



Witalij Lebediuk\*

## Ukraina po rewolucji godności: próba wdrożenia reform

### Ukraine After the Euromaidan Revolution: The Test of Reform

**Abstract:** The paper focuses on the selected issues of transformation of formal and informal institutions and their impact on policy reforms in Ukraine after the Euromaidan Revolution. After independence, Ukraine lost the chance to transform economic and political institutions twice, in 1991 and 2004. In both cases, the country failed to use the opportunity to implement systemic reforms. In 2014 Euromaidan gave hope for overcoming the defects in the system of post-communist transformation. Under the pressure of international partners and civil society, political leaders are trying to carry out economic and administrative reforms. However, selective reforms have not yet led to a change in the very essence of the system, since political leaders are trying to preserve the functioning of the informal power pyramid and retain the main sources of power and income. The main question posed in the article is whether the political elite is ready to accelerate reform in the fight against corruption and to avoid the loss of a small achievement over the past few years. The success of Ukraine in the interests of all Western partners, as the result of reforms will be crucial for the stability of Eastern Europe.

**Keywords:** formal institutes, informal institutes, Government of Ukraine, President of Ukraine, parliamentary faction, Euromaidan Revolution, policy of reforms.

### Украина после Евромайдана: испытание реформами

**Резюме:** В статье рассматриваются отдельные вопросы трансформации формальных и неформальных институтов и их влияние на политические реформы в Украине после Революции достоинства. После обретения независимости Украина дважды потеряла возможность преобразовать экономические и политические институты в 1991 и 2004 годах. В обоих случаях страна не воспользовалась возможностью для проведения системных реформ. В 2014 году Евромайдан дал надежду на преодоление

\* Witalij Lebediuk, doktor, Katedra Nauk Politycznych, dziekan Wydziału Studiów Politycznych i Zarządzania Informacją, Uniwersytet Narodowy „Akademia Ostrogska”, Ukraina, e-mail: vitalii.lebediuk@oa.edu.ua

недостатков в системе посткоммунистических преобразований. Под давлением международных партнеров и гражданского общества политические лидеры пытаются провести экономические и административные реформы. Однако выборочные реформы еще не привели к изменению самой сути системы, поскольку политические лидеры пытаются сохранить функционирование неформальной пирамиды власти и сберечь основные источники власти и доходов. Главный вопрос, поставленный в статье, заключается в том, готова ли политическая элита ускорить реформу в борьбе с коррупцией и избежать потери небольшого успеха за последние несколько лет. Успех Украины отвечает интересам всех западных партнеров, потому что результат реформ будет иметь решающее значение для стабильности в Восточной Европе.

**Ключевые слова:** формальные институты, неформальные институты, правительство Украины, президент Украины, парламентская фракция, Евромайдан, политика реформ.

## Wprowadzenie

Po proklamowaniu niepodległości Ukraina dwukrotnie straciła szansę na transformację instytucji gospodarczych i politycznych: w 1991 roku, kiedy kraj stał się suwerennym państwem, oraz w 2004 roku, podczas antyrządowych protestów, które zakończyły się pomarańczową rewolucją. W obu przypadkach mogło dojść do przeprowadzenia gruntownych, systemowych reform, a kraj miał szansę zrównać się z demokratycznymi sąsiadami z obozów postsowieckich. Ale tak się nie stało. Prawie ćwierć wieku później, przed rewolucją godności, Ukraina wciąż nie była w stanie pokonać hybrydowych reżimów z ich nieformalnymi praktykami i nierozwiniętą gospodarką rynkową. Głównym pytaniem, jakie sobie zadajemy, analizując procesy postrewolucyjne na Ukrainie, brzmi: Czy elita polityczna jest gotowa na wdrożenie reform systemowych?

Główną przyczyną zaistnienia Euromajdanu była konfrontacja społeczeństwa obywatelskiego z coraz bardziej autorytarnymi rządami Wiktora Janukowycza i brakiem reform. Janukowycz zbudował skorumpowany aparat, zwany „rodziną”, która sprywatyzowała różne społeczne funkcje oraz instytucje i uczyniła je źródłem własnych dochodów; służby publiczne zaczęły natomiast pełnić rolę agentów ustroju feudalnego. Częstą praktyką było sporządzanie zawyżonych umów w obszarze zamówień publicznych, co miało służyć wzbogaceniu się tych, którzy należeli do „rodziny”. Według różnych szacunków, majątek 50 najbogatszych osób na Ukrainie stanowi ponad 45% PKB kraju, w porównaniu do mniej niż 20% w Rosji (i mniej niż 10%

w Stanach Zjednoczonych)<sup>1</sup>. Rządowe dotacje były wykorzystywane przez ukraińskich oligarchów do produkcji produktów, których koszt wytworzenia był o wiele niższy niż cena ich sprzedaży. Ponadto doszło do ukształtowania się takiej polityki, której celem było nie tyle ukrycie rzeczywistej kondycji własnego biznesu, ile wykazanie jego ujemnych wyników. Pozwoliło to bogatym ludziom biznesu utrzymywać się na powierzchni i oszczędzać swój kapitał. Tak na przykład celowe bankructwo AeroSvit, największej linii lotniczej na Ukrainie, ogłoszone przez właściciela I. Kołomojskiego, było spowodowane niechęcią dzielenia się „nieprzynoszącymi zysków” aktywami firmy z otoczeniem Wiktora Janukowycza.

W związku z rewolucyjnymi przewrotami wiele państwowych instytucji przestało funkcjonować, w tym wojsko. Prezydent Rosji wykorzystał ten czas do wykonania manewru z „zielonymi ludziami” (przebranymi rosyjskimi żołnierzami) i stworzenia podstawy do aneksji Krymu. Do połowy kwietnia 2014 roku grupy separatystyczne, wzmacniane przez rosyjską propagandę i rosyjskich agentów wywiadu, zaczęły kreować program „samostanowienia” wraz z dalszym założeniem powołania „republik ludowych”. W efekcie doszło do eskalacji konfliktu, który przerodził się w konfrontację wojskową. Wojna rosyjsko-ukraińska wywołała powstanie fali przymusowych imigrantów, pozostawiła po sobie prawie dziesięć tysięcy zabitych i ogromne problemy społeczno-ekonomiczne, nierozwiązane do dziś.

## 1. Instytucje i elity na Ukrainie z perspektywy teoretycznej

Jeśli spojrzeć na wydarzenia porewolucyjne na Ukrainie z teoretycznego punktu widzenia, teoria D. Northa o „ograniczonym” i „otwartym dostępie” jest dobrą podstawą do dalszej makroanalizy wydarzeń<sup>2</sup>. Społeczeństwo z ograniczonym dostępem kształtuje się wtedy, gdy elita rodzi się w chaosie. Zachowuje ona władzę kosztem renty ekonomicznej wynikającej z braku swobodnego wejścia do systemu. Struk-

<sup>1</sup> Forbes, *Рейтинг Forbes: 100 найбагатших-2016*, 2016, <http://forbes.net.ua/ua/ratings/4> [15.04.2016].

<sup>2</sup> D. North, *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.

tura polityczna takiego społeczeństwa związana jest z mechanizmem tworzenia i wspierania rent, a gospodarka działa tu w warunkach wysokich barier wejściowych. W społeczeństwach o otwartym dostępie, zgodnie z teorią D. Northa, ograniczenia wejściowe są z natury tymczasowe<sup>3</sup>. Co więcej, zdolność przejścia od społeczeństwa o ograniczonym dostępie do społeczeństwa otwartego to szansa na współczesny wzrost gospodarczy. Rozwój instytucjonalizmu doprowadził do powstania w nauce politycznej „nowego instytucjonalizmu”; do zakresu jego analizy włączono instytucje nie tylko te najbardziej znaczące (państwo, rząd, parlament, partie), ale również te nieformalne<sup>4</sup>. Nowy instytucjonalizm podkreśla kluczową rolę instytucji w kształtowaniu zachowań aktorów oraz to, że w rzeczywistości to właśnie instytucje określają stałość ich zachowania politycznego (O. Rybij<sup>5</sup>, A. Romaniuk<sup>6</sup>). Tak więc badanie nieformalnych, utajonych, pozaprawnych i nielegalnych instytucji, które przez długi czas pozostawały poza zainteresowaniem badaczy, zawsze miały wpływ na zachowanie polityczne i podejmowanie decyzji.

Przegląd literatury na ten temat pozwala na rozróżnienie szeregu pojęć opisujących charakter reżimu politycznego na Ukrainie. Najczęściej używane terminy: „wadliwa demokracja”<sup>7</sup> (V. Merkel), „konkurencyjny autorytaryzm”<sup>8</sup> (S. Levitsky, L. Way) lub „patronacki prezydenccjalizm”<sup>9</sup> (H. Hale) pomagają w zrozumieniu mechanizmów odtwarzania i wad funkcjonalnych systemów hybrydowych. Nie wyjaśniają jednak przyczyn dominacji instytucji nieformalnych nad formalnymi na Ukrainie, a tym samym pozostania reżimu hybrydowego w stanie niezmiennym przez prawie ćwierć wieku. Inni badacze roz-

<sup>3</sup> D. North, J. Wallis, B. Weingast, *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.

