



## Pomoc UE dla białoruskiego społeczeństwa obywatelskiego – wyzwania i potrzeby

Elżbieta Kaca

Udzielanie pomocy niezależnym środowiskom pozarządowym na Białorusi jest obecnie dla Unii trudnym zadaniem ze względu na potrzebę dotarcia do nowych i nieformalnych grup obywatelskich oraz restrykcje białoruskich władz wobec organizacji pozyskujących pomoc międzynarodową. Aby zniwelować te ograniczenia, Komisja Europejska (KE) może w większym stopniu konsultować swoją pomoc na rzecz aktywności obywatelskiej z lokalnymi środowiskami na Białorusi. Dla Polski i państw członkowskich, będących dawcami pomocy w tym obszarze, ważne będzie zapewnienie skuteczności pomocy UE oraz koordynacja działań z Unią.

Od momentu poprawy relacji z reżimem Alaksandra Łukaszenki w 2016 r. UE prowadziła wobec Białorusi politykę krytycznego zaangażowania, polegającą na rozwijaniu współpracy z władzami przy jednoczesnym wsparciu sektora pozarządowego. Takie podejście nie przyniosło znaczącej poprawy sytuacji społeczeństwa obywatelskiego, a obecny kryzys polityczny zmusił UE do rewizji tej polityki. Według przyjętych 12 października przez Radę do Spraw Zagranicznych konkluzji w sprawie Białorusi UE zwiększy pomoc dla białoruskiego społeczeństwa obywatelskiego, przesuwając środki dostępne dotąd dla administracji centralnej na współpracę w obszarach, które służą społeczeństwu i/lub są w interesie UE (np. bezpieczeństwo nuklearne, edukacja). Wyłączone z pomocy zostaną instytucje odpowiedzialne za przemoc i naruszenia praw człowieka. UE przedstawiła też plan pomocy gospodarczej dla demokratycznej Białorusi.

**Pomoc UE: założenia, dystrybucja i ograniczenia.** Od 2016 r. celem Unii we wsparciu białoruskiego społeczeństwa obywatelskiego było promowanie realizacji podstawowych praw człowieka, rozwoju lokalnych organizacji pozarządowych (NGO) i kontaktów międzyludzkich z UE, ale także zwiększenie udziału sektora pozarządowego w procesie decyzyjnym i budowanie jego partnerstwa z władzami lokalnymi. Największe środki pochodziły z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, Europejskiego

Funduszu na rzecz Demokracji (EFD) oraz unijnych instrumentów regionalnych i globalnych (Tab. 1).

W dystrybucji unijnej pomocy (105 mln euro) na Białorusi w latach 2016–2019 priorytetem dla UE było wsparcie władz centralnych i lokalnych, a w mniejszym stopniu – środowisk pozarządowych (Tab. 2). Projekty dotyczące współpracy z białoruską administracją centralną, np. w dziedzinie polityki migracyjnej i zarządzania granicami czy reform gospodarczych, stanowiły 40,5% wartości tej kwoty, a rozwoju regionalnego i współpracy transgranicznej – 38%. W ramach tej współpracy sektorowej UE wspierała NGO pośrednio – dotowała ich projekty w partnerstwie głównie z białoruskimi władzami lokalnymi. Rozwój sektora pozarządowego był przedmiotem bezpośredniego wsparcia w projektach o wartości 9%, a mobilność i kontakty międzyludzkie – 10%. Niewiele z nich dotyczyło wzmocnienia lokalnych NGO, a dofinansowane projekty w większości oscylowały na poziomie kilkuset tys. euro i były zarządzane przez duże organizacje pozarządowe i międzynarodowe.

Wyzwaniem dla UE w dotowaniu NGO było przestrzeganie przez nią od 2016 r. restrykcyjnego prawa dot. rejestracji zagranicznej pomocy przez białoruskie władze. Zwiększało to przejrzystość działań beneficjentów, ale prowadziło do opóźnień i odmów w rejestracji grantów, np. programu KE dot. zwiększenia udziału obywateli w procesie decyzyjnym i

## BIULETYN PISM

budowania partnerstwa między obywatelami a władzami (10 mln euro w 2017 r.) Według białoruskich NGO stosowanie się przez UE do tego wymogu prowadziło do finansowania GONGO (organizacji powiązanych z rządem), które mogły uzyskać zgodę na rejestrację. Co więcej, utrzymywanie poprawnych relacji z władzami państwowymi przez UE obniżało jej wiarygodność jako dawcy pomocy dla środowisk pozarządowych. Po stronie NGO problemami były niedostateczne zdolności czy doświadczenie wielu lokalnych organizacji w realizowaniu dużych dotacji oraz [otoczenie prawne niesprzyjające organizacjom pozarządowym i niezależnym mediom](#).

