PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 84 (1434), 2 grudnia 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) • Rafał Tarnogórski (redaktor prowadzący)
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dyner • Patryk Kugiel
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Przyszłość relacji rosyjsko-bułgarskich po wyborach prezydenckich w Bułgarii

Jakub Pieńkowski

13 listopada br. na prezydenta Bułgarii został wybrany Rumen Radew. Przy wsparciu opozycyjnej Bułgarskiej Partii Socjalistycznej (BPS) zdobył w drugiej turze niemal 60% głosów. Zapowiada pogłębienie współpracy z Rosją i sceptycznie odnosi się do wzmocnienia obecności NATO w regionie Morza Czarnego. Kandydatka rządzącej partii Obywatele na rzecz Europejskiego Rozwoju Bułgarii (GERB) Cecka Caczewa uzyskała 36% poparcia, a jej przegrana doprowadziła do dymisji gabinetu premiera Bojka Borisowa. Ponieważ GERB zrezygnował z przebudowy koalicji rządowej, a opozycja ma ograniczone zdolności koalicyjne, prawdopodobnie na początku 2017 r. odbędą się przedterminowe wybory parlamentarne, które mogą jeszcze bardziej wzmocnić siły prorosyjskie.

Międzynarodowy i wewnętrzny kontekst wyborów. Celem polityki bułgarskiej jest utrzymanie równowagi między dobrymi relacjami z partnerami z UE z jednej, a Rosją i Turcją z drugiej strony. Najważniejszym wyzwaniem jest przeciwdziałanie współpracy turecko-rosyjskiej, której rezultatem może być marginalizacja Bułgarii usiłującej wykorzystywać animozje między tymi państwami do wzmacniania swojej pozycji politycznej w regionie czarnomorskim. Ze względu na obecną sytuację władze bułgarskie szczególnie zainteresowane są poprawą relacji z Rosją.

Bułgaria, znajdująca się na szlaku tranzytowym z Turcji do Europy Zachodniej, jest niezadowolona z wysokości pomocy udzielanej przez UE w związku z kryzysem migracyjnym. W czasie wrześniowego nieformalnego szczytu Rady Europejskiej w Bratysławie uzgodniono wsparcie Bułgarii kwotą 160 mln euro. Mimo to w kraju narasta napięcie społeczne spowodowane obecnością 10 tys. migrantów. Politycy bułgarscy krytykują partnerów z UE za brak solidarności. Rząd zaś zapowiada, że nie przyjmie osób ubiegających się o azyl w Europie Zachodniej i odsyłanych do innych państw na podstawie rozporządzenia dublińskiego.

Rosja odgrywa bardzo ważną rolę w bułgarskiej gospodarce. Po nałożeniu sankcji przez UE wciąż pozostaje drugim partnerem handlowym Bułgarii, ale wymiana spadła z 5,35 mld euro w 2013 r. (zaledwie o 0,15 mld euro mniej niż ówczesna wymiana z Niemcami) o 33%, tzn. do 3,55 mld euro w 2015 r. Straty odnotowała także istotna dla Bułgarii branża turystyczna. W 2013 r. przyjechało do tego kraju niemal 700 tys. Rosjan, a w 2015 r. było to już niespełna 500 tys., czyli o prawie 30% mniej.

Bułgaria – podobnie jak np. Niemcy czy Węgry – postrzega nowe projekty energetyczne z udziałem Rosji nie jako zagrożenie, lecz jako szansę na wzmocnienie swojej pozycji politycznej i inwestycję w gospodarkę narodową. Tymczasem w 2013 r. KE doprowadziła do wstrzymania budowy elektrowni jądrowej w Belene. Budującemu ją rosyjskiemu koncernowi Bułgaria musi wypłacić 620 mln dol. odszkodowania. Z kolei pod koniec 2014 r., w odpowiedzi na kwestionowanie przez KE zgodności projektu z unijnym prawem zamówień publicznych, Rosja zrezygnowała z prac nad gazociągiem South Stream, który miał biec przez Morze Czarne bezpośrednio z Rosji do Bułgarii. Jednocześnie ogłosiła chęć realizacji alternatywnego projektu Turkish Stream. Jednak wraz z pojawieniem się w Niemczech pomysłu na budowę Nord Stream II – który także omija Ukrainę i nie dywersyfikuje źródeł dostawy surowca do UE – rząd Bułgarii dostrzegł nadzieję na powrót do idei South Streamu, do czego konieczne będzie polepszenie relacji z Rosją.

