Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 26.11.2014 www.osw.waw.pl

Ukraińska umowa koalicyjna

Tadeusz A. Olszański

21 listopada przewodniczący pięciu partii politycznych (Frontu Ludowego, Bloku Petra Poroszenki, partii Samopomoc, Partii Radykalnej Ołeha Laszki i Batkiwszczyny) – po prawie czterotygodniowych negocjacjach – parafowali projekt umowy koalicyjnej, stanowiący program działań przyszłego rządu. Oficjalne podpisanie tego dokumentu będzie możliwe po zaprzysiężeniu Rady Najwyższej nowej kadencji i nastąpi prawdopodobnie 27 lub 28 listopada. Umowa jest dokumentem bardzo obszernym i wytycza ambitny program działań reformatorskich prawie we wszystkich dziedzinach życia państwowego, poczynając od gruntownej zmiany prawa wyborczego po wprowadzanie głębokich reform gospodarczych oraz rezygnację ze statusu pozablokowego i wznowienie starań o przyjęcie do NATO. Większość tych zmian ma zostać przyjęta w ciągu 2015 roku. Ich realizacja będzie wymagać ogromnego wysiłku ze strony parlamentu i rządu oraz utrzymania stabilności politycznej, co może okazać się bardzo trudne do osiągnięcia.

Główne kierunki przewidywanych reform

Siedemdziesięciostronicowa umowa koalicyjna składa się z preambuły, wykazu zamierzonych reform, częściowo z ich skrótowym omówieniem, częściowo czysto hasłowego oraz krótkiego regulaminu działania koalicji. Umowa wielokrotnie powołuje się na standardy europejskie, widać też, że kierunek zamierzonych reform jest proliberalny, a nie prosocjalny i że w ogólnych zarysach dokument odpowiada wymogom umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską. Ponieważ jednak nie podano szczegółów większości rozwiązań, nie da się ocenić rzeczywistej ich zgodności z rozwiązaniami dominującymi w UE.

Poniżej omówiono najważniejsze z tych zamiarów.

- *Bezpieczeństwo narodowe i obrona*

W tym zakresie umowa przewiduje przede wszystkim wprowadzenie do doktryny obronnej pojęcia „prawdopodobnego przeciwnika”, cofnięcie deklaracji o pozablokowym statusie Ukrainy i wznowienie starań o przyjęcie do NATO, a także uznanie za strategiczne cele polityki zagranicznej i wewnętrznej „przywrócenia suwerenności Ukrainy nad terytorium Autonomicznej Republiki Krym”. W ramach reorganizacji sił zbrojnych część jednostek bojowych ma zostać przeniesiona na wschód, do 2019 roku siły zbrojne mają przejść na standardy NATO, Gwardia Narodowa (nadal podporządkowana MSW) ma być rozbudowana i włączona w ogólny system obronności kraju. Wznowione mają być programy rozwoju uzbrojenia, w tym – zastępowania importu produkcją własną. Ma też powstać

ogólnokrajowa organizacja wojskowo-patriotyczna (paramilitarna) o nazwie Ukraińska Organizacja Wojskowa, która ma być podstawą systemu obrony terytorialnej.

Z licznych propozycji, dotyczących statusu „terytoriów tymczasowo okupowanych i tymczasowo niekontrolowanych" wynika brak koncepcji stosunku państwa ukraińskiego do Krymu i Donbasu, a jednocześnie ukryte przekonanie, że utrata kontroli nad nimi będzie długotrwała.

- *Reforma konstytucyjna*

Ma zostać powołana Tymczasowa Specjalna Komisja Rady Najwyższej ds. przygotowania nowelizacji konstytucji (ale nie opracowania nowej jej redakcji). Umowa koalicyjna nie określa terminu przedstawienia przez nią projektu takiej nowelizacji. Niektóre elementy nowelizacji wynikają z rozproszonych zapisów umowy koalicyjnej, inne pozostają niewiadomą. Zwraca uwagę, że zapowiadane w toku dyskusji nad umową koalicyjną zniesienie immunitetu parlamentarzystów zostało umieszczone w preambule do umowy koalicyjnej, ale nie w spisie planowanych przedsięwzięć, zaś uchwalenie ustawy o procedurze impeachmentu prezydenta oraz zniesienie immunitetu sędziów i prokuratorów nie znalazło się w umowie. Jest to o tyle istotne, że uchwalenie tych zmian wielokrotnie zapowiadano, cieszą się też one ogromnym poparciem społecznym.

