



OPEN DIALOG FOUNDATION

Open Dialog Foundation, 11a Szucha Avenue, office 21, 00-580 Warsaw, Poland

Tel. + (48) 507 739 025

www.odfoundation.eu

Warszawa, 19.04.2013

Wyścig o spokój. Rozwój sytuacji politycznej w Kazachstanie

Obserwowane na kazachstańskiej scenie politycznej przetasowania nie dają jednoznacznej odpowiedzi, jaki będzie ich polityczny wynik. Starzejący się prezydent Nursułtan Nazarbajev niezmiennie działa na rzecz zachowania swojej pozycji, wpływów rodziny i bliskiego kręgu oraz kontynuacji własnej linii politycznej po ew. ustąpieniu lub śmierci. Trudno jednak w ruchach na szczytach dopatrywać się żelaznej konsekwencji.

O realizacji konkretnego planu sukcesji można było mówić w latach 2010-2011, kiedy Nazarbajev nie przyjął dożywotniego mandatu prezydenckiego i zadowolił się honorowym tytułem Przywódcy Narodu z licznymi przywilejami, oraz namaścił wpływowego zięcia, Timura Kulibajewa, na następnego przywódcę. Sytuacja zmieniła się radykalnie w konsekwencji tragicznych zająć w Żanaozen 16 grudnia 2011 r. (krwawo stłumiony strajk robotniczy). Degradacja Kulibajewa z pozycji szefa państwowego funduszu Samruk-Kazyna i prezydenckiego faworyta wytworzyła próżnię, która do dziś nie została wypełniona. Kończący w br. 73 lata autokrata znalazł się w sytuacji zaostrzającej się rywalizacji frakcji w obozie władzy, narastających napięć społecznych oraz braku pewnego kandydata na następcę. Prezydent zmuszony jest elastycznie dostosowywać się do bieżącej sytuacji – czasem rozdaje karty, innym razem zaledwie chwyta się dostępnych możliwości. Frontalny atak na niezależne media i opozycję z jednej strony służy konsolidacji władzy w oczekiwaniu na sukcesję, z drugiej jest próbą uciszenia coraz wyraźniejszego niezadowolenia społecznego. Podobnie rzecz się ma z terroryzmem islamskim. Zagrożenie to stanowi wygodny pretekst do zwiększenia kontroli nad obywatelami. Z drugiej strony problem jest realny i wymaga zdecydowanych działań. Aktualny układ sił jest wypadkową ruchów wewnątrz establishmentu, oraz wpływu sytuacji w kraju i za granicą, nastrojów społecznych i procesów gospodarczych. Możliwych jest kilka scenariuszy rozwoju sytuacji w kraju. W krótkim okresie nie należy spodziewać się otwarcia systemu: aktualna ekipa, która zbudowała fortuny na styku administracji i gospodarki, nie jest gotowa na rzeczenie się monopolu. Rozpatrując wizje dla kraju, w pierwszej kolejności należy więc przyjrzeć się wpływowym grupom wewnątrz aktualnego układu sił i ocenić ich szanse na wybicie się na czoło.

Tło konstytucyjne i polityczne

Chcąc przeprowadzić po swojej myśli przyspieszoną sukcesję prezydent mógłby ogłosić rezygnację ze względu na stan zdrowia. Władzę przejąłby wówczas, jako druga osoba w państwie, przewodniczący wyższej izby parlamentu – Senatu, którego zadaniem byłoby przygotowanie wyborów. Pewnych wzorców dostarcza tu przykład rosyjski: 31 grudnia 1999 r. schorowany prezydent Jelcyn rzekł się władzy, którą przejął – jako p.o. – popularny, energiczny premier Putin. Tamtemu transferowi towarzyszyły jednak elementy, których nie odnajdujemy w Kazachstanie, np. popularność drugiego człowieka w państwie, zbudowana m.in. na grze na nastrojach antycyreczeńskich. Putin był również kolejnym z „testowanych” do tej roli premierów (w latach 1998-99 funkcję tą sprawowało kolejno 5 osób). Aktualnym szefem senatu Kazachstanu jest powołany na to stanowisko 15 kwietnia 2011 r. Kairat Mami, który dotąd realizował się w zadaniach kurtuazyjnych i nie należy do osób o silnej pozycji

