

wewnętrznego, którego wybuch będą do pewnego stopnia powstrzymywać autorytet i obecność Nazarbajewa w systemie politycznym. Reformy zatem na krótką metę zwiększają ryzyko destabilizacji w Kazachstanie. Z drugiej strony efektem ich ewentualnej implementacji będzie rozszerzenie dostępu społeczeństwa do uczestniczenia w szeroko rozumianym funkcjonowaniu państwa i gospodarki. To z kolei stwarza szansę na większą trwałość systemu i lepszą zdolność do amortyzacji wewnętrznych wstrząsów (bo przetrwaniem systemu będzie zainteresowana większa część społeczeństwa), które same reformy będą generować. Zainicjowana przez Nazarbajewa *piestrojka* jest zatem ryzykownym sposobem ucieczki do przodu z kręgu coraz to nowych wyzwań, z którymi autorytarny system nie potrafi sobie poradzić. Reformami Kazachstan broni się przed osuwaniem się w sferę wpływów cywilizacyjnych, politycznych i gospodarczych Moskwy, stagnacją gospodarczą i feudalnym porządkiem polityczno-społecznym, tak jak ma to miejsce w Azerbejdżanie.

I. ANALIZA WYZWAŃ – PROCESY ZACHODZĄCE W KAZACHSTANIE I WOKÓŁ NIEGO

Kazachstan odnosi sukcesy gospodarcze i na arenie międzynarodowej, ale zarazem pozostaje państwem, w którym nie został zakończony proces transformacji, formowania i krzepnięcia struktur państwowych. Intensywne przemiany wewnętrzne bywają inspirowane przez władze, ale są też efektem obiektywnych procesów zachodzących w społeczeństwie. Przemiany społeczne, które nasiliły się wraz z rozpadem ZSRR, dokonywały się zarówno pod presją trudnych ekonomicznie lat 90. ubiegłego wieku, jak też w wyniku pasma sukcesów gospodarczych i politycznych w ostatnich piętnastu latach. Sposób patrzenia obywateli Kazachstanu na państwo i samych siebie ulega zmianom. Ewoluuje także ich stosunek do własnej historii i tradycji, które są coraz ważniejsze w procesie umacniania się państwa i kształtowania się jego nowoczesnego narodu. Proces konsolidacji państwowości zachodzi w trudnej sytuacji międzynarodowej, w cieniu Rosji i Chin, dla których Kazachstan jest naturalnym obszarem ekspansji politycznej i gospodarczej.

Wyzwania, z którymi mierzy się Kazachstan, nie są nowe, ale potrzeba ich rozwiązania staje się paląca ze względu na niekorzystne czynniki zewnętrzne i rosnącą groźbę destabilizacji na tle załamania gospodarczego kraju. Ujawniają się słabe punkty obecnego modelu funkcjonowania państwa, braki w polityce kształtującej społeczeństwo i ograniczenia transformacji gospodarczej. Większego znaczenia nabierają wyzwania związane z położeniem geopolitycznym kraju.

1. Nazarbajew – siła i słabość systemu politycznego

Kazachstan przez ćwierćwiecze swojej niepodległości zbudował i umocnił autorytarny reżim, ale nie zdołał pozbyć się instytucjonalnej i mentalnej spuścizny ZSRR. Rozwój autorytaryzmu był zarówno efektem ambicji politycznych dziś 75-letniego prezyden-

ta Nursułtana Nazarbajewa, jak i rezultatem obaw o integralność młodej państwowości w pierwszych latach niepodległości.

W efekcie to sam Nazarbajew odgrywa kluczową rolę w formalnym (zgodnie z konstytucją) i nieformalnym systemie sprawowania władzy w Kazachstanie. To on osobiście podejmuje kluczowe decyzje dotyczące życia politycznego, gospodarczego i społecznego. Wokół niego skupiają się grupy polityczno-biznesowe (mogą mieć charakter regionalny, klanowy albo zwyczajnie może łączyć je taktyczna wspólnota interesów biznesowo-politycznych), które nie są autonomiczne ani politycznie, ani gospodarczo i całkowicie zależą od prezydenta¹. Nazarbajew pełni funkcję arbitra pomiędzy nimi, zapobiegając ostrym konfliktom i utrzymując równowagę ich wpływów. Przy tym w kraju brak jakiegokolwiek znaczącej opozycji politycznej², a społeczeństwo jest w swej masie bierne i w większości zainteresowane nie rozwojem politycznej konkurencji, ale zachowaniem *status quo*.

¹ Wszyscy najwięksi biznesmeni powiązani są ściśle z władzami (samym Nazarbajewem) lub wręcz sami są politykami. Np. na pierwszych miejscach rankingu Forbesa w Kazachstanie z 2015 roku znajdują się: Bołat Utemuratow (doradca prezydenta, specjalny wysłannik do Kirgistanu w czasie przewrotu w 2010 roku), Alidżan Ibragimow (założyciel firmy ENRC, której aktywa nabył w wyniku prywatyzacji w latach 90.), Timur i Dinara Kulibajewowie (zięć i córka Nazarbajewa; Timur Kulibajew jest jednocześnie szefem izby przedsiębiorców Atameken oraz stowarzyszenia Kazenergy, obie organizacje są aktywnymi graczami gospodarczymi i wpływają na decyzje polityczne) oraz Władimir Kim (współwłaściciel firmy Kazakhmys, w której udziały ma rzekomo także Nazarbajew). Inne grupy związane są np. z premierem Karimem Masimowem lub ministrem obrony Imangali Tasmagambetowem (jego zięć Kenes Rakiszew jest właścicielem kilku banków i firm z sektora energetycznego).

² Kreujący się na politycznym przeciwnika Nazarbajewa, bankier i oligarcha Muchtar Ablazow sam przez lata był częścią systemu. Po pierwszym politycznym wystąpieniu przeciwko Nazarbajewowi spędził kilka miesięcy w więzieniu, by powrócić na szczyty kariery w kraju – był szefem i właścicielem największego banku. Przez lata jego działalność (wspieranie niezależnych mediów) była tolerowana jako wentyl bezpieczeństwa i źródło wiedzy o procesach społecznych. W praktyce jednak poparcie dla Ablazowa w społeczeństwie jest znikome, co wynika m.in. z przekonania, że on sam jest częścią establishmentu.

Tak duża centralizacja zarządzania krajem z jednej strony upraszcza proces decyzyjny, a z drugiej ogranicza ilość oddolnych impulsów do zabezpieczania systemu przed ewentualnymi wstrząsami (z poziomu Astany nie widać symptomów kryzysu ujawniających się na szczeblu lokalnym). Z kolei nierozwiązana kwestia sukcesji po Nazarabajewie³ powoduje, że poszczególni gracze na scenie politycznej obawiają się przejawiać polityczną aktywność, by nie zostać posądzonymi o chęć przejęcia władzy po nim⁴. Obecność Nazarabajewa zwalnia otaczające go grupy od odpowiedzi na jakiegokolwiek ze strategicznych wyzwań, bo to on nadaje ton, a rola pozostałej części elity rządzącej ograniczona jest do realizacji strategii proponowanych przez prezydenta. W praktyce system funkcjonuje tak, że Nazarabajew w corocznym orędziu do narodu lub planie reform wyznacza priorytety, które następnie mają być wdrażane (i do pewnego stopnia są) przez wszystkie instytucje państwowe⁵. Taki układ ogranicza efektywność systemu, bo nie pozwala na poddawanie pod dyskusję realizowanego planu – system nie zezwala na krytykę działań czy też wyznaczanych przez prezydenta kierunków⁶, ale dopuszcza ocenę efektywności poszczególnych instytucji państwa (np. możliwa jest krytyka działań banku centralnego lub rządu).

Faktyczny system zarządzania państwem przypomina zatem piramidę opartą na układzie patron-klient, na której czele stoi Nazarabajew jako element niezbędny do jej dalszego trwania. System

³ Największe wstrząsy polityczne w Kazachstanie były związane z prezydenckimi ambicjami Rachata Alijewa, zięcia Nazarabajewa. Ujawnienie przez Alijewa tych ambicji skutkowało jego emigracją, zaocznym rozwodem z córką Nazarabajewa i m.in. oskarżeniem go o zdradę przez władze (2007).

⁴ Np. duża popularność Karima Masimowa podczas pierwszej kadencji jako premiera spowodowała, że gdy po raz kolejny objął urząd, całkowicie usunął się w medialny cień, by nie zostać uznanym za pretendenta do schedy po Nazarabajewie.

⁵ Do rangi symbolu ukazującego absurdalność tego systemu i serwilizm sektora publicznego urosła informacja o tym, że orędzie prezydenta zostało poddane analizie w przedszkolu nr 48, <http://rus.azattyq.org/content/promotion-poslaniyu-prezidenta-nursultana-nazarbaeva/25249118.html>

⁶ Szeft banku centralnego Grigorij Marczenko, który skonfliktował się z Nazarabajewem na tle reformy emerytalnej, ostatecznie zrezygnował z funkcji.

promuje takie cechy jak lojalność i posłuszeństwo wobec prezydenta i innych patronów politycznych, a nie działania uważane za zgodne z interesem państwa czy nawet rządzącej proprezydencyjnej partii Nur Otan. W tym systemie rola parlamentu i organów samorządu jest dekoracyjna, bo to prezydent samodzielnie wyznacza zwierzchników organów władzy wykonawczej, np. ministrów, szefa banku centralnego, ale także akimów⁷ regionów, i ma prawo do ich natychmiastowego odwołania. Tak duża centralizacja jest efektem obaw o ryzyko dezintegracji młodego państwa, ale jej negatywną konsekwencją jest zwolnienie poszczególnych reprezentantów władzy od odpowiedzialności przed społeczeństwem (odpowiadają wyłącznie przed Nazarabajewem). W konsekwencji ogranicza to efektywność instytucji państwa. Na poziomie administracji terytorialnej przejawem tej tendencji jest sposób zarządzania akimów: skupiają się oni bardziej na realizowaniu w pozorny, nieefektywny sposób strategii prezydenta niż na faktycznym rozwoju regionów⁸, czerpią także korzyści materialne z pełnionej funkcji poprzez tworzenie lub utrzymywanie układów korupcyjnych. Jednocześnie obowiązujący na szczytach systemu władzy schemat klientelizmu powielany jest w regionach, gdzie rolę patronów politycznych pełnią akimowie. Taki układ oraz wysoki stopień korupcji, a także nepotyzmu⁹ ogranicza efektywność działań administracji i rodzi ryzyko porażki wszelkich reform obecnie funkcjonującego systemu.

⁷ Słowo akim odpowiada określeniu „zwierzchnik, głowa”. Akimowie to zwierzchnicy administracji terytorialnej państwa na każdym szczeblu, począwszy od regionu (odpowiednik polskich wojewodów) i na wsi skończywszy (w systemie polskim wójt albo sołtys).

⁸ Akimowie regionów realizują projekty infrastrukturalne, bo one są najbardziej widoczne i zarazem pozwalają na czerpanie „renty urzędniczej”, tj. dochodów z korupcji, a pomijają strukturalne czy też społeczne problemy w regionie. Wynika to także m.in. z niewiedzy i nieznamości narzędzi, które by pomagały w zrównoważonym rozwoju danego obszaru i rozwiązaniu społecznych bolączek.

⁹ <http://www.ktk.kz/ru/news/video/2013/05/29/22850>, <http://www.nur.kz/966822-syn-akima-akmolinskoy-oblasti-naznach.html>

W wymiarze społecznym konsekwencją dominującej roli w państwie Nazarabajewa jest to, że osobiście odgrywa on rolę spoiwa społeczeństwa. Większość obywateli autentycznie docenia zasługi prezydenta i popiera go jako głowę państwa¹⁰, co jest także efektem braku alternatywy – Nazarabajew skutecznie pozbył się przeciwników politycznych. To on osobiście, a nie instytucje państwowe, jest postrzegany jako gwarant stabilności wewnętrznej, ale także międzyetnicznego spokoju w państwie, stąd poparcie dla Nazarabajewa jest wyższe wśród nie-Kazachów¹¹. Strach przed odejściem Nazarabajewa jest obecnie podstawowym elementem jednoczącym społeczeństwo i elity polityczne. Jednocześnie w Kazachstanie brak jest spójnej, konsekwentnie wdrażanej ideologii, która spajałaby społeczeństwo z systemem władzy i elitami (tak jak np. w Turkmenistanie). To oznacza, że odejście od władzy Nazarabajewa (spoiwa) nieuchronnie prowadzić będzie do zawalania się elementów systemu politycznego, społecznego, ale także w jakimś stopniu porządku instytucjonalnego. Jest to związane z olbrzymią rolą nieformalnych zależności i autorytetu Nazarabajewa w funkcjonowaniu instytucji, np. możliwy jest scenariusz zamieszek etnicznych czy też niepodporządkowania się akimów regionów nowemu prezydentowi, który nie będzie miał takiego dorobku i autorytetu jak Nazarabajew.

