



Analizy natolińskie

4(08)2006

TOMASZ KAMIŃSKI

Ukraina w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa

Zakończony w 2004 r. proces rozszerzenia Unii Europejskiej stworzył konieczność wypracowania nowej koncepcji politycznej dla krajów sąsiadujących z poszerzoną Unią. Kraje te można podzielić na trzy grupy. Pierwszą stanowią te spełniające kryteria członkostwa ale nim nie zainteresowane, takie jak Szwajcaria czy Norwegia, drugą grupą są kraje bałkańskie rozpatrywane jako potencjalni kandydaci, ale niespełniające kryteriów (np. Serbia, Macedonia, Czarnogóra). Na trzecią grupę składają się kraje, które nie są obecnie rozpatrywane jako przyszli członkowie Unii, czyli między innymi Ukraina. Do tej właśnie grupy państw adresowana jest Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS).¹

Zasadniczym celem analizy jest przedstawienie dotychczasowego rozwoju Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec Ukrainy, co pozwoli odpowiedzieć na następujące pytania:

Jak rozwijają się relacje wzajemne w ramach EPS i które z założeń polityki sąsiedztwa udało się zrealizować w przypadku Ukrainy?

Jak wyglądają perspektywy rozwoju stosunków ukraińsko-unijnych w ramach EPS?

Jakie zadania stoją przed Polską, jeśli pragnie ona nadal wspierać proces integracji Ukrainy z Unią Europejską?

1. EUROPEJSKA POLITYKA SĄSIEDZTWA – GŁÓWNE ZAŁOŻENIA

Głównym celem EPS jest wzmocnienie bezpieczeństwa, stabilności i dobrobytu UE oraz jej sąsiadów, a także zapobieganie tworzeniu linii podziałów w Europie. Jej koncepcja została wyrażona w Dokumencie Strategicznym Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, zatwierdzonym przez Radę UE w czerwcu 2004 r.²

Rozwój współpracy politycznej i ekonomicznej ma bazować na tzw. Planach Działania (Action Plans), tworzonych odrębnie dla każdego kraju na okres od 3 do 5 lat, które wskazują priorytetowe obszary współpracy pomiędzy Unią a danym krajem w okresie obowiązywania planu. Należy podkreślić, że dokumenty te mają charakter dosyć ogólnikowy i stanowią raczej polityczną deklarację zamiarów obu stron niż „Plan Działania” w potocznym rozumieniu tego terminu.

Obecnie działania podejmowane w ramach EPS oparte są na instrumentach finansowych dostępnych w bieżącym okresie budżetowym Unii (2000-2006), czyli głównie na programie TACIS, MEDA oraz kilku pomniejszych. Od roku 2007 realizację EPS wspierać ma Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI), który zastąpi dotychczasowe fundusze pomocowe dla państw sąsiadujących z Unią. Jego całkowity budżet na lata 2007-2013 wyniesie 14,93 mld. euro.³

Podział środków pomiędzy kraje objęte programem nie został jeszcze ustalony. Będzie on uzależniony od „ich potrzeb, zdolności absorpcyjnych oraz wdrożenia ustalonych reform”.⁴

Zasady korzystania ze środków ENPI są dosyć elastyczne. Dopuszcza się na przykład realizację projektów w krajach, które nie podpiszą z Unią Planu Działania, co dla Polski jest o tyle istotne, że otwiera drogę do korzystania z funduszy także dla tak specyficznego sąsiada, jak rządzona przez Łukaszenkę Białoruś.⁵

Fundusz będzie finansował bardzo różne inicjatywy – od projektów wspomagających rozwój społeczeństwa obywatelskiego, poprzez wspieranie przedsiębiorczości, aż do projektów poprawiających stan środowiska naturalnego. Zakres i kierunki wsparcia będą określone w tzw. krajowych dokumentach programowych (Country Strategy Paper, CSP) przygotowanych osobno dla każdego kraju na okres 7 lat. Uszczegółowieniem tego dokumentu będą „wieloletnie programy indykatywne” (MultiAnnual Indicative Programmes, MIPs) przygotowywane na okres 3 lat oraz szczegółowe programy

roczne. Oczywiście wszystkie powyższe dokumenty muszą być spójne z Planem Działania przyjętym dla danego kraju.

2. PRAKTYKA REALIZACJI EUROPEJSKIEJ POLITYKI SĄSIEDZTWA WOBEC UKRAINY

Jak zauważa K. Pełczyńska-Nałęcz intensywność relacji dwustronnych pomiędzy Unią a jej wschodnimi sąsiadami oraz postępy w uruchamianiu mechanizmów EPS zależą od dwóch czynników: gotowości UE do pogłębiania współpracy z danym krajem oraz od realnych możliwości i chęci danego kraju.⁶ W przypadku ukraińskim wydaje się, że największy wpływ na rozwój współpracy w ramach EPS miały zmiany sytuacji politycznej na Ukrainie. Łatwo wskazać ścisłą korelację pomiędzy zmieniającą się sytuacją wewnętrzną w tym państwie a intensywnością realizacji polityki sąsiedztwa.

