

MIECZYŚLAW JAN JERZY PAKOSZ

**Wydział Zarządzania
Uniwersytetu Łódzkiego**

WYBRANE FORMY ZBLIŻANIA UKRAINY DO UNII EUROPEJSKIEJ (UE) JAKO ELEMENTY ODDZIAŁYWANIA NA FUNKCJONOWANIE UKRAIŃSKIEJ GOSPODARKI

Opiniodawca: **dr hab. Marianna Greta, prof. UŁ**

Opracowanie dotyczy zacieśniania więzi na linii UE – Ukraina. Jako elementy tej współpracy wybrano udział Ukrainy w programie TACIS, który służy głównie wspomaganie transformacji systemowej, działań infrastrukturalnych oraz z zakresu ochrony środowiska. Ponadto opisano INOGATE – program dotyczący bezpieczeństwa energetycznego. Nieco uwagi poświęcono także zaangażowaniu euroregionalnemu Ukrainy w Euroregionie Karpackim oraz Bug. Uczestnictwo w programach pomocowych i powiązaniach euroregionalnych tworzy sieć oddziaływań ekonomicznych oraz w zakresie zarządzania pomiędzy partnerami.

1. Wstęp

Z chwilą odzyskania niepodległości przez Ukrainę w 1991 roku Unia Europejska i Ukraina dynamicznie rozwijają wzajemne stosunki. Ukraina jest państwem priorytetowym dla UE w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS) oraz Partnerstwa Wschodniego (PW). Podstawy prawne współpracy opierają się na Porozumieniu o Partnerstwie i Współpracy (Partnership and Cooperation Agreement – PCA) pomiędzy Ukrainą i UE, przyjętym Decyzją Rady i Komisji z 25 stycznia 1998 roku¹. Ambicje obu stron dążące do

¹ Decyzja Rady i Komisji w sprawie zawarcia Umowy o partnerstwie i współpracy między WE i ich Państwami Członkowskimi z jednej strony a Ukrainą z drugiej strony (98/149/WE, EWWiS, Euratom) *Dziennik Urzędowy L 049, 19/02/1998 P. 0001 – 0002.*

pogłębiania współpracy przynoszą skutek w postaci stopniowej integracji ekonomicznej i głębszą współpracą polityczną. Dlatego też w marcu 2007 roku rozpoczęły się negocjacje o nowej Umowie o stowarzyszeniu pomiędzy Ukrainą i Unią, która ma zastąpić PCA. W związku z akcesją Ukrainy do Światowej Organizacji Handlu (WTO) w 2008 roku, nowa umowa przewiduje również utworzenie strefy wolnego handlu między podmiotami. Jednak negocjacje oraz późniejsza ratyfikacja umowy wymaga długiego okresu czasu. Do czasu wejścia w życie pełnej Umowy obie strony zdecydowały przyjąć dokument pod nazwą Program Stowarzyszeniowy Ukraina – UE. Również w celu realizacji PCA i ogólnie współpracy bilateralnej utworzono szereg instytucji odpowiedzialnych za współpracę.

Celem opracowania jest przedstawienie wybranych form, umożliwiających Ukrainie nawiązywanie relacji zewnętrznych z UE i jej państwami członkowskimi. Te relacje są istotnym czynnikiem we wplataniu się czynnika zewnętrznego w zarządzanie i funkcjonowanie ukraińskiej gospodarki, jak również tak istotnego czynnika jak demokracja, której poziom w ostatnich latach na Ukrainie bardzo się obniżył. UE powinna dążyć do uzyskania wpływów na przeróżne aspekty życia państwa ukraińskiego, poprzez wdrażanie zróżnicowanych inicjatyw ukierunkowanych na demokratyzację i stabilizację bezpośredniego sąsiada na wschodniej granicy.

2. Podstawy prawne współpracy

Podstawy prawne stosunków pomiędzy Unią Europejską i Ukrainą dotychczas opierają się o Umowę o Partnerstwie i Współpracy (PCA). PCA tworzy podstawę prawną dla dialogu politycznego; wyznacza również podstawowe cele dotyczące sprzyjania handlowi, współpracy w sferze gospodarczej, socjalnej, finansowej, obywatelskiej, naukowej, technicznej i kulturalnej, a także zbliżenia standardów i prawodawstw oraz wspierania ukraińskich dążeń do konsolidacji demokracji i rozwoju gospodarczego wewnątrz państwa. Umowa służy do realizacji celów UE oraz wzmocnienia więzi powstałych w wyniku Umowy między EWG i EWEA a ZSRR w sprawie wymiany handlowej i współpracy handlowo-gospodarczej z 18 grudnia 1989 roku. Możemy więc zauważyć, iż pomimo dość długiego okresu czasu (pomiędzy 1989 rokiem a 1994) Ukraina nadal była postrzegana przez pryzmat nie istniejącego już Związku Radzieckiego. Zmieniło się to zdecydowanie dopiero po wprowadzeniu w życie EPS i PW.

PCA mające wygasnąć w 2008 roku, jest przedłużane co rok. Jednak strony, uznając konieczność podpisania nowej i szerszej umowy, która byłaby bardziej odpowiednia dla wciąż rozwijających się stosunków. Takie rozmowy zapoczątkowano 5 marca 2007 roku w Brukseli, dotyczące nowej Umowy o stowa-

rzyszeniu. Krok ten jest zdecydowanie ważnym krokiem UE w stronę Ukrainy, gdyż ukazuje ewolucję stosunków do kolejnego poziomu. Jednak nie należy też spodziewać się nadzwyczajnych profitów, spoglądając na przykład Turcji, stowarzyszonej z UE od 1963 roku – pomimo wielu rund negocjacyjnych dotychczas nie została członkiem UE. Negocjacje koncentrują się przede wszystkim w pięciu obszarach:

- postanowienia instytucjonalne,
- dialog polityczny oraz polityka zagraniczna i bezpieczeństwa (stabilność regionu, zapobieganie konfliktom, zarządzanie kryzysami),
- sprawiedliwości, wolności i bezpieczeństwa (prawa człowieka),
- współpraca gospodarcza i przemysłowa,
- strefa wolnego handlu.