<sup>4</sup> G. Peters, *Institutional theory in political science: The “new institutionalism”*, Continuum, Bloomsbury 2011.

<sup>5</sup> О. Рибій, Неформальні політичні інститути: сутність, класифікація, результати діяльності, „Політичний менеджмент”, 2011, № 1, s. 34-42.

<sup>6</sup> А. Романюк, Порівняльний аналіз політичних інститутів країн Західної Європи, Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, Львів 2007.

<sup>7</sup> В. Меркель, А. Круассан, Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях (I), „Полис. Политические исследования”, 2002, № 1, s. 6-17.

<sup>8</sup> S. Levitsky, L. Way, *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War (Problems of International Politics)*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.

<sup>9</sup> H. Hale, *Patronal Politics. Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Washington DC 2014.

ważają zmiany polityczne na Ukrainie przez pryzmat „hybrydyzacji” (J. Maciejewski<sup>10</sup>, A. Kołodij<sup>11</sup>), próbując dowiedzieć się, dlaczego kraj został zamrożony w stanie na wpół zreformowanym i nie przekształcił się ani w demokrację, ani w autorytaryzm.

Problem polega na tym – jak na to wskazują efekty „kolorowych rewolucji” – że zmiana samych aktorów nie oznacza, że hybrydowe reżimy zaczną samoczynnie zmierzać ku demokracji. Badacze podkreślają, że reżim zmienia się wtedy, gdy nowi gracze akceptują nowe, formalne zasady gry (G. Helmke i S. Levitsky<sup>12</sup>). Natomiast gra głównych aktorów nie według zasad, ale przeciw zasadom wypiera praworządność i legitymizuje takie nieformalne mechanizmy relacji, jak korupcja, klientelizm i nepotyzm (O. Fisun<sup>13</sup>). Co więcej, budowany jest latentny reżim polityczny, w którym podejmowanie decyzji nie zachodzi częściowo czy całościowo w oficjalnych działaniach i oświadczeniach instytucji państwowych, partii politycznych, mass mediów czy osób publicznych. Takie reżimy charakteryzowane są jako „patronackie”<sup>14</sup> (H. Hale) lub „neopatrymonialne”<sup>15</sup> (O. Fisun), władza jest w nich akumulowana, przechowywana i realizowana za pomocą nieformalnych piramid patronackich. Spójność i stabilność tych nieformalnych struktur nie wynika z instytucjonalnej hierarchii, formalnej zależności między ich członkami, ale z rodzinnych więzi, przyjaźni, długoletnich znajomości. Te sieci powiązań pełnią funkcję nieoficjalnych mechanizmów decydujących o obsadzaniu stanowisk, przepływie pieniędzy, wymianie zamówień, usług, licencji, grantów i przywilejów (A. Um-

<sup>10</sup> Ю. Мацієвський, *Упацті гібридности: зигзаги трансформацій політичного режиму в Україні (1991-2014)*, Книги – XXI, Чернівці 2016.

<sup>11</sup> А. Колодій, *Траекторія демократичного переходу в Україні*, [w:] *Трансформація в Polsce і на Україні: 1989-2009. Wybrane aspekty*, А. Антошевського, А. Колодій, К. Ковальчика (red.), Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe, Wrocław 2010, s. 23-38.

<sup>12</sup> G. Helmke, *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*, „Perspectives on Politics”, vol. 2, 2004, issue 04, s. 725-740.

<sup>13</sup> O. Fisun, *Rethinking Post-Soviet Politics from a Neopatrimonial Perspective*, „Democratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization”, vol. 20, 2012, no 2, s. 87-96.

<sup>14</sup> H. Hale, *Patronal Politics. Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Washington DC 2014.

<sup>15</sup> O. Fisun, *Rethinking Post-Soviet Politics from a Neopatrimonial Perspective*, „Democratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization”, vol. 20, 2012, no 2, s. 87-96.

land<sup>16</sup>). W istocie te schematy korupcyjne stanowią podstawę, cel i logikę przetrwania postsowieckiej polityki nieformalnej.

W tym kontekście proces polityczny sprowadza się do walki pożądanycy renty aktorów o dostęp do sieci patronackiej, gdzie proces wyborczy tylko legitymizuje przywłaszczenie zasobów oraz ich podział. Partie polityczne tworzone są nie dla realizacji interesów wyborców, ale dla ponownego rozpatrzenia stanowisk połączonych z otrzymywaniem renty ekonomicznej w rządzie i władzach państwowych, na poziomie zarówno centralnym, jak i regionalnym<sup>17</sup>. Przykładem może być utworzenie rządu koalicyjnego A. Jaceniuka po wyborach parlamentarnych w 2014 roku czy ponowne sformułowanie tego samego rządu pod kierownictwem W. Hrojsmana w 2016 roku, gdzie podstawą negocjacji politycznych była walka o kontrolę nad źródłami wpływów do budżetu oraz przedsiębiorstwami państwowymi i korporacjami.

Trajektoria zmian politycznych na Ukrainie przebiega inaczej niż w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej, ale także w większości państw postradzieckich, gdzie niektóre kraje poszły w stronę autorytaryzmu, a inne dokonały postępu na drodze do reform<sup>18</sup>. W świetle dramatycznych wydarzeń z końca 2013 i początku 2014 roku kwestie te wydają się kluczowe.

## 2. Instytucjonalizacja koalicji parlamentarnej: od formalnej do nieformalnej

Elity polityczne, które objęły władzę po ucieczce Janukowycza, umieściły słowo „reforma” na pierwszym miejscu w umowie koalicyjnej frakcji parlamentarnych „Europejska Ukraina”<sup>19</sup>. W jednym ze swoich pierwszych wystąpień nowo wybrany prezydent P. Poroszenko powiedział o potrzebie daleko idących reform, powołując się nie tylko na szekspirowskie „Być albo nie być”, ale także na singapurskie doświad-

<sup>16</sup> A. Умланд, *Клан Порошенко. Как перерождается олигархия*, 2017, <https://nv.ua/opinion/umland/klan-poroshenko-kak-pererozhdaetsja-oligarhija-1540270.html> [24.07.2017].

<sup>17</sup> О. Фісун, *Неформальні інститути та неопатримоніальна демократія в Україні*, „Агора”, 2016, № 17, s. 9-11.

<sup>18</sup> B. Józwiak, T. Stępniewski, *Transformacja, integracja i kryzysy w Europie Środkowej i Wschodniej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, Rok 14, 2016, z. 5, s. 11-21.

<sup>19</sup> Верховна Рада України, *Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна»*, 2014, [http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15\\_s\\_1-2](http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15_s_1-2) [27.11.2014].

czenie w walce z korupcją. Nowa koalicja parlamentarna, sformowana po przedterminowych wyborach parlamentarnych 26 października 2014 roku, zatwierdziła ambitny program reform<sup>20</sup>, ponieważ posiadała większość składu konstytucyjnego Rady Najwyższej Ukrainy. Biorąc pod uwagę, że 302 posłów było częścią koalicji, można było mieć nadzieję, że umowa koalicyjna będzie systematycznie wdrażana i nic nie stanie na drodze realizacji ambitnego planu reform. Powszechnie uważano, że kompleksowa modernizacja we wszystkich kluczowych obszarach jest nie mniej ważna dla przyszłości Ukrainy niż przeciwdziałanie rosyjskiej agresji. Wkrótce jednak okazało się, że brakuje woli politycznej do przeprowadzenia reform systemowych. Miesiąc po Euromajdanie, kiedy mobilizacja społeczna i gotowość ponoszenia kosztów reform były na najwyższym poziomie, ciągle niewiele zrobiono w tym kierunku. Chociaż 14 października 2014 roku parlament uchwalił ustawę o przekazaniu uprawnień do walki z korupcją Krajowemu Biuru Antykorupcyjnemu Ukrainy<sup>21</sup> (utworzonemu przez prezydenta Ukrainy dopiero 16 kwietnia 2015 roku), ukraińscy politycy byli pochłonięci walką polityczną i wojną przeciwko Rosji. Konflikt na wschodzie Ukrainy często służył jako pretekst do bezczynności w sprawie podjęcia reform. Natomiast utworzenie organów antykorupcyjnych to dobry przykład stosunku prezydenta do walki z działaniami korupcyjnymi. Mimo że włączeni w nie byli urzędnicy państwowi, administracja prezydenta nie zapewniła odpowiedniego politycznego i technicznego wsparcia, aby uczynić je funkcjonalnymi. Pomysły antykorupcyjne były odbierane jako trafne dopóty, dopóki nie stało się jasne, że mogą naruszyć interesy prezydenta, gdyż może on stracić na nimi kontrolę. Zachodni partnerzy zostali zmuszeni do wywierania nacisku na rząd w celu podwojenia rocznego budżetu Krajowego Biura Antykorupcyjnego, aby mogło wykonywać swoje zadania<sup>22</sup>.

