

Chatham House Report | Podsumowanie

Timothy Ash, Janet Gunn, John Lough, Orysia Lutsevych, James Nixey,
James Sherr and Kataryna Wolczuk
Październik 2017

Walka o Ukrainę

Podsumowanie

Cztery lata po rozpoczęciu Euromaidanu Ukraina walczy o przetrwanie jako niepodległe i zdolne do samodzielnej egzystencji państwo. Pod koniec 2013 roku obywatele Ukrainy wyszli na ulice w proteście przeciwko zawieszeniu przez ich rząd, pod naciskiem Rosji, planów nawiązania bliższych stosunków z Unią Europejską. Choć działania aktywistów doprowadziły do odsunięcia prezydenta Wiktora Janukowycza od władzy i stanowiły zapowiedź w bardziej pronijnej polityki zagranicznej nowego rządu, konsekwencją Euromajdanu była również wroga reakcja Rosji, która na początku 2014 r. zaanektowała Krym, rozpoczęła konflikt terytorialny na wschodniej Ukrainie i do dziś kontynuuje próby podzielenia i osłabienia swojego sąsiada.

Niniejsze podsumowanie dotyczy po części walki Ukrainy o przetrwanie i niepoddanie się ingerencji i naciskom Rosji – w sferze wojskowej, dyplomatycznej, gospodarczej i medialnej. Dotyczy ono jednak również związanej z tym wewnętrznej walki o określenie politycznej, instytucjonalnej i obywatelskiej przyszłości Ukrainy. W szerszym ujęciu Euromajdan był odpowiedzią zarówno na korupcję i złe zarządzanie wewnętrzne, jak i na daremne ambicje związane z integracją europejską jako taką. W tym kontekście tytułowa walka odnosi się do wyzwań związanych z reformami wewnętrznymi – wyzwań, które, ogólnie rzecz biorąc, doprowadzają do zmierzenia się niosących modernizację sił przychylnych normom europejskimi z utrwalonym konserwatyżmem partykularnych interesów elit politycznych i biznesowych. Odpieranie ataków Rosji i realizacja reform politycznych w wielu dziedzinach (w tym tych związanych z integracją europejską) to dwa decydujące wyzwania, przed jakimi stoi dziś Ukraina.

Przyszłość i los Ukrainy zależą całkowicie od przekształcenia stosunków między obywatelami, gospodarką i państwem

W niniejszym podsumowaniu dostrzeżono znaczące osiągnięcia Ukrainy od czasu Euromajdanu. Mimo poważnych ofiar w ludziach i utraty terytorium, kraj nie uległ agresji militarnej ze strony Rosji. Ukraina podpisała przełomową umowę stowarzyszeniową z Unią Europejską, otwierając sobie możliwości gospodarcze i dając jasno do zrozumienia, że uważa się za kraj zasadniczo europejski, a nie za państwo satelickie czy lennika Rosji. W ciągu ostatnich czterech lat Ukraina przeprowadziła także głębsze i szerzej zakrojone reformy niż miało to miejsce w ciągu całych 22 lat okresu poradzieckiego. Reformy te obejmowały wysiłki mające na celu rzucenie wyzwania głęboko zakorzenionej kulturze korupcji i poszukiwania zysków, poprawę przejrzystości w sektorze publicznym oraz zmniejszenie zagrożeń stabilności finansowej i zakłóceń gospodarczych w sektorze energetycznym. Kluczowe znaczenie dla wielu z tych wysiłków miał wkład społeczeństwa obywatelskiego. Przyszłość i los Ukrainy zależą całkowicie od przekształcenia stosunków między obywatelami, gospodarką i państwem. Stawką jest tu zarówno bezpieczeństwo narodowe, jak i stabilność polityczna.

Choć niniejsze podsumowanie uwzględnia osiągnięcia Ukrainy, poddaje ono wnikliwej analizie te obszary, w których przywódcy nie spełniają oczekiwań własnych obywateli i nie wywiązują się z nowych zobowiązań podjętych w ramach umowy stowarzyszeniowej z UE.