Nazarabajew jest zarówno największą siłą, jak i obciążeniem Kazachstanu. Jego pozycja jest na tyle mocna, że może doprowadzić do korekty dzisiejszego modelu funkcjonowania państwa. Z drugiej strony obecny system bez Nazarabajewa prawdopodobnie nie będzie w stanie przetrwać. Argumentu tego użył do wywarcia presji na Kazachstan m.in. prezydent Rosji Władimir Putin na forum młodzieży nad jeziorem Seliger w sierpniu 2014 roku poprzez

¹⁰ Pośrednio świadczy o tym np. 74-procentowe poparcie dla nadania Nazarabajewowi tytułu lidera narodu (20% respondentów odniosło się do tego neutralnie), co badani objaśniali jako „krok sprzyjający wewnątrzpolitycznej stabilizacji i rozwojowi społecznej konsolidacji”, por. <http://www.nomad.su/?a=3-201008170032>

¹¹ Wywiad z przedstawicielem agencji socjologicznej w Astanie.

stwierdzenie, że to Nazarbajew stworzył państwo Kazachstan¹². Przez władze w Astanie słowa te odebrane zostały jako groźba dla trwania państwa w obecnym kształcie i z obecnym poziomem niezależności od Rosji po odejściu od władzy Nazarbajewa.

2. Społeczeństwo – liczne podziały

Społeczna rzeczywistość Kazachstanu podlega – niezakończonych w większości przypadków – transformacji charakterystycznej dla krajów b. ZSRR. Na proces kształtowania się społeczeństwa wpływają procesy demograficzne, uwarunkowania geograficzne (odległości), historyczne (np. granice odziedziczone po ZSRR), a także procesy migracyjne. Duże znaczenie ma także społeczne doświadczenie załamania gospodarczego w latach 90. i szybki rozwój ekonomiczny, jaki nastąpił po tym okresie. Czynnikiem wpływającym na procesy społeczne są także zmieniający się kontekst międzynarodowy Kazachstanu (np. rosyjska agresja na Ukrainę), pozostawanie przez Kazachstan w sferze oddziaływania mediów rosyjskich i utrzymująca się powszechna znajomość języka rosyjskiego¹³.

Najważniejsze linie podziału oraz procesy zachodzące w społeczeństwie przebiegają na poziomie etnicznym, językowym, regionalnym, na osi miasto-wieś oraz na tle stosunku do ZSRR. Różnicom regionalnym sprzyjają duże geograficzne odległości i brak rozwiniętych połączeń infrastrukturalnych. Podziały są zarówno efektem spuścizny po ZSRR, jak np. określone granice i skład

¹² <http://www.rferl.org/content/kazakhstan-putin-history-reaction-nation/26565141.html>

¹³ W Kazachstanie 84% ludności deklaruje znajomość języka rosyjskiego. To największy wskaźnik w Azji Centralnej. Dla porównania w Kirgistanie – 49%, Uzbekistanie – 41%, Tadżykistanie – 33%, a w Turkmenistanie – 18%. Liczba osób potrafiących w języku rosyjskim nie tylko mówić, ale także pisać i czytać, jest mniejsza i wynosi 72% w Kazachstanie, w Kirgistanie – 36%, a w Uzbekistanie – 14%. Dane za: <http://www.ritmeurasia.org/news--2015-11-21--na-juge-sng-russkij-mir-stanovitsja-aziatskim-20653>

etniczny, jak i przemian, które dokonały się w Kazachstanie od momentu uzyskania niepodległości.

Do najważniejszych procesów wpływających na kondycję społeczeństwa należą zmiany w składzie etnicznym kraju. W ciągu ćwierćwiecza nastąpił wzrost udziału etnicznych Kazachów z 40%¹⁴ w 1989 roku do 63,1% w 2009, a w liczbach bezwzględnych z 6,5 mln do 10 mln. Wzrost ten był efektem państwowej polityki repatriacji Kazachów z państw ościennych, tzw. oralmanów¹⁵, większej dzietności rodzin kazaskich oraz wyjazdów nie-Kazachów. Jednocześnie zmniejszył się udział etnicznych Rosjan z 37,6% w 1989 roku do 23,7% w 2009 (z 6 mln do niecałych 4 mln osób) i innych grup etnicznych (głównie Niemców z ok. 1 mln do 0,2 mln oraz Ukraińców z 0,9 mln do 0,3 mln) zsyłanych i migrujących do Kazachstanu w czasach sowieckich. Wyjazdom sprzyjały przede wszystkim trudności ekonomiczne lat 90. (64% wyjeżdżających deklaroowało jako przyczynę wyjazdu bezrobocie¹⁶) oraz niezdolność do zaadaptowania się do polityki kazachizacji¹⁷

¹⁴ Jeśli nie podano inaczej, wszystkie dane w tym rozdziale za spisem powszechnym z 2009 roku; http://www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/p_perepis?_afz-Loop=27247942884727437#%40%3F_afzLoop%3D27247942884727437%26_adf.ctrl-state%3D29gmhq4tr_87

¹⁵ W wyniku tej polityki do Kazachstanu napłynęło około 1 miliona osób, głównie z Uzbekistanu (30,7%), Chin (20,3%), Turkmenistanu (14,9%) i Mongolii (12,1%). Dane za: Gaziz Telebajew, Problemy socjalnoj intiegracji oralmanow, w kontekście jazykowej sytuacji w Kazachstanie, w zbiorze tekstów pt. Socjalnyj portriet sowriemiennogo kazachstanskogo obszczestwa, Astana-Ałmaty, 2015.

¹⁶ http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Mes/pdf/51_06.pdf

¹⁷ Jej przejawem jest m.in. usuwanie przedstawicieli mniejszości narodowych z instytucji władzy, np. na początku 2016 roku wszystkimi akimami regionów w Kazachstanie byli Kazachowie, a w rządzie było dwóch przedstawicieli mniejszości etnicznych: minister ropy i gazu Władimir Szkolnik (Rosjanin) i premier Karim Masimow (Ujgur). Innym przykładem tej polityki było używanie przez akimów północnych regionów, zamieszkałych głównie przez Rosjan, języka kazaskiego, niezrozumiałego dla mieszkańców. Praktyki tej akimowie zaprzestali po wydarzeniach na Ukrainie i interwencji Nazarbajewa. Jeszcze innym przejawem kazachizacji jest zmiana nazw miast, ulic itd. na kazaskie (np. Ust Kamienogorsk na Oskemen), promowanie kazaskich poetów, tradycji itp. Ogólnie kazachizację można zdefiniować jako przywiązywanie szczególnej wagi do tego, co kazaskie i promowanie wpływów Kazachów we wszelkich dziedzinach życia państwa. Kazachizacja jest postrzegana jako rekompensata

polegającej na promowaniu Kazachów i języka kazaskiego we wszystkich dziedzinach życia państwa, np. 16% wyjeżdżających zadeklarowało w 1998 roku jako powód wyjazdu politykę językową¹⁸. Emigracji sprzyjała także polityka repatriacyjna państw, z których wywodzili się emigranci, np. Niemiec. Wyjazdy pod względem liczebności dotyczyły najbardziej mniejszości rosyjskiej (choć w największym stopniu spadł udział Niemców – z 5,8% do 1,1% pomiędzy 1989 a 2009 rokiem). Rosjanie migrowali także wewnątrz Kazachstanu, przenosząc się z południowych regionów, gdzie stanowili mniejszość, do części północnej, gdzie dominowali. Dominacja Rosjan w północnych regionach kraju (zwłaszcza w miastach) jest od początku niepodległego Kazachstanu powodem obaw władz w Astanie przed separatyzmem¹⁹.

Różnice na tle etnicznym odzwierciedlają sposób patrzenia na niepodległy Kazachstan. Dla Kazachów powstanie państwa było okazją do rozpoczęcia polityki kazachizacji, co odbywało się kosztem innych mniejszości etnicznych i było swoistą rekompensatą za dyskryminację czasów sowieckich. Kazachowie często widzą swoją rolę w państwie jako „pierwszych wśród równych”, Rosjanie (i inne mniejszości słowiańskie) zaś czują się marginalizowani²⁰ i przypominają, że to ich przodkowie bronili ZSRR i Kazachstanu (w Wielkiej Wojnie Ojczyźnianej) i go zbudowali. Obawa przed wzrostem nacjonalizmu w Kazachstanie powoduje, że zwyczaj mniejszości etniczne demonstracyjnie podkreślają swoje

za dyskryminację w okresie sowieckim i często odbywa się kosztem innych grup etnicznych zamieszkujących Kazachstan.

¹⁸ http://www.ide.go.jp/English/Publish/Download/Mes/pdf/51_06.pdf

¹⁹ W 1999 roku w Ust Kamienogorsku aresztowano ponad 20 osób i oskarżono je o przygotowania do przewrotu i plan wywołania powstania Rosjan, por. http://rus.azattyq.org/content/kazakhstan_kazimirchuk_cossack/1910599.html

²⁰ Marginalizacja przyjmuje różne formy, np. zwracanie się po kazasku do Rosjan (przez Kazachów znających rosyjski), „szklany sufit” na ścieżce zawodowej, mnożenie biurokratycznych trudności; starsza osoba niemiecko-polskiego pochodzenia spod Pietropawłowska wyraziła to słowami „Przyjdą ci skośni z południa i już nic nie będzie się dało załatwić”.

zadowolenie z sytuacji w Kazachstanie i popierają Nazarabajewa jako gwaranta *status quo*, tj. międzyetnicznego spokoju.

W praktyce do zamieszek na tle etnicznym w Kazachstanie dochodzi rzadko (najważniejsze to lokalne zamieszki z udziałem Czeczenów pod Ałmaty w 2007 roku²¹ i zamieszki między Tadżykami a Kazachami w lutym 2015 roku na południu Kazachstanu) i mają one podłoże w konfliktach o charakterze bytowym. Nie zmienia to faktu, że wszelkie nieporozumienia na tle etnicznym są przez władze głęboko ukrywane (np. przy okazji zamieszek w lutym 2015 roku zastosowano blokadę informacyjną w całym regionie), co jest przejawem strachu przed rozprzestrzenianiem się takich konfliktów w społeczeństwie i przekonania, że istnieje dla nich podłoże (jest to uzasadnione, bo wzrasta kazaski nacjonalizm i np. w niektórych miastach istnieją nieformalne części kazaskie i rosyjskie). W konsekwencji problemy etniczne ukrywane są pod sowiecką w stylu narracją o międzyetnicznej zgodzie, współpracy, pokoju itd., a symbolem tej polityki jest fasadowa instytucja – Zgromadzenie Narodów Kazachstanu²². W systemie autorytarnym, przy silnie scentralizowanej władzy Nazarabajewa ta taktyka jest dość skuteczna – Kazachstan uniknął poważnych zamieszek na tle etnicznym, w odróżnieniu od sąsiedniego Kirgistanu. Jej mankamentem jest jednak to, że odejście Nazarabajewa postrzegane jest przez same mniejszości etniczne jako ryzyko zerwania dotychczasowej gwarancji spokoju i sygnał do wybuchu konfliktów etnicznych oraz naporu kazaskiego nacjonalizmu²³.

²¹ W zamieszkach w 2007 roku zginęły trzy osoby, w 2015 roku zginęła jedna. Kazachstan, w odróżnieniu od sąsiedniego Kirgistanu, nigdy nie był areną zamieszek na dużą skalę – np. w 2010 roku w kirgiskim Oszu w zamieszkach między Kirgizami i Uzbekami zginęło kilkaset osób.

²² W Kazachstanie mniejszości etniczne nie mają swoich reprezentantów w innych poza Zgromadzeniem instytucjach. Zgromadzenie wybiera natomiast 9 deputowanych izby niższej parlamentu.

²³ Np. <https://meduza.io/news/2014/10/20/ust-kamenogorskaya-narodnaya-respublika>

Konsekwencją, a w okresie późniejszym także przyczyną zmian w składzie etnicznym kraju (migracji) było zwiększanie się udziału populacji mówiącej w języku kazaskim²⁴ – w 2009 roku rozumienie języka kazaskiego zadeklarowało 74% populacji, a jego biegłą znajomość 62%. Rozszerzanie znajomości języka kazaskiego jest promowane przez władze na różnych poziomach – od odpowiednich zmian w polityce edukacyjnej, np. w 2011 roku 2/3 uczniów pobierało naukę w języku kazaskim²⁵, przez darmowe kursy kazaskiego dla dorosłych i wymóg nadawania programów telewizyjnych w tym języku (ponad 53% treści telewizyjnych powinno być w języku kazaskim), po elementy symboliczne, np. używanie języka kazaskiego na prestiżowych konferencjach międzynarodowych²⁶ i wymaganie jego znajomości od tłumaczy delegacji zagranicznych²⁷. Coraz powszechniejsze jest przekonanie, że język kazaski odgrywa rolę dźwigni społecznej²⁸. Dla nie-Kazacha nauczenie się języka państwowego jest niezbędne do awansu społecznego (alternatywnym sposobem może być wejście do kazaskiej rodziny poprzez małżeństwo i korzystanie z więzi rodowych przy staraniu się o pracę).

Rozszerzaniu znajomości języka kazaskiego nie towarzyszy proporcjonalny proces zmniejszania roli języka rosyjskiego, który

²⁴ Władze podejmują liczne działania na rzecz poprawienia poziomu znajomości kazaskiego, por. <http://inform.kz/rus/article/2842902>

²⁵ Raport OECD na temat systemu edukacji w Kazachstanie: http://www.keeppek.com/Digital-Asset-Management/oecd/education/reviews-of-national-policies-for-education-secondary-education-in-kazakhstan/overview-of-the-education-system-of-kazakhstan_9789264205208-4-en#page5

²⁶ Użycie przez Nazarabajewa języka kazaskiego po raz pierwszy na forum ONZ we wrześniu 2015 roku wywołało konsternację, ponieważ ONZ nie miało odpowiedniego tłumacza.

