



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Biuletyn

DOKUMENTY ROBOCZE • EKSPERTYZY • KOMUNIKATY • OPINIE • LISTY

SERIA Z • NR 90 - 2002 • LICZBA STRON 4 (S. 655-658) • © PISM • NR EGZ. 315M3.20

DOKUMENTY ROBOCZE

Stosunki Ukrainy z Unią Europejską

Agnieszka Guryn

Stosunki między Ukrainą a Wspólnotami Europejskimi nawiązano już w 1991 r., tuż po powstaniu państwa ukraińskiego, jednak pierwsze lata współpracy nie były zbyt owocne. Skupiała się ona wówczas na staraniach partnerów europejskich o denuklearyzację Ukrainy i jak najszybsze jej przystąpienie do traktatu z 1968 r. o nierozprzestrzenianiu broni jądrowej (NPT), oraz o zapewnieniu bezpiecznego funkcjonowania sektora energii atomowej w tym państwie. Wzajemną nieufność przełamano w 1994 r., kiedy po dwuletnich negocjacjach strony podpisały *Partnership and Cooperation Agreement (PCA)*, ustanawiający wielopłaszczyznową współpracę i zinstytucjonalizowany dialog polityczny. Układ ten stwarzał ponadto Ukrainie możliwość utworzenia po 1998 r. strefy wolnego handlu z UE, o ile spełni ona postawione przez Unię wymagania w zakresie reform gospodarczych. Pomimo starań strony ukraińskiej, UE nie zgodziła się na umieszczenie w tekście układu wzmianki o możliwości ubiegania się Ukrainy ani o status państwa stowarzyszonego, ani o członkostwo w Unii. Układ PCA wszedł w życie 1 marca 1998 r. i wciąż stanowi podstawę wzajemnych stosunków.

Główną przyczyną zainteresowania UE niepodległą i demokratyczną Ukrainą jest – wynikające z jej położenia, wielkości i potencjału – znaczenie tego państwa dla utrzymania stabilności i bezpieczeństwa w regionie i na całym kontynencie. Dlatego przyjmowane przez UE w kolejnych latach dokumenty dotyczące stosunków z Ukrainą, stanowiły dowód poparcia Unii dla Ukrainy i realizowanych przez nią przemian polityczno-gospodarczych. Dokumenty te sprowadzały się przede wszystkim do określania celów i kierunków przyszłej współpracy. Po przekazaniu FR przez Ukrainę broni nuklearnej i jej przystąpieniu do traktatu NPT w charakterze państwa bezaatomowego (1996 r.) oraz po zamknięciu elektrowni w Czarnobylu (2000 r.),

przestano kłaść nacisk na bezpieczeństwo nuklearne i zintensyfikowano współpracę w dziedzinie handlu i inwestycji. W przyjętej na szczycie UE w Helsinkach Wspólnej strategii UE wobec Ukrainy (grudzień 1999 r.) do zakresu współpracy dwustronnej włączono także nowy element – współpracę w ramach III filaru UE, szczególnie zaś w zwalczaniu nielegalnej migracji i zorganizowanej przestępczości międzynarodowej, jak również handlu narkotykami.

