

Możliwości i bariery akcesji Ukrainy do Unii Europejskiej: wybrane aspekty

JEL classification: F02

Słowa kluczowe: akcesja, geopolityczne położenie, korupcja, zróżnicowanie regionalne

Keywords: accession, geopolitical situation, corruption, regional differences

Abstrakt: W artykule prowadzono badanie dotyczące możliwości oraz barier akcesji Ukrainy do UE. Wybrano trzy główne aspekty: położenie geopolityczne państwa, poziom korupcji i zróżnicowanie regionalne. Przeprowadzono analizę obecnej sytuacji tych aspektów na Ukrainie, zbadano działania państwa, które mają na celu polepszenie stanu gospodarki oraz warunków życia mieszkańców Ukrainy. Jednocześnie na przykładzie krajów Europy Środkowo-Wschodniej pokazano, w jaki sposób można dokonać pozytywnych transformacji.

Opportunities and barriers to Ukraine's accession to the European Union: Selected aspects

Abstract: This article depicts the study about the opportunities and barriers in the context of Ukrainian accession to the European Union. Three main aspects of this situation have been analyzed: geopolitical situation, corruption and also regional differences in the whole country. The study included analysis of mentioned aspects, government actions which should improve the whole country's economy and also the wellbeing of its citizens. The article also shows how to carry out the positive economic transformations as seen in the example of the East-Central European countries.

Wstęp

Ukraina na początku jej utworzenia jako suwerennego państwa ogłosiła przebieg integracji europejskiej — jako perspektywę rozwoju. Wynika to nie tylko z indywidualnych dążeń Ukrainy, lecz także jest następstwem tendencji światowych w tworzeniu centrów grawitacji gospodarczej. Obecnie największym z nich

jest Unia Europejska. Zatem dla Ukrainy chęć integracji z europejskimi strukturami gospodarczymi jest naturalna i obiektywna.

Celem badania jest analiza cech europejskiego wyboru Ukrainy, w szczególności skupienie się na możliwościach oraz barierach w procesie integracji Ukrainy z UE.

Kwestia integracji europejskiej Ukrainy jest badana przez ukraińskich oraz zagranicznych naukowców: A. Kudriachenko, F. Rudich¹, E. Vasylenko², A. Halchynski³, E. Syskos⁴, G. Nadтока⁵, V. Sidenko⁶, A. Filipenko⁷, A. Lukianenko⁸, A. Dergachov⁹, P. Assner, D. Iden, P. Hauen, J. Sapir.

Integracja europejska i członkostwo w UE jest strategicznym celem Ukrainy, uważanym za najlepszy sposób, aby realizować interesy narodowe, budować ekonomicznie rozwinięte i demokratyczne państwo, wzmocnić pozycję w globalnym systemie stosunków międzynarodowych¹⁰.

Obecnie Ukraina jest w trudnej sytuacji politycznej oraz ekonomicznej i w najbliższym czasie nie można liczyć na szybkie transformację gospodarki oraz mentalności społeczeństwa. Na spełnienie warunków przedstawionych przez Brukselę Ukraina potrzebuje czasu i radykalnych zmian systemu, który odziedziczyła po Związku Radzieckim i który poprzednie władze kontynuowały. W artykule zbadano wybrane aspekty barier w procesie akcesji do UE oraz możliwości ich pokonania. Najbardziej znaczący wpływ na wymieniony proces mają następujące czynniki:

- geopolitycznie położenie Ukrainy;
- poziom korupcji;
- zróżnicowanie regionalne.

Te wybrane aspekty mają znaczący wpływ w procesie akcesji Ukrainy do UE. Są one wprawdzie przeszkodami, ale przy racjonalnym zarządzaniu mogą stać się drogą do osiągnięcia założonych celów.

¹ A. Кудрявченко, Ф. Рудич, В. Храмо. *Геополітика*, МАУП, Київ 2004, s. 14–35.

² А. Василенко. *Геополитика современного мира*, Юрайт, Москва 2011, s. 21–26.

³ А. Гальчицкий. *Украина — на перекрестке геополитических интересов*, Москва 2002, s. 42–56.

⁴ Е. Сискос. *Европейское сообщество и проблемы Украины в общеевропейской структуре*, Киевский ун-т им. Тараса Шевченко, Киев 1992, s. 36–48.