- *Ochrona porządku publicznego, wymiar sprawiedliwości*

Bardzo szeroko potraktowano w umowie reorganizację organów porządku publicznego i wymiaru sprawiedliwości. W miejsce dotychczasowej milicji, inspekcji drogowej i innych służb ma powstać Narodowa Policja. Jej członkowie mają przejść weryfikację i otrzymać odznaki z numerami. Służba ochrony granic i służby ds. sytuacji nadzwyczajnych mają być włączone do struktur MSW (z czego pośrednio wynika, że Ministerstwo ds. Sytuacji Nadzwyczajnych zostanie zlikwidowane). Ma też powstać możliwość tworzenia policji municypalnych. Inaczej niż w wielu innych zakresach tu nie określono daty realizacji większości przedsięwzięć; z innych danych wynika, że odznaki policyjne już są przygotowywane, co może zapowiadać przekształcenie milicji w policję w stosunkowo krótkim terminie. Umowa nie zapowiada zmiany sposobu mianowania sędziów (zapisanego w konstytucji), choć przewiduje dobór sędziów na zasadzie konkursu. Zapowiada też niebezpieczną z punktu widzenia niezależności sędziowskiej zasadę deklarowania dochodów i wydatków nie tylko przez samych sędziów, ale też przez „członków ich rodzin i osób związanych w jak najszerszym znaczeniu". Nadal też nie ma mowy o wprowadzeniu zasady niezależności sądów (władzy sądowniczej), a tylko niezależności sędziów przy wyrokowaniu. Mają być wprowadzone sądy przysięgłych (tylko dla spraw karnych).

- *Prawo wyborcze*

Wybory parlamentarne oraz samorządowe mają być czysto proporcjonalne z głosowaniem na określonych kandydatów, a nie na partie (prawdopodobnie oznacza to wprowadzenie list okręgowych i konieczność nowego wykreślenia okręgów wyborczych). Jedynie w wyborach do rad wiejskich i osiedlowych utrzymane zostaną wybory większościowe. Wybory merów wielkich miast (ich listy nie określono) będą rozstrzygane większością bezwzględną, a więc – w dwóch turach.

- *Samorząd terytorialny*

Umowa koalicyjna przewiduje istotne zmiany kompetencji organów samorządu terytorialnego, jednak bez zmiany podziału administracyjnego kraju. W ten sposób możliwe będzie wprowadzenie zamierzonych zmian, dotyczących głównie wzmocnienia finansowania samorządów oraz stworzenia organów wykonawczych lokalnych rad bez nowelizacji konstytucji (podział na obwody zapisany jest w ustawie zasadniczej). Po uchwaleniu tych zmian oraz zmian w prawie wyborczym, wiosną 2015 roku mają być przeprowadzone przedterminowe wybory samorządowe.

- *Reformy gospodarcze*

Obszerna lista reform gospodarczych skupia się na ograniczeniu regulacyjnej funkcji państwa oraz wprowadzaniu w różnych dziedzinach gospodarki rozwiązań wynikających z umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską. Przewiduje ona m.in. wiele przedsięwzięć deregulacyjnych i antykorupcyjnych, a także amnestię podatkową w roku 2016. Zapowiedziano ograniczenie listy przedsiębiorstw, nie podlegających prywatyzacji, zastrzeżono, że system transportu gazu ziemnego pozostanie w całości własnością państwa.

W latach 2015–2016 ma nastąpić pełna prywatyzacja kopalni węgla kamiennego i powiązanych z nimi przedsiębiorstw, a kopalnie, które nie znajdą nabywców, mają być zlikwidowane. Państwo wycofa wsparcie na rzecz modernizacji istniejących kopalni oraz budowy nowych, a od 2021 roku jakiekolwiek wsparcie dla przemysłu węglowego. Realizacja tego programu może zagrozić przetrwaniu wydobycia węgla kamiennego na Ukrainie, zwłaszcza wobec dewastacji w kopalniach na terenach objętych działaniami wojennymi, których usunięcie bez wsparcia państwa będzie nadzwyczaj trudne, jeśli w ogóle możliwe.

Ukraina ma nadal rozwijać energetykę jądrową oraz dążyć do dywersyfikacji źródeł energii (w tym importu paliwa jądrowego), stawiając sobie docelowe zadanie, by import gazu, węgla oraz ropy i wyrobów ropopochodnych z jednego kraju nie przewyższał 30% w skali rocznej.

Zgodnie z oczekiwaniami, umowa nie zawiera zapowiedzi wprowadzenia wolnego obrotu gruntami rolnymi, lecz utrzymanie struktury wielkoobszarowych gospodarstw rolnych, dzierżawiących niewielkie działki, będące własnością byłych kołchoźników (tzw. paje). Wolny obrót jest zdecydowanie niepopularny w społeczeństwie, nie popiera go też większość partii koalicyjnych. Pozycja wydzierżawiających ma zostać wzmocniona przez określenie minimalnego okresu umowy dzierżawy oraz zakaz powszechnego obecnie wypłacania czynszu dzierżawnego w naturaliach, zamiast w pieniądzu.

