

O przyszłości EUROPY

Raporty 6

Nowe sąsiedztwo – nowe stowarzyszenie
Ukraina i Unia Europejska na początku XXI wieku

Warszawa, marzec 2002

Autorzy:

Bogumiła Berdychowska
Przemysław Żurawski vel Grajewski
Grzegorz Gromadzki

Współpraca:

Joanna Konieczna
Magdalena Tomczyńska
Małgorzata Antczak
Zdzisław Najder
Katarzyna Wolczuk

Redakcja:

Katarzyna Morawska
Adam Zieliński

Skład:

Michał Poloński

Wydawca:**Fundacja im. Stefana Batorego**

ul. Sapieżyńska 10 a, 00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00, fax 536 02 20
www.batory.org.pl

ISSN 1641-9952

Publikacja jest rozprowadzana bezpłatnie.
Publikacja jest również dostępna w języku angielskim, rosyjskim i ukraińskim.

Wstęp

Niniejszy raport to szósta z serii planowanych publikacji (*policy papers*), które prezentują stanowisko polskich środowisk pozarządowych w ważnych dla przyszłości Europy sprawach. Choć zależy nam na inicjowaniu publicznej debaty w Polsce, nie chcemy ograniczać się do przedstawiania polskiego punktu widzenia i polskich interesów. Adresatami raportów są zarówno czytelnicy z Zachodu jak i ze Wschodu. Zależy nam na tym, aby nasze propozycje uwzględniały ich sposób postrzegania omawianych zagadnień.

Inicjatorem przedsięwzięcia jest Fundacja im. Stefana Batorego. Do współpracy nad kolejnymi raportami zapraszamy zainteresowane tą problematyką organizacje pozarządowe. Uważamy, że jako środowisko niezwiązane z instytucjami rządowymi a więc nieskrępowane rządowym stanowiskiem w negocjacjach z Unią Europejską – mamy szansę wnieść istotny wkład w dyskusję o przyszłości Unii i jej polityce zewnętrznej.

Tekst, który mamy przyjemność Państwu zaprezentować, powstał we współpracy z Forum Polsko – Ukraińskim i Wydziałem Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego. W jego przygotowaniu wzięli także udział eksperci z Fundacji „Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych” oraz niezależni eksperci.

Wszystkim, którzy przyczynili się do powstania raportu, serdecznie dziękujemy za życzliwą pomoc i cenne uwagi.

Zapraszamy do lektury i dyskusji.
Fundacja im. Stefana Batorego

Ukraina nie ma w najbliższej dekadzie szans na członkostwo w Unii Europejskiej, choć w przyszłości jest to możliwe. Obecnie najważniejsze jest ułożenie na nowo relacji UE – Ukraina w kontekście rozszerzenia Unii na wschód, które może nastąpić już w 2004 roku. UE granicząca z Ukrainą musi być zainteresowana zbliżeniem z Kijowem. Dotychczasowe regulacje prawne stosunków UE – Ukraina poprzez Umowę o Partnerstwie i Współpracy (Partnership and Cooperation Agreement – PCA), która weszła w życie w 1998 roku, są niewystarczające. Także Wspólna Strategia UE wobec Ukrainy (Common Strategy on Ukraine), przyjęta w 1999 roku, nie będzie odpowiadać nowej sytuacji, jaka powstanie po rozszerzeniu Unii o Polskę, Słowację i Węgry.

Dla zacieśnienia stosunków UE – Ukraina niezbędne jest również znacznie głębsze niż dotychczas zaangażowanie rządu Ukrainy w proces integracji europejskiej. Ogromne znaczenie dla europejskiej przyszłości tego kraju będzie miała jego sytuacja wewnętrzna. Zbliżające się wybory parlamentarne będą testem ukraińskiej demokracji. Ukraińska elita władzy musi uświadomić sobie, że warunkiem budowania ścisłych związków z UE są swobody demokratyczne i reformy gospodarcze w państwie. ■

I. Diagnoza sytuacji

1. Społeczeństwo ukraińskie

W latach 90. społeczeństwo ukraińskie musiało zmierzyć się z wieloma wyzwaniami. W postkomunistycznych krajach Europy Środkowo-Wschodniej był to czas budowy wolnego rynku i demokracji. Dla Ukrainy oznaczało to także tworzenie struktur suwerennego państwa oraz konsolidację narodową Ukraińców. Dla społeczeństwa, podzielonego pod względem historycznym, językowym, kulturowym, narodowościowym i politycznym było to ogromne zadanie. Elita polityczna, w większości pochodzenia radzieckiego, nie miała odwagi podjąć radykalnych społeczno-politycznych reform wewnętrznych, a w polityce zagranicznej starała się pogodzić różne, czasami sprzeczne nastroje społeczne.

