

## Wyboista droga. Trudny proces ukraińskich reform

Wojciech Konończuk, Tadeusz Iwański, Tadeusz Olszański, Piotr Żochowski

Po rewolucji na Majdanie nowe władze Ukrainy stanęły przed koniecznością rozpoczęcia kompleksowego procesu reformowania państwa, co wynikało zarówno z głębokiego kryzysu wszystkich kluczowych dziedzin jego funkcjonowania, jak i ogromnego zapotrzebowania społecznego na zmiany. Zapowiedź reform strukturalnych według modelu europejskiego stała się jednym z najważniejszych haseł w retoryce politycznej Kijowa. Po roku od powołania drugiego rządu Arsenija Jaceniuka (2 grudnia 2014 roku) oraz półtora roku od inauguracji prezydentury Petra Poroszenki (7 czerwca 2014 roku) widać jednak, że reformowanie Ukrainy postępuje opieszale, dalekie jest od spełnienia postmajdanowych deklaracji oraz – z powodu braku oczekiwanych efektów – wywołuje rosnącą frustrację społeczeństwa.

W ciągu ostatnich miesięcy Kijów zainicjował jednak kilka ważnych zmian, z których kluczowe znaczenie ma podjęcie prac nad decentralizacją państwa, zapoczątkowanie procesu reformowania wymiaru sprawiedliwości i tworzenia instytucji do walki z korupcją, rozpoczęcie reformy sektora gazowego oraz sektora bezpieczeństwa wewnętrznego. Jednak w każdej z tych sfer można mówić jedynie o początku procesu, który daleki jest od ukończenia. Trudności związane z reformami wynikają z tego, że w większości dziedzin istnieje potrzeba nie tyle odbudowy sprawności instytucji odpowiedzialnych za dany wycinek życia politycznego lub gospodarczego, ile konieczność stworzenia ich na nowo.

Reformy wprowadzane są z coraz bardziej widocznymi opóźnieniami, głównie ze względu na: silny opór środowisk, których interesy są zagrożone; rywalizację między różnymi graczami politycznymi o utrzymanie kontroli nad daną sferą działalności państwa; rozbieżne interesy i spory między czterema partiami tworzącymi koalicję rządzącą; wpływy oligarchów powiązanych z poszczególnymi grupami we władzach; niewydolność i korupcję ukraińskiej biurokracji. W niektórych sferach widoczny jest również brak woli politycznej władz, co wynika z tego, że po Majdanie doszło do tylko częściowej wymiany elit politycznych. Wreszcie czynnikiem hamującym reformy była konieczność podjęcia przez dużą część administracji państwowej wysiłku obronnego w związku z agresją rosyjską.

W rezultacie kluczowym impulsem do zainicjowania najważniejszych reform stała się presja ze strony Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz UE, które uzależniły przyznanie pomocy zagrożonej bankructwem Ukrainie od przyjęcia konkretnych zmian prawno-instytucjonalnych. Dotychczasowe doświadczenie połowicznych i dalekich od zakończenia reform pokazuje, że uzdrowienie państwa ukraińskiego, a tym samym odrzucenie postsowieckich mechanizmów jego funkcjonowania i wdrożenie wzorców europejskich będzie procesem długotrwałym i wymagającym stanowczych działań, w tym podjęcia skutecznej walki z korupcją.

## Ambitne zapowiedzi

W pierwszych miesiącach po Majdanie wszyscy najważniejsi politycy ukraińscy deklarowali, że ich priorytetem jest przeprowadzenie systemowej modernizacji kraju. Petro Poroszenko, wybrany na prezydenta w końcu maja 2014 roku, mówił m.in., że reformy to „kolejny etap naszej rewolucji”, „szlak tektonicznych zmian, który musimy

### W pierwszych miesiącach po Majdanie wszyscy najważniejsi politycy ukraińscy deklarowali, że ich priorytetem jest przeprowadzenie systemowej modernizacji kraju.

nie tyle przejść, ile przebiec, [gdyż] alternatywą jest totalny upadek”<sup>1</sup>. Z kolei premier Arsenij Jaceniuk prezentując przed Radą Najwyższą swój rząd mówił, że „jesteśmy gotowi do najbardziej radykalnych, najtrudniejszych i najbardziej efektywnych reform”<sup>2</sup>. W lipcu 2014 roku stworzono prezydencką Narodową Radę Reform, organ doradczy ds. planowania strategicznego. Dwa miesiące później prezydent Poroszenko przedstawił dokument „Strategia reform 2020”, przewidujący sześćdziesiąt reform „systemowych i dotyczących wszystkich instytucji politycznych, ekonomicznych i socjalnych”, które powinny zostać „wprowadzane niemal jednocześnie”<sup>3</sup>.

Wśród priorytetowych reform prezydent Poroszenko wymienił:

- działania antykorupcyjne,
- zmiany w aparacie biurowym,
- reformę wymiaru sprawiedliwości,
- decentralizację,
- reformę podatkową,
- deregulację i rozwój przedsiębiorczości,
- reformę systemu bezpieczeństwa oraz
- reformę energetyczną.

<sup>1</sup> Wystąpienie prezydenta Petra Poroszenki podczas konferencji „Strategia 2020” z 25 września 2014 oraz podczas wystąpienia w Radzie Najwyższej z 27 listopada 2014 roku.

<sup>2</sup> Wystąpienie inauguracyjne premiera Arsenija Jaceniuka, 2 grudnia 2015 roku.

<sup>3</sup> Wystąpienie prezydenta Poroszenki podczas prezentacji „Strategii reform-2020”, 25 września 2014 roku.

