Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 20.04.2016 www.osw.waw.pl

Ukraina: Nowy rząd rezultatem kompromisu prezydenta i oligarchów

Tadeusz A. Olszański, Tadeusz Iwański

14 kwietnia Rada Najwyższa Ukrainy zatwierdziła nowy rząd na czele z Wołodymyrem Hrojsmanem oraz (w osobnym głosowaniu) jego program. W ten sposób zakończył się trwający od prawie trzech miesięcy kryzys rządowy i została oddalona perspektywa przedterminowych wyborów parlamentarnych. Nie oznacza to jednak końca kryzysu politycznego, nic nie zapowiada bowiem poprawy pracy parlamentu ani stabilnego poparcia parlamentu dla nowego rządu. Tym samym przedterminowe wybory wiosną lub jesienią 2017 roku pozostają realnym scenariuszem.

Nowy rząd powstał dzięki poufnemu porozumieniu prezydenta z oligarchami, a poparcie kontrolowanych przez nich parlamentarnych frakcji zapewniło rządowi większość. Wpływ oligarchów na rząd i parlament nie osłabnie, a może nawet wzrosnąć. Nie należy zatem oczekiwać, że gabinet Hrojsmana zdecydowanie przyspieszy tempo wprowadzania reform, oczekiwanych przez MFW, a zagrażających interesom oligarchów. Dotyczy to zwłaszcza działań związanych z demonopolizacją oraz walką z korupcją. Objęcie stanowiska premiera przez Hrojsmana oznacza przejęcie *de facto* całości odpowiedzialności za państwo przez prezydenta i jego partię.

Kryzys rządowy i jego rozwiązanie

Wołodymyr Hrojsman był kandydatem prezydenta Poroszenki na premiera jeszcze w roku 2014, jednak wybory parlamentarne wygrał Front Ludowy i to jego przywódca – Arsenij Jaceniuk – musiał stanąć na czele rządu. Hrojsman został przewodniczącym parlamentu i na tym stanowisku były mer Winnicy stał się szerzej znanym politykiem. Od początku 2016 roku Poroszenko dążył do odsunięcia Jaceniuka, którego rząd stracił poparcie parlamentarne. Jednak Jaceniuk, mający poparcie części oligarchów, a przez dłuższy czas także Waszyngtonu, bronił się umiejętnie. W połowie lutego zawarł kompromis z prezydentem, w efekcie którego ówczesny wniosek o wotum nieufności dla jego rządu przepadł, mimo odrzucenia przez parlament dorocznego sprawozdania gabinetu. Po tym głosowaniu koalicję parlamentarną opuściły dwie frakcje (kluby): Batkiwszczyna Julii Tymoszenko i Samopomoc mera Lwowa Andrija Sadowego (piąty partner koalicji, Partia Radykalna Ołeha Laszki, opuściła koalicję jesienią 2015 roku). Dwie pozostałe frakcje: Bloku Petra Poroszenki i Frontu Ludowego nie miały wymaganej większości (minimum 226 mandatów, czyli bezwzględna większość konstytucyjnego składu Rady Najwyższej Ukrainy) i koalicja powinna była zostać rozwiązana. Poroszenko nie zdecydował się jednak na to, a

koalicję utrzymywano przy użyciu kruczków prawnych oraz werbowania deputowanych, pozostających poza frakcjami.

Dla wszystkich uczestników gry politycznej było jasne, że rozwój sytuacji prowadzi do przedterminowych wyborów parlamentarnych, tych jednak nie chciał nikt (może oprócz zyskującej w sondażach Batkiwszczyny). Dla tracących poparcie Bloku i Frontu perspektywa wyborów była zagrożeniem (Front nie ma szans na przekroczenie progu wyborczego). Również inne partie nie były zainteresowane szybkimi wyborami, gdyż nie były do nich przygotowane organizacyjnie ani finansowo. Wszyscy więc przyjęli z ulgą rozwiązanie, uchylające groźbę wyborów w czerwcu i sprowadzające do minimum ich możliwość jesienią tego roku.

