



Eastern Europe Studies Centre
Est. 2006

SANKCIJŲ BALTARUSIJOS REŽIMUI GRIEŽTINIMAS IR DIDINIMAS: argumentai „už“ ir „prieš“

Analitinė publikacija

LAURYNAS JONAVIČIUS

Šios analizės tikslas – vykstant diskusijoms apie sankcijų Baltarusijos režimui griežtinimą įvertinti ekonominių sankcijų veikimo principus, argumentus „už“ ir „prieš“ jų taikymą, efektyvumo sąlygas ir praktines galimo taikymo aplinkybes bei pasekmes.

Ką ligšiolinė sankcijų patirtis ir jos akademinis apibendrinimas sako apie sėkmingo sankcijų veikimo sąlygas ir kiek iš tokių sąlygų egzistuoja Baltarusijos atveju? Ar sankcijų griežtinimas ir didinimas (tai ne tas pats) gali turėti didesnį poveikį? Kodėl jų reikia ir kodėl jos gali nesuveikti?

Analizė pradedama teorine apžvalga, skirta paaiškinti (ekonominių) sankcijų veikimo logiką ir principus, efektyvumo sąlygas ir apribojimus. Tai daroma apžvelgiant esamą akademinę literatūrą sankcijų taikymo klausimu. Antra analizės dalis skirta praktiniam teorinių prielaidų pritaikymui Baltarusijos situacijai – vertinamos teorinės sankcijų įvedimo apimtys ir gylis perspektyvos, įvardijami sankcijų taikymo plusai ir minusai. Paskutinė analizės dalis skirta rekomendacijoms ir pasiūlymams, kokie spaudimo Baltarusijos režimui būdai galėtų būti efektyviausi.



LAURYNAS JONAVIČIUS yra Rytų Europos studijų centro Asocijuotas ekspertas, taip pat Vilniaus universiteto Tarptautinių santykių ir politikos mokslų instituto docentas. Jo tyrimai skirti Rusijos Federacijos ir posovietinių šalių politiniams įvykiams ir užsienio politikai. Vilniaus universitete jis įgijo tarptautinių santykių ir politikos mokslų daktaro laipsnį. Dėsto kursus „Rusijos studijos“, „Rusijos politika ir ekonomika postmoderniame pasaulyje“ bei „Ukrainos ir Baltarusijos studijos“. 2009–2014 m. dirbo Lietuvos Respublikos Prezidento patarėju užsienio politikos klausimais.

Šis tekstas nėra politinis pareiškimas, tai bandymas apibendrinti akademinis tyrimus ir panaudoti jų išvadas Baltarusijos situacijai.

Skirtingi sankcijų tikslai

Akademiniuose tyimuose išskiriamos kelios pagrindinės funkcijos (tikslai), kurias siekiama įgyvendinti taikant (ekonomines) sankcijas. Kaip apibendrina akademikai (Crawford ir Klotz 1999; van Bergeijk ir Biersteker, 2015), paprastai sankcijomis siekiama:

1. Priversti taikinį pakeisti elgesį (pvz., sustabdyti žmogaus teisių pažeidimus, surengti laisvus rinkimus, nustoti remti teroristus ir pan.).
2. Aprobuoti taikinio galimybes tęsti nepageidaujama elgesį padidinant veikos tęsimo kaštus.
3. Galiausiai sankcijos labai dažnai atlieka signalizavimo (normatyvinės komunikacijos) funkciją, t. y. demonstruoja, koks elgesys yra nepalaikomas ir nepriimtinas.

Kadangi (ekonominės) sankcijos neišvengiamai reiškia ne tik taikinio, bet ir siuntėjo kaštus, pasiryžimas juos prisiimti jau yra stipri žinia apie normas ir vertybes, kuriomis vadovaujasi siuntėjas ir dėl kurių pasirengęs kentėti pats. Kartu tai žinia ir ne tik sankcijų taikiniui, bet visiems kitiems panašioms veikėjams (režimams).

Tradicine prasme ekonominių sankcijų taikymo (autoritariniams) režimams logika remiasi prielaida, kad sankcijos didina režimo elgesio kaštus, tad sankcijų taikymas turėtų sukurti paskatas tą elgesį keisti. Susidurdamas su ekonomiais sunkumais dėl taikomų sankcijų, režimas turi mažiau išteklių savo legitimumui visuomenės akyse išlaikyti ir susiduria su dvigubu spaudimu – iš išorės ir iš vidaus, kur auga visuomenės nepasitenkinimas režimo politika arba atsiranda elitų skilimo tikimybė

(Kirshner 1997; Lektzian ir Souva 2003; van Bergeijk ir Biersteker, 2015). Tai yra idealus sankcijų veikimo modelis – „naivioji“ sankcijų teorija (Galtung, 1967), kuri retai pasitvirtina praktikoje.

Autoritariniai režimai retai paiso visuomenės nuomonės, todėl reakcija į sankcijas gali būti ir kitokia: nors sankcijos mažina režimo pajamas ir didina kaštus, autoritarai tikrai ne visada nusileidžia reikalavimams keisti elgesį. Pakankamai įprastas atsakas į sankcijas – vietoj elgesio pokyčių režimas tiesiog persikrsto lėšas, siekdamas užtikrinti valdančiųjų poreikių tenkinimą, t. y. mažinamos visuomenės pajamos, bet didinamos režimo ramsčių pajamos. Šalutinis tokios reakcijos efektas labai dažnai būna ir didėjančios represijos prieš režimo oponentus. Kitaip tariant, naiviosios sankcijos dažnai turi priešingą efektą nei tikimasi, todėl plačios ekonominės sankcijos vis rečiau taikomos prieš autoritarines valstybes.

Sankcijos ir režimo tipas

Sankcijų taikymo perspektyvoms įtakos turi ir (nedemokratinio) režimo tipas: ar tai vienpartinis, ar karinis, ar personalinis režimas (Peksen, 2019). Akademiniai tyrimai rodo, kad sankcijoms (nukreiptoms prieš nedemokratinis režimus) labiausiai atsparūs yra vienpartiniai ir kariniai režimai, o personalinių režimų¹ pažeidžiamumas gali būti didesnis dėl neišvystytų institucinių pajėgumų kontroliuoti visuomenę ir didelės priklausomybės nuo išorinės paramos ar rentų iš gamtinių išteklių. Nors Baltarusijos režimas atitinka personalinio režimo požymius, jis taip pat turi ir savybių, kurie jo pažeidžiamumą Vakarų sankcijoms teoriškai mažina:

pirma, nors iš tiesų yra priklausomas nuo išorinės paramos ir netiesiogiai nuo gamtinių išteklių rentos, Baltarusijos priklausomybė yra ne nuo Vakarų, o Rusijos (Dyner, 2018);

antra, nors ir personalinis, A. Lukašenkos režimas visiškai kontroliuoja šalies saugumo struktūras ir yra sukūręs patikimą jų kontrolės modelį (Shraibman, 2020).

Abu šie veiksniai lemia, kad Vakarų sankcijos Baltarusijai bus mažiau veiksmingos, nes išlieka ekonominės paramos galimybė Rusijai kompensuojant sankcijų kaštus. Saugumo struktūrų atsiribojimas nuo režimo taip pat mažai tikėtinas, nes režimas ilgus metus investavo į prievartos aparato pajėgumų ir lojalumo didinimą. Personalinis ir vis labiau nuo saugumo struktūrų lojalumo priklausomas režimas paprastai lėšų persikirstymą vykdo saugumo struktūrų naudai, o represijos likusios visuomenės atžvilgiu yra didžiausios. Be to, režimo ekonominė priklausomybė nuo išorinių rentų Baltarusijos atveju yra susijusi su Rusija, ir tai yra veiksnys, darantis neigiamą įtaką Vakarų sankcijų poveikiui.

Efektvios ir efektingos sankcijos

Sankcijų tikslai gali būti skirtingi, todėl jų veiksmingumą taip pat reikėtų analitiškai vertinti atskirai.

Pasak Pala (2021), vertinant sankcijų „efektyvumą“ (angl. *effectiveness*), pastarąjį reikėtų suprasti kaip gebėjimą pasiekti apsibrėžtus tikslus, o ne kaip tik kaštų ir naudos santykį, t. y. proceso vertinimą (angl. *efficiency*). Šis skirtumas yra svarbus, nes bent jau kol kas Vakarų politikoje Baltarusijos režimo atžvilgiu vyravo orientacija į procesą („svarbu kažką daryti ir dėl kažko sutarti“), o ne tikslo siekimas. Bendro mažiausio vardiklio ieškojimas įvedant sankcijas ir tariantis dėl jų masto ES viduje iš esmės yra bandymas užtikrinti efektyvų procesą, kuris politiškai nekainuotų daug (nekeltų rimtų nesutarimų ir apskritai nestabdytų vieningo sprendimo priėmimo ES viduje) ir leistų pasiekti bent kažkokį sprendimą. Vis dėlto toks orien-

tavimasis į procesą kol kas niekaip neprisidėjo prie užsibrėžtų tikslų pasiekimo, t. y. nebuvo efektyvus tiesiogine prasme. Poveikio Baltarusijos procesams kontekste tokia perskyra tarp orientavimosi į procesą ir tikslo realaus įgyvendinimo sukuria ES politikos apribojimus ir daro politiką iš dalies efektingą (angl. *efficient*), bet ne efektyvią (angl. *effective*).