²⁷ W styczniu 2016 roku furorę w kazaskim Internecie zrobił film, w którym jeden z regionalnych akimów strofuje tłumaczkę delegacji chińskiej za nieznaną znajomość języka kazaskiego; <https://www.facebook.com/syrym.abdrakhmanov/videos/827130164075788/?pnref=story>

²⁸ Znajomość języka kazaskiego jest jedną z dźwigni awansu społecznego i dla Kazachów, i dla przedstawicieli innych grup etnicznych, por. <http://www.nomad.su/?a=10-201506260028>

formalnie (według konstytucji) ma status języka używanego na równi z kazaskim w instytucjach państwowych oraz w lokalnej administracji. Jego płynną znajomość deklarowało w 2009 roku 85% populacji (80% Kazachów). Jest to z jednej strony tolerowane przez władze – rosyjski stanowi okno na świat dla szerokiego kręgu populacji. Z drugiej strony, powszechna znajomość rosyjskiego i słabość kazaskich mediów, przy wszechobecności telewizji rosyjskiej, powoduje, że społeczeństwo Kazachstanu znajduje się pod olbrzymim wpływem rosyjskiej propagandy i popiera politykę zagraniczną Rosji wobec m.in. Ukrainy²⁹.

Dynamika społeczna i istniejące podziały rodzą problemy w określeniu roli poszczególnych grup społecznych w państwie oraz konflikty na tle wyznawanych wartości (np. odmienny stosunek Rosjan i Kazachów do historii³⁰).

Kolejną osią podziału są różnice i wzajemne animozje w grupie samych Kazachów. Przebiegają one na tle regionalnym, np. podział na północ i południe kraju oraz między częścią zachodnią, gdzie znajdują się surowce energetyczne, a resztą kraju. Ujawnianiu wzajemnych różnic sprzyja proces urbanizacji³¹, np. przeniesienia z południa na północ stolica państwa jest areną wzajemnej niechęci Kazachów z południa i północy. Jest to o tyle paradoksalne, że przeniesienie stolicy do Astany miało stymulować ciążenie regionów północnych i południowych ku sobie i zapobiegać tendencjom separatystycznym północy. Z kolei zachód Kazachstanu uważa, że ze względu na ropę to on jest głównym żywicielem państwa i należy mu się specjalne traktowanie.

²⁹ Według sondażu Gallupa, latem 2015 roku popierała ją 72% mieszkańców Kazachstanu, <http://rus.azattyk.org/content/article/27076844.html>

³⁰ Odzwierciedla to np. analiza treści kazaskojęzycznych stron internetowych, zwłaszcza tych, które nie są kontrolowane przez władze, por. raport Centrum Strategia, <http://www.nomad.su/i2013/0710.pdf>. Najczęściej poruszane w kazaskich mediach tematy związane z okresem sowieckim dotyczą ruchu niepodległościowego Ałasz Orda, a także głodu i represji w latach 20. i 30.

³¹ Liczba Kazachów mieszkających w miastach wzrosła między 1989 a 2009 rokiem z 2,5 mln do prawie 5 mln, a mieszkających na wsiach z 4 do 5,2 mln.

W związku z poszukiwaniem własnej tożsamości, historii i tradycji powróciło także znaczenie kwestii żuzowych³². Proces retradycjonalizacji utrudnia formowanie nowoczesnego narodu, prowadzi do konserwacji wspólnot lokalnych, np. w bardziej tradycyjnym południowym Kazachstanie, i wyrastania tożsamości lokalnej na dominującą, co może sprzyjać tendencjom odśrodkowym w przypadku słabnięcia instytucji państwowych³³.

Urbanizacja oraz wzrost tendencji nacjonalistycznych rodzą także konflikty między rosyjskojęzyczną a kazaskojęzyczną częścią Kazachów. Ich przejawem jest pogardliwe określenie „szala-Kazach” dla Kazacha niepotrafiącego posługiwać się językiem kazaskim (w odróżnieniu od „nagyz-Kazacha”, który swój ojczysty język zna). Konflikt na tle językowym idzie w parze z podziałami na miasto (rosyjskojęzyczne) i wieś (kazaskojęzyczną) oraz z procesem atomizacji społecznej. Wyrwanie z systemu wielopokoleniowej rodziny dotyka przede wszystkim Kazachów migrujących do miast, którzy zarazem przynoszą do ośrodków miejskich język kazaski i bardziej tradycyjne wzorce. Podziały przybierają także formę powiększającej się przepaści mentalnej między młodszą i starszą częścią społeczeństwa, jak i ścierania się elit: nowych, wychowanych w niepodległym Kazachstanie i przedstawicieli sowieckiej szkoły, nie wspominając już o odrębnych celach elit regionalnych. Do tego dochodzi strach władz przed konfliktami etnicznym, radykalizmem islamskim, dezintegracją państwa i separatyzmem. W praktyce jednak reżim Nazarabajewa skutecznie

³² Żuz to historyczna najwyższa forma samoorganizacji Kazachów (odpowiednik ordy). Znaczenie żuzów znacznie spadło w okresie sowieckim. Obecnie mają one umiarkowany wpływ na układ polityczny w kraju, gdyż zostały wyparte przez grupy interesów. Tradycyjnie w Kazachstanie wyróżnia się trzy najważniejsze żuzy: starszy (południe), średni (północ) i młodszy (zachód). Niekiedy, nieformalnie, jako czwarty żuz określa się Rosjan zamieszkujących Kazachstan.

³³ Kwestie żuzowe ze względu na niechęć respondentów do udzielania odpowiedzi nie są wystarczająco zbadane w Kazachstanie. Niemniej wśród ekspertów panuje konsensus, że ich znaczenie może wzrosnąć wraz ze słabnięciem władzy centralnej w państwie, por. <http://www.nomad.su/?a=3-201412020022>, <http://www.nur.kz/242087.html>, <http://www.nur.kz/217863.html>

radził sobie z tymi bolączkami, neutralizując radykalizm islamski, wyciszając konflikty etniczne i unikając poważnych przejawów separatyzmu. Osiągnięto to dzięki sile reżimu i osobistemu autorytetowi Nazarbajewa. Nie wiadomo jednak, czy instytucje państwa są na tyle silne, by uporać się z tymi wyzwaniem bez obecności Nazarbajewa – wydarzenia w Żanaozen (o czym niżej) ujawniły bowiem niewydolność systemu w radzeniu sobie z problemami o charakterze społecznym.

Nie udało się natomiast projekt wykreowania wspólnej tożsamości opartej na obywatelskości i identyfikacji poprzez „kazachstańskość”, a podziały w obrębie samych Kazachów oraz pozostałych grup etnicznych pogłębiają się. W sposobie wzajemnego postrzegania się obywateli Kazachstanu istotną rolę odgrywają takie czynniki, jak język, etniczność czy pochodzenie z określonego regionu. Jednocześnie rośnie przywiązanie obywateli do idei państwowości Kazachstanu, ale nie pełni ona obecnie funkcji konsolidującej, ponieważ jej znaczenie przyćmiewają pogłębiające się w społeczeństwie podziały (np. Kazach, sam krytycznie nastawiony do działań władz, może zarzucić Rosjaninowi, że krytykuje on organy państwowe w języku rosyjskim i nie nauczył się dotąd kazaskiego³⁴). Proces kształtowania społeczeństwa i nowoczesnego narodu politycznego w Kazachstanie pozostaje zatem nieukończony.

Zarazem jednak Kazachstan jest państwem, które według dużej części własnego społeczeństwa odniosło korzyść z rozpadu ZSRR – uważało tak 45%³⁵ badanych w 2013 roku (dla porównania: w Gruzji 37%). Odsetek osób, które uznały, że rozpad ZSRR był szkodliwy dla kraju, wyniósł jedynie 25% (w Gruzji 33%, na Ukrainie 56%). Generalnie pozytywne podejście prawie połowy

³⁴ Por. dyskusje na Facebooku pomiędzy Muchtarem Tajżanem a Siergiejem Duanowem.

³⁵ Dane za: http://www.gallup.com/poll/166538/former-soviet-countries-harm-breakup.aspx?g_source=kazakhstan&g_medium=search&g_campaign=tiles

społeczeństwa do rozpadu ZSRR ma swoje źródło w sukcesie gospodarczym Kazachstanu.

3. Model gospodarczy potęgający wzrost aspiracji społecznych

Przyjęty przez Nazarabajewa model gospodarczy polegający na częściowej liberalizacji gospodarki i otwarciu na inwestycje zagraniczne pozwolił umiejętnie wykorzystać bogate zasoby surowców mineralnych³⁶ (w odróżnieniu od sąsiedniego Turkmenistanu) i osiągnąć sukces. Jego miarą był imponujący wzrost gospodarczy, który w latach 2004–2014 wynosił średniorocznie 7,2% (w okresie 1990–1995, gospodarka Kazachstanu skurczyła się o 36%), a średnie dochody *per capita* wzrosły z 94 do 346 USD (średnia płaca z 208 do 675 USD)³⁷. Jednocześnie udział populacji żyjącej poniżej poziomu ubóstwa spadł z 46,7% w 2001 roku do mniej niż 3% w 2014 roku³⁸. Udział klasy średniej wzrósł z niespełna 5% w 2002 roku do ponad 65% w 2013 roku³⁹.

Mimo tych niewątpliwych sukcesów Kazachstan pozostaje zależny od czynników zewnętrznych, przede wszystkim cen surowców mineralnych (sektor ropy i gazu generuje 30% PKB i 2/3 dochodów z eks-

³⁶ Kazachstan posiada m.in. dwunaste co do wielkości złoża ropy na świecie (30 miliardów baryłek) oraz jest największym światowym producentem uranu (w 2013 roku przypadło na niego 38% produkcji tego surowca na świecie). Dane za: https://www.eia.gov/beta/international/analysis_includes/countries_long/Kazakhstan/kazakhstan.pdf, <http://www.world-nuclear.org/info/Country-Profiles/Countries-G-N/Kazakhstan/>

³⁷ Dane za Państwowym Komitetem Statystycznym Kazachstanu: http://www.stat.gov.kz/faces/wcnav_externalId/homeDinamika.pokazateli?_afzLoop=21816240197846206#%40%3F_afzLoop%3D21816240197846206%26_adf.ctrl-state%3Dutd375zop_50

³⁸ <http://www.worldbank.org/en/country/kazakhstan/overview>

³⁹ Klasa średnia definiowana jest tutaj jako grupa, w której możliwość dziennych wydatków jest na poziomie od 10 do 100 USD (według parytetu siły nabywczej). Więcej zob. Multi-dimensional review of Kazakhstan, OECD, s. 53. Dostępne tutaj: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/development/multi-dimensional-review-of-kazakhstan_9789264246768-en#pages55

portu) oraz czynników o charakterze geopolitycznym – transport do i z kraju przechodzi głównie przez terytorium Rosji oraz Chin.

Barierami w dywersyfikacji gospodarki były sukces w zagospodarowaniu olbrzymich zasobów surowców mineralnych i dobra koniunktura na rynku ropy (i szerzej surowców), która skutecznie zmniejszała bodźce stymulujące władze do realnych działań na rzecz dywersyfikacji gospodarki – dochody były tak duże, że Kazachstan corocznie odnotowywał nadwyżkę budżetową.

W wymiarze politycznym problemem była koncentracja wpływów ekonomicznych w rękach państwa i małej grupy związanej z nim biznesmenów. Grupy biznesowo-polityczne mają tendencję do rozszerzania swoich wpływów poza pierwotne obszary działania (np. surowce mineralne) i tworzenia swego rodzaju konglomeratów (np. poprzez rozszerzanie inwestycji o banki). Ma to negatywny wpływ na rozwój konkurencji i uderza w małe i średnie przedsiębiorstwa. Konkurencyjności nie sprzyja także duża rola firm państwowych w gospodarce – generują one prawie 40% PKB. Dodatkowo państwo stosuje mechanizm kontroli cen oraz ucieka się do interwencji w rynek, co ogranicza rozwój konkurencji, a jest korzystne dla określonych grup biznesowo-politycznych.

Dywersyfikacji nie sprzyja także wysoki poziom dolaryzacji sektora bankowego i jego fatalny stan po aferze z BTA Bankiem, należącym do latami tolerowanego przez władze oligarchy Muchtara Ablazowa. Sprawa BTA Banku dobrze pokazuje stopień zależności biznesu od Nazarabajewa – po ucieczce Muchtara Ablazowa z Kazachstanu bank został znacjonalizowany, sam Ablazow oskarżony o wyprowadzenie z niego około 6 mld USD. Przypadek Ablazowa jasno pokazuje, że warunkiem prowadzenia działalności biznesowej w kraju jest całkowita lojalność wobec prezydenta.

Rozwój konkurencyjnej gospodarki ograniczają także powszechna korupcja, niski poziom rządów prawa, niewydolność administracji państwowej oraz niskie kwalifikacje pracowników.

W wymiarze polityczno-społecznym przeszkodą w głębszym reformowaniu państwa była umowa społeczna, zgodnie z którą władze zapewniają dobrobyt i stabilność, a społeczeństwo w zamian oferuje poparcie (podobnie jak w Rosji za pierwszych dwóch kadencji prezydenta Władimira Putina).

Konsekwencją takiej polityki władz był m.in. wzrost ekonomicznych aspiracji społeczeństwa i zarazem pogłębienie jego apolityczności. Nowa klasa średnia zainteresowana była zachowaniem *status quo* w wymiarze politycznym (rządy Nazarbajewa), a w wymiarze gospodarczym dążyła co najmniej do utrzymania dotychczasowego poziomu konsumpcji⁴⁰. Zasadą działania władz było przekonanie, że stabilność społeczną i polityczną może zagwarantować tylko stabilność gospodarcza i zaspokajanie materialnych roszczeń społeczeństwa. Przekonanie to utrwalił⁴¹ kryzys w Żanaozen, który znalazł swój krwawy finał w grudniu 2011 roku.

