



Fundacja
Aleksandra Kwaśniewskiego
AMICUS EUROPAE

Biuletyn OPINIE FAE
nr 1/2013

Piotr KUSPYS

Zmiany priorytetów polityki zagranicznej Ukrainy



Według ukraińskich ekspertów, Ukraina stoi przed drugą falą kryzysu gospodarczego. Ich zdaniem, kryzys wcale nie opuścił kraju, lecz przestał być przedmiotem zainteresowania z uwagi na zamieszanie polityczne wokół ubiegłorocznych wyborów parlamentarnych.

Kryzys w wersji 2.0

Pod koniec ub. roku okazało się, że państwo ma problemy w płynnością finansową. Nie wystarcza środków na pokrycie bieżących zobowiązań w zakresie wypłaty pensji. W grudniu 2012 roku dług wobec pracowników sfery budżetowej wynosił ponad 700 mln USD. Bank Narodowy od kilku miesięcy sztucznie utrzymuje kurs ukraińskiej waluty, aby ratować ją przed dewaluacją. W konsekwencji w sejfach Banku Narodowego brakuje twardych walut. Aby temu zaradzić, rząd nałożył 15 proc. podatek na transakcje w zakresie wymiany walut, a prawo pierwokupu połowy wymienianych walut przyznał Bankowi Narodowemu¹.

Po rozpadzie Związku Radzieckiego, gdy wraz z imperium zniknęły wszystkie oszczędności milionów Ukraińców, zaufanie do sektora bankowego spadło i wciąż pozostaje na niskim poziomie. Dlatego też większość preferuje przechowywać oszczędności w walutach obcych w domu, a nie w banku. Według szacunków ekspertów, aż 74 proc. respondentów nie ufa bankom², a w domowych sejfach Ukraińców może znajdować się nawet 100 mld USD³. Stąd, aby zniechęcić ich do obrotu walutami obcymi, oprócz wspomnianego podatku, ukraiński rząd wprowadził obowiązek legitymowania się dowodem osobistym podczas ich wymiany. Nie rozwiązuje to jednak problemów ukraińskiego sektora bankowego. Kryzys finansowy, gospodarczy i zaufania wobec instytucji bankowych spowodował, że połowa banków obecnie znalazła się na granicy bankructwa. Banki, aby przyciągnąć klientów, oferowały wysokie oprocentowanie rzędu 22-26 proc. rocznie. Mimo tak atrakcyjnej

¹ Рос. Вторая волна пришла, Взгляд, <http://www.vz.ru/economy/2012/11/28/609098.html>

² Рос. Эксперт: Довіру до банків може повернути тільки прозора рекапіталізація, Zerkalo Tyzhnia, http://dt.ua/ECONOMICS/ekspert_doviru_do_bankiv_mozhe_povernuti_tilki_prozora_rekapitalizatsiya-56653.html

³ Рос. Через недовіру до банків люди тримають гроші вдома, <http://www.radio-mb.com.ua/news/item/848-через-недовіру-до-банків-люди-тримають-гроші-вдома>



propozycji banki nie potrafiły nagromadzić wystarczająco kapitału, aby móc wypłacić odsetki tym, którzy zaryzykowali ulokować swoje oszczędności na kontach bankowych⁴.

Ogromnym wyzwaniem dla budżet państwa pozostają ceny za rosyjski gaz. W różnych okresach Ukraina płaci za ten surowiec od 400 do 550 USD za tysiąc metrów sześciennych⁵. Ponad dwukrotna podwyżka ceny na gaz wskutek podpisanego przez Julię Tymoszenko dziesięcioletniego kontraktu gazowego ma istotny wpływ na kondycję poszczególnych sektorów gospodarki, jak również na wskaźniki makroekonomiczne. Podstawą ukraińskiej gospodarki pozostaje wciąż przemysł chemiczny i metalurgiczny. Obecnie jest on mocno obciążony przez wysokie ceny gazu, który jest głównym surowcem energetycznym. Ukraina ma także trudności ze zbytem produkcji, gdyż napotyka na wysoką konkurencję i malejące zapotrzebowanie. Kijów po prostu przestał być konkurencyjnym wraz ze wzrostem cen gazu.