Opór wobec reform jest wciąż zjawiskiem powszechnym nawet wśród osób sprawujących wysokie urzędy, a ostatnio pojawiły się oznaki większej śmiałości prób podejmowanych przez przeciwnie postępowi siły, mających na celu blokowanie lub osłabianie polityki potrzebnej Ukrainie do rozwijania gospodarki, stworzenia prawdziwie niezależnego systemu wymiaru sprawiedliwości i zapewnienia skutecznych środków zapobiegania korupcji.

Stawką jest również wiarygodność i spójność Zachodu. Społeczność międzynarodowa znacznie zainwestowała w przyszłość Ukrainy i przeznaczyła na wsparcie kraju miliardy dolarów, odrzucając jednocześnie rosyjskie roszczenia o prymat w decydowaniu o geopolitycznym zbliżeniu Ukrainy i jej wewnętrznym układzie politycznym. Niniejsze podsumowanie zawiera zalecenia mające na celu zadbanie o utrzymanie (lub wzmocnienie) wiarygodności kraju poprzez przestrzeganie zasad ładu pozimnowojennego oraz pomoc finansową uzależnioną ściśle od spełnienia przez Ukrainę konkretnych warunków.

Główne wyzwania stojące przed Ukrainą

1. Bezpieczeństwo i obrona

Pomimo trzyipółletniej, wieloczynnikowej wojny z Rosją i jej separatystycznymi sojusznikami, Ukraina wykazała się wewnętrzną odpornością, którą w 2014 roku przewidzieli tylko nieliczni obserwatorzy. Do tej pory ukraińskiego poczucia celu narodowego nie zachwiały ani rosyjskie siły zbrojne, ani pozbawiony skrupułów ukraiński układ władzy, wciąż budzący powszechne niezadowolenie wśród zachodnich sojuszników i samego społeczeństwa ukraińskiego. Zachód udzielił Ukrainie krytycznego wsparcia w czterech obszarach: dyplomacji, sankcjach antyrosyjskich, pomocy gospodarczej i dotyczącej reform oraz współpracy w zakresie obronności. Chociaż wysiłki te przyniosły pewne korzyści, w sferze polityki i obronności można zrobić jeszcze więcej bez ponoszenia nadmiernych wydatków lub ryzyka politycznego. Nie potwierdziły się obawy, że Zachód popadnie w „zmęczenie Ukrainą” lub ulegnie pokusie „wielkich układów” z Rosją. Do tej pory polityka administracji Stanów Zjednoczonych pod przywództwem prezydenta Donalda Trumpa była imponująco stanowcza.

Niemniej jednak większość osiągnięć Ukrainy jest podatna na odwrócenie tendencji, a stanowiące ich podstawę warunki polityczne trudno nazwać zdrowymi. Podstawowe cele Ukrainy w zakresie bezpieczeństwa zależą od zachowania integralności kraju, rozsądnego rozdziału zasobów i długoterminowego zaangażowania ze strony zarówno państwa, jak i obywateli. Ani opór własny Ukrainy, ani nieugiętość Zachodu nie zmieniły poglądów Moskwy, która postrzega Ukrainę jako przedłużenie Rosji i narzędzie w rękach Zachodu dążącego do osłabienia Rosji i obalenia jej reżimu. Nieustępliwości i zdolności Rosji do dostosowywania się nie należy lekceważyć. Impas w niektórych częściach leżącego na wschodzie Ukrainy Donbasu, okupowanych przez prorosyjskich separatystów, którzy na wątpliwych podstawach prawnych ustanowili autonomiczne quasi-republiki, nie powinien odwracać uwagi od innych środków stosowanych przez Rosję w celu przeprowadzenia sabotażu i „zresetowania” państwa ukraińskiego. Żłudne jest przekonanie, że same tylko formuły dyplomatyczne osłabią determinację Rosji w dążeniu do dominacji nad Ukrainą i pozbycia się z niej znaczących wpływów zachodnich. Kalkulacje Rosji zmienią się dopiero wtedy, gdy rosyjskie elity rządzące uznają, że obecnemu kursowi nie da się już kontynuować.

2. Reformy

Integracja z Unią Europejską

Euromajdan i zawarcie umowy stowarzyszeniowej z UE stanowią obietnicę fundamentalnych zmian w stosunkach Ukrainy z Europą. Umowa stowarzyszeniowa, podpisana w 2014 r. i ratyfikowana w 2017 r., obejmuje zarówno elementy polityczne, jak i gospodarcze, przy czym te ostatnie zostały sformalizowane w postaci pogłębionej i kompleksowej umowy o wolnym handlu (DCFTA), która zwiększa dostęp Ukrainy do jednolitego rynku UE, ale w zamian wymaga gruntownych reform instytucjonalnych.