Do jesieni 2015 roku wzrósł poziom publicznego niezadowolenia z prezydenta, co miało związek z powołaniem na stanowisko proku-

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Верховна Рада України, *Про Національне антикорупційне бюро України*, 2016, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/page> [01.09.2016].

<sup>22</sup> Національне антикорупційне бюро України, *Бюджетом-2016 для НАБУ виділено 486,6 млн. гривень*, 2015, <https://nabu.gov.ua/novyny/byudzhetom-2016-dlya-nabu-vydileno-4866-mln-gryven> [28.12.2015].

ratora generalnego W. Szokina. Było kilka powodów. Po pierwsze, prokurator generalny wszczął szereg spraw korupcyjnych przeciwko byłym kolegom W. Janukowycza. Ale gdy tylko parlament uchylił immunitet poselski jednego z nich, S. Klujewa, oskarżonego o korupcję, prokuratura generalna zwlekała z wydaniem nakazu aresztowania, dając mu czas na ucieczkę z kraju. Po drugie, nastąpiły znaczne utrudnienia w sprawie „diamentowych prokuratorów”<sup>23</sup>, jednej z głośnych spraw korupcyjnych na najwyższym szczeblu w organach prokuratury Ukrainy. Zastępca prokuratora generalnego D. Sakwarelidze wraz z grupą śledczych poinformował o interesach biznesowych W. Szokina z „diamentowymi prokuratorami”, a także o jego próbach spowolnienia i sparaliżowania sprawy karnej. W rezultacie, pod przykrywką reorganizacji administracji, prokurator generalny zwolnił zastępcę oraz śledczych w sprawie „diamentowych prokuratorów”. Po trzecie, nikt nie został postawiony przed sądem za zabicie demonstrantów podczas Euromajdanu.

Potencjał w zakresie reform A. Jaceniuka w rządzie był ograniczony brakiem woli politycznej dotyczącej zmian systemowych. Dymisja A. Abromavichusa, ministra rozwoju gospodarczego i handlu Ukrainy, wywołała kryzys polityczny. Abromavichus, kierując ministerstwem, przeprowadził szereg ważnych reform mających na celu poprawienie przejrzystości finansów publicznych przedsiębiorstw, a także rekrutację utalentowanych menedżerów do przedsiębiorstw państwowych. Jednak interwencja I. Kononenki, wiceprzewodniczącego frakcji prezydenckiej, w celu ustanowienia kontroli nad przedsiębiorstwami państwowymi wywołała kryzys rządowy<sup>24</sup>. Podobna sytuacja miała miejsce również w sprawie innych zagranicznych ekspertów-ministrów. Minister finansów N. Jaresko umówiła się na umorzenie znacznego długu komercyjnego, co pomogło Ukrainie utrzymać finansową stabilność. Przegrała jednak w walce o stanowisko premiera, kiedy okazało się, że rząd A. Jaceniuka nie wytrzymuje ciężaru zarzutów korupcyjnych. W kwietniu 2016 roku złożyli rezygnację wraz

<sup>23</sup> O. Sukhov, *Sakvarelidze: Prosecutors “tearing apart” witnesses in diamond prosecutors case*, 2016, <https://www.kyivpost.com/article/content/reform-watch/sakvarelidze-prosecutors-tearing-apart-witnesses-in-diamond-prosecutors-case-412245.html> [18.04.2016].

<sup>24</sup> Д. Губенко, *Відставка Абромавичуса: Поворотний момент українських реформ*, 2016, <http://p.dw.com/p/1Hooc> [03.02.2016].



z ministrem zdrowia O. Kwitaszylim. Zagraniczni specjaliści zaproszeni do pracy na Ukrainie zostali uwięzieni w pułapce biurokratycznego systemu państwowego, który niewiele się zmienił od czasów sowieckich. Doradcą ekonomicznym prezydenta Ukrainy nadal pozostaje L. Balcerowicz, architekt postkomunistycznej transformacji Polski, który pojawia się publicznie coraz rzadziej, a jego wpływ jest nieodczuwalny poza administracją prezydenta.

4 kwietnia 2016 roku premier A. Jaceniuk przestał pełnić swoją funkcję, a nowym szefem rządu został W. Hrojsman, który do tej pory był „spikerem” Rady Najwyższej Ukrainy<sup>25</sup> (tabela 1). Dyskusje dotyczące kandydatów na nowego premiera i ministrów, trwające przez kilka tygodni, ujawniły prawdziwe motywy inicjatorów dokonania zmian w rządzie. Z jednej strony, przedstawiciele Bloku Petra Poroszenki i sam prezydent nalegali na powołanie nowego premiera, ponieważ A. Jaceniuk nie poradził sobie z kluczowymi reformami. Z drugiej strony, głównym powodem zmiany rządu było dążenie prezydenta do zwiększenia wpływu na gabinet – proces selekcji kandydatów na stanowiska w rządzie był zamknięty i niepubliczny. Co więcej, zachowano praktykę kwotowej zasady tworzenia rządu, zgodnie z którą ministrowie byli wybierani nie ze względu na zawodowe kwalifikacje, ale według przynależności partyjnej i osobistej lojalności.

Tabela 1. Urzędy państwowe na Ukrainie po Euromajdanie

Premier	Kadencja	Partia premiera	Partyjne członkostwo rządu	Poziom odnowienia rządu (w % poprzedniej kompozycji)	Poziom wsparcia w parlamencie (w % z 450 głosów deputowanych)
A. Jaceniuk (I)	27.02.2014-27.11.2014	FL	n/p+Wolność+Ojczyzna	100	371 (82,4)
A. Jaceniuk (II)	27.11.2014-14.04.2016	FL	n/p+RP+FL+Ojczyzna+BPP	76,2	341 (75,7)
W. Hrojsman	14.04.2016-do dzisiaj	BPP	BPP+FL	60	257 (57,1)

Uwaga: n/p – bezpartyjny, przynależność: FL – Front Ludowy; Wolność – Ogólnoukraińskie Stowarzyszenie „Wolność”; Ojczyzna – Ogólnoukraińskie Stowarzyszenie „Ojczyzna” (Julia Tymoszenko); RP – Partia Radykalna Olega Laszki; BPP – Blok Petra Poroszenki.

Źródło: opracowanie własne na podstawie portalu Najwyższej Rady Ukrainy.

<sup>25</sup> Верховна Рада України, *Поіменне голосування про проект Постанови про Кабінет Міністрів України* (№ 4423), 2016, [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan\\_gs09/ns\\_golos?g\\_id=6702](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=6702) [14.04.2016].

W porównaniu z poprzednimi rządami powstałymi po Euromajdanie, rząd W. Hrojsmana został zmieniony w niewielkim stopniu. Większość nowych ministrów jest bezpośrednio związana z kręgiem prezydenckim lub strefą wpływu frakcji A. Jaceniuka Front Ludowy<sup>26</sup>, choć pojawiło się kilku ministrów (wicepremier ATO i terytoriów okupowanych, minister polityki społecznej, minister kultury, minister gabinetu ministrów) lojalnych wobec nowego premiera W. Hrojsmana, który notabene również jest integralną częścią obecnego zespołu rządzącego. Wszystko wskazuje na to, że nowy rząd nie jest jednak tak nowy, przez co nie ma gwarancji na dalsze wdrażanie reform. Ponadto niepokojące jest to, że oskarżenie byłego ministra rozwoju gospodarczego A. Abromavichusa pod adresem otoczenia prezydenta nie spotkało się z reakcją ze strony głowy państwa, w związku z czym praktycznie żadna stosunkowo niezależna osoba nie znalazła się w nowym rządzie.

W warunkach niestabilności politycznej działania rządu będą zależę od zdolności do współpracy z parlamentem, ponieważ dwie frakcje: Front Ludowy i Blok Petra Poroszenki będą zmuszone szukać wsparcia dla inicjatyw rządowych wśród niezależnych posłów. Powodem tego jest rozpad koalicji „Europejska Ukraina”, która przestała istnieć 18 lutego 2016 roku po wycofaniu się partii Samopomoc (17 lutego wycofanie się ogłosiła partia Ojczyzna, a 1 września 2015 roku Partia Radykalna Olega Laszki)<sup>27</sup>. Głosowanie frakcji parlamentarnych dotyczące rządu W. Hrojsmana wskazywało na istnienie istotnych problemów, które zagrażałyby jego efektywnej współpracy z parlamentem. Wybór nowego rządu i zaakceptowanie jego programu (dopiero w trzecim czytaniu) stały się możliwe dzięki głosom dwóch grup parlamentarnych: Partii Odrodzenie (kontrolowana przez oligarchę I. Kołomojskiego) i Woli Narodu<sup>28</sup>. Mimo tego, że koalicja w momencie wyboru nowego rządu formalnie liczyła 227 posłów, część posłów z frakcji Blok Petra

<sup>26</sup> А. Гарань, А. Сидорчук, *Новое правительство в Украине. Возможность перемен или путь к новым досрочным выборам?*, „Аналитическая записка. ПОНАРС Евразия”, Август 2016, № 436, s. 2.

