

Nowy rząd Rosji – menedżerowie okresu przejściowego?

Maria Domańska

Wieczorem 21 stycznia prezydent Władimir Putin po rozmowie z premierem Michaiłem Miszustinem podpisał dekret o powołaniu nowego rządu Federacji Rosyjskiej. W przeciwieństwie do poprzedniego gabinetu, który był formowany prawie dwa miesiące (marzec–maj 2018), tym razem zajęło to niecały tydzień, co świadczy o wcześniejszym przygotowaniu zmian kadrowych. Skład rządu dość istotnie się zmienił – stanowiska zachowało jedynie troje (jedna trzecia) wicepremierów, wymieniono też prawie połowę ministrów. Doszło również do ograniczonych zmian strukturalnych – w nowym rządzie zlikwidowano Ministerstwo ds. Kaukazu Północnego (obecnie jedynym ministerstwem „terytorialnym” pozostało Ministerstwo ds. Dalekiego Wschodu), a jego kompetencje przekazano Ministerstwu Rozwoju Gospodarczego. Przesunięto też część kompetencji między Ministerstwem Rozwoju Gospodarczego a Ministerstwem Finansów.

Komentarz

- Główne zadania rządu mają polegać na sprawnej realizacji obietnic socjalnych, w tym „pakietu demograficznego” zaprezentowanego w orędziu Putina, a także „projektów narodowych” (priorytetowe działania rządu mają dotyczyć ochrony zdrowia, polityki społecznej, cyfryzacji, budżetu elektronicznego i budownictwa). Te ostatnie stanowią flagową inicjatywę Putina, mającą na celu rozwój społeczno-ekonomiczny Rosji podczas jego czwartej kadencji. Właśnie problemy z realizacją projektów stanowiły formalny powód niezadowolenia prezydenta z prac poprzedniego rządu kierowanego przez Dmitrija Miedwiediewa. Ponadto Putin wyznaczył rządowi zadanie „umacniania państwowości i pozycji Rosji w świecie”.
- Dość głębokie zmiany w składzie rządu stanowią odpowiedź z jednej strony na nastroje społeczne (przede wszystkim rozczarowanie dotychczasową polityką socjalną), a z drugiej – na treść orędzia Putina wygłoszonego 15 stycznia (usprawnienie zarządzania sferą gospodarczą). Odzwierciedlają też narastającą od kilku lat tendencję do stopniowego odmładzania i „technokratyzacji” elity rządzącej na różnych szczeblach aparatu państwowego.
- Ministrowie kierujący tzw. resortami prezydenckimi (głównie siłowymi, nadzorowanymi bezpośrednio przez Putina) pozostali na swoich stanowiskach, z wyjątkiem ministra sprawiedliwości (Andrieja Konowałowa zastąpił dotychczasowy wicepremier – szef Aparatu Rządu FR Konstantin Czujczenko). Wbrew pogłoskom stanowisko zachował też minister spraw zagranicznych Siergiej Ławrow (pełni tę funkcję od niemal 16 lat i wedle

nieoficjalnych informacji wielokrotnie prosił o dymisję). Potwierdza to wolę kontynuacji dotychczasowej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