Mimo iż negocjacje w sprawie umowy stowarzyszeniowej dobiegły końca 19 grudnia 2011 roku, nie została ona ani parafowana, ani ratyfikowana przez UE i jej państwa członkowskie. Przyczyna jest jedna – wyrok skazujący dla byłej premier Julii Tymoszenko i kilku innych polityków z nią związanych nie świadczy dobrze o poziomie ukraińskiej demokracji. Unia odłożyła na czas bliżej nieokreślony parafowanie negocjowanej przez 5 lat umowy. Nic nie wskazuje na jej podpisanie w 2013 roku.

Istnieje także szereg umów o współpracy sektorowej. Najważniejszymi z nich są Umowa o współpracy w dziedzinie nawigacji satelitarnej, Umowa o niektórych aspektach obsługi lotniczej (certyfikacja i dostosowywanie standardów), Umowa o współpracy w dziedzinie nauki i technologii (wspólne badania naukowe, wymiana informacji, wykonywanie prawa własności intelektualnej i in.), Umowa o stworzeniu podstaw dla udziału Ukrainy w operacjach zarządzania kryzysami Unii Europejskiej (umożliwiła Ukrainie udział w misjach stabilizacyjnych UE na terenie byłej Jugosławii), Umowa o uproszczeniu systemu wizowego i readmisji (jedna z najważniejszych kwestii – obecnie Ukraina zabiega o zniesienie systemu wizowego).

3. Instytucje uczestniczące we współpracy

Najważniejszą instytucją do spraw współpracy jest Rada Współpracy, której zadaniem jest kierowanie realizacją PCA. Spotkania Rady odbywają się przynajmniej raz do roku. W jej skład wchodzi członkowie Gabinetu Ministrów Ukrainy oraz członkowie Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej – jest to organ wspólny. Rada Współpracy rozpatruje kwestie wynikające z PCA lub inne dwustronne lub międzynarodowe pytania, które są przedmiotem wzajemnego zainteresowania stron. Przewodnictwo w Radzie obejmują kolejno UE i Ukraina.

Komitet ds. współpracy między Ukrainą i Unią Europejską spotyka się co pół roku i jego zadaniem jest monitoring wykonania artykułów Planu działań UE – Ukraina dotyczących gospodarki i handlu. W jego ramach istnieje 7 podkomitetów: *Handel i inwestycje, Kwestie społeczne i gospodarcze, finanse i statystyka, Polityka w dziedzinie przedsiębiorstw i konkurencji, Energetyka, transport, bezpieczeństwo jądrowe i ekologia, Współpraca transgraniczna i celna, Praworządność, wolność i bezpieczeństwo oraz Nauka i technologie, badania i innowacje, edukacja, kultura, zdrowie publiczne, społeczeństwo informacyjne i media.*

Komitet do spraw współpracy parlamentarnej między Ukrainą i UE składa się z deputowanych do Rady Najwyższej Ukrainy oraz Parlamentu Europejskiego. Spotyka się dwa razy do roku. Komitet jest forum dialogu politycznego pomiędzy parlamentarzystami obu stron. Organem pomocniczym Komitetu jest Biuro (składające się z przewodniczącego oraz dwóch zastępców). Komitet może przysyłać do Rady Współpracy deklaracje i rekomendacje dotyczące realizacji PCA lub pogłębiania współpracy. Współpraca na poziomie parlamentarnym jest ważną składową stosunków UE – Ukraina.

Spotkania na szczycie służą przede wszystkim dialogowi politycznemu obu podmiotów. W spotkaniach biorą udział Prezydent Ukrainy, Prezydencja UE, Przewodniczący Komisji Europejskiej oraz Wysoki Przedstawiciel Unii Europejskiej ds. Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Dotychczas odbyło się 15 szczytów – ostatni w grudniu 2011 roku. W ostatnich latach na podobnych spotkaniach są omawiane trzy podstawowe kwestie: umowa o stowarzyszeniu, umowa o wolnym handlu oraz umowa o wprowadzeniu ruchu bezwizowego.

4. Udział Ukrainy w programach pomocowych Unii Europejskiej

W 2002 roku, oczekując na największe rozszerzenie UE, w instytucjach unijnych podjęto dyskusję na temat stosunków z przyszłymi sąsiadami wschodnimi. Rozmowy doprowadziły do utworzenia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, obejmujących 17 sąsiadów UE (nie tylko bezpośrednich), w tym również i Ukrainę. Zakłada ona zacieśnianie współpracy opierającej się na wspólnych wartościach i interesach. Wobec sąsiadów wschodnich pomoc we wdrażaniu tej współpracy miał program TACIS (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) – funkcjonujący do 2006 roku. Od 2007 roku cała EPS jest finansowana przez nowy instrument pod nazwą Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI).