<sup>27</sup> Дзеркало тижня, *Ляшко оголосив про вихід фракції Радикальної партії з коаліції*, 2015, [https://dt.ua/POLITICS/lyashko-ogolosiv-pro-vihid-frakciiy-radikalnoyi-partiyi-z-koaliciyi-183354\\_.html](https://dt.ua/POLITICS/lyashko-ogolosiv-pro-vihid-frakciiy-radikalnoyi-partiyi-z-koaliciyi-183354_.html) [01.09.2015].

<sup>28</sup> Верховна Рада України, *Поіменне голосування про проект Постанови про Кабінет Міністрів України* (№ 4423), 2016, [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan\\_gs09/ns\\_golos?g\\_id=6702](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=6702) [14.04.2016].

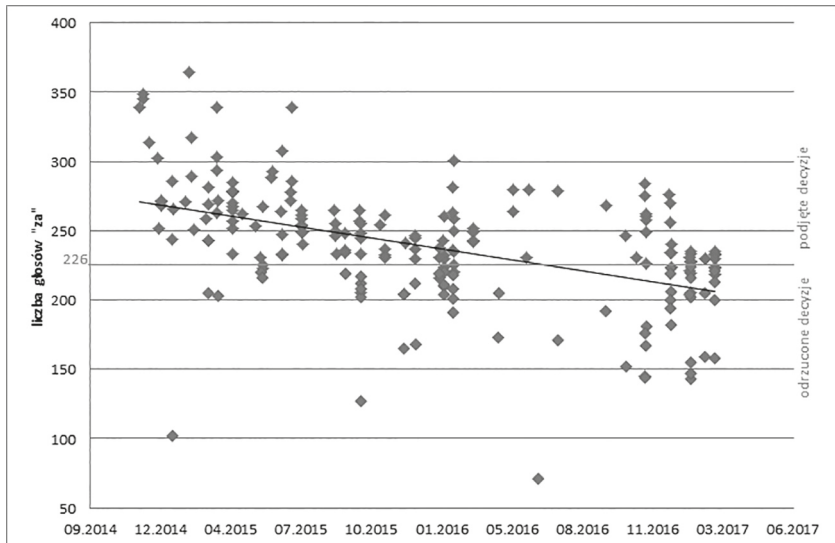
Poroszenki już od dawna jest w opozycji do przewodniczących własnej frakcji i dlatego nie głosowała za mianowaniem nowego premiera. Zależność frakcji koalicyjnych od pozycji tych grup parlamentarnych nie jest oczywiste ryzyko. Po pierwsze, ponieważ nie są członkami koalicji, są mniej skłonni do wspierania inicjatyw rządowych i prezydenckich. Po drugie, większość posłów w ostatnim posiedzeniu to członkowie Partii Regionów o oligarchicznej genezie, w związku z czym ich poparcie dla rządowych projektów ustaw może zależeć od preferencji konkretnych oligarchów, z którymi są związani, lub też mogą opowiadać się za zahamowaniem tych reform, które zagrażałyby ich interesom.

Dynamika rzeczywistych (a nie deklarowanych) relacji między frakcjami w parlamencie wskazuje na jedną z głównych przyczyn zatrzymania reform na Ukrainie. Po przeanalizowaniu wyników głosowania w parlamencie na temat inicjatyw legislacyjnych prezydenta, stało się jasne, jak zmieniała się prawdziwa koalicja i które więzi międzypartyjne stawały się coraz silniejsze, a które coraz słabsze (wykres 1). Uzyskane wyniki wskazują, że zachowanie posłów w porewolucyjnym parlamencie przeszło od formowania koalicji parlamentarnej „Europejska Ukraina” do jej upadku, a także że zmienia się do dziś. Od sesji do sesji wzrasta liczba posłów przebywających w strefie tranzytowej. Ich sposób głosowania nie należy ani do „faktycznej koalicji” (frakcja Blok Petra Poroszenki i Front Ludowy) ani do „faktycznej opozycji” (frakcja Blok Opozycyjny, grupa Wola Narodu, Partia Odrodzenie oraz posłowie bezpartyjni). Natomiast korelacja głosowania w parlamencie w 67% przypadków nie uległa zmianie, wzrosły jednak o 43% więzi pomiędzy frakcją Blok Petra Poroszenki, Front Ludowy a „faktyczną opozycją” poprzez zmniejszenie interakcji z byłymi ugrupowaniami koalicyjnymi Samopomoc, Ojczyzna i Partia Radykalna Olega Laszki<sup>29</sup>. Wzrost liczby posłów w strefie tranzytowej wskazuje na to, że nasila się kooperacja podczas ważnych inicjatyw ustawodawczych między proprezydencką koalicją a „faktyczną opozycją”, ponieważ frakcja Blok Petra Poroszenki (137) i Front Ludowy (81) mają tylko 218 głosów z 226 potrzebnych do istnienia koalicji. Oznacza to, że stały wzrost deficytu głosów stymuluje „faktyczną koalicję” do negocjacji

<sup>29</sup> Д. Остапчук, *Якою Буде Нова Коаліція, або Про Що Мовчать Політики, але Говорить Математика*, 2016, <https://voxukraine.org/uk/yakoiy-bude-nova-koalitsiya-ua/> [31.03.2016].

z przedstawicielami dawnej Partii Regionów w zamian za określone preferencje polityczne. Deputowanego A. Oniszczenkę, który opuścił grupę parlamentarną Wola Narodu, oskarżono o procedury korupcyjne z gazem, przez które państwo poniosło straty na kwotę około 3 mld hrywien. Oniszczenko potwierdził swój udział w przekupywaniu deputowanych odnośnie do kluczowych głosowań w parlamencie na wniosek samego prezydenta i jego otoczenia<sup>30</sup>.

Wykres 1. Głosowania w parlamencie na temat inicjatyw legislacyjnych prezydenta



Uwaga: Każdy punkt na wykresie to jedno głosowanie w parlamencie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie portalu Najwyższej Rady Ukrainy.

Najbardziej konsekwentnymi zwolennikami inicjatyw prezydenckich okazała się frakcja Front Ludowy, której członkowie w 89,8% przypadków głosują za ustawami P. Poroszenki. Deputowani frakcji Blok Petra Poroszenki popierają inicjatywy prezydenta w 87,3% przypadków, bezpartyjni deputowani są gotowi wesprzeć prezydenta na

<sup>30</sup> С. Шереметьева, *Олександр Онищенко: за час президентства активі Порошенко збільшилися в 3-4 рази*, 2017, <https://apostrophe.ua/ua/article/politics/2017-02-07/aleksandr-onischenko-poroshenko-za-vremya-svoego-prezidentstva-razbogatel-v-3-4-raza/10049> [07.02.2017].

poziomie 73,1%, grupa Wola Narodu jest lojalna wobec inicjatyw prezydenta na poziomie 70,6%, Partia Odrodzenie w 67,2%, a najmniej frakcja Blok Opozycyjny, bo w – w 57,3% przypadków<sup>31</sup>. Jednocześnie deputowani z frakcji Blok Opozycyjny, Partia Odrodzenie, Wola Narodu są bardziej skłonni popierać inicjatywy ustawodawcze prezydenta, a nie inicjatywy frakcji prezydenckiej Blok Petra Poroszenki. Według danych z 1 stycznia 2018 roku frakcje koalicyjne Blok Petra Poroszenki (138) i Front Ludowy (81) mają tylko 219 głosów. Dlatego koalicja istnieje jedynie w teorii. Sytuacja polityczna jest podobna do tej z 2007 roku, kiedy siły polityczne przywódców pomarańczowej rewolucji J. Tymoszenko i W. Juszczenki formalnie były w koalicji, ale zawsze brakowało im głosów, żeby uchylać konkretne ustawy, musieli więc szukać poparcia wśród innych deputowanych. Dzisiaj, podobnie jak po pomarańczowej rewolucji, głosowanie sytuacyjne wespół z potencjalnymi sojusznikami, w zamian za udzielane dywidendy polityczne, niewątpliwie spowolni potrzebne krajowi reformy, a ponadto może doprowadzić do rewanżu sił politycznych byłego prezydenta W. Janukowycza.

Według sondażu przeprowadzonego w dn. 2-14 grudnia 2017 roku w Kijowskim Międzynarodowym Instytucie Socjologii, nastroje wyborcze obywateli odnośnie do wyborów do Rady Najwyższej Ukrainy uległy istotnym zmianom. Gdyby wybory parlamentarne odbyły się w ciągu najbliższych tygodni, to partia Ojczyzna (J. Tymoszenko) uzyskałaby największą ilość głosów (17,2% spośród tych, którzy poszliby głosować). Dalsze preferencje wyborcze podzieliłyby się w następujący sposób: partia Blok Petra Poroszenki – 13,4%, partia Blok Opozycyjny – 10,7%, Partia Radykalna Olega Laszki – 10,2% i partia Samopomoc – 7,4%<sup>32</sup>.