Podczas gdy UE pozostaje głównym partnerem handlowym Ukrainy spoza WNP (ok. 20% wymiany w handlu zagranicznym Ukrainy to wymiana z UE), dla Unii handel z Ukrainą wciąż stanowi margines jej obrotów (0,3%). W ciągu ostatnich lat Ukraina notowała stale rosnący deficyt w handlu z Unią. W 1999 r. poziom handlu wzajemnego spadł gwałtownie w związku z konsekwencjami, jakie dla gospodarki Ukrainy przyniósł rosyjski kryzys finansowy z sierpnia 1998 r. Duży deficyt w handlu z państwami Unii (445,5 mln dolarów w 2001 r.) jest wciąż dla Ukrainy poważnym problemem. Jego źródłem jest zarówno niska konkurencyjność ukraińskiej produkcji przemysłowej, polityka gospodarcza państwa oraz różnica standardów między Ukrainą a Europą Zachodnią, jak również protekcyjnistyczna polityka Unii. Struktura wymiany handlowej wciąż jest niekorzystna dla Ukrainy, która do państw UE eksportuje głównie surowce (22%), wyroby przemysłu ciężkiego (17,5%), tekstylnego (14,6%) i chemicznego (10%) oraz produkty spożywcze (12,4%), podczas gdy Unia eksportuje na Ukrainę przede wszystkim wyroby wysoko przetworzone (72%). To odzwierciedla niską konkurencyjność produkcji przemysłowej na Ukrainie, która prowadzi do dominacji w eksporcie towarów nisko przetworzonych. Wysiłki na rzecz restrukturyzacji przemysłu, wspomagane przez napływ inwestycji zagranicznych pozostają, zdaniem Unii, jedynym sposobem na uzdrowienie obecnej sytuacji. Pomimo, iż wartość bezpośrednich inwestycji zagranicznych stale wzrasta (do 2002 r.: 4,4 mld dolarów), wciąż jest znacznie niższa niż w państwach Europy Środkowej (w Polsce: 56,8 mld dolarów).

W latach 1991–2001 w ramach programu TACIS (*Technical Assistance to Commonwealth of Independent States*) UE przyznała Ukrainie pomoc o łącznej wartości 1 072 mln euro, z czego 340 mln przeznaczono na bezpieczeństwo nuklearne, 128 mln na programy regionalne, a 116 mln na wsparcie sektora prywatnego i rozwoju gospodarczego. Pomocą techniczną Unii objęto również m.in.: reformę administracji, reformy instytucjonalne i prawne; rozwój infrastruktury energetycznej, transportowej i telekomunikacyjnej, doradztwo polityczne oraz rozwój gospodarki rolnej. Ponadto UE kilkakrotnie udzielała Ukrainie pomocy związanej z równoważeniem deficytu w bilansie płatniczym (300 mln ECU w 1995 r. i 150 mln ECU w 1998 r.). To czyni z Unii jednego z największych donatorów pomocy finansowej dla Ukrainy, jednak można zaryzykować tezę, iż to właśnie Unia pobudziła reformy gospodarcze w tym państwie; udzielenie przez nią pomocy było zwykle uzależnione od przyjęcia i wdrożenia odpowiednich rozwiązań prawnych.

Wyraźna poprawa stosunków Ukrainy z partnerami zachodnimi rozbudziła nadzieje Ukraińców co do przyszłych efektów rozwijającej się w szybkim tempie współpracy. Od 1998 r. przedstawiciele władz oficjalnie głosili, iż Ukraina dąży do uzyskania statusu państwa stowarzyszonego, a przyszłe członkostwo w UE jest długofalowym priorytetem polityki zagranicznej. Stanowisko to zostało potwierdzone na I posiedzeniu Rady ds. Współpracy Ukraina-UE w Luksemburgu (czerwiec 1998 r.). Unia jednak nie podjęła rozmów w tej sprawie, i ani w dokumencie końcowym z posiedzenia Rady, ani na wspomnianym już szczycie UE w Helsinkach nie potwierdzono możliwości ubiegania się przez Ukrainę o członkostwo w Unii. Propozycje Finlandii, aby rozważyć prawną możliwość starania się Ukrainy i Mołdowy o członkostwo w UE nie uzyskały aprobaty pozostałych jej członków. W przyjętej w Helsinkach Wspólnej strategii wobec Ukrainy jedynie „uznano europejskie aspiracje Ukrainy” i „z radością powitano jej proeuropejski wybór”, co uświadomiło władzom w Kijowie, iż nie ma obecnie szans na wyjście poza ramy wyznaczone przez PCA. Tę, niekorzystną dla Ukrainy, konstatację kilka miesięcy później potwierdził raport ministerstw spraw zagranicznych Francji i Niemiec, dotyczący przyszłej granicy jednoczącej się Europy, w którym czytamy m.in., iż „powołaniem UE

nie jest zjednoczenie całego kontynentu” a ewentualne przyjęcie Ukrainy i Białorusi w poczet członków Unii byłoby krokiem „nierozsądnym politycznie”. Członkostwo Ukrainy w UE, wg autorów raportu, oznaczałoby izolację Rosji i dlatego należy poprzestać na pogłębionej współpracy.