Jednym z wielu programów jest również INOGATE, służący kooperacji energetycznej państw Unii Europejskiej, Europy Wschodniej, Kaukazu i Centralnej Azji. Stabilizacja i bezpieczeństwo, ale też dywersyfikacja dostawców nośników energii jest jednym z priorytetowych obszarów UE, która przy pomocy programu realizuje powyższe cele. Należy zaznaczyć, iż Federacja Rosyjska uczestniczy w programie jedynie jako obserwator, co może oznaczać chęć zmniejszenia zależności UE jako całości od dostaw energii z tego właśnie państwa, propagując i realizując projekty alternatywne. Ukraina, jako państwo o wielkim potencjale transportowym i tranzytowym jest w tym programie jednym z priorytetowych uczestników.

Kolejnym źródłem dofinansowań unijnych dla wschodniego sąsiada jest udział w euroregionach. Dla państw Europy Wschodniej współpraca transgraniczna w ramach euroregionów jest całkowicie nową formą współpracy międzynarodowej. Pierwsze kroki, takie jak instytucjonalizacja współpracy, praktyka w dziedzinie organizacyjno-finansowej oraz mechanizmy informacyjne są krokami w nieznaną – Ukraina dopiero uczy się od swoich sąsiadów – członków UE: Polski, Słowacji, Węgier i Rumunii. Dla Ukrainy pierwsze wnioski ze współpracy transgranicznej są jasne i pozytywne: sprzyja ona rozwojowi współpracy pomiędzy jednostkami samorządu terytorialnego; sprzyja przyciąganiu inwestycji bezpośrednich zarówno w przemysł, jak i w infrastrukturę drogową i graniczną oraz ochronę środowiska; wzmacnia europejską tożsamość ludności euroregionów poprzez działalność informacyjną i wiele innych².

4.1. Udział Ukrainy w programie TACIS

Program TACIS powstał w 1991 roku dla wsparcia procesów transformacyjnych oraz demokracji w państwach Wspólnoty Niepodległych Państw. Środki z programu TACIS były udzielane w formie grantów. Uzyskanie pomocy było uzależnione od kilku czynników:

- a) przestrzegania zasad demokracji,
- b) przestrzegania praw człowieka,
- c) przestrzegania praw mniejszości narodowych,
- d) postępów w tworzeniu rynkowych systemów gospodarczych.

Na etapie początkowym z programu TACIS finansowano projekty o charakterze bardzo zróżnicowanym. Jednak od końca lat dziewięćdziesiątych program naceLOWany był na wypełnianie zobowiązań, wynikających z podpisanych z większością członków WNP układów o partnerstwie

² Н. Мікула, «Єврорегіони: досвід та перспективи», ІРД НАН України, Львів 2003, s. 157.

i współpracy (Partnership and Economic Cooperation Agreements – PCA). Umowy te dotyczą przede wszystkim dialogu politycznego, współpracy handlowej, gospodarczej i naukowej oraz problemów energetycznych, ochrony środowiska i transportu. Dodatkowymi wymiarami są współpraca w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Aktem prawnym, który reguluje zasady przekazywania pomocy w ramach programu TACIS jest Rozporządzenie Rady nr 99/2000 od 29 grudnia 1999 roku³, który wskazuje na sześć priorytetów (każdy kraj może uzyskać wsparcie maksymalnie w ramach trzech priorytetów):

- Priorytet 1: wsparcie reform instytucjonalnych, prawnych i administracyjnych;
- Priorytet 2: wsparcie sektora prywatnego i rozwoju gospodarczego;
- Priorytet 3: likwidacja społecznych skutków transformacji;
- Priorytet 4: rozwój infrastruktury;
- Priorytet 5: poprawa ochrony środowiska i zarządzania zasobami naturalnymi;
- Priorytet 6: rozwój gospodarki wiejskiej.

Również UE przewidziała dofinansowanie na projekty, związane z bezpieczeństwem nuklearnym. Pomoc unijna może być udzielana w ramach programów krajowych lub ponadnarodowych, w ramach których uzgadnianie są z Komisją Europejską programy kierunkowe (indicative programmes) oraz programy działania (action programmes). Programy kierunkowe są przygotowywane na okres 3-4 lat, a w ich ramach programy działania (w przypadku Ukrainy roczne). Na Ukrainie UE wspiera przede wszystkim duże projekty – co najmniej od 2 mln euro. Jednak w szczególnych uzasadnionych przypadkach wsparcie mogą uzyskać również mniejsze projekty, dotyczące doradztwa dla rządu w obszarach polityki gospodarczej, współpracy w szkolnictwie wyższym, przyciągania inwestorów z państw członkowskich UE oraz wsparcia organizacji pozarządowych działających na rzecz demokratyzacji, społeczeństwa obywatelskiego i przestrzegania praw człowieka. Wielkość udzielanego wsparcia zależy wprost od sytuacji politycznej i gospodarczej.

Program TACIS od 2004 roku został instrumentem realizacji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENPI). Wsparcie finansowe dla wymiaru regionalnego EPS nie jest z kolei uzależnione od jakichkolwiek zastrzeżeń UE wobec systemu politycznego i gospodarczego w państwach ościennych, motywując tę decyzję chęcią zapewnienia bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych UE. Rozszerzenie UE w 2004 roku spowodowało konieczność modyfikacji programów

³ Rozporządzenie Rady nr 99/2000 od 29 grudnia 1999 roku dotyczące świadczenia pomocy dla państw partnerskich w Europie Wschodniej i Azji Środkowej, *Dziennik Urzędowy L 012*, 18/01/2000 P. 0001 – 0009.

kierunkowych i dostosowania ich do priorytetów EPS, szczególnie do potrzeby wzmocnienia rozwoju instytucjonalnego). Łączna wartość wsparcia z programu TACIS dla Ukrainy na lata 2004-2006 przewidywała środki w wysokości 212 mln euro. Dodatkowe wsparcie było wysłane w ramach programów regionalnych z programu TACIS CBC. W przypadku Ukrainy wsparcie to wynosiło 8 mln euro w ramach programu Polska, Ukraina Białoruś (TACIS CBC/INTERREG IIIA); 4 mln euro z programu Węgry, Słowacja, Ukraina (TACIS CBC/INTERREG IIIA); 6,5 mln euro w ramach programu Rumunia-Ukraina (TACIS CBC/PHARE CBC), czyli łącznie 18,5 mln euro.