⁵ Г. Надтонка, *Перспективи євроінтеграції України: порівняльний аналіз розвитку країн-сусідів ЄС*, <http://www.niss.gov.ua/Monitor/may/007.htm> (dostęp: 5.01.2015).

⁶ В. Сиденко. *Глобализация-европейская интеграция-экономическое развитие: украинская модель*, Феникс, Киев 2008, s. 96–117.

⁷ А. Філіпенко, О. Ропіч, О. Шнирков. *Світова економіка*, Либідь, Київ 2001, s. 41–65.

⁸ Д. Лук'яненко. *Міжнародна економічна інтеграція*, Віпол, Київ 1996, s. 60–71.

⁹ О. Дергачов, *Міжнародне становище України*, Політична думка, Київ 2000, s. 42–65.

¹⁰ N. Krawczuk, *Integracja Ukrainy do UE: problemy oraz perspektywy dalszej współpracy*, <http://udau.edu.ua/library.php?pid=568> (dostęp: 5.01.2015).

Geopolityczne położenie Ukrainy jako przeszkoda w procesie akcesji do UE

Ukraina historycznie była położona na osi wschód-zachód, północ-południe, na skrzyżowaniu cywilizacji wędrownych i osiadłych, silnych ośrodków władzy wielkich imperiów. Rozwój historyczny oraz specyficzne położenie geopolityczne Ukrainy jest przedmiotem badania ukraińskiej geografii politycznej.

Realia rozwoju globalnej społeczności na początku trzeciego tysiąclecia pokazują, że geopolityczne środowisko, które otacza Ukrainę, staje się coraz bardziej dynamiczne. Zachodzą w nim istotne zmiany jakościowe. Oczywiście jest więc, że przyszłość naszego kraju będzie ważna w ramach nowego układu współrzędnych w geopolitycznej przestrzeni, szczególnie w Eurazji. Jej powstanie odbywa się pod wpływem przemian, które mają znaczenie w skali światowej.

Szczególną geopolityczną rolę odgrywa Ukraina w procesie globalizacji i intensyfikacji walki o dostęp do energii i kontrolowanych arterii, które działają od rosyjskiej Syberii do Europy Zachodniej. Jest to walka o kontrolę nad terytorium Ukrainy. Przez wieki stanowiło to główną przeszkodą w rozwoju ukraińskiej państwowości.

Geopolityczne położenie Ukrainy jest wygodne, a jednocześnie wyrafinowane. Zaletą jest to, że Ukraina położona jest na skrzyżowaniu znaczących przepływów finansowych między Wschodem a Zachodem, Północą a Południem. Znajduje się ona w przybliżeniu w równej odległości od ośrodków pozaeuropejskiej światowej polityki i gospodarki — Waszyngtonu i Tokio. Natomiast stosunkowo blisko głównych stolic europejskich — Berlina, Londynu, Paryża, Rzymu i Brukseli oraz Strasburga, tak zwanych stolic Europy.

Od uzyskania niepodległości w 1991 r. państwo ukraińskie starało się utrzymać równowagę w relacjach między Europą i Stanami Zjednoczonymi a Rosją. Ukraina jest członkiem wielu międzynarodowym organizacji. Najważniejsze z nich to UN — od 1945 (jeszcze jako republika ZSRR) oraz CIS — od 1991 r. Obecnie wybrała ona kierunek prozachodni i od dziesięciu lat (jeszcze od czasów Rewolucji Pomarańczowej — 2004 r.) toczą się negocjacje w sprawie akcesji państwa do Unii Europejskiej oraz NATO.

W marcu 2013 r. w Brukseli ratyfikowano umowę stowarzyszeniową Ukrainy z UE, która miała być podpisana 28 listopada 2013 r. na XVII unijnym szczycie. Jednak 21 listopada rząd przerwał przygotowania do podpisania stosownego dokumentu. Wkrótce rozpoczęły się wydarzenia związane z Majdanem, które zmieniły bieg historii, los państwa, a geopolityczna sytuacja stała się jeszcze bardziej wyrafinowana¹¹. Decyzją rządu nastąpiło podpisanie umowy dotyczącej

¹¹ Telewizja wiadomości „24”, *Szlak Ukrainy do podpisania Umowy o asocjacji z UE: od 1991 i do dzisiaj*, http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?shlyah_ukrayini_do_pidpisannya_ugodi_pro_asotsiatsiyu_z_yes_z_1991_i_do_sogodni&objectId=457687 (dostęp: 3.01.2015).

członkostwa w unii celnej UE. Później Majdan zwyciężył, a nowy rząd powrócił do strategii eurointegracji.