Mimo tych niepokojących faktów, na Ukrainie nie doszło do radykalnej zmiany polityki. Nominacja Wiktora Juszczuki na stanowisko premiera (początek 2000 r.) świadczyła o chęci utrzymania prozachodniej orientacji w polityce zagranicznej Ukrainy i wzbudziła na Zachodzie nadzieje na szybkie i zdecydowane przeprowadzenie reform gospodarczych, co dałoby impuls do ściślejszej współpracy z Ukrainą. Rok 2000 nie przyniósł jednak oczekiwanej poprawy, lecz rozczarowanie po obu stronach. Twarde stanowisko UE w kwestiach finansowych, mimo podjęcia pewnych działań sanacyjnych, zniechęciło Ukrainę do współpracy z Unią, natomiast brak oczekiwanych przemian (reformy w energetyce, postępów w walce z korupcją, przyspieszenia prywatyzacji i liberalizacji rynku, zrównoważenia budżetu oraz reformy systemu bankowego) rozczarował kraje UE, które ciężar rozmów przeniósł z sfery polityczno-gospodarczej na, mającą charakter symboliczny, kwestię przestrzegania przez Ukrainę standardów demokratycznych. Kryzys polityczny, jaki wstrząsnął Ukrainą na przełomie lat 2000/2001, związany z oskarżeniami wobec prezydenta Kuczmy, dodatkowo przyczynił się do ochłodzenia kontaktów, które według niektórych obserwatorów przybrało formę nieoficjalnej izolacji ukraińskiej głowy państwa (świadczą o tym mogłaby nieobecność wysokich przedstawicieli UE na uroczystościach związanych z obchodami dziesiątej rocznicy niepodległości Ukrainy).

W połowie 2001 r. w stosunkach wzajemnych nastąpiła nieznaczna poprawa, która zaowocowała długo oczekiwaną na Ukrainie decyzją szczytu UE w Göteborgu (czerwiec 2001 r.) o zaproszeniu tego kraju oraz Mołdowy do uczestnictwa w Konferencji Europejskiej. Pewne rozczarowanie przyniósł natomiast szczyt Ukraina-UE w Jalcie (wrzesień 2001 r.), na którym podkreślono co prawda strategiczne znaczenie stabilnej i demokratycznej Ukrainy dla rozwoju Europy oraz zapowiedziano kontynuację pomocy w rozwijaniu demokracji i gospodarki rynkowej w tym kraju, jednak z pewnością nie można tego uznać za znaczący krok naprzód w rozwijaniu wzajemnej współpracy.

Priorytetem w stosunkach z Ukrainą pozostaje, zdaniem Unii, uzyskanie przez Ukrainę członkostwa w WTO oraz pełne wdrożenie PCA, który stwarza różnorodne możliwości współpracy. Stanowisko to potwierdzono na szczycie Ukraina-UE w Kopenhadze (lipiec 2002 r.). Pomimo postępu w wykonywaniu postanowień PCA, jaki w ostatnim czasie odnotowano po stronie ukraińskiej, wiele pozostaje jeszcze do zrobienia, szczególnie w dziedzinie handlu i inwestycji, która ma podstawowe znaczenie dla perspektywy utworzenia między UE a Ukrainą strefy wolnego handlu, oraz w dostosowaniu prawa ukraińskiego do norm wspólnotowych. Umocnianie instytucji demokratycznych i obywatelskich, niezależne media, sądownictwo i administracja to priorytety, jakie według UE, powinna wyznaczyć sobie Ukraina. Zdaniem Komisji Europejskiej, Ukraina wciąż potrzebuje reform sektora energetycznego, prywatyzacji i zmiany systemu podatkowego. Istotne znaczenie ma również wprowadzenie reformy instytucji prawnych i finansowych, w celu poprawy klimatu inwestycyjnego i przyciągnięcia inwestycji zagranicznych, niezbędnych dla modernizacji przestarzałej infrastruktury gospodarczej Ukrainy i zdobycia nowoczesnych technologii.