- *Polityka kulturalna i społeczna*

Kierunki zmian w polityce kulturalnej i społecznej, ochronie zdrowia, prawie pracy (tu nie podano żadnych konkretów) zmierzają raczej do wzmocnienia tożsamości narodowej niż do poprawy sytuacji socjalnej. Przewidziano wzrost interwencji państwa w rynek mediów, m.in. przez zakaz prowadzenia działalności medialnej przez firmy zarejestrowane w tzw. offshorach, zakaz reklamy leków, papierosów i alkoholu, popieranie „ukraińskiej produkcji kulturalnej" etc. Zwraca uwagę, że o ile zaplanowano poprawę opieki gerontologicznej w celu zwiększenia średniej długości życia na Ukrainie, nie przewidziano żadnych kroków,

mających doprowadzić do wzrostu liczby narodzin (polityka prorodzinna w tym programie nie istnieje).

Działalność przyszłej koalicji

Umowa koalicyjna nie zawiera postanowień natury personalnej. Pozostanie Arsenija Jaceniuka na stanowisku premiera oraz mianowanie przewodniczącym parlamentu Wołodymyra Hrojsmana, jednego z najbliższych współpracowników prezydenta i dotychczasowego wicepremiera uzgodniono w odrębnym trybie.

Nowa koalicja według wszelkiego prawdopodobieństwa będzie liczyć nieco ponad 300 z 450 deputowanych, co umożliwi nowelizowanie konstytucji. Jednak spoistość koalicji stoi pod znakiem zapytania zarówno dlatego, że poszczególne partie istotnie różnią się programowo, jak i dlatego, że wszystkie te partie (oprócz Batkiwszczyny) są wciąż strukturami tworzącymi się i niestabilnymi. Niejasne jest też, jak rozkładają się w nich wpływy ukraińskich oligarchów, choć z pewnością pozostają one znaczące.

Projekt umowy koalicyjnej przygotowany został przez Blok Petra Poroszenki jeszcze przed wyborami i wychodził w założenia, że Blok będzie niekwestionowanym zwycięzcą wyborów. Sukces Frontu Ludowego i konieczność włączenia do koalicji także Partii Radykalnej i Batkiwszczyny zmusiła kierownictwo Bloku do poważnych negocjacji i ustępstw, przede wszystkim w części regulaminowej. Po długich, kuluarowych dyskusjach ustalono, że powołana zostanie Rada Koalicji, którą tworzyć będzie po trzech przedstawicieli każdej frakcji, bez względu na ich liczebność, a jej decyzje zapadać mają jednomyślnie.

Niektóre postanowienia zawartego w umowie koalicyjnej regulaminu koalicji budzą wątpliwości z punktu widzenia standardów demokratycznych. Przekazanie faktycznej organizacji prac parlamentu, łącznie z formowaniem porządku dziennego Radzie Koalicji, która ma się zbierać przed każdym posiedzeniem plenarnym, co najmniej ograniczy ich przejrzystość, a zapis, że to Zgromadzenie Ogólne Koalicji ma „wyłączne prawo przedstawienia prezydentowi kandydatury premiera", jest sprzeczny z konstytucją, przyznającą to prawo Radzie Najwyższej.

Szanse powodzenia programu reform

Wytyczony przez umowę koalicyjną projekt reformowania państwa jest niezwykle ambitny, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę, że ogromna większość planowanych przedsięwzięć ma zostać zrealizowana już w 2015 roku, a z lakoniczności licznych zapisów można wnioskować, że projekty odpowiednich ustaw nie są jeszcze przygotowane. Można mieć wątpliwości, czy nawet przy znacznie sprawniejszym działaniu Rady Najwyższej oraz zaplecza legislacyjnego rządu pełna realizacja tak napiętego programu prac ustawodawczych okaże się możliwa. Ponadto uchwalenie postulowanych ustaw to dopiero pierwszy krok: niemal każda z nich wymagać będzie licznych aktów wykonawczych, uchwalanych przez rząd lub poszczególnych ministrów. Można mieć wątpliwości, czy resorty, podlegające głębokim reorganizacjom i zmianom kadrowym, będą w stanie przygotowywać je odpowiednio szybko. Można obawiać się również, że zbyt szybko opracowywane i omawiane w parlamencie ustawy okażą się źle przygotowane, będą

zawierać błędy legislacyjne, rozwiązania dysfunkcyjne i lobbystyczne.

Podczas prac parlamentarnych ujawnią się różnice programowe między poszczególnymi koalicjantami. Partia Radykalna i Batkiwszczyna będą bronić rozwiązań prosocjalnych, zwłaszcza przed wyborami samorządowymi. Ujawnią się także interesy poszczególnych branż (zwłaszcza sektora obronnego i rolnego) oraz interesy wielkich oligarchów, niekoniecznie zgodne z wytyczonymi kierunkami reform. Z drugiej strony można oczekiwać trwałej presji społecznej na szybkie i radykalne reformy (niekiedy radykalniejsze niż zamiary rządu). Wreszcie niewiadomą pozostaje dalszy przebieg wojny na wschodzie kraju.