Analizy OSW

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH 24.02.2016 www.osw.waw.pl

Oligarchowie ratują rząd Jaceniuka

Tadeusz A. Olszański

Odrzucenie przez Radę Najwyższą 16 lutego wotum nieufności dla rządu było efektem poufnego porozumienia między prezydentem Petrem Poroszenką, premierem Arsenijem Jaceniukiem oraz czołowymi środowiskami oligarchicznymi. Ważną przesłanką tej decyzji było też jednoznaczne poparcie USA dla Jaceniuka. Był to jednak krok taktyczny, mający na celu zyskanie na czasie i odsunięcie perspektywy przedterminowych wyborów. Prawie wszyscy uczestnicy gry politycznej rozumieją ich nieuchronność, ale też prawie nikt nie chce, by nastąpiły w najbliższym czasie. Po odrzuceniu wotum dwie z czterech frakcji wystąpiły z koalicji, która jednak prawdopodobnie ocaleje dzięki niejasności regulacji prawnych, ale będzie jeszcze słabsza niż dotychczas. Można oczekiwać pewnych zmian w składzie rządu, który nadal nie będzie miał stabilnego poparcia w parlamencie, stanie się zaś bardziej uzależniony od prezydenta. Nie należy się natomiast spodziewać ani istotnej poprawy jakości prac ustawodawczych, ani ożywienia procesu reformowania państwa, który utknął przede wszystkim z powodu zdecydowanego oporu oligarchów.

Jak premier Jaceniuk pozostał u władzy

Odraczane od listopada ub.r. doroczne sprawozdanie rządu Jaceniuka w parlamencie zostało, po druzgocącej krytyce, odrzucone 247 głosami. Piętnaście minut później za wnioskiem o wotum nieufności głosowało 194 deputowanych (przy niezbędnej większości 226 głosów, tj. bezwzględnej większości konstytucyjnego składu Rady), a w głosowaniu tym wzięło udział o 103 deputowanych mniej niż w poprzednim. Ponowny wniosek o wotum nieufności można będzie postawić dopiero podczas kolejnej sesji Rady Najwyższej, tj. najwcześniej we wrześniu. Kluczowe znaczenie miała postawa deputowanych dwóch klubów: Bloku Petra Poroszenki (BPP, głównego promotora odwołania rządu) i Bloku Opozycyjnego (głównego klubu opozycji). Ze 136 deputowanych BPP tylko 97 głosowało za wnioskiem a z 43 deputowanych Bloku Opozycyjnego – tylko 8 (za odrzuceniem sprawozdania rządu było odpowiednio 120 i 26). Od głosu wstrzymał się także przewodniczący parlamentu (formalnie pozafrakcyjny), bliski współpracownik prezydenta Wołodymyr Hrojsman.

Taki przebieg głosowań, którego konsekwencją jest przetrwanie rządu Jaceniuka, musiał być wynikiem uzgodnień z udziałem prezydenta. Poroszenko, od dłuższego czasu dążący do osłabienia pozycji Jaceniuka, próbował skłonić go do podania się do dymisji, z niejasnych powodów nie chciał jednak, by odwołał go parlament. Wydaje się też, że nie miał on innego kandydata na premiera, a z niejednoznacznego oświadczenia wydanego 16 lutego wynikało, że jest przeciwny zmianie składu obecnej koalicji. Dało to potem

Poroszence podstawę do twierdzenia, że opowiadał się za dymisją premiera, jednak postawa związanych z nim parlamentarzystów BPP świadczy o czymś innym.

Z analizy rozkładu głosów w obu głosowaniach wynika, że przeciw upadkowi rządu byli wszyscy ukraińscy oligarchowie, mający duże wpływy w otoczeniu Jaceniuka, którzy najprawdopodobniej brali udział we wskazanych wyżej uzgodnieniach. Jest to kolejne potwierdzenie, że system oligarchiczny Ukrainy jest skonsolidowany, a rządzenie krajem wbrew niemu niemożliwe. Podobnie jak po pomarańczowej rewolucji z 2004 roku oligarchowie szybko odzyskali pewność siebie, a ich działania wobec świata polityki efektywność. Oligarchowie i związana z nimi część biurokracji skutecznie przeciwdziałają reformom, ograniczającym możliwości korupcji oraz innych form wykorzystywania budżetu państwa jako źródła dochodu prywatnych przedsiębiorstw. Ostatnie wydarzenia potwierdzają, że przełamanie tego oporu będzie nadzwyczaj trudne, a obecnie rządzący nie mają wystarczającej woli politycznej.

