

Spasimir Domaradzki

Bułgaria: przed rotacją rządu

6 marca 2024 r. premier Bułgarii Nikolaj Denkow powinien podać się do dymisji. Tym samym zapoczątkowany zostanie proces tzw. rotacji rządu. Brak jasnych zasad przeprowadzenia rotacji oraz obsadzenia stanowisk ministerialnych, utrzymująca się głęboka nieufność między ugrupowaniami tworzącymi większość w parlamencie oraz zakulisowa rywalizacja o stanowiska w agendach rządowych mogą jednak stanowić przeszkodę na drodze do sprawnego przekazania władzy.

Nietypowe rozwiązanie. Rotacyjna zmiana rządu jest rozwiązaniem, które zostało wypracowane po ostatnich wyborach parlamentarnych z 2 kwietnia 2023 r. w ramach rozmów między koalicją partii reformatorskich Kontynuujemy Zmianę – Demokratyczna Bułgaria (*Продължаваме промяната – Демократична България*, KZ-DB) oraz partią byłego premiera Bojko Borisowa Obywatele na rzecz Europejskiego Rozwoju Bułgarii (*Граждани за европейско развитие на България*, GERB) ([„Komentarze IEŚ”, 865](#)). Formuła rządu rotacyjnego jest traktowana jako alternatywa dla politycznego klinczu, w którym w ciągu ostatnich dwóch lat znalazła się bułgarska scena polityczna ze względu na ostry konflikt między największymi ugrupowaniami politycznymi, tj. KZ-DB oraz GERB. Zbliżone poparcie wyborcze głównych przeciwników politycznych przyczyniło się do destabilizacji bułgarskiej sceny politycznej oraz uniemożliwiło powstanie stabilnej większości parlamentarnej. W warunkach przeciągającego się kryzysu parlamentarnego oraz organizacji kolejnych przedterminowych wyborów swoją pozycję polityczną wzmocnił prezydent Bułgarii Rumen Radew, który za sprawą kolejnych rządów technicznych *de facto* sprawował władzę wykonawczą w okresie dwuletniego kryzysu.

To właśnie wzmocnienie pozycji prezydenta oraz odczuwalny paraliż instytucji państwowych, zależnych od decyzji parlamentu, zmusiły głównych rywali politycznych (KZ-DB oraz GERB) do współpracy w celu osłabienia roli prezydenta oraz utworzenia rządu posiadającego stabilną większość w Zgromadzeniu Narodowym. Wyjścia z kryzysu politycznego oczekiwały również Stany Zjednoczone oraz Unia Europejska, zainteresowane ustabilizowaniem sytuacji wewnętrznej w Bułgarii oraz wzmocnieniem wschodniej flanki NATO w sytuacji agresji rosyjskiej na Ukrainę.

Funkcjonująca obecnie formuła rządu rotacyjnego została uzgodniona przez KZ-DB i GERB w maju 2023 r. na okres osiemnastu miesięcy. Przyjęto również, że w czasie pierwszych dziewięciu miesięcy o składzie Rady Ministrów decydować będą KZ-DB przy akceptacji GERB. Nikolaj Denkow, który jako pierwszy objął stanowisko premiera z ramienia KZ-DB, powinien zatem wraz z całym rządem podać się do dymisji 6 marca 2024 r., po dziewięciu miesiącach urzędowania¹. Obie strony zgodziły się także, że co do zasady, będą to rządy eksperckie. W skład rządu Denkowa weszli jednak również znani politycy, tj. współprzewodniczący KZ Asen Wasilew, który został ministrem finansów, oraz była unijna komisarz ds. innowacji i młodzieży Maria Gabriel (GERB), która objęła urząd ministra spraw zagranicznych. Zgodnie z wcześniejszymi ustaleniami to właśnie ona powinna zostać nowym premierem.