Prace nad Planem Działania dla Ukrainy zostały zakończone we wrześniu 2004 r.⁷, w grudniu zatwierdziła go Rada Europejska⁸, a 21 lutego 2005 r. został on ostatecznie zaakceptowany przez Radę Współpracy UE-Ukraina. Plan został przyjęty na okres trzyletni.

Dokument identyfikuje bardzo szeroki wachlarz celów i priorytetowych obszarów współpracy. Realizacja planu ma m.in. przyczynić się do dostosowania ukraińskiego prawa do norm i standardów europejskich, zbudowania solidnych fundamentów współpracy ekonomicznej, które umożliwią Ukrainie wstąpienie do WTO, a potem stworzenie strefy wolnego handlu z Unią. Ponadto celem współdziałania ma być wzmocnienie instytucji gwarantujących rządy prawa i funkcjonowanie demokracji na Ukrainie, a także zacieśnienie współpracy w zakresie bezpieczeństwa (np. wspólne akcje na rzecz rozwiązania problemu Naddniestrza).⁹

Lista problemów, do rozwiązania których ma się przyczynić Plan Działania stanowi lwią część tego 28-stronicowego dokumentu, niewiele jest w nim natomiast konkretnych zobowiązań obydwu stron. Plan Działania ma więc wybitnie „strategiczny” charakter i określa jedynie ramy współpracy, nie przesądzając faktycznego kształtu podejmowanych działań. Należy tu jednak zaznaczyć, że nie różni się on pod tym względem wiele od Planów Działania, przyjętych dla innych krajów objętych EPS.¹⁰

Kilka tygodni po zakończeniu prac nad pierwotną wersją Planu Działania doszło do zasadniczej zmiany sytuacji politycznej Ukrainy. „Pomarańczowa rewolucja” wyniosła

na fotel prezydenta Wiktora Juszczenkę, który zadeklarował zdecydowany zwrot polityki ukraińskiej ku integracji z Unią, a jednocześnie była widocznym świadectwem przywiązania dużej części społeczeństwa ukraińskiego do wartości demokratycznych.

Upadek reżimu Leonida Kuczmy, do którego przyczyniła się także Unia, poprzez udział Javiera Solany - Wysokiego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa w negocjacjach pomiędzy stronami konfliktu, stworzył niezwykle korzystny klimat dla współpracy unijno-ukraińskiej. Heroiczna postawa Ukraińców, masowo protestujących przeciwko fałszerstwom wyborczym, skupiła uwagę europejskich mediów i wywołała bezprecedensowe zainteresowanie kwestią ukraińską w krajach UE.

Owocem tego zainteresowania było uzupełnienie Planu Działania o 10-punktowy aneks, zawierający pakiet propozycji zacieśniających współpracę unijno-ukraińską, który został zaakceptowany 21 lutego 2005 r. przez Radę UE oraz wszedł w skład Planu Działań przyjętego przez Radę Współpracy UE-Ukraina.¹¹ Treść większości punktów sprowadza się do potwierdzenia woli zwiększenia zaangażowania Unii we współpracę w niektórych obszarach objętych Planem (np. współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa, pogłębienie związków handlowych i gospodarczych, uelastycznienie systemu wizowego, itp.). Spośród konkretnych deklaracji wymienić należy przede wszystkim zapowiedź przyspieszenia prac nad nową umową, która miałaby zastąpić Porozumienie o Partnerstwie i Współpracy z 1994 r., a także zwiększenie dostępu Ukrainy do funduszy Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI). Zdecydowano, że Ukrainie przypadnie 250 milionów euro, czyli aż połowa środków EBI przeznaczonych do wykorzystania przez wschodnich sąsiadów Unii, w tym przez Rosję.

Plan Działania, w swojej ostatecznie przyjętej wersji, nie wspomina ani słowem o przyszłej akcesji Ukrainy do Unii. Wpisuje się więc w konsekwentnie do tej pory realizowaną przez UE politykę unikania takich deklaracji.¹²

Przyjęcie Planu Działania w połączeniu z objęciem władzy w Kijowie przez proeuropejsko nastawione siły „pomarańczowej koalicji” otworzyło drogę do realizacji założeń Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Pierwszych kilka miesięcy jakie minęły od przyjęcia Planu Działania to bardzo dobry okres we wzajemnych relacjach. Był to na Ukrainie czas „głębokiego oddechu” po rządach Kuczmy, przede wszystkim dla mediów i organizacji społecznych, których dzia-

łałość przestała być krępowana przez władze. Rządy „pomarańczowych”, choć burzliwe i niewolne od kryzysów, były bardzo dobrze odbierane w Brukseli, co stworzyło korzystny klimat do kontaktów pomiędzy stronami.