Vis dėlto reikia pabrėžti, kad sankcijų efektyvumas iš principo išmatuojamas labai sunkiai ir dažniausiai yra sankcijų taikytojo subjektyvus vertinimas, kuris priklauso nuo turimų intencijų, galimybių ir interesų sąveikos. Kartais net pats sankcijų įvedimo faktas gali būti laikomas sėkme, nes siuntėjo gebėjimas padidinti taikinio nepaklusimo kaštus, nors ir neprivertiant jo pakeisti savo elgesį, taip pat yra įtakos darymas ir viena iš sankcijų siuntėjo galios išraiškos formų (Baldwin, 2000).

Sankcijos neturi ir negali būti vertinamos vadovaujantis supaprastinta juoda / balta perskyra. Tokia skirtis nėra pajėgi įvertinti ne tik dalinės sėkmės, bet ir apimti įvairesnių, „nevisiškų“ sėkmės dimensijų. Sankcijas suprantant kaip politinę reakciją į krizę, jos yra saugus „aukso vidurys“. Turint omenyje, kad karinės intervencijos kaštai dažniausiai yra pernelyg dideli, o problemos nutylėjimas galėtų turėti neigiamų pasekmių netgi demokratinių šalių vidaus politikai, ekonominės sankcijos lieka geriausia išėjimu, nepaisant to, kad jas pritaikiusieji gali „šauti sau į kojas“ (Giumelli et. al., 2021).

Sėkmingo sankcijų veikimo teorinės sąlygos

Akademinė literatūra išskiria bendras sąlygas, į kurias reikia atsižvelgti galvojant apie būsimų sankcijų poveikį ir efektyvumą (van Bergeijk ir Biersteker, 2015). Pasak tyrimų, yra keli svarbūs veiksniai, galimai lemiantys (ekonominių) sankcijų panaudojimo rezultatyvumą.

1. Ikisankcinės prekybos apimtys turi būti reikšmingos, jei norima, kad sankcijos būtų realiai skausmingos. Tai reiškia, kad: (a) kuo mažesnės ikisankcinės prekybos apimtys, tuo didesnė sankcijų neefektyvumo tikimybė; (b) sankcijų taikymas aukštą vertę turintiems nepakeičiamiems produktams gali turėti didesnę poveikį.
2. Didžiausias sankcijų poveikis matomas pirmaisiais jų taikymo metais (kol taikinyms nespėja persiorientuoti). Sankcijų taikymo pradžioje turimas ikisankcinis santykinis pranašumas (Baltarusijos atveju – kalio trąšos, naftos produktai) ilgainiui nebedaro poveikio ir reikia imtis pakeičiamų. Kol apie tai galvojama, sankcijos realiai veikia. Sankcijoms tęsiantis, taikinyms turi galimybę prisitaikyti prie pasikeitusių sąlygų.
3. Psichologinis veiksnys: sankcijų sėkmė priklauso nuo turimų lūkesčių, patikimumo, strateginės sąveikos. (1) Skausmingiausios yra netikėtos sankcijos, t. y. tos, kurioms negalima iš anksto pasirengti ar kurių nesitikima. (2) Sankcijų (ar grasinimo jomis) poveikis didesnis, jei taikantis žaidėjas yra efektyviai taikęs sankcijas anksčiau. Grasinimas sankcijomis, bet jų netaikymas tik mažina patikimumą, t. y. sankcijų poveikį. Svarbu tai, kad kalbėti reikia apie realias galimas sankcijas ir tokias, dėl kurių egzistuoja koalicinis susitarimas. Jei grasinama sankcijomis, dėl kurių įvedimo net nėra garantijos, jos praranda poveikį.
4. Sankcijų efektyvumas atvirkščiai proporcingas taikinio sankcijų toleravimo lygiui, t. y. kuo didesnę riziką linkęs prisiimti taikinyms, tuo mažesnis sankcijų poveikis. Sankcijos tiems, kas mato grėsmę savo išlikimui, turi mažiau galimybių priversti pakeisti elgesį.
5. Sankcijos efektyviau veikia demokratinius režimus. Kuo didesnis autoritarizmo lygis, tuo sankcijų efektyvumas mažesnis. Taikiniai, kurie yra autoritariniai ir susiduria su išlikimo / išgyvenimo dilema, iš esmės nėra jautrūs sankcijoms (jiems ekonominiai nuostoliai mažiau svarbūs nei pats režimo išlikimas).
6. Sankcijų daugiašališkumas didina jų poveikį. Kuo mažiau alternatyvų (perorientuoti prekybą) lieka taikiniui, tuo sunkiau jam ir tuo didesni kaštai. Be to, daugiašalės sankcijos (pvz., JT) turi daug didesnę legitimumą. Sankcijos, kurias organizacija taiko savo nariui, yra efektyvesnės nei taikiniui už organizacijos ribų.
7. Sankcijų efektyvumą didina jais norimų pasiekti tikslų konkretumas: kuo aiškesni sankcijas taikančiųjų reikalavimai, tuo sunkiau taikiniui manipuliuoti neapibrėžtomis sąlygomis. Konkretaus tikslo pasiekimą didina ir naudojamų priemonių įvairovė. Vienos rūšies tikslinės sankcijos beveik niekada nebūna efektyvios. Efektyvumui būtinas sankcijų ir kitų priemonių kompleksas. Įprastas sankcijų derinys – ginklų embargas, keliavimo apribojimai ir turto užšaldymas – yra mažiausias reikalavimas. Prekybos (pvz., tikslinių prekių grupių) apribojimai teoriškai turi didinti sankcijų poveikį. Papildoma sankcijų veiksmingumo sąlyga – greutinių priemonių naudojimas (grasinimas jėga, tarptautinis teisinis persekiojimas, slaptos operacijos, kitų žaidėjų sankcijų taikymas tuo pačiu metu).
8. Tikslinės sankcijos irgi gali būti efektyvios². Bendro pobūdžio sankcijų problema – pašalinis jų poveikis ne sankcijų taikiniams. Suprastėjusi visuomenės, kurią valdo režimas, situacija yra vienas iš pagrindinių bendro pobūdžio sankcijų taikymą atgrasančių veiksnių. Didesnė priespauda ir represijos, suprastėjusi gaunamų viešųjų gėrybių kokybė, blogėjanti žmogaus teisių ir ekonominė padėtis, augantis nusikalstamumas – tai neplanuoti, bet neišvengiami bendrieji sankcijų efektai.

Ką ši apibendrinta informaciją apie sankcijų (ne)veikimo principus sako mums apie jų platesnio ir gilesnio taikymo Baltarusijai galimybes? Pirmiausia reikia pabrėžti, kad *sankcijų gilinimas* šiuo atveju reikštų dar griežtesnius ribojimus jau į sankcijų akiratį patekusiems subjektams – asmenims ir įmonėms. Tuo tarpu *sankcijų didinimas* – jų taikymą ne konkrečioms veikėjams, bet visai Baltarusijai. Šiuo metu (t. y. iki birželio 21 d. ES paskelbiant naujas sankcijas) sankcijų sąrašas yra itin kuklus: jos taikomos tik 88 asmenims ir 7 įmonėms, poveikis nėra nei platus, nei gilus. Egzistuoja tikrai didelė erdvė sankcijų didinimui, į sąrašus įtraukiant gerokai daugiau už žmogaus teisių pažeidimus atsakingų asmenų. Įmonių, kurių veikla leidžia režimui gauti pajamas, sąrašas taip pat gali būti daug platesnis, pradedant bent jau tomis įmonėmis, kurioms sankcijas taiko JAV. Norint daryti realų poveikį, sąrašas turi būti tikrai didesnis, Baltarusijos veikėjai jau kuris laikas sudarinėja tokių kompanijų registrą³. Asmenų, tiesiogiai susijusių su režimo nusikaltimais, sąrašai taip pat yra sudaromi⁴. Be abejo, juos reikia gerai tikrinti, tačiau pagrindas turėti sankcijas ne 88, o šimtams ir tūkstančiams režimo rėmėjų tikrai yra.

Sankcijos Baltarusijai: argumentai „už“ ir „prieš“

Šiuo metu Europos Sąjunga Baltarusijai taiko tikslines sankcijas, kurios apima 88 asmenis ir 7 įmones⁵. Sankcijos reiškia kelionių draudimą ir sąskaitų užšaldymą. Palyginimui: iki 2015 m. spalio mėn. ES buvo įvedusi sankcijas 170 asmenų ir 3 Baltarusijos įmonėms. Taip pat galioja anksčiau įvestos sankcijos: ginklų embargas; draudimas parduoti Baltarusijai prekes, kurios gali būti naudojamos vidinėms represijoms; kelionių draudimas ir sąskaitų užšaldymas 4 asmenims⁶, susijusiems su žurnalistų ir opozicijos veikėjų dingimu 1999 ir 2000 m.

