



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

Między satysfakcją a rozczarowaniem

Relacje UE–Ukraina rok po pomarańczowej rewolucji

Grzegorz Gromadzki

Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa

Ołeksandr Suszko

Center for Peace, Conversion and Foreign Policy of Ukraine, Kijów



Nowa

Unia Europejska

i Ukraina



Fundacja im. Stefana Batorego
Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. |48 22| 536 02 00
fax |48 22| 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Tłumaczenie z języka angielskiego
Wojciech Tworowski

Redakcja
Joanna Liczner

Kierownik artystyczny publikacji Fundacji im. Stefana Batorego
Marta Kusztra

Projekt okładki
Teresa Oleszczuk

Skład elektroniczny
TYRSA Sp. z o.o.

Publikacja powstała dzięki wsparciu finansowemu Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP

© Copyright by Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa

Między satysfakcją a rozczarowaniem. Relacje UE–Ukraina rok po pomarańczowej rewolucji

1. Wstęp

Jedno z podstawowych pytań, na które raport stara się odpowiedzieć, dotyczy tego, czy stosunki między UE a Ukrainą po pomarańczowej rewolucji są znacząco lepsze niż w okresie prezydentury Leonida Kuczmy (1994–2004)? Staramy się także ocenić, czy relacje te przekroczyły już symboliczny Rubikon, oddzielający retorykę od konkretnych działań. Na początku 2005 roku oczekiwania, zwłaszcza po stronie ukraińskiej, były bardzo wysokie. Rok później we wzajemnych stosunkach dominują dwie postawy: z jednej strony satysfakcja, z drugiej zaś pewien rodzaj rozczarowania.

Oficjalnie stosunki te uznaje się za zadowalające, co obie strony potwierdziły podczas szczytu UE–Ukraina (1 grudnia 2005 roku). Zarówno Unia, jak i Ukraina zgodziły się, że relacje między nimi są „głębsze i silniejsze” niż kiedykolwiek wcześniej. Odnotowano też kilka osiągnięć. Pierwsze z nich to podpisanie Planu Działania UE–Ukraina i znaczący postęp w jego wdrażaniu. Drugie – konstruktywna rola Ukrainy we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa (CFSP) UE, zwłaszcza w odniesieniu do konfliktu naddniestrzańskiego i relacji z Białorusią. Za trzecie uznano otwarcie negocjacji w sprawie ułatwień wizowych. Wreszcie czwartym osiągnięciem było *de facto* przyznanie Ukrainie statusu gospodarki rynkowej, zgodnie z Podstawową Regulacją Antydumpingową UE.

Jednak nieoficjalnie obie strony mają wiele powodów do niezadowolenia. Przedstawiciele instytucji unijnych i państw członkowskich krytykują Ukrainę za brak poważnych reform, zwłaszcza w dziedzinie gospodarki. Dostrzegają także nikłe postępy w negocjacjach Ukrainy w sprawie członkostwa w Światowej Organizacji Handlu (władze ukraińskie deklarowały wejście do WTO w 2005 roku) i wątpliwe osiągnięcia w innych sferach, takich jak reforma sądownictwa. Nawet przedstawicielom UE pozytywnie nastawionym do Ukrainy, na przykład przewodniczącemu Komisji Europejskiej Jose Manuelowi Barroso, zdarzają się wypowiedzi takie, jak skierowana do ukraińskiego premiera Jurija Jechanurowa w Brukseli (6 października 2005 roku): „Przyszłość Ukrainy jest w Europie. Najlepszym sposobem osiągnięcia tego nie jest dyskusja o jej członkostwie w Unii Europejskiej, ale osiągnięcie konkretnych, praktycznych rezultatów”. Wy-

daje się oczywiste, że UE oczekuje ze strony Ukrainy konkretnych działań przed podjęciem jakichkolwiek kroków w jej dalszej integracji z Unią.

Ze swojej strony władze ukraińskie są rozczarowane powściągliwą polityką Unii wobec Ukrainy, zwłaszcza dotyczącą perspektywy przyszłego członkostwa. Oficjalnie Kijów zaakceptował Europejską Politykę Sąsiedztwa (która nie mówi nic o członkostwie), jednak w rzeczywistości jest głęboko skonsternowany pozostawaniem w tej samej kategorii z krajami Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu.

Jaki więc nastrój dominuje w relacjach między Unią Europejską a Ukrainą rok po pomarańczowej rewolucji – satysfakcja czy rozczarowanie? Należy zaznaczyć, że chociaż czas, który upłynął od rewolucji, może się wydawać zbyt krótki na radykalne zmiany we wzajemnych stosunkach, to jednak można uznać, że był on wystarczający na wyciągnięcie wniosków co do tego, czy nowy styl władzy na Ukrainie miał wpływ na te relacje oraz czy można dostrzec zmiany w stosunku UE do Ukrainy.

2. Europejskie debaty w 2005 roku i ich wpływ na kwestię ukraińską: stanowisko instytucji europejskich i kluczowych państw członkowskich

Petniejsze zrozumienie polityki UE wobec Ukrainy w 2005 roku umożliwia jej analiza w szerszym kontekście. Skoncentruje się ona na europejskich debatach w 2005 roku, zarówno w instytucjach unijnych, jak i w państwach członkowskich, a także na ich wpływie na kwestię ukraińską. Polityka UE wobec Ukrainy nie powstaje bowiem w próżni, ale jest częścią politycznych procesów wewnątrz Unii. Jednocześnie ocenione zostaną konkretne działania podjęte przez UE w 2005 roku, a dotyczące bezpośrednio Ukrainy.

Debata europejskie wpływające na politykę UE wobec Ukrainy.