Podsumowaniem tego okresu był szczyt Unia-Ukraina, który odbył się w Kijowie 1 grudnia 2005 r. – było to pierwsze tego typu spotkanie po objęciu urzędu przez prezydenta Juszczenkę.

W ciągu tych kilku miesięcy udało się podpisać dwie ważne umowy – o współpracy w prowadzonych przez Unię operacjach zarządzania kryzysami, a także o wymianie informacji niejawnych. UE wsparła Ukrainę w procesie niszczenia broni konwencjonalnej, a 16 listopada ukraiński parlament ratyfikował protokół dodatkowy do umowy z Międzynarodową Agencją Energii Atomowej, wprowadzający dodatkowe środki bezpieczeństwa związane z nieproliferacją broni masowego rażenia.¹³

Kolejnym istotnym elementem współpracy w ramach EPS jest EU Border Assistance Mission (BAM), czyli misja wspierająca straż graniczną i służby celne Ukrainy i Mołdawii. Operacja ta, prowadzona pod dowództwem węgierskiego generała Ferenc Banfi, jest odpowiedzią na prośbę wystosowaną wspólnie przez prezydentów Ukrainy i Mołdawii o pomoc w rozwiązaniu niezwykle skomplikowanej sytuacji, jaka istnieje na granicy obu państw. Jest ona w znaczącej mierze spowodowana przez istnienie Nadnistrza, tworu państwowego nie uznawanego przez społeczność międzynarodową i znajdującego się pod faktycznym protektoratem Moskwy. Na granicach Naddniestrza kwitnie przemyt ludzi, broni, narkotyków, a skala kontrabandy jest bardzo znaczna i trudna do powstrzymania.

Misja rozpoczęła swoją działalność 30 czerwca 2005 r. na oficjalnej uroczystości w Odessie, z udziałem Javiera Solany oraz Komisarz ds. stosunków zewnętrznych i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Benity Ferrero-Waldner. Jej mandat jest ustalony na dwa lata, a koszt szacowany na około 8 mln euro. W skład misji wchodzi 120 osób, w tym 69 ekspertów z krajów członkowskich UE.¹⁴ Jej zadaniem jest udzielenie pomocy doradczej szkoleniowej mołdawskim i ukraińskim pogranicznikom, co ma doprowadzić do poprawy efektywności kontroli granicy.

Sukcesem zakończyły się również rozmowy ukraińskie z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym. 15 czerwca 2005 r. szef EBI Philippe Maystadt oraz ukraiński wicepremier Oleh Rybaczuk podpisali porozumienie ramowe otwierające Ukrainie możliwość ko-

rzystania z obiecanych pieniędzy Banku. Jako cel priorytetowy wsparcia udzielanego Ukrainie przez EBI wskazano inwestycje w szlaki komunikacyjne wchodzące w skład sieci transeuropejskich korytarzy transportowych (Trans-European Network, TEN).¹⁵

Pierwszym projektem, który ma być finansowany przez EBI jest remont 427-kilometrowego odcinka drogi M-06 Kijów-Brody. Całkowity koszt projektu ma wynieść 368 mln euro, natomiast pożyczka z EBI – 150 mln.¹⁶

Według prezydenta Juszczenki największym sukcesem we wzajemnych relacjach było podjęcie przez Unię decyzji o przyznaniu Ukrainie statusu „państwa z gospodarką rynkową”, co zostało potwierdzone we wspólnym oświadczeniu wydanym podczas szczytu. Decyzja ta pozwoli ograniczyć koszty ukraińskiego eksportu takich produktów jak rury stalowe i produkty chemiczne, które były do tej pory obłożone cłami antydumpingowymi, co powodowało po stronie ukraińskiej straty szacowane na 200 - 300 mln euro rocznie.¹⁷

Status państwa

z gospodarką rynkową ułatwi Ukrainie także utworzenie strefy wolnego handlu z UE.

Status państwa z gospodarką rynkową ułatwi Ukrainie także utworzenie strefy wolnego handlu z UE. Strona unijna podkreśliła również gotowość do szybkiego rozpoczęcia rozmów na temat utworzenia strefy wolnego handlu, które będą mogły się rozpocząć bezpośrednio po przyjęciu Ukrainy do WTO.

Godnym odnotowania rezultatem szczytu było także podpisanie trzech ważnych dokumentów: „Memorandum o wzajemnej współpracy między Ukrainą a UE w sferze energetyki”, umowy o współpracy w zakresie lotnictwa cywilnego oraz umowy o współpracy w ramach europejskiego programu "Galileo".