Najbardziej znaczące straty wyborcze w okresie kadencji parlamentu poniosły dwie największe frakcje Blok Petra Poroszenki (minus 38% wsparcia w porównaniu z wyborami przedterminowymi w 2014 roku) oraz Front Ludowy (minus 92% wsparcia w porównaniu z wyborami

<sup>31</sup> Д. Остапчук, *Депутати в Законі, або законотворча боротьба за економічну політику*, 2017, <https://voxukraine.org/longreads/committees/article-ua.html> [20.03.2017].

<sup>32</sup> Київський міжнародний інститут соціології, *Рейтинг підтримки партій і політичних лідерів: грудень 2017 року*, 2017, <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=730&page=1> [19.12.2017].

przedterminowymi w 2014 roku). Dlatego oczywiste jest, że właśnie te dwie frakcje będą szukały okazji, by utrzymać koalicję w akceptowalnym dla nich formacie.

Z tego powodu możemy zaobserwować zjawisko tzw. prezydenccjalizmu koalicyjnego<sup>33</sup>, które występuje wtedy, gdy prezydent nie ma własnej większości w parlamencie, a jest zmuszony do stworzenia kombinacji sytuacyjnych z rozdrobnionych grup parlamentarnych w celu wsparcia „formalnej koalicji”. Właśnie tu kryje się główne zagrożenie – wzrost nieformalnego wpływu prezydenta na frakcje partyjne i ogólnie na wszystkich deputowanych. W związku z powyższym, w celu zrekompensowania braku koalicji prezydenckiej P. Poroszenko ustanowił kontrolę nad prokuraturą (powołując na stanowisko prokuratora generalnego przewodniczącego frakcji parlamentarnej Blok Petra Poroszenki – J. Łucenkę) oraz systemem sędziowskim (przedłużając proces uchwalenia ustawy o Najwyższym Sądzie Antykorupcyjnym).

Przebieg procesu politycznego wskazuje na dwie główne przeszkody na drodze do reform. Po pierwsze, brak woli politycznej do przeprowadzenia skutecznych i systemowych reform, ponieważ aktorzy polityczni nadal tworzą ustawy dla swoich własnych potrzeb albo interpretują je zgodnie z nimi. Po drugie, P. Poroszenko, podobnie jak jego poprzednicy, skupia niemal całą władzę polityczną i gospodarczą w swoich rękach, chociaż oczywiście musi balansować między konkurencyjnymi interesami, co z kolei utrudnia transformację społeczno-ekonomiczną społeczeństwa ukraińskiego.

### **3. Polityka reform. Quo vadis?**

Przez wiele lat kolejne ekipy rządzące Ukrainy obiecywały przeprowadzić kluczowe reformy. Obietnice te są realizowane z wielkim wysiłkiem i w zasadzie wyłącznie pod naciskiem partnerów międzynarodowych (Unii Europejskiej i Stanów Zjednoczonych) oraz społeczeństwa obywatelskiego. Problemy kraju stały się źródłem zysków dla elit politycznych. Na podstawie indeksu monitorującego refor-

<sup>33</sup> O. Фісун, *Неформальні інститути та неопатримоніальна демократія в Україні*, „Агора”, 2016, № 17, s. 9-11.

my (iMoRe)<sup>34</sup>, opracowanego przez niezależną platformę analityczną VoxUkraine<sup>35</sup>, można prześledzić dynamikę reform rządowych (wykres 2). W niektórych dziedzinach reformy zostały wdrożone, w innych są zbyt powolne. Za przykład udanych reform uważa się wprowadzenie elektronicznego systemu ProZorro dla zamówień publicznych, dobrowolne zjednoczenie wspólnot terytorialnych, przystąpienie Ukrainy do globalnego rejestru właścicieli beneficjalnych, utworzenie policji narodowej, reformę systemu emerytalnego, edukacyjnego i opieki zdrowotnej.

Jednak zmiany dotyczące e-deklaracji, reformy administracji publicznej, utworzenia sądu antykorupcyjnego, wprowadzenia systemu wyborczego z otwartymi listami, przebudowy organów ścigania pozostają niezrealizowane, a czasami są celowo spowalniane. Ponadto należy zauważyć, że rząd W. Hrojsmana nie ma takiego zapału do reform, jak pierwszy rząd A. Jaceniuka. Indeks iMoRe wykazuje wyraźną tendencję spadkową. Wartość wskaźnika czasami przekracza limit jednego punktu na skali. Mimo tego nie można nazwać reform na Ukrainie „porażką”, ponieważ według indeksu iMoRe kraj znajduje się na właściwej drodze, choć zmiany następują bardzo wolno. Podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego, który odbył się w Brukseli w dn. 24-25 listopada 2017 roku, przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker wskazał na znaczny postęp, ale zauważył też, że nie przeprowadzono wielu kluczowych reform. Wzmocnić zaufanie zachodnich inwestorów mogą zaś przede wszystkim reforma sądownictwa i walka z korupcją.

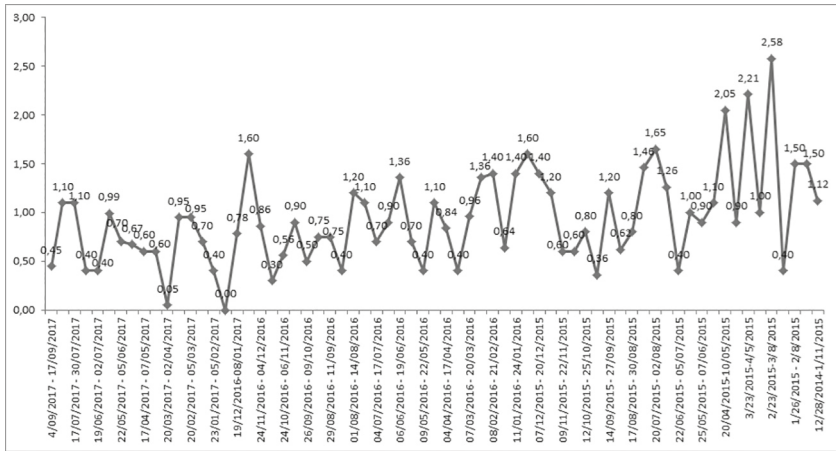
Brak komunikacji na linii władza – społeczeństwo obywatelskie jest wykorzystywany przez populistów, w wyniku czego zaufanie do rządu pozostaje na niskim poziomie. Wyniki badań socjologicznych wskazują, że największym zaufaniem cieszą się siły zbrojne Ukrainy (67,7% respondentów), wolontariusze pomagający armii i przesiedleń-

<sup>34</sup> T. Tyshchuk, *A Powerful Surge of Anti-Reform Causes iMoRe to Fall to Almost Zero*, „VoxUkraine”, 2017, <https://voxukraine.org/2017/04/13/imore-57-en/> [13.04.2017].

<sup>35</sup> Indeks monitorowania reform ma na celu kompleksową ocenę wysiłków władz Ukrainy w zakresie wdrażania reform gospodarczych. Indeks opiera się na ocenianiu przez ekspertów zmian w otoczeniu regulacyjnym w pięciu obszarach: administracja publiczna, finanse publiczne, system monetarny, środowisko biznesowe, energetyka. Ocena odbywa się w skali od „-5” do „+5”. Rada redakcyjna iMoRe uważa, że postęp reform jest zadowalający, jeśli wartość indeksu w pewnym okresie jest wyższa niż +2,0 pkt.

com (odpowiednio 67,4% i 64,8%), cerkiew (52,6%), organizacje publiczne (43,1%) i policja patrolowa (33,4%). Odwrotnie jest w przypadku zaufania do instytucji politycznych, które mają ujemny wynik na skali zaufanie – nieufność, a mianowicie 16% respondentów ufa prezydentowi (saldo wynosi -47,5%), rządowi – 11,3% (-57,9%), Radzie Najwyższej Ukrainy – 6,9% (-71,6%), a sędziom – 6,2% (-65,1%).

Wykres 2. Indeks monitorowania reform na Ukrainie (iMoRe, 2015-2017)



Uwaga: Ocena w skali od „-5” do „+5”. Rada redakcyjna iMoRe uważa, że postęp reform jest zadowalający, jeśli wartość indeksu w pewnym okresie jest wyższa niż +2,0 pkt.

Źródło: opracowanie własne na podstawie portalu VoxUkraine.

Wyraźny jest więc brak zaufania do instytucji państwowych, co jeszcze bardziej osłabia wysiłki na rzecz systematycznego przeprowadzania reform<sup>36</sup>.