Mimo zwiększenia podatków i zaostrzenia polityki fiskalnej, w bieżącym budżecie zabrakło 4 mld USD. Międzynarodowy Fundusz Walutowy odracza kolejne spotkania w sprawie przyznania Ukrainie kredytu, co byłoby ratunkiem w tych okolicznościach. Z uwagi na problemy w strefie euro i polityczną sytuację na Ukrainie Kijów nie ma co liczyć na wsparcie finansowe ze strony Unii Europejskiej. Pozostaje oferta kredytowa proponowana przez Rosję, która, z uwagi na daleko idące konsekwencje, jest ostatecznością, po którą jednak Ukraina może sięgnąć już wkrótce.

Nawarstwienie się tych problemów z jednej strony jest wynikiem kryzysu finansowego, z drugiej zaś – Ukraina ponosi skutki zaniechania reform, które są niezbędne dla ukraińskiej gospodarki. Kijów nie stworzył warunków dla funkcjonowania małego i średniego biznesu, w sposób niewystarczający chroni prywatną własność. Na dodatek wybiórcze stosowanie prawa i polityczna niepewność nie służą przyciąganiu inwestorów zagranicznych. Jedynym ratunkiem byłyby radykalne zmiany, których – zdaniem ekspertów CASI Ukraina – obecna władza nie jest w stanie przeprowadzić. Wszelkie próby tak czy inaczej zakończą się fiaskiem, gdyż będą to zmiany kosmetyczne – na takie bowiem stać rządzących krajem. W tej sytuacji Kijów pójdzie po linii najmniejszego oporu, sięgając po

⁴ Рос. Вторая волна пришла, Взгляд, <http://www.vz.ru/economy/2012/11/28/609098.html>

⁵ Рос. Азаров: Україна платить за російський газ 550 дол за тис кубометрів, Gazeta.ua, <http://gazeta.ua/articles/politics/azarov-ukrajina-platit-za-rosijskij-gaz-550-dol-za-tis-kubometriv/433594>



kredyty. Ponieważ Międzynarodowy Fundusz Walutowy uzależnia jego udzielenie od reform, w tym podniesienia cen na gaz i prąd dla gospodarstw domowych, na co Kijów się nie zgadza, pozostaje Rosja.

Jest to jednak opcja tylko pozornie korzystna. Moskwa bowiem będzie chciała w zamian większego zaangażowania Ukrainy w inicjatywach integracyjnych na przestrzeni postradzieckiej, między innymi wstąpienia do Unii Celnej lub odsprzedania ukraińskiej sieci przesyłu gazu do Europy. W poprzednich latach w ten sam sposób Rosja przejęła białoruskie gazociągi i zagwarantowała sobie na lata oderwanie Białorusi od Zachodu. Mińsk otrzymał wielomiliardowy kredyt formalnie z Funduszu Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej, tani gaz i ropę. Mimo tak kuszącej perspektywy Kijów jednak nie powinien iść w ślady Łukaszenki. Integracja z Rosją stawia na szali nie tylko europejską perspektywę dla Ukrainy, ale również jest zagrożeniem dla suwerenności politycznej i gospodarczej państwa⁶.

W tej sytuacji Kijów znalazł trzecie rozwiązanie – Chiny. W grudniu ubiegłego roku ukraiński rząd podpisał umowę kredytową z Państwowym Bankiem Rozwoju Chińskiej Republiki Ludowej na sumę 3,6 mld dolarów⁷. W ten sposób Ukraina pozbawiła się presji ze strony Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz umocniła swoją pozycję w negocjacjach z Rosją. Premier Mykoła Azarow oświadczył w wywiadzie telewizyjnym, że Kijów poradzi sobie bez kredytów z MFW⁸. Oznacza to, że Ukraina nie ma zamiaru poddawać się szantażowi ze strony Zachodu w sprawie Julii Tymoszenko, czy też ze strony Wschodu w kwestii przyłączenia się do Unii Celnej.