Można zaryzykować tezę, że choć w ubiegłej dekadzie polityka proeuropejska nie była na Ukrainie konsekwentnie promowana, to skala społecznego poparcia dla tej opcji w polityce zagranicznej jest zaskakująca. Od kilku lat za integracją europejską konsekwentnie opowiada się ponad 50% Ukraińców (w 2001 roku prawie 56%), przy czym odsetek zwolenników integracji z Unią jest znacznie większy wśród ukraińskich elit i wynosi ponad 70%. Pomimo, że wskaźnik poparcia dla integracji europejskiej jest obiecujący, trzeba go traktować ostrożnie, bowiem inne wyniki badań opinii społecznej pokazują dużą ambiwalencję postaw Ukraińców przy podejmowaniu tego wyboru. Połowa z nich opowiada się za integracją swojego kraju ze Związkiem Białorusi i Rosji, a aż 36% to niezdecydowani.

Stosunkowo wysokie poparcie społeczne dla integracji Ukrainy z Europą przy braku jednoznacznej deklaracji w tej kwestii ukraińskich decydentów oraz przy mało aktywnej polityce państw Unii i instytucji unijnych na Ukrainie pozwala wnioskować, że przy odpowiedniej polityce tych ostatnich nastroje proeuropejskie na Ukrainie wzmocniłyby się znacząco.

Odrębną kwestią jest poziom wiedzy o Unii Europejskiej i procesie integracji. Badania opinii publicznej przekonują, że jest on stosunkowo niewielki zarówno jeśli chodzi o tzw. przeciętnego obywatela, jak i o elity polityczne. Na podkreślenie zasługuje fakt, że większą wiedzę na ten temat oraz większe proeuropejskie sympatie można zaobserwować u tych Ukraińców, którzy mieli okazję odwiedzić bądź kraje unijne, bądź kraje starające się o przyjęcie do UE, jak np. Polskę.

Wyraźnie widoczną tendencją na Ukrainie jest zmniejszająca się nostalgia za Związkiem Radzieckim. Świadczą o tym m.in. sondaże przed zbliżającymi się wyborami parlamentarnymi, w których po raz pierwszy od początku lat 90. Komunistyczna Partia Ukrainy nie znajduje się na pierwszym miejscu. Jedną z podstawowych cech elektoratu tej partii jest właśnie nostalgia za Związkiem Radzieckim. Należy odróżnić sympatię do ZSRR od postawy prorosyjskiej, choć często są one błędnie utożsamiane.

2. Gospodarka ukraińska

Gospodarka ukraińska jest blisko związana z rosyjską. Rosja nadal pozostaje najważniejszym partnerem handlowym Ukrainy, co jest konsekwencją związków powstałych przed rokiem 1991. W obu krajach sposób prowadzenia biznesu jest podobny. Charakteryzuje go brak przejrzystości, rozpowszechniona korupcja i dominacja tzw. oligarchów w życiu gospodarczym. Zarówno na Ukrainie, jak i w Rosji ogromne znaczenie ma szara strefa. W przypadku Ukrainy szacuje się ją nawet na 50–70% oficjalnego PKB. Działalność gospodarczą dodatkowo utrudnia brak stabilnego systemu prawnego, zwłaszcza podatkowego. W takiej sytuacji nie dziwi dominacja rosyjskiego kapitału wśród zagranicznych inwestorów. Rosyjscy przedsiębiorcy bez większych trudności poruszają się w trudnej rzeczywistości gospodarczej Ukrainy.

Gospodarka ukraińska nie jest jednak częścią gospodarki rosyjskiej. Świadczą o tym np. słabsze niż w Rosji skutki kryzysu z sierpnia 1998 roku, których powodem była prawdopodobnie większa kontrola gospodarki przez państwo na Ukrainie niż w Rosji. Poza to inne gałęzie gospodarki mają w obu tych krajach znaczenie strategiczne. W przypadku Ukrainy ogromną rolę odgrywa metalurgia, zaś w Rosji – wydobycie surowców, zwłaszcza ropy naftowej i gazu ziemnego. Ukraińska elita gospodarcza ma własne, niekiedy sprzeczne z rosyjskimi, interesy gospodarcze, a tamtejsi biznesmeni doskonale zdają sobie sprawę z tego, że ich sukcesy są w dużej mierze uzależnione od stopnia samodzielności wobec rosyjskich elit gospodarczych.