Aneksja Krymu w marcu 2014 r., działania separatystów na wschodzie Ukrainy oraz powstanie ŁNR (Ługańskiej Republika Ludowej) i DNR (Donieckiej Republiki Ludowej) były odpowiedzią Rosji na pragnienie Ukrainy, która chciała zostać państwem europejskim. Ukraina od dawna pełniła funkcję „strefy buforowej” między Rosją a NATO. Radykalne działania Rosji hamują transformacyjne oraz eurointegracyjne procesy na Ukrainie.

Rosja w realizacji swoich wpływów na Ukrainę aktywnie stosuje środki zarówno polityczne, jak i dyplomatyczne, ale także presję ekonomiczną i energetyczną, w ukraińskiej przestrzeni informacyjnej ekspansywnie wykorzystuje swoją obecność wojskową na terytorium Ukrainy. Największym problemem jest aktywne i skorygowane wykorzystywanie przez Rosję prorosyjskich nastrojów dużej części elit politycznych i obywateli¹².

Oprócz tego Ukraina otrzymuje wsparcie ze strony państw UE. Bruksela ma znaczący wpływ na proeuropejski rząd. Wpływ UE jest dokonywany za pośrednictwem oficjalnych kanałów politycznych i dyplomatycznych, instytucji formalnych i współpracy dwustronnej, ma charakter publiczny, przejrzysty i legalny. Bruksela względem Ukrainy wykorzystuje powszechnie utrwaloną praktykę stosunków międzynarodowych, określonych w odpowiednich przepisach ustawowych i wykonawczych. UE wymaga wykonania zobowiązań dobrowolnie przyjętych przez Ukrainę przez podpisanie wspólnych porozumień z UE. W istocie „wpływ kontroli” UE staje się istotnym czynnikiem w wewnętrznych przemianach na Ukrainie. Interesy Unii są zdefiniowane w ideologii i priorytetach polityki sąsiedztwa „Partnerstwo Wschodnie”. Chodzi o stworzenie pasa granicznego UE w krajach demokratycznych, dobrze prosperujących i stabilnych, które dzielają wspólne wartości z Unią Europejską (w szczególności — praworządność, dobre zarządzanie, gospodarkę rynkową, zrównoważony rozwój), tworząc strefę bezpieczeństwa wokół UE, a także rozszerzenie jej wpływu na południu i wschodzie Europy. Oczywiście jest również, że geopolitycznie dla UE priorytetem jest ograniczenie wpływów Rosji na obszarze CIS oraz zapobieganie rozszerzeniu Unii celnej na zachód przez Ukrainę.

Obecna sytuacja na wschodzie Ukrainie hamuje procesy transformacji, co jest przeszkodą dla rządu i oddala czasowo ewentualne członkostwo państwa w UE. Przykładem tego, jak geopolityczne położenie może stać się barierą dla procesu akcesji państw, jest Macedonia. Po rozpadzie Jugosławii w 1991 r. na mapie świata pojawiło się nowe państwo — Republika Macedonii. W 2004 r. Macedonia złożyła podanie w sprawie członkostwa w UE. W ciągu dziesięciu lat rząd Macedonii

¹² Trzecia Ukraińska Republika, *Europejska integracja Ukrainy: czynniki wewnętrzne i zewnętrzne. Część I*, <http://www.3republic.org.ua/ua/analytics/11582> (dostęp: 3.01.2015).

ubiega się o ten status i wprowadza reformy, żeby spełnić warunki Komisji Europejskiej. Od dawna trwają nieporozumienia Macedonii z Grecją dotyczące terytoriów, które należą do Macedonii, oraz nazwy państwa (Grecja wymaga, żeby nazwa państwa była zmieniona na Byłą Republikę Jugosławii Macedonia). Jak widać na przedstawionym przykładzie, Grecja, jako państwo Unii Europejskiej, blokuje wejście Macedonii do UE i NATO.