Trudna integracja

Podczas gdy na Ukrainie coraz rzadziej wspomina się o stowarzyszeniu z UE, Bruksela nie pozwala Kijowowi zapomnieć o integracji europejskiej. Rada Unii Europejskiej w grudniu ub. roku potwierdziła, że UE chciałaby podpisać umowę o stowarzyszeniu z Ukrainą podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w listopadzie 2013 roku, który odbędzie się w Wilnie. Nastąpi to jednak tylko wtedy, gdy zostaną spełnione trzy warunki: Kijów

⁶ Рос. Вторая волна пришла, Взгляд, <http://www.vz.ru/economy/2012/11/28/609098.html>

⁷ Рос. Кабмин взял очередной китайский кредит в три с половиной миллиарда долларов, UkrNews24, <http://ukrnews24.com/kabmin-vzjal-ocherednoj-kitajskij-kredit-v-tri-s-polovinoj-milliarda-dollarov/>

⁸ Рос. Азаров заявил, что Украина обойдется без кредита МВФ, UNIAN, <http://www.unian.ua/news/543940-azarov-zapevnyae-scho-ukrajina-obydetsya-bez-kreditu-mvf.html>



zrezygnuje z wybiórczego stosowania prawa, parlament zmieni prawo wyborcze oraz rząd wprowadzi reformy poprzedzające powołanie strefy wolnego handlu między UE i Ukrainą⁹. O spełnieniu powyższych kryteriów wspomniał kilka tygodni wcześniej Komisarz ds. Rozszerzenia i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Stefan Füle. Gdy przedstawiał plany Komisji Europejskiej dotyczące podpisania w Wilnie umowy o stowarzyszeniu z Mołdawią, Gruzją i Armenią, Ukrainę wymienił osobno. Uznał, że europejska przyszłość tego kraju jest niepewna. Z uwagi na sytuację polityczną nad Dnieprem – uwięzienie Julii Tymoszenko – proces podpisania umowy o stowarzyszeniu utknął w martwym miejscu¹⁰.

Stawiane przez UE nowe poniekąd warunki, będące wynikiem dynamicznego biegu wydarzeń na Ukrainie, tak na dobrą sprawę należy uznać za zaporowe – uniemożliwiające szybką integrację z UE. Mimo że są słuszne z punktu widzenia Brukseli, z perspektywy Kijowa trudne do zaakceptowania. Kolidują z bieżącą polityką wewnętrzną i doraźną korzyścią, które dla rządzących są ważniejsze od strategicznych decyzji, istotnych dla ukraińskiego społeczeństwa. W tym wypadku racja rządzących nie pokrywa się z interesem państwa i ukraińskiego społeczeństwa. Oznacza to, że Tymoszenko nie zostanie uwolniona przed wyborami prezydenckimi, które odbędą się na Ukrainie w 2015 roku. Skoro obecny prezydent i jego siła polityczna nie zgodzili się na jej udział w tegorocznych wyborach parlamentarnych¹¹, tym bardziej nie na rękę jest rywal w postaci Julii Tymoszenko, która z uwagi na silną osobowość wciąż pozostaje jedyną alternatywą dla Wiktora Janukowycza. Już wcześniej dał on do zrozumienia, że Ukraina nie jest zainteresowana integracją z Unią Europejską za wszelką cenę. Mieszanie się UE w sprawy wewnętrzne kraju – zdaniem Janukowycza – jest właśnie przekroczeniem tej dopuszczalnej granicy. „Szukamy swojej drogi do wspólnoty państw europejskich, lecz nigdy nie akceptowaliśmy i nie zaakceptujemy integracji za wszelką cenę, kosztem utraty niezależności, ustępstw gospodarczych lub