Wydarzenia w Żanaozen

W 2011 roku doszło do strajku robotników kontrolowanej przez państwowy holding Samruk-Kazyna firmy Uzenmunai-gaz (operującej na złożach w Żanaozen, na zachodzie kraju, przy granicy z Turkmenistanem). Strajk trwał od wiosny do grudnia 2011 roku i zakończył się krwawą pacyfikacją, w której wyniku zginęło 15 osób. Zamieszki objęły także sąsiednie miejscowości regionu; m.in. w Szetpe zginęła jeszcze jedna osoba. Żanaozen jest ilustracją najważniejszych problemów w Kazachstanie:

⁴⁰ Socjolog Gulmira Ileuowa określa tę grupę jako „mieszczan”, <http://www.nomad.su/?a=10-201411100016>

⁴¹ Efektem wydarzeń w Żanaozen było np. szybkie rozwiązanie strajku w Żezkazganie na początku 2012 roku, gdzie natychmiast zaspokoiono żądania pracownicze, obawiając się poważniejszych protestów (Żezkazgan jest także ośrodkiem, skąd rekrutuje się spora część kazaskich bojowników w Syrii), http://www.jamestown.org/programs/edm/single/?tx_ttnews%5Btt_news%5D=39357&cHash=05bd3e39714752981dd845afba3844d#.Vk4VVHYvfcs

- niezadowolenie społeczne: powodem strajku była chęć uzyskania podwyżki płac oraz zrównania praw lokalnych i zagranicznych pracowników, a także zniesienia ograniczeń w działalności związków zawodowych;
- atomizacji społecznej: strajkujący byli potępiani np. w sąsiednim Aktau, gdzie powszechnie uważano, że i tak dużo zarabiają i domagają się zbyt wiele; już po tragicznych wydarzeniach rodziny ofiar i inni poszkodowani konkurowali o odszkodowania od państwa, nie stroniąc od wzajemnych oskarżeń;
- problemów z adaptacją ludności napływowej: mieszkańcami Żanaozen byli Kazachowie, którzy przybyli m.in. z Turkmenistanu i Uzbekistanu (oralmani). Ludność miasta podwoiła się między 2000 a 2010 rokiem. Przybysze traktowani byli przez mieszkańców regionu jak przyjezdni-obcy;
- nieskutecznego rozwiązywania lokalnych problemów przez autorytarny reżim: zawiodła cała machina państwowa, począwszy od władz lokalnych wszystkich szczebli, które problem ignorowały, grając na przeczekanie i spychając go na barki państwowej firmy, po władze centralne (prezydenta), który albo nie docenił wagi problemu, albo był dezinformowany. Konsekwencją wydarzeń w Żanaozen była dymisja szefa holdingu Samruk-Kazyna, którym wówczas był zięć prezydenta Timur Kulibajew, oraz polityczny upadek Asłana Musina, który pochodził z zachodniego Kazachstanu i w czasie wydarzeń był szefem administracji prezydenta;
- nieskuteczność aparatu przymusu: zastosowane metody były nieadekwatne do zagrożenia i zakończyły się krwawym finałem. Rząd w celu przerzucenia sił do Żanaozen musiał korzystać z samolotów komercyjnego przewoźnika Air Astana, ponieważ siły MSW nie dysponowały własnym sprzętem.

Żanaozen pokazuje ograniczenia władz, ale także zdolność do podjęcia reform. Po pacyfikacji miejscowości powołano Ministerstwo Rozwoju Regionalnego oraz przyjęto specjalny program rozwoju monomiast, czyli ośrodków miejskich uzależnionych od jednego zakładu przemysłowego (mieszka w nich w Kazachstanie około 1,5 mln ludzi). Zreformowano i zmodernizowano struktury siłowe, wzmacniając ich zdolność do reagowania na podobnego typu zagrożenia. Żanaozen było pierwszym z serii poważnych impulsów do reformy państwa.

4. Wyzwania na arenie międzynarodowej

Komplikujące się otoczenie międzynarodowe, będące rezultatem zmieniającego się globalnego układu sił, który wpływa także na sytuację Azji Centralnej i samego Kazachstanu, stanowi tło dla mającego na horyzoncie kryzysu. Z perspektywy Astany położenie geopolityczne kraju wymusza współpracę z Rosją i Chinami, dwoma najsilniejszymi i najbliższymi sąsiadami Kazachstanu. Umiejętne balansowanie wpływów między nimi ma z kolei stwarzać pole do współpracy z innymi ważnymi partnerami, np. Zachodem (USA i UE), państwami Azji Południowo-Wschodniej, Zatoki Perskiej czy Turcją itd. Politykę uprawianą przez Astanę cechuje unikanie konfliktów i demonstracyjne otwarcie na współpracę ze wszystkimi chętnymi⁴². Takie założenia polityki zagranicznej są od lat wprost formułowane przez prezydenta Nazarbajewa, chociaż to Rosja była i jest najważniejszym punktem odniesienia w polityce zagranicznej Kazachstanu. Jest to efekt ścisłych związków w sferze bezpieczeństwa oraz gospodarce – m.in. Kazachstan jest zależny od tranzytu towarów (w tym ropy) przez terytorium Rosji.

⁴² Przejawem tego jest deklarowanie jednym tchem w dorocznych orędziach prezydenta otwarcia na współpracę z Rosją, Chinami i Zachodem oraz inicjatywy mediacyjne Nazarbajewa dotyczące m.in. Górskiego Karabachu, Iranu, Ukrainy, Syrii.

Przekształcanie się Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej w polityczne narzędzie odzyskiwania przez Moskwę wpływów na obszarze postsowieckim⁴³, wywołany przez Rosję konflikt z Ukrainą i coraz bardziej konfrontacyjna polityka Kremla (np. wobec Zachodu i Turcji) są postrzegane jako zagrożenie dla zachowania dotychczasowych kierunków polityki międzynarodowej. Agresywna polityka Rosji zmusza Astanę do manewrowania, tak by zachować maksymalnie autonomiczną pozycję względem Moskwy, nie narażając się przy tym na konflikt z nią. Ilustracją tego podejścia jest stosunek Astany do kwestii aneksji Krymu przez Rosję: MSZ Kazachstanu uznał referendum na Krymie za przejaw wolnego wyboru jego mieszkańców, oficjalnie jednak Kazachstan nigdy wprost nie uznał włączenia Krymu do Rosji⁴⁴, a na forum ONZ wstrzymał się od głosu w sprawie rezolucji potępiającej działania Rosji wobec Krymu. Kazachstan stara się także wykazywać Rosji korzyści płynące z utrzymywania przez niego dobrych stosunków z Zachodem czy z Turcją (np. poprzez oferty mediacji, a w praktyce pośrednictwa w uregulowaniu konfliktu ukraińskiego czy turecko-rosyjskiego, które Rosja jednak konsekwentnie ignoruje). W warstwie oficjalnej Astana niezmiennie deklaruje wolę strategicznej współpracy z Moskwą i włącza się w istotne dla Rosji projekty, jak Eurazjatycka Unia Gospodarcza. Jednocześnie jednak w kwestiach drugorzędnych Kazachstan stara się twardo bronić swoich interesów, nierzadko odnosząc sukces, ale nigdy nie uderzając w międzynarodowy wizerunek Moskwy.

Coraz bardziej agresywna polityka Rosji powoduje jednak, że utrzymywanie dotychczasowego kierunku polityki zagranicznej staje się trudniejsze. Symbolem rosyjskiej presji i przestrogą

⁴³ Momentem przełomowym było zmuszenie przez Rosję Armenii do odrzucenia umowy stowarzyszeniowej z UE (wrzesień 2013) i w zamian wstąpienia do Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej.

⁴⁴ Gdy ambasada Ukrainy zaprotestowała jesienią 2015 roku przeciwko przedstawianiu Krymu w jednym z kazaskich podręczników jako części Rosji, Ministerstwo Edukacji zapowiedziało „zbadanie sprawy” i następnie wyciszyło problem.

dla Kazachstanu stała się wypowiedź Putina na forum Seliger w sierpniu 2014 roku, gdzie stwierdził on, że przed Nazarbajewem Kazachowie państwa nie mieli i pochwalił prezydenta Kazachstanu za przyjazną politykę względem Rosji. Zostało to przez Nazarbajewa odebrane jako przestroga przed możliwością utraty państwowości, jeśli Kazachstan przestanie uwzględniać interesy neoimperialnej polityki Rosji⁴⁵, czyli będzie sprzeciwiać się popadaniu w coraz większą od niej zależność kosztem własnej suwerenności. To agresywna polityka Rosji i realna obawa przed możliwością wykreowania separatyzmu lub destabilizacji w północnej części Kazachstanu, którą umiejętnie podsycają rosyjscy politycy⁴⁶, jest jednym z głównych motorów polityki wewnętrznej. O ile kwestia zdolności wygenerowania przez Rosję separatyzmu w północnych częściach Kazachstanu (regiony: Północny Kazachstan, Pawłodar i Wschodni Kazachstan) jest dyskusyjna, o tyle bezdyskusyjne są możliwości destabilizacji poszczególnych regionów Kazachstanu przez Rosję, zwłaszcza w czasie trwania procesu sukcesji. Z tych powodów Rosja i jej polityka pozostają najpoważniejszymi czynnikami wpływającymi na kierunki polityki wewnętrznej Kazachstanu.

⁴⁵ Symptomatyczne jest, że poza jednym z kazaskich parlamentarzystów nikt oficjalnie wypowiedzi Putina nie skomentował.

⁴⁶ Wypowiedzi wiceprzewodniczącego rosyjskiej Dumy – Władimira Żyrinowskiego, który zasugerował przekształcenie Azji Centralnej w okręg Federacji Rosyjskiej, wypowiedź Eduarda Limonowa związanego z partią Inna Rosja, który sugerował włączenie północnych regionów Kazachstanu do Rosji. Astana w odpowiedzi na słowa Żyrinowskiego wysłała notę protestacyjną. Z kolei po wypowiedzi Limonowa roztrząsano publicznie możliwość wytoczenia mu procesu.

Innym przykładem jest zorganizowanie przez Inną Rosję demonstracji przed konsulem Kazachstanu w Petersburgu w obronie Rosjan skazanych w Kazachstanie za separatyzm. Demonstracja odbyła się 25 grudnia 2015 roku, w ćwierćwiecze niepodległości Kazachstanu.

II. KONTRDZIAŁANIA

Przy wszystkich słabościach Kazachstanu reakcją na scharakteryzowane powyżej problemy są przyspieszone reformy. Sposób reakcji władz jest przedłużeniem dotychczasowych trendów – Kazachstan reformuje się permanentnie i od początku niepodległości aktywnie korzysta z międzynarodowego wsparcia w modernizacji poszczególnych elementów państwa. Zdolność do korekty dotychczasowej polityki w celu rozładowania problemów odróżnia Kazachstan od innych państw postsowieckich o systemie autorytarnym – kryzysy w Kazachstanie generują przetasowania w elicie i wzrost kontroli (typowe np. dla Azerbejdżanu), ale są także impulsem do korekty systemu zarządzania krajem. Jako przykład może służyć wspomniany, krwawo stłumiony strajk w Żanaozen czy też problem rodzimego radykalizmu islamskiego, który jest rozwiązywany nie tyle przez wzrost represji, ile poprzez kombinację wzmocnionych narzędzi kontroli i stosowanie miękkich metod zmniejszających atrakcyjność radykalnego islamu⁴⁷. To, że w Kazachstanie od 2011 roku nie dochodzi do zamachów terrorystycznych, a Żanaozen się dotychczas nie powtórzyło, wskazuje na względną skuteczność zastosowanych metod.

Obecnie wdrażany pakiet reform jest traktowany jako odpowiedź na kryzys i pod względem skali przypomina reformy lat 90. Równolegle trwa korekta polityki wewnętrznej i modernizacja państwa. Wspólnym mianownikiem tych działań jest dążenie do silnego państwa poprzez wzmacnianie jego instytucji, ale także poprzez konsolidację społeczną na podstawie poczucia dumy narodowej, wspólnej historycznej spuścizny i wspólnych propaństwowych wartości. Działania Kazachstanu stoją tym samym w sprzeczności

⁴⁷ Por. Maciej Falkowski, Józef Lang, Homo džihadicus, *Raport OSW*, wrzesień 2015, http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/raport_homo_dzhihadicus_net.pdf

z nową doktryną rosyjskiej dominacji na obszarze postsowieckim⁴⁸, która dąży do ograniczenia suwerenności państw postsowieckich (m.in. poprzez brak uczestnictwa w alternatywnych wobec Rosji strukturach integracyjnych i zachowanie postsowieckiego modelu rozwoju). Kazachstan tymczasem podejmuje intensywne działania przyspieszające procesy kształtowania nowoczesnego narodu politycznego, a w polityce modernizacji i wzmacniania państwa kopiuje rozwiązania obecne na Zachodzie lub w Azji Wschodniej. Przy czym wdraża je odgórnie, w sposób typowy dla autorytaryzmu. Paradoksem jest, że Kazachstan uznawany za jednego z najwierniejszych sojuszników Rosji nie czerpie z doświadczeń rosyjskich, ale poszukuje wskazówek do dalszego rozwoju na Zachodzie (np. poprzez współpracę z OECD i UE), tak jak kiedyś robiły to państwa Azji Wschodniej. Realizowana przez Kazachstan strategia faktycznie polega na zrywaniu mentalnych więzi z okresem sowieckim i naraża go na konflikt z Rosją.