Geopolityczne położenie państwa odgrywa zatem ważną rolę w jego ze-wnątrypolitycznej działalności. Dla Ukrainy sąsiedztwo z Rosją jest jedną z wielu barier w procesie akcesji do UE. Oprócz tego działania Rosji wobec Ukrainy przyciągnęły większe zainteresowanie Ukrainą w skali światowej. Teraz Rosja cierpi z powodu kryzysu gospodarczego i w przyszłości jej wpływ na Ukrainę będzie miał mniejsze znaczenie, co pozwoli państwu realizować swoje plany strategiczne.

Negatywny wpływ korupcji na eurointegracyjne procesy

Jednym z największych problemów na Ukrainie od momentu odzyskania niepodległości do dziś jest korupcja. To zjawisko jest charakterystyczne dla wielu krajów, szczególnie dla tych, które pozostawały pod wpływem ZSRR.

Korupcja to nadużycie stanowiska publicznego w celu uzyskania prywatnych korzyści. Przeniknęła ona do wszystkich dziedzin działalności człowieka. Każde państwo walczy z tym zjawiskiem za pomocą różnych metod oraz narzędzi. Walka z korupcją na Ukrainie jest zwykłym zjawiskiem w działalności różnych rządów. Chociaż bardzo często władze są głównym źródłem korupcyjnych działań.

Jednym z warunków eurointegracji Ukrainy jest zmniejszenie poziomu korupcji. Obecnie sytuacja nie napawa optymizmem. Transparency International corocznie prowadzi badania i zgodnie z indeksem percepcji korupcji w 2014 r. Ukraina zajmuje 142 miejsce na 174 możliwe¹³. Można zatem wywnioskować, że Ukraina jest jednym z najbardziej skorumpowanych państw na świecie.

Indeks percepcji korupcji szereguje kraje i terytoria na podstawie postrzegania skorumpowania ich sektoru publicznego. Wynik kraju lub terytorium wskazuje na postrzeganie poziomu korupcji w sektorze publicznym w skali od 0 (bardzo skorumpowane) do 100 (bardzo czyste). Ranking kraju lub terytorium pokazuje jego położenie w stosunku do innych krajów i terytoriów w indeksie¹⁴.

¹³ Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2014: Results*, <http://www.transparency.org/cpi2014/results> (dostęp: 29.04.2015).

¹⁴ Association of Certified Fraud Examiners. Indeks percepcji korupcji 2014: wyniki, <http://acfe.org.pl/indeks-percepcji-korupcji-2014-wyniki/> (dostęp: 29.04.2015).

Indeks jest opracowywany przez międzynarodową organizację Transparency International na podstawie ankiet przeprowadzonych wśród ekspertów i przedsiębiorców. Sondaże przeprowadzone są przez niezależne organizacje eksperckie, które są zaangażowane w analizę administracji publicznej lub klimatu biznesowego. Eksperti Transparency International oceniają metodologię każdego źródła informacji w celu zapewnienia, że spełnia standardy jakości¹⁵.

W ciągu ostatnich czterech lat sytuacja z poziomem korupcji w państwie nie zmieniła się znacząco: w 2011 r. indeks wynosił 23 punkty, w 2012 — 26, w 2013 — 25 oraz w 2014 — 26 punktów¹⁶. Indeks percepcji korupcji zostaje na tym samym poziomie, co świadczy o nieefektywności prowadzonych przez rząd działań dotyczących walki z tym zjawiskiem.

Tabela 1. Dynamika indeksu percepcji korupcji państw-sąsiadów Ukrainy od momentu akcesji do UE w porównaniu z Ukrainą

Państwo	Indeks percepcji korupcji za lata 2003–2014											
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Polska	36	35	34	37	42	46	50	53	56	58	60	61
Czechy	39	42	43	48	52	52	49	46	45	49	48	51
Słowacja	37	40	43	47	49	50	45	43	39	46	47	50
Bułgaria	39	41	40	40	41	36	38	36	33	41	41	43
Ukraina	23	22	26	28	27	25	22	24	23	26	25	26

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Трансперенси Интернешнл — Россия. Индекс восприятия коррупции, <http://transparency.org/ru/indeks-vospriatiia-korruptcii/> (dostęp: 29.04.2015).