Ważną przyczyną pozostawienia Jaceniuka na czele rządu było poparcie, jakim cieszy się on w Waszyngtonie, zwłaszcza w Międzynarodowym Funduszu Walutowym, którego przedstawiciele ostrzegali wprost, że upadek rządu pociągnie za sobą wstrzymanie pomocy kredytowej dla Ukrainy.

Problem koalicji parlamentarnej

Rząd Jaceniuka w momencie powstania popierała koalicja pięciu sił politycznych: BPP, Frontu Ludowego Jaceniuka, Samopomocy, Batkiwszczyny i Partii Radykalnej Ołeha Laszki, licząca 303 z ogólnej liczby 421 deputowanych. Od dłuższego czasu skłócona wewnętrznie koalicja nie zapewniała jednak gabinetowi odpowiedniego poparcia, a wiele propozycji rządu przechodziło dzięki poparciu części klubów opozycyjnych. Po opuszczeniu koalicji przez partię Laszki (we wrześniu 2015 roku) oraz odejściu lub usunięciu z pozostałych frakcji szeregu deputowanych na początku lutego 2016 roku miała ona już tylko 252 członków. Po głosowaniu w sprawie wotum nieufności z koalicji wystąpiły Batkiwszczyna i Samopomoc, a liczba jej członków spadła tym samym – jak się wówczas wydawało – do 217, o 9 mniej niż wymagana przez konstytucję bezwzględna większość składu Rady Najwyższej.

W tej sytuacji 18 lutego powinien był rozpocząć się trzydziestodniowy okres, przewidziany na sformowanie nowej koalicji, po bezskutecznym upływie którego prezydent zyskałby prawo rozwiązania parlamentu i rozpisania przedterminowych wyborów. Jednak przewodniczący Rady nie ogłosił oficjalnie rozpadu koalicji. Premier Jaceniuk był przekonany, że koalicja przestała istnieć, jednak już po paru godzinach od ogłoszenia decyzji Samopomocy, zdawałoby się decydującej dla losów koalicji, wiceprzewodniczący Rady, Andrij Parubij poinformował, że koalicja wciąż ma większość i nie ma potrzeby tworzenia nowej. Później okazało się też, że nikt nie wie dokładnie, jak liczna jest koalicja. 22 lutego aparat Rady Najwyższej oświadczył, że tego rodzaju informacjami dysponuje tylko koalicja. Z niezależnych wyliczeń wynika, że koalicja liczy wciąż ok. 230 deputowanych, nie ma więc podstaw do jej rozwiązania. Podstawa prawna tej argumentacji przedstawiona została w aneksie.

Możliwości rozwiązania kryzysu

Niezależnie od tego, ilu członków liczy formalnie koalicja, rząd nie ma poparcia większości parlamentarnej, a Rada Najwyższa nie jest zdolna do efektywnej działalności prawodawczej. W tej sytuacji rozpisanie przedterminowych wyborów wydawałoby się naturalnym rozwiązaniem. Jednak z dostępnych sondaży wynika, że w nowej Radzie byłoby jeszcze trudniej stworzyć stabilną większość. Dlatego też wszystkie główne siły polityczne boją się szybkich wyborów, gdyż nie są do nich przygotowane ani politycznie, ani organizacyjnie, ani finansowo. Poparcie dla Frontu Ludowego spadło do 1–2% i odzyskanie dawnego poparcia (ponad 20%) jest nierealne. BPP stoi zaś na skraju rozłamu, ze względu na rywalizację czterech grup: (1) związanej osobiście z Poroszenką (głównie przedstawiciele biznesu), (2) wywodzącej się z dawnej partii UDAR (związana z Serhijem Lowoczkinem, oligarchą i politykiem b. Partii Regionów), (3) orientującej się na Jurija Łucenkę, szefa frakcji, jednego z przywódców pomarańczowej rewolucji 2004 roku i byłego szefa MSW oraz (4) środowisko „postmajdanowe" pod nieformalnym kierownictwem Mustafy Najema i Serhija Łeszczenki, młodych, prozachodnich deputowanych i liderów opinii. Tarcia i kontrowersje wewnętrzne są też w Samopomocy. Blok Opozycyjny (pogrobowcy Partii Regionów), poparcie dla którego rośnie, wciąż nie stał się pełnowartościową partią polityczną, podobnie nie jest gotowa do walki wyborczej powołana podczas obecnej kadencji parlamentu, kontrolowana przez Ihora Kołomojskiego partia Odrodzenie, także złożona z byłych „regionałów", lecz często wspierająca rząd Jaceniuka. Wielką niewiadomą są na razie także nowe projekty polityczne, z których najważniejszymi są: (1) ruch antykorupcyjny Micheila Saakaszwilego, (2) Nasz Kraj, partia biurokracji samorządowej lojalnej wobec Poroszenki, a także (3) kolejna tworzona przez Kołomojskiego partia UKROP. Tylko Julia Tymoszenko opowiada się za przyspieszonymi wyborami, bo wie, że na nich zyska.