Wydaje się, że zarówno na Ukrainie, jak i poza jej granicami nadal nie docenia się wagi kontaktów tego kraju z Unią Europejską i krajami kandydującymi. Unia jest dla Ukrainy poważnym partnerem handlowym. Trafia do niej 18,4% całego eksportu towarów z Ukrainy (oficjalne dane za styczeń – wrzesień 2001). Rozmiary eksportu towarów do obecnej UE i krajów kandydackich liczone wspólnie są znacznie większe – wynoszą 33,2% całego eksportu Ukrainy. Przewyższa to nie tylko rozmiary eksportu do Rosji (23,9%) lecz nawet do całej Wspólnoty Niepodległych Państw (29,9%). Po rozszerzeniu UE może stać się najważniejszym rynkiem zbytu ukraińskich towarów. Niekorzystna jest jednak struktura towarów eksportowanych do Unii. Są to w większości półprodukty, zwłaszcza metalurgiczne, pochodzące z przedsiębiorstw, które nie przeszły restrukturyzacji i są relikwami gospodarki planowej z czasów ZSRR.

Duże znaczenie w kontaktach gospodarczych między UE i Ukrainą ma migracja zarobkowa do Unii i państw kandydackich. Trudno oszacować liczbę migrantów z Ukrainy, gdyż większość z nich jest tam zatrudniona nielegalnie. Przykład Portugalii pokazuje, że nie są to liczby znikome. Szacuje się, że pracuje tu sezonowo prawie 100 tysięcy mieszkańców Ukrainy. Ostatnio ponad 45 tysięcy z nich otrzymało pozwolenie na pracę. Bez większego ryzyka można powiedzieć, że w krajach UE i państwach kandydujących, w tym przede wszystkim w Polsce, Czechach, Słowacji i na Węgrzech, pracuje sezonowo kilkaset tysięcy obywateli ukraińskich. Być może ta liczba przekracza nawet milion. Zarobione przez nich pieniądze stanowią znaczący wkład do domowych budżetów wielu ukraińskich rodzin. W przypadku migracji zarobkowej na Zachód ważny jest nie tylko aspekt czysto ekonomiczny. Ukraińcy pracując w UE i w państwach kandydackich mają kontakt z rzeczywistością inną niż u siebie w kraju.

Piętą achillesową kontaktów pomiędzy UE a Ukrainą są nadal unijne inwestycje bezpośrednie w tym kraju. Ze względu na zły klimat inwestycyjny na Ukrainie liczba inwestycji z krajów UE jest znikoma w porównaniu z krajami Europy Środkowo-Wschodniej (Węgry, Czechy, Polska). Brak tych inwestycji oznacza zwiększanie się dystansu technologicznego pomiędzy przedsiębiorstwami działającymi na Ukrainie a firmami unijnymi, czy z krajów kandydujących do UE.

Rozwój gospodarczy Ukrainy zależy od pogłębienia jej związków z Zachodem. Coraz częściej można spotkać się na Ukrainie z opinią, że rozwój gospodarczy kraju związany jest (oprócz korzyści płynących z tranzytu) z wprowadzaniem nowych technologii, których źródłem mogą być jedynie kraje wysoko rozwinięte. Współpraca w ramach WNP może być korzystna dla Ukrainy, ale nie pozwoli na trwały wzrost gospodarczy, który w ostatnim roku osiągnął niespotykany, od początku samodzielności tego państwa, poziom 9 %. W tym roku prognozy wzrostu PKB są już znacznie niższe.

3. *Polityka Ukrainy*

Dotychczasowe doświadczenie pokazuje, że Ukraińcy nie w pełni wykorzystali szansę na budowę i umocnienie demokracji, jaką dają wolne wybory. Było to konsekwencją zarówno rozwiązań przyjętych w ordynacji wyborczej, jak i praktyki politycznej.

Wybory parlamentarne w 1990 i 1994 roku odbywały się zgodnie z większością ordynacją wyborczą, która nie sprzyjała tworzeniu się i stabilizowaniu systemu partyjnego na Ukrainie. Wprowadzenie przed wyborami w 1998 mieszanej, proporcjonalno-większościowej ordynacji, nie zmieniło radykalnie tej sytuacji. Tym bardziej, że młody system partyjny przeżywał kryzys spowodowany, według niektórych analityków, naciskami, zwłaszcza ze strony administracji prezydenckiej. Kryzys przejawiał się w kolejnych rozłamach w istniejących partiach oraz w promowaniu przez media, związane z ośrodkami decyzyjnymi lub biznesowymi (oligarchicznymi), ugrupowań marginalnych lub w pełni dyspocyjnych wobec politycznych sponsorów.