Zawarcie umowy stowarzyszeniowej z UE stanowi obietnicę fundamentalnych zmian w stosunkach Ukrainy z Europą

UE znacznie zwiększyła swoją pomoc dla Ukrainy. Bruksela jest zaangażowana w niemal każdy aspekt reform. Grupa wsparcia UE na rzecz Ukrainy (SGUA) pełni strategiczną rolę koordynacyjną, dostosowując krajowe zapotrzebowanie na specjalistyczną wiedzę fachową i pomoc do ich podaży. Na poziomie operacyjnym pomoc UE jest jednak nadal przekazywana za pośrednictwem wielu klasycznych projektów pomocy technicznej, znanych ze swojej nieskuteczności zarówno na Ukrainie, jak i w innych rozwijających się krajach. UE dysponuje bezprecedensowym mandatem politycznym do napędzania reform na Ukrainie, jednak mandat ten wykorzystuje zbyt nieśmiało, ryzykując w ten sposób utratą zaufania ze strony reformatorów.

Dodatkowym problemem jest to, że wielu członków ukraińskich elit politycznych nadal uważa reformy za fakultatywne, często składając jedynie gołosłowne deklaracje poparcia dla zasadniczych reform państwa i realizacji założeń umowy stowarzyszeniowej. Na Ukrainie nie ma jednego ośrodka decyzyjnego w sprawach związanych z integracją europejską; brakuje też skutecznej koordynacji. Unia była zbyt pobłażliwa wobec władz ukraińskich, nieustannie wierząc im wyłącznie na słowo. UE nie chce ryzykować działaniami mogącymi spowodować zmianę rządu, która mogłaby skutkować zwiększeniem wpływów sił populistycznych i/lub prorosyjskich. Te reformy, które udało się skutecznie przeprowadzić, były forsowane przez liczne doraźne „koalicje reformatorskie” składające się z polityków, urzędników państwowych, grup społeczeństwa obywatelskiego oraz urzędników i ekspertów UE, aczkolwiek w obliczu silnego oporu ze strony przeciwników reform. Aktywizm postępowych grup koalicyjnych jest mile widziany, ale sam w sobie nie stanowi solidnej podstawy dla transformacji instytucjonalnej.

Reformy gospodarcze

Spśród wszystkich obszarów, w których Ukraina potrzebuje reform, najbardziej krytyczne znaczenie ma polityka gospodarcza. Inwestorzy i obserwatorzy twierdzą powszechnie, że Ukrainy nie da się zreformować i że kraj ten powinien pozostać w „szarej strefie” pomiędzy Wschodem a Zachodem – tak jak miało to miejsce przez większą część pierwszych 20 lat niepodległości kraju. Pogląd ten ignoruje jednak fakt, że taki stan rzeczy zawiódł większość ludności Ukrainy, z wyjątkiem kilkuset potentatów biznesowych mających uprzywilejowany dostęp do systemu politycznego oraz członków elit politycznych, którzy wykorzystywali ten system do uzyskania osobistych korzyści. U podstaw rewolucji euromajdańskiej leżało odrzucenie tego skorumpowanego systemu i żądanie stworzenia gospodarki i społeczeństwa opartych na normach zachodnich i europejskich.

Niemniej rozwój polityki od 2014 r., choć czasami niespełniający oczekiwań rewolucyjnych zmian, napawa optymizmem. Ukraina dowiodła, że zmiany są możliwe. Udało się osiągnąć podstawową stabilność makroekonomiczną: w 2016 r. gospodarka powróciła na ścieżkę wzrostu w ujęciu realnym, inflacja spadła, hrywna wzmocniła się, a rezerwy walutowe zwiększyły się ponad trzykrotnie w stosunku do niskich wartości z roku 2015. Deficyt na rachunku obrotów bieżących i deficyt budżetowy zostały zmniejszone do rozsądnego poziomu. Ograniczono i zrationalizowano wydatki budżetowe, wprowadzono reformę podatkową i restrukturyzację zadłużenia.