Rok 2005 był dla Unii trudny. Można wręcz powiedzieć, że przechodziła ona jeden z największych kryzysów w swojej historii. Kryzys wynikał z odrzucenia przez społeczeństwa Francji i Holandii Traktatu Konstytucyjnego. Przed referendum i po nich politycy oraz opinia publiczna w Unii byli zaprzętnięci głównie wewnętrznymi problemami UE. Kolejna potencjalnie kryzysowa sytuacja objawiła się w drugiej połowie 2005 roku i wynikała z niemożności osiągnięcia kompromisu wokół budżetu UE na lata 2007–2013. Kwestię tę rozwiązano dopiero pod sam koniec 2005 roku. Sprawa budżetu miała znaczenie w stosunkach UE–Ukraina, ponieważ instytucje unijne i państwa członkowskie były intensywnie zaangażowane w wewnętrzną debatę (podobnie jak w przypadku konstytucji), która odciągała ich uwagę od kwestii ukraińskich. Ukraina została odsunięta na dalszy plan.

Podsumowując, relacje z sąsiadami będącymi częścią EPS stały się kwestią drugorzędą, zwłaszcza w pierwszej połowie roku. Nie ulega wątpliwości, że wewnętrzne tarcia zmniejszyły zdolność UE do rozwijania relacji z Ukrainą.

Prawdopodobnie w dłuższej perspektywie rezultaty referendum we Francji i Holandii także będą miały negatywne reperkusje dla Ukrainy. Wyraził się w nich bowiem niechętny stosunek nie tylko do poprzedniego rozszerzenia Unii w 2004 roku, ale też do wszelkich planowanych etapów rozszerzenia w przyszłości. Francuskie społeczeństwo jasno wskazało, że Francja (podobnie jak cała UE) powinna zachować szczególną ostrożność wobec dalszego rozszerzania Unii, a nawet wobec aktywniejszej polityki sąsiedztwa. Niezadowolenie to jest podsycane obawą przed konkurencją ze strony siły roboczej z nowych państw członkowskich i sąsiednich, która mogłaby wpłynąć na zwiększenie poziomu bezrobocia wśród mieszkańców starych państw członkowskich, a także spowodować przenoszenie produkcji do nowych państw członkowskich lub krajów sąsiednich.

Oczywiste jest też szeroko postrzegane w UE „zmęczenie rozszerzeniem”, odczuwalne szczególnie w starych państwach członkowskich. Wprawdzie Unia rozpoczęła negocjacje z Turcją, jednak prowadzi je bez szczególnego entuzjazmu. Ponadto w tym przypadku Unia po raz pierwszy jasno podkreśliła, że negocjacje nie muszą automatycznie prowadzić do pełnego członkostwa Turcji w UE. Z drugiej strony Unia dała zielone światło dla negocjacji akcesyjnych z Chorwacją. Niektóre z pozostałych krajów zachodniobałkańskich, a w szczególności Macedonia oraz Serbia i Czarnogóra, także otrzymały sygnał, że ich integracja z Europą może postępować do przodu.

Jednak większość krajów członkowskich UE uważa, że po wejściu Rumunii i Bułgarii (a być może także Chorwacji) powinna nastąpić przerwa w rozszerzaniu. Konsolidacja rozszerzonej Unii Europejskiej stała się – w opinii większości krajów członkowskich i przedstawicieli instytucji europejskich – najważniejszą kwestią na najbliższe kilka lat. W tym kontekście dyskusja o integracji Ukrainy z UE jest oczywiście bardzo trudna.

Inne czynniki także wpływały na politykę UE wobec Ukrainy w 2005 roku – wśród nich wybory parlamentarne w Niemczech oraz wybory parlamentarne i prezydenckie w Polsce jesienią 2005 roku. Wydarzenia polityczne w tych dwóch krajach miały wpływ na działania Unii wobec Ukrainy, ponieważ oba pełniły funkcje pierwszoplanowych aktorów w kształtowaniu polityki ukraińskiej UE przed pomarańczową rewolucją, w jej trakcie oraz w pierwszych miesiącach po niej. Należy tu zauważyć, że Niemcy i Polska przygotowały propozycje polityki Unii wobec Ukrainy w 2004 roku, przed wyborami prezydenckimi na Ukrainie. Jednak wybory, a następnie zmiana rządów w obu tych krajach spowodowały kilkumiesięczną przerwę w ich aktywności wobec Ukrainy.

Trzeba podkreślić, że wymienione powyżej problemy tylko pośrednio dotyczą kwestii relacji UE–Ukraina. Są one jednak istotne. Być może „zmęczenie rozszerzeniem” stanowi najpoważniejsze wyzwanie dla stosunków dwustronnych. Większość polityków europejskich nie jest w stanie wyobrazić sobie modelu UE-35 lub UE-40, nieodzownego, kiedy rozważa się integrację Ukrainy z Unią. Wydaje się, że duża grupa państw członkowskich nie potrafi wyobrazić sobie nawet częściowego włączenia Ukrainy do obszaru czterech wolności. Z tej przyczyny wolą one odkładać decyzje dotyczące miejsca Ukrainy w Europie na później.

Dwie postawy

W rezultacie niepewności co do dalszego rozwoju UE wyłoniły się dwie postawy wobec Ukrainy. Pierwsza z nich to podejście „poczekać i zobaczyć”. Przed określeniem dalszych działań zakłada ono ocenę rezultatów nadchodzących wyborów parlamentarnych na Ukrainie, które odbędą się w marcu 2006 roku. Wielu polityków i biurokratów w UE twierdzi, że w czasie tych wyborów Ukraina musi „udowodnić” swoje demokratyczne kwalifikacje, aby można było uznać za potwierdzone samo istnienie ukraińskiej demokracji. Do pewnego stopnia jest to rodzaj wymówki wobec ograniczonego zaangażowania UE w kwestię ukraińską. Można uznać, że taka postawa wyraża rozwagę. Przed wzrostem znaczącego zaangażowania UE chce upewnić się, że zmiany demokratyczne na Ukrainie są nieodwracalne.