Od 1991 roku do 2006 UE przekazała wschodniemu sąsiadowi pomoc w wysokości około 2 mld euro, przyczyniając się w ten sposób do przemian na Ukrainie. Wielkiej wagi jest też fakt, iż środki z programu TACIS stanowią jedynie nieznaczną część środków, skierowanych na realizację programów sąsiedzkich i współpracy transgranicznej. Udział TACIS CBC w programie Polska-Białoruś-Ukraina na lata 2004-2006 wyniósł jedynie ok. 17% wszystkich środków programu. Skuteczność i oddziaływanie programu w poszczególnych obszarach jest bardzo zróżnicowane. Niedostatkiem programu był jego budżet i rozproszenie środków finansowych ze strony UE. Jednak ze strony państw przyjmujących pomoc były to środki o szczególnie wielkim znaczeniu, gdyż są to kraje o wiele biedniejsze od przeciętnych członków UE, nie mogące sobie pozwolić na dodatkowe wydatkowanie tak wielkich środków na cele ważne dla Unii, nie rozwiązując najpierw swoich problemów wewnętrznych, związanych przede wszystkim z transformacją i ubóstwem.

4.2. Współpraca w ramach programu bezpieczeństwa energetycznego INOGATE

Program INOGATE jest międzynarodowym programem współpracy w dziedzinie współpracy energetycznej pomiędzy Unią Europejską a Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Kazachstanem, Kirgistanem, Mołdawią, Tadżykistanem, Turcją, Turkmenistanem, Ukrainą i Uzbekistanem. Współpraca dąży do zrealizowania czterech podstawowych celów:

- Konwergencja rynków energetycznych na podstawie zasad wewnętrznego rynku energetycznego UE z uwzględnieniem specyfiki krajów partnerskich;
- Zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego na drodze rozwiązania kwestii eksportu i importu energii, dywersyfikacji dostaw, tranzytu i popytu na energię;
- Zrównoważony rozwój energetyczny, łącznie ze zwiększeniem wydajności i źródłami energii odnawialnej;
- Pozyskiwanie inwestycji w projekty energetyczne, będące przedmiotem wspólnego zainteresowania.

Istotą programu jest podtrzymywanie rozwoju współpracy energetycznej w dziedzinie ropy naftowej, gazu, elektryfikacji, odnawialnych źródeł energii i efektywnego wykorzystania energii. Także INOGATE dotyczy szerokich strategii w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego zarówno państw partnerskich, jak i UE⁴. Nazwa INOGATE oznacza *Międzypaństwowy transport ropy naftowej i gazu do Europy (Interstate Oil and Gas Transport to Europe)*. Do końca 2006 roku INOGATE był finansowany w ramach programu TACIS. Od 2007 roku środki pochodzą z ENPI. Azja Środkowa, chociaż nie jest objęta EPS, jest jednak finansowana z ENPI w celu zagwarantowania nieprzerwalności działań ze wszystkimi partnerami programu INOGATE.

Jedynie w 2010 roku Ukraina uczestniczyła w projektach INOGATE o łącznej wartości ok. 41 mln euro. Warto zaznaczyć, że wszystkie projekty są projektami międzynarodowymi. Wymienić wśród nich można takie, jak: dostarczanie sprzętu technicznego, harmonizacja standardów technicznych; wsparcie inwestycji; wsparcie techniczne w realizacji Protokołu z Kioto; wsparcie dla integracji rynku energetycznego; wsparcie dla sekretariatu technicznego INOGATE (znajdującego się w Kijowie) i wiele innych.

Udział Ukrainy w rynku energetycznym za pośrednictwem programu INOGATE tworzy podstawę dla realizacji kluczowych dla współpracy energetycznej kwestii, jak również przyspiesza proces reform sektora energetycznego. Wzrastający stopień powiązań państw-producentów, państw tranzytowych i państw spożywających surowce energetyczne powodują konieczność integracji ukraińskiego rynku energetycznego z rynkiem UE. Położenie geograficzne Ukrainy i potężna sieć transportowa dla surowców energetycznych jest podstawą dla współpracy energetycznej zarówno bilateralnej z UE jak i wielostronnej z UE i państwami partnerskimi INOGATE.

4.3. Udział Ukrainy w programach pomocowych w ramach euroregionów Karpacki i Bug

W nowoczesnym świecie wielkie znaczenie ma polityka regionalna. Ukraina również zwiększa swoją aktywność regionalną poprzez uczestnictwo w euroregionach, które są ważne także z punktu widzenia społeczności lokalnych. Współpraca transgraniczna dla Ukrainy jest kolejnym krokiem, zbliżającym ją do integracji z Unią Europejską. Euroregiony bowiem przyciągają inwestycje, uzyskują bezpośrednie wsparcie finansowe, sprzyjają integracji ludności po obu stronach granicy, sprzyja ogólnie rozwojowi obszarów przygranicznych – czyli możemy stwierdzić, iż euroregion niesie ze sobą wiele korzyści zarówno

⁴ Energy portal, Energy cooperation between the EU, Eastern Europe, the Caucasus and Central Asia, <http://www.inogate.org>

ekonomicznych, jak i społecznych. Do 2006 roku działalność Euroregionów była dofinansowywana przez programy współpracy transgranicznej, takie jak PHARE czy TACIS, a po 2006 roku jest finansowana przez instrument ENPI, między innymi w ramach euroregionów Karpacki i Bug z Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013 w ramach czterech priorytetów:

- Priorytet 1: Wzrost konkurencyjności obszaru przygranicznego;
- Priorytet 2: Poprawa jakości życia;
- Priorytet 3: Współpraca sieciowa oraz inicjatywy społeczności lokalnych;
- Pomoc techniczna.