U podstaw rewolucji euromajdańskiej leżało odrzucenie skorumpowanego systemu i żądanie stworzenia gospodarki i społeczeństwa opartych na normach zachodnich i europejskich

Obszarem priorytetowym reform jest sektor energetyczny. Ceny energii zostały podniesione w celu zmniejszenia popytu, a dotacje do paliw są obecnie bardziej ukierunkowane. Działania te zmniejszyły deficyt sektora publicznego w stosunku do Naftogazu (ukraińskiej państwowej spółki naftowo-gazowej) do zera w 2017 roku. Sektor bankowy również przeszedł daleko idące zmiany – niemal połowa banków została zamknięta, a inne uporządkowano na tyle, by nie nakładały już na finanse publiczne wysokich zobowiązań warunkowych. Narodowy Bank Ukrainy również przeszedł znaczące reformy wewnętrzne, w wyniku których ten bank centralny jest teraz zdolny do zarządzania polityką pieniężną i kursową oraz regulowania i nadzorowania sektora bankowego. W związku z widoczną poprawą odporności makroekonomicznej i finansowej kraju kolejnym wyzwaniem jest poprawa otoczenia biznesu, uwolnienie potencjału rynku gruntów i wsparcie inwestycji w celu zapewnienia tak potrzebnego wzrostu gospodarczego.

Demokratyzacja i sprawowanie rządów

Rozpoczęto proces reformowania nadmiernie scentralizowanego, uregulowanego i dysfunkcyjnego systemu sprawowania rządów. Przyjęto wiele aktów prawnych, jednak w wielu przypadkach nie zostały one jeszcze w pełni wdrożone. W wyniku decentralizacji samorządy lokalne uzyskały większą władzę i nowe uprawnienia do ściągania podatków, ale reforma konstytucyjnego podziału władzy, zdolności instytucjonalnych (zwłaszcza administracji państwowej) i środków masowego przekazu dopiero się rozpoczęła. Stworzenie solidnych zabezpieczeń i egzekwowanie zasad praworządności poprzez reformę sądownictwa, która jest podstawowym fundamentem dobrych rządów, spotyka się z silnym oporem zarówno ze strony grup politycznych, jak i gospodarczych, które korzystają obecnie z przywilejowanego dostępu do władzy.

Prezydent dzieli władzę z rządem i zarówno jedna, jak i druga strona uzależniona jest od zmieniającego się wsparcia ze strony innych partii politycznych. Program działań politycznych jest często dyktowany przez partie populistyczne, i wciąż głęboko zakorzenione są partykularne interesy. Prowadzi to do niszczącej rywalizacji instytucjonalnej i psucia procesu demokratycznego. Ukraina ma od 2004 r. stosunkowo dobre wyniki pod względem zasadniczo wolnych i uczciwych wyborów. Wybory parlamentarne w październiku 2014 r. znacznie zmniejszyły wpływy elity z Donbasu, wprowadzając do parlamentu wielu nowych posłów, którzy domagają się reform. Opór, na który napotykają, świadczy o skali zmian, które już zaszły, lecz także o powadze wciąż istniejących wyzwań. Reforma systemu wyborczego, mająca zasadnicze znaczenie dla wyrównania szans, jest poważnie opóźniona.

Organizacje społeczeństwa obywatelskiego nie dysponują odpowiednimi kanałami, aby móc słuchać obaw obywateli i przekazywać je władzom

Kapitał ludzki i społeczeństwo obywatelskie

Euromajdan wzmocnił pozycję obywateli i zapoczątkował proces umacniania tożsamości obywatelskiej na Ukrainie, skupiając się na sprawiedliwości, odpowiedzialności i zwalczaniu korupcji. Późniejsza agresja rosyjska stanowiła silny bodziec jednoczący Ukraińców wokół kwestii ukraińskiej państwowości.