Podczas konsultacji wymieniano różnych kandydatów na nowego premiera, wydaje się jednak, że Poroszenko przez cały czas stawiał na Hrojsmana. Jaceniuk z kolei najpierw bronił się przed dymisją, a następnie dążył do zabezpieczenia swych interesów, przede wszystkim przez utrzymanie w rządzie dotychczasowych ministrów spraw wewnętrznych (Arsena Awakowa) i sprawiedliwości (Pawło Petrenko). Ze względów ambicjonalnych Jaceniuk domagał się też, by parlament uchylił negatywną ocenę sprawozdania jego rządu. Zakulisowymi uczestnikami pertraktacji były główne ośrodki oligarchiczne (przede wszystkim grupy Ihora Kołomojskiego i Rinata Achmetowa), dążące do obsady resortów gospodarczych swoimi ludźmi, co miało zagwarantować ich najważniejsze interesy: kontrolę nad państwowymi firmami energetycznymi oraz niedopuszczenie do demonopolizacji i innych działań, podważających znaczenie oligarchicznego biznesu.

Negocjacje koalicyjne nieoczekiwanie skomplikował spór między Poroszenką a Hrojsmanem, który nie chciał zgodzić się na wprowadzenie do rządu kilku współpracowników prezydenta (zwłaszcza wiceprzewodniczącego jego administracji, Witalija Kowalczuka) i ostatecznie postawił na swoim. Oznacza to, że nowy premier nie będzie jedynie wykonawcą poleceń prezydenta, choć wydaje się, że w kwestiach programowych nie ma między nimi istotnych różnic. Prawdopodobne są natomiast przyszłe spory między Hrojsmanem a kierownictwem Administracji Prezydenta (rywalizacja rządu i Administracji ma na Ukrainie długą tradycję).

Powstanie nowego rządu

Jaceniuk podał się do dymisji 10 kwietnia, a cztery dni później parlament przyjął uchwałę, zawierającą trzy punkty: przyjęcie dymisji Jaceniuka, uchylenie uchwały z 16 lutego o negatywnej ocenie sprawozdania jego rządu oraz wybór Hrojsmana na premiera. Po krótkim czasie przegłosowano skład, a po kilku godzinach zatwierdzono program rządu, co jest odpowiednikiem wotum zaufania. Oznacza to, że przez rok nie można postawić wniosku o wotum nieufności. Podczas tych głosowań dopuszczono się licznych uchybień proceduralnych. Za wymagane przez konstytucję przedstawienie parlamentowi programu prac rządu uznano dwudziestominutowe przemówienie, zawierające zbiór ogólnikowych deklaracji na temat działań gabinetu, który nie zdążył się jeszcze zebrać. Za powołaniem premiera głosowało 257 deputowanych, za powołaniem rządu 239, zaś za zatwierdzeniem jego programu 243 przy wymaganej większość 226 głosów. Jednak kilkunastu członków koalicji (głównie z Bloku Poroszenki) nie poparło nowego rządu, a niezbędne poparcie zapewniły opozycyjne frakcje Wola Narodu i Odrodzenie, reprezentujące interesy

oligarchicznego biznesu. Frakcje te od dłuższego czasu popierały rząd Jaceniuka, jednak ich formalne wejście w skład koalicji było i pozostaje nie do przyjęcia dla obu stron (należą one do obozu dawnego środowiska Partii Regionów).

Koalicja, popierająca nowy rząd, jest formalnie tą samą koalicją, którą powołano w 2014 roku, choć liczba tworzących ją frakcji spadła z pięciu do dwóch. W ten sposób uniknięto m.in. potrzeby wypracowywania nowej umowy koalicyjnej.

Nowym przewodniczącym parlamentu został dotychczasowy pierwszy zastępca, przedstawiciel Frontu Ludowego Andrij Parubij, w roku 2014 komendant Majdanu (koordynator działalności, zwłaszcza obronnej), wcześniej członek radykalnego skrzydła ruchu nacjonalistycznego. Można wątpić, by zdołał on doprowadzić do istotnej poprawy jakości prac parlamentarnych. Parlament pozostanie głównym hamulcem reformowania kraju, tak ze względu na wpływy, jakie mają w nim przeciwne reformom środowiska oligarchiczne, jak i na fatalną organizację oraz niską dyscyplinę prac parlamentarnych. Ze względu na bardzo niewielką większość głosów koalicja będzie musiała przy kolejnych głosowaniach starać się o zyskanie poparcia dwóch frakcji oligarchicznych, co każdorazowo będzie miało swoją cenę. Wygląda na to, że głównym celem powołania nowego rządu jest oddalenie perspektywy przedterminowych wyborów parlamentarnych, które są zagrożeniem dla obecnie rządzących.