ES sankcijų sąrašė esančios Baltarusijos įmonės

- **„Beltechexport“** yra privatus subjektas, eksportuojantis Baltarusijos valstybės valdomų bendrovių pagamintus ginklus ir karinę įrangą į Afrikos, Pietų Amerikos, Azijos ir Artimųjų Rytų šalis. „Beltechexport“ yra glaudžiai susijusi su Baltarusijos gynybos ministerija. Ši įmonė iš A. Lukašenkos režimo gauna naudos ir jį remia, pati būdama naudinga prezidento administracijai.
- **„Dana Holdings“ / „Dana Astra“** yra viena pagrindinių nekilnojamojo turto vystytojų ir statytojų Baltarusijoje. Bendrovei buvo suteikti žemės sklypai kelių didelių gyvenamųjų kompleksų ir verslo centrų statybai. „Dana Holdings“ / „Dana Astra“ savininkai broliai Bogoliubas ir Liubomiras Karičiai palaiko artimus ryšius su Aliaksandru Lukašenka. Prezidento marti Lilija Lukašenka bendrovėje eina aukštas pareigas. Pati „Dana Holdings“ / „Dana Astra“ iš A. Lukašenkos režimo gauna naudos ir jį remia.
- **GHU – prezidento administracijos Vyriausioji ūkio valdyba.** GHU yra didžiausia negyvenamojo nekilnojamojo turto rinkos veikėja Baltarusijoje ir kontroliuoja daug bendrovių. Aliaksandras Lukašenka GHU vadovo Viktoro Šeimano paprašė stebėti 2020 m. prezidento rinkimų saugumą. Pati GHU iš A. Lukašenkos režimo gauna naudos ir jį remia.
- **„JSC Synesis“** užtikrina Baltarusijos institucijoms sekimo platformą, kuri gali atlikti paieškas pagal vaizdo įrašus, atlikti jų analizes ir pasitelkti veido atpažinimo programinę įrangą, todėl bendrovė yra atsakinga už Baltarusijos valstybės aparato vykdomas pilietinės visuomenės ir demokratinės opozici-

jos represijas. „Synesis“ darbuotojams draudžiama bendrauti baltarusiškai, todėl bendrovė atsakinga už darbuotojų teisių pažeidimus. Baltarusijos valstybės saugumo komitetas (KGB) ir Vidaus reikalų ministerija yra nurodytos kaip „Synesis“ sukurtos sistemos naudotojos. Dėl to bendrovė iš A. Lukašenkos režimo gauna naudos ir jį remia. „Synesis“ vykdomasis direktorius Aleksandras Šatrovas viešai kritikavo protestuotojus prieš A. Lukašenkos režimą ir teigė, kad demokratijos trūkumas Baltarusijoje yra nereikšmingo masto.

- **„AGAT Electromechanical Plant OJSC“** yra Baltarusijos valstybinio karo pramonės komiteto (dar žinomo kaip SAMI, angl. *State Authority for Military Industry*) dalis; ji yra atsakinga už valstybės karo technikos politikos įgyvendinimą ir yra pavaldi Baltarusijos ministrų tarybai ir prezidentui. Pati „AGAT Electromechanical Plant OJSC“ iš A. Lukašenkos režimo gauna naudos ir jį remia. Bendrovė gamina protestams suvaldyti skirtą užtvaros sistemą „Rubezh“, kuri buvo naudojama prieš taikias demonstracijas, vykusias po 2020 m. rugpjūčio 9 d. prezidento rinkimų, todėl bendrovė yra atsakinga už represijas prieš pilietinę visuomenę ir demokratinę opoziciją.
- **„140 Repair Plant“** yra Baltarusijos valstybinio karo pramonės komiteto (angl. *State Authority for Military Industry*) dalis; ji yra atsakinga už valstybės karo technikos politikos įgyvendinimą ir yra pavaldi Baltarusijos ministrų tarybai ir prezidentui. Pati „140 Repair Plant“ iš A. Lukašenkos režimo gauna naudos ir jį remia. Bendrovė gamina transportavimui skirtas ir šarvuotas transporto priemones, kurios buvo naudojamos prieš taikias demonstracijas, vykusias

po 2020 m. rugpjūčio 9 d. prezidento rinkimų, dėl to bendrovė yra atsakinga už represijas prieš pilietinę visuomenę ir demokratinę opoziciją.

- **OJSC MZKT** (dar žinoma kaip VOLAT) yra Baltarusijos Respublikos valstybinio karo pramonės komiteto (angl. *State Authority for Military Industry*) dalis; ji yra atsakinga už valstybės karo technikos politikos įgyvendinimą ir yra pavaldi Baltarusijos ministrų tarybai ir prezidentui. Pati OJSC MZKT iš A. Lukašenkos režimo gauna naudos ir jį remia. OJSC MZKT darbuotojai, protestavę Aliaksandro Lukašenkos vizito į gamyklą metu ir pradėję streiką po 2020 m. Baltarusijos prezidento rinkimų, buvo atleisti, todėl bendrovė yra atsakinga už žmogaus teisių pažeidimus.

Įmonės, kurioms sankcijas taiko JAV¹:

- „Belarusian Oil Trade House“;
- „Belneftekhim“;
- „Belneftekhim USA, Inc.“;
- „Belshina OAO“;
- „Grodno Azot OAO“;
- „Grodno Khimvolokno OAO“;
- „Lakokraska OAO“;
- „Naftan OAO“;
- „Polotsk Steklovolokno OAO“.

2021 m. birželio 5 d. įsigaliojo draudimas Baltarusijos lėktuvams skristi per ES oro erdvę ir naudotis ES oro uostais. ES aviacijos saugumo agentūra (EASA) birželio 2 d. išleido direktyvą⁸, draudžiančią Europos lėktuvams skraidyti per Baltarusijos oro erdvę (išskyrus neatidėliotinus atvejus).

2021 m. gegužės 28 d. Europos transliuotojų sąjunga (EBU) priėmė sprendimą sustabdyti Baltarusijos transliuotojo BTRC narystę.

Šiuo metu Europoje svarstoma galimybė išplėsti sankcijas įtraukiant į sankcijų sąrašus daugiau individualių ir juridinių subjektų bei išplečiant sankcijas atskiriems Baltarusijos sektoriams⁹. Tarp svarstomų galimybių yra tokie veiksmai:

- sankcijų režimo pareigūnams, kurie dalyvauja vykdamas represijas, skleidžiantiems režimo propagandą ir kitaip remiantiems režimą, įvedimas;
- finansinės paramos Baltarusijos režimui stabdymas (kredito linijų, investicijų, baltarusiškų obligacijų įsigijimo sustabdymas);
- biudžetinės paramos vystomojo bendradarbiavimo projektų rėmuose sustabdymas (iš TVF ir ES valstybių);
- ekonominės sankcijos naftos ir naftos produktų, kalio trąšų, plieno ir medienos perdirbimo sektoriams;
- bendradarbiavimo su Baltarusijos valstybiniais bankais sustabdymas;
- Baltarusijos atjungimas nuo SWIFT sistemos;
- Baltarusijos narystės tarptautinėse sporto organizacijose stabdymas ir pašalinimas iš tarptautinių varžybų ir Tokijo olimpinių žaidynių;
- teisės transliuoti Europos futbolo čempionatą atėmimas iš Baltarusijos valstybinės televizijos ir (nemokamas) perdavimas „Bel-sat TV“.

PAPILDYMAS: Šios apžvalgos rengimo metu, birželio 21 d. ES Užsienio reikalų Taryboje buvo sutarta dėl „ketvirtojo sankcijų“ Baltarusijos režimui paketo, į kurį įtraukti 78 nauji asmenys ir 8 su režimu susijusios kompanijos. Taip pat sutarta, kad birželio 24-25 d. Europos

Vadovų Taryboje bus tvirtinamos ir sektorinės sankcijos režimui, kurios turėtų apimti kalio trąšų, naftos produktų ir finansinį sektorius.

Kokios šių sankcijų taikymo galimybės ir perspektyvos?

Argumentai „už“ sankcijas: moraliniai ir vertybiniai

Pirma, nieko nedarymas reputacijos ir normatyvinės bei moralinės lyderystės prasme tiek Lietuvai, tiek Europai kainuotų labai daug. Jau dabar nedemokratiniai pasaulio režimai (pradedant Rusija, Kinija ir kitomis valstybėmis) nevertina Europos kaip pajėgios imtis ryžtingų veiksmų savo interesams ir vertybėms ginti. Teoriškai bendrųjų sankcijų įvedimas ir taikymas turėtų atlikti signalizavimo funkciją. Jei dabar nebus signalo („siaubingai griežtas apgailestavimas“ nesiskaito), vėliau į ES signalus apskritai gali būti neberegijuojama. Signalas nebuvimas reikštų savo negalėjimo veikti pripažinimą skelbiant apie paramą žmogaus teisių ir laisvių plėtrai. ES, kaip normatyvinė galia, privalo reaguoti ryžtingai, jei nori apskritai išlikti tokia galia.

Antra, tiesiogiai su pirmąja susijusi priežastis yra ES patikimumo klausimas. Po „Ryanair“ lėktuvo nutupdymo sekusi griežta Vakarų ir ES retorika¹⁰ negali likti tik žodžiais. Toks vieningas pasipiktinimas ir retorikos suderinimas įkvepia viltį, kad režimo elgesys „atvėrė akis“ ir tiems, kurie iki šiol abejojo būtinybe stabdyti A. Lukašenkos siautėjimą. Kitaip sakant, dabartinės aplinkybės yra turbūt palankiausias laikas pasiekti europinės vienybės griežtiems veiksams režimo atžvilgiu. Jei jau pasakyta A, reikia padaryti ir B.