**Potrzeby wsparcia.** Obecnie kluczową kwestią dla UE jest wsparcie grup obywatelskich odpowiedzialnych za prowadzenie akcji protestacyjnych. Mimo że wiodące NGO wspomagane przez międzynarodową pomoc, np. Wiasna, dołączyły do ruchu protestu, to jego inicjatorami są nieformalnie organizujący się aktywiści. Pochodzą z różnych środowisk – m.in. seniorów, studentów, organizacji kobiecych, niezależnych związków zawodowych, wspólnot mieszkaniowych, gazet regionalnych, sektora IT czy poszczególnych zawodów (np. lekarzy, pracowników mediów państwowych). Wielu z nich skutecznie organizuje zbiórki środków finansowych wśród Białorusinów i nie chce korzystać z pomocy międzynarodowej, by nie zdyskredytować swojej działalności. W dłuższej perspektywie te grupy mogą słabnąć bądź sprofesjonalizować się i w sytuacji wygaśnięcia protestów będą jednak potrzebowały wsparcia zewnętrznego na rozwój działalności.

Skala przemocy reżimu spowodowała zwiększone potrzeby wsparcia dla osób represjonowanych i niezależnych mediów. Według danych Wiasny pod koniec października co najmniej 700 osób było objętych postępowaniami karnymi – w większości przebywały w areszcie (101 osób to więźniowie polityczni). Poza opłaceniem kosztów odszkodowań i procesów sądowych, środki finansowe potrzebne są na pokrycie kosztów utrzymania tych osób i ich rodzin w dłuższym okresie, tak by mogły znaleźć nową pracę (reżim blokuje takie możliwości). Zapotrzebowanie na pomoc psychologiczną dla ofiar represji jest znaczne ze względu na przemoc stosowaną w więzieniach wobec zatrzymanych (tzw. ścieżki zdrowia, przemoc na tle seksualnym, zastraszanie). Potrzebne jest także wsparcie bieżącej działalności niezależnych mediów, np. zakup nowego sprzętu z powodu konfiskowania mienia mediów przez władze, pokrycie wypłat pracowników czy realizacja szkoleń dot. rozwoju zdolności organizacyjnych dla nowo powstałych podmiotów.

**Planowane zmiany.** KE zaktualizuje i zwiększy działający pakiet pomocy dla białoruskiego społeczeństwa

uruchomiony w sierpniu br. (część projektów jest już realizowanych, ale listy beneficjentów są niejawne ze względu na ich bezpieczeństwo). KE powiększy wsparcie dla osób represjonowanych, w tym pomoc prawną, medyczną, psychologiczną i na rzecz dokumentacji spraw oraz wzmocnienia niezależnych mediów i rynków cyfrowych (dotychczas 3,7 mln euro). Co więcej, planuje przeprogramować pomoc w obszarze zwalczania skutków pandemii (50 mln euro) i dofinansować inicjatywy dot. profesjonalizacji aktywności obywatelskiej, związków zawodowych oraz rozwoju narzędzi cyfrowych, które usprawnią koordynację i zwiększą bezpieczeństwo działań aktywnych obywateli. Projekty mają być realizowane za pomocą większych NGO dotujących granty mniejszym organizacjom lokalnie oraz poprzez EFD. Instytucje UE wrócą zapewne do ich finansowania poza terytorium Białorusi, co stosowały w okresach pogarszających się relacji z reżimem. KE pracuje także nad programami wsparcia młodzieży, edukacji, MŚP i sektora zdrowia oraz komunikacją na temat pomocy oferowanej przez UE i państwa członkowskie na Białorusi.

**Wnioski.** Działania KE idą w dobrym kierunku, jeśli chodzi o obszary wsparcia środowisk pozarządowych i przyjęte mechanizmy pomocowe. Wyzwaniem będzie skuteczna dystrybucja pomocy lokalnie ze względu na potrzebę dotarcia do nowych i nieformalnych grup obywatelskich oraz małe doświadczenie KE w finansowaniu inicjatyw oddolnych. Udzielanie pomocy będzie utrudnione przez zwiększone restrykcje reżimu wobec aktywistów oraz ograniczenie kontaktów międzyludzkich między UE a Białorusią przez reżim sanitarny wywołany pandemią COVID-19.

Aby zniwelować te problemy, KE może zaprosić przedstawicieli białoruskich organizacji parasolowych do konsultacji założeń programów dot. działań lokalnych (np. online z pomocą unijnej delegacji w Mińsku). Warto zapoznać się z rozwiązaniami stosowanymi przez innych dawców pomocy, np. programów ze środków amerykańskich czy państw członkowskich. KE powinna znacznie zwiększyć dofinansowanie działań EFD na Białorusi, ze względu na elastyczność i szybkość w finansowaniu przez fundusz działalności akcyjnej obywateli. Środki można pozyskać poprzez zatrzymanie współpracy ze zdecydowaną większością białoruskich ministerstw.