Ogromna większość Ukraińców nie wierzy w sukces planowanych przemian. Wyniki badań opinii publicznej pokazują, że tylko 5% respondentów wierzy w powodzenie reform, natomiast 22% wierzy, ale ma pewne wątpliwości. W opinii publicznej postęp przemian nie jest zadowalający: 41% społeczeństwa uważa, że w ogóle nic nie zostało zrobione, a kolejne 35% jest zdania, że zrobiono bardzo mało. Według obywateli największy opór w stosunku do wprowadzania zmian wyka-

<sup>36</sup> Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, *Громадська думка, грудень-2017: виборчі реїтинги і реїтинги довіри*, 2018, <http://dif.org.ua/article/rejtingifojsoejoj8567547> [23.01.2018].



zują urzędnicy (35%) i oligarchowie (34%). W porównaniu z poprzednimi latami, mieszkańcy Ukrainy zaczęli nieco więcej nadziei pokładać w samych sobie (27%), a także w organizacjach pozarządowych i wolontariuszach (26%), nieco mniejsze w krajach Zachodu (17%). Hierarchia najważniejszych dla Ukraińców zmian pozostaje niezmienna od trzech lat. Prawie 60% społeczeństwa uważa, że najważniejsza jest reforma antykorupcyjna. Na kolejnych miejscach plasują się reformy: sektora opieki zdrowotnej (44%), systemu emerytalnego i ochrony socjalnej (36%), organów ścigania (34%), w zakresie lustracji urzędników (21%) oraz armii, w tym wzmocnienia zdolności obronnych (20%). Jednocześnie Ukraińcy nie są zbyt dobrze poinformowani o reformach, które zostały zatwierdzone. Na przykład tylko 8% społeczeństwa dobrze orientuje się w założeniach reformy edukacyjnej, 9% w medycznej i 11% w emerytalnej, o niektórych założeniach odpowiednio wie 39%, 44% i 47% respondentów, a reszta „słyszała coś o tym” lub nie wie nic. Tylko 7% Ukraińców jest całkowicie zadowolonych z tego, jak rząd informuje obywateli o swojej pracy. Według 38% Ukraińców informacje pochodzące od sprawujących władzę często nie są prawdziwe, a 31% uważa, że takich wiadomości jest za mało. Z przeprowadzonych badań wynika, że mniej niż jedna trzecia mieszkańców Ukrainy (28%) jest skłonna znieść dalszy spadek poziomu życia dla ostatecznego sukcesu reform<sup>37</sup>.

Wyniki badania międzynarodowego Ernst & Young na temat ryzyka oszustw finansowych w Europie, na Bliskim Wschodzie, w Indiach i Afryce pokazują, że korupcja w środowisku biznesowym na Ukrainie jest szeroko rozpowszechniona. Zgodnie z badaniem, 77% członków zarządów jest skłonnych uzasadnić nieetyczne zachowanie, aby pomóc biznesowi przetrwać, a 88% menedżerów średniego i wyższego szczebla uważa, że korupcja to rozpowszechnione zjawisko w biznesie<sup>38</sup>. Co więcej, co trzeci z nich jest gotów zaoferować gratyfikację pieniężną w zamian za zawarcie lub przedłużenie umowy. Najczęstszą przyczyną udziału w działaniach korupcyjnych była

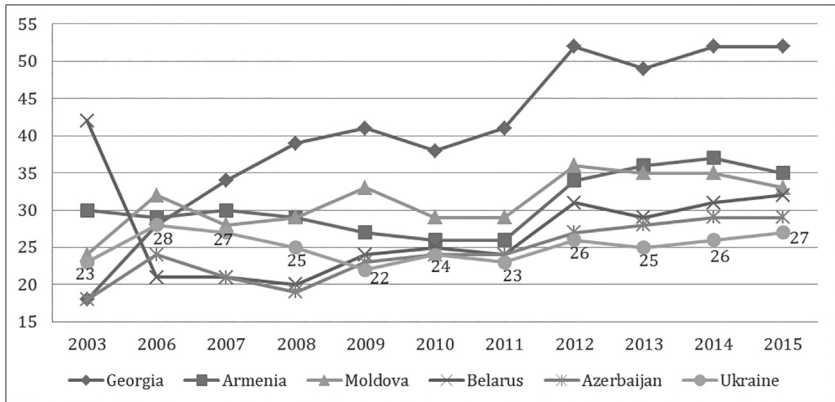
<sup>37</sup> Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, *Реформи в Україні: громадська думка населення*, 2017, <http://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-gromadska-dumka-naselen-nya-2017> [04.12.2017].

<sup>38</sup> Ernst & Young, *EMEIA Fraud Survey 2017 Interactive Results Comparison Tool*, 2017, <https://fraud-surveys.ey.com/ey-emeia-fraud-survey-2017/interactive-results-comparison-tool/> [05.12.2017].

potrzeba przyspieszenia powolnych procedur biurokratycznych. Odpowiadając na pytanie o największe przeszkody w walce z korupcją na Ukrainie, 48% menedżerów najwyższego szczebla wskazało brak woli politycznej, a tylko 17% tłumaczyło to „mentalnością Ukraińców”. Ogólnie 51% respondentów było optymistycznie nastawionych odnośnie do perspektyw walki z korupcją.

W ciągu trzech lat po Euromajdanie Ukrainie udało się zdobyć tylko trzy dodatkowe punkty w wynikach światowego indeksu percepcji korupcji (CPI) w 2016 roku<sup>39</sup>. Dla porównania, w tym samym okresie w Gruzji stopień walki z korupcją osiągnął jedenaście punktów (wykres 3).

Wykres 3. Indeks percepcji korupcji w krajach Partnerstwa Wschodniego



Źródło: opracowanie własne na podstawie portalu Transparency International.

Co więcej, Ukraina ma najgorszy indeks spośród krajów Partnerstwa Wschodniego. Nieznaczną poprawę zaobserwowano w kwestii ograniczenia wykorzystywania stanowisk służbowych w organach władzy wykonawczej (wskaźnik wzrósł o 14%), w policji i siłach zbrojnych (wskaźnik wzrósł o 6%), ale w sądownictwie sytuacja pozostała taka sama jak podczas reżimu W. Janukowycza. Na dzień dzisiejszy indeks percepcji korupcji na Ukrainie wynosi 29 punktów na 100 możliwych,

<sup>39</sup> Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2016, 2017*, [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016) [25.01.2017].

czyli tylko o dwa punkty więcej niż w zeszłym roku. Niestety, to za mało dla kraju, którego rząd nadał walce z korupcją rangę priorytetową. Na wzrost wskaźnika wpływ miało bardziej krytyczne podejście społeczeństwa do skorumpowanych urzędników i ich potępienie społeczne, a także stworzenie organów antykorupcyjnych i powstanie publicznego ruchu antykorupcyjnego (Krajowe Biuro Antykorupcyjne). Zwlekanie z prawdziwą karą dla skorumpowanych urzędników, wzrost korupcji w biznesie i kręgach rządowych oraz dyskredytacja polityki antykorupcyjnej nie pozwalają Ukrainie zrobić zdecydowanego kroku do przodu w walce z korupcją.

Na Ukrainie urzędnicy państwowi czują się chronieni przez system. Są gotowi czerpać korzyści z aktywów, które zostały odziedziczone po upadku Związku Radzieckiego, z projektów infrastrukturalnych, ze sprzedaży zasobów własnego kraju, z zamówień publicznych itp.<sup>40</sup>. Dochody z nieuczciwych transakcji wpłacają na tajne konta bankowe zarejestrowane w centrach offshore, których jedynym celem jest ukrycie tożsamości prawdziwych właścicieli. Dobrym przykładem może być szef Państwowej Służby Fiskalnej Ukrainy R. Nasirow, który został zawieszony w obowiązkach ze względu na zwłokę w płaceniu opłat eksploatacyjnych za wydobywanie kopalin, co doprowadziło do zrealizowania schematów korupcyjnych. Jednak walka z korupcją nie trwała zbyt długo, ponieważ żona Nasirowa wpłaciła kaucję w wysokości 100 mln hrywien, po czym podejrzany mógł wyjść na wolność. Biorąc pod uwagę dobre relacje prezydenta z prokuratorem generalnym, jest mało prawdopodobne, aby prowadzono dochodzenia w sprawie działalności korupcyjnej kluczowych osób z otoczenia prezydenckiego. Jednocześnie indyulgencję otrzymali nieformalni partnerzy koalicji parlamentarnej (przedstawiciele partii Partia Odrodzenie i Wola Narodu), mianowańcem których jest właśnie R. Nasirow. Podobny był przypadek jednego z najbardziej znanych zwolenników reżimu W. Janukowycza – J. Iwanuszczenki, który był poszukiwany przez Interpol z powodu kradzieży 75 mln dolarów przeznaczonych na działania

<sup>40</sup> O. Havrylyshyn, X. Meng, L. Marian Tupy, *25 Years of Reforms in Ex-Communist Countries. Fast and Extensive Reforms Led to Higher Growth and More Political Freedom*, „Policy Analysis”, vol. 12, 2016, no 795.

w zakresie efektywności energetycznej. Jednak w grudniu 2015 roku prokuratura wstrzymała dochodzenie przeciwko niemu.

W ocenie dynamiki korupcji na Ukrainie, w porównaniu z 2014 rokiem, przeważają w niewielkim stopniu oceny negatywne. Według 44% respondentów, korupcja wzrosła znacząco lub nieznacznie, podczas gdy jej spadek odnotowało jedynie około 4% respondentów (około 39% uważa, że pozostała na tym samym poziomie). Prawie połowa ludności (44%) ocenia korupcję jako najpoważniejszy problem na Ukrainie, a kolejne 36% uważa ją za dość poważną. Ponadto, według badań opinii publicznej, 86% Ukraińców uważa, że walka z korupcją nie przynosi efektów<sup>41</sup>.