w establishmencie. Innym schematem przygotowania sukcesji jest wytworzenie tandemu: przewodniczący Senatu – wskazany przez prezydenta następcą z innych struktur / spoza nich. W każdym przypadku bliskim przygotowaniom do sukcesji powinien towarzyszyć ruch wokół wyższej izby parlamentu. Do zmian na stanowisku marszałka nie doszło jednak ani po dymisji Kulibayeva, ani podczas rekonstrukcji kierownictwa państwa we wrześniu 2012 r. Świadczy to dobitnie o braku „rezerwowego”. W ostatnich miesiącach powtarzane były spekulacje, że na stanowisko szefa senatu mógłby zostać powołany Akhmetzhan Yesimov, akim (burmistrz) Ałmaty. Jak dotąd (kwiecień 2013) pogłoski nie znalazły potwierdzenia. Obecny układ zwiększa prawdopodobieństwo, że Nazarbayev, nie obdarzony wystarczającym zaufaniem żadnej grupy, mógłby zdecydować o dokończeniu kadencji do 2016 r, odsuwając wizję rywalizacji o następstwo czy też nadzorowanej sukcesji w czasie. Przykładu dostarcza Omar al-Bashir, prezydent Sudanu, arabskiego kraju, którego warunki wewnętrzne bliskie są tym z Tunezji czy Egiptu w przeddzień rewolucji – rezygnując ze startu w zaplanowanych na 2015 rok kolejnych wyborach prezydenckich, w niemałym stopniu rozładował napięcie i wytrącił przeciwnikom argument konieczności obalenia reżimu. Prognozując poczynania Nazarbayeva nie można nie doceniać czynnika psychologicznego. Jest on dalece nieufny wobec otoczenia. Jednocześnie narastające przejawy kultu jednostki (np. wprowadzenie Święta Pierwszego Prezydenta) podbudowują jego wiarę we własną nieomylność i niezastąpioność. W efekcie rośnie prawdopodobieństwo przesunięcia momentu przekazania pałeczki do 2016 roku i ryzyko destabilizującej walki o władzę rywalizujących grup zamiast łagodnego, kontrolowanego transferu.

Możliwe scenariusze

1. Z punktu widzenia reżimu, który coraz bardziej obawia się nastrojów wśród własnych obywateli, najkorzystniejszym posunięciem byłoby wystawienie zaufanego, popieranego przez siebie kandydata, który jednocześnie uosabiałyby nadzieję na zmiany. Relatywnie młody i popularny polityk, najlepiej z pokolenia 40-50 latków, mógłby zyskać autentyczną sympatię i tym samym oddalić ryzyko konfrontacji. Jego głównym zobowiązaniem wobec wierchuszki odchodzącego reżimu byłoby utrzymanie bezpiecznej pozycji jego czołowych przedstawicieli. Kandydat taki w polityce wewnętrznej mógłby przeprowadzić głęboko idące zmiany. Osobą wpasowująca się w ten schemat jest np. wicepremier Kairat Kelimbetov, 44 letni ekonomista z dyplomem Georgetown oceniany jest jako nieskażony mentalnością sowiecką technokrata, z osobistą charyzmą, potrafiący rozmawiać z ludźmi. Do podobnej funkcji aspirować może urodzony w 1956 r. Imangali Tasmagambetov, burmistrz Astany (wcześniej, 2004-08 kierował Ałmaty), swobodnie poruszający się w świecie nowych technologii. Na swojej stronie internetowej prowadzi w odformalizowany sposób popularny dział pytania-odpowiedzi. Cieszy się dobrymi relacjami z członkami rodziny Nazarbayeva, mógłby także zdobyć oparcie w kręgach nacjonalistycznych. W oczach „zwykłego człowieka” jego wadą może być inteligenckie pochodzenie i wielkomiejskie obycie. Do grupy polityków nowej generacji zalicza się także wpływowy wicepremier i minister przemysłu i nowych technologii, 42-letni Asset Issekeshov, polityk dobrze obeznany z nowoczesnymi modelami zarządzania. Jednocześnie ma oparcie w rodzinnym regionie Karagandy, gdzie swoją karierę zaczynał sam Nazarbayev. We wrześniu 2012 powrócił na stanowisko wicepremiera.