Wyrazistym przejawem kryzysu młodej ukraińskiej demokracji były także wybory prezydenckie w 1999 roku. Zaangażowanie po stronie prezydenta Leonida Kuczmy dużej części aparatu administracyjnego, mediów państwowych i komercyjnych spowodowało pojawienie się opinii, że te wybory, bardziej niż którekolwiek z wcześniejszych, zbliżyły Ukrainę do rosyjskiego wariantu demokracji. Nadchodzące wybory parlamentarne (również proporcjonalno-większościowe) będą, jak wszystko na to wskazuje, pod większą kontrolą społeczną, ale raczej nie wpłyną na wzmocnienie systemu partyjnego. Spośród komitetów wyborczych, które według badań opinii publicznej mają szansę przekroczyć 4-procentowy próg wyborczy, tylko cztery reprezentują partie polityczne, i są to partie o orientacji lewicowej (Komunistyczna Partia Ukrainy – KPU, Socjaldemokratyczna Partia Ukrainy /zjednoczonej/ – SdPU/o/, Socjalistyczna Partia Ukrainy – SPU, Partia Zielonych Ukrainy). Prawica i centroprawica skupiona jest w bloku wyborczym „Nasza Ukraina”, którego spoiwem nie jest jednak program polityczny, lecz osoba lidera – byłego premiera Wiktora Juszczenki. Lider łączy też kilka różnych ideowo ugrupowań skupionych w „Bloku Julii Tymoszenko” (BJuTy). Blok „O jedną Ukrainę” jest nie tyle porozumieniem partii doń wchodzących, ile raczej emanacją obozu władzy. Po wyborach trudno będzie utrzymać spójność tych, czasami dziwacznych, wyborczych koalicji. Tworzeniu się przejrzystego systemu partyjnego nie sprzyja również fakt, że połowa mandatów w przyszłej Radzie Najwyższej przypadnie zwycięzcom w okręgach większościowych. To właśnie deputowani z tych okręgów najczęściej zmieniali swoją przynależność klubową. Mimo, że najbliższe wybory nie ustabilizują ukraińskiej sceny politycznej, wiele wskazuje na to, że w parlamencie zmniejszy się siła ugrupowań oligarchicznych, a zwiększy się lobby proeuropejskie.

Problem integracji europejskiej jest od 1998 r. stałym elementem wystąpień publicznych polityków ukraińskich. Dotyczy to nie tylko kontaktów przedstawicieli Ukrainy z instytucjami UE, ale w ogóle wystąpień na forum międzynarodowym członków ukraińskich elit rządzących. Zbiegło się to w czasie z wejściem w życie Porozumienia o Partnerstwie i Współpracy (PCA), którego oczekiwano od dawna.

Umowa ta reguluje obecnie relacje między Ukrainą i UE. Zarówno prezydent Kuczma, jak i przedstawiciele rządu ukraińskiego deklarują, od czasu jej zawarcia, chęć przystąpienia Ukrainy do UE.

Rok 1999 był rokiem ożywionych kontaktów Kijowa z UE, a także z NATO. Jednakże działania wojsk Sojuszu podczas wojny w Kosowie, odbierane negatywnie przez znaczną część opinii publicznej na Ukrainie, uniemożliwiły na pewien czas ukraińskiej elicie manifestowanie jej woli współpracy z Zachodem poprzez kontakty z NATO. Z opinią publiczną liczył się szczególnie Leonid Kuczma podczas prezydenckiej kampanii wyborczej. Zbliżenie z UE nie budziło tego typu emocji i w 1999 roku było znacznie wygodniejsze politycznie dla elit ukraińskich. Mimo dymisji prozachodniego szefa ukraińskiego MSZ Borysa Tarasiuka w październiku 2000 roku, władze Ukrainy nadal deklarują chęć utrzymywania jak najściślejszych kontaktów z UE. Ostatnim tego przykładem jest rządowy program integracji z UE na 2002 rok. Zakłada on złożenie przez Kijów, prawdopodobnie już w drugim półroczu 2002 roku, oficjalnego wniosku o stowarzyszenie z Unią Europejską.

Istnieje jednak przepaść między składanymi deklaracjami a konkretnymi działaniami. Za oświadczeniami woli zbliżenia z UE nie szły stosowne działania ustawodawcze, reformujące system prawny, a przede wszystkim ekonomiczny Ukrainy. Nawet nowoprzyjmowane ustawy nie były sprawdzane pod względem ich zgodności z *acquis communautaire*. Po reelekcji Kuczmy w 1999 roku działania prezydenta i rządu nie były już, w takim stopniu jak uprzednio, krępowane przez Radę Najwyższą. Jednakże żadne z ówczesnych posunięć prezydenta czy rządu nie wskazuje na to, że europejski wybór Ukrainy był w tym okresie priorytetem politycznym Kijowa. W obozie prezydenckim za głoszonymi deklaracjami nie było gotowości do czynów.