Dialog polityczny pomiędzy Ukrainą i Unią był kontynuowany podczas spotkania europejskiej Trojki z władzami ukraińskimi, które odbyło się w Kijowie 3 marca 2006 r. Trudno jednak wskazać jakiegokolwiek konkretne osiągnięcia tego spotkania. Był to bowiem okres, w którym cała energia polityczna Kijowa była już skoncentrowana na nadchodzących wyborach parlamentarnych. Strona unijna natomiast przyjęła postawę wyczekującą, jednoznacznie wskazując na wagę jaką ma przebieg i wynik wyborów dla przyszłości stosunków z Brukselą. Komisarz Ferrero-Waldner oświadczyła wprost, że dalsze zbliżenie między Ukrainą i UE będzie zależeć od przebiegu wyborów parlamentarnych. „Wybory te będą decydujące m.in. dlatego, iż można będzie stwierdzić

na ile szybko były osiągnięte polityczne priorytety z Planu Działań Ukraina-UE. Jeśli pozytywnie ocenimy osiągnięcia tych celów, to będziemy mogli wówczas przystąpić do przygotowania nowego, rozszerzonego porozumienia między Ukrainą i UE¹⁸

Wybory na Ukrainie odbyły się bez większych incydentów, w zgodzie ze standardami demokratycznymi. Niestety długotrwały konflikt wewnętrzny, który rozgorzał w wyniku skomplikowanej sytuacji po wyborach, zablokował w zasadzie wszelki dialog polityczny z Unią.

Jego ożywienie będzie w dużej mierze zależne od polityki realizowanej przez rząd Wiktora Janukowycza. Teoretycznie proeuropejski kurs Ukrainy powinien być zapewniony przez szerokie, gwarantowane konstytucją kompetencje prezydenta Juszczenki w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej, a także zachowanie Borysa Tarasiuka na fotelu ministra spraw zagranicznych. Jednakże, część ukraińskich analityków z niepokojem zwróciła uwagę na fakt likwidacji rządowego komitetu do spraw integracji europejskiej i euroatlantyckiej na czele, którego stał minister spraw zagranicznych i przekazania jego uprawnień komitetowi do spraw polityki prawnej, obrony i integracji europejskiej, którego szefem został sam premier. Oznacza to osłabienie pozycji MSZ (czynnika prezydenckiego) w rządzie oraz utrudnienie kontroli ministerstwa nad wykonywaniem przez rząd zobowiązań międzynarodowych¹⁹ co może w negatywny sposób wpłynąć na tempo integracji ze strukturami euroatlantyckimi.

Poważnym testem dla europejskiej polityki nowego rządu będzie jesienny szczyt Ukraina-UE w Helsinkach.

Po stronie unijnej pozytywnym znakiem znamionującym chęć intensyfikacji dialogu z Ukrainą są sygnały wysyłane przez niemiecki MSZ, przygotowujący się do przejęcia przewodnictwa w Unii. Według deklaracji sekretarza stanu w *Auswärtiges Amt* Gernota Erlera, współpraca z krajami Europy Wschodniej będzie jednym z priorytetów niemieckiej prezydencji.²⁰

3. PERSPEKTYWY

Wykorzystanie przez Ukrainę możliwości, jakie stwarza jej Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej będzie dla niej bardzo wymagającym zadaniem. Lista wyzwań, jakie stoją przed tym krajem w kontekście zacieśniania współpracy z Unią jest niezwykle długa. Trzeba też jasno powiedzieć, że EPS jest narzuconą przez Unię konstrukcją polityczną tworzącą jej ramy współpracy z Ukrainą i Kijów musi tę decyzję akceptować. Ewentualna zmiana statusu Ukrainy w jej kontaktach z Brukselą będzie możliwa tylko i wyłącznie pod warunkiem dokonania przez nią tak dużych postępów na drodze do integracji z Unią, że konstrukcja EPS stanie się dla niej zbyt ciasna. Trudno przypuszczać, żeby taki stan rzeczy mógł szybko nastąpić z uwagi na fakt, iż formuła EPS jest niezwykle elastyczna i nie przesądza definitywnie o skali zaangażowania UE, które może w jej ramach znacząco się zwiększyć. Poza tym dotychczasowe, wolne tempo prointegracyjnych działań Kijowa może się utrzymać, jeśli nie zostanie osiągnięty szeroki konsensus sił politycznych w kwestii europejskich ambicji Ukrainy – co wydaje się być dość trudne.

Ewentualna zmiana

statusu Ukrainy w jej kontaktach z Brukselą będzie możliwa tylko i wyłącznie pod warunkiem dokonania przez nią tak dużych postępów na drodze do integracji z Unią, że konstrukcja EPS stanie się dla niej zbyt ciasna.

