



BIULETYN

Nr 113 (1225), 23 października 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Cwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk
Piotr Kościński • Roderick Parkes • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Co po wyborach na Ukrainie: reformy czy powrót oligarchów?

Jewgen Worobiov, Piotr Kościński

Na wschodzie kraju trwa wojna, a sytuacja gospodarcza się pogarsza – w takich warunkach 26 października przeprowadzone zostaną na Ukrainie przedterminowe wybory parlamentarne. Do nowej Rady Najwyższej wejdzie zapewne 6–8 ugrupowań, a największe poparcie uzyska Blok Petra Poroszenki, co umożliwi mu sformowanie koalicji rządowej. Wybór partnerów koalicyjnych wskaże na priorytety prezydenta w polityce wewnętrznej i zagranicznej. Współpraca z partiami Front Ludowy i Samopomoc będzie oznaczać kierunek reformistyczny i proeuropejski, a z Silną Ukrainą Serhija Tihipki – faktyczny powrót do czasów sprzed Majdanu. Unia Europejska powinna utrzymać swoją politykę wobec Ukrainy, ale poziom wsparcia finansowego uzależnić od działań nowego rządu w Kijowie.

Po rozpadzie poprzedniej koalicji w lipcu 2014 r. Poroszenko użył swoich konstytucyjnych uprawnień do rozpisania wyborów. Deputowani zostaną wybrani zgodnie z mieszanym systemem wyborczym. Połowa Rady, 225 deputowanych, będzie wyłoniona z ogólnokrajowych list partyjnych, pozostali zaś z okręgów jednomandatowych, gdzie wygrywa kandydat mający największą liczbę głosów. Ze względu na rosyjską okupację nie odbędzie się głosowanie w 12 okręgach na Krymie. Walki z tzw. separatystami i żołnierzami rosyjskimi w Donbasie wyłącza z wyborów 8 okręgów w obwodzie donieckim i 6 w ługańskim. Ostatecznie, w wyborach większościowych wyłonionych zostanie 199 deputowanych.

Spodziewana wygrana Bloku Poroszenki. W wyborach uczestniczy 29 partii i bloków, ale tylko 8 ma szanse dostania się do Rady. Zgodnie z badaniami opinii publicznej, 4 z nich prawie na pewno otrzymają więcej niż 5% głosów: proprezydencki Blok Petra Poroszenki (26–33%), Batkiwszczyna Julii Tymoszenko (7–9%), Front Ludowy Arsenija Jaceniuka (7–9%) i Partia Radykalna (6–12%). Jedna czwarta wyborców jest niezdecydowana, więc szanse mają też Postawa Obywatelska / Sojusz Demokratyczny oraz Samopomoc, choć badania wskazują, że partie te mogą nie przekroczyć 5-procentowego progu.

Szansę mają też dwa ugrupowania reprezentujące zwolenników współpracy z Rosją i byłych stronników Wiktora Janukowycza. Silna Ukraina, kierowana przez milionera Serhija Tihipkę, który przedstawia się obecnie jako polityk usiłujący przywrócić pokój na Ukrainie, może uzyskać 7% głosów. Blok Opozycyjny, utworzony przez niedobitki z Partii Regionów i finansowany przez Rinata Achmetowa, ma szanse na dostanie się do parlamentu, o ile tylko frekwencja wyborcza w obwodzie charkowskim i kontrolowanych przez Kijów rejonach Donbasu będzie dostatecznie wysoka. Jeśli obie te partie przekroczą próg 5% głosów, nie będą mieć więcej niż 30 deputowanych. Jest to jednak liczba wystarczająca, by pomóc Poroszence przy formowaniu koalicji. Choć udział sił prorosyjskich w nowym parlamencie będzie zdecydowanie niższy niż w poprzednim, mogą one wzmacniać swój wpływ właśnie przez obecność w rządzie. Jest natomiast prawie pewne, że do Rady nie wejdą dwa z obecnych dziś w parlamencie ugrupowań – nacjonalistyczna Swoboda i komuniści.

Zgodnie z ukraińskim prawem koalicja rządowa tworzona jest na bazie frakcji parlamentarnych. Ze względu na spodziewany kształt Rady Najwyższej i preferencje Poroszenki, można nakreślić dwa scenariusze formowania nowego gabinetu.

Koalicja „proeuropejska”. Blok Poroszenki może uzyskać 150–180 miejsc w nowym parlamencie, będzie więc potrzebował wsparcia deputowanych z co najmniej dwóch innych frakcji, aby uzyskać wymagane minimum 226 głosów. Najprawdopodobniejszym rozwiązaniem jest sformowanie koalicji z Frontem Ludowym Jaceniuka i reformistyczną Samopomocą. Taka trójpartyjna koalicja zwolenników Euromajdanu złagodzi zależność Poroszenki od słabszych partnerów i skanalizuje wpływy liderów Euromajdanu. Pierwszy kompromis będzie związany z urzędem premiera, bo Poroszenko najwyraźniej chce powołać na to stanowisko obecnego wicepremiera Wołodomyra Hrojsmana. Można się więc spodziewać zastosowania klucza partyjnego przy obsadzie stanowisk, choć zapewne będzie to dotyczyć nowych ministrów.

W polityce wewnętrznej koalicja ta skupi się zapewne na trzech priorytetach: decentralizacji fiskalnej, demonopolizacji gospodarki i walce z korupcją. Pierwszym wskaźnikiem skuteczności koalicji może być postęp w tworzeniu biura antykorupcyjnego, gdzie istotną rolę odgrywają i parlament, i rząd. W polityce gospodarczej plan długoterminowy obejmie reformę podatków i sektora energetycznego. Natomiast krótkoterminowo największym wyzwaniem stanie się, już i tak opóźnione, przyjęcie budżetu na 2015 r.