Ukraińskie społeczeństwo obywatelskie ma prawo być dumne ze swoich dotychczasowych osiągnięć. W przeciwieństwie do okresu, który nastąpił po pomarańczowej rewolucji w latach 2004-2005, nie tkwi już biernie w fazie po-demonstracyjnej. Skoordynowane wysiłki na szczeblu krajowym, obecność reformatorów w strukturach rządowych, napływ znacznej pomocy ze strony Zachodu (podlegającej surowym warunkom) oraz epizodyczna próżnia władzy po wydarzeniach Euromajdanu umożliwiły aktywnym obywatelom przyczynienie się do przemian na Ukrainie. Ważnym skutkiem demokratyzacji społeczeństwa obywatelskiego było włączenie do polityki publicznej pozarządowych sieci zaufania. Najważniejszym z nich było uruchomienie i instytucjonalizacja systemu ProZorro – nowego cyfrowego mechanizmu zamówień publicznych. Sukces tego procesu ustanowił nową normę przejrzystości pod względem możliwości pociągania państwa do odpowiedzialności przez obywateli.

Dynamika społeczeństwa obywatelskiego jest jednak wciąż uzależniona od niewielkiej grupy działaczy i profesjonalnych organizacji społeczeństwa obywatelskiego. W miarę budowania przez „stary” system głęboko zakorzenionych interesów mechanizmu obronnego, utrzymywanie się luki między zorganizowanymi grupami orędowniczymi a zaniepokojonymi obywatelami zmniejsza możliwości wywierania oddolnego nacisku na reformy. Coraz większa mobilizacja grup populistycznych i radykalnych świadczy o utrzymującej się słabości społeczeństwa obywatelskiego i powodowanych przez nią frustracjach społecznych. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego nie dysponują odpowiednimi kanałami, aby móc słuchać obaw obywateli i przekazywać je władzom. W konsekwencji istnieje poczucie, że organizacje te są oderwane od społeczności lokalnych i że przeważa działalność raczej *w imieniu* obywateli, a nie *razem z nimi*.

Reformy antykorupcyjne

W ciągu ostatnich czterech lat Ukraina poczyniła znaczne postępy w tworzeniu podstaw dla procesu zmniejszenia bardzo wysokiego poziomu korupcji w sektorze publicznym. Jest to jednak dopiero początek długofalowego procesu, w ramach którego konieczne jest zajęcie się dwoma głównymi problemami: po pierwsze – fatalistyczną akceptacją zjawiska powszechnej korupcji przez znaczną część społeczeństwa, a po drugie – koncentracją własności i wpływów, która uniemożliwiła rozwój rządów prawa. Problemy te nie są właściwe wyłącznie Ukrainie, ale ich nagromadzenie się przez ponad 25 lat „zawłaszczania państwa” stanowi dla reformatorów tego kraju ogromne wyzwanie.

Najbardziej znaczącym od 2014 roku osiągnięciem w obszarze reform jest eliminacja sprzedaży gazu z Rosji (wcześniej największego źródła korupcji w gospodarce), która znacznie zmniejszyła przestrzeń, w której może dochodzić do praktyk korupcyjnych, a także zwiększenie przejrzystości w sektorze publicznym dzięki wspomnianemu powyżej wprowadzeniu elektronicznego systemu przetargów na zamówienia publiczne. Kolejnym zwycięstwem reformatorów walczących z korupcją

jest nowy, ingerencyjny system deklaracji elektronicznych, w ramach którego urzędnicy wyższego szczebla muszą składać oświadczenia majątkowe.

Działania nowych agencji powołanych do ścigania i karania przypadków korupcji wśród urzędników wysokiego szczebla – Krajowego Biura Antykorupcyjnego Ukrainy (NABU) oraz Specjalistycznego Urzędu Prokuratora ds. Zwalczenia Korupcji (SAPO) – nie przyniosły jednak jeszcze żadnych wyników. W dużej mierze wynika to z braku solidnego i sprawnego systemu sądownictwa. Reforma wymiaru sprawiedliwości pozostaje piętą achillesową wysiłków mających na celu walkę z korupcją jako całości. Oczywiście jest to, że obecne władze Ukrainy mogą obawiać się niezawisłych sądów i skutecznego systemu egzekwowania prawa.

Nic dziwnego, że pomiędzy prawdziwie reformistycznymi siłami a siłami pragnącymi zachować jak najwięcej ze „starego” systemu toczy się zacięta walka.

