



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

BIULETYN

Nr 3 (1445), 13 stycznia 2017 © PISM

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

Problem korupcji na Ukrainie

Piotr Kościński, Daniel Szeligowski

Ukraińskie władze, pod presją społeczeństwa obywatelskiego i instytucji międzynarodowych, podjęły działania na rzecz walki z korupcją. Wprawdzie przyniosły one pierwsze pozytywne rezultaty, niemniej korupcja wciąż pozostaje jednym z najważniejszych problemów ukraińskiego państwa. Zmiany spotykają się bowiem z oporem ze strony części ukraińskiej elity politycznej, która obawia się ujawnienia prowadzonej przez siebie nielegalnej działalności i ograniczenia przyszłych zysków.

Podczas szczytu UE–Ukraina 24 listopada 2016 r. podpisano umowę o finansowaniu nowego trzyletniego programu na rzecz walki z korupcją na Ukrainie. Zakłada on zintegrowanie działań prowadzonych dotychczas przez Unię Europejską w ramach różnych instrumentów, których okres obowiązywania upłynął w 2016 r. (zwłaszcza realizowany w latach 2014–2016 State Building Contract). Jego celem będzie wzmocnienie instytucji odpowiedzialnych za wykrywanie i karanie przestępstw korupcyjnych, doradztwo dla Rady Najwyższej w zakresie opracowywania prawa antykorupcyjnego oraz monitoringu wdrażanych reform, jak również wsparcie dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, w tym dziennikarzy śledczych zaangażowanych w zwalczanie korupcji. Programem, którego budżet wyniesie ponad 16 mln euro, zarządzać będzie Dania, uznana w 2016 r. przez Transparency International za państwo o najmniejszym stopniu korupcji na świecie.

Wyzwania w walce z korupcją. Walka z korupcją miała być priorytetem rządów zarówno byłego premiera Arsenija Jaceniuka, jak i obecnego – Wołodymyra Hrojsmana. Po rewolucji godności stała się też jednym z głównych kierunków wsparcia dla Ukrainy ze strony UE, zwłaszcza w ramach działań na rzecz liberalizacji wizowej. W październiku 2015 r. pod naciskiem UE opracowano i przyjęto pakiet ustaw antykorupcyjnych. Następnie na ich podstawie utworzono struktury instytucjonalne obejmujące m.in. Narodowe Biuro Antykorupcyjne, Narodową Agencję ds. Zapobiegania Korupcji, Narodową Agencję ds. Poszukiwania i Rozporządzania Aktywami Pochodzącymi z Przestępstw Korupcyjnych oraz Wyspecjalizowaną Prokuraturę Antykorupcyjną. Z sukcesem wdrożono także nowy system zamówień publicznych ProZorro, który według szacunków ukraińskiego Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego i Handlu przyniósł w 2016 r. państwowemu budżetowi oszczędności w wysokości ponad 8 mld hrywien (ok. 320 mln dol.).

Przełomem było zwłaszcza uruchomienie 1 września 2016 r. systemu elektronicznych deklaracji majątkowych. W jego ramach ponad 100 tys. polityków i urzędników, w tym prezydent Poroszenko i premier Hrojsman, zostało zobowiązanych do upublicznienia stanu swojego posiadania. Ujawnione informacje wywołały oburzenie ukraińskiego społeczeństwa (według wyliczeń Agencji Reutera każdy z członków ukraińskiego rządu tylko w gotówce posiada średnio 290 tys. dol., przy średniej miesięcznej pensji wynoszącej niecałe 200 dol.). Z kolei sam system elektronicznych deklaracji skrytykowali niektórzy ukraińscy parlamentarzyści, którzy zażądali ograniczenia dostępu publicznego do złożonych w jego ramach oświadczeń.