Trečia, režimo elgesys iš esmės tapo grėsme ne tik šalies gyventojams, bet ir už jos ribų. Tarptautinio reiso nutupdymas sukelti tiesioginę grėsmę daugelio pasaulio šalių pilie-

čiams tolesnį režimo siautėjimą daro pavojingą platesniame nei tik žmogaus teisių kontekste. Reaguojant į tai, sankcijų griežtinimas ir didinimas reikalingas, pirmiausia reikia didinti tokio elgesio kaštus. Nors šį kartą niekas iš užsienio piliečių tiesiogiai fiziškai nenukentėjo, praktinės reakcijos nebuvimas reikštų, kad atveriamą galimybę panašioms ar dar blogesniems incidentams pasikartoti. Akivaizdžiai režimo inspiruotas migrantų problemos ties Lietuvos ir Latvijos siena eskalavimas yra tik vienas iš galimų pavyzdžių. To taip pat negalima leisti.

Ketvirta, Baltarusijos ekonominė ir karinė galia nėra iš tolo neprilygsta Europos Sąjungos pajėgumams, o tai lengvina sankcijų įvedimą, nes nelieka dažnai diskusijose apie sankcijas Rusijai naudojamo argumento – pastarosios reakcija ir atgaliniai veiksmai gali būti tiek tiesiogiai skausmingi ES, tiek didinti saugumo įtampą regione. Nors negalima ignoruoti galimybės, kad Rusija gali reaguoti į didėjančias Vakarų sankcijas Baltarusijai¹¹, pačios Baltarusijos galimybės imtis veiksmų, kurie nepakeliamai skaudėtų Vakarams, yra gerokai mažesni.

Režimo baudimas ekonomiškai – realus, bet su pašaliniais efektais

Nors ekonominė Baltarusijos priklausomybė nuo ES nėra esminė (ES daliai tenka 18,1 proc. Baltarusijos prekybos apyvartos, o Rusijai – 49,2 proc. (Europos Komisija, 2020¹²), sankcijų taikymas atskiriems sektoriams gali turėti nemažą poveikį režimo valdomai ekonomikai. Naftos ir perdirbtų naftos produktų eksportas sudaro didžiausią šalies eksporto prekių dalį (apie 20 proc., žr. 1 lentelę) ir yra svarbus biudžeto pajamų užsienio valiuta šaltinių. Pagrindiniai baltarusiškų naftos produktų pirkėjai yra Nyderlandai, Jungtinė Karalystė, Lenkija ir Ukraina. Nyderlandai ir JK iš esmės yra tranzitinės šalys, t. y. ten siunčiami baltarusiški produktai keliauja toliau, teigiama, kad daugiausia į Lenkiją ir Ukrainą.

Atsisakyti baltarusiškų naftos produktų Europos šalims tikrai įmanoma. Nors jų kaina galėtų šiek tiek išaugti, tai nebūtų toks skausmingas smūgis (naftos produktų rinka Europoje labai konkurencinga ir turėtų greitai atsirasti Baltarusijos produkcijos pakaitalų). Daug labiau skaudėtų Ukrainai, jei ji sutiktų įvesti sankcijas. 2020 m. apie 40 proc. importuojamų naftos produktų Ukrainoje buvo iš Baltarusijos (pirmiausia benzinas ir dyzelinas)¹³. Be to, Ukrainai būtų sunkiau nei ES šalims greitai rasti naftos produktų pakaitalą, ypač jei būtų vengiama didinti priklausomybę nuo Rusijos. Tai reiškia, kad Ukrainai sankcijų įvedimas kainuotų gerokai daugiau nei ES. Skausminga būtų ir Baltarusijai, ji netektų apie 10 proc. biudžeto pajamų. Taigi poveikį sukelti tikrai galima, bent jau pirminiu etapu, kol eksportas nebūtų perorientuotas arba surastos schemos, kaip apeiti sankcijas.

Pasak Baltarusijos statistikos, didžiausi Baltarusijos naftos produktų pirkėjai yra Nyderlandai ir Didžioji Britanija. Tačiau nei Nyderlandų, nei JK statistikoje toks Baltarusijos vaidmuo niekaip neatsispindi – Baltarusija nėra nepatenka į 50 didžiausių šių šalių importo partnerių sąrašą. Tai nulemta fakto, kad Jungtinėje Karalystėje veikia Baltarusijos naftos įmonės, kuri yra didžiausia naftos produktų eksportuotoja iš Baltarusijos, atstovybė (BNK (UK), o Nyderlandai yra tam tikras naftos produktų veiklos centras, per kurį toliau perparduodama nafta ir produktai. Labai dažnai baltarusiško benzino ir dyzelino galima rasti importo statistikoje iš šalių, į kurias, anot „Belstat“, Baltarusija visiškai netiekia naftos produktų¹⁴.

Sunkiau panašų tiesioginį efektą pasiekti kalio trąšoms, kurių eksportas yra maždaug tiek pat svarbus režimo biudžetui kaip ir naftos produktai. Didžiausi baltarusiškų kalio trąšų pirkėjai (2020 m. duomenimis) buvo Brazilija (apie

20 proc.), Kinija (13 proc.), Indija (12 proc.), Indonezija (5 proc.) Malaizija (4 proc.), JAV (4 proc.). Bendrai į ES kalio trąšų eksportuota už maždaug 180 milijonų USD (apie 8 proc.). Potencialiai didžiausias poveikis, kurį ES gali daryti Baltarusijos kalio trąšų eksportui – jų transportavimo ir tranzito per Europos uostus ribojimas. Ust Lugoje laisvų pajėgumų tai daryti nėra¹⁵, o kalbos apie planuojamą naują trąšų terminalo statybą kol kas lieka tik žodžiais.

Teigiama, kad šiuo metu per Klaipėdą perkraunama apie 90 proc. visų iš Baltarusijos eksportuojamų kalio trąšų¹⁶. Taigi smūgis Baltarusijos pajamoms, gaunamoms iš kalio trąšų eksporto, būtų nemenkas (dėl išaugančių transportavimo kaštų ir reputacinių nuostolių). Tačiau tokių sankcijų kaštus tiesiogiai pajustų ir Klaipėdos uostas, nes netektų apie 30 proc. savo krovos apimčių, kurias reikėtų pakeisti kitais produktais. O kalio trąšos yra ganėtinai nišinis produktas, t. y. greitai nepakeičiamas. Skaičiuojama, kad trąšų (kalio ir azoto) eksporto embargas į ES šalis Baltarusijai kainuotų apie 400 mln. USD per metus¹⁷. Vis dėlto, kalbant apie sankcijas (kalio) trąšų sektoriui, jų skausmingumas gerokai padidėtų, jei sankcionuotas būtų ne tik trąšų importas, bet ir tranzitas. Kita vertus, būtent tranzito nutraukimo kaštai tektų tik Lietuvai, todėl tai kelia dvejopas išvadas: viena vertus, tokį sprendimą priimti būtų politiškai lengviau ES mastu, jei Lietuva sutiktų prisiimti kaštus; kita vertus, pati Lietuva gali susidurti su pernelyg dideliais politiniais ir ekonominiais kaštais, kurie būtų nepriimtini Vyriausybei. Potencialiai tokį neigiamą efektą galėtų atsverti nebent „solidarumo“ principu paremtas susitarimas ES lygiu, kad Lietuvos nuostoliai bent iš dalies būtų kompensuojami per ES paramos programas ar kitais būdais (pvz., Lietuvai yra numatytos kompensacijos pagal specialiąją Kaliningrado tranzito programą; pagal ją Europos Sąjunga įsipareigojo atlyginti visas papildomas Lietuvos išlaidas, susijusias su supaprastinto tranzito dokumentų ir

supaprastinto tranzito geležinkeliu dokumento įvedimu, įskaitant darbo užmokesčio mokėjimo išlaidas. Pagal ES finansinės perspektyvos 2021–2027 m. biudžetą Lietuvai buvo numatytas 189 mln. Eur finansavimas).

Dar vienas sankcijų variantas – rusiškų dujų tranzito į Europą per Baltarusijos teritoriją sustabdymas, t. y. Europos atsisakymas pirkti dujas, kurios ją pasiekia per Baltarusiją. Skaičiuojama, kad Baltarusijai tai kainuotų apie 350 mln. USD per metus¹⁸ (Rusijos analitikai pažymi, kad tai nėra tiesiogiai Baltarusijos biudžetui mokami mokesčiai, o nelabai skaidrūs „atskaitymai“, keliaujantys neaišku kaip¹⁹). Uždraudus (rusiškų) dujų importą per Baltarusiją, jos greičiausiai būtų tiekiamos „Nord-Stream I“ dujotiekiu ir galbūt per Ukrainą (nors dar būtų klausimų). Per Baltarusijos teritoriją einančiu „Jamal-Europa“ dujotiekiu kasmet į ES patenka 33–35 milijardai kub. m gamtinių dujų²⁰. Jei ES įvestų sankcijas, teoriškai (teisiškai) vamzdynu besinaudojanti įmonė „Gazprom“ galėtų tiesiog sustabdyti dujų tiekimą ir reikalauti iš sankcijas įvedusių veikėjų kompensacijos. Svarbus strateginis momentas šiuo klausimu: jei norima maksimalaus poveikio ribojant dujų tiekimą „Jamal-Europa“ dujotiekiu, reikia imtis veiksmų ir dėl abiejų „Nord-Stream“ vamzdynų. Šioje situacijoje galimi keli vertinimai. Viena vertus, uždarydama gamtinių dujų tranzitą per Baltarusiją Europa pati gali save pastūmėti į didesnę priklausomybę nuo Rusijos, nes dujų vis tiek norės, o jų tiekimą būtų greičiausias ir efektyviausias kaip tik per „Nord-Stream“. Rusija („Gazprom“) jau dabar skelbia, kad planuoja iki metų pabaigos gerokai sumažinti dujų tranzito per Baltarusiją apimtį, o ekspertai tai sieja su „Nord-Stream II“ paleidimo planais metų pabaigoje²¹. Antra vertus, tranzito per Baltarusiją atsisakymas supaprastintų dujų tiekimo iš Rusijos į Europą kelius ir potencialiai suteiktų galimybę esant politinei valiai lengviau riboti rusiškų dujų patekimą į Europą.