Druga postawa jest uwarunkowana przez pogląd, że ramy stosunków z sąsiadami, w tym z Ukrainą, zostały określone w Planie Działania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (w przypadku Ukrainy Plan Działania jest uzupełniony o załącznik w formie „dodatkowego listu”). Dlatego UE nie powinna wysuwać nowych propozycji ani nawet myśleć o nowej polityce wobec Ukrainy przed wypełnieniem Planu Działania.

Pozytywna tendencja

Po pomarańczowej rewolucji nastąpiła znacząca zmiana w postrzeganiu Ukrainy w ramach UE, zwłaszcza ze strony społeczeństw starych państw członkowskich. Wizerunek tego kraju, a przede wszystkim jego społeczeństwa, jest o wiele bardziej pozytywny niż przed pomarańczową rewolucją. Ten pozytywny stosunek trwa, choć jesienią 2005 roku zainteresowanie Ukrainą naturalnie spadło w porównaniu do poziomu w czasie pomarańczowej rewolucji. Jednak uwaga skupiona na Ukrainie jest nadal o wiele wyższa i ma inną jakość niż kiedykolwiek w czasie prezydentury Kuczmy.

Oczywiście wydaje się obecnie powszechne zrozumienie odrębności Ukrainy od Rosji, którego brakowało przed rewolucją. W latach 90-tych Ukraina była postrzegana jako kraj podążający rosyjską drogą do demokracji i gospodarki rynkowej. Pomarańczowa rewolucja radykalnie zmieniła ten wizerunek. Obecnie coraz bardziej postrzega się Ukrainę jako niezależny podmiot oraz europejskie państwo z europejskim społeczeństwem, podobnym do społeczeństw państw członkowskich UE.

Konkretne działania UE wobec Ukrainy

W ciągu minionego roku w relacjach UE–Ukraina miało miejsce niewiele konkretnych osiągnięć. Jednakże nowa umowa o produktach metalurgicznych na lata 2005–2006, podpisana w czerwcu 2005 roku, jest przykładem bardziej elastycznego podejścia UE do produktów ukraińskich. Podnoszone są kwoty eksportowe do UE na ukraińskie produkty stalowe. Z kolei początek negocjacji w sprawie uproszczenia procedur wizowych w listopadzie 2005 roku stanowi przykład postępu w dziedzinie Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Mimo to należy stwierdzić, że nie ma zbyt wielu przykładów nowego stosunku państw członkowskich do Ukrainy. Jednym z nielicznych może być otwarcie pol-

skiej gospodarki na bezpośrednie inwestycje ukraińskie. Zakup huty w Częstochowie przez ukraińską Grupę Przemysłową Donbasu nie doszedłby do skutku bez pomarańczowej rewolucji. Nowy klimat dla bezpośrednich inwestycji ukraińskich pojawił się jako skutek demokratycznych przemian na Ukrainie. Zniesienie opłat wizowych dla obywateli ukraińskich przez Czechy, Słowację, Łotwę i Estonię¹ to kolejny przykład. Państwa członkowskie zaoferowały więcej pomocy we wspieraniu reform na Ukrainie.

Rezultaty szczytu UE–Ukraina (1 grudnia 2005 roku)

Szczyt UE–Ukraina był najważniejszym wydarzeniem w relacjach między Unią Europejską a Ukrainą w 2005 roku. Zgodnie z oświadczeniem wydanym przez UE na szczycie w Kijowie, Komisja Europejska i państwa członkowskie Unii przyjęły informację dotyczącą spełniania przez gospodarkę ukraińską kryteriów rynkowych przedstawionych w Podstawowej Regulacji Antydumpingowej UE i – w związku z tym – nadały Ukrainie status gospodarki rynkowej. Polityczna decyzja UE została ogłoszona podczas szczytu, jednak formalne procedury związane z jej wdrożeniem zakończą się na początku 2006 roku.

Poza nadaniem Ukrainie statusu kraju z gospodarką rynkową, w trakcie szczytu podpisano pewną liczbę ważnych dokumentów dotyczących współpracy w dziedzinie energii i transportu. Przede wszystkim Ukraina i Unia Europejska podpisały list intencyjny o współpracy w sferze energii. Zgodnie z nim Ukraina rozwinie współpracę z Unią w zakresie bezpieczeństwa jądrowego, integracji rynków energii elektrycznej i gazu, wzrostu bezpieczeństwa dostaw energii oraz transferu węglowodorów, reform strukturalnych, bezpieczeństwa i ochrony środowiska w branży węglowej oraz wydajności energii.

Obie strony podpisały także umowę o niektórych aspektach transportu lotniczego. Jest ona uważana za pierwszy krok do dalszego rozwoju współpracy w tworzeniu wspólnej przestrzeni powietrznej oraz do zamknięcia umowy o współpracy w dziedzinie lotnictwa.

Innym ważnym dokumentem podpisanym w Kijowie była umowa o współpracy przy systemie nawigacji satelitarnej Galileo, zawarta między UE, jej państwami członkowskimi i Ukrainą. Umowa zakłada bezpośrednie uczestnictwo Ukrainy w projekcie Galileo i zaangażowanie w realizację pierwszego Programu Kosmicznego UE, który zostanie upubliczniony pod koniec 2005 roku, a także jej członkostwo w Europejskiej Agencji Kosmicznej.