2. Najbardziej zachowawczą opcją jest pozostawienie władzy w kręgu najbliższej rodziny. Jej prawdopodobieństwo będzie rosło jeśli Nazarbayev nie zyska pełnego przekonania do opcji nr 1. Jednocześnie mogłoby dojść do wybuchu niezadowolenia społecznego. Osobą z rodziny, która w sposób spektakularny powróciła na scenę polityczną, jest druga córka prezydenta, Dariga Nazarbayeva. Choć formalnie nie sprawuje wysokich urzędów – przewodniczy komisji ds. rozwoju społeczno-kulturalnego niższej izby parlamentu – często strofuje ministrów, wypowiada się z pozycji siły. Jej wejście do parlamentu (w wyborach na pocz. 2012 r.) zbiegło się w czasie z obniżeniem

notowań Kulibayeva, którego los pozostaje niepewny. Chociaż pod koniec 2011 r. stracił nieoficjalną pozycję następcy Nazarbayeva, zachował m.in. stanowisko szefa bardzo wpływowego lobby KazEnergy, mającego decydujący głos w sprawach energetyki. Należy do Rady Dyrektorów Gazpromu, co zbliża go do opcji prorosyjskiej. W 2013 r. powrócił na listę miliarderów Forbesa jako czwarty najbogatszy człowiek Kazachstanu – jak na osobę „skreśloną” zachowuje więc wyjątkowo duże wpływy i dobrą pozycję wyjściową. Wadą Kulibayeva jest stricte biznesowa kariera, bez większego doświadczenia politycznego – dlatego sygnałem jego ew. powrotu do gry o tron byłoby objęcie wysokiej funkcji w administracji. Trzecią osobą z najbliższej rodziny o wysokich notach pozostaje Kairat Satybaldy, sekretarz partii Nur-Otan – wychowany w rodzinie prezydenta po śmierci ojca. Jest jednak bliski muzułmańskim ruchom odrodzeniowym, nurtom na które niechętnie patrzy starsza generacja (też establishmentu), przyzwyczajona do laickości. W obecnym układzie pozostawienie władzy w ścisłej rodzinie jest mało prawdopodobne.

3. Stery przejmie „zaufana gwardia” prezydenta. Do kręgu najbliższych współpracowników, nieodmiennie rozdających karty w kazachskiej polityce należy Nurtai Abykayev, szef wyrosłego z KGB Komitetu Bezpieczeństwa Narodowego (KNB), koordynującego służby siłowe. Wbrew funkcji zaliczany jest do polityków ugodowych, otwartych na dialog, którzy mogliby prowadzić łagodniejszą linię i otworzyć system. Jednak ogłoszona w październiku 2012 r. inicjatywa powołania nowej struktury antyterrorystycznej z własnymi siłami i osobnym dowództwem wygląda na obliczoną na osłabienie pozycji Abykayeva. Znamienny jest też awans na wiceszefa KNB, jaki uzyskał na pocz. marca 2013 r. bliski krewny prezydenta, ur. w 1978 pułkownik Samat Abish (wcześniej szef kadr) – zapewne miałby on czuwać nad frakcją Abykayeva. Do starej gwardii, wiernej od czasów sowieckich, należy także wspomniany Akhmetzhan Yesimov, burmistrz Ałmaty. Zaliczany do kręgu łagodniej nastawionych polityków (zabiegał o przewodnictwo Kazachstanu w OBWE). Jego promocja byłaby zachowawczym wariantem (porównując np. z Kalimbetovem), rozczarowującym dla opinii publicznej. Wśród wiernych lojalistów Nazarbayeva, których notowania wzrosły, wybija się pochodzący z tego samego regionu co prezydent Bakhytzhan Sagintayev, od niedawna pierwszy wicepremier. Specjalnie dla niego utworzono stanowisko ministra rozwoju regionalnego, którego kompetencje dają mu wpływ na ministerstwo finansów, gospodarki i urzędu premiera. Kariera 50-latkę nabrała ogromnego tempa dopiero na pocz. 2012 r i odpowiada schematowi awansu człowieka z zewnątrz na szczyty centralnej administracji, aby zdobył doświadczenie i umocnił swoją pozycję.