Rys. 1. Mapa Euroregionu Karpackiego

Źródło: <http://investincarpathians.eu/>

Tabela 1. Indykatory plan finansowy Programu Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007-2013 uwzględniający indykatoryne kwoty finansowania (w euro) w podziale na priorytety na cały okres realizacji programu

	Wkład UE (a) *	Współfinansowanie (b)	Wskaźnik współfinansowania (w %) (c) **	Całkowite finansowanie (d) = (a) + (b)
Priorytet 1	55 860 410.10	5 586 041.01	10 %	61 446 451.11
Priorytet 2	65 170 478.45	6 517 047.85	10%	71 687 526.30
Priorytet 3	46 550 341.75	4 655 034.18	10%	51 205 375.93
Pomoc techniczna	18 620 136.70	0.0	–	18 620 136.70
Razem	186 201 367.00	16 758 123.03	9 %	202 959 490.03

* Zgodnie ze Strategy paper.

** Wskaźnik współfinansowania obliczany jest na podstawie kwoty środków wspólnotowych przeznaczonych na program, pomniejszonej o kwotę pomocy technicznej finansowanej ze środków wspólnotowych (por. art. 20.1 Rozporządzenia KE nr 951/2007).

Źródło: Program Współpracy Transgranicznej Polska – Białoruś – Ukraina 2007 – 2013, <http://www.pl-by-ua.eu/>

Euroregion Karpacki powstał 14 lutego 1993 roku i obecnie składają się na niego jednostki administracyjne Polski, Ukrainy, Słowacji, Węgier i Rumunii. Obejmuje obszar ponad 160 tys. km² i zamieszkuje go ponad 16 mln osób. Jest więc to region niepodobny do pozostałych pod względem rozmiaru i zaludnienia. Cechą charakterystyczną euroregionu jest również to, iż obejmuje on w większości obszary górskie. Celem euroregionu jest sprzyjanie współpracy w dziedzinach gospodarki, ekologii, nauki, a także w sferach społecznej, kulturalnej, oświatowej i sportowej.

W czasie istnienia Euroregionu Karpackiego zrealizowano na Ukrainie szereg różnego rodzaju projektów, dotyczących między innymi: prewencyjnych działań przeciwpowodziowych w obwodzie Zakarpackim; tworzenie wspólnej bazy instytucjonalnej dla efektywniejszego rozwoju euroregionu; rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw; przeprowadzania różnego rodzaju badań i analiz w celu wzmocnienia dalszej współpracy; organizacji festiwali i koncertów międzynarodowych; konserwacji zabytków; rozwoju turystyki; ochrona terenów zielonych i przyrodniczych i inne. Jedynie w ramach Funduszu Karpackiego (unikalnej organizacji transgranicznej, udzielającej wsparcia jednostkom samorządu terytorialnego i organizacjom pozarządowym) w latach 1998-2001 udzielono 287 047 USD pomocy finansowej⁵.

⁵ Н. Мікула, «Єврорегіони: ... оп.сit., s. 130-133.

Euroregion Bug zajmuje obszar ponad 90 tys. km² w Polsce, Białorusi i Ukrainie. Jego ludność wynosi około 5 mln mieszkańców. Powstał w 1995 roku. Wśród celów Euroregionu możemy wymienić takie, jak: wymiana doświadczeń, organizacja festiwali, koncertów i jarmarków, rozwój przygranicznej infrastruktury, zaopatrzenie w nośniki energii i wodę, ochrona środowiska, intensyfikacja wymiany handlowej, wsparcie rozwoju turystyki i rekreacji, wsparcie sektora małych i średnich przedsiębiorstw, badania naukowe oraz wspólna walka z przestępczością oraz klęskami żywiołowymi.



Rys. 2. Mapa Euroregionu Bug

Źródło: Centrum Informacji Turystyki Transgranicznej – <http://www.itchelm.pl/euroregion/>