Nowy rząd – reformy pod znakiem zapytania

Nowy rząd liczy 22 ministrów, w tym aż sześciu wicepremierów (rząd Jaceniuka liczył 19 członków, w tym trzech wicepremierów). Po raz pierwszy mianowano wicepremiera ds. integracji europejskiej i euroatlantyckiej (Iwannę Kłympusz-Cyncadze). Na stanowiskach pozostali ministrowie obrony i spraw zagranicznych (ich kandydatury wysuwa prezydent), co zapowiada utrzymanie dotychczasowych priorytetów polityki zagranicznej i obronnej, a także wicepremierzy Hennadij Zubko i Wiaczesław Kyryłenko, ministrowie spraw wewnętrznych, sprawiedliwości, młodzieży i sportu oraz polityki informacyjnej, a minister polityki socjalnej został wicepremierem.

Objęcie stanowiska premiera przez Hrojsmana oznacza przejęcie *de facto* całości odpowiedzialności za państwo przez prezydenta i jego partię. Koszty niezbędnych reform będą więc w większym niż dotychczas stopniu odbijać się na poparciu dla głowy państwa. Z drugiej strony całość uzgodnień politycznych, w tym z oligarchami i Zachodem została teraz skupiona w jednym ośrodku. Po Hrojsmanie można oczekiwać intensyfikacji działań na rzecz decentralizacji i wzmocnienia samorządu lokalnego, zwłaszcza miejskiego.

Rząd może liczyć na poparcie większości składu klubów koalicji (konflikty wewnętrzne we frakcji Bloku Poroszenki są coraz wyraźniejsze), a także antyreformatorskich frakcji oligarchicznych Odrodzenie i Wola Narodu, których poparcie w każdej istotnej sprawie trzeba będzie negocjować. W niektórych sprawach rząd może liczyć na poparcie Samopomocy, natomiast Batkiwszczyna i Partia Radykalna Ołeha Laszki z jednej, a Blok Opozycyjny z drugiej strony będą w jednoznacznej opozycji.

W ostatnim czasie ani rząd, ani Rada Najwyższa Ukrainy nie przyjęły istotnych reform, zaś działania, które zostały podjęte, jak np. przyjęcie 12 kwietnia w pierwszym czytaniu ustawy o niezależnym regulatorze rynku energetycznego, miały jedynie charakter wstępny. Brak

reform skutkuje wstrzymaniem wypłaty przez MFW trzeciej transzy kredytu (1,7 mld USD), co z kolei negatywnie wpływa na stabilność kursu hrywny. Centralny Bank Ukrainy musiał interweniować na rynku walutowym, co doprowadziło do uszczuplenia rezerw walutowych w I kwartale br. o 0,5 mld USD. Decyzja o uruchomieniu środków ma zostać podjęta po wizycie misji MFW w Kijowie, nie wydaje się jednak, by było to możliwe bez bolesnych społecznie decyzji o podniesieniu opłat na energię dla ludności. Zarazem pierwsze wypowiedzi ministra energetyki, dotyczące potrzeby renegocjacji podwyżek opłat za energię dla ludności, sugerują wolę zawieszenia procesu urynkowienia opłat komunalnych dla gospodarstw domowych.

Premier Hrojsman zapowiedział przyspieszenie procesu reformowania kraju, który z powodu kryzysu politycznego od kilku miesięcy faktycznie stoi w miejscu. Nieprzypadkowo jednak nowy rząd został chłodno przyjęty przez kierownictwo MFW – kluczowego kredytodawcy Ukrainy. Nowy gabinet raczej nie będzie skutecznie wdrażać reform, trudno się też spodziewać skutecznego forsowania projektów ustaw dotyczących wymiaru sprawiedliwości, decentralizacji państwa, walki z korupcją bądź uzdrowienia sektora energetycznego. W pierwszym przypadku głównym powodem jest obecność w rządzie polityków i urzędników, uwikłanych w relacje biznesowe z oligarchami, w drugim zaś fakt, że uzyskanie wystarczającego poparcia w parlamencie dla konkretnych rozwiązań również zależeć będzie od decyzji oligarchów. Wśród członków nowego gabinetu, m.in. nowy minister finansów Ołeksandr Danyluk – główny rozmówca Międzynarodowego Funduszu Walutowego – w przeszłości związany był z otoczeniem b. prezydenta Wiktora Janukowycza. Pytania o kierowanie się interesem państwa, a nie poszczególnych przedsiębiorstw, rodzi także wybór na ministra energetyki Ihora Nasałyka – doświadczonego parlamentarzysty, ale także biznesmena-milionera z branży paliwowej.