Jednak wszystkie te osiągnięcia nie zaowocowały stworzeniem nowej, spójnej europejskiej polityki wobec Ukrainy, realizowanej przez UE jako całość oraz przez poszczególne państwa członkowskie.

¹ Przed pomarańczową rewolucją tylko Polska, Węgry i Litwa oferowały Ukraińcom bezpłatne wizy.

3. Polityka europejska Ukrainy: osiągnięcia, porażki, wyzwania

Po inauguracji prezydenta Juszczenki (23 stycznia 2005 roku) „nowa” Ukraina starała się zademonstrować wiarygodność swojej europejskiej polityki integracji. Nowy rząd był tak ambitny, że poważnie rozważał złożenie aplikacji członkowskiej do UE już na przełomie lutego i marca. W końcu podjęto jednak decyzje zgodne z rekomendacjami Komisji Europejskiej i odłożono ubieganie się o członkostwo do czasu wypełnienia Planu Działania, w oparciu o przekonanie, że UE dopiero wtedy będzie gotowa do pozytywnego rozpatrzenia aplikacji członkowskiej.

Najważniejsze priorytety rządu ukraińskiego to: zwalczanie korupcji i umocnienie rządów prawa, otrzymanie statusu gospodarki rynkowej, przystąpienie do WTO i uzyskanie wzajemnego dostępu do rynku, rozwój sieci transeuropejskich, zwiększenie zdolności administracyjnych w integracji europejskiej oraz wzmocnienie i rozszerzenie proeuropejskiej większości w społeczeństwie.

W celu uzupełnienia i wypełnienia dwustronnego Planu Działania UE–Ukraina 22 kwietnia rząd przyjął tak zwaną Mapę Drogową, opisującą ponad 300 praktycznych działań w różnych dziedzinach integracji, objętych przez Plan Działania. W sierpniu wicepremier Ołeh Rybaczuk poinformował, że wdrożono już 70% Mapy Drogowej. Jednak nieoficjalne oceny są mniej optymistyczne.

Administracja europejskiej polityki Ukrainy

W pierwszym „pomarańczowym” rządzie, kierowanym przez Julię Tymoszenko (4 lutego–8 września 2005 roku), powołano stanowisko wicepremiera ds. integracji europejskiej. Został nim wspomniany wyżej Ołeh Rybaczuk, który podjął starania o stworzenie sprawnej struktury administracyjnej, zdolnej do koordynacji wszystkich elementów polityki rządowej odnoszących się do Planu Działania na linii UE–Ukraina. W ramach gabinetu ministrów stworzono Departament Integracji Europejskiej.

Po zmianie rządu 8 września i późniejszym mianowaniu Rybaczuka szefem gabinetu prezydenta stanowisko wicepremiera ds. integracji europejskiej zostało zlikwidowane. Zamiast niego w gabinecie premiera Jechanurowa – wyznaczonego przez prezydenta Juszczenkę na następcę Julii Tymoszenko – powstał rządowy Komitet Integracji Europejskiej pod przewodnictwem ministra spraw zagranicznych Borysa Tarasiuka.

Skuteczna koordynacja polityki pozostaje poważnym wyzwaniem dla nowego rządu. Mimo pewnych osiągnięć i nieustających wysiłków w celu wypracowania wydajnej formuły działania, rząd boryka się z problemem tworzenia funkcjonalnej struktury w kwestiach związanych z UE, a tym bardziej z zapewnieniem jej wysoko wykwalifikowanymi specjalistami, jak również z zawiązaniem stabilnych więzi z parlamentem w celu zapewnienia poparcia przy tworzeniu koniecznych ustaw.

Rządy prawa

Nowe władze, na czele których stanął prezydent Juszczenko, okazały się zasadniczo bardziej transparentne i demokratyczne niż poprzednie. Zgodnie z raportem Freedom House „Freedom in the World”, opublikowanym w grudniu 2005 roku, Ukraina to jedyne państwo WNP uznane za „wolne” (dla porównania: Rosja jest „nie-wolna”, Gruzja zaś – „częściowo wolna”). Jednak stabilne i dojrzałe instytucje mające zapewnić rządy prawa nie są jeszcze zakorzenione, a przemiany demokratycznych nie można na razie uznać za nieodwracalne. Monitoring przedwyborczy wskazuje, że wtrącanie się rządu w wybory parlamentarne i lokalne jest wątpliwe: partie cieszą się obecnie nieograniczonym dostępem do mediów i wydają się nie podlegać żadnym administracyjnym ograniczeniom swojej politycznej działalności.

Osiągnięto główny konsensus polityczny w kwestii potrzeby decentralizacji władzy przez przekazanie większej ilości uprawnień władzom lokalnym i regionalnym, ale konkretny kształt reform nie został jeszcze określony. Działania lokalnych władz samorządowych są wysoce ograniczone z powodu braku rzeczywistej władzy i środków finansowych. Obszerna propozycja reformy administracyjnej i terytorialnej została przedstawiona przez deputowanego Romana Bezsmertnego w kwietniu 2005 roku. Propozycja ta zakładała: zmianę systemu podziału władzy pomiędzy państwowymi organami administracyjnymi (podlegającymi prezydentowi) a organami samorządowymi w celu przekazania samorządom większych uprawnień; zmiany w strukturze budżetu; oraz redystrybucję podatków zgodnie z nowym podziałem struktur terytorialnych. Tworzony jest nowy system państwowego zarządu nad podatkami, budżetami i strukturami municypalnymi. W związku z nadchodzącą kampanią wyborczą dalsze dyskusje nad reformą administracji lokalnej odłożono na okres po wyborach parlamentarnych i lokalnych, mających nastąpić w 2006 roku.