Warto w tym miejscu wskazać kilka najważniejszych zadań, jakie powinny być wykonane przez Kijów w celu wykorzystania możliwości jakie stwarza EPS:

1. Ukraina musi zdecydowanie przyspieszyć tempo dostosowywania swojego prawa do standardów unijnych. W tym celu powinna wdrożyć odpowiednie procedury i stworzyć instytucje, które jej to umożliwią. Bardzo przydatne mogą tu być doświadczenia polskie. Polska już w 1991 r., a więc na samym początku procesu integracji z Unią, stworzyła Biuro Pełnomocnika Rządu ds. Integracji Europejskiej i Pomocy Zagranicznej, odpowiedzialne za harmonizację prawa polskiego z unijnym. Ponadto w 1994 r. została wprowadzona procedura sprawdzania każdej składanej przez rząd propozycji legislacyjnej pod kątem jej zgodności z prawem unijnym.²¹ Wprowadzenie i systematyczne stosowanie podobnych mechanizmów znakomicie by przyspieszyło proces dostosowawczy, a także podniosło jakość stanowionego na Ukrainie prawa.

W tym celu należy wykorzystać również mechanizmy pomocy technicznej, takie jak „twinning” i TAIEX (Technical Assistance and Information Exchange). Oba z nich

mają na celu poprawę zdolności instytucjonalnych do wdrożenia *acquis*, z tym że projekty twinningowe zakładają długotrwałą współpracę instytucji ukraińskich z przedstawicielami instytucji rządowych lub samorządowych państw członkowskich, a projekty w ramach TAIEX mają charakter typowej, z reguły krótkookresowej pomocy doradczej lub szkoleniowej. Oba te mechanizmy były bardzo pomocne w procesie przygotowania do akcesji Polski i innych krajów chcących wstąpić do Unii, a obecnie są dostępne również dla wszystkich państw objętych EPS.

Dwa pierwsze projekty twinningowe na Ukrainie (będące w ogóle dwoma pierwszymi finansowanymi z TACIS) wystartowały 18 maja 2006 r., a przygotowywanych jest kilka kolejnych.²²

2. Ukraina powinna przygotować się do efektywnego wykorzystywania środków unijnych z ENPI, które będą dla niej dostępne w latach 2007-13.

Osiągnięcie tego celu wiąże się z koniecznością realizacji kilku zadań. Po pierwsze, do wynegocjowania możliwie największej ilości środków w ramach ENPI. Po drugie, staranne przygotowanie planu wykorzystania tych środków zarówno pod kątem podziału funduszy, jak i procedur ich wydatkowania.²³ Pierwszym krokiem będzie zakończenie przeciągających się prac nad CSP (Country Strategy Paper) na lata 2007-13 (miały zakończyć się wiosną 2006). Po trzecie wreszcie, przygotowanie przyszłych beneficjentów (w tym jednostek samorządowych i organizacji pozarządowych) do korzystania z tych środków, co wymaga wdrożenia odpowiedniej akcji informacyjnej i szkoleniowej.

3. Ukraina powinna dołożyć wszelkich starań by jak najszybciej zakończyć proces akcesji do WTO.

Wejście Ukrainy do Światowej Organizacji Handlu przyniesie jej nie tylko obiektywne korzyści ekonomiczne wynikające z członkostwa w tej organizacji, ale również znaczne podniesienie pozycji międzynarodowej państwa poprzez możliwość współdecydowania na najważniejszym światowym forum handlowym.

Szybka akcesja do WTO jest dla Ukrainy ważna także z dwóch innych powodów. Po pierwsze, jeśli Ukraina wejdzie do WTO przed Rosją, będzie miała w ręku ważne polityczne narzędzie – możliwość blokowania akcesji Moskwy. Kraj wstępujący do organizacji musi bowiem uzyskać zgodę wszystkich jej członków. Możliwość użycia takiego narzędzia jest trudna do przecenienia w obliczu bardzo trudnych negocjacji z Rosją

na przykład w kwestiach energetycznych. Nic więc dziwnego, że mamy obecnie do czynienia z prawdziwym wyścigiem między obydwoma krajami.

Ukraina ma spore szanse, żeby go wygrać, gdyż uzgodniła już warunki akcesji z prawie wszystkimi istotnymi graczami, w tym z Unią Europejską (jeszcze w 2003) i z USA (marzec 2006) – zostały jej jeszcze rozmowy z Chinami i Australią.²⁴ Rosja natomiast wciąż nie zakończyła negocjacji ze Stanami Zjednoczonymi²⁵ oraz z Mołdawią, dla której jest to istotna karta przetargowa w jej sporach z Moskwą.

Po drugie, wejście do WTO pozwoli rozpocząć proces tworzenia strefy wolnego handlu z Unią Europejską. Zgodnie z deklaracjami politycznymi decydentów unijnych może się on zacząć niezwłocznie po uzyskaniu przez Ukrainę statusu członka WTO. Utworzenie strefy wolnego handlu będzie oczywiście bardzo poważnym krokiem na drodze integracji z UE.