Zakończenie kryzysu rządowego nie usuwa jego źródeł, ale perspektywa wyborów parlamentarnych w październiku została oddalona. W razie ponownego paraliżu parlamentu znacznie silniejsze niż dotychczas będzie oczekiwanie i postulat, by razem z przedterminowymi wyborami parlamentarnymi odbyły się przedterminowe wybory prezydenckie.

Tadeusz A. Olszański, Tadeusz Iwański

Aneks

Wołodymyr Hrojsman urodził się w 1978 roku w Winnicy w rodzinie żydowskiej, osiadłej w mieście od sześciu pokoleń. Jego ojciec, Borys (ur. 1946) był inżynierem, pracował w lokalnych zakładach radioelektronicznych, a od 1990 roku jest przedsiębiorcą; matka była nauczycielką.

Wołodymyr Hrojsman podjął pracę jeszcze przed ukończeniem szkoły średniej, w wieku czternastu lat jako ślusarz w przedsiębiorstwie należącym do ojca. Dwa lata później wszedł do kierownictwa firmy Junost', kontrolującej największy bazar w mieście, także należącej do Borysa Hrojsmana. W różnych firmach, należących do ojca pracował do 2005 roku, kiedy to zakończył działalność biznesową. Był właścicielem lub współwłaścicielem ośmiu przedsiębiorstw o znaczeniu lokalnym (w tym bazaru, cementowni i wytwórni asfaltu). Po 2005 roku są one kontrolowane przez członków jego rodziny (głównie ojca oraz

prawdopodobnie żonę i brata).

W 2003 roku ukończył studia prawnicze na Międzyregionalnej Akademii Zarządzania Personelem (uczelnia prywatna), w 2010 roku – studia w zakresie zarządzania regionalnego na Narodowej Akademii Kierownictwa Państwowego przy Prezydencie Ukrainy.

W latach 2002–2005 był radnym miasta Winnicy, następnie pełnił obowiązki mera, a w latach 2006–2014 był merem. Na tym stanowisku przeprowadził wiele działań, poprawiających funkcjonowanie miasta, finansowanych m.in. dzięki współpracy międzynarodowej (rząd Szwajcarii). Pod jego kierownictwem Winnica zdobyła sławę jednego z najlepiej zarządzanych i najprzyjaźniejszych mieszkańcom miast Ukrainy. Ubiegając się w 2010 roku o reelekcję zdobył 78% głosów; w tym czasie patronował lokalnenu oddziałowi marginalnej partii Sumienie Ukrainy. Później założył partię Winnicka Strategia Europejska, która wygrała wybory samorządowe w mieście w 2015 roku.

Hrojsman jeszcze jako mer zdobył zaufanie obecnego prezydenta Ukrainy, Petra Poroszenki, właściciela zakładów cukierniczych w Winnicy. Od 2010 roku jest jednym z wiceprzewodniczących Związku Miast i Gmin Ukrainy i konsekwentnym promotorem zwiększenia samodzielności miejskich władz samorządowych.

W lutym 2014 roku, prawdopodobnie z inicjatywy Poroszenki, został powołany na stanowisko pierwszego wicepremiera oraz ministra rozwoju regionalnego w rządzie Arsenija Jaceniuka. Do jego obowiązków należały też m.in. działania „kryzysowe" (stał on na czele państwowej komisji ds. zbadania katastrofy samolotu Malaysia Airlines w Donbasie w lipcu 2014 roku). Jako wicepremier zainicjował szereg działań zmierzających do usprawnienia działalności państwa i decentralizacji zarządzania nim. Był też głównym przedstawicielem prezydenta Poroszenki w rządzie. W tym czasie wstąpił do Bloku Petra Poroszenki.