Nadal podstawowym problemem polityki zagranicznej Ukrainy jest jej nieokreśloność. W ramach tej polityki strategicznymi partnerami Ukrainy są jednocześnie Rosja i Stany Zjednoczone. To strategiczne partnerstwo w sferze deklaracji połączone było z proeuropejskimi aspiracjami Ukrainy. W ostatnim okresie zauważalna jest interesująca, choć nie wiadomo na ile znacząca, zmiana akcentów w debacie o polityce zagranicznej Ukrainy. Pojawiły się bowiem głosy, że priorytetem jest integracja europejska, choć najważniejszymi partnerami pozostają nadal Rosja i USA. O tym, że wzrosło zainteresowanie integracją europejską, przynajmniej części ukraińskich elit politycznych, świadczyć może przemianowanie Ministerstwa Gospodarki na Ministerstwo Gospodarki i Integracji Europejskiej oraz zwiększone zainteresowanie ukraińskich czynników rządowych techniczną stroną negocjacji obecnych kandydatów do Unii. W oficjalnych wystąpieniach wielokrotnie podkreśla się wielowektorowość ukraińskiej polityki zagranicznej.

4. Działania Unii Europejskiej wobec Ukrainy

Ze strony UE wciąż brakuje oficjalnej, jednoznacznej deklaracji o możliwości wstąpienia Ukrainy do Unii Europejskiej. Pojawiają się wprawdzie głosy przywódców poszczególnych państw unijnych i członków Komisji Europejskiej sugerujące taką możliwość. Niemniej drugi co do znaczenia, po Umowie o partnerstwie i współpracy (PCA), dokument określający stosunek Brukseli do Kijowa – Wspólna Strategia UE wobec Ukrainy – ogranicza się do stwierdzenia, że Unia „uznaje aspiracje europejskie Ukrainy i wita z radością jej proeuropejski wybór”. Ukraina, podobnie jak pozostałe kraje WNP, od początku lat 90. była traktowana inaczej niż kraje Europy Środkowej, takie jak Polska czy Węgry. Najlepszym tego dowodem jest charakter podstawowych umów regulujących stosunki między Unią a tymi krajami. PCA, podpisane z krajami WNP, różnią się od Umów Stowarzyszeniowych (Europe Agreements), które dotyczą krajów Europy Środkowej. Te ostatnie uznają aspiracje

członkowskie państw Europy Środkowej. PCA proponuje Ukrainie jedynie utworzenie strefy wolnego handlu z UE, ale zobowiązanie do wprowadzenia tej propozycji w życie odnosi się do odległej przyszłości. Mowa jest także o pomocy unijnej dla Ukrainy w jej staraniach o przystąpienie do Światowej Organizacji Handlu (World Trade Organisation – WTO).

Przekonanie o przynależności Ukrainy do tzw. bliskiej zagranicy Rosji jest wciąż silne w Komisji Europejskiej i w wielu krajach UE. Z tego właśnie powodu w raporcie Ministerstw Spraw Zagranicznych Francji i Niemiec z 2000 roku wyraźnie podkreślono, że Ukraina nie powinna stać się członkiem Unii. Zdaniem autorów raportu przypadek Ukrainy jest bardziej skomplikowany niż Białorusi, gdyż: *„istotne siły polityczne opowiadają się tam za integracją z Zachodem. Jednak przyjęcie Ukrainy oznaczałoby izolowanie Rosji. Wystarczy poprzestać na pogłębionej współpracy z Kijowem. Unia nie powinna rozszerzać się na wschód bardziej niż o 10 krajów Europy Środkowej, z którymi obecnie negocjuje. UE była do tej pory gotowa do przyjmowania nowych krajów, ale jej powołaniem nie jest zjednoczenie całego kontynentu”*. Jednak z drugiej strony UE podkreśla znaczenie Ukrainy jako samodzielnego podmiotu polityki europejskiej. Świadczy o tym opublikowanie wspomnianej już Wspólnej Strategii UE wobec Ukrainy jako dokumentu niezależnego od wcześniej wypracowanej Wspólnej Strategii wobec Rosji. W porównaniu z PCA, Wspólna Strategia UE wobec Ukrainy zawiera interesujące propozycje współdziałania w zakresie polityki bezpieczeństwa, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych.

Prawdopodobnie ze względu na zbliżające się rozszerzenie Unii na wschód wykazuje ona większe zainteresowanie Ukrainą. Przejawem tej tendencji było zaangażowanie się UE w sprawę niewyjaśnionego zniknięcia dziennikarza Georgija Gongadze. Przedstawiciele Unii jasno dali do zrozumienia władzom Ukrainy, że sprawa utrzymania swobód demokratycznych na Ukrainie, w tym m.in. wolności słowa, ma duże znaczenie dla UE. Poprawa stosunków Unii z Ukrainą nastąpiła w czerwcu 2001 r. Jej najważniejszym przejawem był szczyt UE w Göteborgu (15–16 czerwca 2001), podczas którego Rada Europejska zaprosiła Ukrainę do uczestnictwa w Konferencji Europejskiej. Rada podkreśliła także strategiczne znaczenie rozwoju i stabilizacji Ukrainy dla UE oraz uznała europejskie aspiracje Ukrainy obiecując wsparcie dla demokratycznych przemian, wolnych mediów i gospodarki rynkowej nad Dnieprem. Linia ta została potwierdzona 11 września 2001 roku podczas V szczytu Ukraina – UE w Jałcie.