- Częściowo wymieniono skład tzw. bloku ekonomicznego – zmienili się wicepremier ds. gospodarczych i minister rozwoju gospodarczego. Antona Siłuanowa zastąpił Andriej Biełousow, a Maksima Orieszkin – Maksim Rieszetnikow (Orieszkin obejmie najpewniej stanowisko doradcy Putina ds. ekonomicznych). Uwagę zwraca przede wszystkim obniżenie statusu Antona Siłuanowa – nadzorującego m.in. Federalną Służbę Podatkową, którą do niedawna kierował obecny premier. Zachował on stanowisko ministra finansów (jego resort został też wzmocniony nowymi kompetencjami), ale utracił funkcję pierwszego wicepremiera ds. gospodarczych, faktycznie kierującego polityką gospodarczą rządu. Decyzja ta, jak się wydaje, nie wynika z niezadowolających wyników pracy Siłuanowa (który sprawnie zarządzał sferą finansów publicznych, utrzymując dyscyplinę w okresie kryzysu gospodarczego i stagnacji, dzięki czemu zgromadzona została znaczna nadwyżka budżetowa), lecz ze zmiany priorytetów. Odtąd pierwszoplanowym zadaniem będzie zapewne pobudzanie wzrostu gospodarczego, inwestycji i realizacja transferów socjalnych. W tej sytuacji rolę kierowniczą w pionie gospodarczym Kreml powierzył Biełousowowi, dotychczasowemu asystentowi Putina ds. ekonomicznych (kontrolerowi i recenzentowi polityki rządu). Biełousow jest głównym autorem „projektów narodowych” i jego funkcja w rządzie ma najpewniej polegać z jednej strony na osobistym kontrolowaniu ich realizacji, a z drugiej – na bieżącym nadzorowaniu zarówno działań premiera, jak i całego gabinetu, co ma umożliwić prezydentowi skupienie się na strategicznym projekcie przygotowania tzw. sukcesji władzy (znalezienia następcy na urząd prezydenta) przed rokiem 2024.
- Umocniła się w rządzie pozycja Jurija Borisowa (byłego wojskowego, w tym byłego wiceministra obrony), któremu jako wicepremierowi powierzono nadzór nie tylko nad Kompleksem Obronno-Przemysłowym (OPK), lecz także nad całym przemysłem i energetyką. Dotąd te ostatnie zagadnienia pozostawały w gestii Dmitrija Kozaka – zaufanego współpracownika Putina, który znalazł się poza rządem. Nie wiadomo jeszcze, jaką nową funkcję otrzyma Kozak, uznawany za „człowieka do zadań specjalnych”. Zmiana ta oznaczać może zamiar podporządkowania dużej części realnej gospodarki potrzebom obronnym państwa.
- Zdymisjonowano ministrów tzw. bloku socjalnego (ministrowie zdrowia, pracy i polityki społecznej, oświaty oraz nauki i szkolnictwa wyższego), stanowisko zachowała jednak Tatiana Golikowa, wicepremier nadzorująca ten pion. Dymisje niepopularnych ministrów świadczą o dążeniu do poprawy wizerunku władz i uwiarygodnienia obietnic socjalnych Putina (m.in. walki z biedą czy poprawy kondycji bardzo źle ocenianej służby zdrowia).
- Zmianie uległ też skład części rządu odpowiedzialnej za kulturę i sport. Nadzorującą tę sferę wicepremier Olgę Gołodiec zastąpił szef holdingu Gazprom-Media Dmitrij Czernyszenko. Z kolei kontrowersyjnego (z powodu agresywnych wystąpień na temat polityki historycznej i przez konflikty z częścią środowiska artystycznego) ministra kultury Władimira Miedinskiego zastąpiła urzędniczka jego ministerstwa, dotychczasowa dyrektor departamentu ds. kinematografii Olga Liubimowa. Może to oznaczać chęć zwiększenia efektywności propagandy państwowej, w tym przy użyciu nowoczesnych środków przekazu. Zmieniono także ministra sportu, co należy łączyć ze spektakularnymi

porażkami Rosji związanymi z sankcjami sportowymi spowodowanymi aferami dopingowymi.