Lietuva 2019 m. importavo 0,938 milijardo kub. m gamtinių dujų iš Rusijos, 2020 m. – 0,945 milijardo kub. m. Didžioji dalis jų Lietuvą pasiekė per Baltarusijos teritoriją. Potencialiai nutraukus dujų tranzitą per Baltarusiją Lietuva vis tiek būtų pajėgi apsirūpinti dujomis per SGD terminalą, tačiau galutinės dujų kainos gali išaugti. Tokie kaštai (turint galvoje apskritai šiais metais tarptautinėse rinkose augant dujų poreikiui ir kainoms) gali būti reikšmingi Lietuvos dujų vartotojams.

Sankcijų baltarusiškoms paslaugoms, ypač pervežimams (bet kokiam antžeminiam tranzitui) per Baltarusijos teritoriją, poveikis sunkiau apskaičiuojamas. 2020 m. Baltarusija eksportavo paslaugų už 8,8 milijardo USD. 42 proc. (3,7 milijardo USD) šių paslaugų – transportavimo paslaugos. 31 proc. paslaugų eksporto teko Europos Sąjungai (Rusijai – 35 proc.). Teoriškai tokių paslaugų atsisakymas kainuotų Baltarusijai apie 2,7 milijardo USD. Vis dėlto būtina turėti galvoje, kad toks paslaugų eksporto boikotas būtų ir nemenki kaštai Europai, nes per Baltarusiją prekės iš ES keliauja į Rusiją, Aziją, Kiniją. Tai dideli srautai, kuriuos greitai nukreipti per kitas šalis nėra lengva, be to trūksta ir fizinių pajėgumų (tiesiog daug kur užsikimštų sienos)²². Aspektas, kurį svarbu turėti galvoje kalbant apie šias tranzitines sankcijas – galimas jų poveikis toms prekėms, kurios dabar yra importuojamos į Baltarusiją iš Europos, ant jų perklijuojamos baltarusiškos etiketės ir jos toliau keliauja į Rusiją, taip apeinant Rusijos taikomas atsakomąsias sankcijas Vakarų produktams. Baltarusija nemažai pelnosi iš tokio sankcijų apėjimo būdų, taip pat ir režimui artimi veikėjai²³.

Antra svarbi tarptautinė Baltarusijos paslaugų sektoriaus dalis – IT paslaugos, kurios 2020 m. sudarė apie 20 proc. viso paslaugų eksporto (2,5 mlrd. USD)²⁴. 2019 m. IT sektoriaus sukuriama Baltarusijos BVP dalis pasiekė 6,5 proc.²⁵ 2017–2019 m. IT paslaugų

eksportas iš Baltarusijos išaugo 150 proc. ir 2019 m. sudarė daugiau nei pusę šalies BVP augimo²⁶. Šio sektoriaus apribojimai turėtų nemenką poveikį Baltarusijos ekonomikai, tačiau problema ta, kad dauguma sektoriaus darbuotojų yra režimui dažniausiai nepalankūs ir pokyčių reikalaujantys žmonės, todėl šio sektoriaus ribojimai gali turėti neigiamų pasekmių Baltarusijos vidurinėsios klasės ir pilietinės visuomenės augimui²⁷, nes priverstų daugelį jaunų žmonių tiesiog emigruoti. Statistika rodo, kad IT sektoriaus darbuotojų atlyginimai (2019 m. duomenimis) buvo didžiausi tarp visų ekonomikos sektorių, t. y. šios sektoriaus darbuotojai labiausiai atitiko vidurinėsios klasės kriterijus²⁸.

Dar viena sankcijų Baltarusijai sritis – finansinio skolinimosi Vakaruose galimybių apribojimas. Nuo 2010 m. Baltarusija tarptautinėse finansų rinkose išplatino euroobligacijų už 5 mlrd. USD²⁹. Vien 2020 m. Baltarusijai platinant euroobligacijas pavyko pasiskolinti 1,25 milijardo USD³⁰. Toks skolinimosi būdas buvo labai palankus Baltarusijos Vyriausybei, nes leido gauti pinigų išvengiant sąlygiškumo taikymo, kuris neišvengiamas skolinantis arba iš Rusijos, arba iš tarptautinių finansinių institucijų (TVF, Pasaulio banko). Euroobligacijos leido bent iš dalies diversifikuoti valstybės skolos geografinę struktūrą ir (vėl iš dalies) mažinti skolos našą Rusijos atžvilgiu. Dėl euroobligacijų valstybė galėjo refinansuoti dalį valstybės skolos, prailginti išorinių skolų grąžinimo terminus ir kartu palengvinti mokėjimų našą. Po 2020 m. Minsko galimybės toliau naudotis Vakarų finansine parama neišvengiamai sumažės. Europos kreditoriai jau pradėjo ieškoti galimybių atsikratyti Baltarusijos vertybinių popierių³¹. Tikėtina, kad artimiausiu metu panašių skolinimosi instrumentų Baltarusija Vakaruose neturės. Finansinio skolinimosi Vakaruose apribojimas Baltarusijos režimui neišvengiamai reikš didesnius sunkumus aptarnaujant valstybės skolą³² ir apribojant galimybes pigiau pasi-

skolinti. Nors išliks tolesnė skolinimosi Rusijoje (platinant tas pačias obligacijas) galimybė, ji nebebus tokia patraukli, nes neišvengiamai reikalaus didesnių palūkanų. Be to, toks sankcijų metodas toliau didins Baltarusijos finansinę priklausomybę nuo Rusijos.

Kaip labai radikali poveikio priemonė, Vakaruose jau kuris laikas svarstoma idėja apie Baltarusijos atjungimą nuo tarptautinių tarpbankinių finansinių atsiskaitymų sistemos SWIFT. Tokia priemonė iki šiol pasaulyje taikyta tik pora kartų – Iranui ir Šiaurės Korėjai bei Kryme veikiantiems bankams po Rusijos okupacijos. Bendrai sutariama, kad atjungimas nuo SWIFT yra labai griežta priemonė, kuri realiai padarytų daug žalos nuo sistemos atjungtiems bankams. Jie nebegalėtų vykdyti atsiskaitymų su užsienio bankais, t. y. mokėti už paslaugas, prekes, atlikti kitų finansinių operacijų. Tai neišvengiamai sutrikdytų daugybės projektų įgyvendinimą, įsipareigojimų vykdymą, atsiskaitymus. Iš esmės atjungimas nuo SWIFT bent kuriam laikui paralyžiuotų Baltarusijos ekonomiką ir dalyvavimą pasaulinėje prekybos sistemoje. Šalies, kuri yra atvira ir priklausoma nuo prekybos, ekonomikai tai būtų labai skausminga. Pažymėtina, kad atjungimas nuo SWIFT taikomas atskiriems bankams, o ne visai šaliai, todėl atjungti galima būtų tik labiausiai su režimu susijusias finansines įstaigas. Tačiau ir tai turėtų didelį poveikį. Taigi norint suduoti tikrai skaudų smūgį režimui atjungimas nuo SWIFT yra efektyvi priemonė režimo kaštams stipriai padidinti. Ši priemonė nebūtinai privers režimą keisti savo elgesį ar trauktis. Šiaurės Korėjos ir Irano pavyzdžiai tai patvirtina. Tyrimai taip pat rodo, kad atjungimas nuo SWIFT reikšmingą poveikį turi tik tam tikrą laiką – kol sankcijas patiriantys veikėjai sukuria alternatyvių atsiskaitymų būdų. Irano atveju SWIFT atjungimas didžiausią poveikį turėjo kiek daugiau nei metus (Brewer, 2016), vėliau atsiskaitymai vėl buvo vykdomi beveik laiku. Su tokia galima įvykių eiga sutinka ir kiti ekspertai, kurie tei-

gia, kad laikui bėgant Baltarusija greičiausiai persiorientuotų prie Rusijos centrinio banko atsiskaitymų sistemos, kuri sukurta po to, kai Vakarai įvedė sankcijas Rusijai dėl Krymo okupacijos. Atsiskaitymams greičiausiai būtų pradėti naudoti tarpininkai (tai efektyviai veikė Irano atveju), būtų svarstoma dirbti su alternatyviomis sistemomis, tokiomis kaip Kinijos CIPS ar net europine INSTEX³³. Šalies viduje atsiskaitymai Baltarusijos rubliais toliau vyktų nuo 1999 m. naudojama Nacionalinio banko finansinės informacijos perdavimo sistema. Vertinant visas minėtas aplinkybes galima galvoti apie „smūginio“ atjungimo nuo SWIFT sistemos priemonę – svarbiausius bankus atjungti gana neilgam laikui (pvz., pusei metų), kad jie nespėtų ir neturėtų motyvacijos investuoti į alternatyvių atsiskaitymo būdų kūrimą.

