

Nowy rząd Ukrainy: kompromis głównych grup donieckich

Tadeusz A. Olszański

24 grudnia prezydent Wiktor Janukowycz powołał nowy rząd na czele z Mykołą Azarowem. Skład rządu jest wynikiem kompromisu między dwiema głównymi grupami oligarchicznymi: „rodziną”, związaną z synem prezydenta, Ołeksandrem Janukowyczem oraz grupą Rinata Achmetowa. „Rodzina” wzmocniła kontrolę nad przepływami finansowymi w państwie, kluczowymi przed wyborami prezydenckimi w 2015 roku. Natomiast grupa Achmetowa utrzymała kontrolę nad częścią sektorów gospodarczych. Tzw. grupa RUE (Dmytro Firtasz, Serhij Lowoczkin) utraciła dużą część swoich dotychczasowych wpływów w rządzie, choć zachowała możliwości oddziaływania w sektorze energetycznym. Kształt nowego gabinetu dowodzi, że doszło do znaczącego ograniczenia roli premiera Azarowa – przez powołanie na urząd pierwszego wicepremiera Serhija Arbuzowa, przedstawiciela „rodziny”, który potwierdził swoją pozycję jednej z kluczowych osób w państwie oraz mianowanie Ołeny Łukasz na stanowisko ministra ds. rządu, która tym samym będzie „kuratorem” gabinetu z ramienia prezydenta.

Nie należy oczekiwać, że nowy rząd wprowadzi istotne zmiany w polityce wewnętrznej, gdzie głównym hamulcem pozostaje brak stabilnej pryorządowej większości w Radzie Najwyższej. W polityce zagranicznej Kijów będzie próbował kontynuować proces integracji europejskiej mimo rosnącej presji Rosji, zmierzającej do wciągnięcia Ukrainy do Unii Celnej. Brak w nowym rządzie osoby odpowiedzialnej za integrację europejską może zapowiadać osłabienie euroatlantyckiego kierunku polityki zagranicznej Ukrainy, jednak jej kształt będzie zależny przede wszystkim od decyzji podejmowanych w Administracji Prezydenta.

Rozkład sił w nowym rządzie

Mykoła Azarow, pozostający poza układem głównych grup oligarchicznych przedstawiciel „starej” donieckiej biurokracji, zachował tekę premiera, jednak jego sekretariat przeszedł pod nadzór nowo powołanego ministra ds. Rady Ministrów, zobowiązanego m.in. do „kontroli realizacji (...) poleceń prezydenta”, a więc odeń zależnego. Zwiększenie wpływu Wiktora Janukowycza podkreśla powierzenie tego stanowiska Ołenie Łukasz, jego zaufanej doradczyni, która jednocześnie została przedstawicielem prezydenta w Sądzie Konstytucyjnym. Wzrost kontroli szefa państwa nad rządem mieści się w konstytucyjnym porządku Ukrainy, gdyż organ ten jest powoływany przez prezydenta, a nie parlament.

Z czterech wicepremierów tylko dwóch (Serhij Arbuzow i Ołeksandr Wiłkuł) ma silną pozycję; dwóch pozostałych (Jurij Bojko i Kostiantyn Hryszczenko) nie będzie mieć wpływu na większość istotnych decyzji. Dwaj pierwsi są reprezentantami głównych grup tworzących rząd: „rodziny” i grupy Rinata Achmetowa. Dwaj pozostali są związani z grupą RUE, której osłabienie jest wyraźne, trudno jednak mówić o jej marginalizacji. Dopóki Serhij Lowoczkin pozostaje szefem Administracji Prezydenta, będzie to kanał wpływu grupy RUE na ukraińską politykę.

Wiele wskazuje na to, że rzeczywiste kierownictwo rządu będzie sprawować Arbuzow jako pierwszy wicepremier i główny przedstawiciel „rodziny”. Grupa ta kontroluje obecnie resorty: finansów, dochodów i podatków (nowo utworzone), energetyki, ekologii i zasobów naturalnych, rolnictwa oraz spraw wewnętrznych. Grupie Rinata Achmetowa, najbogatszego człowieka Ukrainy, oprócz teki wicepremiera, przypadły resorty: rozwoju gospodarczego, infrastruktury, rozwoju regionalnego i budownictwa, polityki socjalnej, zdrowia oraz spraw zagranicznych. Co najmniej za zbliżonego do tej grupy należy uznać także nowego ministra obrony.

Ministrowie oświaty i sprawiedliwości (ci sami, co w poprzednim gabinecie) pozostają poza „układem”. Dotychczas nieobsadzone jest nowe ministerstwo polityki przemysłowej, o które najprawdopodobniej toczy się spór. Zaskakującym krokiem jest powołanie Ministerstwa Dochodów i Podatków, łączącego Państwową Służbę Podatkową i Państwową Służbę Celną – dwie instytucje będące kluczowym instrumentem oddziaływania na podmioty gospodarcze. Wydaje się, że ma to na celu zwiększenie efektywności egzekwowania dochodów państwa oraz – przede wszystkim – wzmocnienie „rodziny” przez wprowadzenie do rządu nowego, kontrolowanego przez nią ministra. Wreszcie zwraca uwagę młody wiek nowych ministrów – większość nie ma czterdziestu lat.

Rząd donieckiego kompromisu

Zakres dokonanych zmian w rządzie, tak kadrowych, jak i organizacyjnych (likwidacja jednego i powołanie dwóch nowych ministerstw) wskazuje, że nowy układ jest owocem kompromisu, który może okazać się trwały. Jest to kompromis dwóch najsilniejszych grup biznesowo-politycznych na Ukrainie, dokonany wewnątrz szeroko rozumianego środowiska donieckiego, do którego należą obie te grupy.

Achmetow, który stara się ograniczyć ekspansję „rodziny” w ukraińskiej gospodarce i polityce, zdołał zablokować powierzenie Arbuzowowi teki premiera i utrzymał silną reprezentację w rządzie. Jednocześnie jednak musiał zgodzić się na przekazanie „rodzinie” pełnej kontroli nad finansami, górnictwem i częściowo energetyką. Zachował jednak wpływ na inne ważne sektory (zwłaszcza budownictwo i infrastrukturę). Oba ugrupowania zgodnie doprowadziły też do marginalizacji znaczenia premiera Azarowa, który w poprzednim rządzie miał czterech oddanych współpracowników, w tym nie ma żadnego.

Perspektywy nowego rządu

Sprawność nowego rządu będzie zależeć głównie od tego, w jakim stopniu Arbusow i Wiłkuł oraz stojące za nimi dwie najsilniejsze grupy oligarchiczne będą rywalizować, w jakim zaś współpracować. Dalsza ekspansja „rodziny” w gospodarce ukraińskiej będzie powodować wzrost napięcia między nimi. Wydaje się jednak, że w polityce Ukrainy nie należy oczekiwać istotnych zmian. Realizacja ważniejszych prac ustawodawczych uzależniona będzie od stworzenia przez Partię Regionów stabilnej większości w Radzie Najwyższej. Dużym wyzwaniem dla nowego rządu będzie pogłębiająca się recesja gospodarcza, która może zwiększyć niezadowolenie społeczne i doprowadzić do protestów. W polityce zagranicznej Kijów nadal będzie dążył do podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE oraz uzyskania obniżki ceny rosyjskiego gazu ziemnego bez istotnych ustępstw politycznych, mimo presji Moskwy w celu wciągnięcia Ukrainy do Unii Celnej. Jednak pogarszająca się sytuacja gospodarcza może skłaniać Kijów do akceptacji części rosyjskich żądań.