Bułgaria uważa Rosję za jedyną siłę zdolną równoważyć wpływy tureckie w basenie Morza Czarnego. Tymczasem postrzeganie zagrożenia ze strony Turcji wzrosło wraz z represjami ze strony rządu po nieudanym puczu

w tym kraju, kwestionowaniem przez prezydenta Recepa Tayyipa Erdoğana przebiegu granicy grecko-tureckiej i groźbami otwarcia tureckich granic dla migrantów zmierzających do UE. Dlatego bułgarski rząd sceptycznie odnosił się do potrzeby zwiększenia obecności NATO w regionie. Przejawem tego było m.in. odrzucenie w lipcu br. rumuńskiego projektu powołania stałych sił morskich Sojuszu na Morzu Czarnym, w których główną rolę odgrywałaby marynarka turecka.

Zmiany te nakładają się na tradycyjnie bardzo dobre relacje bułgarsko-rosyjskie w wymiarze politycznym i społecznym. Ze względu na bliskość geograficzną i wynikające z niej powiązania gospodarcze, pogorszenie relacji z Rosją jest w Bułgarii bardziej odczuwalne niż w wielu innych państwach UE. Jest to szczególnie dotkliwe w odbiorze społeczeństwa, którego sympatia do Rosjan wynika ze wspólnoty prawosławnej, z bliskości językowej oraz pamięci o udziale Rosji w wyzwoleniu Bułgarii spod wielowiekowego panowania tureckiego.

Zmiana prezydenta. Motywami przewodnimi kampanii wyborczej Radewa – formalnie kandydata niezależnego, choć z poparciem opozycyjnej BPS – były kwestie migracyjne oraz relacje z Rosją. Postrzega on członkostwo w NATO i UE jako niekwestionowalny wybór Bułgarii, ale za błąd w polityce zagranicznej uważa utożsamianie tego z rusofobią, jaką zarzucano szczególnie ustępującemu prezydentowi Rosenowi Plewneliewowi. Choć nie jest to prerogatywą prezydenta, Radew zapowiada dążenie do zniesienia sankcji wobec Rosji jako czynnika szkodzącego bułgarskiej gospodarce. Proponuje także program modernizacji armii, który nie wyklucza współpracy z rosyjskim przemysłem zbrojeniowym. Wzmocnienie relacji z Rosją wydaje się na tyle istotne, że Radew zajmuje niejednoznaczne stanowisko w sprawie aneksji Krymu. Ponadto, odwołując się do bułgarskiej dumy narodowej, łatwo pozyskał elektorat nacjonalistyczny, którego kandydat Krasimir Karakaczanow uzyskał w I turze 15% głosów.

Wybór na prezydenta kandydata niezwiązanego wcześniej z polityką należy odczytywać jako sprzeciw wobec rządu Borisowa i znacznej części bułgarskiej klasy politycznej. Radew do sierpnia br. był dowódcą Bułgarskich Sił Powietrznych w stopniu generała dywizji. Jego odejście z armii było wyrazem sprzeciwu wobec wniosku rządu o misję Air Policing NATO. Miało się to odbywać w sytuacji, gdy brakowało środków na utrzymanie sprawności bojowej bułgarskich myśliwców, a istotną część kosztów misji poniosłaby Bułgaria. Radew już w 2015 r. wszedł w spór z ministrem obrony Nikołajem Nenczewem, kiedy po przyznaniu Polsce kontraktu na remont myśliwców MiG-29 wskazywał na rosyjską ofertę jako korzystniejszą. Zyskał wtedy popularność wśród części społeczeństwa, inni zaś zarzucali mu rzekome powiązania z rosyjskim lobby zbrojeniowym.

Przedwyborcze deklaracje nowego prezydenta stanowią przeciwieństwo polityki prowadzonej przez Plewneliewa, który nie ubiegał się o reelekcję. Taka decyzja została przyjęta z zaskoczeniem: w momencie jej ogłoszenia w maju br. Plewneliew wydawał się naturalnym kandydatem GERB, gdyż cieszył się najwyższym zaufaniem społecznym po w liderze tej partii Borisowie (premier w latach 2009–2013 i ponownie od 2014 r.). Przyczyną braku porozumienia z rządem miała być antyrosyjska postawa Plewneliewa, który opowiadał się za utrzymaniem sankcji wobec Rosji i wzmocnieniem południowo-wschodniej flanki NATO, a także zarzucał Moskwie prowadzenie wojny hybrydowej przeciw UE.