- Dzięki nowym nominacjom potencjalnie umocniła się pozycja w elicie władzy Siergieja Sobianina, mera Moskwy, któremu część komentatorów wróży w przyszłości karierę na najwyższych stanowiskach w urzędach federalnych. Wśród członków rządu jest obecnie aż trzech jego byłych współpracowników: Marat Chusnullin, Maksim Rieszetnikow i Władimir Jakuszew.
- Wiele wskazuje na to, że Miszustinowi pozwolono dość znacząco wpłynąć na dobór członków gabinetu (poza resortami prezydenckimi). Trzech z dziewięciu wicepremierów – Grigorienko, Owierczuk, Abramczenko – to jego byli współpracownicy, ponadto pozostawał on w przyjaznych relacjach z trzema kolejnymi wicepremierami – Golikową, Chusnullinem, Czernyszenką. Dobór kadr wskazuje na dążenie do minimalizacji prawdopodobieństwa konfliktów czy rozgrywek ambicjonalnych, które mogłyby negatywnie odbić się na pracach rządu. Między innymi w tym kontekście można zapewne rozpatrywać odejście dotychczasowego wicepremiera ds. rolnych Aleksieja Gordiejewa czy wicepremiera ds. energetyki Dmitrija Kozaka, osób o silnej pozycji politycznej.
- Nie oznacza to jednak, że wzmocni się polityczna rola rządu. Wszystko wskazuje na to, że gabinet Miszustina będzie technicznym rządem fachowców, wyznaczonym do sprawnej realizacji prezydenckich projektów społeczno-gospodarczych oraz do przeprowadzenia efektywnej cyfryzacji administracji państwowej (na wzór tej dokonanej przez Miszustina w Federalnej Służbie Podatkowej). Obie te kwestie stanowią według Kremla ważne elementy umacniania legitymizacji reżimu Putinowskiego i namiastkę modernizacji państwa w sytuacji pogłębiającego się niezadowolenia społecznego.
- Zmiana rządu jest częścią procesu wprowadzania głębszych zmian politycznych w Rosji, ogłoszonych przez Putina 15 stycznia w orędziu do Zgromadzenia Narodowego. Ich horyzont wyznacza tzw. sukcesja władzy, oznaczająca zmianę na stanowisku prezydenta przy zachowaniu przez Putina kontroli nad kluczowymi kierunkami polityki państwa (więcej w analizie OSW [Orędzie Putina i dymisja rządu – początek procesu sukcesji władzy w Rosji](#)). Nie można wykluczyć, że technokratyczny rząd Miszustina otrzyma na jakiś czas kredyt zaufania od społeczeństwa, lecz efekt odnowy wizerunkowej może szybko minąć. Nie należy spodziewać się istotnych sukcesów rządu w sferze socjalno-ekonomicznej. Stagnacja gospodarcza i pogarszająca się sytuacja socjalna społeczeństwa nie wynikają bowiem z uwarunkowań kadrowych, lecz są bezpośrednią konsekwencją logiki rosyjskiego modelu społeczno-ekonomicznego, zorientowanego na partykularne interesy skorumpowanej elity rządzącej i niezdolnego do wygenerowania trwałego wzrostu gospodarczego. Zła jakość zarządzania na różnych szczeblach administracji również wynika z czynników systemowych: celowej nieprzejrzystości i niejednoznaczności stanowionego prawa, centralizacji i hermetyczności procesów decyzyjnych oraz polityczno-biznesowej rywalizacji wewnątrz elity władzy, toczonej często przy udziale struktur siłowych.
- Wysoko oceniane zdolności zarządcze Miszustina mogą zatem jedynie w ograniczonym stopniu usprawnić pracę podległych mu resortów. Tym samym bardzo prawdopodobne wydaje się, że jest to rząd przejściowy, jednak jego poszczególni członkowie – o ile

udowodnią swoją efektywność i przydatność dla Kremla – będą mogli liczyć na trwałe miejsce w stopniowo odnawianej elicie władzy w okresie przed tzw. sukcesją i po niej.