4. Przewagę nad słabnącym prezydentem uzyska grupa wbrew jego woli grupa, która może dążyć do reform. Układ ten jest realny w sytuacji przedłużania rządów przez Nazarbayeva, jeśli ten zrezygnowałby z tranzycji i wybrał kurs na zakonserwowanie systemu. W tym wariantcie konieczna byłaby współpraca przedstawiciela/i osób bardzo głęboko osadzonych w establishmentie o posłuchu w strukturach siłowych i młodszej generacji reformatorów oraz opozycji (tylko włączenie jej do procesu legitymizowało go i dawało potwierdzenie zerwania przeszłością). Jest to wariant, który bierze pod uwagę i którego obawia się otoczenie prezydenta, gdyż nie daje gwarancji pozycji jego klanu po przemianach.

5. Dekompozycja systemu i przejście władzy przez siły opozycyjne. Ta możliwość na dziś pozostaje nierealna na drodze procesu politycznego. Aby mogła wystąpić, musiałoby dojść do eskalacji napięć społecznych powyżej punktu krytycznego, masowych wystąpień, a zarazem wytworzenia przez opozycję alternatywnych struktur, będących załączkiem tymczasowych władz, mogących wejść w dialog z ugodową częścią establishmentu. Scenariusz konfrontacyjny wymagałby aktywizacji znacznej części społeczeństwa oraz zaangażowania finansowego ośrodków emigracyjnych. Detonatorem mogłaby być próba zachowania władzy przez klan Nazarbayeva przy rezygnacji z otwarcia systemu – co wywołałoby wzburzenie wśród osób liczących na zmiany. Scenariusz dalszego etapu „kolorowych rewolucji” lub

kontynuacji „Arabskiej Wiosny” grozi jednak siłową reakcją obronną reżimu i nieuniknionych ofiar, a także erupcją starć wynikających z lokalnych napięć (jak w Kirgizji w 2010).

Niepokoje społeczne

Wydarzenia w Żanaozen z grudnia 2011 r. były najpoważniejszą erupcją niepokojów społecznych w ostatnich latach. Dowiodły, że problemy socjalne mają potencjał polityczny. Stąd władze panicznie boją się nowych wybuchów niezadowolenia. Jednak działania mające zdusić w zarodku podobne problemy, de facto potęgują ich podskórne oddziaływanie. Przykładem może być zaostrzona polityka kontroli wyznań, która wymaga m.in. ponownej rejestracji organizacji religijnych i punktów sprzedaży literatury muzułmańskiej czy chrześcijańskiej. Życie religijne spychane jest do podziemia, a zauważalny wzrost zainteresowania islamem u młodych ludzi, w połączeniu z poczuciem wykluczenia i problemami socjalnymi stanowi dogodny grunt dla organizowania się grup ekstremistycznych. Jak wykazały badania nad młodymi migrantami, którzy przybywają ze wsi i mniejszych miast do Ałmaty, prawie 60% z nich znajduje oparcie w organizacjach religijnych (gł. muzułmańskich)¹. Przy bardzo niskim poziomie zaufania do instytucji państwowych (20,7% ufa policji, 19% partiom politycznym, 10,8% państwowym związkom zawodowym) struktury nieformalne stają się alternatywą dla realizacji podstawowych potrzeb. Pomimo zaangażowania dużych środków na państwowe programy wsparcia wsi, polityka władz nie nadąża za problemami w terenie i nie jest w stanie odwrócić negatywnych tendencji. Masowe migracje ubogiej ludności do ośrodków miejskich w poszukiwaniu lepszego życia i wynikające stąd przeludnienie wielokrotnie w historii okazywały się detonatorem niepokojów społecznych. W Kazachstanie z sytuacją taką mamy do czynienia w największych metropoliach (Ałmaty, Astana), a także w miastach na południu i zachodzie gdzie osiedlają się tzw. Oralmani, słabo znający rosyjski Kazachowie powracający z Uzbekistanu czy Turkmenii (komplikująca się struktura społeczna była jednym z powodów narastania napięcia w Żanaozen).