Za kluczowe osiągnięcie rządu ukraińskiego po pomarańczowej rewolucji i zmianie władz można uznać znaczący postęp w dziedzinie wolności mediów. Mieszkańcy Ukrainy mają obecnie dostęp do w pełni pluralistycznych mediów drukowanych i elektronicznych. Wiadomości w ogólnokrajowych stacjach telewizyjnych są zasadniczo zrównoważone politycznie, a przedstawiciele rządzących partii i opozycji mają do nich równy dostęp. Co więcej, choć przed rewolucją większość stacji i gazet ogólnokrajowych stanowiła prywatną własność ludzi z otoczenia Kuczmy, to żadna z nich nie została „sprywatyzowana” na korzyść ludzi Juszczenki po jego zwycięstwie wyborczym. Niemniej jednak ukraińskie media nadal wymagają zasadniczych reform i restrukturyzacji. Wiele regionalnych czy lokalnych stacji telewizyjnych i radiowych, a także gazet pozostaje własnością organów państwowych i administracyjnych. Pomimo licznych deklaracji i obietnic nie powstały też jeszcze publiczne kanały telewizyjne i radiowe.

Walka z korupcją i uczciwe rządzenie były wyraźnie zarysowanym celem nowych władz w 2005 roku. Skorumpowani urzędnicy wysokiej rangi, funkcjonujący za starego reżimu, zostali odsunięci od władzy, choć żaden z nich nie trafił przed sąd. Był to także rok skandali korupcyjnych wywołanych przez urzędników nowego rządu. Oskarżenia o korupcję mają dwojaki wpływ na środowisko polityczne na Ukrainie. Z jednej strony skandale ukazały znaczącą poprawę

transparentności władzy na Ukrainie. Taka sytuacja nie mogłaby mieć miejsca w czasach „wzajemnej solidarności” urzędników za prezydentury Kuczmy. Z drugiej strony jednak skandale zniszczyły równowagę w powstającym systemie politycznym.

Gospodarka

Wzrost PKB Ukrainy znacząco zwolnił w porównaniu do poprzednich lat. Ocenia się, że gospodarka będzie wzrastać w tempie zaledwie 2–3% (w porównaniu z dwucyfrowym wzrostem w roku poprzednim). Jednak dochód na osobę nadal szybko rośnie i w 2005 roku średnia pensja wyniosła 170 USD (w porównaniu ze 125 USD rok wcześniej). Poziom inflacji w 2005 roku ocenia się na 10–11%.

Dwudziestego czwartego października Ukraina sprzedała 93,02% Kriworiżstali, dużej i dochodowej firmy, na którą przypada około 20% ukraińskiej produkcji stali, a także posiadającej pokaźne własne rezerwy surowcowe i położonej w pobliżu portów na Morzu Czarnym. Kriworiżstal została nabyta przez koncern Mittal Steel w otwartej licytacji za 4,8 mld USD. Cena ta sześciokrotnie przekraczała kwotę zapłaconą w połowie 2004 roku przez poprzedniego właściciela (transakcja ta została unieważniona przez sąd) i była wyższa niż najbardziej nawet optymistyczne prognozy. Pomimo sukcesu, jakim była ta największa ukraińska transakcja prywatyzacyjna i inwestycyjna, nie można jeszcze mówić o trwałej poprawie klimatu inwestycyjnego na Ukrainie. Ustawodawstwo biznesowe i podatkowe, a także system prawnej ochrony własności wciąż wymagają gruntownych reform.

Reforma służby celnej spowodowała znaczny wzrost (do 50%) dochodów budżetowych. Wynika to nie tylko z uproszczenia procedur celnych, ale też z powołania „specjalnych urzędników”, do których klienci mogą się zwrócić, jeżeli podejrzewają korupcję ze strony przedstawicieli służb celnych. Jednak reforma celna wciąż jeszcze nie została zakończona.

Światowa Organizacja Handlu (WTO)

Mimo częściowego sukcesu osiągniętego przez reformy prawne i rozmowy dwustronne, Ukrainie nie udało się osiągnąć wielokrotnie deklarowanego celu, jakim było wejście do WTO w 2005 roku. Jedną z przyczyn okazała się niezgoda parlamentu na ratyfikację co najmniej pięciu koniecznych ustaw. Ponadto Ukraina nie zdołała osiągnąć porozumienia z USA i Australią w kwestii parametrów protokołów bilateralnych o wzajemnym dostępie do rynku. Oznacza to także opóźnienie w rozpoczęciu negocjacji o strefie wolnego handlu między Ukrainą a UE, wstępnie planowanych przez stronę ukraińską na pierwszą połowę 2006 roku.

Uczestnictwo Ukrainy w CFSP/ESDP

Ukraina zdecydowanie zbliżyła się do stanowiska UE w szerokiej gamie zagadnień polityki zagranicznej. Rząd ukraiński oficjalnie poparł liczne oświadczenia UE, także te dotyczące Białorusi i innych delikatnych kwestii².

² Strona internetowa MSZ Ukrainy: <http://www.mfa.gov.ua/>.

W kwietniu 2005 roku Ukraina przedstawiła tak zwany „plan Juszczenki”, mający doprowadzić do rozwiązania konfliktu naddniestrzańskiego. Plan ten, zaakceptowany przez UE, przewiduje trwałe i pokojowe rozstrzygnięcie sporu poprzez poparcie dla rozwoju demokracji w Naddniestrzu. Zgodnie z założeniami planu UE włączyła się we wznowione negocjacje w kwestii Naddniestrza jako obserwator.