Dla Polski, we współpracy z państwami – dawcami pomocy w tym obszarze (np. Holandią, Litwą, Niemcami, Szwecją), ważne będzie zapewnienie skuteczności realizacji pomocy przez UE. Można to osiągnąć poprzez lepszą wymianę doświadczeń między państwami członkowskimi a KE dot. finansowanych inicjatyw oddolnych oraz skoordynowanie działań co do katalogu wspieranych organizacji i cyklu programowania pomocy.

## BIULETYN PISM

Tabela 1. Lista najważniejszych instrumentów UE (regionalnych i globalnych) na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w latach 2016–2019

| Instrument  | Obszary wsparcia  |
|---|---|
| Programy pomocy dwustronnej finansowane przez Europejski Instrument Sąsiedztwa    | W latach 2016–2019 instytucje zaplanowały programy współpracy o wartości 122,7 mln euro. Ponad połowa całej pomocy dwustronnej (65,4 mln euro) skierowana była na wsparcie rozwoju regionalnego i sektora prywatnego, a 1/5 (23 mln euro) – współpracy sektorowej z białoruską administracją centralną, np. w dziedzinie migracji, reform gospodarczych. Zaplanowano programy dot. społeczeństwa obywatelskiego o wartości 34,3 mln euro (28%). Miały być realizowane głównie przez organizacje międzynarodowe. Dotyczyły ulepszenia mechanizmów współpracy między władzami i NGO oraz prawodawstwa w obszarze praw podstawowych (14,4 mln euro), zwiększania kontaktów międzyludzkich (12,3 mln euro) oraz wzmocnienia sektora pozarządowego i niezależnych mediów (7,6 mln euro). |
| Europejski Instrument Demokracji i Praw Człowieka                                 | Pomoc obrońcom praw człowieka na Białorusi (rocznie ok. 1 mln euro przyznawanych niejawnie), rozwój niezależnych mediów i sektora pozarządowego. Możliwe jest uzyskanie finansowania przez niezarejestrowane podmioty oraz te działające poza macierzystym krajem.  |
| Instrument na rzecz Rozwoju: wsparcie NGO   | Rozwój sektora pozarządowego.   |
| Europejski Fundusz na rzecz Demokracji  | Pozostając poza strukturami UE, elastycznie i szybko finansuje na Białorusi kilka projektów w dziedzinie niezależnych mediów, sztuki i kultury, inicjatyw oddolnych i nowych form aktywności obywatelskiej, pluralizmu obywatelskiego i politycznego. Dane na temat wspieranych projektów są jednak niejawne ze względu na bezpieczeństwo beneficjentów.  |
| Erasmus+  | Zwiększanie kontaktów międzyludzkich (wymiany studenckie) i wzmocnianie placówek edukacyjnych.  |
| Współpraca wielostronna PW (np. Instrument na rzecz Społeczeństwa Obywatelskiego) | Rozwój sektora pozarządowego.   |

Źródło: opracowanie własne PISM, 2020.

## BIULETYN PISM

Tabela 2. Dystrybucja pomocy finansowej UE na Białorusi (dotacje, przetargi) w latach 2016–2019 wg wyszukiwarek [Financial Transparency System](#) i [Projects funded by the European Union in Belarus](#) – zestawienie zbiorcze

| Obszar tematyczny                                     | Wartość pomocy w mln euro | Udział procentowy w całości pomocy | Rodzaj beneficjentów                               | Wysokość pomocy w mln euro | Udział procentowy w całości pomocy |
|---|---------------------------|------------------------------------|--|----------------------------|------------------------------------|
| Współpraca transgraniczna                             | 21,10                     | <b>20,10</b>                       | Organizacje pozarządowe                            | 14,11                      | <b>13,44</b>                       |
| Rozwój regionalny                                     | 19,25                     | <b>18,33</b>                       | Państwowe placówki edukacyjne i instytuty badawcze | 10,46                      | <b>9,96</b>                        |
| Współpraca sektorowa i reformy na poziomie centralnym | 42,51                     | <b>40,50</b>                       | Firmy prywatne                                     | 5,84                       | <b>5,56</b>                        |
| Mobilność i kontakty międzyludzkie/edukacja           | 10,63                     | <b>10,13</b>                       | Władze lokalne i partnerstwa                       | 25,35                      | <b>24,15</b>                       |
| Współpraca naukowa                                    | 2,07                      | <b>1,97</b>                        | Osoba prywatna                                     | 0,47                       | <b>0,45</b>                        |
| Rozwój sektora pozarządowego/prawa człowieka          | 9,42                      | <b>8,97</b>                        | Administracja centralna                            | 13,02                      | <b>12,40</b>                       |
| Razem   | <b>104,98</b>             | <b>100,00</b>                      | Szpitala   | 9,09                       | <b>8,66</b>                        |
|   |                           |                                    | Razem  | <b>104,98</b>              | <b>100</b>                         |

\* Zestawienie nie obejmuje projektów realizowanych przez Europejski Bank Inwestycyjny.

Źródło: opracowanie własne, PISM 2020.