Zalecenia

Wzmocnienie bezpieczeństwa

- Celem Zachodu musi być zadbanie o zdolność Ukrainy do utrzymania niepodległości i integralności terytorialnej, bez względu na życzenia i intencje Rosji. Główną odpowiedzialność w ramach tego zbiorowego przedsięwzięcia ponosi Ukraina, która musi ponieść główny ciężar wysiłków. Wymaga to woli politycznej i widocznych postępów w utrzymywaniu standardów dobrego rządzenia w kluczowych instytucjach politycznych i zapewniających bezpieczeństwo.
- Ukraina musi zrozumieć, że przemiana wewnętrzna jest warunkiem koniecznym zarówno dla utrzymania bezpieczeństwa narodowego, jak i integracji euroatlantyckiej. Stworzenie sprawnego, godnego zaufania i odpowiedzialnego państwa jest podstawowym interesem narodowym. Jeżeli organy ścigania, instytucje bezpieczeństwa oraz instytucje obronne nie będą w stanie właściwie spełniać swoich zadań, kraj pozostanie w niebezpiecznym stopniu podatny na wojny informacyjne, penetrację, sabotaż i destabilizację.
- NATO i Unia Europejska powinny – odpowiednio – uruchomić na Ukrainie programy doradcze w sektorze bezpieczeństwa oraz organów ścigania, współmierne do obecnych wysiłków NATO w dziedzinie obronności.
- Idee dialogu i obrony nie są ze sobą sprzeczne. Zachód musi pracować wewnątrz i na zewnątrz czwórki normandzkiej i procesu mińskiego, aby rozwiązać konflikt między Ukrainą a Rosją i wzmocnić bezpieczeństwo w Europie. Porozumień z Mińska z 2014 i 2015 roku, których celem było znalezienie rozwiązania politycznego, nie należy porzucać, ale impas nie powinien stać się pretekstem do osłabienia ich podstawowych postanowień: kompleksowego zawieszenia broni, wycofania obcych sił zbrojnych i broni ciężkiej z terytoriów okupowanych w Donbasie oraz zapewnienia nieograniczonego dostępu obserwatorom z Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie (OBWE). Zweryfikowany proces wdrożenia tych elementów bezpieczeństwa musi poprzedzać wdrożenie politycznego segmentu protokołów mińskich.
- Sankcje nałożone na Rosję przez Zachód powinny być poddawane okresowym przeglądom i w razie potrzeby zaostrzane i utrzymywane w mocy niezależnie od tego, jak długo będzie trwać

nielegalna aneksja Półwyspu Krymskiego i destabilizacja wschodniej części kraju. Procesu pełnej odbudowy uznanych przez społeczność międzynarodową granic Ukrainy nie należy narażać na szwank.

Postęp w integracji z UE

- UE musi mieć realistyczne oczekiwania co do tego, jak długo potrwać reformy na Ukrainie. UE musi utrzymać surowe warunki w perspektywie długoterminowej, aby stymulować rzeczywiste reformy, a nie reformy częściowe lub kosmetyczne. Ukraina musi uznać fakt, że bez transformacji politycznej i gospodarczej integracja europejska nie jest możliwa.
- Szczególnie udaną innowacją w polityce wobec Ukrainy jest grupa wsparcia UE na rzecz Ukrainy (SGUA). SGUA dopasowała swoją ofertę w zakresie wiedzy specjalistycznej do potrzeb Ukrainy. Ten dostosowany do potrzeb i sprawny mechanizm powinien stanowić dla UE podstawę podczas opracowywania pomocy dla Ukrainy.
- Wsparcie UE powinno odejść od klasycznych, przygotowanych z góry projektów pomocy technicznej – których skuteczność jest bardzo niska – na rzecz dostosowanych do konkretnych potrzeb, bardziej elastycznych i obejmujących dłuższy okres programów trwających co najmniej cztery do pięciu lat. UE powinna rozważyć wykorzystanie niektórych z instrumentów wdrożonych pomyślnie w Rumunii (i wyciągnąć wnioski z niepowodzeń w Bułgarii) w celu wsparcia reform w zakresie praworządności i sądownictwa.
- Potrzebne jest wsparcie dla ukraińskich przedsiębiorstw, zwłaszcza małych i średnich, aby pomóc im przetrwać presję konkurencyjną po zakończeniu okresu przejściowego DCFTA. Luka ta pozostaje główną wadą strategii UE wobec Ukrainy (zwłaszcza na szczeblu regionalnym) i kontrastuje ze wsparciem dostępnym dla krajów kandydujących do UE.