Pierwszego grudnia 2005 roku rozpoczęła działanie Misja Graniczna UE na granicy Ukrainy i Mołdawii. Jej cel stanowią monitorowanie 450-kilometrowego odcinka naddniestrzańskiego na granicy ukraińsko-mołdawskiej oraz wsparcie ukraińskich służb granicznych i celnych w walce z przemytem i przestępczością transgraniczną. Jest to pierwsza tego typu misja zorganizowana przez Unię Europejską. Trzydziestego listopada otwarto biuro Misji Granicznej UE w Odessie.

4. Czy Plan Działania EPS stanowi właściwe ramy dla integracji?

Plan Działania wymaga wypełnienia zadań niezbędnych dla stworzenia bliższych związków koniecznych w procesie integracji z UE. Nie ma w nim jednak najistotniejszej zachęty – perspektywy członkostwa. Plan ten wykorzystuje niektóre procedury wypracowane w procesach akcesyjnych. Jednocześnie brak punktów odniesienia i systemu zachęt ogranicza skuteczność PD jako schematu integracji z UE. Jedyna – i to warunkowa – „marchewka” to obietnica rozpoczęcia rozmów o stworzeniu strefy wolnego handlu po wstąpieniu Ukrainy do WTO. Nie ustalono na przykład żadnych punktów odniesienia w sferze migracji, co znacząco obniża motywację Ukrainy do wprowadzania polityki granicznej i migracyjnej pokrywającej się z zasadami Schengen.

Dziesięć miesięcy po wprowadzeniu Planu Działania można podjąć się jedynie bardzo wstępnej oceny jego wartości. Jednak mimo że sam PD nie jest obecnie wystarczająco mocną motywacją do pogłębiania relacji UE–Ukraina, może on wesprzeć integrację, o ile obie strony zgodzą się na konkretne działania i dodatkowe zobowiązania. Istniejące dodatkowe zobowiązania, przyjęte przez Radę UE w lutym 2005 roku, oraz Decyzja #117-p, wprowadzająca „Działania w kierunku wdrożenia Planu Działania UE–Ukraina w 2005 roku” (tak zwana Mapa Drogowa), przyjęta przez rząd Ukrainy w kwietniu 2005 roku, świadczą o tym, że takie podejście może być skuteczne.

Ukraińska Mapa Drogowa

Mapa Drogowa to obszerny (liczący 113 stron) dokument, opisujący ponad 300 działań na rok 2005 we wszystkich sferach polityki ukraińskiej dotyczących planu współpracy UE–Ukraina. Na przykład o ile PD zawiera jedynie ogólne rekomendacje współpracy w ramach CFSP, o tyle Mapa Drogowa wymaga rozwinięcia konkretnych mechanizmów, jak choćby zgodności ukraińskich oświadczeń w polityce zagranicznej z polityką UE. Większość założeń Planu Działania w zakresie polityki wobec regionu (zwłaszcza rozwiąza-

nie konfliktu naddniestrzańskiego) można uznać za wdrożone. Podsumowując, Ukrainie udało się wdrożyć rozdziały: „Dialog polityczny i reformy” oraz „Kwestie regionalne i międzynarodowe, współpraca w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa”.

Zgodnie z PD Ukraina zobowiązała się do spełnienia kryteriów niezbędnych do wstąpienia do WTO. Mapa Drogowa wylicza je szczegółowo, np. opracowanie rozporządzeń dotyczących ceł na złom żelazny. Rozporządzenia te, łącznie z całym zestawem regulacji związanych z wejściem do WTO, zostały opracowane i złożone w parlamencie, jednak nie doczekały się jeszcze przyjęcia. Większość Mapy Drogowej dotyczy uregulowań prawnych. Z uwagi na brak poparcia parlamentarnego rząd nie zdołał przeprowadzić dużej części projektów ustaw przez ukraiński parlament – Radę. Oznacza to, że o ile dużą część Mapy Drogowej można uznać za wykonaną, o tyle z formalnego punktu widzenia konieczne ustawy nie zostały zaaprobowane przez Radę. Prawdopodobne jest ich przyjęcie dopiero po wyborach parlamentarnych w 2006 roku.

W sierpniu wicepremier Ołeh Rybaczuk poinformował, że stopień wdrożenia Mapy Drogowej wynosi 70%. Pierwszego grudnia, podczas szczytu UE–Ukraina, obie strony wyraziły satysfakcję osiągniętym poziomem wdrażania Mapy Drogowej. Jednak nieoficjalne oceny są mniej optymistyczne. W praktyce rząd rozpoczął wdrażanie około 70% Mapy, ale zaledwie połowę z nich (a więc 35%) można uznać za skutecznie wdrożone.

Pomimo ograniczonego sukcesu, wydaje się jasne, że Mapa Drogowa oparta na Planie Działania jest obecnie jednym z niewielu konkretnych i pełnych punktów odniesienia dla rządu ukraińskiego w dziedzinie wymaganych reform wewnętrznych. Pisemne zobowiązania wobec UE stanowią także instrument społecznej kontroli nad rządem.

Dodatkowe Kroki UE

Dodatkowe Kroki, przyjęte przez Radę UE w lutym 2005 roku, uściśliły niektóre mniej konkretne punkty PD. Obietnica rozpoczęcia negocjacji w celu uproszczenia procedur wizowych przed szczytem UE–Ukraina w grudniu 2005, należąca do Dodatkowych Kroków, jest tego dobrym przykładem.

W dniach 21–22 listopada 2005 roku w Brukseli odbyła się pierwsza runda negocjacji UE–Ukraina w sprawie uproszczenia procedur wizowych. Spotkanie to jest ważnym przykładem skutecznej współpracy między UE a Ukrainą w ramach Planu Działania. To pierwszy poważny krok w kierunku rozszerzenia na Ukrainę zasady swobodnego przepływu osób, która stanowi fundamentalną wartość europejską.