Veiksniai, į kuriuos būtina atsižvelgti planuojant ekonomines sankcijas

Akademinėje ir ekspertinėje literatūroje sutariama, kad sankcijos veikia ribotai³⁴, ypač kai taikomos nedemokratiniais režimams. Tiesa, sankcijų efektyvumo klausimas yra sunkiai atsakomas net lyginant daugybę empirinių sankcijų atvejų, nes skirtingais laikotarpiais, skirtingomis aplinkybėmis ir skirtingose kultūrinėse bei geografinėse erdvėse taikomos sankcijos iš esmės negali būti palygintos (Pala, 2021). Priimant sprendimą dėl sankcijų masto ir gylio Baltarusijai, reikia turėti mintyje kelis svarbius apribojimus:

1. Sankcijos Baltarusijai nebūtų visaapimančios, t. y. liktų atsarginis išėjimas, kurį suteikia Rusija ir kitos mažiau demokratinės valstybės regione ir pasaulyje (pvz., Kinija). Atsarginio išėjimo egzistavimas labai iškreipia sankcijų, kurias taiko tik Vakarai, poveikį ir leidžia jį labai amortizuoti (be abejo, režimo kaštų augimas tikrai yra). Tai reiškia, kad antrinių sankcijų³⁵ įvedimas – būtina efektyvumo didinimo sąlyga. Tai negaran-

- tuos, kad sankcijos nebus apeinamos, bet padidins tokio apėjimo kaštus ir sumažins alternatyvų skaičių. Didžiausia problema šiuo atveju – ar atsiras politinės valios dėl Baltarusijos eiti į atvirą konfliktą su kitais veikėjais, pirmiausia – su Rusija.
2. Sankcijos ir apribojimai nedemokratiniam režimams, kurių kaštų ir naudų analizė nesiremia Vakaruose įprastais moraliniais ir vertybiniais principais, beveik neišvengiamai turi nepageidaujamą neigiamą poveikį šalies gyventojams. Kadangi A. Lukašenka jau įrodė esąs pasiryžęs prieš visuomenę naudoti jėgą, išlieka labai didelė galimybė, kad (bendro pobūdžio) sankcijų įvedimo atveju didelę kaštų dalį tektų prisiimti būtent paprastiesiems žmonėms. Ekonominis Baltarusijos modelis, kurį sukūręs A. Lukašenka, remiasi visiškai jo visos šalies ekonomikos kontrole (Papko ir Kozarzewski, 2020); tai reiškia, kad galimybių kaštus permesti visuomenei režimas turi labai daug. Kontrargumentas gali būti tas, kad nepasitenkinimas režimu šalies viduje yra pakankamai didelis ir visuomenė pasiryžusi iškęsti sunkumus dėl potencialios galimybės galiausiai pakeisti režimą iš esmės. Tačiau tai jau hipotetinės prielaidos, kurių niekaip negalima įrodyti.
 3. Kaštus dėl sankcijų neišvengiamai patirs ne tik taikiny (režimas), bet ir siuntėjas – Vakarų valstybės. Pavyzdžiui, skaičiuojama, kad sankcijų kaina Lietuvos ekonomikai (darant prielaidą, kad būtų uždraudžiamas visas eksportas į Baltarusiją) per trejus metus sudarytų apie 0,9 proc. BVP, iš kurių 0,5 proc. tektų nuostoliams 2021 m.³⁶. Nors tai nėra nepakeliamas našta, reikia atsižvelgti į tai, kad sankcijos skausmingiausiai atsilieptų keliems specifiniams sektoriams (Klaipėdos jūrų uostas, „Lietuvos geležinkeliai“, vežėjai). Antra vertus, šie skaičiavimai neapima galimų atsakomųjų režimo reakcijų poveikio, kurios sunkiai nuspėjamos ir dar sunkiau apskaičiuojamos.
 4. Tyrimai rodo, kad ekonominės sankcijos, ypač nedemokratiniam režimams, sukelia neformalios ekonominės veiklos augimą (didėja šešėlinės ekonomikos mastas), kuris leidžia sankcionuojamam režimui palengvinti sankcijų kaštus (Early ir Peksen, 2020). Tai neveikia demokratiniam režimams, nes auganti šešėlinė ekonomika dar labiau silpnina valdančiųjų atsparumą spaudimui. Baltarusijos šešėlinė ekonomika ir taip yra pakankamai plati – 68 vietoje iš 91 vertintos pasaulio valstybės (TVF, 2015³⁷). Neformalus sandoriai ir susitarimai sudaro pakankamai dideles sumas ir apima daug sektorių. Režimo tiesioginis įsitraukimas į neformalią ekonominę veiklą taip pat yra priemonė mažinti sankcijų kaštus ir spaudimą (Early ir Peksen, 2020). Tokia veikla fiksuojama Šiaurės Korėjoje, Irane. Įsitraukimas į šešėlinę ekonomiką leidžia sankcionuojamiems režimams suvaldyti ir kompensuoti sankcijų kaštus. Jei įsitraukimas į šešėlinę ekonomiką leidžiamas ir privačiam sektoriui, tai mažina nepasitenkinimą režimu iš visuomenės pusės. Atsižvelgiant į tai, labai svarbus sankcijų taikymo Baltarusijai momentas yra didelis dėmesys kontrabandinių ir kitų nelegalių veiklų masto augimo užkardymui / prevencijai. Dalyvavimas nelegaliose tabako, ginklų, kitų prekių schemose režimui atneša nemažų pajamų³⁸.
 5. Autoritariniai režimai turi privilegiją (palyginti su demokratiniais režimais) sankcijų laikotarpiu leisti fokusuotis į daug mažesnio rėmėjų rato (laimincios koalicijos) poreikių patenkinimą. Kai kuriais atvejais dėl sankcijų atsirandantys kaštai gali netgi sustiprinti režimą palaikančiųjų lojalumą, nes jų gerovė tampa dar labiau priklausoma nuo lyderio teikiamų „privačių gėrybių“. Atitinkamai biudžetinių pajamų mažėjimas dėl ekonomikos išėjimo į šešėlį nėra nepakeliamas našta nedemokratiniam lyderiams.

Apibendrinimas

Europos Vadovų Tarybos išvadose nuo 2020 m. spalio keliami keli pagrindiniai tikslai, kurių siekia ES, taikydama sankcijas ir kitas poveikio priemones Baltarusijos atžvilgiu:

- reikalaujama nedelsiant besąlygiškai paleisti visus politinius kalinius ir neteisėtai sulaikytus žurnalistus;
- reikalaujama nedelsiant nutraukti smurtą ir represijas;
- reikalaujama surengti laisvus prezidento rinkimus.

Toks tikslų formulavimas, turint mintyje tai, kad kartu pabrėžiamas ir A. Lukašenkos buvimo prezidentu nelegitimumas, netiesiogiai suponuoja siekį priversti režimą pakeisti savo elgesį, reikalavimą atlikti labai konkrečius veiksmus ir signalizavimą apie ES ir Baltarusijos režimo puoselėjamų vertybių bei normų (visišką) neatitikimą. Vis dėlto, žvelgiant iš režimo pusės, šie tikslai nėra aiškiai hierarchizuoti, todėl net visiškas spaudimas palieka režimui manipuliavimo galimybę, pvz., imantis tradicinės „prekybos įkaitais“ politikos, kai tam tikru momentu pradedami paleisti politiniai kaliniai ir tai pateikiama kaip ėjimas susitarimo link ir sukuriama spaudimas pamiršti kitus tikslus. Siekiant maksimaliai sumažinti tokio manipuliavimo galimybes, Vakaruose turi būti labai konkretus sutarimas, kad visų tikslų siekimas yra lygiavertis ir nepriklauso nuo progreso kuriuo nors klausimu. Net jei režimas iš tiesų pradėtų „prekiauti kaliniais“, tai jokių būdu negali būti traktuojama kaip sąlyga nuolaidžiauti represijų sustabdymo ar naujų rinkimų surengimo klausimais.

Sankcijos, jei jos būtų pakankamai griežtos, vieningos ir, svarbiausia, nuosekliai taikomos, turėtų didelį neigiamą poveikį Baltarusijos ir jį valdančio režimo ekonomikai. Dabartinės politikos tęsimo kaštai režimui labai padidėtų.

Greičiausiai tai neprivertstų režimo kardinaliai keisti savo politikos, tačiau sukurtų daug nepatogumų ir problemų. Vis dėlto tos problemos, kaip ir teigiama teoriškai, didžiausią poveikį turėtų trumpuoju laikotarpiu, o laikui bėgant jų ribiniai kaštai mažėtų. Tokia situacija rodo, kad reikia svarstyti didelio masto, bet pakankamai neilgas sankcijas, nes jos turėtų didžiausią „smūginį efektą“. Be abejo, čia labai svarbus vaidmuo tektų komunikacijai apie sankcijų mastą ir trukmę, kurių geriausia neatskleisti, taip sukuriant maksimaliai didelį neaiškumą ir neleidžiant režimui adekvačiai pasirošti spaudimui.