1. Wzmacnianie instytucji państwa

Usprawnienie funkcjonowania instytucji państwowych jest podstawową osią obecnie wdrażanych reform. Trzy z pięciu tzw. reform instytucjonalnych⁴⁹, ogłoszonych w marcu 2016 roku i realizowanych we współpracy głównie z OECD⁵⁰, odnoszą się bezpośrednio do kwestii zwiększania sprawności istniejących instytucji. Deklarowanym celem jest stworzenie efektywnego aparatu administracyjno-biurokratycznego, wprowadzenie rządów prawa i zwiększenie odpowiedzialności państwa przed obywatelami. Celem jest także powstanie silnych i nieprzesiąkniętych

⁴⁸ Szerzej: Marek Menkiszak, Doktryna Putina: Tworzenie koncepcyjnych podstaw rosyjskiej dominacji na obszarze postradzieckim, *Komentarze OSW*, 27.03.2014, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2014-03-27/doktryna-putina-tworzenie-koncepcyjnych-podstaw-rosyjskiej>

⁴⁹ Plan konkretnych zmian w ustawodawstwie, tzw. Sto konkretnych kroków, został ogłoszony przez Nazarbijewa w maju 2015 roku; <http://www.mid.gov.kz/en/kategorii/100-konkretnyh-shagov-o>

⁵⁰ Kazachstan podpisał umowę o współpracy z OECD w tym zakresie w styczniu 2015 roku.

personalnymi układami instytucji, które będą działać sprawnie niezależnie od tego, kto i w jaki sposób będzie rządził państwem. Usprawnienie instytucji ma zostać osiągnięte bez konieczności wprowadzania głębokich zmian o charakterze politycznym, ale poprzez zerwanie z postsowiecką skorumpowaną mentalnością biurokracji. Sprawna i efektywna administracja została uznana za warunek niezbędny wdrażania jakichkolwiek kolejnych zmian w państwie i priorytet władz. W tym kontekście reformy w Kazachstanie to azjatyckie w stylu wprowadzanie do ustawodawstwa rozwiązań rekomendowanych przez zachodnie organizacje międzynarodowe. Pod tym względem działania Kazachstanu przypominają sytuację w Korei Południowej z lat 1960-1980.

Zmiany zakładają wprowadzenie: nowego, wieloetapowego systemu rekrutacji urzędników, jasno określonej ścieżki awansu uzależnionej od profesjonalizmu, systemu ewaluacji urzędników państwowych i wynagrodzenia zależnego od wyników w pracy, wymogu zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych urzędnikom (ale nie przekazywania mieszkań na własność, co ma sprzyjać ich lojalności wobec państwa), możliwości podnoszenia kompetencji (obowiązkowe kursy podnoszące kwalifikacje co najmniej raz na trzy lata), możliwości zatrudniania specjalistów z zagranicy w administracji oraz nowego kodeksu etycznego urzędników. Sposobem na zerwanie z lojalnością wobec patronów politycznych jest ograniczenie możliwości rotacji w ramach służby cywilnej – przechodząca na inne stanowisko osoba o funkcjach zarządzających może zabrać ze sobą tylko jednego pracownika. W celu zaostrzenia walki z korupcją w ramach powołanej w 2014 roku Agencji ds. Służby Cywilnej i Walki z Korupcją ma powstać komórka ds. administracji publicznej.

Reformy zakładają także decentralizację procesu decyzyjnego – poszczególne urzędy państwowe uzyskają swobodę w realizacji wyznaczonych im działań i będą rozliczane z efektów corocznie (a z realizacji programów co trzy lata). Zmniejszona zostanie liczba realizowanych programów państwowych w celu zwiększenia spójności i efektywności ich realizacji.

Zmiany dotyczą także sądownictwa. Zakładają m.in. wprowadzenie uproszczonej trzyinstancyjnej procedury sądowej (zamiast obecnych pięciu instancji), ostrzejszych kryteriów powoływania sędziów, kodeksu etycznego, obowiązkowej audiowizualnej rejestracji posiedzeń sądu, zwiększenie roli ław przysięgłych i ograniczenie roli prokuratora w procesach cywilnych. Szczególny nacisk położony jest na sądy gospodarcze, które rozpatrują sprawy dotyczące inwestorów. Powołany ma zostać wyspecjalizowany sąd gospodarczy przy Sądzie Najwyższym, a w powstającym Międzynarodowym Centrum Finansowym w Astanie od 2017 roku ma funkcjonować sąd arbitrażowy na wzór takiej instytucji działającej w Dubaju.

Reformy mają także objąć policję poprzez zaostrzenie procedury zatrudniania funkcjonariuszy i wprowadzenie systemu oceny czynnych policjantów, powołanie straży miejskiej odpowiedzialnej przed władzami lokalnymi oraz rad społecznych, które będą rozpatrywać skargi na strażników miejskich.

Zarówno zmiany w sądownictwie, jak i w policji pokazują, że Kazachstan nie dąży do całkowitego rozmontowania instytucji i zbudowania ich na nowo (jak w przypadku reformy policji w Gruzji), ale próbuje je usprawnić poprzez ewolucyjne zmiany i stopniową wymianę kadr. Wynika to z obaw przed destabilizacją systemu, będzie jednak negatywnie wpływać na skuteczność reform (por. nieudana reforma sądownictwa w Gruzji⁵¹).

Reformy przewidują także rozwój samorządności poprzez wprowadzenie niezależnych budżetów na najniższych szczeblach administracji terytorialnej (miasta rejonowe, wsie) i dopuszczenie mieszkańców do uczestnictwa w pracach nad nimi. Zwiększony zostanie dostęp obywateli do informacji, powstaną rady społeczne przy akimatach (urzędach miast, regionów itd.), które będą pełnić funkcje konsultacyjne. Wreszcie wszystkie usługi pań-

⁵¹ <http://silkroadstudies.org/resources/pdf/SilkRoadPapers/2015-popjanevski-retribution-and-the-rule-of-law-the-politics-of-justice-in-georgia.pdf>

stwa będą świadczone poprzez jedno centrum obsługi obywateli (pod nazwą „Rząd dla obywateli”) powstałe na bazie działających od kilku lat i bardzo dobrze ocenianych centrów obsługi mieszkańców, dzięki którym ograniczono korupcję na najniższych szczeblach administracji.

Reformy odpowiadają aspiracjom młodych członków elity i stwarzają pole do wykorzystania kompetencji tzw. bołaszakowców⁵² – stypendystów programu Bołaszak – czyli wykształconych za państwowe pieniądze na zachodnich uczelniach (głównie w USA i Wielkiej Brytanii), zdecydowanie proreformatorsko nastawionych Kazachów, przedstawiciele młodego pokolenia, urodzonego już w Kazachstanie Nazarbajewa. O dużych nadziejach pokładanych w bołaszakowcach świadczy m.in. wyznaczenie na akima Ałmaty jednego z absolwentów tego programu Baurżana Bajbeka, a także fakt, że Agencja ds. Służby Cywilnej i Walki z Korupcją czy MSZ przedstawiają liczbę zatrudnionych absolwentów programu Bołaszak jako jeden z wyznaczników swojej efektywności. Z perspektywy Nazarbajewa uczestnicy programu Bołaszak stanowią ważne zaplecze dla realizacji reform, do tej pory jednak pełnili funkcje zastępców. Wyznaczenie Bajbeka na mera Ałmaty ma sprawdzić (i zademonstrować sceptycznie nastawionej post-sowieckiej elicie), czy bołaszakowcy dojrzeli do tego, by wziąć większą odpowiedzialność za rządzenie państwem.

Przez samego Nazarbajewa reformy traktowane są jako sposób na przezwycięzenie kryzysu wewnętrznego, ale także na utrzymanie władzy i stabilności. Tempo wprowadzanych zmian w instytucjach państwowych, jak i retoryka prezydenta akcentująca wspólny wysiłek i określana niekiedy jako „psychoterapia”⁵³ ma

⁵² W sumie od chwili uruchomienia programu stypendium Bołaszak otrzymało prawie 12 tys. obywateli Kazachstanu. Program Bołaszak ewoluował w czasie i obecnie przewiduje po zakończeniu nauki obowiązek pracy przez okres pięciu lat w strukturach państwowych.

⁵³ Por. wywiad z Aidosem Sarymem: <https://www.facebook.com/ratel.kz/posts/487619861410324:0>

odciągnąć uwagę społeczeństwa od pogarszającej się sytuacji gospodarczej i przerzucić odpowiedzialność za nią na czynniki zewnętrzne. Sposobem na kanalizację rosnącego niezadowolenia było rozpisanie przedterminowych wyborów parlamentarnych i lokalnych na 20 marca. Wybory stały się także elementem procesu wymiany elit politycznych na młodsze⁵⁴ i zwiększania pluralizmu systemu w celu mobilizacji społecznego poparcia dla trwającej modernizacji.

Skuteczna implementacja opisanych reform byłaby olbrzymim krokiem w stronę aktywizacji i wzmocnienia roli instytucji państwa, a także pozwalałaby na zatrzymywanie i rozwiązywanie mniejszych konfliktów na niższych szczeblach, chroniąc tym samym rząd i zapobiegając wybuchom kryzysów. Prowadziłaby jednak także do aktywizacji przynajmniej niektórych części społeczeństwa, co potencjalnie grozi destabilizacją⁵⁵.

Efekt reform osłabiałby natomiast brak zmian ustrojowych, przede wszystkim utrzymywanie się strukturalnego problemu nierozwiązanej sukcesji po Nazarabajewie. Jak się wydaje, wypowiedzi prezydenta sugerujące wzmocnienie roli parlamentu i rządu kosztem jego własnych uprawnień mają testować ewentualne przyjęcie takiego rozwiązania przez elitę i społeczeństwo. Z perspektywy Nazarabajewa zmiana systemu rządów na bardziej kole-

⁵⁴ Por. Aleksandra Jarosiewicz, Kazachstan: antykryzysowe wybory parlamentarne, *Analizy OSW*, 27.01.2016, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2016-01-27/kazachstan-antykryzysowe-wybory-parlamentarne>

⁵⁵ Na przełomie kwietnia i maja 2016 roku w Kazachstanie doszło do licznych protestów na tle zmian w kodeksie ziemskim. Przy ich wygaszaniu władze zastosowały metody perswazji (spotkania władz z obywatelami w Atyrau, Aktobe, Semeju, Uralsku, Kyzylordzie) i zasadniczo unikały metod siłowych (do niegroźnych przepychanek doszło np. w Kyzylordzie). Protesty były wywołane obawami przed ekspansją chińską, ale w szerszym kontekście są rezultatem i symptomem nabrzmiewającego kryzysu społeczno-gospodarczego. Zarazem jednak protesty to uboczny efekt trwających reform, które poszerzyły pole dla krytyki działań rządu, pozwoliły na pokojowe demonstrację i *de facto* sprzyjały rozwojowi kazaskiego nacjonalizmu. Ostatecznie protesty wygasila decyzja Nazarabajewa o wprowadzeniu moratorium na zmiany w kodeksie, czemu towarzyszyła dymisja dwóch ministrów.

gialny może działać stabilizująco i zmniejszać ryzyko odwrócenia wyznaczonego przez niego kursu rozwoju kraju. W takim przypadku ustrój Kazachstanu zmierzałby w stronę autorytaryzmu o ostrym rysie korporacjonizmu, w którym walka między grupami interesów przynajmniej częściowo zostałaby przeniesiona z pałacu prezydenckiego na forum parlamentu. Krokiem w stronę takiego systemu może być właśnie odnowiony parlament przy zachowaniu systemu koncesjonowanych partii politycznych. Brak strukturalnego rozwiązania kwestii sukcesji będzie po śmierci Nazarbijewa sprzyjać pogłębieniu niestabilności i zawęzić pole dla reform systemu. Oznacza to, że obecna seria reform, zarówno ze względu na swoją głębokość, jak i kontekst realizacji (kryzys) może mieć decydujące znaczenie dla przyszłości kraju.

Wdrożeniu reform prawdopodobnie przeciwdziałać będą same instytucje, przede wszystkim mentalność aparatu urzędniczego, który ze swej istoty obawia się zmian i utraty dotychczasowej pozycji. Blokować zmiany będą także istniejące układy lokalno-klanowe⁵⁶ oraz postsowiecka mentalność, stąd m.in. Nazarbijew zalecił zmiany w ustawie o służbie cywilnej, wymuszające zwalnianie ze stanowisk urzędników w wieku emerytalnym. Aparat państwa prawdopodobnie będzie prowadzić obstrukcję, by jak najdłużej utrzymać korzyści z dotychczasowych praktyk korupcyjnych. Przeciwdziałać temu ma Agencja ds. Służby Cywilnej i Walki z Korupcją⁵⁷, która odpowiada bezpośrednio przed prezydentem. Trudna sytuacja finansowa kraju będzie generować

⁵⁶ Przykładem trudności w reformowaniu administracji jest przypadek Artura Nigmatowa, rzecznika prasowego powołanego w lipcu 2015 roku przez nowego akima Ałmaty Baurżana Bajbeka. Nigmatow po kilku tygodniach zrezygnował z pracy, argumentując swoją decyzję niechęcią do gier prowadzonych przez „lokalny układ” (swoją decyzję zakomunikował i wyjaśnił na własnym profilu na Facebooku). W konsekwencji Bajbek zwolnił wszystkich swoich zastępców i dokonał zmian w aparacie urzędniczym. Symptomatyczne jest, że i Bajbek, i Nigmatow kształcili się na Zachodzie (Niemcy i Finlandia) i są przykładem nowej proreformatorsko nastawionej części społeczeństwa, zdolnej do współpracy z aparatem państwa i chętniej do angażowania się w reformy.