Ukraina spodziewa się, że porozumienie w sprawie uproszczenia procedur wizowych stanie się podstawą do dalszej liberalizacji zasad podróży dla jej obywateli. Umowa powinna przede wszystkim: ustalać jednolite, uproszczone procedury rozpatrywania wniosków wizowych obywateli ukraińskich przez Misje Konsularne Państw Członkowskich, przewidywać możliwość otrzymania bezpłatnych lub znacznie tańszych wiz przez szerokie grupy osób, pozwalać na wydawanie wielokrotnych, długoterminowych wiz dla pewnych kategorii obywateli posiadających pozytywną historię wizową, zwiększać przejrzystość procesu wydawania wiz, a także przewidywać możliwość wjazdu bezwizowego dla

określonych kategorii osób. Jednak według projektu porozumienia przedłożonego przez stronę europejską, Bruksela zaproponowała bardziej konserwatywne podejście do kwestii wizowych. Następną rundę rozmów zaplanowana jest na styczeń 2006 roku.

Dodatkowe Kroki pomogły też w rozwoju współpracy między Ukrainą a UE w dziedzinie CFSP/ESDP (m.in. wspomniana powyżej kwestia Naddniestrza). Wsparły one ponadto wysiłki UE zmierzające do nadania Ukrainie statusu gospodarki rynkowej i ułatwiły zawarcie nowej umowy o produktach stalowych na lata 2005–2006.

Ogólna ocena

Należy ponownie podkreślić, że Plan Działania jest zbyt ogólnikowy jako narzędzie i może służyć tylko jako źródło ogólnych wskazówek politycznych w zbliżaniu UE i Ukrainy na najbliższe 2–3 lata. Tym niemniej rola PD – wspartego Dodatkowymi Krokami i Mapą Drogową – w kształtowaniu wewnętrznej i zewnętrznej polityki Ukrainy może zostać uznana za pozytywną. W sporach wewnętrznych odwoływanie się do PD zazwyczaj wzmacnia pozycję zwolenników głębszych reform, zwłaszcza w kwestii tworzenia podstaw dla publicznego radia i telewizji, wdrażania rozwiązań skierowanych przeciw korupcji i nielegalnej migracji, przeprowadzania reformy celnej itd.

Oba narzędzia, Dodatkowe Kroki i Mapa Drogowa, pomagają w ocenie stopnia wdrożenia Planu Działania. Od samego początku wdrażania PD konsorcjum niezależnych ukraińskich think-tanków pod przywództwem Centrum im. Razumkowa uruchomiło projekt monitorowania wypełniania Planu. Metodologia oceny jest w trakcie opracowywania, ponieważ istniejący model, stosowany wcześniej w krajach kandydujących, nie sprawdza się w przypadku Ukrainy. O niektórych aspektach tego pozarządowego projektu monitorowania PD można przeczytać w numerze #7/2005 magazynu „National Security and Defence”, wydawanego przez Centrum im. Razumkowa.

5. Prognozy i rekomendacje na rok 2006

W 2006 roku nie należy się spodziewać podjęcia żadnych fundamentalnych decyzji dotyczących Ukrainy ze strony UE. Obie strony skoncentrują się raczej na dalszym wdrażaniu Planu Działania.

Wybory parlamentarne w marcu 2006 roku będą miały znaczny wpływ na relacje UE–Ukraina, ponieważ w ich wyniku nastąpi potwierdzenie lub reformułowanie politycznych priorytetów zdefiniowanych przez stronę ukraińską w 2005 roku. Wybory są istotne dla UE, gdyż będą one jasnym miernikiem tego, na ile demokracja zakorzeniła się na Ukrainie i na ile dobrze odbierane są partie proeuropejskie.

Unia Europejska potrzebuje głębokiej debaty o swojej przyszłości (proces podejmowania decyzji, ostateczne granice itd.). Debata ta będzie miała miejsce w 2006 roku, jednak nie przyniesie ostatecznych wniosków. Będzie to raczej bardziej długofalowa dyskusja, z której wnioski wyłonią się dopiero po dłuż-

szym czasie. Choć debata ta tylko częściowo odnosi się do kwestii ukraińskiej, jej rezultaty będą kluczowe dla europejskich perspektyw Ukrainy.

Rekomendacje dla UE

Dodatkowe Kroki, przygotowane jednostronnie przez UE, miały pozytywny wpływ na relacje UE–Ukraina w 2005 roku. Stymulowały one na przykład rozmowy o uproszczeniu procedur wizowych, zwłaszcza dzięki skonkretyzowaniu Planu Działania. Jest więc konieczne, by lista działań zawarta w Dodatkowych Krokach nie była przez UE postrzegana jako jednorazowa odpowiedź na oczekiwania wynikające z pomarańczowej rewolucji, ale żeby stała się częścią bardziej długofalowego programu. Listę taką można by przygotowywać na przykład corocznie, obejmując nią każdy rok, którego dotyczy Plan Działania, mający doprowadzić do pobudzenia relacji z Ukrainą w latach 2006 i 2007. Dlatego kolejna lista Dodatkowych Kroków powinna zostać przedstawiona przez Unię w 2006 roku, najlepiej przed szczytem UE–Ukraina zaplanowanym na lipiec 2006 roku. Wypełnienie głównych punktów z obecnej listy Dodatkowych Kroków powinno być niezbędnym warunkiem stworzenia kolejnej listy.