4. Rozpocząć szeroką akcję informacyjno-edukacyjną podnoszącą świadomość obywateli ukraińskich na temat zasad funkcjonowania Unii Europejskiej.

Społeczeństwo ukraińskie, jak pokazują badania przeprowadzone przez Ośrodek Studiów Wschodnich, o Unii wie niewiele. Jedna trzecia Ukraińców pytana o preferowany kierunek integracji kraju (Rosja lub Unia) wskazuje jednocześnie obie, wykluczające się przecież, opcje. Co ciekawe, poziom poparcia dla Unii nie jest skorelowany z poziomem wiedzy o niej, który we wszystkich regionach jest bardzo niski.²⁶

Niski poziom świadomości społecznej powoduje, że Ukraińcy w swoich wyborach kierują się raczej emocjami i stereotypowymi przekonaniem ukształtowanymi przez propagandę, co sprawia, iż partie polityczne mogą z łatwością manipulować opinią publiczną. Utrudnia to osiągnięcie politycznego konsensusu w kwestii „proeuropejskiego” kierunku polityki kraju. Osiągnięcie takiego porozumienia wydaje się być niezbędne do zintensyfikowania działań integracyjnych z Unią, ale w warunkach ukraińskich będzie trudne do uzyskania bez przemyślanej i szeroko zakrojonej akcji informacyjnej skierowanej do różnych grup społecznych.

4. WNIOSKI DLA POLSKI

Większość zadań jakie stoją na drodze do integracji Ukrainy z Unią muszą wykonać sami Ukraińcy. Jak to określił szef MSZ Niemiec Frank Walter Steinmeier: „Bez do-

konania przeobrażeń obejmujących, obok transformacji gospodarczej, również reformy prawne, nie można mówić o kwestii członkostwa, ani o statusie kandydackim. Tempo zbliżenia Ukrainy do UE jest określone przez samą Ukrainę.²⁷ Zadaniem Polski jest uświadamianie tego faktu partnerom ukraińskim, a także wskazywanie, że członkostwo w Unii to tylko finał długotrwałego procesu integracji, który sam w sobie jest dla kraju korzystny, oznacza bowiem dokonywanie zasadniczych reform gospodarczych, społecznych i politycznych.

Jednocześnie wydaje się, że Polska powinna większą uwagę skupiać na wspieraniu konkretnych posunięć pogłębiających integrację Ukrainy z Unią, takich jak utworzenie strefy wolnego handlu, niż na wymuszaniu na politykach zachodnich deklaracji w sprawie potencjalnego terminu akcesji naszego sąsiada.

Do innych zadań, jakie stoją przed Polską w kontekście wspierania proeuropejskich dążeń Ukrainy należą:

1. Udzielenie Ukrainie pomocy doradczej w kwestii dostosowywania prawa do przepisów unijnych, a także korzystania ze środków pomocowych, jakie będą dostępne dla Ukrainy w następnych latach. Zaangażowanie to powinno przybrać formę aktywnego udziału polskich ekspertów (również rządowych) w projektach pomocy technicznej (Technical Assistance) finansowanych ze środków TACIS, a po roku 2007 z ENPI. Warto również rozważyć stworzenie osobnego, polsko-ukraińskiego mechanizmu współpracy, w ramach którego będzie udzielana taka pomoc.

2. Aktywne wsparcie Ukraińców w ich zabiegach o korzystny dla nich podział środków w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI) na lata 2007-2013.

Alokacja środków dla poszczególnych krajów uczestniczących w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa nie została jeszcze dokonana. Polska powinna w miarę swoich możliwości postarać się, aby jak największa część budżetu programu była przeznaczona dla naszych wschodnich sąsiadów – Ukrainy i Białorusi.

Polska powinna

dolożyć wszelkich starań, żeby przekonać unijnych partnerów do wprowadzenia łagodnego reżimu wizowego, który nie będzie wprowadzał barier (np. finansowych) blokujących de facto możliwość wjazdu na teren Unii dla większości Ukraińców.

3. Przygotowanie programów współpracy transgranicznej z Ukrainą na lata 2007-2013 gwarantując na to odpowiednie środki finansowe w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Duża część środków w ramach ENPI jakie otrzyma Ukraina przeznaczona będzie na wsparcie projektów współpracy transgranicznej z krajami członkowskimi Unii, w tym oczywiście z Polską. Projekty te będą po stronie polskiej finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Obecnie trwa w Polsce proces programowania funduszy strukturalnych na lata 2007-13, w którym musimy zaplanować zarówno kierunki współpracy transgranicznej, jak i wielkość środków, jakie chcemy przeznaczyć na ten cel. Wydaje się, że kierunek ukraiński powinien być uznany za priorytetowy przy rozdziale tych funduszy.