W październiku 2014 roku zdobył mandat parlamentarny z listy Bloku Petra Poroszenki i – raczej nieoczekiwanie, gdyż był uważany za kandydata na następcę Jaceniuka – ustąpił z rządu, by 27 listopada 2014 roku objąć kierownictwo parlamentu. Także na tym stanowisku był przede wszystkim wykonawcą woli szefa państwa.

Otwarcie deklaruje narodowość żydowską, z niektórych jego wypowiedzi wynika jednak, że nie jest religijny. Jego żona, Ołena jest Ukrainką. Hrojsmanowie mają troje dzieci.

Stepan Kubiw – pierwszy wicepremier, minister handlu i rozwoju gospodarczego.

Urodził się w 1962 roku w obwodzie tarnopolskim. Doświadczony bankier, w latach 2000–2008 był prezesem Kredobanku (wchodzi z skład Grupy PKO BP), po Euromajdanie od lutego do czerwca 2014 roku był szefem Narodowego Banku Ukrainy. W polityce aktywny od dekady, w partiach Nasza Ukraina, Batkiwszczyna i Front Zmian. Przed objęciem stanowiska wicepremiera był deputowanym do parlamentu z Bloku Petra Poroszenki, pełnił funkcję przedstawiciela prezydenta w Radzie Najwyższej. Ma dobre relacje zarówno z prezydentem Poroszenką, jak i politykami Frontu Ludowego.

Iwanna Kłympusz-Cyncadze – wicepremier ds. integracji europejskiej i euroatlantyckiej.

Urodziła się w 1972 r. w Kijowie. Analityczka, dziennikarka i działaczka społeczna, w latach 2011–2014 dyrektor Jałtańskiej Organizacji Współpracy, sponsorowanej przez oligarchę Wiktora Pinczuka. Od 2014 roku parlamentarzystka (Blok Petra Poroszenki), wiceprzewodnicząca komisji spraw zagranicznych. Jej mąż, Arczil Cyncadze, jest gruzińskim wojskowym i dyplomatą (był m.in. *attaché* wojskowym w USA i *attaché d'affairs ad interim* w Kijowie), obecnie prowadzącym działalność biznesową na Ukrainie.

Ołeksandr Danyluk – minister finansów.

Urodził się w 1975 roku w Grigoriopolu (Mołdawska SRR). Ma MBA z Uniwersytetu Indiana (USA), pracował także w firmie audytorskiej McKinsey w biurach w Londynie i Moskwie oraz w bankowości inwestycyjnej. Na Ukrainie w latach 2005–2006 był doradcą premiera Jurija Jechanurowa, w 2010 roku został szefem Centrum Koordynacyjnego ds. Wprowadzania Reform. Pieczę nad tą instytucją sprawował Serhij Lowoczkin, szef administracji prezydenta Wiktora Janukowycza (obecnie deputowany Bloku Opozycyjnego). Do 2014 roku Danyluk był także pozaetatowym doradcą Janukowycza, latem tego roku nowy prezydent Petro Poroszenko powołał Danyluka na stanowisko przedstawiciela prezydenta w Radzie Ministrów, a rok później powierzył mu funkcję wiceszefa Administracji Prezydenta.

Wołodymyr Omelan – minister infrastruktury.

Urodził się w 1979 roku we Lwowie. Doświadczony urzędnik, pracował m.in. w ministerstwach finansów, ekologii i spraw zagranicznych. W 2014 roku został powołany na stanowisko wiceministra infrastruktury. Ma opinię profesjonalisty i reformatora.

Ihor Nasałyk – minister energetyki i przemysłu węglowego.

Urodził się w 1962 roku w Ołeksandrii (obwód kirowohradzki). Polityk i biznesmen związany z sektorem naftowym, milioner. Deputowany do Rady Najwyższej Ukrainy w latach 1998–2006 i szef podkomisji parlamentarnej ds. przemysłu naftowego, następnie przez osiem lat mer Kałusza, od 2014 roku ponownie deputowany, członek frakcji Blok Petra Poroszenki, członek Komisji ds. Sektora Paliwowo-Energetycznego. W ciągu kariery biznesowej i politycznej współpracował zarówno z obecnym otoczeniem prezydenta, jak i b. premiera Jaceniuka, a także z niektórymi ukraińskimi oligarchami.