W tym kontekście szczególną rolę odgrywają wejście Ukrainy do WTO i osiągnięcie porozumienia w kwestii uproszczenia procedur wizowych. Oba te cele powinny zostać osiągnięte w pierwszej połowie 2006 roku. Członkostwo w WTO jest nieodzownym etapem dalszej integracji Ukrainy ze wspólnym rynkiem europejskim. Dalsze opóźnienia niewątpliwie zepsują stosunki gospodarcze między Unią a Ukrainą. Postępy w procesie ułatwiania procedur wizowych są niezwykle ważne dla społeczeństwa ukraińskiego, zwłaszcza z punktu widzenia jego nastawienia do UE.

Kolejna lista Dodatkowych Kroków, przedstawiona w 2006 roku, mogłaby zawierać następujące propozycje. Po pierwsze, ogłoszenie negocjacji nad stworzeniem Strefy Wolnego Handlu między UE a Ukrainą, która mogłaby rozpocząć funkcjonowanie pod koniec 2006 roku. Po drugie, rozważenie możliwości przeprowadzenia analizy celowości potencjalnego wprowadzenia unii celnej między Ukrainą a UE (w oparciu o doświadczenia unii celnej UE–Turcja), jako kolejnego kroku po wdrożeniu wolnego handlu.

Kontynuacja negocjacji wizowych wraz z rozwojem Mapy Drogowej w kierunku bezwizowego ruchu między Ukrainą a UE zapewni kryteria i punkty odniesienia, według których możliwe będzie wykreślenie Ukrainy z „czarnej listy” wizowej UE w perspektywie średniookresowej (5–7 lat po podpisaniu pierwszego porozumienia o ułatwieniu procedur wizowych).

W celu przyspieszenia pracy nad możliwym „większym porozumieniem” pomiędzy UE i Ukrainą w przyszłości obie strony powinny w 2006 roku rozpocząć debatę nad podstawowymi zasadami i ewentualną podstawą ideologiczną takiego porozumienia. Obecnie debata taka się nie odbywa.

Należy złożyć konkretną ofertę pomocy finansowej ze strony UE. Byłaby ona udzielana w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa w roku 2007 i latach następnych. Oferta powinna obejmować określone sfery priorytetowe i wielkość pomocy, a także określać jasne kryteria, od których zależałoby jej przyznanie.

Rekomendacje dla Ukrainy

Na podstawie wnikliwej oceny Mapy Drogowej 2005 rząd ukraiński powinien wypracować Mapę Drogową na rok 2006, biorąc pod uwagę osiągnięcia i porażki dostrzeżone w 2005 roku.

W celu zwiększenia możliwości instytucjonalnych rządu ukraińskiego w dziedzinie integracji europejskiej obecny rządowy Komitet Integracji Europejskiej i Euro-Atlantyckiej mógłby zostać przekształcony w pełnoprawny organ rządowy, z własną profesjonalną kadrami odpowiedzialną za bieżącą koordynację działań rządu, związaną z ukraińską aktywnością na polu europejskim. Należy też zbudować jasną hierarchię podporządkowania.

W proponowanej reformie administracyjnej władz lokalnych i regionalnych Ukraina powinna stworzyć struktury podobne do ich odpowiedników w państwach UE. Ułatwiłoby to współpracę między Unią a Ukrainą także na poziomie lokalnym.

W sferze Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Ukraina musi określić kroki mające dostosować jej system zarządzania granicą i prawo paszportowe do standardów UE. Na przykład obecnie w przypadku ukraińskich posiadaczy paszportów, którzy zostali wyrzuceni z kraju UE lub mają zakaz wjazdu na teren Unii, zmiana nazwiska na Ukrainie (choćby przez przyjęcie nazwiska matki) i wystąpienie o nowy paszport wystarczają do ominięcia restrykcji mających nie pozwolić im na wjazd do UE. Ze swojej strony Ukraina może zaostrzyć kryteria dla osób pragnących zmienić nazwisko i w ten sposób zlikwidować ten kruczek prawny.

W kwestii reformy gospodarki i systemu sprawiedliwości Ukraina potrzebuje unowocześnienia swojego ustawodawstwa w dziedzinie prawa własności i zarządzania korporacyjnego. Celem ma być uniemożliwienie dalszych sporów o własność i zarząd nad przedsiębiorstwami. Krok ten jest kluczowy dla zwiększenia bezpośrednich inwestycji zagranicznych na Ukrainie.

Biorąc pod uwagę możliwości, jakie pojawiają się wraz z wprowadzeniem Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (od 2007 roku), Ukraina powinna wypracować własną listę priorytetów i konkretnych projektów inwestycyjnych/pomocowych, w których udział mogłaby rozważyć UE. Podobną listę priorytetów i projektów Ukraina może przedłożyć Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu.

6. Podsumowanie

Biorąc pod uwagę trudne okoliczności w roku 2005, zarówno w UE, jak i na Ukrainie, postępy w relacjach UE–Ukraina są wprawdzie więcej niż skromne, jednak na pewno nie imponujące. Obie strony zrobiły mniej, niż można było osiągnąć w ciągu roku. Na przykład UE mogła nadać Ukrainie status gospodarki rynkowej i rozpocząć negocjacje w kwestii ułatwienia procedur wizowych wcześniej (co najmniej latem). Z kolei Ukraina straciła szansę na stanie się członkiem WTO w 2005 roku.

Wydaje się, iż obie strony są bliskie zrozumienia, że w obecnych warunkach, kiedy szybkie przejście do perspektywy akcesyjnej jest mało prawdopodobne,

należy skupić się przede wszystkim na krótkoterminowych, rzeczywistych postępach, które będą widoczne i odczuwalne dla społeczeństwa oraz elit politycznych i gospodarczych, zarówno w UE, jak i na Ukrainie. Konkretnie osiągnięcia w latach 2006–2007 mogą prowadzić w UE do zrewidowania perspektyw Ukrainy i – być może – do rozważenia opcji jej rzeczywistego członkostwa w Unii.