Obawy Ukrainy budzi przyszłość jej stosunków z zachodnimi sąsiadami, związana z przystąpieniem Polski i Węgier do traktatu z Schengen. Nie wydaje się jednak, aby możliwym było w niedalekiej przyszłości złagodzenie reżimu granicznego między Ukrainą a przyszlými członkami UE.

Za obecny stan stosunków Ukrainy z UE odpowiedzialne są obie strony; wydaje się, że po obu brakowało koncepcji na ich kształt i determinacji w realizowaniu polityki zbliżenia. Unia stoi na stanowisku, że nie należy podejmować kolejnych zobowiązań, dopóki Ukraina nie skorzysta z danych jej osiem lat temu możliwości związanych z PCA. Nie sposób nie przyznać racji ekspertom UE w ich ocenie stanu realizacji postanowień

PCA oraz politycznej i społeczno-gospodarczej kondycji państwa ukraińskiego. Należy jednak wziąć pod uwagę trudną sytuację, w jakiej realizowane jest, choć powolnie, zbliżenie Ukrainy z Zachodem. Zarzucany często władzom w Kijowie brak zdecydowania co do kierunku polityki zagranicznej państwa uwarunkowany jest położeniem geopolitycznym Ukrainy, pozostającej w dużej zależności od FR oraz niezwykle trudną sytuacją gospodarczą, zmuszającą często kraj do zawiązywania doraźnych sojuszy, w celu zażegnania kolejnego kryzysu. Niezwykle istotnym jest jednak, aby działania Ukrainy były planowane, skoordynowane i konsekwentne, gdyż tylko taka polityka może przekonać zniecierpliwioną już nieco Unię, że deklarowana przez Ukrainę chęć zbliżenia jest rzeczywista. Pożądane byłoby dołożenie przez Ukrainę wszelkich starań w celu szybkiego wstąpienia do WTO (co pozostaje jednym z warunków utworzenia strefy wolnego handlu z UE) oraz dbałość o zgodność uchwalanych ustaw z prawem wspólnotowym, jak również harmonizowanie z nim już istniejących przepisów.

Mimo zmiany priorytetów w ukraińskiej polityce zagranicznej (na początku 2001 r.), która zapowiadała intensyfikację współpracy z FR i USA, przy jednoczesnym przeniesieniu na plan dalszy relacji Ukrainy z UE, nie jest wykluczone, że te ostatnie wkrótce nabiorą nowej jakości. Coraz większy odsetek społeczeństwa ukraińskiego opowiada się za „integracją z Europą” (w czerwcu 2002 r. za przystąpieniem Ukrainy do UE opowiedziało się ponad 45% Ukraińców), a w nowej Radzie Najwyższej, realizacja polityki zbliżenia z Europą, poprzez reformowanie państwa, będzie miała więcej zwolenników niż dotychczas. Działania podejmowane przez władze ukraińskie w ostatnich miesiącach sugerują ważną, jakościową zmianę. W corocznym orędziu w Radzie Najwyższej Ukrainy („Europejski wybór Ukrainy” z 18 czerwca 2002 r.) prezydent Kuczma nakreślił ambitny plan reformy państwa, w celu jak najszybszego osiągnięcia standardów europejskich. Aby wesprzeć proeuropejsko nastawione siły polityczne, Unia powinna jednak jednoznacznie ustosunkować się do ukraińskiej propozycji stopniowej integracji. Inicjatywa Wielkiej Brytanii i Szwecji z kwietnia 2002 r. nadania Ukrainie statusu „szczególnego sąsiedztwa”, która ma zostać dopracowana w czasie obecnej prezydentury duńskiej, jest cenna; wydaje się jednak, iż pożądanym byłoby również zaoferowanie Ukrainie – obwarowanych konkretnymi warunkami – perspektyw członkostwa, czy stowarzyszenia z Unią.