⁹ Por. *ЕС може підписати угоду про асоціацію до листопада 2013 року, якщо українська влада продемонструє прогрес*, Interfax, <http://ua.interfax.com.ua/news/political/131170.html#.UMec-yBsKjY>

¹⁰ Por. *Угода про асоціацію: Євросоюз не поступатиметься цінностями*, Deutsche Welle, <http://www.dw.de/угода-про-асоціацію-євросоюз-не-поступатиметься-цінностями/a-16426074>

¹¹ Prezydent i parlament mogli zmienić artykuł 365 Kodeksu karnego, na podstawie którego Tymoszenko została skazana na siedem lat pozbawienia wolności. Taką obietnicę złożył Wiktor Janukowycz w zeszłym roku zachodnim politykom.



terytorialnych, kosztem zgody na wtrącanie się w nasze wewnętrzne sprawy” - powiedział prezydent w 21. rocznicę niepodległości Ukrainy¹².

Jeśli chodzi o prawo wyborcze, Kijów niespecjalnie liczy się z głosem Zachodu. Zamiast opracowanego przy wsparciu ekspertów UE kodeksu wyborczego, Rada Najwyższa Ukrainy w zeszłym roku przyjęła ustawę zaproponowaną przez rząd. Dzięki wprowadzeniu systemu mieszanego proprezydencka Partia Regionów po raz kolejny zdobyła większość miejsc w parlamencie. A zatem Ukraina ten warunek może spełnić, jednak przy najbliższej okazji nie omieszką zmienić prawa wyborczego, tak, aby dostosować go do bieżących uwarunkowań politycznych.

Reformy to kolejny, trudny do zrealizowania warunek. Poza brakiem woli i blokady mentalnej, Ukrainie najbardziej brakuje niezbędnych do ich przeprowadzenia środków. Obecnie Kijów nie może już liczyć na wsparcie finansowe zarówno ze strony UE, jak i innych instytucji międzynarodowych. Oznacza to, że Ukraina znalazła się w ślepych zaułku, z którego najprostsze wyjście prowadzi przez Moskwę.

Ukraina to nie Białoruś

Mówiąc o przyszłości europejskiej, Ukraina jest często przeciwstawiana Białorusi i Rosji. Między innymi poseł Marcin Świąćicki stwierdza, że: „*Ukraina to nie Rosja ani Białoruś. Warto więc powiedzieć Ukrainie: widzimy i chcemy was w Europie, ale poprawcie ordynację wyborczą zgodnie z zaleceniami OBWE, zróbcie reformę sądownictwa, zaprzestańcie nacisków na media, uruchomcie narodowy program antykorupcyjny z prawdziwego zdarzenia, a wtedy będziemy gotowi podpisać i ratyfikować Umowę. Czy Ukraina będzie w stanie ją zrealizować? Ukraina w 2008 roku weszła do WTO i musiała zmienić 55 ustaw, obniżyć cła...*”¹³.

Argument o sukcesie z WTO nie jest zbyt przekonującym w kontekście ostatniego posunięcia Kijowa. Ukraiński rząd skierował do władz tej organizacji pismo o zamiarze podniesienia cel na ponad 350 towarów. Ze strony WTO oraz UE na Ukrainę posypały się słowa krytyki. Po czterech latach członkostwa Kijów domaga się zmian reguł gry, co może

¹² Por. Janukowycz nie chce do UE „za wszelką cenę”, TVN24, <http://www.tvn24.pl/wiadomosci-ze-swiate/2/janukowycz-nie-chce-do-ue-za-wszelka-cene,272834.html>

¹³ Po wyborach na Ukrainie, Blog Marcina Świąćickiego, <http://swiecicki.na.liberte.pl/po-wyborach-na-ukrainie/>



zakłócić dotychczasowy porządek w handlu na świecie. Ukraiński rząd tłumaczy się, że to tylko propozycja, która podlega konsultacjom i negocjacjom¹⁴. Mimo, że posunięcie Kijowa jest zgodne z literą prawa, nie odpowiada duchowi WTO. Przedstawiciele Światowej Organizacji Handlu są przekonani, że Ukraina znalazła furtkę, aby umiejętnie obejść prawo nie łamiąc go¹⁵. W ten sposób umocniła swój wizerunek nieprzewidywalnego partnera, co nie służy integracji z gospodarką światową i formalnie zadeklarowanym aspiracjom europejskim.