⁵⁷ 11 grudnia 2015 roku dekretem prezydenta przekształcona w Ministerstwo ds. Służby Cywilnej i Walki z Korupcją.

napięcie w elicie, ale także wymuszają ekonomizację wydatków, czemu sprzyjać będzie presja społeczna⁵⁸.

Na ostateczną ocenę efektów reform jest za wcześnie przede wszystkim dlatego, że ich wdrażanie rozpoczęło się na przełomie 2015 i 2016 roku. Sama skala zmian wskazuje jednak, że reformy są efektem przekonania Nazarabajewa o tym, że brak poważnych zmian instytucjonalnych i politycznych będzie prowadzić w warunkach pogarszającej się sytuacji gospodarczej i geopolitycznej do destabilizacji wewnętrznej, wasalizacji przez Rosję i w konsekwencji utraty dotychczasowego dorobku Kazachstanu. W swojej narracji do społeczeństwa i do elity Nazarabajew podkreśla konieczność wspólnego wysiłku⁵⁹ i wyrzeczeń, ale także przestrzega przed załamaniem się obecnego systemu, co *de facto* ma mobilizować członków elity do wdrażania reform. Sytuacja Kazachstanu jest o tyle trudna, że przy roszczeniowych postawach społeczeństwa i rządzących zarówno wprowadzanie, jak i zaniechanie reform rodzi ryzyko wewnętrznych wstrząsów. Tyle tylko, że obecność Nazarabajewa w systemie (w roli dobrego chana) zmniejsza skalę ewentualnej destabilizacji.

Implementacja reform zależeć będzie także od determinacji samego Nazarabajewa oraz jego zdolności do aktywizacji przynajmniej części elity i społeczeństwa zainteresowanej korektą systemu. Z drugiej strony hamować reformy będzie opór administracji, starej elity rządzącej oraz grup biznesowo-politycznych,

⁵⁸ Np. umieszczanie na portalach społecznościowych informacji o nadużyciach urzędników dotyczących korzystania ze służbowych samochodów. Innym przykładem presji społecznej jest kruczata studenta w Karagandzie, który skutecznie piętnuje policjantów, m.in. za nieprzestrzeganie zasad ruchu drogowego; <http://today.kz/news/zhizn/2015-11-01/701641-karagandinskij-student-dobilsya-nakazaniya-100-politsejskich>

⁵⁹ Np. wezwanie społeczeństwa do wzięcia udziału w prywatyzacji, apel do biznesu, by inwestował w Kazachstanie i tym samym przyczynił się do dywersyfikacji gospodarki. Nie jest to skuteczne, bo trwająca od 2014 roku legalizacja kapitałów objęła 1 mld USD, a szacuje się, że z Kazachstanu wyprawdzono 167 mld USD w latach 2004-2013 (<http://www.gfintegrity.org/report/illicit-financial-flows-from-developing-countries-2004-2013/>).

a także obawa Nazarabajewa przed intensywnymi protestami społecznymi w sytuacji pogarszającej się kondycji materialnej społeczeństwa.

2. Konsolidacja społeczeństwa

Podstawowym celem polityki wewnętrznej jest skonsolidowanie społeczeństwa wokół jednej wspólnej idei, tj. Kazachstanu jako odrębnego i suwerennego państwa. Ten cel nie jest wprost formułowany przez władze, ale podkreślanie przez Nazarabajewa, oficjalny przekaz, a także przez środowiska tzw. nacjonalpatriotów (kazaskich nacjonalistów)⁶⁰ kwestii suwerenności kraju⁶¹ powoduje, że wyrasta ona na naczelną ideę kryjącą się za działaniami władz. Taka polityka nie jest nowym trendem, Kazachstan od początku swojej niepodległości prowadził podobne działania, nowością jest natomiast jej intensyfikacja w obliczu działań Rosji: aneksji Krymu i wykreowania separatyzmów na wschodzie Ukrainy. Stymulatorem są także liczne wypowiedzi rosyjskich polityków podające w wątpliwość sens istnienia Kazachstanu w obecnym kształcie. Pozostałe koncepcje i pojęcia używane przez władze są nieprecyzyjne (np. ekologia, tolerancja, język kazaski, rodzina, gościnność, szacunek, patriotyzm⁶²), ale nawet ich niejasno określone treści mają na celu budowanie poczucia dumy z osiągnięć

⁶⁰ „Nacjonalpatrioci” to zbiorcze określenie środowisk, które propagują kazaski nacjonalizm. Jego podstawowe postulaty to: tradycjonalizm, podwyższenie roli języka kazaskiego, antykolonializm, nacjonalizm gospodarczy (niedopuszczanie do sprzedaży ziemi obcym) i ekologiczny (sprzeciw wobec funkcjonowania Bajkonuru) i niedopuszczenie do utraty suwerenności Kazachstanu przez odrodzenie się nowego ZSRR. Szerzej zob.: Serik Bejssembajew, Fienomien kazachskiego nacjonalizmu w kontekście siegodsniejszej polityki: ot otricanija k ponimaniu. Dostępne na stronie http://ru.soros.kz/uploads/user_68/2015_23_09_03_46_44_219.pdf

⁶¹ Np. wypowiedź Nazarabajewa z sierpnia 2014 roku, w której stwierdził on, że Kazachstan może wystąpić z EUG, jeśli będzie to zagrażało jego suwerenności; również podkreślający suwerenność państwa sposób relacjonowania przez oficjalne media podpisania przez Kazachstan umowy o EUG.

⁶² Por. treści promowane w społecznych kampaniach w Kazachstanie, <http://www.socreklama.kz/video/>

państwa i narodu, z faktu bycia czy to obywatelem Kazachstanu, czy też Kazachem.

W efekcie polityka tożsamościowa władz na poziomie praktycznym budowana jest w opozycji do narracji rosyjskiej (kilka lat temu większe znaczenie miała narracja o charakterze antychińskim i wspieranie istniejących w społeczeństwie antychińskich fobii), chociaż na poziomie politycznym Kazachstan konsekwentnie podkreśla, że pozostaje strategicznym partnerem Rosji. Sytuację komplikuje także pozostawanie społeczeństwa Kazachstanu w obszarze oddziaływania mediów i kultury rosyjskiej i jego zasadnicza prorosyjskość przy jednoczesnej obawie przed ekspansją ze strony Chin (co zresztą od lat podsycają rosyjskie media). W przypadku Kazachstanu to elita rządząca (zwłaszcza jej młodsza, wykształcona na Zachodzie część) jest bardziej niż społeczeństwo (z wyjątkiem kazaskich środowisk nacjonalistycznych) zaniepokojona zagrożeniem ze strony Rosji, zarówno w postaci jej cywilizacyjnej, jak i politycznej dominacji.

Koncepcją, wokół której ma następować konsolidacja społeczeństwa, jest mało precyzyjne pojęcie Mengilik El (dosł. „wieczne państwo”). Treści nadawane Mengilik El różnią się jednak w odniesieniu do Kazachów i nie-Kazachów. Na poziomie ogólnym Mengilik El odwołuje się do suwerenności, jedności, pokoju i międzyetnicznej zgody, wartości duchowych, ale też świeckości (por. orędzie prezydenta Nurły Żoł z 2014 roku) i jest ukłonem w stronę wszystkich obywateli Kazachstanu. Z kolei dla Kazachów pojęcie Mengilik El jest silnie związane z kazaską tradycją i wartościami i np. oznacza promowanie znajomości kazaskiego języka, kultury i tradycji⁶³, nie musi być sankcjonowane na poziomie państwowym, bo i tak jest już zinternalizowane. Ta niejednoznaczność zmusiła ostatecznie

⁶³ Więcej na temat problemów z określeniem znaczenia Mengilik El zob.: <http://www.ofstrategy.kz/index.php/ru/research/politic-research/item/443-po-predvaritelnym-rezultatam-ekspertnykh-intervyu-u-predstavitelej-kazakhskoj-tvorcheskoj-intelligentsii-slozhilos-neodnoznachnoe-vospriyatie-dannoj-idei>

Nazarbajewa do zaordynowania na początku 2016 roku prac nad wypracowaniem spójnej koncepcji Mengilik El jako elementu budowy nowoczesnego narodu Kazachstanu.

Obecnie uprawiana polityka wciąż polega na utrzymywaniu przez państwo dwutorowego przekazu do kazaskojęzycznej i rosyjskojęzycznej części społeczeństwa⁶⁴. Narracja do Kazachów odwołuje się przede wszystkim do kazaskich tradycji, z kolei narracja rosyjskojęzyczna podkreśla znaczenie kwestii pokoju międzyetnicznego i tolerancji. Przy tym jednak dyskretnie pokazywane jest, że Kazachstan to kraj przede wszystkim Kazachów. Na przykład kampania społeczna promująca hasło „Jedno państwo, jeden naród, jeden los” przypomina, że mniejszości etniczne zostały do Kazachstanu w czasach sowieckich zesłane i spotkały się z gościnnością⁶⁵, a Kazachowie w równym stopniu jak Rosjanie walczyli na frontach Wielkiej Wojny Ojczyźnianej⁶⁶. Przykładem podkreślania roli Kazachów w państwie było zaproponowanie przez prezydenta zmiany nazwy państwa na Kazak Eli (dosł. Państwo Kazachów). Z kolei dowodem na zamiar budowy instytucji państwowych w oparciu o Kazachów i osoby w pełni identyfikujące się z państwem jest wymóg zdania egzaminu z języka kazaskiego przy ubieganiu się o elitarne stypendium Bołaszak czy też taki sam wymóg wobec kandydatów na prezydenta kraju, a także chętnych do zatrudnienia w administracji publicznej⁶⁷.

W oficjalnej narracji Kazachstan pomija awans cywilizacyjny, jaki osiągnął dzięki pozostawianiu w składzie ZSRR⁶⁸ (i napływo-

⁶⁴ Takie podejście zostało zresztą wprost zademonstrowane przez Administrację Prezydenta, gdy obok rosyjskojęzycznego konta na FB założyła także profil w języku kazaskim i zadeklarowała, że będą się one różnić w treści.

⁶⁵ <https://www.youtube.com/watch?v=Md2oxat38AM>

⁶⁶ <http://www.socreklama.kz/kazaxskaya-socialnaya-reklama/>

⁶⁷ System ten nie zawsze jest szczelny, m.in. ze względu na nepotyzm panujący w administracji.

⁶⁸ Tak polityka Kazachstanu jest także postrzegana przez rosyjskich nacjonalistów, np. <http://sputnikpogrom.com/politics/47886/russian-land-of-kazakhstan-3/#.Vmqx8rPSmDZ>

wi rosyjskojęzycznej ludności do miast), a jednocześnie w ograniczony sposób roztrząsa jego koszty (tj. mówi się na temat głodu lat 20., represji lat 30. i eksterminacji kazaskiej elity, ale unika się łączenia tego w sposób oczywisty z ZSRR) i jawnie podkreśla się ekologiczną tragedię Semipałatyńska⁶⁹ (jest to także pochodna inicjatyw Nazarbajewa na rzecz rozbrojenia nuklearnego). Polityka tworzenia nowoczesnego narodu jest otwarta, co oznacza, że przedstawiciele mniejszości etnicznych, którzy podejmują wysiłek asymilacji poprzez naukę języka kazaskiego, prawie nie doświadczają dyskryminacji i są akceptowani w kazaskim społeczeństwie.

Istotną rolę w kształtowaniu więzi społeczeństwa z państwem odgrywa także zaktywizowana w ostatnich latach polityka pamięci historycznej. Jej celem jest podkreślanie własnej odrębności poprzez poszukiwanie dawnych korzeni i propagowanie wiedzy o Kazachstanie (czego przejawem są publikacje na temat państwowej tradycji Kazachstanu) i uwypuklanie historycznych osiągnięć Kazachów, np. poprzez budowanie mauzoleów kazaskich bohaterów (z okresu rządów kazaskich chanów, ale też bohaterów z okresu Wielkiej Wojny Ojczyźnianej) i *de facto* promowanie kultu protoplastów kazaskiego nacjonalizmu i Ałasz Ordy⁷⁰ (por. wystawa w Muzeum Narodowym w Kazachstanie). Towarzyszy temu demontaż pomników związanych z sowiecką przeszłością (np. zdemontowano pomniki Lenina w większości miast). Promowaniu państwa miały także służyć obchody 550-lecia pań-

⁶⁹ W czasach sowieckich na poligonie nuklearnym w okolicach Semipałatyńska (Semej) przeprowadzono kilkaset wybuchów jądrowych, a skutki skażenia odczuwane są w Kazachstanie do dzisiaj.

⁷⁰ Ałasz Orda to ugrupowanie niepodległościowe; w 1917 roku doprowadziło do powstania autonomicznego państwa kazaskiego na terenach dawnego Imperium Rosyjskiego. Autonomia została zlikwidowana przez bolszewików w 1920 roku, a członkowie Ałasz Ordy byli represjonowani. W Kazachstanie cieszą się olbrzymim szacunkiem. W Muzeum Narodowym w Astanie wisi obraz przedstawiający XX-wieczną historię Kazachstanu, którego centralnym elementem są przywódcy Ałasz Ordy, a jednym z pobocznych wątków ich rozstrzelanie przez komunistów.

stwowości Kazachstanu w 2015 roku, ogłoszone w odpowiedzi na wspomniane słowa Putina na forum Seliger w 2014 roku, „że przed Nazarabajewem Kazachowie państwa nie mieli”.