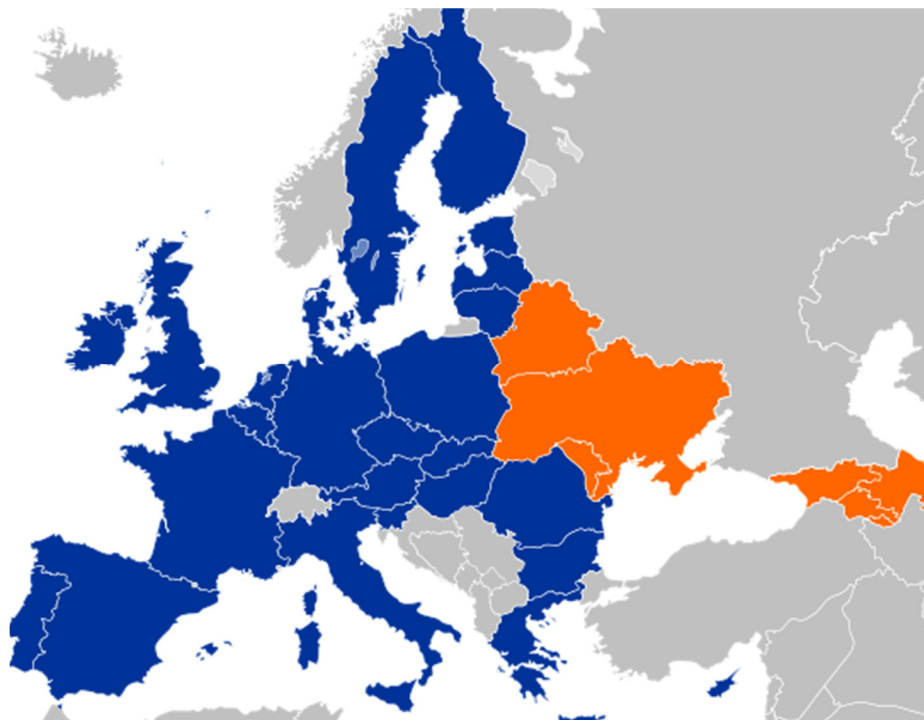
Za przykładowe projekty mogą posłużyć takie jak: „Modernizacja międzynarodowego samochodowego przejścia granicznego Jahodyn – Dorohusk (budowa dodatkowego mostu na rzece Bug Zachodni i drogi dojazdowej do niego); Przygraniczny management (rozbudowa i modernizacja obiektów strefy kontroli przejścia granicznego w Jahodynie o wartości 2,75 mln euro), Utworzenie systemu monitoringu na rzekach Bug Zachodni, Uż i Latoryca (zbalansowane wykorzystanie surowców wodnych i bardziej efektywne zarządzanie nimi); Utworzenie transgranicznej strategii zapobiegania powodziom w dorzeczu Bugu Zachodniego lub Rozwój współpracy instytucjonalnej w dziedzinie sprzyjania przedsiębiorczości i innowacjom w regionach przygranicznych Polski, Ukrainy i Białorusi.

5. Europejska Polityka Sąsiedztwa i Partnerstwo Wschodnie jako narzędzia współpracy Unii Europejskiej i Ukrainy

Rozszerzenie Unii Europejskiej w 2004 roku spowodowało konieczność redefinicji całej polityki wschodniej Unii, w tym dotyczącej Ukrainy. Koncepcja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (European Neighbourhood Policy – EPS) została zaprezentowana w 2003 roku. Uzupełniła ją jako element niezwykle ważny koncepcja Programów Sąsiedztwa oraz całkowicie nowy instrument finansowy – Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI), który całkowicie zastąpił program TACIS w 2006 roku. ENPI jest instrumentem o wysokiej elastyczności, orientującym się na stałe dostosowywanie Ukrainy do standardów UE oraz na jej stały wzrost gospodarczy. Pomoc w ramach ENPI dla wszystkich państw nim objętych na lata 2007-2013 przewiduje środki w wysokości około 12 mld euro. Do podstawowych priorytetów ENPI należą przede wszystkim: demokracja i prawa człowieka; strefa gospodarcza, walutowa, makroekonomiczna, infrastruktury i połączeń gospodarczych; wymiar sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, polityka zagraniczna i bezpieczeństwa.

Pomimo już istniejącej i znajdującej się w stanie ciągłego rozwoju współpracy bilateralnej, Polska i Szwecja w kwietniu 2008 roku zaproponowały na forum Unii Europejskiej wzmocnienie EPS projektem, nazwanym Partnerstwem Wschodnim (PW). Oficjalnie inicjatywę zgłosił premier Polski Donald Tusk w czasie obrad Rady Europejskiej 19-20 czerwca 2008 roku. Rada Europejska przyjęła projekt i zleciła Komisji Europejskiej dalsze prace nad nim. Ukraina jest największym krajem Europy Wschodniej, do którego jest adresowane Partnerstwo Wschodnie. 3/5 ludności sześciu państw – adresatów PW to Ukraińcy, 58% PKB również wypracowuje Ukraina.

Ukraina nieufnie odniosła się do Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, gdyż przyrównano ją do krajów Afryki Północnej, odmawiając jej europejskiej tożsamości i ochładzając jej ambicje integracyjne. Różnica z krajami północnoafrykańskimi polega na odległości kulturowej i pozbawieniem ostatnich możliwości członkostwa, zważając na względy geograficzne. Partnerstwo Wschodnie przyjęte zostało zdecydowanie bardziej entuzjastycznie ze względu na wyodrębnienie w EPS sześciu krajów europejskich na wschodnich granicach UE, część z których otwarcie deklaruje chęć członkostwa. Inicjatywa ta również stwarza nadzieję na przyspieszenie procesów integracyjnych i szybsze osiągnięcie przez Ukrainę unijnych standardów.



Rys. 3. Mapa Partnerstwa Wschodniego

Źródło: <http://eastbook.eu/>

Partnerstwo Wschodnie jest narzędziem jeszcze bardziej elastycznym od EPS, gdyż ramy współpracy wprost zależą od dążeń, celów i zdolności każdego z adresatów PW. Jednak część społeczeństwa ukraińskiego nie wyklucza obaw, iż PW ma zastąpić członkostwo w UE lub też stanowić jego namiastkę⁶. Jednak w latach następnych nastąpiło pewne rozczarowanie PW: propozycję zniesienia systemu wizowego zastąpiono jedynie jego liberalizacją; integrację gospodarczą i polityczną zamieniono jedynie na „stworzenie warunków” ku temu; zarzutem jest również brak struktury instytucjonalnej, podobnej np. do Unii dla Morza Śródziemnego; kolejnym ze wskazywanych problemów jest słabość jego finansowania, również porównując je ze środkami, przeznaczonymi dla regionu śródziemnomorskiego.