Na Ukrainie obecnie nabiera tempa kampania propagandowa przeciwko integracji z UE. Ambasador Ukrainy w Federacji Rosyjskiej oświadczył niedawno, że jeżeli kryzys gospodarczy w Unii Europejskiej będzie się pogłębiał, Ukraina może przyłączyć się do Unii Celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu. Wołodomyr Jelczenko stwierdził także, że Kijów jest bardziej zainteresowany dawną Unią Europejską, a nie tą, która boryka się z problemami związanymi z funkcjonowaniem strefy euro¹⁶. Takie stanowisko odpowiada nastrojom społecznym. Według przeprowadzonych badań poparcie dla tej idei z roku na rok spada. W 2002 roku za przyłączeniem się Ukrainy do UE opowiadało się 65,1 proc. Ukraińców, w 2012 roku – 47,4 proc. Jednocześnie wzrasta liczba przeciwników, w 2002 roku było ich 12,9, w 2012 roku – 33,5 proc¹⁷.

Uwzględniając przyzwolenie społeczne i sytuację polityczno-gospodarczą ukraińscy eksperci prognozują, że w najbliższym czasie Kijów zwiększy swoje zaangażowanie w rosyjskich inicjatywach euroazjatyckich. Podczas gdy zbliżenie z UE, zwłaszcza po ostatnim zamrożeniu stosunków, pozostaje w dużej mierze deklaratywne, aktywność w strefie Wspólnoty Niepodległych Państw ma znaczenie praktyczne i przynosi wymierne korzyści. Kijów został stroną kolejnych umów w ramach WNP, współtworzy strefę wolnego handlu z Rosją. Trwają także rozmowy na temat formatu współpracy Ukrainy z Unią Celną Rosji, Białorusi i Kazachstanu. Podczas szczytu państw WNP w Aszchabadzie 5 grudnia ub. roku

¹⁴ Por. COT: *Україна може підірвати світову торговельну систему*, Економічна правда, <http://www.epravda.com.ua/news/2012/10/18/340062/>

¹⁵ Por. *Україна самоізолюється: країни СOT критикують спробу перегляду імпортих мит*, Deutsche Welle, <http://www.dw.de/україна-самоізолюється-країни-сot-критикують-спробу-перегляду-імпортих-мит/a-16282509-1>

¹⁶ Por. *Ambasador Ukrainy: Kijów woli unię z Moskwą, a nie z Brukselą*, Wiadomości24, http://www.wiadomosci24.pl/artykul/ambasador_ukrainy_kijow_woli_unie_z_moskwa_a_nie_z_bruksela_250271.html

¹⁷ Por. *Чи потрібно Україні вступати до Європейського Союзу? (динаміка, 2002-2012)*, Centrum Razumkova, http://www.uceps.org/ukr/poll.php?poll_id=387



Janukowycz oświadczył, że Ukraina podpisze niektóre artykuły statutu Unii Celnej, gdyż w innym wypadku bardzo dużo straci¹⁸. Oznacza to w istocie pełne członkostwo w tej organizacji, gdyż, zdaniem ekspertów, obecne przepisy Unii nie przewidują innej możliwości współpracy¹⁹. Po raz kolejny chęć integracji z przestrzenią postsowiecką prezydent Ukrainy potwierdził w trakcie wystąpienia w nowo wybranym parlamencie 14 grudnia ub. roku.

