

# BIULETYN

Nr 111 (860) • 5 grudnia 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny),

Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk,

Leszek Jesień, Beata Wojna

---

## Perspektywy stowarzyszenia Ukrainy z Unią Europejską

Igor Lyubashenko

*Narastające problemy władz ukraińskich z poszanowaniem wartości demokratycznych sprawiły, że podpisanie umowy stowarzyszeniowej między Unią Europejską a Ukrainą nie jest przesądzone. Fiasko negocjacji oznacza ryzyko dalszego pogorszenia stanu demokracji ukraińskiej oraz brak postępu w społeczno-gospodarczej modernizacji państwa. Unia Europejska powinna dążyć do jak najszybszego podpisania umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą, gdyż zawarte w tej umowie zobowiązania dadzą jej możliwość oddziaływania na władze ukraińskie w celu przestrzegania przez nie zasad demokracji. Opublikowanie umowy pozwoli też na rozpoczęcie merytorycznej dyskusji nad korzyściami wynikającymi z integrowania się z Unią.*

**Aktualny kontekst.** Negocjacje między Ukrainą a UE w sprawie umowy stowarzyszeniowej, mającej zastąpić Umowę o partnerstwie i współpracy z 1998 r., trwały od początku marca 2007 r. Ważnym elementem nowej umowy jest utworzenie głębokiej i wszechstronnej strefy wolnego handlu (DCFTA). Umowa zakłada otwarcie rynku wewnętrznego oraz dostosowanie w ciągu 15 lat ustawodawstwa ukraińskiego i standardów do norm UE w zakresie handlu i dziedzin z nim związanych, takich jak własność intelektualna, zamówienia publiczne czy konkurencja. Dzięki umowie Ukraina ma szansę stworzyć z Unią reżim handlowy zbliżony do funkcjonującego w Europejskim Obszarze Gospodarczym. Dnia 11 listopada 2011 r. odbyła się ostatnia runda negocjacji, podczas której strony poinformowały o osiągnięciu porozumienia dotyczącego postanowień umowy. Jediną niezgodną kwestią pozostało określenie wyraźnej perspektywy członkostwa Ukrainy. Kompromis w tej sprawie może być osiągnięty podczas zaplanowanego na 19 grudnia 2011 r. w Kijowie szczytu UE–Ukraina.

**Istota i przyczyny kryzysu polityki europejskiej Ukrainy.** Podpisanie umowy stowarzyszeniowej może nie dojść do skutku ze względu na pewne działania władz ukraińskich, świadczące o nieprzestrzeganiu zasad demokracji. Kilka miesięcy po wygranych wyborach przez Wiktora Janukowycza Sąd Konstytucyjny istotnie wzmocnił władzę prezydenta poprzez anulowanie reformy konstytucyjnej z 2004 r. W 2011 r. organizacja Freedom House odnotowała pogorszenie się sytuacji w Ukrainie w zakresie przestrzegania praw politycznych, swobód cywilnych oraz wolności mediów. W ostatnim czasie najpoważniejszym przypadkiem nieposzanowaniem wartości demokratycznych jest wykorzystanie sądów do walki z opozycją polityczną. Od grudnia 2010 r. w areszcie bez wyroku sądowego przebywa były minister spraw wewnętrznych Jurij Łucenko, któremu postawiono zarzuty nadużycia władzy; 11 października 2011 r. za przekroczenie uprawnień przy negocjowaniu kontraktu gazowego z Rosją w 2009 r. skazano m.in. na siedem lat więzienia byłą premier Julię Tymoszenko. Wątpliwości budzi fakt, iż wyrok oparto na przestarzałych przepisach prawa karnego, umożliwiającym karanie urzędników państwowych za decyzje o charakterze politycznym. Wyrok dla byłej premier stał się pretekstem do odwołania zaplanowanej na 20 października 2011 r. wizyty prezydenta Wiktora Janukowycza w Brukseli. Dla państw UE jest to najpoważniejszy argument za niepodpisaniem z Ukrainą umowy stowarzyszeniowej.

Nie bez znaczenia są także inne problemy Ukrainy, m.in. niezdolność do przeprowadzenia reform gospodarczych, w tym przede wszystkim naprawy finansów publicznych, czego oczekuje UE oraz MFW kredytuujący Ukrainę. Świadczy o tym dążenie obecnego rządu do renegotjacji ustalonych

w 2009 r. warunków zakupu rosyjskiego gazu, głównie obniżki ceny gazu, co pozwoliłoby zmniejszyć deficyt budżetowy, a zatem spełnić warunki otrzymania kolejnej transzy kredytu MFW bez reformowania rynku energetycznego i podniesienia cen gazu dla gospodarstw domowych. Cel ten może być jednak osiągnięty kosztem ustępstw wobec Rosji, która jest zainteresowana przejęciem kontroli nad ukraińskim systemem gazociągów, a także przystąpieniem Ukrainy do powołanej w 2010 r. unii celnej między Rosją, Kazachstanem i Białorusią<sup>1</sup>.