Promocja propaństwowych (patriotycznych) postaw prowadzona jest także na poziomie biznesowym, np. poprzez ogłoszoną wiosną 2015 roku kampanię „Wyprodukowane w Kazachstanie” zachęcającą do kupowania kazaskich produktów w związku z zalewem rynku przez towary rosyjskie (efekt gwałtownej dewaluacji rubla i wtedy jeszcze silnego tenge) czy też ostatnie pomysły stworzenia własnej marki handlowej „Państwo Wielkiego Stepu”.

Kształtowaniu odrębnej narracji historycznej i zrywaniu ze wspólną sowiecką przeszłością służą zmiany w polityce symbolicznej, np. przeniesienie przez Kazachstan w 2013 roku Dnia Obrońcy Ojczyzny na 7 maja (zamiast 23 lutego – jak w Rosji), by rozmyć znaczenie najważniejszego rosyjskiego święta 9 maja (Dzień Zwycięstwa). W 2015 roku Kazachstan oficjalnie wprowadził także obok rosyjskiej czarno-pomarańczowej wstęgi Orderu św. Jerzego własny symbol – niebiesko-żółtą wstążkę noszoną przy okazji świąt 7 i 9 maja⁷¹. Z kolei znowelizowana w grudniu 2015 roku ustawa o symbolach narodowych wymaga umieszczenia obok flagi obcego państwa każdorazowo flagi Kazachstanu i ustanawia nowe święto symboli narodowych w dniu 4 czerwca. Ustawa jest kolejnym krokiem w budowaniu postaw propaństwowych i przypominaniu, że Kazachstan jest suwerennym państwem o własnych symbolach i nie ma konieczności korzystania z symboli innych państw (w domyśle Rosji) podczas obchodów świąt państwowych. Polityka budowania własnej tradycji i zwy-

⁷¹ W 2015 roku w Szymkencie po interwencji środowisk „nacjałpatriotów” zdjęto z centrum handlowego pomarańczowo-czarną wstęgę rosyjskiego Orderu św. Jerzego. Z kolei po strąceniu przez Turcję rosyjskiego samolotu 24 listopada w szkole w północnym Kazachstanie odwołano uroczystość poświęconą pamięci jednego z rosyjskich pilotów, który wtedy zginął (był uczniem tej szkoły).

czajów dotyczy także tak subtelnych elementów, jak np. odejście od stosowanego w rosyjskim wojsku kroku marszowego⁷².

Pośrednio konsolidacji społecznej, ale także swoistej kazachizacji kraju ma także sprzyjać polityka migracyjna władz, która polega na promowaniu zasiedlania północnych części kraju przez Kazachów, np. w ramach programu Serpen – oferty stypendialnej skierowanej do zdominowanej przez Kazachów i przeludnionej południowej części kraju, pozwalającej na darmowe studia na uczelniach w północnym Kazachstanie, czy też poprzez tworzenie zachęt dla oralmanów do osiedlania się w tych regionach. Astana nie stawia także barier w realizacji przez Rosję jej polityki repatriacyjnej skierowanej do Rosjan zamieszkujących Kazachstan (w 2014 roku ponad 90% osób, które opuściły Kazachstan, wyjechało do Rosji i na Białoruś⁷³; Rosjanie wyróżniają się także pod względem wysokiego poziomu chęci wyjazdu – w 2013 roku 60% Rosjan zadeklarowało chęć wyjazdu, jeśli w ich ocenie sytuacja będzie się pogarszać, m.in. w związku ze wzrostem kazaskiego nacjonalizmu i zmianą władzy⁷⁴). Władze nie ograniczają także polityki stypendialnej Rosji w Kazachstanie, co ma jednak swoje koszty, prowadząc do tzw. drenażu mózgow, który dotyczy także Kazachów.

Ograniczaniu wpływów medialnych Rosji służą – jak dotąd nieudane – próby redukcji obecności rosyjskich mediów w Kazachstanie, do których zaliczyć można przyjętą w 2015 roku ustawę dotyczącą reklamy⁷⁵. Astana stara się też równoważyć cywilizacyjną atrakcyjność Rosji poprzez promowanie rozwoju KazNetu,

⁷² <http://www.eurasianet.org/node/77201>

⁷³ http://tengrinews.kz/kazakhstan_news/26-tyisyach-reshili-uehat-kazahstana-2014-godu-269167/

⁷⁴ <http://gazeta.caravan.kz/articles/kto-uezzhaet-iz-kazahstana-article-ID94710.html>

⁷⁵ http://tengrinews.kz/kazakhstan_news/zapret-reklamyi-inostrannyih-kanalah-pozvolit-kazahstanskomu-285941/, http://www.gazeta.ru/business/news/2015/12/17/n_8021957.shtml

a także poprzez propagowanie trójjęzycznego szkolnictwa i znajomości języka angielskiego⁷⁶.

Wreszcie w 2015 roku władze zdecydowały się na podjęcie zdecydowanych działań wobec przejawów separatyzmu w Kazachstanie, skazując za taką działalność co najmniej troje obywateli (w tym jednego Kazacha)⁷⁷. Zaostrzono także kary za uczestnictwo w konfliktach zbrojnych poza terytorium kraju i skazano przynajmniej jedną osobę walczącą na Ukrainie. Adresatem tych działań była przede wszystkim Moskwa, a ich celem było demonstrowanie, że Kazachstan – w odróżnieniu od Ukrainy Janukowycza – jest sprawnie funkcjonującym państwem.

Dla kontynuacji opisanego trendu w polityce wewnętrznej zagrożeniem mógłby być zdecydowany sprzeciw Moskwy i np. akcentowanie przez nią praw Rosjan mieszkających w Kazachstanie i w najostrzejszym wymiarze destabilizacja tą drogą Kazachstanu. Opisane powyżej trendy nie są bowiem nowością, z różnym natężeniem realizowane były przez władze w ciągu ostatniego ćwierćwiecza. Obecnie jednak nabierają rozpędu i coraz bardziej widoczny jest ich polityczny wymiar jako narzędzia wzmocnienia państwa wobec rosyjskiej presji.

3. Urynkowienie gospodarki

Problemy gospodarcze wywołane spadkiem cen ropy przekroczyły najbardziej pesymistyczne przewidywania władz z wiosny 2015 roku i wymusiły głęboką rewizję dotychczasowej polityki gospodarczej. Reformy (ich skala i tempo wprowadzania) w go-

⁷⁶ We wszystkich szkołach drugiego stopnia planowane jest wprowadzenie edukacji w języku angielskim w 2023/2024 roku; <https://primeminister.kz/news/show/22/perehod-na-trehjazychnoe-obrazovanie-v-shkolah-rk-planiruetsja-nachat-s-2023-goda-/25-11-2015?lang=en>. Polityka taka niekiedy spotyka się z krytyką samych środowisk nauczycielskich, które wskazują, że system nie jest na takie rewolucyjne zmiany gotowy.

⁷⁷ <http://www.rferl.org/content/kazakhstan-pro-russian-activist-jailed/27421-352.html>

spodarce są przede wszystkim reakcją na kryzys, ale zarazem wpisują się w strukturalne założenia przebudowy państwa. Kryzys gospodarczy, najpoważniejszy od lat 90., wymusza realizację głębokich reform w gospodarce⁷⁸.

Najważniejszym elementem zmian w gospodarce było przyspieszone o kilka lat przejście do polityki płynnego kursu walutowego i w konsekwencji ok. 50-procentowy spadek wartości tenge w stosunku do dolara w ciągu 2015 roku. Dewaluacja tenge pogorszyła sytuację materialną społeczeństwa i była odejściem od dotychczasowej polityki minimalizowania kosztów społecznych reform (zwłaszcza po Żanaozen) w obawie przed zerwaniem nieformalnej umowy społecznej, utratą poparcia i protestami. Dewaluacji towarzyszyło zerwanie z polityką sukcesu i przyznanie, że kraj stanął na krawędzi kryzysu. W wymiarze politycznym dewaluacja była także wymuszona przez politykę Rosji, która powołując się na EUG, nie zgodziła się na samoograniczenie swojego eksportu do Kazachstanu, o co Astana zabiegała i co groziło bankrutstwem miejscowych producentów.

Kolejnym ważnym elementem zmian w gospodarce było ogłoszenie w grudniu 2015 roku rozszerzonej prywatyzacji aktywów państwowych, która obejmuje aktywa należące do państwowych holdingów Samruk-Kazyna, Baitarek i KazAgro. Wyprzedaż obejmie m.in. największe rafinerie, firmy energetyczne (KazMunaiGaz), porty lotnicze, koleje i cały szereg mniejszych przedsiębiorstw, w tym także lokalne media. Jej celem jest zmniejszenie udziału państwa w gospodarce i zwiększenie konkurencji. Prywatyzacja ma także pomóc w budowie międzynarodowego centrum finansowego w Astanie, które tworzone jest na wzór Dubaju: jego roboczym językiem ma być angielski, a działać ma w oparciu o prawo brytyjskie.

⁷⁸ Wprost wskazał na to Bank Światowy: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2015/05/04/090224b082e-34ac4/1_0/Rendered/PDF/Kazakhstan000Lopportunityotooreform.pdf

Wprowadzono także rozwiązania liberalizujące pewne sektory funkcjonowania gospodarki, jak np. prawo pracy, które stwarza elastyczniejsze dla pracodawców warunki zatrudniania i zwalniania pracowników. Zrezygnowano także z części subsydiów utrzymywanych od czasów sowieckich, np. dopłat do produkcji chleba, cen energii itd.

Działania te idą w parze z kolejną serią reform na rzecz polepszenia klimatu inwestycyjnego, np. wdrożenie zasady jednego okienka, powołanie instytucji rzecznika praw inwestorów i wyspecjalizowanego sądu gospodarczego w ramach Sądu Najwyższego. W ten sposób wpisują się w szersze zmiany zachodzące w państwie. Przyciąganie inwestycji zagranicznych w inne niż surowcowe dziedziny gospodarki zostało także w lutym 2016 roku uznane za podstawowy cel działalności kazachstańskich placówek dyplomatycznych.

Jednocześnie rząd podjął decyzję o skorzystaniu ze starych, wypróbowanych w latach 2008-2009 mechanizmów walki z kryzysem, tj. zdecydował o zastrzyku finansowym w wysokości ok. 5 mld USD, pochodzącym głównie z aktywów funduszu emerytalnego (co spotkało się z powszechną krytyką społeczeństwa) oraz pożyczek zagranicznych. Środki mają zostać przeznaczone m.in. na pobudzenie akcji kredytowej, która po dewaluacji tenge (w związku z dolaryzacją depozytów) prawie zamarła.

Wdrażaniu reform sprzyjać będzie z kolei kryzys na rynku surowców, ponieważ uatrakcyjni inwestycje w sektory niesurowcowe. Przy czym celem Kazachstanu nie jest zerwanie z zależnością od eksportu ropy, ale zrównoważenie wpływu sektora naftowego poprzez rozwój i modernizację gospodarki. Pomagać w osiągnięciu tego celu będą także zmiany w edukacji, np. wprowadzanie darmowej nauki na kierunkach technicznych od 2017 roku.

Pozytywnie na realizację reform będzie także wpływać przystąpienie Kazachstanu do WTO (w grudniu 2015 roku). Uczestnic-

two w WTO wymusi wzrost konkurencyjności i obniży taryfy importowe na szereg produktów do poziomu sprzed wejścia do EUG, co może doprowadzić do spadku cen. Akcesja spowoduje także liberalizację rynku usług, sektora finansowego i telekomunikacyjnego oraz wymusi większą elastyczność na rynku pracy. Jednocześnie jednak wejście do WTO uderzy w rodzime firmy, które zmuszone zostaną do większej konkurencji, zwłaszcza gdy stopniowo znoszony będzie wymóg kupowania przez inwestorów zagranicznych określonej części towarów i usług wytworzonych w Kazachstanie. Atutem integracji będzie za to możliwość korzystania przez Kazachstan z mechanizmu rozwiązywania sporów WTO.

Ostateczny wpływ reform na gospodarkę pozostaje nieoczywisty. Wynika to m.in. z samej polityki władz, które mimo urynkawiania stosunków gospodarczych stosują działania łagodzące społeczne konsekwencje reform, np. czasowe zniżki na usługi kolejowe i energię elektryczną dla sektora prywatnego, trzyletnie memoranda gwarantujące zakup produkcji państwowych zakładów czy też kontrolowanie cen na produkty wrażliwe społecznie, co jest efektem obaw o reakcję społeczeństwa na materialne pogorszenie jego sytuacji⁷⁹ (w latach 2016-2017). Jeśli wymienione działania będą mieć charakter czasowy, to złagodzą społeczne skutki nagłej liberalizacji i otwarcia gospodarki (po wejściu do WTO, zob. niżej) i będą wymiernym wsparciem dla firm w Kazachstanie. Ich długoterminowe utrzymanie będzie natomiast dowodem niezdolności władz do dalszych reform. Co więcej, takie działania władz, jak zapowiedziana prywatyzacja mają charakter średnioterminowy i będą realizowane w najbliższych dwóch latach, ich efekty (lub ich brak) będą widoczne dopiero w perspektywie długoterminowej. Pełnemu wdrażaniu

⁷⁹ Z drugiej strony widać zrywanie z sowieckim systemem dotowania wrażliwych społecznie usług, czego przykładem jest zniesienie powszechnych dotacji do produkcji chleba (od 2016 roku) i odchodzenie od regulacji cen na rynku usług komunalnych (od 2017 roku). To pokazuje niekonsekwencję władz w realizacji założeń reform, wynikającą z obaw przed reakcjami społecznymi.

reform prawdopodobnie będą się sprzeciwiać grupy biznesowo-polityczne, które będą chciały utrzymać wpływy gospodarcze i polityczne, a także społeczeństwo, niechętne ponoszeniu kosztów zmian i postrzegające cześć reform jako niesprawiedliwe społecznie⁸⁰.