Działania antykorupcyjne wciąż spotykają się na Ukrainie z oporem ze strony części elity politycznej. W czerwcu 2016 r. Narodowe Biuro Antykorupcyjne oskarżyło jednego z ukraińskich deputowanych, Ołeksandra Onyszczenkę, o przywłaszczenie państwowych pieniędzy. Parlament zwlekał z decyzją o pozbawieniu go immunitetu i w rezultacie Onyszczenko zdążył uciec za granicę. Z kolei w sierpniu 2016 r. detektywi Biura zostali nielegalnie zatrzymani i pobici przez funkcjonariuszy Prokuratury Generalnej w odwecie za wszczęcie śledztwa wobec jej pracowników. Dopiero po wybuchu protestów społecznych w Kijowie Służba Bezpieczeństwa Ukrainy podjęła dochodzenie mające wyjaśnić okoliczności tego zdarzenia. Pod znakiem zapytania stoi też przyszłość systemu elektronicznych deklaracji

majątkowych. Pod koniec listopada 2016 r. grupa 48 deputowanych (w większości z Bloku Opozycyjnego) zwróciła się do Sądu Konstytucyjnego Ukrainy o uznanie części przepisów ustawy o zapobieganiu korupcji za niezgodne z konstytucją. Dotyczą one m.in. konieczności ujawniania przez polityków i urzędników majątku należącego także do członków swoich rodzin.

Problem w skutecznej walce z korupcją stanowi również niedokończona reforma wymiaru sprawiedliwości. Skorumpowani sędziowie i prokuratorzy odpowiedzialni są bowiem za sabotaż działań antykorupcyjnych na ich ostatnim, najważniejszym etapie. Jak obliczają dziennikarze portalu „Naszi Hroszi”, spośród prawie tysiąca osób postawionych w stan oskarżenia pod zarzutem korupcji w okresie lipiec 2015 – czerwiec 2016 jedynie 3% zostało skazanych prawomocnym wyrokiem pozbawienia wolności. Z kolei wartość skonfiskowanego na podstawie wyroków sądowych majątku pochodzącego z przestępstw korupcyjnych wyniosła w latach 2015–2016 zaledwie niecałe 10 tys. dol., pomimo zaplanowanych wstępnie wpływów do budżetu z tego tytułu w wysokości 368 mln dol.

Kontekst społeczny. Korupcja, której symbolem stały się luksusowe posiadłości byłego prezydenta Wiktora Janukowycza i jego rodziny, była jedną z przyczyn wybuchu rewolucji godności i odsunięcia od władzy Partii Regionów. Jednak, pomimo zmiany rządu i prezydenta, społeczeństwo nie odczuwa poprawy sytuacji. Badania opinii publicznej pokazują, że Ukraińcy wciąż postrzegają korupcję jako jeden z głównych problemów swojego państwa. W sondażu Transparency International „Światowy Barometr Korupcji” z lutego–maja 2016 r. takiej odpowiedzi udzieliło 56% ankietowanych. Więcej osób wskazało jedynie problemy gospodarcze (69%). Jednocześnie aż 72% respondentów uznało, że stopień korupcji w ostatnich czterech latach nie uległ zmniejszeniu.

Nieskuteczna walka z korupcją znacząco wpływa na niski poziom poparcia społecznego dla prezydenta Petra Poroszenki. Ukraińcy bowiem odpowiedzialnością za tę walkę obarczają przede wszystkim jego (60%), a dopiero następnie parlament (42%) i rząd (38%). Tymczasem zaledwie co ósmy obywatel Ukrainy jest zdania, że prezydent, wraz ze swoją administracją, jest zainteresowany rozwiązaniem problemu korupcji, a prawie połowa respondentów uważa, że jest on osobiście zamieszany w ten proceder. W rezultacie negatywny stosunek do Poroszenki deklaruje obecnie ponad 70% ankietowanych. Równocześnie niezadowolenie z władzy wpływa na wzrost poparcia dla ugrupowań populistycznych, jak Batkiwszczyna Julii Tymoszenko. Paradoksalnie partie te są jednak zwolennikami rozwiązań hamujących dalszą walkę z korupcją, np. wstrzymania współpracy z instytucjami międzynarodowymi i anulowania wielu reform przeprowadzonych na Ukrainie.