Teoriškai tik ekonominės sankcijos turėtų mažesnę efektą nei tos, kurios turi didesnę poveikį priemonių režimui. Tyrimuose minimi grasinimai (kad ir netiesioginiai) jėgos panaudojimu, teisminiai persekiojimai (kurie jau vyksta), reputaciją ir režimo savivertę mažinantys žingsniai (atribojimas nuo tarptautinių sporto, kultūros, meno renginių), gerai apgalvota informacinė kampanija (tiek režimo atžvilgiu, tiek formuojant žinutę Baltarusijos visuomenei) – tai padidintų sankcijų poveikį ir sustiprintų tiek sankcijų efektingumą, tiek efektyvumą.

Nors sankcijos šiuo metu atrodo kaip geriausia priemonė, jas planuojant ir įgyvendinant būtina nepamiršti ir neigiamo poveikio ne tik režimui, bet ir šalies visuomenei bei sankcijų kūrėjams. Toks poveikis neišvengiamas, todėl jam būtina atitinkamai pasirengti.

Kadangi šiuo metu neįmanoma užtikrinti maksimalaus sankcijų daugiašališkumo, jų taikymas gali padidinti Baltarusijos režimo priklausomybę nuo kitų veikėjų, pirmiausia nuo Rusijos. Pastarosios strateginiai tikslai yra išlaikyti maksimalią Baltarusijos kontrolę, o atskiri Rusijos veikėjai domisi vertingiausių Baltarusijos ekonominių aktyvų kontrolės perėmimu. Jau nuo 2019 m. augantis Rusijos spaudimas Baltarusijai ir Maskvos bandymas „pragmatizuoti“ asimetrinius dviejų šalių san-

tykius reiškia, kad Maskvos nors ir galimybės pasinaudoti didinamu Vakarų spaudimu režimui gali būti dar vienas pašalinis sankcijų

efektas. Tai irgi būtina turėti mintyje svarstant tolesnius veiksmus Baltarusijos atžvilgiu³⁹.

1 LENTELĖ. Baltarusijos eksportas (2019 m.), pagrindinės prekės ir partneriai⁴⁰

	Milijardai USD	DALIS	Dalis prekės eksporto rinkoje
BENDRAS EKSPORTAS	31,8	100 %	
Perdirbta nafta	5,240	16,48	
Jungtinė Karalystė	2,130		40,7
Ukraina	2,010		38,3
Nyderlandai	0,444		8,47
Lenkija	0,233		4,45
Latvija	0,094		1,79
Kalio trąšos	2,780	8,74	
Brazilija	0,561		20,2
Kinija	0,353		12,7
Indija	0,347		12,5
Indonezija	0,174		6,25
JAV	0,127		4,58
Sūris	0,996	3,13	
Rusija	0,949		95,2
Sunkvežimiai	0,958	3,01	
Rusija	0,750		78,4
Ukraina	0,068		7,16
Uzbekistanas	0,044		4,3
Žalia nafta	0,727	2,29	
Vokietija	0,727		100
Traktoriai	0,626	1,97	
Rusija	0,320		51,1
Kazachstanas	0,087		13,9
Ukraina	0,050		7,98

	Milijardai USD	DALIS	Dalis prekės eksporto rinkoje
BENDRAS EKSPORTAS	31,8	100 %	
Pjauta mediena	0,473	1,49	
Lietuva	0,105		22,2
Latvija	0,078		16,5
Vokietija	0,066		14
Kondensuotas pienas	0,452	1,42	
Rusija	0,299		66
Kazachstanas	0,060		13,2
Kinija	0,028		6,17
Baldai	0,441	1,39	
Rusija	0,216		49
Vokietija	0,050		11,3
Kazachstanas	0,028		6,33
Sviestas	0,377	1,19	
Rusija	0,349		92,5
Automobilių dalys	0,368	1,16	
Rusija	0,250		68
Ukraina	0,046		12,5
Šveicarija	0,014		3,7

BIBLIOGRAFIJA

- Baldwin, David A. „The sanctions debate and the logic of choice“. *International security* 24, no. 3 (2000): 80–107. Prieiga per internetą: <http://www.mitpressjournals.org/doi/pdf/10.1162/016228899560248>.
- Brewer, Jonathan. „UN Financial Sanctions on Iran“. *The RUSI Journal* 161, no. 4 (2016): 22–26. Prieiga per internetą: <https://doi.org/10.1080/03071847.2016.1224494>.
- Crawford, Neta C. and Audie Klotz. „How sanctions work: a framework for analysis“. In *How sanctions work*, 25–42. London: Palgrave Macmillan, London, 1999. Prieiga per internetą: https://doi.org/10.1057/9781403915917_2.
- Dyner, Anna Maria. „The Importance of the Energy and Petroleum Industries for Belarus“. *PISM Bulletin* 110, no. 1683 (August 2018). Žiūrėta 2021-06-14. Prieiga per internetą: https://pism.pl/publications/The_Importance_of_the_Energy_and_Petroleum_Industries_for_Belarus.
- Early, Bryan R, and Dursun Peksen. „Shadow Economies and the Success of Economic Sanctions: Explaining Why Democratic Targets Are Disadvantaged“. *Foreign Policy Analysis* 16, no. 3 (2020): 353–72. Prieiga per internetą: <https://doi.org/10.1093/fpa/oraa005>.
- Early, Bryan, and Dursun Peksen. „Searching in the Shadows: The Impact of Economic Sanctions on Informal Economies“. *Political Research Quarterly* 72, no. 4 (2019): 821–34. Prieiga per internetą: <https://doi.org/10.1177/1065912918806412>.
- Galtung, Johan. „On the effects of international economic sanctions, with examples from the case of Rhodesia“. *World politics* 19, no. 3 (1967): 378–416. Prieiga per internetą: <https://doi.org/10.2307/2009785>.
- Geddes, Barbara. „What Do We Know About Democratization After Twenty Years?“. *Annual Review of Political Science* 2, no. 1 (1999): 115–44. Prieiga per internetą: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.2.1.115>.
- Giumelli, Francesco, Fabian Hoffmann and Anna Książczaková. „The when, what, where and why of European Union sanctions“. *European Security* 30, no. 1 (2021): 1–23. Prieiga per internetą: <https://doi.org/10.1080/09662839.2020.1797685>.
- Kirshner, Jonathan. „The microfoundations of economic sanctions“. *Security Studies* 6, no. 3 (1997): 32–64. Prieiga per internetą: <https://doi.org/10.1080/0963641970842931>.
- Lektzian, David and Mark Souva. „The economic peace between democracies: Economic sanctions and domestic institutions“. *Journal of Peace Research* 40, no. 6 (2003): 641–660. Prieiga per internetą: <https://doi.org/10.1177/00223433030406002>.
- Leukavets, Alla. „Russia’s Game in Belarus: 2020 Presidential Elections as a Checkmate for Lukashenka?“. *New Perspectives* 29, no. 1 (2021): 90–101. Prieiga per internetą: <https://doi.org/10.1177/2336825X20984337>.

Pala, Tadeáš. „The Effectiveness of Economic Sanctions: A Literature Review“. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 14, no. 1 (2021): 239–59. Prieiga per internetą: <https://doi.org/10.2478/nispa-2021-0009>.

Papko, Aliaksandr, Piotr Kozarzewski. „The Evolution of Belarusian Public Sector: From Command Economy to State Capitalism?“. *SSRN Electronic Journal*, 2020. Prieiga per internetą: <https://doi.org/10.2139/ssrn.3586496>.

Peksen, Dursun. „Autocracies and Economic Sanctions: The Divergent Impact of Authoritarian Regime Type on Sanctions Success“. *Defence and Peace Economics* 30, no. 3 (2019): 253–68. Prieiga per internetą: <https://doi.org/10.1080/10242694.2017.1368258>.

Peksen, Dursun. „When Do Imposed Economic Sanctions Work? A Critical Review of the Sanctions Effectiveness Literature“. *Defence and Peace Economics* 30, no. 6 (2019): 635–47. Prieiga per internetą: <https://doi.org/10.1080/10242694.2019.1625250>.

Shraibman, Artyom. „Lukashenko’s Vicious Circle“. Carnegie Moscow Center, 2020. Žiūrėta 2021-06-14. Prieiga per internetą: <https://carnegie.ru/commentary/83247>.

van Bergeijk, P.A.G, & Biersteker, T. „How and when do sanctions work? The evidence.“ In European Union Institute for Security Studies, 2015. *On Target?: EU Sanctions as Security Policy Tools*. LU: Publications Office. Prieiga per internetą: <https://data.europa.eu/doi/10.2815/710375>.

