Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 30.12.2015 www.osw.waw.pl

Ukraińska polityka w końcu 2015: niestabilna równowaga

Tadeusz A. Olszański, Tadeusz Iwański

25 grudnia Rada Najwyższa Ukrainy po długich sporach uchwaliła ustawę budżetową na 2016 rok. Poparło ją 263 deputowanych (przy niezbędnej większości 226 głosów), z których 200 jest członkami koalicji, pozostałych głosów dostarczyły kluby opozycyjne. Głosowanie potwierdza, że rząd nie ma stabilnej większości w parlamencie, a prawdopodobieństwo przedterminowych wyborów rośnie. Jako przygotowanie do nich można rozpatrywać tworzenie przez Micheila Saakaszwilego (najprawdopodobniej w porozumieniu z prezydentem Petrem Poroszenką) własnego ruchu politycznego. Z drugiej strony poparcie budżetu przez frakcje, kontrolowane przez skłóconego z prezydentem oligarchę Ihora Kołomojskiego, można oceniać jako ofertę zawieszenia broni i nieformalnej koalicji w parlamencie, która mogłaby odwlec przedterminowe wybory. O takich wyborach niemal wszyscy główni gracze sceny politycznej myślą z obawą. Część z nich zdaje sobie już sprawę z tego, że sytuacja w parlamencie może pogorszyć się na tyle, że jesienią 2016 roku staną się one nieuniknione.

Pomimo coraz poważniejszych napięć wewnątrz koalicji w minionym roku udało się zrealizować plan minimum sanacji ukraińskiej gospodarki, w tym wyhamować trend spadkowy. Stabilizacji makroekonomicznej sprzyjało też uspokojenie sytuacji militarnej w Donbasie. Choć na 2016 rok prognozowany jest niewielki wzrost gospodarczy, bardzo trudna sytuacja finansowa i socjalna Ukrainy, w tym konieczność implementacji programu oszczędnościowego narzuconego przez MFW, będzie przyczyniać się do pogłębiania sporu wewnątrzpolitycznego.

Gospodarka z nadzieją na wzrost

Kryzys gospodarczy, w którym Ukraina pogrążała się od 2014 roku, udało się w dużej mierze wyhamować. Spadek PKB w całym 2015 roku szacowany jest na 12%, choć drugie półrocze pokazuje odbicie, a w 2016 roku prognozowany jest niewielki wzrost gospodarczy. Jednym z głównych powodów spadku była kurcząca się produkcja przemysłowa – w ciągu pierwszych 10 miesięcy br. 15,4% (rok do roku), jednak od maja obserwowane jest wyhamowanie trendu. Problemem pozostają kurczące się obroty handlu zagranicznego (spadek eksportu w ciągu 10 miesięcy br. o 31,8% rok do roku), co jest skutkiem przede wszystkim załamania w wymianie handlowej z Rosją (spadek eksportu o 54,3%). Wyzwaniem pozostaje również rosnący poziom zadłużenia zagranicznego, które według szacunków Banku Światowego na koniec roku osiągnie poziom 156% PKB.

Dalsza sanacja ukraińskich finansów nie będzie możliwa bez stabilizacji gospodarczej oraz udanej adaptacji do nowych realiów handlowych w ramach pogłębionej strefy wolnego

handlu z UE. Jednak kluczowym czynnikiem będzie kontynuowanie programu kredytowego z MFW, przewidującego wprowadzanie reform. Jednocześnie realizacja zaleceń Funduszu, w tym cięć w wydatkach oraz przywilejach socjalnych, będzie zaostrzać spór międzypartyjny, jak pokazała burzliwa debata budżetowa, i służyć jako paliwo polityczne dla partii populistycznych (głównie Batkiwszczyny Julii Tymoszenko). W związku z tym osiągnięcie założonego w budżecie na rok 2016 wzrostu gospodarczego na poziomie 2% stoi pod znakiem zapytania i zależy przede wszystkim od zdolności prezydenta do utrzymania funkcjonalności Rady Najwyższej i rządu.

Po debacie budżetowej

Projekt ustawy budżetowej, podobnie jak nowelizacja prawa podatkowego, od początku był odrzucany przez dwa kluby koalicji: Samopomoc i Batkiwszczyna, a także przez grupę deputowanych Bloku Petra Poroszenki, związaną z biznesem rolno-spożywczym. Ostatecznie nowelizacja przeszła dzięki poparciu Bloku Opozycyjnego, Odrodzenia (partia kontrolowana przez Kołomojskiego) i Woli Ludu (niewielka frakcja oligarchiczna). Ustawy budżetowej Blok Opozycyjny już nie poparł, za to nieoczekiwanie głosowała za nią frakcja Partii Radykalnej Ołeha Laszki. Front Ludowy premiera Jaceniuka jednomyślnie poparł oba projekty, natomiast w Bloku Poroszenki zmiany podatkowe poparło 95, a budżet 112 ze 139 deputowanych. Niezależnie od tego, jakimi sposobami „przekonywano" partie opozycyjne do poparcia budżetu (według mediów zmiana stanowiska Partii Radykalnej, a być może także Woli Ludu spowodowana była korupcją polityczną), głosowanie deputowanych znajdujących się w orbicie Kołomojskiego sygnalizuje, że jest on skłonny do kompromisu z prezydentem i gotów do dalszego warunkowego wspierania rządu bez formalnego wchodzenia do koalicji.