Dotychczasowe efekty. W ciągu pierwszych dziewięciu miesięcy sprawowania władzy rządowi Denkowa udało się zrealizować niektóre z priorytetów partii reformatorskich, tj. przeprowadzić reformę konstytucyjną ([„Komentarze IEŚ”, 1041](#)), zwiększyć wydatki na modernizację sił zbrojnych ([„Komentarze IEŚ”, 1060](#)) oraz uzyskać zgodę UE na częściowe przystąpienie Bułgarii do strefy Schengen (tj. w odniesieniu do granic powietrznych i morskich). Rządowi premiera Denkowa nie udało się jednak zrealizować szeregu innych kwestii, tj. wprowadzić Bułgarii do

¹ Rotacja na stanowisku premiera pozostaje również skomplikowana od strony formalnoprawnej, ponieważ nie istnieją regulacje konstytucyjne dotyczące tego rodzaju zmiany politycznej. Zakłada się jednak, że po przegłosowaniu dymisji rządu premiera Denkowa w parlamencie, prezydent zorganizuje konsultacje z ugrupowaniami parlamentarnymi i wręczy mandat do utworzenia rządu największemu z nich, czyli GERB. Jeżeli KZ-DB oraz GERB ustalą zasady dalszej współpracy, nowy rząd uzyska większość w parlamencie.

strefy euro; dokończyć reformy wymiaru sprawiedliwości na drodze m.in. nowelizacji ustawy o władzy sądowniczej; doprowadzić do obsadzenia stanowisk lub uzupełnienia składu niektórych instytucji rządowych, które pozostają nieobsadzone z powodu kryzysu politycznego w latach 2021-2023; uzyskać pełnego członkostwa w strefie Schengen; przywrócić możliwość głosowania w wyborach za pomocą urządzeń elektronicznych; oraz przeprowadzić zmiany w kierownictwie służb specjalnych.

Trudna współpraca (nie)koalicji. Dziewięciomiesięczna współpraca między KZ-DB oraz GERB i Ruchem na rzecz Praw i Wolności (*Движение за права и свободи*, DPS), który wspiera rząd bez formalnego udziału w koalicji rządowej, nie przełożyła się na zmniejszenie napięć między głównymi rywalami politycznymi. Co więcej, najostrzejsza krytyka działań rządu nierzadko płynęła ze strony GERB oraz DPS i skierowana była przeciwko tym osiągnięciom, które można było uznać za sukces KZ-DB. Najmocniej przy tym byli krytykowani ministrowie obrony i zdrowia z KZ-DB. Z kolei ugrupowania reformatorskie domagały się dymisji ministra spraw wewnętrznych z powodu użycia siły przez policję podczas protestów kibiców przeciwko Bułgarskiej Federacji Piłkarskiej (BFS) w listopadzie 2023 r.

Brak zaufania między KZ-DB i GERB widoczny jest nie tylko w wewnątrzkoalicyjnej krytyce, ale przede wszystkim w odmiennym nastawieniu wobec koalicyjnego rządu. Dla KZ-DB utworzenie rządu wraz z największym rywalem politycznym stanowiło sposób na wyjście z politycznego impasu, w jakim znalazła się Bułgaria, przejęcie inicjatywy politycznej z rąk prezydenta oraz zrealizowanie chociażby części potrzebnych reform wewnętrznych. Z kolei w optyce GERB oraz DPS koalicja rządowa z KZ-DB stanowiła platformę polityczną pozwalającą na powrót do władzy, odzyskanie politycznej inicjatywy oraz osłabienie największego rywala politycznego przez formalną, aczkolwiek nieszczerą współpracę. Co więcej, udział we władzy pozwala GERB na sprawowanie kontroli nad kierunkiem i zakresem reform, postulowanych przez KZ-DB oraz oczekiwanych przez część bułgarskiego społeczeństwa. Specyfiką tej koalicji odzwierciedla wypowiedź Nastimira Ananiewa z KZ-DB, który stwierdził: „wiemy, że [przez współpracę z GERB – SD] weszliśmy w błoto i nikt nie wyjdzie z niego czysty”.