Tabela 1 pokazuje, że korupcja w krajach Europy Środkowo-Wschodniej do czasu akcesji do Unii Europejskiej była na wysokim poziomie. Po wejściu do Unii w Polsce spostrzegamy pozytywną dynamikę. Indeks percepcji korupcji co rok zwiększał się, co spowodowało zajęcie przez Polskę w 2014 r. 35 miejsca na 174 możliwe w badaniach Transparency International. Nieco inną sytuację zauważamy w Czechach, gdzie do 2008 r. była pozytywna dynamika indeksu percepcji korupcji, od 2009 do 2011 roku poziom korupcji w państwie wzrósł, a od 2012 roku znowu pojawiała się pozytywna dynamika. Problemy dotyczące poziomu korupcji w Czechach niepokoją europejskie społeczeństwa. Raport z Międzynarodowego Forum Gospodarczego w latach 2013–2014 stwierdza, że korupcja w Czechach jest najbardziej problematycznym czynnikiem w biznesie. Krajowa Rada Gospodarcza czeskiego rządu opracowała plan działania w zakresie zwalczania korupcji w zamówieniach publicznych. Ten

¹⁵ Трансперенси Интернешнл — Россия. Индекс восприятия коррупции, <http://transparency.org/ru/indeks-vospriatiia-korruptcii/> (dostęp: 29.04.2015).

¹⁶ Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2014: Results*, <http://www.transparency.org/cpi2014/results> (dostęp: 29.04.2015).

plan ma na celu wdrożenie strategii walki z korupcją. Przy tworzeniu strategii wykorzystano projekty Platformy jawnych zamówień publicznych, Krajowej Rady Gospodarczej i Rady Doradczej Ministra Spraw Wewnętrznych do walki z korupcją¹⁷. Główne kierunki strategiczne to: profesjonalizacja administracji publicznej, zarządzania majątkiem państwa, wzmocnienie narzędzi do zwalczania korupcji w sektorze prywatnym, wzmocnienie systemu politycznego i przejrzystość partii politycznych, wykrywania i ścigania przestępstw związanych z korupcją, wzmocnienie antykorupcyjnego klimatu w społeczeństwie czeskim, tworzenie monitoringu korupcji, walki z korupcją i koordynacja polityki przeciwdziałania korupcji, wzmocnienie zasobów w celu realizacji polityki antykorupcyjnej, przejrzystości w sektorze publicznym¹⁸.

Te wszystkie działania pozwolą Republice Czeskiej zmienić obecny stan poziomu korupcji. Zgodnie z tabelą 1 już w 2014 r. sytuacja poprawiła się, o czym świadczy wzrost indeksu percepcji korupcji o 3 punkty.

Można zatem wywnioskować, że kraje UE także mają problemy z korupcją, ale jej poziom jest wielokrotnie niższy niż na Ukrainie. Bruksela wzywa ukraiński rząd do bardziej zdecydowanych działań w kierunku walki z korupcją w państwie.

Najbardziej skorumpowane (zgodnie z sondażem wśród ukraińskich obywateli) branże na Ukrainie to: służby publiczne (56%), służba ochrony zdrowotnej (54%), Rada Najwyższa (53%), partie polityczne (45%), system edukacji (43%), biznes (36%), wojsko (dowódcy) (28%), media (22%), instytucje religijne (21%). Jako najmniej skorumpowane wymieniono organizacje pozarządowe (20%)¹⁹.

W 2010 r. władza przyjęła uchwałę o powstaniu Narodowego Komitetu Antykorupcyjnego przy Prezydencie Ukrainy. Żadnych pozytywnych skutków działalność tej instytucji nie przyniosła. W 2015 r. weszła w życie uchwała o powstaniu Narodowego Antykorupcyjnego Biura Ukrainy. Głównym jego celem będzie zapobieganie, wykrywanie, tłumienie i ujawnianie korupcji. Do zadań tego biura należą: ochrona praw zwykłych ludzi przed nieprawymi działaniami władzy, kształtowanie rosnącego poczucia godności i sprawiedliwości prawnej wśród społeczeństwa ukraińskiego, kształtowanie w świadomości społeczeństwa bezkompromisowej postawy wobec korupcji i łapownictwa²⁰.

¹⁷ Rada vlády pro koordinaci boje s korupci, *Protikorupčni strategie*, <http://www.korupce.cz/cz/protikorupcni-strategie-vlady/protikorupcni-strategie-104809> (dostęp: 29.12.2014).

¹⁸ Ministerstvo vnitra České republiky, *Boj proti korupci*, <http://www.mvcr.cz/boj-proti-korupci.aspx> (dostęp: 6.01.2015).