Pobudzenie reform gospodarczych i politycznych

- W celu zadbania o to, by duży, ale mało wydajny sektor rolny na Ukrainie był siłą napędową długoterminowego wzrostu gospodarczego bardzo potrzebna jest reforma rolna – umożliwiająca i ułatwiająca funkcjonowanie rynku gruntów. Istnieją przesłanki, aby sądzić, że do końca 2017 roku rząd ukraiński częściowo zniesie moratorium na sprzedaż gruntów.
- Niezbędna jest dalsza reforma ponad 3000 ukraińskich przedsiębiorstw państwowych. Wysiłki powinny koncentrować się na trzech obszarach: poprawie ładu korporacyjnego w tych strategicznych podmiotach, co do których istnieje prawdopodobieństwo, że pozostaną własnością państwa, prywatyzacji tych z pozostałych przedsiębiorstw i aktywów, na które istnieje gotowy rynek, oraz zamknięciu pozostałych. Reforma powinna obejmować również sprzedaż ponad 10 mln hektarów gruntów rolnych będących obecnie własnością państwa, co potencjalnie znacznie zasililiby budżet państwa.
- Społeczeństwo obywatelskie i społeczność międzynarodowa powinny położyć taki sam nacisk na reformę systemu wyborczego i instytucjonalnego, jak na działania antykorupcyjne, aby zachęcić Ukrainę do zerwania ze starym systemem i umożliwić kształtowanie prawa i polityki nowemu pokoleniu prawdziwych reformatorów. Do stosowania najlepszych praktyk w administracji oraz lepszemu formułowaniu i wdrażaniu polityki zachętą będzie szersze wykorzystanie wymiany

instytucjonalnej pomiędzy ukraińskimi jednostkami rządowymi a rządami państw członkowskich UE.

- Kluczowe znaczenie ma budowanie zaufania publicznego. Odpowiedzialność za nie spoczywa przede wszystkim na ukraińskiej klasie politycznej, która musi przekonać społeczeństwo oraz zagranicznych przyjaciół i partnerów Ukrainy, że w kraju istnieje poważna wola polityczna do zreformowania skorumpowanego systemu politycznego. Pomóc w tym może społeczeństwo obywatelskie, działając odgórnie poprzez połączenie sił z reformatorami w ramach władzy ustawodawczej i wykonawczej. Społeczeństwo obywatelskie musi działać również oddolnie, aby dbać o to, by obywatele mogli angażować się w sprawowanie rządów w swoim kraju i wykonywanie nadzoru obywatelskiego.
- Aktywne obywatelstwo może w przyszłości przyczynić się do utworzenia liczniejszej i w większym stopniu reformatorskiej klasy politycznej. Jeżeli ukraińscy politycy, sędziowie i urzędnicy państwowi nie zaakceptują faktu, iż istnieje potrzeba przeprowadzenia fundamentalnych zmian w ich systemach – poprzez stworzenie solidnych i sprawnie działających instytucji, rzeczywistych zabezpieczeń przed korupcją oraz prawdziwej odpowiedzialności politycznej i prawnej – stare nawyki będą kontynuowane, partnerzy zachodni zniechęcą się, a Rosja będzie wciąż w stanie podważać integralność terytorialną, politykę i przyszły zrównoważony rozwój kraju.
- Zachodni darczyńcy powinni włączyć w swoje działania wymogi dotyczące szerszego udziału społeczeństwa w procesie przyznawania dotacji. Powinni oni finansować projekty mające na celu budowanie obywatelskich sieci wsparcia. Powinni także promować aktywizm rewolucyjny oparty na działaniu, a nie aktywizm antagonistyczny. Rozbudowa spółdzielni mieszkaniowych, związków zawodowych rolników, spółdzielni kredytowych, stowarzyszeń nauczycieli i zrzeszeń przedsiębiorców uczyniłaby decentralizację władzy bardziej efektywną i zwiększyłaby odpowiedzialność samorządów lokalnych.
- Zachodni partnerzy muszą pomóc ukraińskim organizacjom pozarządowym i powstającym partiom politycznym, a także uczelniom wyższym i szkołom zarządzania w stworzeniu nowej klasy politycznej i kierowniczej poprzez międzynarodową pomoc na rzecz rozwoju.
- Kraje zachodnie muszą utrzymać presję na reformy sądownictwa i ściganie urzędników wysokiego szczebla, którzy nadużyli swojego urzędu. Należy wywierać nieustający nacisk w celu uzyskania postępu w kwestii zerowej tolerancji dla korupcji na wszystkich szczeblach. Zasadnicze znaczenie dla uzyskania dalszych postępów w walce z korupcją oraz rozwoju nowej kultury prawnej ma ustanowienie specjalnego sądu lub izby procesowej wolnej od wpływów politycznych. System odwoławczy musi być równie niezależny. Wszelkie oznaki wycofywania się z działań na rzecz tych kwestii należy stanowczo zwalczać. Ostatecznym sprawdzianem reform na Ukrainie jest niezawisły system sądowniczy.
- Aby utrzymać tempo działań mających na celu walkę z korupcją, rząd musi przyspieszyć prywatyzację przedsiębiorstw państwowych, stosując przejrzyste procedury przetargowe. Priorytetem powinna być również dalsza deregulacja, która pozwoli ograniczyć okazje do wyłudzenia przez urzędników pieniędzy od przedsiębiorstw.