Šaltiniai

- ¹ Personalinis režimas skiriasi nuo vienpartinio ir karinio tuo, kad svarbių pozicijų užėmimas išskirtinai priklauso individualaus lyderio diskrecijai. Toks lyderis gali būti kariškis ar turėti jį remiančią partiją, tačiau nei kariuomenė, nei partija neturi savarankiškos, nuo lyderio nepriklausomos sprendimų priėmimo galios (Geddes, 1999).
- ² Tiesa, yra daugybė empirinių tyrimų, rodančių, kad be signalizavimo tikslo, elgesio pakeitimo ir kaštų didinimo tikslai dažnai lieka nepasiekti net taikant tikslines sankcijas (De Vries 2002; Jones ir Whitworth 2014; Secrieru 2015; Jarábik 2011; Bosse 2012; Giumelli ir Ivan 2013; Biersteker ir Portela 2015; Seeberg 2015; Hellquist 2016; Grebe 2010).
- ³ „Черный список компаний“, žiūrėta 2021-06-15. Prieiga per internetą: <https://telegra.ph/CHERNYJ-SPI-SOK-BIZNESOV-10-22>.
- ⁴ „Черная книга Беларуси“, žiūrėta 2021-06-15. Prieiga per internetą: <https://t.me/BlackBookBelarus>.
- ⁵ „Restrictive measures following the 2020 Belarus presidential elections“. European Council, žiūrėta 2021-06-15. Prieiga per internetą: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-following-the-2020-belarus-presidential-elections/>.
- ⁶ Tie asmenys yra : J. Sivakovas, buvęs Baltarusijos sporto ir turizmo ministras; V. Šeimanas, buvęs Baltarusijos generalinis prokuroras, dabar – Prezidento administracijos Vyriausiosios ūkio valdybos vadovas; D. Pavličenko – buvęs specialiųjų pajėgų karininkas; V. Naumovas – buvęs vidaus reikalų ministras.
- ⁷ U.S. Department of the Treasury, *Belarus Sanctions Regulations 31 CFR part 548*, Washington D.C.: 2021. Prieiga per internetą: https://home.treasury.gov/system/files/126/belarus_gl2h.pdf.
- ⁸ European Union Aviation Safety Agency, „EASA issues Safety Directive calling on Member States to mandate avoidance of Belarus airspace“, žiūrėta 2021-06-15. Prieiga per internetą: <https://www.easa.europa.eu/newsroom-and-events/news/easa-issues-safety-directive-calling-member-states-mandate-avoidance>.
- ⁹ Europos Parlamentas, *Europos Parlamento rezoliucija dėl Baltarusijoje vykdomų sistemingų represijų ir jų pasekmių Europos saugumui po asmenų pagrobimo iš Baltarusijos valdžios institucijų perimto ES civilinio lėktuvo (2021/2741(RSP))*, 2021. Prieiga per internetą: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RC-9-2021-0328_LT.html.
- ¹⁰ Reuters, „Belarus forces airliner to land and arrests opponent, sparking U.S. and European outrage“, žiūrėta 2021-06-15. Prieiga per internetą: <https://www.reuters.com/world/europe/belarus-forces-vilnius-bound-ryanair-plane-land-detain-blogger-2021-05-23/>.
- ¹¹ Tokie signalai jau buvo po to, kai Vakarai uždarė oro erdvę „Belavia“ kompanijai – Rusija neįsileido į savo oro erdvę kelių Vokietijos ir Prancūzijos lėktuvų.
- ¹² European Commission, „Belarus“, žiūrėta 2021-06-15. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/belarus/>.
- ¹³ Maksim Malashkin, „Круговорот энергозависимости – Украина-Россия-Беларусь“, žiūrėta 2021-06-15. Prieiga per internetą: <https://www.unian.net/economics/energetics/krugovorot-energozavisimosti-ukraina-rossiya-belarus-novosti-segodnya-11438299.html>.
- ¹⁴ Dmitrij Ivanovich, „Беларусь зарабатывает миллионы на серых схемах реэкспорта“, žiūrėta 2021-06-15. Prieiga per internetą: <https://naviny.online/article/20180904/1536056403-belarus-zarabatyvaet-millio-ny-na-seryh-shemah-reeksporta>.
- ¹⁵ 2021 m. vasario 19 d. Rusija ir Baltarusija pasirašė tarpvyriausybinių susitarimą, kuris numato, kad per trejus metus Baltarusija per Rusijos uostus galės perkrauti 9,8 mln. t produkcijos (iš esmės – naftos produktų). 2021 m. – 3,5 mln. t, 2022 m. – 3,2 mln. t, 2023 m. – 3,1 mln. t. Bendras Baltarusijos naftos produktų eksportas 2020 m. sudarė 8,487 mln. t (apimtyms buvo mažesnės nei įprastai dėl naftos tiekimo iš Rusijos problemų), 2019 m. – apie 10,5 mln. t.

- ¹⁶ Euroradio, „От \$750 млн до \$4 млрд в год: сколько Беларуси могут стоить европейские санкции“, žiūrėta 2021-06-15. Prieiga per internetą: <https://euroradio.fm/ru/ot-750-mln-do-4-mlrd-v-god-skolko-belarusi-mogut-stoit-evropeyskie-sankcii>.
- ¹⁷ Ten pat.
- ¹⁸ Ten pat.
- ¹⁹ Moskovskij Komsomolets, „Санкции против Белоруссии чреватые энергоколлапсом в Европе“, žiūrėta 2021-06-15. Prieiga per internetą: <https://www.mk.ru/economics/2021/05/28/sankcii-protiv-belorussii-chrevaty-energokollapsom-v-evrope.html>.
- ²⁰ Tatyana Manenok, „Что теряет Беларусь от снижения транзита российского газа?“, žiūrėta 2021-06-15. Prieiga per internetą: <https://www.belrynok.by/2020/06/02/что-теряет-belarus-ot-snizheniya-tranzita-rossijskogo-gaza/>.
- ²¹ Natalya Korotkaya, „Газпром“ сокращает транзит газа через Беларусь. Сколько потеряет наш бюджет?“, žiūrėta 2021-06-15. Prieiga per internetą: <https://naviny.online/article/20210612/1623482765-gazprom-so-krashchaet-tranzit-gaza-cherez-belarus-skolko-poteryaet-nash>.
- ²² Euroradio, „От \$750 млн до \$4 млрд в год: сколько Беларуси могут стоить европейские санкции“.
- ²³ Belsat, „Business and wealth of Viktor Sheiman. How Belarusian smuggling schemes work“. Prieiga per internetą: <https://belsat.eu/en/news/26-03-2021-business-and-wealth-of-viktar-sheiman-how-belarusian-smuggling-schemes-work/>; Eurasia Daily, „У Минска и Москвы очередная причина для недоверия. Теперь цветы“, <https://eadaily.com/ru/news/2021/03/06/u-minska-i-moskvy-ocherednaya-prichina-dlya-nedoveriya-teper-cvety>, ten pat, „Сделано в Белоруссии“: на смену креветкам идёт инжир“. Prieiga per internetą: <https://eadaily.com/ru/news/2017/04/05/sdelano-v-belorussii-na-smenu-krevetkam-idyt-inzhir>, žiūrėta 2021-06-15.
- ²⁴ Belorusy I Rynok, „Экспорт ПВТ превысил \$2,5 млрд“, žiūrėta 2021-06-15. Prieiga per internetą: <https://belmarket.by/news/2021/02/05/news-44679.html>.
- ²⁵ Anastasya Gurina, „Белорусский IT скатывается в кризис или переживает?“, žiūrėta 2021-06-15. Prieiga per internetą: <https://ej.by/news/economy/2021/04/06/beloruskiy-it-skatyvaetsya-v-krizis-ili-perezhidaet.html>.
- ²⁶ The Bell, „The future of Belarus' IT sector hangs in balance amid protests“, žiūrėta 2021-06-15. Prieiga per internetą: <https://thebell.io/en/the-future-of-belarus-it-sector-hangs-in-balance-amid-protests/>.
- ²⁷ IntelliNews, „Lukashenko's crackdown leads to exodus of IT professionals“, žiūrėta 2021-06-15. Prieiga per internetą: <https://www.intellinews.com/lukashenko-s-crackdown-leads-to-exodus-of-it-professionals-191224/>.
- ²⁸ Naviny.by, „Золотой драйвер. Сколько потеряет экономика Беларуси из-за релокации ИТ-бизнеса?“, žiūrėta 2021-06-15. Prieiga per internetą: <https://naviny.online/article/20201014/1602660004-zolotoy-drayver-skolko-poteryaet-ekonomika-belarusi-iz-za-relokacii-it>.
- ²⁹ Beloruskij Partizan, „Последний гвоздь в крышку гроба? Евробонды поставили Беларусь на край пропасти“, žiūrėta 2021-06-15. Prieiga per internetą: <https://belaruspartisan.by/economic/529752/>.
- ³⁰ Ezhednevnik, „Беларусь заняла 1,25 миллиарда долларов через размещение евробондов“, žiūrėta 2021-06-15. Prieiga per internetą: <https://ej.by/news/economy/2020/06/25/byudzh-et-belarusi-poluchil-1-25-mil-liarda-dollarov-ot-razmescheniya.html>.
- ³¹ Deutsche Welle, „Гособлигации против Лукашенко: евробонды как средство борьбы с режимом“, žiūrėta 2021-06-15. Prieiga per internetą: <https://www.dw.com/ru/naskolko-obligacii-belarusi-godjatsja-dlja-bor-by-s-rezhimom-lukashenko/a-56887998>.