**Znaczenie umowy stowarzyszeniowej.** Z punktu widzenia UE umowa stowarzyszeniowa z Ukrainą ma istotne znaczenie, byłby to bowiem pierwszy dokument tego typu zawarty z państwem Partnerstwa Wschodniego. Ze względu na znaczenie Ukrainy w regionie umowa może się stać punktem odniesienia dla negocjacji na temat podobnych dokumentów z innymi uczestnikami Partnerstwa. W dłuższej perspektywie może stworzyć na Ukrainie dogodny klimat inwestycyjny dla przedsiębiorstw unijnych.

Dla Ukrainy podpisanie umowy byłoby korzystne ze względów zarówno geopolitycznych, gdyż wzmocniłoby pozycję kraju na obszarze poradzieckim, jak i gospodarczych. Niewątpliwie znaczna część dużych firm zorientowanych na eksport, np. metalurgicznych i chemicznych, jest zainteresowana ułatwieniami w handlu z Unią. Z kolei dla tych operujących w sektorach mniej zaawansowanych technologicznie, takich jak rolnictwo i transport, a także w finansach i bankowości utworzenie strefy wolnego handlu oznacza ryzykowne otwarcie się na konkurencję z silnymi graczami unijnymi. Ze względu na znaczne koszty dostosowania się do norm i standardów unijnych poparcie dla umowy stowarzyszeniowej wielkich przedsiębiorców jest zróżnicowane niezależnie od branży, którą reprezentują. Potencjalnie najwięcej korzyści z implementacji umowy zyska mały i średni biznes, przede wszystkim dzięki poprawie klimatu inwestycyjnego oraz dostępowi do rynku wewnętrznego Unii.

**Konsekwencje kryzysu.** Twarde stanowisko rządu w Kijowie wobec określenia w umowie stowarzyszeniowej perspektywy członkostwa w UE można interpretować jako chęć zrzucenia winy na stronę unijną za ewentualne niepowodzenie negocjacji. Władze ukraińskie wydają się również nie wykluczać odstąpienia od integracji z rynkiem wewnętrznym UE na rzecz rosyjskich struktur integracyjnych. Ukraina 18 października 2011 r. podpisała umowę o utworzeniu strefy wolnego handlu w ramach WNP, co na chwilę obecną nie jest sprzeczne z utworzeniem przez nią strefy wolnego handlu z Unią, jednak w przypadku jej wejścia do wspomnianej unii celnej głębsza integracja gospodarcza z Unią będzie niemożliwa.

Niepodpisanie umowy stowarzyszeniowej nie oznacza zaprzestania dialogu i współpracy między UE a Ukrainą, ale zakres tej współpracy będzie ograniczony. Bez integracji Ukrainy z rynkiem unijnym mało prawdopodobne stają się przeprowadzenie niezbędnych reform strukturalnych oraz modernizacja gospodarki. Również stan ukraińskiej demokracji może jeszcze bardziej się pogorszyć, negatywnie oddziałując na pozostałe kraje Partnerstwa Wschodniego.

**Rekomendacje dla Polski i UE.** W obecnej chwili państwa UE powinny się zgodzić na podpisanie umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą w możliwie najkrótszym czasie. Będzie to korzystne dla dalszego rozwoju dialogu między UE a Ukrainą przynajmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, Ukraina zobowiąże się do przestrzegania unijnych standardów politycznych, co z kolei tworzy podstawę do stawiania przez UE bardziej twardych warunków już w najbliższym czasie (choć trzeba zaznaczyć, że podpisanie umowy nie oznacza jej wejścia w życie, ponieważ musi ona być ratyfikowana przez państwa UE, a to jest wątpliwe z uwagi na poważne zastrzeżenia co do stanu ukraińskiej demokracji). Po drugie, po podpisaniu i opublikowaniu umowy możliwe będzie przeprowadzenie merytorycznej i otwartej dyskusji na temat jej korzyści. Pozwoli to ugruntować proeuropejskie aspiracje społeczeństwa ukraińskiego, a przez to w większym stopniu wywierać presję na działania władz zmierzające do integracji z UE.

Bez względu na wynik negocjacji w sprawie umowy stowarzyszeniowej należy w ramach budżetu Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa rozwijać edukacyjne i finansowe narzędzia wspierania małych i średnich przedsiębiorstw. Mogą to być szkolenia na temat zasad funkcjonowania tych firm na rynku wewnętrznym Unii czy finansowa pomoc w ich zakładaniu i rozwoju. Mały i średni przedsiębiorcy mogą się stać podstawową grupą społeczną wspierającą integrację gospodarczą Ukrainy z UE, a ich wzmocnienie będzie korzystne nie tylko dla gospodarki ukraińskiej, ale również, w dłuższej perspektywie, dla rozwoju ukraińskiej demokracji.

<sup>1</sup> Szerzej o rosyjskich projektach integracji gospodarczej zob.: A.M. Dyer, *Rosyjska propozycja integracji gospodarczej obszaru WNP a europejskie perspektywy Białorusi*, „Biuletyn PISM” 2011, nr 107 (856), z 23 listopada 2011r.