Do głównych problemów strukturalnych należy rosnące rozwarstwienie społeczne. W Kazachstanie konsekwentnie maleje stosunek wysokość płacy minimalnej do średniego wynagrodzenia, brakuje przy tym porozumienia rząd-związek-pracodawcy dla ustalenia płacy minimalnej. Jak szacowali w 2012 r. eksperci Instytutu Ekonomii przy kazachtańskim Ministerstwie Edukacji różnica w dochodach bogatych i biednych jest 29-krotna (w krajach rozwiniętych jest średnio 4,8-krotna)². Jednocześnie poziom minimum socjalnego jest ok dwukrotnie niższy niż w Rosji i o 16% niższy niż w miastach w Chinach³. Powoduje to duże trudności z rzeczywistym nakreśleniem poziomu ubóstwa i zastosowaniu adekwatnych odpowiedzi. Rosnącym problemem jest także mieszkalnictwo – Kazachstan ma jeden z najniższych poziomów gwarantowanej powierzchni mieszkalnej na obywatela w krajach WNP: 18,3 m² – w regionie niższy poziom ma tylko Kirgizja. Nie udaje się także zmniejszyć zadłużenia obywateli, którzy nie nadążają z regulowaniem rosnących opłat komunalnych. Tylko 17% Kazachów posiada oszczędności na czarną godzinę⁴.

W państwach o niewielkich tradycjach demokratycznych kluczową kwestią dla utrzymania względnego spokoju społecznego jest stabilność. Atutem życia w Kazachstanie była przez ostatnią dekadę wyższa stopa życiowa niż w republikach po południowej stronie granicy. Obserwujemy jednak coraz wyraźniej sygnały, że władze nie mogą liczyć na pasywną postawę społeczeństwa – co widać po krokach uprzedzających, jakie podejmują. W styczniu br. prezydent zapowiedział działania dla poprawy oddziaływania przekazu partii Nur Otan na prowincji. Jednocześnie Nazarbayev naciska na zwiększenie roli sił zbrojnych w „obronie stabilności kraju”, czyli w zapobieganiu zagrożeniom wewnętrznym. Jest to kolejny akcent swoiście rozumianego „wyścigu o spokój”. Biuro prokuratora generalnego w połowie marca 2013 zaproponowało utworzenie specjalnych jednostek do zapewniania porządku podczas

demonstracji – plany takie mówią wiele o nastrojach wśród władz, które chcą przygotować się na konfrontację z manifestantami.

Obserwowane spowolnienie gospodarcze a także konieczność restrukturyzacji dużych przedsiębiorstw związanych np. z państwowym funduszem Samruk-Kazyna, który wg ostatnich zapowiedzi chce w ciągu 3 lat zaoszczędzić 70 miliardów tenge (467 milionów dolarów), odbija się na poczuciu bezpieczeństwa socjalnego i zwiastuje kolejne protesty w obronie miejsc pracy⁵. Radykalne programy oszczędnościowe są już wprowadzane m.in. na kolei (spółka Kazakhstan Temir Zholy ma zwolnić łącznie 17% pracowników) i w telekomunikacji (KazakhTelecom). Zwolnienia czekają pracowników państwowej poczty – co rok zatrudnienie ma być tam redukowane o 2% i państwowego giganta naftowego KazMunaiGaz. W styczniu 2013 doszło do strajków związkowców w zakładach metalurgicznych ArcelorMittal Temirtau, gdzie zwolnionych miało zostać 3 tys osób. Na początku lutego w Zhezkazganie pracownicy firmy wydobywczej Kazakhamys (jednej z największych w kraju) domagali się utrzymania dotychczasowego poziomu wydobycia. Na początku br. miały też miejsce protesty w Astanie – mieście tradycyjnie spokojnym i zamożnym: centralnym ośrodku administracyjnym państwa. Mieszkańcy uboższych przedmieść kontestowali plany wyburzeń, a także oprotestowali niedoskonały poziom usług komunalnych.