Tym samym zmiany miały dotyczyć niemal wszystkich najważniejszych wymiarów funkcjonowania państwa. Mimo trwających wówczas intensywnych walk w Donbasie ukraiński prezydent deklarował (a za nim wielu innych polityków), że „działania wojenne nie powinny być wytłumaczeniem dla braku reform”<sup>4</sup>. W 2014 roku podjęto jedynie kilka działań o charakterze reformatorskim. Mała aktywność, a tym samym niewykorzystanie bardzo wysokiej wówczas mobilizacji społecznej, spowodowana była z jednej strony kalendarzem wyborczym, czyli przedterminowymi wyborami prezydenckimi (25 maja) oraz parlamentarnymi (26 października), z drugiej zaś aktywnymi działaniami wojennymi w Donbasie.

Najważniejsze znaczenie miało:

- przywrócenie ustawy zasadniczej w redakcji z 2004 roku, a tym samym powrót do ustroju parlamentarno-prezydenckiego (luty);
- rozpoczęcie reformy sądownictwa (kwiecień);
- przyjęcie ustaw o prokuraturze i lustracji (wrzesień) oraz o przeciwdziałaniu korupcji i powołaniu Narodowego Biura Antykorupcyjnego (październik)<sup>5</sup>.

Uzyskanie większości w nowej Radzie Najwyższej przez siły proeuropejskie, a następnie utworzenie koalicji dysponującej zdolnością do zmiany konstytucji dawało nadzieję na szybkie wprowadzenie reform<sup>6</sup>. W pierwszą rocznicę Majdanu prezydent Poroszenko zapowiadał: „jedną ręką odpowiadamy na straty agresora, drugą przyspieszamy koło zamachowe nieodwracalnych reform (...) 2015 rok stanie się decydującym w zapoczątkowaniu fundamentalnych

<sup>4</sup> Wystąpienie prezydenta Poroszenki podczas spotkania z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego, 9 lipca 2014 roku.

<sup>5</sup> Zbyt mała aktywność ze strony parlamentu była krytykowana przez część wnikliwych obserwatorów zagranicznych, którzy kilka miesięcy po wyborach zaczęli mówić, że Ukraina traci czas, a kluczowe reformy powinny zostać wprowadzone w ciągu pierwszego roku działań rządu. Przykładem było wystąpienie byłego ministra gospodarki Gruzji Kachy Bendukidzego.

<sup>6</sup> Szerzej zob.: Tadeusz A. Olszański, Mocny głos na rzecz reform – Ukraina po wyborach parlamentarnych, OSW, 29 października 2014 roku.

zmian w budowie nowego państwa”<sup>7</sup>. Poniżej przedstawiono próbę oceny reform (lub ich braku) w kluczowych dziedzinach.

## Nowelizacja konstytucji i decentralizacja

Władze Ukrainy zrezygnowały z przygotowywania kompleksowego projektu nowej konstytucji, wybierając drogę nowelizowania poszczególnych jej postanowień. Dotąd przygotowano dwa projekty nowelizacji: dotyczący ograniczenia immunitetu parlamentarzystów i sędziów (zaaprobowany przez Sąd Konstytucyjny w czerwcu 2015 roku) oraz dotyczący decentralizacji kraju i zwiększenia praw samorządów (przyjęty w pierwszym czytaniu 31 sierpnia br.). W najbliższych tygodniach planowane jest zgłoszenie trzeciego projektu, dotyczącego wymiaru sprawiedliwości. Projekt ograniczenia immunitetu parlamentarzystów i sędziów jest spełnieniem jednego z postulatów Majdanu, jednak nie cieszy się popularnością wśród polityków, zwłaszcza gdy chodzi o immunitet parlamentarny.

Projekt decentralizacji przewiduje fundamentalną reformę państwa poprzez wprowadzenie nowej, trójstopniowej organizacji samorządu terytorialnego oraz znaczące ograniczenie kompetencji administracji państwowej wobec wspólnot lokalnych, które otrzymają bardzo szeroki zakres uprawnień, stając się rzeczywistymi organizatorami życia społecznego w regionach. Dotychczasowe terenowe organy administracji państwowej zostają zniesione, w ich miejsce wprowadzone są urzędy prefektów o kompetencjach nadzorująco-koordynacyjnych<sup>8</sup>. Wprowadzenie reformy przyniesie modernizację państwa, będzie stymulować inne ważne zmiany i stanie się istotnym impulsem dla rozwoju regionalnego. Można zatem ocenić, że decentralizacja jest jednym z kluczowych projektów reform podjętych po Majdanie.

<sup>7</sup> Wystąpienie prezydenta Ukrainy na obchodach rocznicy Majdanu, 20 lutego 2015 roku.

<sup>8</sup> Zob. szersze omówienie projektu: Tadeusz A. Olszański, Reforma decentralizacyjna dzieli Ukrainę, OSW, 2 września 2015 roku.

Mimo dobrego przygotowania projektu jego przyjęcie w drugim czytaniu (zaplanowanym na koniec br.), co wymaga większości kwalifikowanej (300 głosów), jest obecnie mało prawdopodobne. W przepisach wprowadzających do projektu znalazło się bowiem postanowienie, że „szczególny sposób działania samorządów niektórych powiatów obwodów donieckiego i ługańskiego jest regulowany odrębną ustawą”

## Połączenie w porozumieniu mińskim specjalnego statusu Donbasu z kwestią ustawy decentralizacyjnej w istocie blokuje tę niezwykle ważną reformę.

(art. 18), który stał się przedmiotem zmasowanej krytyki części koalicji oraz opinii publicznej, obawiających się, że otwiera to drogę do wprowadzenia autonomii Donbasu. Postanowienia te są próbą realizacji niekorzystnych dla Ukrainy zapisów porozumienia z Mińska (pkt 11). Połączenie kwestii specjalnego statusu regionu z kwestią ustawy decentralizacyjnej w istocie blokuje tę niezwykle ważną reformę, niosąc groźbę, że nie wejdzie ona w życie.