W obecnej sytuacji większość graczy politycznych jest za odroczeniem wyborów do wiosny 2017 roku, a w ostateczności – do jesieni 2016 roku, choć rozumie, że są one nieuniknione (konstytucyjny termin wyborów przypada na październik 2019 roku). Wobec tego wszystkie działania podejmowane w najbliższych miesiącach będą mieć charakter taktyczny, a ich celem będzie przygotowanie do wyborów, a nie odpowiadanie na wyzwania, przed którymi stoi kraj.

Najbardziej prawdopodobna wydaje się „rekonstrukcja" istniejącej koalicji przez powrót w jej skład Partii Radykalnej, następnie zaś korekta składu rządu Jaceniuka, przede wszystkim przez powołanie pierwszego wicepremiera oraz ministra gospodarki (wakujące po dymisji Aivarasa Abromavičiusa). Można oczekiwać, że stanowiska te obejmą ludzie, związani z prezydentem, a wpływ premiera na rząd osłabnie. Można też założyć, że żaden z tych kroków nie doprowadzi do zmniejszenia wpływów oligarchów i utrudni, jeśli nie uniemożliwi istotnego postępu w reformowaniu gospodarki i instytucji państwa.

Aneks

Rada Najwyższa Ukrainy liczy nominalnie 450 deputowanych, a zgodnie z konstytucją w każdym głosowaniu (oprócz niektórych kwestii proceduralnych) wymagana jest większość bezwzględna konstytucyjnego składu izby, tj. 226 głosów. Ponieważ połowa deputowanych wybierana jest w obwodach jednomandatowych, a ostatnie wybory nie mogły być przeprowadzone w części z nich, faktyczna liczba deputowanych w obecnej kadencji wynosi

421.

Pogląd, że koalicja rządząca, po wystąpieniu z jej szeregów Batkiwszczyny i Samopomocy, nie straciła większości, ma mocne podstawy prawne, choć oparte prawdopodobnie na błędzie językowym normy konstytucyjnej, pochodzącej z tworzonej w wielkim pośpiechu nowelizacji z grudnia 2004 roku. Art. 83 część 6 Konstytucji Ukrainy stanowi, że w Radzie Najwyższej „powstaje koalicja frakcji, w skład której wchodzi większość deputowanych". W skład „której", tj. koalicji jako całości, a nie „których", tj. tworzących ją frakcji razem wziętych. Zapis ten był dwukrotnie przedmiotem orzeczeń Sądu Konstytucyjnego Ukrainy. Zgodnie z pierwszym, z 2008 roku, koalicję mogą tworzyć wyłącznie członkowie frakcji wchodzących w jej skład, zgodnie z drugim, z 2010 roku, dopuszczalny jest udział w koalicji deputowanych spoza składu tych frakcji. Drugie orzeczenie, jako późniejsze, musi być uznane za obowiązującą wykładnię normy konstytucyjnej.

Obowiązującą umowę koalicyjną (podobnie jak poprzednie) podpisali nie tylko szefowie frakcji, ale też każdy deputowany z osobna. Podpisało ją też co najmniej pięciu deputowanych, nie wchodzących w skład żadnej frakcji (takich deputowanych było na początku lutego 51). Nie wymagano odwołania podpisów pod tą umową od deputowanych wykluczanych z frakcji lub odchodzących z niej z innych powodów (np. przewodniczący parlamentu i jego zastępcy z mocy prawa nie mogą wchodzić w skład frakcji). Takich deputowanych jest obecnie 19 (12 z BPP, 6 z Samopomocy i 1 z Frontu Ludowego). W ten sposób koalicja okazuje się znacznie liczniejsza niż liczebność tworzących ją frakcji.