Z drugiej strony przeszkodą w walce z korupcją jest nadal stosunkowo niska świadomość społecznego współdziałania w tym procederze. Skłonność obywateli do rozwiązywania codziennych problemów za pomocą łapówek wskazywana jest jako jedna z trzech najważniejszych przeszkód w prowadzeniu skutecznych działań antykorupcyjnych (niemniej odsetek Ukraińców skłonnych odrzucić propozycję wręczenia łapówki systematycznie wzrasta). Jedynie co czwarty Ukraińiec uważa, że odpowiedzialność za walkę z korupcją leży także po jego stronie. Natomiast ponad 66% Ukraińców zgadza się ze stwierdzeniem, że łapówkarstwo jest integralną częścią ukraińskiej mentalności.

Konsekwencje. Nieskuteczna walka z korupcją negatywnie wpływa na współpracę Ukrainy z partnerami zagranicznymi. W połowie września 2016 r. Międzynarodowy Fundusz Walutowy, po ponad roku opóźnienia, zatwierdził trzecią transzę kredytu dla Ukrainy. Zmniejszył jednak jej wysokość z 1,7 mld dol. do 1 mld dol., wskazując na konieczność zwiększenia wysiłków w walce z korupcją. Wprawdzie misja Funduszu odwiedziła Kijów na początku listopada 2016 r., aby omówić dalszą realizację programu kredytowego. Zdecydowała jednak o wstrzymaniu wypłaty kolejnych środków, uznając bowiem, że władze Ukrainy potrzebują więcej czasu na wdrożenie reform. Warunkiem uzyskania kolejnej transzy kredytu jest m.in. zwiększenie kompetencji Narodowego Biura Antykorupcyjnego, w tym umożliwienie mu korzystania z podsłuchów (obecnie musi ono współpracować w tej sprawie ze Służbą Bezpieczeństwa). Niespełnienie tych warunków może mieć znaczący wpływ na sytuację wewnętrzną Ukrainy. Zobowiązania tego państwa z tytułu obsługi zadłużenia zagranicznego oraz spłaty zaciągniętych kredytów wyniosą w najbliższych trzech latach ok. 14 mld dol., w tym ok. 7,5 mld dol. w 2019 r., w którym odbędą się wybory prezydenckie i parlamentarne. Bez wznowienia finansowania z MFW będzie to oznaczało dalszy spadek rezerw walutowych i może wpłynąć na osłabienie kursu hrywny oraz obniżenie wzrostu gospodarczego, a w konsekwencji zwiększyć szanse sił populistycznych w najbliższych wyborach.

Wnioski. Choć ukraińskie władze są mało skuteczne w walce z korupcją, a społeczeństwo pesymistycznie ocenia perspektywy dalszych działań, od ich rezultatów w znacznej mierze zależy przyszłość Ukrainy, czyli postępy w integracji z Unią Europejską oraz dalsze funkcjonowanie państwa. Brak zmian sprzyja utrwalaniu niewydolnego systemu gospodarczego i politycznego. Grozi też znacznym wzrostem niezadowolenia społecznego.

W interesie UE, w tym Polski, jest dalsze wspieranie Ukrainy w walce z korupcją. Kluczowe będzie zwłaszcza monitorowanie wdrażania rozpoczętych już reform antykorupcyjnych, w tym funkcjonowania Narodowego Biura Antykorupcyjnego i systemu elektronicznych deklaracji majątkowych oraz zmian w sądownictwie i prokuraturze. Większego wsparcia wymagają też wysiłki dziennikarzy śledczych oraz organizacji pozarządowych zaangażowanych w wykrywanie i nagłaśnianie przypadków korupcji na Ukrainie. Polityka warunkowości oraz presja społeczeństwa okazały się najskuteczniejszymi instrumentami wpływu na ukraińskich polityków. Dlatego należy je kontynuować.