W ramach przygotowania reformy samorządowej jeszcze w lutym 2015 roku Rada Najwyższa uchwaliła ustawę umożliwiającą łączenie *silrad* (gromad, których liczba wynosi 10 tys.) w większe gminy, o znacznie większych możliwościach finansowych i organizacyjnych. W efekcie nastąpi wzmocnienie najniższego szczebla władz samorządowych. Rozpoczęty latem 2015 roku proces teoretycznie ma charakter dobrowolny, wiadomo jednak, że władze obwodowe opracowują plany łączenia gromad i wywierają presję na ich kierownictwa. Według danych na początek listopada, powstało 151 nowych gmin z ok. 800–900 planowanych, co jest tempem zbyt wolnym. Ponadto w końcu 2014 roku wprowadzono poprawki do kodeksów budżetowego i podatkowego, które od 1 stycznia br. zostawiają więcej pieniędzy

w budżetach lokalnych, m.in. dzięki dodatkowym środkom z podatku akcyzowego i od nieruchomości<sup>9</sup>, a w listopadzie 2015 roku zmieniono ustawy o rejestracji osób fizycznych i prawnych oraz własności nieruchomości, zwiększając kompetencje władz samorządowych w tym zakresie oraz wprowadzono dalsze „decentralizacyjne” zmiany do kodeksu podatkowego.

## Reforma wymiaru sprawiedliwości

Wkrótce po swojej inauguracji prezydent Poroszenko nazwał reformę systemu sądownictwa „reformą wszystkich reform”<sup>10</sup>, obiecując, że będzie to jedna z pierwszych i głównych zmian.

**Wprowadzone już zmiany w wymiarze sprawiedliwości można ocenić jako kroki w dobrym kierunku, choć nadal dalece niewystarczające.**

Jeszcze w kwietniu 2014 roku Rada Najwyższa przyjęła ustawę o przywróceniu zaufania do władzy sądowniczej, a we wrześniu ub.r. nową ustawę o prokuraturze (weszła w życie w lipcu br.). Pierwsza z nich wprowadziła głębokie zmiany w ustroju sądów powszechnych, a także uchyliła ograniczenie kompetencji Sądu Najwyższego, wprowadzone ustawą z lipca 2010 roku. Ponadto we wrześniu 2014 roku prezydent Poroszenko powołał Radę ds. Reformy Sądownictwa, która przygotowała projekt ustawy o zapewnieniu prawa do sprawiedliwego sądu, uchwalonej przez parlament w lutym 2015 roku. Najważniejsze zmiany to ponowne wzmocnienie roli Sądu Najwyższego oraz umożliwienie „atestacji” sędziów (weryfikacji kompetencji zawodowych i uczciwo-

ści). Słabością procesu jest przekazanie wyboru przewodniczących sądów w ręce sędziów tych sądów, co utrwała dotychczasowe układy (ok. 60% dotychczasowych prezesów zostało wybranych ponownie)<sup>11</sup>.

Dotychczasowe zmiany, a zwłaszcza próba radykalnego odnowienia kadr sądownictwa i prokuratury napotyka silny opór tych środowisk. Przyjęta procedura zmian w korpusie sędziowskim jest też krytykowana przez część organizacji pozarządowych, które domagają się pełnej wymiany kadr sędziowskich i przyjmowania na zasadach konkursu. Jest to jednak rozwiązanie, które mogłoby zdeorganizować prace wymiaru sprawiedliwości. Planowane jest m.in. istotne zwiększenie niezależności sądownictwa przez odebranie decyzji personalnych prezydentowi i parlamentowi, a powierzeniu ich nowo powołanej Zwierzchniej Radzie Sprawiedliwości. Prezydent może powoływać sędziów wyłącznie na jej wniosek, a decyzje o odwołaniu sędziów Rada podejmuje samodzielnie. Nie przewiduje się wprowadzenia niezależności prokuratury, ale traci ona funkcję ogólnego nadzoru nad przestrzeganiem prawa, zaś parlament traci prawo wyrażenia wotum nieufności dla prokuratora generalnego.

Wprowadzone już zmiany w wymiarze sprawiedliwości można ocenić jako kroki w dobrym kierunku, choć nadal niewystarczające. Nie spełniają one oczekiwań społecznych, w tym przede wszystkim dotyczących wyeliminowania korupcji sędziów. Jest to jednak nie do osiągnięcia poprzez samą reformę sądownictwa, gdyż wymaga efektywnych działań antykorupcyjnych. Z drugiej strony nadmiernie radykalne zmiany, zwłaszcza w obsadzie kadrowej sądownictwa, mogą zagrozić funkcjonowaniu wymiaru sprawiedliwości.

<sup>9</sup> W I półroczu 2015 roku ich dochody wzrosły o 37%.

<sup>10</sup> Wystąpienie prezydenta Poroszenki podczas posiedzenia Narodowej Rady Reform, 7 sierpnia 2014 roku.

<sup>11</sup> Zwierzchnia Rada Sprawiedliwości wniosowała o odwołanie prawie 400 sędziów, jednak Rada Najwyższa odwołała dotychczas jedynie 127 z nich (liczba sędziów wynosi około 8 tys.).

Władze zapowiadają przyjęcie kolejnych aktów ustawodawczych. Jeszcze w maju br. prezydent Poroszenko zatwierdził strategię reformowania wymiaru sprawiedliwości na lata 2015–2020, która przewiduje m.in. zmiany w kodeksach postępowania karnego i cywilnego, a także daleko idące zmiany w ustawie o adwokaturze. Przygotowywana jest również kolejna nowelizacja ustawy o prawie do sprawiedliwego sądu.