- Ukraińscy reformatorzy antykorupcyjni muszą informować społeczeństwo o swoich osiągnięciach i zająć się kwestią utrzymującego się przekonania, że od 2014 roku „nic się nie zmieniło”. W procesie ograniczenia przestrzeni sprzyjającej korupcji poczyniono znaczne postępy, ale ukraińska opinia publiczna nie jest na ogół świadoma tych zmian.

Postęp na Ukrainie widać wyraźnie w wielu dziedzinach, ale jest on zagrożony. Niepełne reformy grożą podważeniem wiarygodności „nowych sił” i skutkują rozczarowaniem milionów Ukraińców. Otworzyłyby to drogę siłom odwetowym i populistycznym do przejęcia kontroli nad ukraińskim programem transformacji. Realizacja zaleceń politycznych zaproponowanych powyżej utworzyłaby drogę bardziej otwartemu i skuteczniejszemu systemowi rządów oraz uczyniłaby Ukrainę bardziej odporną.

Niepełne reformy grożą podważeniem wiarygodności „nowych sił” i skutkują rozczarowaniem milionów Ukraińców

Zachodnia polityka „łagodnego zaniechania” lub, co gorsza, ułożenia się z Moskwą kosztem Ukrainy, doprowadziłaby do poważnej destabilizacji kraju, ponieważ jest on wciąż słaby i podatny na zagrożenia. Dowody przedstawione w niniejszym podsumowaniu wyraźnie wskazują na podwójne zagrożenie w kwestii istnienia kraju, przed jakim stoi Ukraina. Stanowi ono jednak również najsilniejszy możliwy argument za zwiększeniem wsparcia ze strony Zachodu, pomimo – a być może nawet z powodu – wielu innych problemów, z jakimi boryka się Europa. Decydenci polityczni mają mniejsze możliwości inwestowania czasu i wysiłku w pomoc Ukrainie, ale Zachód nie może sobie pozwolić na kolejną porażkę. Nie istnieją żadne oznaki, by cele Władimira Putina miały ulec zmianie, a więc i cele Zachodu nie powinny się zmienić. Wynik nie jest jeszcze przesądzony, a Ukraina stoi „na krawędzi” pod każdym względem.

Niezależna myśl od 1920 roku

Chatham House, Royal Institute of International Affairs, to niezależny instytut polityczny z siedzibą w Londynie. Naszą misją jest pomoc w budowaniu bezpiecznego, dostatniego i sprawiedliwego świata.

Wszelkie prawa zastrzeżone. Żadna część niniejszej publikacji nie może być reprodukowana ani przekazywana w jakiegokolwiek formie lub za pomocą jakiegokolwiek środków elektronicznych lub mechanicznych, w tym urządzeń do kserokopiowania lub nagrywania i wszelkiego rodzaju systemów do przechowywania lub wyszukiwania informacji, bez uprzedniej pisemnej zgody właściciela praw autorskich. Wszelkie pytania prosimy kierować do wydawcy.

Chatham House nie wyraża własnych opinii. Za opinie wyrażone w niniejszej publikacji odpowiedzialność ponosi ich autor lub autorzy.

Copyright © The Royal Institute of International Affairs, 2018