Sukces głosowania budżetowego nie rozwiązuje podstawowego problemu, stojącego przed ukraińskim parlamentem – przyjęcia w ciągu tej sesji (do końca stycznia) zmian do konstytucji dotyczących decentralizacji. Wymaga to większości kwalifikowanej 300 głosów, a Samopomoc, Partia Radykalna i Batkiwszczyna są przeciwne temu projektowi. Miesięczna przerwa w posiedzeniach plenarnych ma umożliwić wynegocjowanie niezbędnego poparcia, co wydaje się mało prawdopodobne.

Ruch Saakaszwilego

Problemem ukraińskiego rządu jest nie tylko słabość zaplecza parlamentarnego, ale także rekordowo niskie poparcie społeczne. Wykorzystuje to gubernator odeski Micheil Saakaszwili. W ostatnich tygodniach bezpardonowo atakował on premiera Arsenija Jaceniuka i jego najbliższych współpracowników, a 23 grudnia ogłosił powstanie Ukraińskiego Ruchu na rzecz Oczyszczenia jako szerokiej koalicji społecznej do walki z korupcją. Jest prawdopodobne, że na bazie tej organizacji powstanie nowa partia polityczna, która skupi m.in. działaczy części mniejszych ugrupowań „postmajdanowych" oraz aktywistów antykorupcyjnych. Jeśli tak się stanie, partia ta będzie poważnym graczem w wyborach parlamentarnych, niezależnie od tego, kiedy się odbędą.

Saakaszwili jest bliskim współpracownikiem Poroszenki i zdecydowanym krytykiem nie tylko Jaceniuka, ale również Kołomojskiego. Pomimo, a może dzięki krótkiej obecności na ukraińskiej scenie politycznej, cieszy się największym zaufaniem Ukraińców.

Emocjonalność jego wystąpień publicznych oraz waga zarzutów wobec przeciwników politycznych sprawia, że konfliktów między nim a innymi politykami (oprócz Poroszenki) może przybywać. Nie wydaje się możliwe, by Saakaszwili, od pół roku mający obywatelstwo ukraińskie, budował własną partię polityczną bez porozumienia z prezydentem. Zaś dla Poroszenki takie ugrupowanie może służyć jako sposób kanalizacji społecznych nastrojów protestu i straszak wobec Jaceniuka i Kołomojskiego. W przyszłości partia Saakaszwilego może okazać się cennym sojusznikiem, wzmacniającym obóz prezydencki po wyborach parlamentarnych.

Perspektywa przyspieszonych wyborów

Ukraińską politykę determinują obecnie trzy główne czynniki: konflikt trwający na wschodzie kraju, fatalna sytuacja gospodarcza, a także narastające niezadowolenie społeczne wywołane powolnym tempem zmian (zwłaszcza walki z korupcją) i dotkliwymi skutkami społecznymi już wprowadzonych reform (m.in. wzrost cen energii). Reformowanie kraju będzie generować znaczące koszty społeczne, a woli zrównoważenia tych uciążliwości radykalnym ograniczeniem korupcji wciąż nie widać.

Pod koniec października, po upływie roku od przedterminowych wyborów parlamentarnych, minął okres, w którym kolejne przedterminowe wybory były niedopuszczalne, zaczęto więc rozważać taką możliwość. 28 grudnia szef frakcji Bloku Poroszenki, Jurij Łucenko po raz pierwszy oficjalnie stwierdził, że taka możliwość jest brana pod uwagę. Następnego dnia premier Jaceniuk powiedział, że w razie rozpadu koalicji mogą być potrzebne przedterminowe wybory. Te deklaracje mają niewątpliwie związek z brakiem poparcia części koalicji dla ustawy budżetowej. Alternatywą dla przyspieszonych wyborów mogłaby być głęboka rekonstrukcja rządu (włącznie ze zmianą premiera), wydaje się jednak, że w obecnym składzie Rady nie da się stworzyć większości, umożliwiającej wybór nowego szefa rządu; już obecnie nie ma dostatecznej większości, by zastąpić trzech członków gabinetu, którzy podali się do dymisji. Obecnie przedterminowe wybory nie są jednak w interesie Bloku Poroszenki ani Frontu Ludowego, gdyż pierwszy nie może liczyć na istotny wzrost poparcia, a drugi prawdopodobnie nie wszedłby do parlamentu. Na duży wzrost poparcia mogą natomiast liczyć Batkiwszczyna, Samopomoc i Swoboda, a w nowym parlamencie większościowa koalicja mogłaby się skupić wokół Batkiwszczyny. Zaś rząd Julii Tymoszenko oznaczałby powrót „wojny na górze" z prezydentem.

Stanowisko Kołomojskiego jest niejasne. Z jednej strony dysponując wpływami w kilku partiach (także w budowanym obecnie UKROP-ie) może on liczyć na przejęcie dużej części elektoratu wielu partii (także Bloku Opozycyjnego, który nie zdołał stać się główną siłą opozycyjną) i silną pozycję w nowym parlamencie, z drugiej strony także obawia się perspektywy starcia z rządem Julii Tymoszenko.

Zarówno Poroszenkę, jak i Kołomojskiego zadowala premierostwo Jaceniuka jako polityka niepopularnego, więc niegroźnego, a skupiającego na sobie negatywne emocje społeczne. Można więc oczekiwać, że obecna niestabilna sytuacja w trójkącie parlament – prezydent – rząd będzie trwała jeszcze przez dłuższy czas. Na Ukrainie władzę sprawuje *de facto* rząd mniejszościowy, uzależniony od sytuacyjnego poparcia opozycji, co jest złym prognostykiem wobec gigantycznych wyzwań reformowania państwa.