### Walka z korupcją...

Wszystkie badania ukraińskiej opinii publicznej wskazują, że korupcja postrzegana jest jako główne – obok konfliktu w Donbasie – wyzwanie dla państwa. W rankingu percepcji korupcji Transparency International Ukraina zajęła w 2014 roku 142. miejsce na 175 badanych państw. Dlatego też kwestia działań antykorupcyjnych pojawiała się jako jedna z najważniejszych we wszystkich programowych wystąpieniach ukraińskiego prezydenta i premiera. Od początku było jasne, że reformowanie państwa, w tym systemu administracyjnego jest niemożliwe bez wdrożenia zasad polityki antykorupcyjnej i powołania organów tworzących kompleksowy system zwalczania korupcji. Mimo to pierwsze działania w sferze antykorupcyjnej podjęto dopiero w październiku 2014 roku, gdy Rada Najwyższa przyjęła pakiet ustaw antykorupcyjnych. Przewidywały one m.in. utworzenie dwóch instytucji wyspecjalizowanych w zwalczaniu korupcji: Narodowego Biura Antykorupcyjnego (NBA), odpowiedzialnego za zapobieganie, ujawnianie, zwalczanie i wykrywanie przestępstw korupcyjnych w organach władzy oraz Narodowej Agencji ds. Przeciwdziałania Korupcji (NAPK), której zadaniem ma być badanie wiarygodności deklaracji o dochodach urzędników państwowych. Utworzenie tych organów było jednym z warunków przyznania Kijowowi pomocy finansowej ze strony Międzynarodowego Funduszu Walutowego. Władze ukraińskie zadeklarowały, że instytucje antykorupcyjne rozpoczną pracę w styczniu

2015 roku, jednak bardzo szybko okazało się, że te sztandarowe działania od samego początku zaczęły notować bardzo duże opóźnienia. Do głównych wyzwań należy przeprowadzenie naboru i wyszkolenie pracowników oraz wypracowanie zasad współdziałania z innymi organami ochrony porządku prawnego. Szefa Narodowego Biura Antykorupcyjnego wybrano dopiero w kwietniu 2015 roku, a pierwsi funkcjonariusze rozpoczęli pracę pół roku później. Jeszcze większe opóźnienie ma podległa rządowi Narodowa Agencja ds. Przeciwdziałania Korupcji, która – w odróżnieniu od NBA – będzie jedynie organem kontrolnym bez kompetencji operacyjno-dochodzeniowych. NAPK rozpocznie pracę dopiero około lutego–marca 2016 roku, o ile do tego czasu zostanie wybrany jej szef.

### Reforma organów antykorupcyjnych na Ukrainie ograniczyła się dotąd do przyjęcia podstawowych aktów prawnych regulujących ich funkcjonowanie.

Działalność organów antykorupcyjnych ma nadzorować Wyspecjalizowana Prokuratura Antykorupcyjna, powołana 22 września br. na mocy ustawy o prokuraturze jako organ wydzielony w strukturze Prokuratury Generalnej. Jej utworzenie jest jednym z warunków UE przyznania Ukrainie ruchu bezwizowego. W ostatnich tygodniach widoczne były jednak kontrowersje wokół składu komisji konkursowej dokonującej wyboru szefa i prokuratorów. Skuteczność funkcjonowania Prokuratury Antykorupcyjnej będzie w pełni uzależniona od reformy całej prokuratury i weryfikacji jej kadr.

10 listopada 2015 roku Rada Najwyższa uchwaliła ustawę o powołaniu Narodowej Agencji ds. Poszukiwania i Rozporządzania Aktywami Pochodzącymi z Przestępstw Korupcyjnych oraz nowelizację przepisów dotyczących konfiskaty przestępczych dochodów. Agencja, która zacznie pracę najwcześniej za kilka miesięcy, ma groma-



dzić informacje o aktywach pochodzących z przestępczości korupcyjnej i udostępniać je śledczym, a także zarządzać aktywami po ich aresztowaniu. Reforma organów antykorupcyjnych na Ukrainie ograniczyła się dotąd do przyjęcia podstawowych aktów prawnych regulujących ich działanie. Powołane instytucje *de facto* nie rozpoczęły działalności ze względu na przedłużający się proces naboru i szkolenia kadr, co uniemożliwia im realizację zadań.

### ...i lustracja

Oddzielną kwestią jest proces tzw. oczyszczenia władzy (lustracji). Odpowiednia ustawa została przyjęta na kilka tygodni przed wyborami parlamentarnymi w 2014 roku, co było odpowiedzią na ogromne zapotrzebowanie społeczne, by wyeliminować z życia publicznego skorumpowanych urzędników, prokuratorów i sędziów<sup>12</sup>. Proces lustracyjny przebiega jednak

**Proces oczyszczenia władzy nie daje oczekiwanych rezultatów, w tym ze względu na wyłączenie z niego parlamentarzystów, merów i radnych.**

z dużymi trudnościami, a sama ustawa została zaskarżona do Sądu Konstytucyjnego (postępowanie jest w toku). W ciągu roku obowiązywania lustracja objęła ok. 10% podlegających tej procedurze (ich liczba jest oceniana na około 700–900 tys.). Zważywszy, że zaplanowana jest na lata 2015–2016, nie jest to zadowalający rezultat. Według przybliżonych danych liczba osób, które w wyniku lustracji zostają objęte zakazem sprawowania funkcji publicznych, nie przekracza 10% lustrowanych. Trzeba jednak mieć na uwadze, że znaczna (bliżej nieznana) liczba urzędników podlegających lustracji uchy-

liła się od niej, podając się do dymisji. Innym sposobem uchylenia się od tego obowiązku jest uzyskanie zaświadczenia o udziale w działaniach bojowych na wschodzie Ukrainy (prawdziwego lub fałszywego), co automatycznie zwalnia z procedur lustracyjnych.