4. Wsparcie Ukrainy w negocjacjach z Unią dotyczących wiz dla obywateli ukraińskich.

Polska powinna dołożyć wszelkich starań, żeby przekonać unijnych partnerów do wprowadzenia łagodnego reżimu wizowego, który nie będzie wprowadzał barier (np. finansowych) blokujących de facto możliwość wjazdu na teren Unii dla większości Ukraińców.²⁸

(sierpień 2006)

Tomasz Kamiński: doktorant w Zakładzie Azji Wschodniej Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politologicznych Uniwersytetu Łódzkiego. Współpracuje z Centrum Europejskim w Natolinie.

¹ Poza Ukrainą do krajów objętych EPS należą również inne państwa Europy Wschodniej (Białoruś, Mołdawia, Rosja, choć status tej ostatniej jest nieco inny niż pozostałych krajów), basenu Morza Śródziemnego (Izrael, Jordania, Maroko, Algieria, Egipt, Liban, Libia, Syria, Tunezja i Autonomia Palestyńska) oraz Kaukazu Południowego (Gruzja, Armenia, Azerbejdżan). Patrz: K. Pełczyńska-Nałęcz, *EPS w praktyce – Unia Europejska wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Mołdawio rok po publikacji Dokumentu Strategicznego*, http://www.osw.waw.pl/pub/punkt/arc_punkt.htm

² http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf

³ W latach 2000-2006, czyli w obecnym okresie budżetowym, wielkość środków pomocowych dostępnych dla krajów objętych EPS wyniosła 8,4 mld. euro (5,3 mld w ramach MEDA i 3,1 mld w ramach TACIS). Dodatkowo kraje te mogły liczyć na 2,5 mld. euro ze środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

⁴ http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm

⁵ Trudno jednak liczyć na współpracę Unii z administracją reżimu Łukaszenki, a realizacja unijnych projektów na Białorusi, nawet poprzez bezpośrednią współpracę z organizacjami pozarządowymi w tym

kraju, nie będzie się mogła odbywać bez choćby milczącej zgody władz w Mińsku. Ponieważ jej uzyskanie wydaje się być nierealne, trudno więc w środkach unijnych upatrywać istotnego czynnika, mogącego stanowić realne wsparcie przemian w tym kraju.

⁶ K. Pełczyńska-Nałęcz, op. cit., s. 10

⁷ EU/Ukraine Action Plan, dokument dostępny na

http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf

⁸ Presidency Conclusions European Council in Brussel 16-17 December 2004, dostępne na stronie

http://ec.europa.eu/comm/external_relations/gac/pres_concl/december_2004.pdf#ukraine

⁹ EU/Ukraine Action Plan, op. cit., s. 2-3

¹⁰ Przyjęte Plany Działania można znaleźć na stronie: http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm

¹¹ Treść dokumentu znalazła się w konkluzjach Rady UE z 21 lutego 2005 ro-

ku. http://ec.europa.eu/comm/external_relations/gac/date/2005/02_210205.pdf#ukraine. Wersja polska dokumentu patrz: 10 punktów dla Ukrainy – Javier Solana (Wysoki Przedstawiciel do Spraw Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Zagranicznej) i Benita Ferrero-Waldner (Komisja Europejska), Międzynarodowy Przegląd Polityczny, nr 11, 2005, http://www.mpp.org.pl/11/11_5.html

¹² Jedynym w zasadzie odstępstwem od tej polityki była rezolucja Parlamentu Europejskiego z 13 stycznia 2005 roku, w której PE „zwraca się do Komisji, Rady oraz Krajów Członkowskich, aby rozważyły inne formy stowarzyszenia z Ukrainą poza możliwościami, jakie stwarza PD oraz EPS, dające jasne europejskie perspektywy temu krajowi”. Patrz:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0009+0+DOC+XML+V0//EN>

¹³ Joint statement EU-Ukraine Summit, Kiev, 1 December 2005,

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/05/337&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

¹⁴ Krajami, które biorą udział w misji są: Austria, Czechy, Estonia, Finlandia, Niemcy, Grecja, Węgry, Włochy, Łotwa, Litwa, Holandia, Polska, Portugalia, Słowacja, Szwecja i Wielka Brytania. Patrz:

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1488&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=fr>

¹⁵ <http://www.eib.europa.eu/news/press/press.asp?press=2944>

¹⁶ <http://www.eib.europa.eu/projects/pipeline/project.asp?pipe=1492>

¹⁷ A. Miseliuk, D. Gryńkow, R. Bryl, Ukraina przyszła do Europy po status, "Deło", 02.12.2005, cyt. za Biuletyn MSZ Unia Europejska – Europa w mediach światowych (na podstawie informacji placówek MSZ) Rok: VI Numer: 231/1263 Data: 2005-12-05

¹⁸ Streszczenie relacji ze spotkania zamieszczonego w gazecie „Kommiersant-Ukraina” z dn.