W krajach unijnych można spotkać się z opinią, że dotychczasowe relacje z Ukrainą, zwłaszcza PCA, będą niewystarczające po rozszerzeniu UE o sąsiadów Ukrainy. Jednak poważnym zmartwieniem Unii jest to, że Ukraina wciąż nie jest w stanie w pełni wykorzystać nawet tych możliwości, które daje PCA. ■

II. Rekomendacje

Rekomendacje są podzielone na dwie grupy. Pierwsza dotyczy tego, co UE mogłaby uczynić dla Ukrainy (z wyróżnieniem działań nowych członków, zachodnich sąsiadów Ukrainy). Druga – postulowanych zmian na Ukrainie, które wpłynęłyby na rozwój współpracy z Unią.

Pierwsza grupa

1. Prawo Ukrainy do starania się o status państwa stowarzyszonego

Uznanie prawa Ukrainy do starania się o status państwa stowarzyszonego bez określonej perspektywy czasowej członkostwa powinno być bieżącym zadaniem UE. Oświadczenie Unii w tej sprawie powinno przekreślać wydzwięk cytowanego wyżej raportu Ministerstw Spraw Zagranicznych Francji i Niemiec. Stwierdzono w nim, że Ukraina nigdy nie będzie członkiem Unii Europejskiej. Unia powinna także wspierać wysiłki Ukrainy na rzecz podpisania układu stowarzyszeniowego z nieokreśloną czasowo, ale wyraźnie uznaną perspektywą członkostwa Ukrainy w UE, uwarunkowaną spełnieniem przez Kijów tzw. kryteriów kopenhaskich. Działania UE powinny nastąpić jak najszybciej, ponieważ coraz częściej na Ukrainie można usłyszeć opinię: „Nikt nas w Europie nie chce”.

Gdyby UE nie wydała stosownego oświadczenia przed rokiem 2004, Polska, Słowacja i Węgry powinny dążyć do skoordynowania w czasie oświadczenia UE o prawie Ukrainy do starania się o status państwa stowarzyszonego, z datą przystąpienia nowych członków do Unii. Byłoby dobrze, gdyby wydanie takiej deklaracji stało się pierwszą wspólną inicjatywą polityczną rozszerzonej Unii, zapoczątkowaną przez nowoprzyjętych do UE sąsiadów Ukrainy – Polskę, Słowację i Węgry wspartych ewentualnie przez Czechy i kraje bałtyckie, a przynajmniej Litwę.

Nowi członkowie UE, zwłaszcza kraje graniczące z Ukrainą: Polska, Słowacja i Węgry powinny dzielić się swoimi doświadczeniami związanymi z procesem integracji europejskiej. Do tego celu mogłaby służyć m.in. funkcjonująca od 1999 roku Stała Konferencja Polsko–Ukraińska na temat Integracji Europejskiej.

2. Zmiana charakteru unijnej pomocy

Jednym z elementów wsparcia wysiłków Ukrainy w staraniach o status państwa stowarzyszonego powinna być zmiana charakteru pomocy, jakiej Unia udziela Ukrainie. Program TACIS jest niewystarczający w nowych realiach Ukrainy – bezpośredniego sąsiada rozszerzającej się Unii. Pomoc UE powinna mieć charakter zbliżony do obecnego programu PHARE, obejmującego kraje stowarzyszone z Europy Środkowej.

Konieczne jest też dostosowywanie pomocy unijnej do potrzeb konkretnego kraju, w tym przypadku Ukrainy, a nie traktowania wszystkich (krajów Wspólnoty Niepodległych Państw oraz Mongolii) jednakowo, jak to ma miejsce w przypadku programu TACIS. Wskazane byłoby zróżnicowanie strategii UE wobec państw WNP, zakładające uprzywilejowanie w programach pomocowych krajów, które, jak Ukraina, deklarują opcję proeuropejską i wolę uczestniczenia w procesie integracji.