PW wymaga również odpowiedniego finansowania, służącego do jego realizacji. W 2008 roku w ramach ENPI przekazano 450 mln euro pomocy

⁶ Red. B. Wojna i M. Gniazdowski, Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Warszawa 2008, s. 66.

finansowej, a do 2013 roku kwota ta ma wzrosnąć do ok. 785 mln euro. Rozważane jest dalsze podwyższenie pomocy finansowej tak, aby dostosować ją do ambicji politycznych krajów PW. Dzięki nowym środkom, przeznaczonym na inicjatywy PW łączna kwota wzrośnie o 600 mln euro pomocy finansowej.

Tabela 2. Orientacyjny podział finansowania PW w poszczególnych latach

Rok	2010	2011	2012	2013	Ogółem
Kwota (w mln euro)	85	110	175	230	600

Źródło: *Eastern Partnership Community* – www.easternpartnership.org

Tabela 3. Podział środków PW w poszczególnych celach

Cel	Kompleksowy rozwój instytucjonalny	Programy pilotażowe rozwoju regionalnego	Wymiar wielostronny
Kwota (w mln euro)	175	75	350

Źródło: *Eastern Partnership Community* – www.easternpartnership.org

6. Współczesna polityka Unii Europejskiej wobec Ukrainy

Ważnym priorytetem unijnym w stosunkach z Ukrainą jest współpraca energetyczna. Unia wspiera reformy i modernizację sektora energetycznego na Ukrainie. Komisja Europejska oraz różne instytucje finansowe wspierają takie działania rządu ukraińskiego. Pod tym względem również Unia oczekuje przejrzystości i przewidywalności współpracy Ukrainy z Rosją w aspekcie tranzytu gazu ziemnego. Ukraina już utworzyła rezerwę gazu ziemnego w wysokości około 25 mld m³. Rezerwa ta ma pozwolić w przypadku kryzysu gazowego (związanych z „wojnami gazowymi” z Rosją) na zaopatrzenie w ten surowiec zarówno odbiorców krajowych, jak i unijnych. W tym więc kontekście kwestie energetyczne mają znaczenie polityczne dla całej UE. Kolejnym aspektem współpracy jest integracja rynków energetycznych oraz szczególnie troskliwa w Unii sprawa – bezpieczeństwo elektrowni jądrowych.

Kolejne oczekiwania Unii wiążą się z przestrzeganiem praw człowieka, praworządności, walki z korupcją oraz tworzeniem i rozwojem systemu niezależnego sądownictwa (przede wszystkim poprzez szkolenia). Dla tych celów ważna jest efektywna implementacja europejskich przepisów w ukraińskim prawie cywilnym, karnym i administracyjnym. Także nadzieje na utworzenie na swoich granicach bezpiecznych i stabilnych organizmów państwowych UE wiąże z PW. Również PW oferuje wsparcie w zakresie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, który jest uważany przez Brukselę za jeden z kluczowych elementów w procesie przemian rynkowych i demokratycznych. Kolejnym

elementem jest rozwój i wzmocnienie jednostek samorządu terytorialnego na Ukrainie, dotychczas marginalizowanych.

Czynnik polityczny i postępy w zakresie reform są determinantami zwiększania wartości wymiany handlowej i bezpośrednich inwestycji. W tej dziedzinie Unia oczekuje również dostosowania ukraińskiego prawa o zamówieniach publicznych do standardów unijnych, co ma stanowić warunek dla otrzymywania kolejnych transz pomocy finansowej w postaci pożyczek i kredytów. Warunkiem jest również współpraca w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. W tej dziedzinie planowane jest wzmocnienie bezpieczeństwa regionalnego oraz przestrzeganie konwencji międzynarodowych dotyczących broni masowego rażenia oraz rozbrojenia. Współpraca dotyczyć będzie również rozwiązania konfliktu w Naddniestrzu, gdzie od 1991 roku istnieje separatystyczna republika, nieuznawana przez władze w Kiszyniowie (które również dążą do członkostwa w Unii). Dodatkowym warunkiem jest ratyfikacja przez Ukrainę Statutu Rzymskiego, co uczyniłoby ją członkiem Międzynarodowego Trybunału Karnego. Z podpisaniem układu o wolnym handlu Unia wiąże nadzieje na pogłębianie integracji przez otwarcie rynków, liberalizację handlu towarami i usługami oraz unifikację prawodawstw. Nie dopuszcza jakichkolwiek postaw protekcyjnych w handlu, które są sprzeczne z takiego typu układami. W razie podpisania takiego układu Unia wiąże nadzieję z przestrzeganiem zasad gospodarki rynkowej i stałych wskaźników makroekonomicznych. Warunkami stawianymi przez Unię są: wzmocnienie niezależności Narodowego Banku Ukrainy; stabilna polityka walutowa; reforma fiskalna; reforma systemu emerytalnego; efektywne zarządzanie długiem publicznym; zmniejszenie wpływu państwa jako czynnika cenotwórczego oraz przejrzyste zasady prywatyzacji.