Kijów zamierza stopniowo implementować zasady Unii Celnej²⁰. Pociąga to za sobą zmianę konstytucji – przez parlament lub w drodze referendum, gdyż obecna ukraińska ustawa zasadnicza nie przewiduje możliwości delegowania kompetencji ustawodawczej jakimkolwiek międzynarodowym organom decyzyjnym²¹. Warto zaznaczyć, że ten sam problem dotyczy integracji europejskiej, gdyż w Unii Europejskiej funkcjonuje kilka instytucji podejmujących decyzje wiążące wszystkie kraje członkowskie. O tym na Ukrainie się nie mówi, gdyż opozycja bije na alarm tylko w odniesieniu do aktywności integracyjnej na Wschodzie, wprowadzając tym samym opinię publiczną w błąd.

Gdy kilka lat temu ruszały negocjacje w sprawie umowy o stowarzyszeniu z UE, Bruksela stawiała Kijów jako przykład dla pozostałych krajów Partnerstwa Wschodniego. Obecnie Ukraina nie tylko przestała być liderem w tym zakresie, ale grozi jej znalezienie się poza burtą procesu integracji europejskiej. Polskie poparcie w tym wypadku nie na wiele się przydaje, gdyż nie da się wprowadzić Ukrainy do zjednoczonej Europy wbrew jej woli.

¹⁸ Por. Янукович заговорив про Митний союз, *Ekonomiczna Prawda*, <http://www.epravda.com.ua/news/2012/12/5/349130/>

¹⁹ Por. Янукович про Митний союз як шлях виживання для України, *Radio Svoboda*, <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24790442.html>

²⁰ Por. Янукович вирішив поступово йти до Митного союзу, *Ekonomiczna Prawda*, <http://www.epravda.com.ua/news/2012/12/13/350668/>

²¹ Por. Art. 92, *Konstytucja Ukrainy*, Rada Najwyższa Ukrainy, <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр/page2>



Zmiany priorytetów polityki zagranicznej Ukrainy

Biuletyn OPINIE FAE nr 1/2013

Piotr Kuspys

*Tezy przedstawiane w serii „Biuletyn OPINIE” Fundacji Amicus Europae
nie zawsze odzwierciedlają jej oficjalne stanowisko !*

Kontakt

**Fundacja Aleksandra Kwaśniewskiego
„Amicus Europae”**

Aleja Przyjaciół 8/5
00-565 Warszawa

Tel. +48 22 622 66 33

Tel. +48 22 622 66 03

Fax:+48 22 629 48 16

email: fundacja@fae.pl, www.fae.pl

Biuletyn OPINIE FAE nr 1/2013

**Zmiany priorytetów polityki
zagranicznej Ukrainy**

Autor: Piotr Kuspys

Ekspert Zespołu Analiz Fundacji *Amicus Europae*, ekspert Fundacji Pułaskiego.

Doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce. Komentator polityczny BBC, tłumacz.

Wykładowca w Katedrze UNESCO do Badań nad Przekładem i Komunikacją Międzykulturową UJ. Autor poradnika "Savoir-vivre: sztuka dyplomacji i dobrego tonu".



Nadrzędną misją **Fundacji AMICUS EUROPÆ** jest popieranie integracji europejskiej, a także wspieranie procesów dialogu i pojednania, mających na celu rozwiązanie politycznych i regionalnych konfliktów w Europie.

Do najważniejszych celów Fundacji należą:

- Wspieranie wysiłków na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawa i umocnienia wartości demokratycznych;
- Propagowanie dorobku politycznego i konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- Propagowanie idei wspólnej Europy i upowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej;
- Rozwój Nowej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy i Białorusi;
- Wsparcie dla krajów aspirujących do członkostwa w organizacjach europejskich i euroatlantyckich;
- Promowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i rozwoju gospodarki światowej;
- Integracja mniejszości narodowych i religijnych w społeczności lokalne;
- Propagowanie wiedzy na temat wielonarodowej i kulturowej różnorodności oraz historii naszego kraju i regionu;
- Popularyzowanie idei olimpijskiej i sportu.