UE powinna wspierać powstawanie nowych tras przesyłu ropy naftowej i gazu ziemnego z basenu Morza Kaspijskiego poprzez Ukrainę do Europy Zachodniej. Takie działanie jest korzystne zarówno dla bezpieczeństwa energetycznego UE (kraje basenu Morza Kaspijskiego stałyby się nowym dostawcą surowców do Unii), jak i dla Ukrainy, której korzystanie z nowych szlaków i nowych dostawców umożliwiłoby zróżnicowanie źródeł zaopatrzenia w surowce energetyczne.

3. Ułatwienia wjazdu dla obywateli Ukrainy do rozszerzonej UE

Ułatwienia powinny polegać m.in. na rozbudowie sieci konsulatów krajów unijnych na Ukrainie. Można rozważyć budowę wspólnych konsulatów, organizowanych przez wszystkich członków UE. Konsulaty powinny znajdować się w jak największej liczbie miast zarówno w zachodniej, jak i wschodniej części kraju, tak, aby osoby starające się o wizę nie musiały odbywać dalekich podróży.

Nowe państwa członkowskie Unii, graniczące z Ukrainą, mogłyby w szerokim zakresie stosować wizy narodowe uprawniające do pobytu tylko w kraju wydającym taki dokument, przynajmniej do czasu zniesienia granicy Schengen między starymi a nowymi członkami UE. Wskazane byłyby osobne regulacje dla mieszkańców strefy przygranicznej.

W przyszłości należałoby rozpatrzyć też możliwość skreślenia Ukrainy z tzw. czarnej listy krajów, których obywatele potrzebują wiz przy wjeździe do państw UE. Obywatele ukraińscy mogliby przebywać na terenie Unii przez trzy miesiące tak, jak obecnie obywatele krajów kandydujących.

4. Program stypendialny dla młodych Ukraińców (studenci, doktoranci)

Stworzenie specjalnego, szeroko zakrojonego (tzn. umożliwiającego wysyłanie na uczelnie państw UE i krajów kandydujących co najmniej kilku tysięcy – a nie, jak dotychczas, kilkuset – studentów rocznie) programu stypendialnego dla studentów z Ukrainy. Program ten powinien:

- oferować stypendia z pełnym zabezpieczeniem finansowym;
- przyjąć jako zasadę proponowanie krótkich (maksimum rocznych) studiów zagranicznych, dopasowanych do toku studiów na uczelniach macierzystych. Przyznawanie stypendiów na całe, pięcioletnie studia grozi zakorzenieniem się studentów zagranicą i ich trwałą emigracją. Taki program pomógłby w budowie elity proeuropejskiej, niezbędnej dla integracji tego kraju z UE.

5. Wymiana młodzieży

Badania opinii publicznej wskazują, że najbardziej proeuropejsko zorientowani są ludzie młodzi oraz ci, którzy sami wyjeżdżali do państw UE lub krajów doń kandydujących. Z tego punktu widzenia jednym z najskuteczniejszych sposobów proeuropejskiej edukacji byłaby wymiana młodzieży, a w szczególności umożliwienie młodym Ukraińcom odwiedzania krajów Unii i państw kandydujących.

6. Wsparcie organizacji pozarządowych

UE powinna wspierać proces budowania społeczeństwa obywatelskiego na Ukrainie. Pomoc mogłaby pochodzić zarówno z funduszy unijnych, jak i od poszczególnych państw członkowskich. Wskazane byłoby jak największe zaangażowanie organizacji pozarządowych z krajów unijnych w realizację projektów na Ukrainie.

Druga grupa

1. Reformy wewnętrzne na Ukrainie

W najbliższym czasie Ukrainę czeka bardzo ważny test, jakim są wybory parlamentarne. Konieczne jest, aby przebiegały z zachowaniem demokratycznych reguł. W tym kontekście niesłychanie ważna jest zasadnicza poprawa sytuacji mediów. Wolność mediów kontrolujących władzę jest jednym z najważniejszych probierzy stanu demokracji.

Głębokich reform wymaga też system sądowniczy. Tylko niezawisłe sądownictwo może stawić czoła takim problemom jak sprawa Gongadze.

Konieczna jest reforma samorządów lokalnych. Jak dotąd różnią się one zasadniczo zarówno od analogicznych instytucji w UE, jak i w krajach kandydackich. Brakuje im autonomii wobec państwa. Reforma pomogłaby samorządom ukraińskim w nawiązaniu stosunków z władzami lokalnymi z UE i z krajów kandydackich.

Bez demokratyzacji niemożliwe będzie zacieśnianie stosunków z UE, bowiem poszanowanie zasad demokracji jest jednym z kryteriów kopenhaskich, których spełnienie jest warunkiem wejścia do UE.

2. Polityka zagraniczna Ukrainy

Konieczne jest przejście od deklaratywnej proeuropejskości ku konkretnym działaniom. Ukraina jak najszybciej powinna zacząć wykorzystywać możliwości zawarte w PCA i Wspólnej Strategii UE wobec Ukrainy.