Głównym założeniem, towarzyszącym powstaniu koalicyjnego rządu, była zmiana na stanowisku premiera po dziewięciu miesiącach. Oznacza to, że 6 marca 2024 r. premier Denkow powinien podać się do dymisji. Brak szczegółów dotyczących sposobu przeprowadzenia tej zmiany stał się tymczasem źródłem kolejnego sporu między KZ-DB a GERB oraz DPS. KZ-DB domaga się bowiem, aby – jak to określa przewodniczący KZ Kiril Petkow – doszło do „pełnej rotacji” między Denkowem i Gabriel, co w praktyce oznaczałoby, że Denkow zostanie nowym ministrem spraw zagranicznych i wicepremierem. GERB i DPS nie chcą jednak zgodzić się na taką formułę rotacji, argumentując, że we wstępnych ustaleniach przyjęto, że Denkow zostanie wicepremierem oraz ministrem edukacji narodowej, ponieważ stanowisko to sprawował już wcześniej. Niejasny pozostaje również los pozostałych członków rządu. Denkow i Gabriel mieli wprowadzić wspólnie dokonać przeglądu pracy poszczególnych ministrów, ale dotychczas nie wiadomo, kto z obecnych członków rządu zachowa swoje stanowisko.

Memorandum KZ. W obliczu rosnącego napięcia między KZ-DB a GERB, KZ zaproponowało podpisanie memorandum², regulującego zasady współpracy między tymi ugrupowaniami w okresie do grudnia 2024 r. W dokumencie tym wskazuje się, że w czasie kolejnych dziewięciu miesięcy koalicyjny rząd powinien skoncentrować się na reformach „w dziedzinie skutecznego zarządzania”, kontynuacji reform w wymiarze sprawiedliwości, walce z korupcją oraz wzmocnieniu służb i systemu bezpieczeństwa. KZ proponuje również wprowadzenie mechanizmu oceny pracy ministrów przez obecnego i przyszłego premiera, w ramach którego do usunięcia ministra potrzebna byłaby zgoda obu stron. Brak zgody jednej ze stron oznaczałby zatem, że minister pozostanie na stanowisku.

Dokument ten przewiduje również kontynuację mechanizmu rotacji, opartą na zasadzie, że Denkow i Gabriel będą zmieniać się na stanowiskach premiera i ministra spraw zagranicznych co dziewięć miesięcy do końca czteroletniej kadencji parlamentu (tj. do kwietnia 2027 r.). Zgodnie z propozycją, rotacja obejmowałaby również

² Меморандум относно продължаване на реформите в областта на ефективното управление, правосъдието, борбата с корупцията и сигурността в периода март 2024 г. – декември 2024 г.

przewodniczącego Zgromadzenia Narodowego (obecnie z GERB) oraz przewodnictwo w parlamentarnej komisji ds. prawnych. Memorandum zawiera także propozycję zasad regulujących obsadzenie stanowisk w agencjach rządowych, zgodnie z wprowadzonymi w grudniu 2023 r. zmianami konstytucyjnymi. KZ domaga się również wprowadzenia przejrzystych zasad wyboru członków komisji ds. przeciwdziałania korupcji i konfiskaty nielegalnie nabytego mienia (КПКОНПИ), utworzenia komisji parlamentarnej ds. nadużyć w wymiarze sprawiedliwości oraz kontynuacji reform: wymiaru sprawiedliwości, służb specjalnych i wspomnianego już, procesu wyborczego. Według KZ, alternatywą dla przedstawionych propozycji i kontynuacji współpracy koalicyjnej jest przeprowadzenie przedterminowych wyborów parlamentarnych wraz z wyborami do Parlamentu Europejskiego.