Tworzenie proeuropejskiej koalicji będzie oznaczało mandat społeczny dla kontynuacji reform nakreślonych w umowie stowarzyszeniowej z UE. Ze względu na radykalne, wrogie nastawienie Frontu Ludowego do Rosji, Poroszenko trudno będzie dalej monopolizować prowadzenie negocjacji z Moskwą, bo ewentualne porozumienia z Kremlm będą musiały najpierw zostać zaakceptowane przez negatywnie nastawionych do Rosji partnerów koalicyjnych. Członkowie koalicji będą wspierali wzrost wydatków wojskowych w przyszłym roku, jak już sugerował Poroszenko. Natomiast z ukraińskiej ustawy o polityce zagranicznej może zniknąć „status pozablokowy”, co będzie oznaczało chęć umocnienia współpracy z NATO.

Koalicja „grup interesu”. Jeśli Poroszenko uzyska ponad 200 miejsc w parlamencie (dzięki deputowanym wybranym w okręgach jednomandatowych), będzie mu łatwiej szukać partnera koalicyjnego. W razie gdyby partie proeuropejskie wysunęły żądania trudne do zaakceptowania, mógłby utworzyć koalicję z Silną Ukrainą Tihipki. Będzie to oznaczało rezygnację z większości reform i możliwy powrót do „geopolitycznej równowagi” w polityce zagranicznej.

W takiej koalicji Silna Ukraina uzyska prawo weta wobec głównych reform gospodarczych, co jest o tyle istotne, że trzon tej partii stanowią członkowie prorosyjskich grup oligarchicznych oraz byli funkcjonariusze służb specjalnych Janukowycza. Mało prawdopodobne jest, by w takiej sytuacji kontynuowano walkę z korupcją. Utworzenie prawdziwie niezależnego biura antykorupcyjnego może okazać się niewykonalne, bo przedstawiciele prezydenta i rządu będą mieć faktyczną większość w komisji nominującej kierownictwo tego urzędu, co pozwoli im na powołanie osób wobec nich lojalnych. Dlatego też polityka gospodarcza koalicji skupi się na zachowaniu ograniczonego dostępu do głównych sektorów strategicznych (zwłaszcza energetycznego) i subsydiowaniu właścicieli wielkich zakładów przemysłowych, by zmniejszyć ich straty wynikające z wojny z Rosją. Taka polityka będzie odpowiadać Rosji, bo utrzyma zależność Ukrainy od dostaw gazu z tego kraju i pozostawienia otwartego rynku zbytu. W dłuższym okresie skomplikuje to sytuację ukraińskiego budżetu i zmniejszy konkurencyjność gospodarki.

Pomimo proeuropejskiej retoryki, taka koalicja w obawie przed reakcją Rosji zapewne nie będzie naciskać na wdrożenie umowy stowarzyszeniowej z UE – swoje działania ograniczy do minimum, by uzyskać kolejną transzę kredytu MFV. Priorytetem w polityce zagranicznej będą rozmowy pokojowe z Kremlm. W efekcie „przyjazna Rosji” koalicja posłuży uzyskaniu legislacyjnego poparcia dla bilateralnych porozumień między Poroszenką a prezydentem Rosji Władimirem Putinem. Poroszenko będzie musiał zdobyć wsparcie parlamentu dla ustępstw wobec Rosji, tak jak zdobył je dla ustawy o specjalnym statusie okupowanych rejonów Donbasu, przyjętej po wrześniowych rozmowach w Mińsku. Wobec braku większości konstytucyjnej koalicja może przyjmować żądania Kremla jako zwykłe ustawy, jak np. w sprawie zgody Ukrainy na finansowanie okupowanych obszarów Donbasu czy dalszego odłożenia wejścia w życie DCFTA. Nie będzie też mowy o rezygnacji z „pozablokowego statusu” Ukrainy.

Wnioski i rekomendacje. Nowo wybrany parlament Ukrainy będzie się składał z 6–8 frakcji, co oznacza, że scena polityczna pozostanie bardzo podzielona. Poroszenko nie ogłaszał dotąd swoich zamiarów w sprawie przyszłej koalicji, będzie więc miał wolną drogę w negocjacjach z poszczególnymi ugrupowaniami. Wybór partii wywodzących się z Majdanu – Frontu Ludowego i Samopomocy – wskaże na jego gotowość do wdrażania reform kosztem swoich własnych uprawnień. Natomiast zawiązanie koalicji z oligarchicznymi grupami interesu, np. Silną Ukrainą Tihipki, będzie świadczyło o próbie powrotu do okresu sprzed Majdanu. To zaś pociągnie za sobą ograniczenie reform w kraju i ryzykowne ustępstwa wobec Rosji.

Wobec Ukrainy Unia Europejska powinna kontynuować politykę, której głównym elementem jest realizacja umowy stowarzyszeniowej. Jeśli w Kijowie powstanie koalicja proeuropejska, konieczne będzie zwiększenie wsparcia dla Ukrainy – w tym poparcie jej w wojnie z Rosją oraz znalezienie politycznego i gospodarczego rozwiązania dla Donbasu. W razie powstania koalicji oligarchicznej dalsze preferencje dla Ukrainy muszą być ostrożne, by nie okazało się, że UE wspiera samych oligarchów zamiast transformacji państwa. Jeśli dojdzie natomiast do porozumienia nowego ukraińskiego rządu z Rosją, polityka UE musi zależeć od kształtu takiej umowy. Rezygnacja Kijowa z proeuropejskiego kierunku polityki będzie musiała skutkować ograniczeniem wsparcia ze strony UE.