7. Założenia współpracy i oczekiwania Ukrainy wobec Unii Europejskiej

Ukraina dąży do podpisania układu o stowarzyszeniu i strefie wolnego handlu. Pomimo zakończenia procesu negocjacyjnego umowa o stowarzyszeniu nie została ratyfikowana z powodu sytuacji politycznej i wyroku siedmiu lat więzienia dla byłej premier Julii Tymoszenko, który to był inspirowany z przyczyn walki politycznej. Na ich powolny proces niewątpliwie wpłynął kryzys gospodarczy, który mocno uderzył w Ukrainę, zmniejszając PKB w drugim kwartale 2009 roku o 18% w porównaniu do analogicznego okresu roku 2008. Proces negocjacji był długi, ale jakościowy, ponieważ w największym stopniu uwzględnił interesy obu zainteresowanych stron. Również proces był długotrwały ze względu na jego innowacyjność – w dotychczasowej

praktyce zarówno Ukrainy, jak i UE nie podpisywano podobnych dokumentów o stowarzyszeniu politycznym i integracji gospodarczej równocześnie. Nic jednak nie zapowiada parafowania i ratyfikacji umowy w związku niedemokratycznym charakterem rządów obecnego prezydenta Wiktora Janukowicza.

Partnerstwo Wschodnie wpłynęło pozytywnie na rozwój współpracy bilateralnej, wprowadzając dodatkowe dziedziny współpracy i szczególne wyodrębnienie Ukrainy z EPS. Wykorzystywane są możliwości w zakresie rozwoju instytucjonalnego, projektów w dziedzinie energetyki bądź zarządzania granicami. Dodatkowo prowadzone są szkolenia dla personelu granicznego. Zaoferowany przez PW całociowy program rozwoju instytucjonalnego sprzyja reformie administracji publicznej, co z kolei prowadzi do efektywniejszego i szybszego wprowadzania reform.

Bardzo ważną kwestią dla Ukrainy są oczekiwania związane z wprowadzeniem ruchu bezwizowego. Politycy ukraińscy zabiegają o warunki i harmonogram wprowadzenia takowego, próbowali również dokonać tego w ramach rozmów negocjacyjnych. Ukraina jednostronnie zniosła wizy dla wszystkich obywateli Unii jeszcze w 2005 roku, co miało być sygnałem wysłanym do UE o oczekiwaniu podobnego kroku. Po przystąpieniu do strefy Schengen państw przyjętych do UE w 2004 roku sytuacja na granicach znacznie się pogorszyła dla obywateli Ukrainy. Jedynym osiągnięciem w sprawie liberalizacji jest obniżenie opłat wizowych z 60 do 35 euro. Jednak możemy zauważyć bardzo wyraźny postęp w ilości wydawanych wiz: w 2008 roku obywatelom Ukrainy wydano ponad milion wiz Schengen. Istnienie niewygodnego systemu wizowego powoduje frustrację społeczeństwa ukraińskiego w stosunku do UE, którą mogłoby zniwelować zniesienie opłat wizowych. Jednak liberalizacja ruchu wizowego nieodłącznie wiąże się z walką z nielegalną imigracją, która spada w równej mierze na obie strony.

Istotną z punktu widzenia planowanej umowy stowarzyszeniowej jest jej treść pod kątem przyszłego członkostwa Ukrainy w strukturach unijnych. Wydzielenie relacji bilateralnych przy pomocy PW z EPS jest krokiem ku całkowitemu wyciągnięciu Ukrainy z EPS. Wszystkie poprzednie dokumenty między Unią i Ukrainą zaświadczyły o całkowitym nieprzygotowaniu pierwszej do otwarcia się na nowe państwo w Europie Wschodniej. Nowe dziedziny współpracy w nowych umowach są szansą na pogłębienie integracji i otwarcie Ukrainie drogi do członkostwa w zjednoczonej Europie. Powoli „deklaratywna” chęć przystąpienia do UE przeradza się w „implementacyjną”.

Zakończenie

Ukraina nie będąc krajem członkowskim UE uczestniczy w przeróżnych formach integracji gospodarczej i społecznej z tym ugrupowaniem. Są to bezpośrednie formy pomocy finansowej z różnego rodzaju funduszy przeznaczonych dla sąsiadów (TACIS, INOGATE, następnie ENPI – dofinansowane po powstaniu PW), jak również z dziedziny organizacyjno-finansowej – poprzez euroregiony, które to można uznać za formy pośrednie. Dzieje się tak dlatego, iż najpierw wymagana jest współpraca sfinalizowana podpisaniem umowy euroregionalnej i przyjęciem statutu, a dopiero później może nastąpić aktywność finansowa w realizacji projektów za pośrednictwem euroregionów. Korzystanie z funduszy pomocowych i realizacja konkretnych przedsięwzięć współfinansowanych z UE z jednej strony oznacza współpracę z nią, z drugiej zaś jest to rodzaj interwencji w gospodarkę i system polityczny Ukrainy, albowiem pomoc często jest uzależniona od przestrzegania pewnych standardów. Zagospodarowanie owej pomocy wymaga również od Ukrainy odpowiedniego zarządzania nią oraz powołania pewnych instytucji odpowiedzialnych za jej wdrażanie, monitoring, ocenę oraz kontrolę. W ten sposób podjęte tutaj zagadnienie wpisuje się w dziedzinę integracji ekonomicznej rozumianej jako przekazywanie pomocy finansowej przez jednego partnera drugiemu i jednoczesną współpracę obu podmiotów.

SELECTED FORMS OF APPROACH UKRAINE TO EUROPEAN UNION (UE) AS ELEMENTS OF INFLUENCE ON THE FUNCTIONING OF UKRAINIAN ECONOMY

Summary

Elaboration refers to strengthening of bonds between EU and Ukraine. As elements of those cooperation were selected participation of Ukraine in TACIS program, which is intended mainly to help in transformational processing, infrastructural activity and in regard to environmental protection. Moreover there was described an INOGATE program – relating to energy security. Some attention was focused on the euroregional engagement of Ukraine – in Carpathian and Bug Euroregions. Participating in assistance programs and euroregional connections create a system of economic and management influencing between the partners.