¹⁹ Gazeta.ua, *Najbardziej skorumpowanymi Ukraińcy nazwali sądy oraz policję*, http://gazeta.ua/articles/politics/_najbilsh-korumpovaniami-ukrayinci-nazvali-sudi-i-pravoohoronni-organi/505921 (dostęp: 28.04.2015).

²⁰ Antykorupcyjne Biuro Ukrainy, *Program społeczno-prawnej działalności organizacji społecznej „ABU”*, http://anti-corruption.in.ua/?page_id=345 (dostęp: 28.04.2015).

Oprócz działań omawianego biura od ukraińskich władz wymaga się więcej zdecydowanych inicjatyw w postaci zmian do ustaw oraz reform. Pod koniec 2014 r. przyjęto ustawę „W sprawie zasad polityki antykorupcyjnej na Ukrainie (w ramach strategii zwalczania korupcji) do 2014–2017”. Według tej ustawy przyjęto antykorupcyjną strategię, która skupia się w szczególności na: utworzeniu na Ukrainie systemu decyzyjnego dotyczącego polityki antykorupcyjnej w oparciu o analizy wiarygodnych danych na temat korupcji, monitorowaniu realizacji tych decyzji i ich wpływu na stan korupcji specjalnie upoważnionej, niezależnej antykorupcyjnej instytucji we współpracy ze społeczeństwem, a także budowaniu wsparcia społecznego w przewyciężaniu korupcji; ustanowieniu systemu rzetelności zawodowej i usług publicznych zgodnie z międzynarodowymi standardami i najlepszymi praktykami międzynarodowymi; wdrożeniu skutecznych programów antykorupcyjnych w administracji centralnej, a także w instytucjach państwowych, przedsiębiorstwach komunalnych, gospodarczych, w których udział państwa lub komunalnych przedsiębiorstw przekracza 50%, zapewnieniu przejrzystości publicznej ich działalności; wyeliminowaniu ryzyka korupcji i wdrożeniu przejrzystego systemu zamówień publicznych; walce z korupcją w sądownictwie; wyeliminowaniu korupcji w formacji sprzyjających warunków biznesowych, rezygnacji z praktyki korupcyjnego klimatu w biznesie i nietolerancji korupcji w biznesie; stworzeniu systemu narzędzi, które pozwoliłyby skutecznie wykrywać i ścigać przestępców korupcyjnych, konfiskowaniu własności, która była przedmiotem działalności przestępczej lub została wręczona jako łapówka²¹.

Aby na Ukrainie weszły w życie prawdziwe zmiany w polityce antykorupcyjnej, Transparency International wzywa rząd, parlament oraz prezydenta Ukrainy do podjęcia natychmiast pięciu kroków:

1. Prawidłowego uruchomienia nowych organów antykorupcyjnych, przyjęcia zmian do przepisów antykorupcyjnych oraz zapewnienia niezbędnych środków na tworzenie instytucji i rekrutację wykwalifikowanych pracowników.

2. Natychmiastowego przyjęcia przepisów opracowanych przez ekspertów, pełnej przejrzystości finansowej partii politycznych i kampanii wyborczych.

3. Na podstawie przyjętej przez Ukrainę strategii antykorupcyjnej do opracowania szczegółowego planu działań rządu w walce z korupcją, angażując w jej realizację społeczeństwo oraz media.

4. Zapewnienia prawdziwych rejestrów państwowych, w tym głównie rejestru nieruchomości i katastru.

²¹ Rada Najwyższa Ukrainy, *Ustawa Ukrainy „W sprawie zasad polityki antykorupcyjnej na Ukrainie (w ramach strategii zwalczania korupcji) w latach 2014–2017*, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1699-18> (dostęp: 28.04.2015).

5. Uruchomienia regularnej kontroli urzędników publicznych, również przez porównanie ich stylu życia z zadeklarowanymi dochodami²².

Wykonanie poleceń Brukseli, skuteczne reformy i transformacje antykorupcyjnego systemu oraz wsparcie społeczeństwa mogą pozytywnie wpłynąć na proces walki z korupcją, co będzie kolejnym krokiem na drodze do ukształtowania Ukrainy jako państwa europejskiego. Doświadczenie Republiki Czeskiej pokazuje, że walka z korupcją jest długim i trudnym procesem, ale skutki tej działalności mają pozytywny wpływ na wszystkie branże gospodarki państwa, strefy działalności oraz sposób myślenia społeczeństwa. Opracowanie antykorupcyjnej strategii na lata 2014–2017 jest tylko początkiem przyszłych transformacji, które czekają Ukrainę. Efektywna realizacja tej strategii wymaga znaczących wysiłków oraz odpowiedzialności zarówno ze strony państwa, jak i społeczeństwa. Wspólne działania oraz porozumienie może dać Ukrainie szansę na europejską przyszłość.