Porażka GERB i dymisja rządu. O zwycięstwie Radewa zdecydował przede wszystkim dobór kandydatki GERB – marszałek parlamentu Cecki Caczewej, która jest rozpoznawalnym, ale mało charyzmatycznym politykiem. Opowiadała się ona nie tylko za zniesieniem sankcji wobec Rosji, lecz także za odszkodowaniem od UE za straty poniesione w ich wyniku przez Bułgarię. Jednak w przeciwieństwie do kontrkandydata jednoznacznie zastrzegała, że Krym jest częścią Ukrainy. W praktyce jej strategia wyborcza polegała na przekonaniu społeczeństwa o ścisłym powiązaniu swojej kandydatury z postacią najpopularniejszego wtedy premiera Borisowa, cenionego za poprawę sytuacji ekonomicznej (wzrost PKB ok. 3% rocznie) i walkę z korupcją.

Spełnienie przedwyborczej obietnicy w związku z przegraną Caczewej i podanie przez Borisowa rządu do dymisji zapowiada kilkumiesięczny impas na bułgarskiej scenie politycznej. Konsultacje prezydenta z partiami politycznymi w celu powołania nowego rządu prawdopodobnie zakończą się niepowodzeniem. Przemawiają za tym deklaracje zarówno premiera, który wykluczył szukanie dodatkowych koalicjantów, jak i opozycji, która po zwycięstwie Radewa domaga się przedterminowych wyborów parlamentarnych. Ponieważ prezydent Plewneliew w ostatnich trzech miesiącach urzędowania nie ma prawa rozwiązać parlamentu, będzie to mógł uczynić nowy prezydent po zaprzysiężeniu 22 stycznia 2017 r. Nowe wybory będą musiały się odbyć w ciągu dwóch miesięcy od tej decyzji.

Wnioski. Wszystkie główne bułgarskie partie polityczne opowiadają się za poprawą relacji z Rosją. Celem nowego prezydenta będzie szukanie z nią zbliżenia przy jednoczesnym utrzymaniu dobrych stosunków z partnerami z UE i NATO. Radewowi brakuje własnego zaplecza i doświadczenia politycznego, dlatego prawdopodobnie jego najbliższymi współpracownikami będą politycy BPS, co zapewni im istotny wpływ na jego politykę. Po prawdopodobnych przedterminowych wyborach GERB będzie nadal największą frakcją parlamentarną, ale może utracić część mandatów na rzecz zdecydowanie bliższych Kremlowi BPS i nacjonalistów.

Szczególnie niebezpieczna dla pozycji Bułgarii jest rosyjsko-turecka współpraca gospodarcza, nieuwzględniająca bułgarskich interesów. Dlatego Radew będzie wspierał rząd w zabieganiu o polityczną zgodę UE na realizację zarzuconego South Streamu, jeśli ten projekt powróci w rozmowach bułgarsko-rosyjskich. Rosja już sygnalizowała możliwość jego reaktywacji, ale zastrzegała, że konieczne będą gwarancje finansowe zabezpieczające inwestycję. Zmniejszy to szanse powstania tego gazociągu, ale podnoszenie tej sprawy posłuży Bułgarii do podważania zasadności projektu Turkish Stream.

Polskie wysiłki w celu wzmocnienia wschodniej flanki NATO i obecności Sojuszu w regionie Morza Czarnego, a także jednoznaczne stanowisko wobec działań Rosji na Ukrainie, nie będą spotykać się w Bułgarii z entuzjazmem. Zniesienie sankcji unijnych popierają tam wszystkie główne siły polityczne, ale dotychczasowy prezydent równoważył te głosy na forum międzynarodowym. Wprawdzie Bułgaria nadal nie zdecyduje się na samodzielne zawetowanie przedłużenia sankcji, ale będzie bardziej otwarcie podawać w wątpliwość sens ich utrzymywania, starając się skłonić inne państwa do podjęcia inicjatywy.