Poważnym problemem jest chaotyczne zredagowanie ustawy lustracyjnej, niejasność części jej zapisów oraz złe przygotowanie procedury lustracyjnej. Błędem było powierzenie go w poszczególnych instytucjach ich kierownictwu, co w efekcie podważa wiarygodność i efektywność lustracji. W powszechnym odczuciu społecznym proces oczyszczenia władzy nie daje oczekiwanych rezultatów, w tym ze względu na wyłączenie z niego parlamentarzystów, merów i radnych.

### Reforma sektora bezpieczeństwa wewnętrznego

Pod presją nastrojów społecznych i wobec konieczności wypełnienia warunków stawianych przez UE i MFW, władze Ukrainy stanęły przed wyzwaniem przeprowadzenia strukturalnej reformy MSW, co ma doprowadzić do powstania do 2016 roku *de facto* nowego resortu. 2 lipca br. Rada Najwyższa przyjęła ustawy: o organach spraw wewnętrznych i o Policji Narodowej. Zgodnie z pierwszym dokumentem do systemu organów spraw wewnętrznych zostanie włączona Policja Narodowa, Państwowa Służba ds. Sytuacji Nadzwyczajnych (podległa obecnie resortowi obrony), Państwowa Służba Migracyjna i Gwardia Narodowa. Oznacza to wzrost roli MSW w systemie organów bezpieczeństwa oraz istotne wzmocnienie pozycji szefa resortu. Dotychczasowy postęp w reformowaniu MSW objął włączenie Państwowej Inspekcji Samochodowej (DAI) do służby patrolowej, likwidację Zarządu do Walki z Przestępczością Zorganizowaną i przekazanie jego funkcji do bloku policji kryminalnej, utworzenie jednostki specjalnej KORD na wzór amerykańskiego SWAT w miejsce istniejących oddziałów (m.in. Berkut, Sokół, Gryfon).

<sup>12</sup> Szerzej zob.: T. Olszański, *Ukraińska ustawa lustracyjna*, OSW, 1 października 2014 roku.

Ustawa o Policji Narodowej określa prawne zasady organizacji i działalności policji, status funkcjonariuszy oraz tryb odbywania służby. Policja Narodowa ma się składać z policji kryminalnej, patrolowej, organów postępowania przygotowawczego, policji ochrony, policji specjalnej i elitarnej policji specjalnego przeznaczenia. Nową instytucją, którego tworzenie ma się zakończyć w kwietniu 2016 roku, kieruje cywilny szef mianowany przez Radę Ministrów<sup>13</sup>. Powołanie Policji Narodowej jest bardzo pozytywnie oceniane przez społeczeństwo i uznawane za jedno z największych osiągnięć nowych władz.

### **Widoczny jest brak poprawy warunków dla rozwoju małych i średnich firm oraz wciąż niewystarczająca deregulacja gospodarki.**

Czynnikiem osłabiającym skuteczność reformy jest kwestia naboru nowych kadr. Konieczność wymiany większości funkcjonariuszy dotychczas służących w milicji, formacji powszechnie uznawanej za szczególnie zdemoralizowaną, m.in. ze względu na podatność na korupcję, będzie rzutować na tempo tworzenia Policji Narodowej.

Utworzenie nowych służb zwalczających korupcję wymogło ograniczenie kompetencji Służby Bezpieczeństwa Ukrainy, którą w październiku br. pozbawiono uprawnień prowadzenia śledztw obejmujących przestępstwa gospodarcze i korupcyjne. Priorytetem SBU będzie walka z terroryzmem i działalność kontrwywiadowcza. Wbrew wcześniejszym deklaracjom kierownictwa SBU do tej pory nie przedstawiono dokumentu programowego zawierającego założenia reformy służby.

Konflikt w Donbasie unaoczniał władzom potrzebę reformy służb wywiadowczych (były one

mało skuteczne, dotyczyło to zwłaszcza rozpoznania wojskowego). Ich zły stan wynikał z wieloletnich zaniedbań związanych z rezygnacją z aktywności na kierunku rosyjskim, infiltracją służb rosyjskich oraz w przypadku wywiadu wojskowego zaangażowania w działania związane z nielegalnym handlem bronią. Prezydent Poroszenko podjął starania mogące świadczyć o próbie odtworzenia służb wywiadowczych. 8 października 2014 roku powołał Komitet ds. Wywiadu (w strukturze aparatu rady bezpieczeństwa Narodowego i Obrony), który ma się zajmować kontrolą, analizą, koordynacją i planowaniem działalności wywiadowczej.

12 listopada 2015 roku parlament przyjął ustawę o Państwowym Biurze Śledczym, które ma być organem władzy wykonawczej odpowiedzialnym za zapobieganie, wykrywanie i ściganie przestępczości zorganizowanej, przestępstw ciężkich zagrożonych dożywociem, zbrodni wojennych, łamania praw człowieka przez funkcjonariuszy, w tym przestępstw popełnianych przez funkcjonariuszy NBA i Prokuratury Antykorupcyjnej. Stworzenie Biura jest spełnieniem kolejnego wymogu stawianego przez UE. Należy jednak przewidywać, że podobnie jak w przypadku innych służb tworzenie biura będzie procesem długotrwałym.