Niezbędne jest włączenie się Ukrainy w proces integracji gospodarki światowej. Do tego potrzebne jest przede wszystkim wejście Ukrainy do WTO. Ukraina, jeśli zamierza integrować się z UE, nie może pozostać poza procesem integracyjnym w skali światowej.

3. Dążenie do zgodności prawodawstwa ukraińskiego z unijnym

Parlament ukraiński powinien dołożyć starań, aby nowoprzyjęte ustawy były kompatybilne z regulacjami obowiązującymi w UE. Niemniej ważne jest wdrażanie prawa tak, aby nie pozostawało ono jedynie na papierze.

4. Przejrzystość w gospodarce

Konieczna jest deregulacja gospodarki ukraińskiej. Nadmiar przepisów, często sprzecznych, bardzo utrudnia jakąkolwiek legalną działalność gospodarczą. Jest też jedną z ważnych przyczyn korupcji. Walka z tym zjawiskiem, wszechobecnym na Ukrainie, powinna stać się jednym z priorytetów zarówno władz państwowych, jak i rodzącego się społeczeństwa obywatelskiego.

Potrzebne jest ustanowienie jasnych przepisów podatkowych. Jest to jeden z podstawowych warunków przyciągnięcia inwestorów zagranicznych m.in. z UE.

5. Ułatwienia w ruchu turystycznym

Pożądane byłoby jednostronne zniesienie przez Ukrainę obowiązku wizowego dla obywateli UE. Potrzebne są też, większe niż dotychczas, inwestycje w turystyce. Zwiększenie ruchu turystycznego, w którym uczestniczyliby także mieszkańcy Unii, przyczyniłoby się do zmiany obrazu Ukrainy wśród mieszkańców krajów unijnych.

6. Konieczność uregulowania granicy z Rosją

Podpisanie układów granicznych z wszystkimi sąsiadami powinno być jednym z priorytetów polityki zagranicznej Ukrainy. Granica z Rosją nie może być wyjątkiem. Delimitacja, a następnie demarkacja tej granicy nie oznacza ograniczenia kontaktów międzyludzkich ani wymiany towarowej. ■

Notatki:

O przyszłości EUROPY

Seria raportów „O przyszłości Europy”

Dotychczas ukazały się:

RAPORT 1. PRZEZWYCIĘŻANIE OBCOŚCI.

KALININGRAD JAKO ROSYJSKA ENKLAWA WEWNĄTRZ UNII EUROPEJSKIEJ.

Opracowany we współpracy z **Centrum Stosunków Międzynarodowych i Wspólnotą Kulturową „Borussia”**.

Tekst jest dostępny w języku angielskim, polskim i rosyjskim a także w wersji elektronicznej:

www.batory.org.pl/ftp/program/europejski/raport1.rtf

RAPORT 2. UCHYLONE DRZWI:

WSCHODNIA GRANICA ROZSZERZONEJ UNII EUROPEJSKIEJ.

Opracowany we współpracy z **Instytutem Spraw Publicznych**.

Tekst jest dostępny w języku angielskim, polskim i rosyjskim a także w wersji elektronicznej:

www.batory.org.pl/ftp/program/europejski/Raport_Schengen_pl.rtf

RAPORT 3. PROEUROPEJSCY ATLANTYŚCI: POLSKA I INNE KRAJE EUROPY ŚRODKOWO-WSCHODNIEJ PO WEJŚCIU DO UNII EUROPEJSKIEJ.

Opracowany we współpracy z **Centrum Stosunków Międzynarodowych**.

Tekst jest dostępny w języku angielskim i polskim a także w wersji elektronicznej:

<http://www.batory.org.pl/ftp/program/europejski/raport3.rtf>

RAPORT 4. ZAPOMNIANY SĄSIAD

– BIAŁORUŚ W KONTEKŚCIE ROZSZERZENIA UE NA WSCHÓD.

Opracowany we współpracy z **Wschodnioeuropejskim Centrum Demokratycznym - IDEE**.

Tekst jest dostępny w języku białoruskim, angielskim, polskim i rosyjskim a także w wersji elektronicznej:

<http://www.batory.org.pl/ftp/program/europejski/rap4pl.pdf>

RAPORT 5. WSPÓLNE WYZWANIE –

CZŁONKOWIE I KANDYDACI WOBEC PRZYSZŁEJ POLITYKI MIGRACYJNEJ UE.

Opracowany we współpracy z **Instytutem Spraw Publicznych i Instytutem Studiów Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego**. Tekst jest dostępny w języku angielskim i polskim a także w wersji elektronicznej:

<http://www.batory.org.pl/ftp/program/europejski/rap5pl.pdf>