Współpraca: Marek Menkiszak

ANEKS

Skład rządu Federacji Rosyjskiej premiera Michaiła Miszustina

Stanowisko	Osoba dotychczas piastująca stanowisko	Osoba nowo mianowana	Dotychczasowe stanowisko osoby mianowanej
Premier	Dmitrij Miedwiediew	Michaił Miszustin	Szef Federalnej Służby Podatkowej
I wicepremier ds. gospodarczych	Anton Siłuanow	Andriej Bielousow	Asystent prezydenta ds. polityki gospodarczej
Wicepremier ds. OPK, przemysłu i energetyki	Jurij Borisow Dmitrij Kozak	bez zmian Jurij Borisow	
Wicepremier ds. kultury i sportu	Olga Golodiec	Dmitrij Czernyszenko	Szef holdingu Gazprom-Media
Wicepremier ds. polityki społecznej	Tatiana Gołkowa	bez zmian	
Wicepremier ds. polityki regionalnej (i budownictwa)	Witalij Murto	Marat Chusnullin	Wicemerk Moskwy
Wicepremier ds. kompleksu rolno-spożywczego i ochrony środowiska	Aleksiej Gordiejew	Wiktor Abramczenko	Wiceminister rozwoju gospodarczego, szef Federalnej Służby Państwowego Rejestru, Katastru i Kartografii
Wicepremier ds. łączności i technologii cyfrowych	Maksim Akimow	Aleksiej Owierczuk	Zastępca szefa Federalnej Służby Podatkowej
Wicepremier – szef Aparatu Rządu	Konstantin Czujczenko	Dmitrij Grigorienko	Zastępca szefa Federalnej Służby Podatkowej

Wicepremier – Pełnomocny Przedstawiciel Prezydenta FR w Dalekowschodnim Okręgu Federalnym	Jurij Trutniew	bez zmian	
Minister spraw zagranicznych	Siergiej Lawrow	bez zmian	
Minister obrony	Siergiej Szojgu	bez zmian	
Minister spraw wewnętrznych	Władimir Kołokolcow	bez zmian	
Minister ds. sytuacji nadzwyczajnych	Jewgienij Ziniczew	bez zmian	
Minister sprawiedliwości	Aleksandr Konowałow	Konstantin Czujczenko	Wicepremier – szef Aparatu Rządu
Minister finansów	Anton Siłuanow	bez zmian	
Minister rozwoju gospodarczego	Maksim Orieszkina	Maksim Rieszetnikow	Gubernator Kraju Permskiego
Minister energetyki	Aleksandr Nowak	bez zmian	
Minister zasobów naturalnych	Dmitrij Kobylkin	bez zmian	
Minister przemysłu i handlu	Denis Manturow	bez zmian	

Minister łączności, rozwoju cyfrowego	Konstantin Noskow	Maksut Szadajew	Wiceprezes spółki Rostelekom ds. platform cyfrowych
Minister rolnictwa	Dmitrij Patruszew	bez zmian	
Minister budownictwa	Władimir Jakuszew	bez zmian	
Minister transportu	Jewgienij Ditrich	bez zmian	
Minister pracy i polityki społecznej	Maksim Topilin	Anton Kotiukow	Wiceminister finansów
Minister zdrowia	Wieronika Skworcowa	Michaił Muraszko	Szef Federalnej Służby Nadzoru Ochrony Zdrowia
Minister kultury	Władimir Medinski	Olga Liubimowa	Dyrektor departamentu kinematografii Ministerstwa Kultury
Minister oświaty	Olga Wasiljewa	Siergiej Krawcow	Szef Federalnej Służby Nadzoru Nauki i Oświaty
Minister sportu	Pawel Kolobkow	Oleg Matycyn	Prezes Międzynarodowej Federacji Sportu Studentckiego
Minister ds. Kaukazu Północnego	Siergiej Czebotariw	(likwidacja resortu)	
Minister ds. Dalekiego Wschodu	Aleksandr Kozłow	bez zmian	
Minister nauki i szkolnictwa wyższego	Michaił Kotiukow	Walerij Falkow	Rektor Tiumeńskiego Uniwersytetu Państwowego