### **Reformy gospodarcze**

Działania władz ukraińskich w sektorze gospodarczym uwarunkowane są zapisami programów pomocy kredytowej dla Ukrainy z MFV w ramach podpisanego w lutym br. programu Extended Fund Facility o wartości 17,5 mld USD. Tłem dla reform jest najpoważniejszy od końca lat 90. kryzys gospodarczy, którego skutkiem był spadek PKB o 7,5% w ub.r. i – według prognoz – o około 11% w br. W ciągu ostatniego półtora roku Kijowowi udało się jednak doprowadzić do względnej stabilizacji sytuacji makroekonomicznej, wprowadzić płynny kurs hrywny i zahamować jej spadek, podnieść rezerwy walutowe (z ok. 5 mld do 13 mld USD), uzyskać nadwyżkę na rachunku obrotów bie-

<sup>13</sup> Ministrem spraw wewnętrznych będzie wyłącznie osoba cywilna. Szefem policji została Chatia Dekanoidze, była minister edukacji Gruzji.

żących, zwiększyć wpływy do budżetu z tytułu podatków, częściowo zrestrukturyzować zadłużenie zagraniczne<sup>14</sup>, a także poprawić kondycję i zwiększyć przejrzystość systemu bankowego (likwidacja ponad 50 banków ze 180 istniejących). Podjęto też działania na rzecz ograniczenia szacowanej na co najmniej 47% PKB szarej strefy<sup>15</sup>, rozszerzając od 1 lipca listę przedsiębiorców zobowiązanych do posiadania kas fiskalnych, a także na rzecz zwiększenia dochodów budżetowych, m.in. wprowadzając system elektronicznego administrowania VAT-em (dochody budżetu z tego tytułu wzrosły o 1,7 mld USD).

**Reformy w sektorze energetycznym posuwają się zbyt wolno ze względu na opieszałość biurokracji, jak i dlatego, że reforma gazowa jest jedną z najtrudniejszych do przeprowadzenia.**

W czerwcu Rada Najwyższa uchwaliła ustawę zwiększającą autonomię Narodowego Banku Ukrainy, w lipcu zaś zmieniła ustawę o izbie obrachunkowej (odpowiednik polskiego NIK), która określa zasady audytu wydawania środków budżetowych. Z kolei we wrześniu parlament uprościł procedury zakupów i przetargów państwowych w celu ograniczenia korupcji i zwiększenia konkurencji. Nie udało się natomiast przyjąć nowej ordynacji podatkowej oraz zakończyć reformy niewydolnego systemu emerytalnego. Przyjęte zmiany wciąż nie mają charakteru całościowego, a ich implementacja napotyka poważne przeszkody. Głównym problemem jest przy tym brak poprawy warunków do rozwoju małych i średnich firm oraz wciąż niewystarczająca deregulacja gospodarki. Na jedynie nie-

znaczące polepszenie klimatu dla działalności biznesowej na Ukrainie wskazuje opublikowany w końcu października coroczny raport Banku Światowego „Doing Business 2016”. Odnotowano poprawę w trzech z dziesięciu badanych kategorii, w czterech sytuacja uległa pogorszeniu, w trzech pozostała bez zmian. W rezultacie Kijów zajął 83. miejsce wśród badanych państw, co oznaczało awans o cztery miejsca<sup>16</sup>.

## Reformy sektora energetycznego

Najważniejszą reformą w sektorze energetycznym było uchwalenie w kwietniu 2015 roku ustawy o rynku gazu, która zakłada przyjęcie najważniejszych zasad energetycznego prawodawstwa UE, w tym tzw. trzeciego pakietu energetycznego. Przyjęcie dokumentu było warunkiem uzyskania kredytu MFW. Głównym celem ustawy jest stworzenie efektywnego rynku gazu oraz przejrzystych zasad konkurencji, a także podział Naftohazu. Ustawa, która weszła w życie 1 października, zaledwie rozpoczyna bardzo trudny proces reformowania i demonopolizacji sektora gazowego i niezbędne będzie uchwalenie szeregu kolejnych ustaw i aktów wykonawczych. Dotychczas udało się m.in. przyjąć ustawę o zwiększeniu stabilizacji finansowej Naftohazu oraz przejrzystości w sektorze energetycznym. Udało się także przywrócić kontrolę Naftohazu nad obwodowymi przedsiębiorstwami dystrybucji gazu (tzw. obłhazom), w znaczącym stopniu kontrolowanymi dotąd przez oligarchów (głównie Dmytro Firtasza). Dopiero w październiku rząd przyjął opóźniony plan działań w sprawie rozpoczęcia procesu przekształcenia Naftohazu w przejrzyste zarządzaną korporację<sup>17</sup>. Doku-

<sup>14</sup> Dzięki zawartemu w sierpniu porozumieniu z prywatnymi kredytodawcami, które zakłada m.in. umorzenie 20% długów (3,6 mld USD). Szerzej zob.: Rafał Sadowski, Porozumienie Ukrainy z prywatnymi wierzycielami, OSW, 2 września 2015 roku.

<sup>15</sup> Według danych Ministerstwa Rozwoju Ekonomicznego szara strefa może sięgać nawet 56% PKB.

<sup>16</sup> Ease of doing business in Ukraine 2016. Dla porównania Gruzja zajęła 24. miejsce, Białoruś 44. Rosja 51. Mołdawia 52.

<sup>17</sup> Plan działań w tej kwestii zakłada przekazanie akcji koncernu z Ministerstwa Energetyki do Gabinetu Ministrów, depolityzację oraz zwiększenie efektywności i przejrzystości funkcjonowania Naftohazu m.in. poprzez powołanie nowej i zwiększenie kompetencji 7-osobowej rady nadzorczej, w której cztery miejsca przypadną fachowcom wybranym w drodze konkursu.



ment został przyjęty pod presją Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, który od tego uzależnił przekazanie Ukrainie 300 mln USD na zakupy gazu z kierunku zachodniego.

