

---

## Ukraina

Anna Górska

---

### 🏰 Nowy rząd na Ukrainie

Sformowany 11 marca nowy rząd Ukrainy z Mykołą Azarowem na czele powstał na bazie koalicji zdominowanej przez Partię Regionów. Jego skład wskazuje, że jest to przede wszystkim rząd Wiktora Janukowycza. Sam premier Azarow podkreślił publicznie, że jest tylko „pierwszym ministrem w rządzie prezydenta”. W skład Gabinetu Ministrów weszły osoby, które współpracują z Janukowyczem jeszcze od czasów jego pierwszego rządu z 2004 roku. Wyraźnie starano się też przestrzegać koalicyjnych parametrów poszczególnych grup wpływów w Partii Regionów.

Premier Azarow jest bardziej administratorem niż politykiem. Potrafi

sprawnie zarządzać i jego pierwszym zadaniem będzie zbudowanie dobrze działającego aparatu wykonawczego. Ani premier, ani skład jego rządu nie zwiastują podjęcia radykalnych reform. Istnieje prawdopodobieństwo, że będą one generowane poza ośrodkiem rządowym – w otoczeniu prezydenta. Taki wariant zdaje się potwierdzać powołanie komitetu do spraw reform, któremu przewodniczy prezydent. Koordynatorem jego prac będzie Iryna Akimowa – wiceszefowa Administracji Prezydenta. Przed wejściem do parlamentu kierowała ona ośrodkiem analitycznym BEST, finansowanym przez Rinata Achmetowa. Sektor finansowy będzie całkowicie podporządkowany premierowi – wszystkie nominacje otrzymały osoby, które współpracowały z Azarowem, gdy był ministrem finansów, szefem administracji podatkowej czy wicepremierem.

Podstawowym zadaniem nowego rządu jest poprawa sytuacji finansów publicznych: przyjęcie budżetu, wznowienie współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym i podjęcie niepopularnych decyzji ograniczających wydatki budżetowe. Przede wszystkim należy oczekiwać ostrego dyscyplinowania podatników – Azarow jest mistrzem w pozyskiwaniu dochodów z tego tytułu (zwiększone kontrole podatkowe będą zapewne szczególnie dokuczliwe nie dla „swoich”, chociaż premier jako szef Administracji Podatkowej nie pobrażał również donieckim przedsiębiorcom).

W prognozie dotyczącej polityki nowego rządu należy uwzględnić

różnorodne czynniki, które będą ją determinowały:

- zapaść finansów publicznych i potrzeba pozyskania środków MFV; poza wspomnianymi systemami naprawczymi, konieczne będą reformy: liberalizacja taryf, przebudowa systemu socjalnego;

- wychodzenie z kryzysu, w tym również poprzez przyciąganie zachodnich inwestorów i pobudzanie aktywności gospodarczej Ukraińców, uporządkowanie systemu podatkowego, deregulację gospodarki, konsolidację sektora bankowego;

- zwiększenie dochodów budżetowych: walka z szarą strefą, ale nie można wykluczyć również legalizacji zgromadzonego przez nią kapitału.

Równocześnie interesy wielkiego biznesu będą się prawdopodobnie przecinały z celami makro. Pozostaje sprawą otwartą, czy działania na rzecz zwiększenia wpływów z podatków będą uciążliwe dla wszystkich, czy wyłącznie dla małego biznesu i konsumentów, co ograniczyłoby pobudzanie przedsiębiorczości. Pogodzenie celów, interesów i wyzwań stojących przed nowymi władzami będzie niezwykle trudne i zapewne nie obejdzie się bez konfliktów, których rozstrzygnięcie będzie zależało od okresowej przewagi wpływu poszczególnych grup na prezydenta Janukowycza.

### Legalność koalicji

Utworzenie koalicji większościowej w Radzie Najwyższej i powołanie nowego

rządu nastąpiło z naruszeniem Konstytucji, co wydawało się oczywiste w świetle interpretacji odpowiedniej normy konstytucyjnej przez Sąd Konstytucyjny z 17 września 2008 roku. Prezydent Wiktor Janukowycz zapewnił sobie milczące przyzwolenie Zachodu na takie działania (przeprowadzając przed podjęciem decyzji odpowiednie konsultacje z grupą ambasadorów), a następnie reinterpretację Konstytucji przez Sąd Konstytucyjny.

Zgodnie z interpretacją Konstytucji przez Sąd Konstytucyjny z 17 września 2008 roku, większościową koalicję w parlamencie mogą tworzyć frakcje, w skład których wchodzi co najmniej dwustu dwudziestu sześciu deputowanych. W sytuacji, gdy większość deputowanych z frakcji Nasza Ukraina-Ludowa Samoobrona zagłosowała przeciwko koalicji, Partia Regionów nie miała szans na jej stworzenie, a tym samym na powołanie rządu. Nie zdecydowała się jednak na jedyne logiczne w takiej sytuacji rozwiązanie, jakim było rozpisanie przedterminowych wyborów parlamentarnych, ale na wątpliwe konstytucyjnie posunięcie w imię stabilizowania sytuacji. W rzeczywistości chodziło o jak najszybsze przejęcie pełni władzy. Z prawnego punktu widzenia ostatecznym akcentem legalizacji stała się decyzja Sądu Konstytucyjnego z 6 kwietnia 2010 roku, który w tym samym składzie orzekającym, co w 2008 roku, w odniesieniu do tej samej konstytucji uznał, że koalicję mogą tworzyć nie tylko frakcje, ale i pojedynczy

posłowie. Tym samym Sąd Konstytucyjny wpisał się w powszechną ocenę całego systemu sędziowskiego na Ukrainie: władza sędziowska jest podporządkowana władzy wykonawczej. Nie ma przy tym znaczenia, która interpretacja Konstytucji jest poprawna – w jednym i drugim przypadku decyzja była zgodna z oczekiwaniami rządzących.