4. Instytucjonalizacja współpracy z Zachodem odpowiedzią na rosyjską i chińską presję

Odpowiedzią na wyzwania na arenie międzynarodowej i rosnącą presję ze strony Rosji, ale także Chin, jest instytucjonalizacja współpracy z Zachodem. Z perspektywy Kazachstanu kluczowe jest utrzymanie obecnej wielowektorowej polityki zagranicznej w warunkach coraz większej presji ze strony Rosji, z którą Kazachstan łączą najgłębsze i najściślejsze więzi, przede wszystkim w sferze bezpieczeństwa. Powoduje to, że celem Astany jest z jednej strony unikanie konfliktu z Rosją w kwestiach globalnych, kluczowych wizerunkowo dla Moskwy⁸¹, a z drugiej twarda obrona swoich interesów politycznych określanych jednak jako „gospodarcze” (na forum EUG) i podtrzymywanie narracji o strategicznym charakterze wzajemnych stosunków⁸².

⁸⁰ Przedsmakiem tej tendencji był sprzeciw związków zawodowych wobec zmian w kodeksie pracy wyrażony w liście otwartym (lato 2015 roku).

⁸¹ Por. niejasne, ale odbierane jako prorosyjskie, stanowisko kazachstańskiego MSZ w sprawie referendum na Krymie czy po strąceniu przez Turcję rosyjskiego bombowca i komentarze na ten temat Nazarabajewa w orędziu do narodu z 30 listopada 2015 roku (tylko w wersji telewizyjnej, w wersji tekstowej orędzia nie ma).

⁸² Zarazem jednak Nazarabajew posuwa się do stwierdzeń, że Kazachstan może wyjść z EUG, jeśli organizacja ta będzie zagrażać jego suwerenności. Robi to zwykle w przemówieniach na użytek wewnętrzny, adresowanych do kazaskiej części społeczeństwa. Np. w sierpniu 2014 roku słowa takie padły w trwającym około godziny wywiadzie udzielonym telewizji Khabar w języku kazaskim. Stały się szeroko znane dzięki mediom ukraińskim i rosyjskim, które przedstawiały je jako odpowiedź na słynne słowa Putina podważające państwowość Kazachstanu na forum Seliger. W rzeczywistości jednak wywiad został opublikowany kilka dni wcześniej i wówczas nie spotkał się z dużym zainteresowaniem zagranicznych mediów.

O ile w polityce wewnętrznej Astana dąży do rozmywania wpływów Rosji poprzez akcentowanie historii, symboli i narodowo-twórczej roli państwa, o tyle w polityce zagranicznej próbuje zachować autonomię w stosunkach z innymi państwami, z którymi Rosja jest wręcz w konflikcie. To powoduje, że Kazachstan obawia się konieczności stawania po stronie Rosji w pojawiających się nowych sytuacjach spornych, jak kwestia anektowania przez Rosję Krymu czy też kryzys rosyjsko-turecki wywołany strąceniem przez Ankarę rosyjskiego bombowca.

Tradycyjnym sposobem równoważenia wpływów Rosji było otwarcie Kazachstanu na drugiego wielkiego gracza obecnego w regionie – Chiny. Współpraca gospodarcza z Chinami, ważnym partnerem ekonomicznym Rosji, ma mitygować zapędy Moskwy w Azji Centralnej, ale także pomagać w rozwoju gospodarczym kraju. Te założenia powodują, że Kazachstan jest uczestnikiem i Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej, i chińskiego projektu Ekonomicznego Pasa Nowego Jedwabnego Szlaku, projektów konkurencyjnych i mających służyć budowaniu wpływów przez oba państwa w regionie.

Początkowo uczestnictwo w tych projektach postrzegane było jako sposób na wzajemne równoważenie wpływów Rosji i Chin. Intensyfikacja i instytucjonalizacja relacji z Rosją w ramach EUG i poczucie zagrożenia ze strony Moskwy skłaniają jednak Kazachstan do przyspieszenia instytucjonalizacji i zacieśniania współpracy także z innymi aktorami. Przejawem tej polityki jest wstąpienie do WTO (grudzień 2015) czy też podpisanie (21 grudnia 2015 roku) umowy o rozszerzonym partnerstwie z UE (enhanced PCA).

Te formalizujące współpracę z Zachodem porozumienia mają w zamierzeniach Astany pomóc uniknąć ograniczenia polityki zagranicznej do współpracy z Rosją i Chinami (przypadek sąsiedniej Mongolii). W perspektywie strategicznej ich celem jest zachowanie możliwości modernizacji państwa przy współpracy z szeroko rozumianym Zachodem. Temu samemu celowi służyło podpisanie porozumienia o współpracy z OECD w styczniu

2015 roku i ambitny cel dołączenia do 30 najbardziej rozwiniętych państw świata⁸³.

Ze względu na zasadę nienarażania się Rosji polityka zagraniczna Kazachstanu skoncentrowana jest na minimalizacji strat i zachowywaniu autonomicznej pozycji tam, gdzie jest to możliwe. Stąd jej korekta na pierwszy rzut oka jest ledwo widoczna – Kazachstan sam określa Rosję jako strategicznego partnera od początku swojej niepodległości. Ponieważ jednak zmienił się kontekst międzynarodowy, to wyzwaniem dla władz w Astanie jest zachowanie dotychczasowej wielowektorowej polityki zagranicznej. W obecnych warunkach geopolitycznych instytucjonalizacja więzi z Zachodem w sytuacji jego konfliktu z Rosją na tle Ukrainy jest i niebezpieczna, i niezbędna, ma bowiem wyhamowywać proces wchodzenia Kazachstanu w coraz głębszy cień Rosji kosztem własnej suwerenności.

Zachowaniu tej strategii może zagrażać rosnąca presja Rosji, zwłaszcza w trakcie procesu sukcesji po Nazarabajewie. Ewentualny następca przejmujący obecne prerogatywy prezydenta musiałby bowiem uzyskać poparcie Moskwy – choćby po to, by uniknąć ryzyka destabilizacji przez Rosję sytuacji wewnątrz Kazachstanu. Z perspektywy Moskwy najwygodniejszy jest wariant utrzymania dotychczasowego ustroju politycznego Kazachstanu, w którym obiektywnie słabszy następca Nazarabajewa, pozbawiony jego autorytetu, zmuszony byłby oprzeć się na Moskwie, by zachować skonsolidowane państwo i ustrzec się chaosu wewnętrznego (np. zamieszek na tle etnicznym). Odejście Nazarabajewa mogłoby być zatem dla Rosji okazją do przywrócenia swojej pieczy nad Kazachstanem.

⁸³ Efektem współpracy z OECD jest prowadzenie przez tę organizację swego audytu Kazachstanu (Multi-dimensional Review of Kazakhstan) i wypracowanie całościowych rekomendacji dotyczących rozwoju państwa. Pierwszy z serii trzech raportów OECD na ten temat został opublikowany w styczniu 2016 roku. Dostępny pod adresem: <http://www.oecd.org/dev/multi-dimensional-review-of-kazakhstan-9789264246768-en.htm>

III. WNIOSKI I PERSPEKTYWY

Wśród państw postsowieckich Kazachstan jest przypadkiem wyjątkowym. Będąc państwem autorytarnym, zdołał zdiagnozować kryzys systemowy i sięgnąć po nowoczesne i ryzykowne metody jego przezwyciężenia. Takie podejście odróżnia Kazachstan i osobiście Nazarabajewa od pozostałych krajów regionu i ich przywódców. Na tym etapie Kazachstan jest jednym z nielicznych krajów postsowieckich, wytrwale dążącym do modernizacji państwa i w niej, a nie w zastrzaniu autorytaryzmu, upatruje rozwiązania swoich problemów. Paradoksem jest, że zmiany wprowadzane są przy użyciu miękkich metod autorytarnych, ale ich ewentualna implementacja może w dalszej perspektywie prowadzić do rozmontowania dotychczasowego systemu sprawowania władzy.

Skala zapowiedzianych i częściowo już wdrażanych korekt w polityce Kazachstanu pozwala na stwierdzenie, że jest on na drodze do gruntownej przebudowy kluczowych dla funkcjonowania państwa elementów. Zmiany te są autorskim pomysłem Nazarabajewa, przypominają swoimi ambicjami *pierestrojkę* zainicjowaną przez Gorbaczowa w ZSRR i obarczone są podobnym ryzykiem. Kazachstan jest w stanie poszukiwać i sięgać po nowe, nieobciążone sowieckością modele rozwoju o charakterze zachodnim czy też wschodnio-azjatyckim. Symboliczne jest, że *pierestrojki* dokonuje Nazarabajew, który sprawował władzę w Kazachstanie jeszcze w okresie ZSRR i był typowany na przywódcę po Gorbaczowie. Nazarabajew jak mało kto zna koszty *pierestrojki* zainicjowanej w końcówce ZSRR. Realizując podobny projekt w Kazachstanie, gra *va banque*, prawdopodobnie w przekonaniu, że państwo w obecnym kształcie jest za słabe, by stawić opór rosyjskiemu imperializmowi i pełzającej chińskiej ekspansji. Z perspektywy Nazarabajewa obecny model państwa jest nieadekwatny, by zagwarantować jego dalszy rozwój i uodpornić Kazachstan na geopolityczne i wewnętrzne wstrząsy.

Na dalszy los projektu modernizacji państwa wpływ będą mieć ograniczenia wewnętrzne i zewnętrzne. Podstawową przeszkod-

dą będzie niechęć elity polityczno-biznesowej, zainteresowanej utrzymaniem własnej pozycji w systemie władzy i gospodarczym. Kolejny czynnik to czas urzędowania samego Nazarabajewa. Jego obecność w systemie sprzyja wprowadzaniu zmian i zmniejsza ryzyko napięć wewnętrznych oraz społecznego buntu. Z drugiej strony oparty na nim system autorytarny będzie ograniczać efekty zmian albo sam ulegnie korekcie w ich wyniku. Odejście Nazarabajewa z pewnością będzie wstrząsem dla Kazachstanu, ale także testem dla rządzącej elity: na ile jest zdolna do kontynuowania obecnego kursu rozwoju państwa i jego polityki zagranicznej. Wreszcie problemem we wdrażaniu reform będzie ograniczona zdolność społeczeństwa do uczestniczenia w procesach modernizacyjnych w sytuacji pogarszającej się sytuacji materialnej, a także przecinające je podziały.

W wymiarze międzynarodowym najistotniejsza dla dalszego rozwoju Kazachstanu będzie polityka Rosji, która w ostatnich latach staje się coraz bardziej agresywna i nieobliczalna. Sposób określenia priorytetów przez Kreml, który prowadzi swoistą rekonkwistę „ziem ruskich”, jest kluczowy dla przyszłości Kazachstanu. Ryzyko interwencji Rosji (na poziomie politycznym lub poprzez prowokacje w samym Kazachstanie) rośnie w czasie procesu sukcesji. Niewykluczone, że z perspektywy Moskwy (i osobiście Putina) przeszkodą w zbliżaniu Kazachstanu do Rosji jest podwójna gra uprawiana przez Nazarabajewa. Jego odejście z systemu będzie zatem okazją do przybliżenia Astany do Moskwy. Tym bardziej że ewentualny sukces Kazachstanu byłby dla Rosji niebezpieczny – pokazałby, że można się reformować i nie być przy tym jednoznacznie prozachodnim (i antyrosyjskim), tak jak Gruzja za rządów Micheila Saakaszwilego.

Pierestrojka w Kazachstanie jest rozwiązaniem ryzykownym. Nawet częściowe wprowadzenie zapowiedzianych zmian grozi zachwianiem dotychczasowych mechanizmów działania państwa i wewnętrznym chaosem. Z drugiej strony umacnianie autorytaryzmu skazywałoby Kazachstan na coraz głębsze osuwa-

nie się w cień wpływów politycznych i społecznych Rosji, tak jak się to dzieje przez ostatnie lata w Azerbejdżanie. Autorytaryzm w „chańskim” wydaniu Nazarbajewa grozi także wstrząsem i destabilizacją państwa po jego odejściu od władzy.

W wariacie wykolejenia się procesu reform (także wskutek działań Rosji) i nadejścia wielopłaszczyznowego kryzysu, wewnętrzny chaos powodować będzie degenerację elit politycznych i regionalnych oraz rozpad instytucji państwowych, a w konsekwencji zasysanie Kazachstanu do Rosji. To będzie sprzyjać odbudowywaniu przez Rosję wpływów w całym regionie Azji Centralnej. W wariacie takim rośnie także groźba wstrząsów społeczno-politycznych, zwłaszcza towarzyszących sukcesji po urzędującym prezydencie. Zagroza to funkcjonowaniu państwa, bo jak pokazuje przykład Ukrainy, liczba scenariuszy (i potencjał ich tworzenia) wykorzystywania przez Rosję chaosu w państwie do odbudowania swojej pozycji jest duża. Zarazem jednak coraz silniejsze tendencje nacjonalistyczne i pewien mit Kazachstanu stworzony przez Nazarbajewa będą proces trawienia Kazachstanu i rekonkwistę Azji Centralnej utrudniać.

ALEKSANDRA JAROSIEWICZ

Prace nad tekstem zakończono w kwietniu 2016 roku