Jak wskazuje badanie „Nations in Transit”, przygotowane przez Freedom House<sup>42</sup>, niewielki postęp odnotowano także w zakresie powołania instytucji państwowych do walki z korupcją. Władze podjęły co prawda szereg kroków w kierunku stworzenia ustawodawstwa w dziedzinie organów antykorupcyjnych, ale zwlekają z jego implementacją. Kolejną nierozwiązaną kwestią pozostają starania przedstawicieli władzy o to, aby mogli osobiście kontrolować wybór kierownictwa takich organów. I choć organy ścigania kierowane są przez młodych zwolenników reform, to słaba koordynacja działań ogranicza ich skuteczność. Sporym problemem jest też to, że wysiłki organów antykorupcyjnych rozpraszają się na poziomie różnych instytucji.

Rząd, pod przewodnictwem premiera Hrojsmana, ma ograniczoną większość, która zależy od wsparcia oligarchicznych grup afiliacyjnych, udzielanego w zamian na dodatkowe preferencje. Otwarta pozostaje kwestia gotowości aktorów politycznych do przyspieszenia reform dotyczących walki z korupcją i uniknięcia starty tego, co osiągnięto w ciągu ostatnich lat. W przeciwnym razie okno reform instytucjonalnych może zostać zamknięte. Przed międzynarodowymi protektorami często pojawia się pytanie dotyczące pomocy finansowej dla Ukrainy. Z jednej strony w niektórych przypadkach pomoc dla rozwijających się krajów może okazać się zbawienna, ale z drugiej strony jej

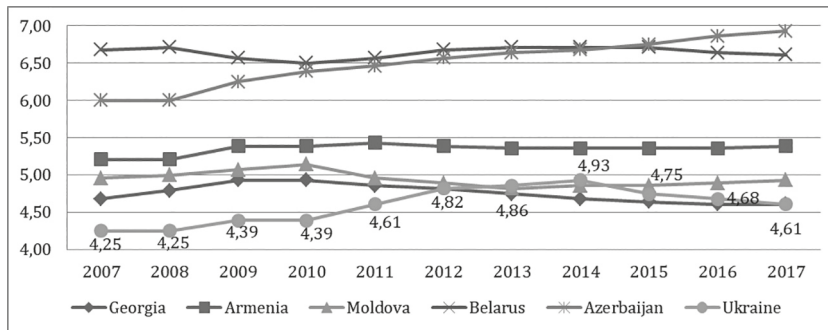
<sup>41</sup> Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, *Реформи в Україні: недороблене і недовиконане*, 2017, <http://dif.org.ua/article/reformi-v-ukraini-nedoroblene-i-nedovikonane> [21.12.2017].

<sup>42</sup> Freedom House, *Nations in Transit 2017*, 2017, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2017> [04.04.2017].

efekty będą widoczne dopiero wtedy, gdy towarzyszyć jej będą realne zobowiązania elit rządzących. Rząd najefektywniej wdrażał reformy wtedy, kiedy ze strony Unii Europejskiej i Międzynarodowego Funduszu Walutowego zostały przedstawione konkretne warunki i wymagania<sup>43</sup>. Na przykład, podpisanie umowy stowarzyszeniowej z UE i porozumienia dotyczącego wprowadzenia ruchu bezwizowego stanowiły główne obietnice, których rząd powinien dotrzymać. Z kolei międzynarodowa pomoc finansowa chroniła kraj od jeszcze większych trudności gospodarczych w 2014 i 2015 roku.

Dużą rolę społeczeństwa obywatelskiego w uskutecznianiu przemian demokratycznych pokazuje badanie Freedom House (wykres 4). Poziom demokratycznego postępu na poziomie 4,61 pkt powoduje, że Ukraina wciąż pozostaje w kategorii krajów częściowo wolnych lub reżimów hybrydowych<sup>44</sup>.

Wykres 4. Poziom demokracji w krajach Partnerstwa Wschodniego



Źródło: opracowanie własne na podstawie portalu Freedom House.

Według wyników badań, Ukraina i Białoruś to jedyne kraje, które poprawiły indeks demokracji wśród krajów Partnerstwa Wschodniego. Sprawozdawczość zamówień publicznych w systemie ProZorro, finansowanie partii na poziomie państwowym, pierwsze dochodzenia Krajowego Biura Antykorupcyjnego, udział społeczeństwa w re-

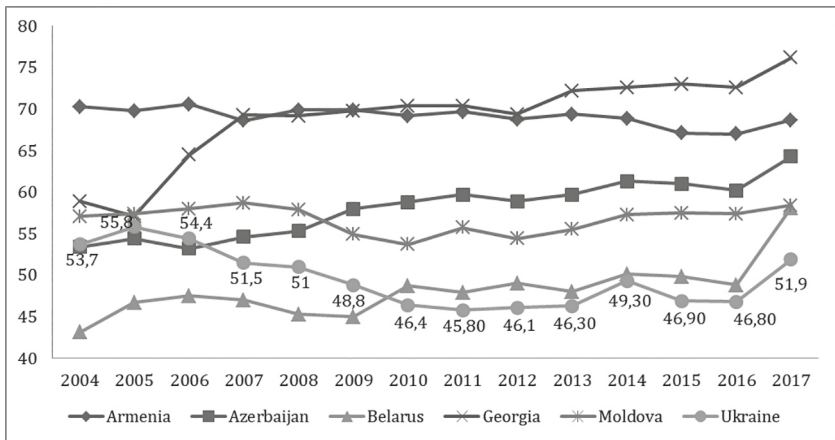
<sup>43</sup> R. Melzig, P. Pleva R. Sprout, *Economic Reforms, Democracy and Growth in Eastern Europe and Eurasia*, „Working Paper Series on the Transition Countries”, 2005, no 3.

<sup>44</sup> Freedom House, *Nations in Transit 2017*, 2017, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2017> [04.04.2017].

formach antykorupcyjnych zaliczane są do najważniejszych zmian. Największymi wyzwaniem pozostają jednak słabość instytucji, które powinny zapewniać praworządność, nadmierna regulacja gospodarki i koncentracja władzy w rękach klanów oligarchicznych.

Według badań przeprowadzonych przez analityczne centrum badawcze Heritage Foundation, wskaźnik wolności gospodarczej na Ukrainie wynosi 51,9 pkt, czyli o 3,8 pkt więcej niż przed rokiem (wykres 5)<sup>45</sup>.

Wykres 5. Wskaźnik wolności gospodarczej w krajach Partnerstwa Wschodniego



Źródło: opracowanie własne na podstawie portalu Heritage Foundation.

Znaczące zmiany wpłynęły na swobodę monetarną i swobodę inwestycyjną. Niestety Ukraina zajmuje pod tym względem ostatnie miejsce wśród 44 krajów europejskich, a jej ocena jest najniższa wśród krajów Partnerstwa Wschodniego. Głównymi przyczynami ograniczenia wolności gospodarczej są brak działań antykorupcyjnych, brak prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i niedoskonała baza przepisów prawnych dotyczących praworządności. Trzy części wskaźnika Ukrainy są ocenione gorzej niż w ubiegłym roku: prawo własności, swoboda handlu, integralność zarządzania. Wskaźnik swobody finansowej pozostał na poziomie ubiegłorocznym. Ogólny entuzjazm dla wdra-

<sup>45</sup> The Heritage Foundation, *Ukraine: 2017 Index of Economic Freedom*, 2017, <http://www.heritage.org/index/country/ukraine> [08.11.2017].

zania zachodnich reform zmalał również z powodu przedłużającej się tu stagnacji gospodarczej. W rezultacie Ukraina znajduje się w grupie krajów o gospodarce w zasadzie bez wolności. Korupcja niszczy to, co mogłyby stać jej siłą napędową.

## Podsumowanie

Zgodnie z międzynarodowymi oczekiwaniami i wymaganiami ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego, elity polityczne mogą przeprowadzić reformy gospodarcze i administracyjne, jeżeli będą w stanie utrzymać funkcjonowanie nieformalnej piramidy władzy i zachować główne źródła władzy, wpływów i dochodów. Jednak ze względu na symulowanie, prolongowanie czy niszczenie reform władza zaciera potencjał reformatorski, co pozwala jej dostosowywać się do nowych reguł gry lub odkrywać stare schematy wzbogacania.

Ukraina kontynuuje odbudowę po wydarzeniach z 2014 roku, a także kryzysu, który rozpoczął się z powodu rosyjskiej okupacji Krymu i wsparcia wojskowego separatystów na wschodzie Ukrainy. Niezdolność władz do prowadzenia dochodzeń w sprawach korupcji na wszystkich szczeblach spowodowała utratę poparcia wśród ludności, podczas gdy presja polityczna na działaczy społecznych i dziennikarzy wciąż rośnie. Wraz z częściową transformacją ustroju politycznego, modernizacją państwa i liberalizacją gospodarki dochodzi do selektywnych reform, które nie doprowadziły do zmiany istoty systemu na Ukrainie, który nadal funkcjonuje jako sieć łącząca działania administracji prezydenckiej i administracji obwodowych, aparatu rządowego, systemu sądownictwa, frakcji parlamentarnych, partii politycznych, środków masowego przekazu itp. Daje to podstawę do stwierdzenia, że akcje mające na celu zdyskredytowanie organów antykorupcyjnych są przyczyną rozmycia oficjalnie ogłoszonego kursu antykorupcyjnego na Ukrainie.