06.03.2006, cyt. za Biuletyn MSZ Unia Europejska – Europa w mediach światowych (na podstawie informacji placówek MSZ) Rok: VII Numer: 48/1329 Data: 2006-03-08. Patrz też: Informacja dla prasy z dn. 02.02.2006, IP/06/255,

<http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/255&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

¹⁹ O. Suszko, *Mgliste horyzonty polityki zagranicznej rządu Janukowycza*, "Dzekało Tyżnia", 21.08.2006, cyt. za Biuletyn MSZ Unia Europejska – Europa w mediach światowych (na podstawie informacji placówek MSZ) Rok: XV Numer: 160/1441 Data: 2006-08-23

²⁰ Planowane jest przeznaczenie dodatkowych środków finansowych dla krajów sąsiedzkich UE, np. włączając do współpracy Bank Światowy czy Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju. Kraje te powinny też mieć możliwość udziału we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa, a w układach dwustronnych należy mieć na uwadze stworzenie strefy wolnego handlu. Patrz: Nils Kreimeier, *Rząd federalny stawia na Europę Wschodnią*, "FTD", 01.08.2006, cyt. za Biuletyn MSZ Unia Europejska – Europa w mediach światowych (na podstawie informacji placówek MSZ) Rok: XV Numer: 147/1428 Data: 2006-08-03

²¹ Szerzej na temat możliwości wykorzystania doświadczeń polskich w tym zakresie patrz: A. Graś, *Poland's Approach to Approximation of Institutions and Law to the Acquis Communitaire – an Experience Interesting for Ukraine*, wystąpienie na konferencji "Approximation of the Ukrainian legislation on regional development to European norms and standards using the framework of the Council of Europe's Charter of Local Self-Government", 13 April 2006, organizowanej w ramach projektu "Assistance to Regional Development in Ukraine",

http://www.regdev.org/Polands_approach_to_approximation_eng.pdf

²² Pierwszy z nich dotyczy dostosowania prawa ukraińskiego w zakresie lotnictwa cywilnego, a drugi regulacji w zakresie elektryczności. Patrz:

http://www.delukr.ec.europa.eu/press_releases.html?y=2006&m=5

²³ Ukraina powinna dołożyć wszelkich starań aby uniknąć doskonale znanego w naszym kraju problemu „preregulowania” sposobu wydatkowania środków – tzn. stworzenia krajowych procedur surowszych niż wymogi unijne, co prowadzi do znacznych opóźnień w procesie wykorzystywania dostępnych funduszy.

²⁴ A. Tierchow, *Juszczence podarowano instrument nacisku na sąsiada – Kijów może zablokować Moskwie drogę do WTO*, „Niezawisimaja Gazieta”, 10.03.2006, cyt. za: „Biuletyn MSZ Unia Europejska – Europa w mediach światowych” (na podstawie informacji placówek MSZ), R. VII, Nr 51/1332, 2006-03-13

²⁵ Rosja miała nadzieję na zakończenie negocjacji w lipcu 2006 roku podczas wizyty Busha związanej ze szczytem G8 w Petersburgu. Amerykanie jednak nie wyrazili na to zgody, sugerując, że rozmowy potrwają jeszcze co najmniej kilka miesięcy, a może i dłużej.

Rosjanie jako jeden z elementów nacisku na Amerykanów stosuje przeciąganie wyboru zagranicznego partnera do olbrzymiego projektu gazowego na Morzu Barentsa, którym zainteresowane są dwie amerykańskie firmy. Patrz: *Russia and the Wto. The joining type, after all.*, "The Economist", 8th July 2006, s.70

²⁶ J. Konieczna, *Ukraina po pomarańczowej rewolucji – co zmieniło się w postawach i wartościach społeczeństwa*, raport OSW, kwiecień 2004, s. 20-25,

http://www.osw.waw.pl/pub/raport/Ukraina_Raport_spoeczny.htm

²⁷ *Zalecam świadomą skromność*, wywiad szefa MSZ dla Frankfurter Allgemeine Zeitung, 6.03.2006, cyt. za „Biuletyn MSZ Unia Europejska – Europa w mediach światowych” (na podstawie informacji placówek MSZ), R. VII, Nr 48/1329, 2006-03-08.

²⁸ Obecnie Ukraińcy otrzymują zdecydowanie więcej odmów wydania wizy do krajów UE niż na przykład Rosjanie. Średnio 14% ukraińskich wniosków jest odrzucanych, przy tylko 2% odmów w przypadku wniosków rosyjskich. Patrz: W. Żluktenko, *Zawizowana dyskryminacja*, „Ekonomiczeskije Izwestija”, 2006.07.04., cyt. za „Biuletyn MSZ Unia Europejska – Europa w mediach światowych” (na podstawie informacji placówek MSZ), R. VII, Nr 127/1408, 2006-07-06