Mimo podjętych już działań reformy w sektorze energetycznym posuwają się zbyt wolno.

### **Ukraińska modernizacja, przy uwzględnieniu wielkości kraju i skali istniejących problemów, nie miała dotychczas analogii na obszarze postsowieckim.**

Wynika to zarówno z opieszałości ukraińskiej biurokracji, jak i z tego, że reforma gazowa jest jedną z najtrudniejszych do przeprowadzenia, ze względu na jej korupcjogenność i interesy największych ukraińskich graczy biznesowych i politycznych<sup>18</sup>. Potwierdzeniem są przeciągające się prace nad powołaniem niezależnego regulatora rynku energetycznego, mającego zastąpić istniejącą Narodową Komisję ds. Państwowego Regulowania Energetyki i Usług Komunalnych. Zgodnie z przygotowywanym projektem ustawy, nowy urząd zostanie wyposażony w znacznie szersze kompetencje, uzyskując m.in. funkcje śledcze oraz instrumenty ochrony konkurencji na rynku i nakładania kar finansowych. Ustawa ma być w pełni zgodna z unijną dyrektywą 2009/73/WE, ale koliduje z interesami dużych graczy na rynku energii elektrycznej, przede wszystkim koncernem DTEK Rinata Achmetowa, który kontroluje ok. 30% rynku.

Zapoczątkowane zostały także prace nad innymi reformami w sektorze energetycznym. W kwietniu 2015 roku Ministerstwo Energetyki przedstawiło założenia do reformy przemysłu węglowego. Dokument ma jednak charakter głównie diagnostyczny i wciąż czeka na za-

twierdzenie przez rząd. We wrześniu przedstawiono ostateczną wersję projektu ustawy o rynku energii elektrycznej o kluczowym znaczeniu dla reformowania sektora elektroenergetycznego, której zadaniem będzie m.in. demonopolizacja rynku. Wreszcie na konto osiągnięć Kijowa należy zaliczyć trudną decyzję podjętą w lutym br. o podwyższeniu w ciągu dwóch lat opłat komunalnych dla gospodarstw domowych za gaz i energię elektryczną (w zależności od grupy odbiorców nawet o 300%), a także ogrzewanie (o 67%), które dotychczas z powodów politycznych były nierynkowe. Podobnie jak w przypadku innych działań i to wymuszone zostało przez MFV.

### **Ocena i perspektywy ukraińskich reform**

Ukraińska modernizacja, przy uwzględnieniu wielkości kraju i skali istniejących problemów, nie miała dotychczas analogii na obszarze postsowieckim. Przed Ukrainą stanęło bowiem wyzwanie przeprowadzenia reform w niemal wszystkich kluczowych obszarach funkcjonowania państwa. Przy tym otoczenie dla reform – wojna z Rosją, zdeterminowaną, aby nie dopuścić do sukcesu modernizacji Ukrainy oraz głęboki kryzys gospodarczy – są wyjątkowo niekorzystne. Czynnikiem hamującym gotowość do zmian systemowych jest również niska jakość ukraińskich elit politycznych. Większość członków nowego kierownictwa państwa była częścią dawnego establishmentu politycznego i w ciągu ostatniego dziesięciolecia pełniła ważne funkcje państwowe. Wielu z nich jest powiązanych z ośrodkami oligarchicznymi, a niektórzy (jak prezydent Poroszenko) sami są wielkimi przedsiębiorcami. Majdan wyłonił nowych przywódców jedynie średniego szczebla, a wojna zaabsorbowała uwagę aktywistów społecznych niemal całkowicie, pozostawiając starym elitom polityczno-biurokratycznym swobodę działania.

W rezultacie reformy podjęte w ciągu ostatnich kilkunastu miesięcy, które w „normalnych” wa-

<sup>18</sup> Zob. Wojciech Konończuk, Reforma numer jeden. Dlaczego Ukraina musi zreformować sektor gazowy, *Komentarze OSW*, nr 181, 2.09.2015.

runkach byłyby niewątpliwym osiągnięciem, w sytuacji konfliktu zbrojnego, kryzysowego stanu państwowości ukraińskiej oraz rozbudzonych (często nierealistycznych) oczekiwań społecznych okazują się niewystarczające. Z jednej strony władze były w stanie zainicjować wiele reform idących w dobrym kierunku, z których na szczególną uwagę zasługują decentralizacja, rozpoczęcie reformowania wymiaru sprawiedliwości, sektora gazowego, sektora bankowego, powołanie instytucji do walki z korupcją, zahamowanie trendu spadkowego w gospodarce i poprawę działalności instytucji finansowych. Z drugiej strony w każdej z tych sfer można mówić tylko o początku trudnego procesu, a w większości przypadków widać brak konsekwencji władz i opóźnianie implementacji wielu pożądaných rozwiązań. Przy tym władzom nie udało się przywrócić zaufania obywateli do państwa.

Przykładem, który bardzo dobrze pokazuje skalę zaniechań władz ukraińskich, jest walka z korupcją, pozostająca jednym z głównych problemów Ukrainy. Powołane rok temu organy antykorupcyjne nadal nie rozpoczęły pracy i w przypadku części z nich będzie to możliwe dopiero za kilka miesięcy. Trudno jest oprzeć się wrażeniu, że opóźnienia wynikają z celowych działań ze strony części aparatu władzy. W rezultacie tylko 11% Ukraińców zauważyło poprawę sytuacji w sferze walki z korupcją, a 51% twierdzi, że sytuacja się pogorszyła, zaś 32% – że pozostała na tym samym poziomie<sup>19</sup>. Brak odczuwalnej społecznie poprawy sytuacji jest jedną z największych porażek nowych władz, co przyczynia się do dużego spadku poparcia dla nich. Tymczasem od skutecznej walki z korupcją w dużej mierze zależy przyszłość ukraińskich reform.