Kryzys polityki ukraińskiej to przede wszystkim utrata zaufania. Ludzie nie ufają instytucjom politycznym, czołowym politykom i partiom, nie wierzą w zdolność rządu do przeprowadzenia demokratycznych zmian, które zostały wywalczone i ogłoszone przez rewolucję godności. Z kolei politycy nie ufają ani sobie nawzajem, ani społeczeństwu. Wszystko to sprawia, że kraj nie jest w stanie iść drogą reform. Tylko niezachwiana wola polityczna do szybkich zmian mających na

celu przywrócenie kredytu zaufania i przyspieszenie kluczowych reform może uratować Ukrainę.

Sukces reform na Ukrainie leży w interesie również zachodnich partnerów, ponieważ wyniki tej transformacji będą mieć rozstrzygające znaczenie dla stabilności Europy Wschodniej. Ukraińscy przywódcy powinni więc z tego powodu działać w sferze gospodarczej z ogromną determinacją, aby wyjść z szarej strefy i wyprowadzić kraj na drogę reform. Unia Europejska powinna natomiast wspierać wysiłki Ukrainy i zapewnić jej skuteczną i elastyczną pomoc. Istotne jest wzajemne zaufanie. Jeżeli Ukraina chce uzyskać wsparcie partnerów międzynarodowych, musi wykazać stanowczość i niezłomność w zakresie zmian gospodarczych. Reformy na Ukrainie wykraczają poza ramy zwykłego aspektu ekonomicznego. Ukraińskie państwo i społeczeństwo wciąż przechodzą reformy strukturalne praktycznie w każdym sektorze życia codziennego.

## Bibliografia

- Ernst & Young, *EMEIA Fraud Survey 2017 Interactive Results Comparison Tool*, 2017, <https://fraudsurveys.ey.com/ey-emeia-fraud-survey-2017/interactive-results-comparison-tool/>.
- Fisun O., *Rethinking Post-Soviet Politics from a Neopatrimonial Perspective*, „Democratizatsiya. The Journal of Post-Soviet Democratization”, vol. 20, 2012, no 2, s. 87-96.
- Forbes, *Рейтинг Forbes: 100 найбагатших-2016*, 2016, <http://forbes.net.ua/ua/ratings/4>.
- Freedom House, *Nations in Transit 2017*, 2017, <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/nations-transit-2017>.
- Hale H., *Patronal Politics. Eurasian Regime Dynamics in Comparative Perspective*, Cambridge University Press, Washington DC 2014.
- Havrylyshyn O., Meng X., Marian Tupy L., *25 Years of Reforms in Ex-Communist Countries. Fast and Extensive Reforms Led to Higher Growth and More Political Freedom*, „Policy Analysis”, vol. 12, 2016, no 795.
- Helmke G., *Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda*, „Perspectives on Politics”, vol. 2, 2004, issue 04, s. 725-740.
- Jóźwik B., Stępniewski T., *Transformacja, integracja i kryzysy w Europie Środkowej i Wschodniej*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, Rok 14, 2016, z. 5, s. 11-21.
- Levitsky S., Way L., *Competitive Authoritarianism: Hybrid Regimes After the Cold War (Problems of International Politics)*, Cambridge University Press, Cambridge 2010.



- Melzig R., Pleva P., Sprout R., *Economic Reforms, Democracy and Growth in Eastern Europe and Eurasia*, „Working Paper Series on the Transition Countries”, 2005, no 3.
- North D., *Institutions, Institutional Changes and Economic Performance*, Cambridge University Press, Cambridge 1990.
- North D., Wallis J., Weingast B., *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.
- Peters G., *Institutional theory in political science: The “new institutionalism”*, Continuum, Bloomsbury 2011.
- Sukhov O., *Sakvarelidze: Prosecutors “tearing apart” witnesses in diamond prosecutors case*, 2016, <https://www.kyivpost.com/article/content/reform-watch/sakvarelidze-prosecutors-tearing-apart-witnesses-in-diamond-prosecutors-case-412245.html>.
- The Heritage Foundation, *Ukraine: 2017 Index of Economic Freedom*, 2017, <http://www.heritage.org/index/country/ukraine>.
- Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2016*, 2017, [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016).
- Тышчук Т., *A Powerful Surge of Anti-Reform Causes iMoRe to Fall to Almost Zero*, „VoxUkraine”, 2017, <https://voxukraine.org/2017/04/13/imore-57-en/>.
- Верховна Рада України, *Поіменне голосування про проект Постанови про Кабінет Міністрів України (№ 4423)*, 2016, [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan\\_gs09/ns\\_golos?g\\_id=6702](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/radan_gs09/ns_golos?g_id=6702).
- Верховна Рада України, *Про Національне антикорупційне бюро України*, 2016, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1698-18/page>.
- Верховна Рада України, *Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна»*, 2014, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/p0001001-15, s. 1-2>.
- Гарань А., Сидорчук А., *Новое правительство в Украине. Возможность перемен или путь к новым досрочным выборам?*, „Аналитическая записка. ПОНАРС Евразия”, Август 2016, № 436, s. 2.
- Губенко Д., *Відставка Абронавичуса: Поворотний момент українських реформ*, 2016, <http://p.dw.com/p/1Hooc>.
- Дзеркало тижня, *Ляшко оголосив про вихід фракції Радикальної партії з коаліції*, 2015, [https://dt.ua/POLITICS/lyashko-ogolosiv-pro-vihid-frakciyi-radikalnoyi-partiyi-z-koaliciyi-183354\\_.html](https://dt.ua/POLITICS/lyashko-ogolosiv-pro-vihid-frakciyi-radikalnoyi-partiyi-z-koaliciyi-183354_.html).
- Київський міжнародний інститут соціології, *Рейтинг підтримки партій і політичних лідерів: грудень 2017 року*, 2017, <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=730&page=1>.
- Колодій А., *Траєкторія демократичного переходу в Україні*, [w:] *Transformacja w Polsce i na Ukrainie: 1989-2009. Wybrane aspekty*, А. Антошевського, А. Колодій, К. Ковальчика (red.), Wrocławskie Wydawnictwo Oświatowe, Wrocław 2010, s. 23-38.

- Мацієвський Ю., *У пастці гібридності: зигзаги трансформацій політичного режиму в Україні (1991-2014)*, Книги – ХХІ, Чернівці 2016.
- Меркель В., Круассан А., *Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях (I)*, „Полис. Политические исследования”, 2002, № 1, s. 6-17.
- Національне антикорупційне бюро України, *Бюджетом-2016 для НАБУ виділено 486,6 млн. гривень*, 2015, <https://nabu.gov.ua/novyny/byudzhetom-2016-dlya-nabu-vydileno-4866-mln-gryven>.
- Остапчук Д., *Депутати в Законі, або законотворча боротьба за економічну політику*, 2017, <https://voxukraine.org/longreads/committees/article-ua.html>.
- Остапчук Д., *Якою Буде Нова Коаліція, або Про Що Мовчать Політики, але Говорить Математика*, 2016, <https://voxukraine.org/uk/yakoiy-bude-nova-koalitsiya-ua/>.
- Рибій О., *Неформальні політичні інститути: сутність, класифікація, результати діяльності*, „Політичний менеджмент”, 2011, № 1, s. 34-42.
- Романюк А., *Порівняльний аналіз політичних інститутів країн Західної Європи*, Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, Львів 2007.
- Умланд А., *Клан Порошенко. Как перерождается олигархия*, 2017, <https://nv.ua/opinion/umland/klan-poroshenko-kak-pererohzdaetsja-oligarhija-1540270.html>.
- Фісун О., *Неформальні інститути та неопатримоніальна демократія в Україні*, „Агора”, 2016, № 17, s. 9-11.
- Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, *Громадська думка, грудень-2017: виборчі рейтинги і рейтинги довіри*, 2018, <http://dif.org.ua/article/rejtingijfojseoj8567547>.
- Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, *Реформи в Україні: громадська думка населення*, 2017, <http://dif.org.ua/article/reformiv-ukraini-gromadska-dumka-naselennya-2017>.
- Фонд «Демократичні ініціативи» імені Ілька Кучеріва, *Реформи в Україні: недороблене і недовиконане*, 2017, <http://dif.org.ua/article/reformiv-ukraini-nedoroblene-i-nedovikonane>.
- Шереметьєва С., *Олександр Оніщенко: за час президенства активи Порошенко збільшились в 3-4 рази*, 2017, <https://apostrophe.ua/ua/article/politics/2017-02-07/aleksandr-onischenko-poroshenko-zavremya-svoego-prezidentstva-razbogatel-v-3-4-raza/10049>.