Wnioski: Kazachstan zмага się z narastającymi napięciami społecznymi, które częściowo wynikają z obiektywnych uwarunkowań, częściowo zaś są efektem działań władz. Ich rozładowaniu nie sprzyja natura autorytarnego systemu, który w sytuacji zagrożenia przyjmuje pozycję ofensywną. Skomplikowane tło polityczne nie daje dziś jasnej odpowiedzi o wyniku „zmiany warty” na szczycie władzy po odejściu Nursułtana Nazarbajewa. W miarę przedłużania się niepewności, większe znaczenie może odgrywać czynnik psychologiczny, który sprzyja usztywnianiu się otoczenia prezydenta. To z kolei zwiększa prawdopodobieństwo aktywizacji niezadowolonych i eskalacji niepokojów społecznych, również w kontekście zmiany władzy. Rozwiązanie kompromisowe – daleko posunięte otwarcie systemu i zmiana generacyjna pozostaje konstruktywną opcją, która mogłaby obniżyć potencjał niezadowolenia w kraju.

Rekomendacje: Zaangażowanie się Polski w proces przemian w Kazachstanie powinno być konstruktywne, tzn. sprzyjać procesowi otwarcia się systemu i łagodzeniu napięć społecznych przez odpowiadanie na ich źródła. Okoliczności, w których Kazachstan zabiega o odbudowanie swojej nadszarpniętej po Żanaozen reputacji, sprzyjają możliwościom dialogu o liberalizacji kursu w polityce wewnętrznej. Niewskazany byłby bojkot, który prowadziłby do dalszego usztywniania się reżimu. Korzystnymi forami wywierania wpływu na władze kazachstańskie będą m.in. zaplanowana na maj 2013 r. wizyta premiera Akhmetowa w Polsce, odbywające się w Astanie w tym samym miesiącu Forum Ekonomiczne, a także pierwsze polsko-kazachstańskie forum regionalne, zaplanowane na wrzesień 2013. Przejawiane przez władze Kazachstanu zainteresowanie doświadczeniami Polski w dziedzinie reformy samorządowej powinno zostać wykorzystane dla promocji idei samorządności wzmacniającej społeczność lokalne.

Unia Europejska, chcąc aby władze Kazachstanu w polityce wewnętrznej kierowały się bliskim europejskim tradycjom wartościami, powinna zabiegać o utrzymanie pozycji strategicznego partnera i równoważyć wpływy rosyjskie a zwłaszcza chińskie – także w sferze modeli zarządzania. Istotne znaczenie ma w tym celu zachowanie pozycji co najmniej równorzędnego z Chinami partnera handlowego, a także rozwój dogodnych szlaków transportu surowców, zwłaszcza nitki przez Morze Kaspijskie, która umocniłaby niezależność Astany od większych sąsiadów i ściślej wiązała ją z Europą. Nacisk na Kazachstan ze strony Unii Europejskiej powinien być realizowany w ramach dostępnych jej

forów, takich jak znajdujący się w zaawansowanym stadium dialog o nowej umowie bazowej EU-Kazachstan, negocjacjach akcesyjnych w sprawie wejścia Astany do Światowej Organizacji Handlu (WTO), a także, ważnego dla ekipy Nazarbayeva propagandowo wydzwięku organizowanej w 2017 r. światowej wystawy Expo.

Autor: Jędrzej Czerep

Jędrzej Czerep – analityk Fundacji Otwarty Dialog. Współpracuje z renomowanymi ośrodkami badawczymi (research fellow Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego) i instytucjami międzynarodowymi (Rada Europy). Pracował z międzynarodowymi mass-mediami (Al-Jazeera English, Guardian), obrońcami praw człowieka (Amnesty International), organizacjami lobbyngowymi (Culture Action Europe, Bruksela).

W celu otrzymania bardziej szczegółowych informacji prosimy o kontakt:

Lyudmyla Kozlovska, Fundacja Otwarty Dialog

lyudmylakozlovska@odfoundation.eu

¹ Internal Migration of Kazakhstan youth: the case of Almaty, Soros Foundation, 2013

² Kazakhstan faces a 30-fold gap between rich and poor, Tengri News, 14.05.2012, <http://en.tengrinews.kz/finance/Kazakhstan-faces-a-30-fold-gap-between-rich-and-poor-9846/>

³ Официальные эксперты признали реальность, 21.02.2013, <http://vlast.kz/?art=1261>

⁴ Kazakhstan faces...

⁵ Kazakhstan's Samruk-Kazyna cutting expenses, Tengri News, 19.02.2013, <http://en.tengrinews.kz/companies/Kazakhstans-Samruk-Kazyna-cutting-expenses-17127/>