Również reformowanie ustroju politycznego Ukrainy utknęło w miejscu. Wprowadzono wprawdzie kilka pozytywnych rozwiązań (zwłaszcza nowe zasady finansowania par-

tii politycznych<sup>20</sup> i umożliwienie konsolidacji gmin), jednak proces zmian konstytucji przebiega z wielkimi oporami, a w przypadku reformy decentralizacyjnej stał się zakładnikiem wypełnienia przez Kijów niekorzystnych zapisów porozumienia mińskiego. Podobnie silny opór instytucjonalny napotyka lustracja oraz proces reformowania wymiaru sprawiedliwości. Jedynie tworzenie nowej policji można uznać za jednoznaczny sukces. Również w dziedzinie gospodarczej Kijów nie był w stanie znacząco poprawić warunków rozwoju przedsiębiorczości i prowadzenia działalności gospodarczej ani zreformować systemu podatkowego. Bez szerokiej liberalizacji, dalszej i głębszej deregulacji oraz podjęcia kolejnych działań na rzecz uzdrowienia sektora bankowego nie będzie możliwe osiągnięcie trwałego wzrostu gospodarczego.

**Kluczowym impulsem do zainicjowania najważniejszych reform na Ukrainie stała się presja ze strony Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz UE.**

Większość wprowadzanych reform skutkuje na razie przyjmowaniem ustaw. Choć jest to naturalny początek procesu, to realną zmianą będzie ich wprowadzenie w życie, co wymagać będzie czasu, przygotowania i wydania wielu aktów normatywnych niższej rangi (przede wszystkim rządowych) oraz budowy nowych struktur i naboru kadr. Już widać, że procedury te realizowane są zbyt wolno. Wydaje się też, że przynajmniej w niektórych przypadkach ustawowe okresy przejściowe (podczas których mają być wykonane powyższe procedury) są zbyt długie. Należy podkreślić, że wprowadzenie istotnej części najważniejszych reform możliwe było

<sup>19</sup> Badanie Rating Group Ukraine dla IRI z 16-30 lipca 2015.

<sup>20</sup> 9 października 2015 roku Rada Najwyższa uchwaliła ustawę o finansowaniu partii politycznych, która wprowadza ich subsydiowanie z budżetu państwa od II kwartału 2017 roku) i znacząco ogranicza możliwości finansowania działalności partyjnej przez osoby fizyczne i prawne.

dzięki presji instytucji międzynarodowych, które *de facto* wymuszały na władzach ukraińskich niektóre zmiany (np. stworzenie instytucji antykorupcyjnych, reforma gazowa, zmiany związane z liberalizacją wizową), grożąc wstrzymaniem finansowania. Stały nacisk ze strony UE pozwalał na przełamywanie oporu sił politycznych i systemu biurokratycznego, niechętnie podchodzących do zmian zwiększających przejrzystość funkcjonowania systemu władzy. Również dalszy proces reform uzależniony będzie od stałych i konsekwentnych nacisków ze strony m.in. UE i MFW. Ważne jest jednak, aby presja międzynarodowa obecna była nie tylko na etapie przyjmowania aktów prawnych, ale także przy wdrażaniu nowych rozwiązań.

Ukraina wciąż stoi przed zadaniem wprowadzenia zmian systemowych, które uczynią proces reform nieodwracalnym. Z powodu opieszałości czy – w niektórych sferach – braku woli politycznej oraz oporu ze strony grup interesów i nieefektywnego aparatu biurokratycznego ostatnie kilkanaście miesięcy można uznać za częściowo stracone. Elity polityczne nie wykorzystały wielkiej mobilizacji społecznej

w pierwszych miesiącach po Majdanie, które były najlepszym czasem na wprowadzenie reform. Wiele wskazuje na to, że w kolejnych miesiącach warunki do reformowania państwa będą trudniejsze, co wynika zarówno z narastającego sporu wewnątrzpolitycznego, a tym samym trudności w zachowaniu stabilności politycznej, jak i rosnącego zniecierpliwienia oraz rozczarowania społeczeństwa. Aż 68% Ukraińców uważa, że kraj zmierza w złym kierunku<sup>21</sup>, co oznacza koniec społecznej „taryfy ulgowej” dla władz Ukrainy i sprawia, że nie można wykluczyć protestów. Szczególnie że presja obywatelska po Majdanie stała się ważnym elementem w polityce ukraińskiej. Do tego należy dodać kwestię wciąż nie w pełni „zamrożonego” konfliktu w Donbasie i trwającej wojny z Rosją. Połączenie wszystkich tych elementów pozwala sądzić, że ledwie rozpoczęty proces reformowania Ukrainy będzie długotrwały, bez szybko odczuwalnych społecznie efektów, a jego rezultat wciąż pozostaje niejasny.

<sup>21</sup> Sondaż Rating Group dla IRI z września 2015 roku. We wrześniu 2013 roku uważało tak 67% Ukraińców.

---

REDAKCJA MERYTORYCZNA: Adam Eberhardt,

Wojciech Konończuk

REDAKCJA: Anna Łabuszewska, Katarzyna Kazimierska

SKŁAD: Wojciech Mańkowski, Bohdan Wędrychowski

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa

tel.: +48 | 22 | 525 80 00,

fax: +48 | 22 | 525 80 40

**Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają  
oficjalnego stanowiska władz RP**

Zapraszamy na naszą stronę: [www.osw.waw.pl](http://www.osw.waw.pl)