Pozostaje sprawą otwartą, czy taka legalizacja koalicji i rządu okaże się wystarczająca w oczach społeczeństwa, gdy władze będą musiały uzyskać przynajmniej zrozumienie dla niepopularnych reform, i jak wykorzysta to opozycja, jeśli w końcu przebudzi się z marazmu. W 2011 roku na Ukrainie odbędą się wybory samorządowe, a w 2012 roku wybory parlamentarne, i to one po raz kolejny zweryfikują prawo do sprawowania władzy.

### ❖ **Cena monopolizacji władzy**

Po przejściu pełni władzy na Ukrainie przez Partię Regionów (jej koalicjanci zadowolili się kilkoma stanowiskami w strukturach rządowych i zrezygnowali/nie zostali dopuszczeni do kluczowych stanowisk w terenowej administracji państwowej) rodzi się pytanie, jaka będzie cena tej monopolizacji władzy. Czy silna władza posłuży stabilizacji sytuacji politycznej i ekonomicznej oraz zostanie wykorzystana do przeprowadzenia niezbędnych reform, czy będzie służyła dalszemu umacnianiu obecnych rządów i możemy oczekiwać zjawiska „zwijania się” demokracji na Ukrainie?

Prezydent zapowiedział zbudowanie hierarchicznej struktury i niepodzielnej władzy w parlamencie i strukturach wykonawczych. Powołanie rządu całkowicie podporządkowanego prezydentowi oraz budowanie w Administracji Prezydenta struktur, które mogą zastępować struktury rządowe (przynajmniej w zakresie strategicznych decyzji), zdaje się potwierdzać realizację tych zamiarów. Wbrew oczekiwaniom, opozycja nie wykazuje szczególnej aktywności. Być może jej biznesowi sponsorzy nie chcą narażać się nowej władzy, przynajmniej dopóki jej decyzje nie naruszają ich biznesowych interesów.

Przestrzeganie prawa nigdy nie było mocną stroną ukraińskich elit politycznych – niezależnie od tego, z jakiego obozu politycznego się wywodziły – a system sądowniczy był podporządkowany władzy i pieniądзом. Można zatem zakładać, że skuteczność działania będzie ważniejsza niż dotrzymywanie demokratycznych standardów. Pewnym hamulcem mogą okazać się jedynie potencjalne korzyści płynące z utrzymania współpracy z Zachodem.

### **🏰 Cena gazu wyznacznikiem polityki**

Nie da się dziś określić, na jakie ustępstwa jest gotów Janukowycz w kwestii ceny za gaz. Ważne, jaka będzie cena tej ceny.

Zmiana ceny gazu w kontrakcie z Gazpromem jest jednym z najważniejszych wyzwań dla nowej władzy. Wynika to z deklaracji politycznych, ale przede

wszystkim z przesłanek ekonomicznych. Obecnie Ukraina płaci za gaz najwyższą cenę w Europie – 350 dolarów za tysiąc metrów sześciennych w drugim kwartale. Rząd chciałby uniknąć gwałtownych podwyżek cen dla odbiorców indywidualnych, choć nie może sobie pozwolić na wysokie i nadal rosnące dotacje. Władze znajdują się też pod silną presją wielkiego biznesu, którego interesy reprezentują. Metalurgia jest coraz mniej konkurencyjna na rynkach zewnętrznych, a wielka chemia przy takich cenach gazu będzie zmuszona wstrzymać produkcję. Za tymi sektorami stoją interesy najbardziej wpływowych ludzi w Partii Regionów, ale również interes państwa – eksport jest ważnym źródłem dochodów budżetowych i był postrzegany jako koło zamachowe przy wychodzeniu z kryzysu.

Władze intensywnie zabiegają o obniżenie ceny gazu importowanego z Rosji. Strona rosyjska jest gotowa rozmawiać o zmianie ceny „w pakiecie”, jak to określił premier Władimir Putin. Oznacza to określone ukraińskie ustępstwa związane z interesami Rosji. Trudno dzisiaj jednoznacznie wskazać, jaka będzie „cena ceny gazu” i na jakie ustępstwa polityczne i ekonomiczne zgodzi się Janukowycz. Można spekulować, że chodzi o rozszerzenie dostępu do ukraińskiego rynku gazu, zapewnienie Rosji monopolu na dostawy paliwa jądrowego (przez trzydzieści lat), prywatyzację na rzecz rosyjskiego kapitału wybranych obiektów na Ukrainie, ale również o pewne gesty polityczne, na przykład

o ukraińską deklarację przyłączenia się do unii celnej. Głównym problem w negocjacjach są terminy – Ukraina chce uzyskać niższe ceny gazu jak najszybciej, co oznacza, że w zamian Rosja musiałaby zadowolilić się deklaracjami, a nie konkretnymi decyzjami.

---

Autorzy rubryki są analitykami

Ośrodka Studiów Wschodnich

---