Odpowiedź GERB. Memorandum zaproponowane przez KZ spotkało się z krytyką ze strony GERB oraz DPS. Ugrupowanie GERB nie chciało początkowo ustąpić w sprawie teki ministra spraw zagranicznych dla Nikołaja Denkowa, a kilka dni później Borisow zadeklarował przygotowanie kontrpropozycji w postaci porozumienia koalicyjnego na okres trzech lat, które według zapowiedzi byłego premiera powinno być gotowe za dziesięć dni, czyli w terminie po 6 marca. Według Borisowa, skład nowego rządu powinien odzwierciedlać siłę ugrupowań politycznych obecnych w parlamencie. Lider GERB chce także połączyć rotację na poziomie rządu z ustaleniem nominatów na stanowiska kierownicze w agencjach rządowych, które pozostają obsadzone mimo upływu kadencji z powodu dezorganizującego funkcjonowanie instytucji publicznych wewnętrznego kryzysu politycznego. Podobne stanowisko prezentuje DPS. Współprzewodniczący ugrupowania, Delian Peewski – polityk objęty amerykańskimi sankcjami przewidzianymi w ustawie Magnitskiego – również podkreśla konieczność rotacji, argumentując, że Bułgaria posiada obecnie „stabilny rząd oraz stabilną większość w parlamencie”.

Wnioski. W przededniu zbliżającej się zmiany na stanowisku premiera, współtworzące obecny rząd koalicyjny KZ-DB i GERB wraz z popierającym go DPS zgadzają się jedynie, że premier Denkow wraz z rządem powinien podać się do dymisji w dniu 6 marca. Sytuacja ta pokazuje, że w relacjach między KZ-DB i GERB – formalnymi koalicjantami, a zarazem tradycyjnymi przeciwnikami politycznymi – dominuje nieufność, a obie strony postrzegają obecną współpracę polityczną przez pryzmat odmiennych celów i priorytetów. KZ-DB dąży zatem do kontynuacji procesu reform wewnętrznych w państwie, którą umożliwi koalicja z GERB. Dla ugrupowania Borisowa współpraca ta stanowi z kolei sposób na kontrolę (i ograniczenie) reformatorskich zapędów KZ-DB oraz powrót do władzy po społecznych protestach z lat 2021-2023.

Współpraca KZ-DB i GERB jest niełatwa z wielu powodów, w tym także z powodu obustronnego przekonania, że przyjęty mechanizm rotacji jest w istocie rozwiązaniem chwiejnym i jedynie tymczasowym, które w każdej chwili grozi koniecznością organizacji kolejnych przedterminowych wyborów parlamentarnych.

Wymuszona okolicznościami koalicja rządowa, wzajemna rywalizacja i nieufność między koalicjantami oraz problematyczny mechanizm rotacji przyczyniają się do utrzymania napięcia na bułgarskiej scenie politycznej oraz generują ryzyko jej ponownej destabilizacji.

Zbliżająca się rotacja będzie korzystna dla partii GERB, która po trzech latach odzyska fotel premiera. Nawet jeżeli większość obecnych ministrów pozostanie w składzie rządu, to ugrupowanie premiera Bojko Borisowa będzie wywierało wymierny wpływ na kierunek procesu reformy państwa, postulowanej przez KZ-DB, przez lata kierujące pod adresem GERB i DPS oskarżenia o złą sytuację w państwie, utożsamianą z wieloletnimi rządami premiera Borisowa. Utworzenie koalicji KZ-DB i GERB paradoksalnie oznacza zatem powrót GERB do władzy w państwie dzięki wsparciu ze strony głównych rywali politycznych i „ideologicznych”.

Z punktu widzenia KZ-DB współpraca z GERB generuje z kolei wymierne koszty polityczne. Badania opinii publicznej pokazują bowiem, że funkcjonowanie obecnej koalicji rządowej ma negatywny wpływ na poparcie społeczne dla ugrupowań reformatorskich.