Zróżnicowanie regionalne: przyczyny oraz wyzwania przyszłej akcesji do Unii Europejskiej

Kolejną barierą w procesie akcesji Ukrainy do UE jest zróżnicowanie regionalne. Współczesny rozwój państw z przejściową gospodarką charakteryzuje się występowaniem różnic regionalnych, co jest spowodowane różnymi czynnikami.

1. Zarówno Ukraina, jak i większość państw byłego Związku Radzieckiego odziedziczyła doświadczenie centralizowanego typu kierowania gospodarką i znaczące zróżnicowanie regionalne. Od momentu odzyskania niepodległości do dziś sytuacja szczególnie się nie zmieniła na korzyść, a w niektórych przypadkach nawet pogorszyła. Na skutek industrializacji najwięcej środków finansowych skierowano na rozwój przemysłu w takich obwodach, jak: doniecki, dniepropietrowski, ługański, zaporoski.

2. Położenie geograficzne ma znaczny wpływ na gospodarkę: surówce, państwa-sąsiedzi, z którymi regiony utrzymują więzi gospodarcze, dostęp do zasobów wodnych (dostęp do morza lub rzeki).

3. Dostępność zasobów naturalnych. Największe złoża węgla, rudy żelaza i innych surowców znajdują się w obwodach donieckim, zaporoskim i dniepropietrowskim. Inne regiony również mają złoża surowców, lecz są one wielokrotnie mniejsze.

4. Geopolityczne położenie regionu.

5. Inne.

²² Obróń swoje prawa, *Ukraina zostaje jednym z najbardziej skorumpowanych państw na świecie*, <http://administr-law.org.ua/node/8381> (dostęp: 28.04.2015).

Tabela 2. Wskaźniki międzybudżetowych relacji państwowego budżetu Ukrainy z lokalnymi budżetami w 2014 r.

Lp.	Obwód	Obliczona kwota dochodu, stosowana w określaniu transferów międzyrządowych, tys. hrywien	Dotacje z państwowego budżetu, tys. hrywien
1	winnicki	750 243,1	1 250 226,4
2	wołyński	254 185,2	758 180,3
3	dnipro-pietrowski	3 780 399,8	494 107,0
4	doniecki	4 678 850,9	1 235 197,9
5	żytomierski	405 865,5	768 107,1
6	zakarpaci	270 082,7	711 032,1
7	zaporoski	930 028,7	850 230,4
8	iwano-frankowski	341 938,5	776 532,7
9	kijowski	857 645,9	431 424,2
10	kirowogradzki	369 667,4	548 830,9
11	ługański	962 720,3	1 077 233,7
12	lwowski	878 243,9	1 358 253,7
13	mikołajowski	457 575,2	706 558,6
14	odeski	894 866,1	958 069,4
15	połtawski	745 172,8	539 209,4
16	roweński	349 557,2	690 758,3
17	sumski	399 987,1	628 428,9
18	tarnopolski	243 984,6	670 063,8
19	charkowski	1 174 773,7	990 172,4
20	chersoński	297 652,3	693 104,3
21	chmielnicki	417 978,7	805 980,9
22	czerkaski	446 619,6	645 282,0
23	czerniowiecki	185 081,8	541 805,9
24	czernigowski	341 282,2	599 229,9
25	Kijów	8 507 113,0	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ustawy o Państwowym Budżecie Ukrainy na 2014 r. (Załącznik nr 6), <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1165-18> (dostęp: 28.04.2015).

Jeszcze do niedawna zróżnicowanie regionalne na Ukrainie polegało na podziale państwa na zachód i wschód. W skład zachodu wchodziły regiony zachodniej, północnej i częściowo centralnej Ukrainy. Były one uważane za obszary mniej rozwinięte, które są biorcami środków państwowego budżetu. Natomiast wschód (wschodnia, południowa i część centralnej Ukrainy) jest bardziej rozwinięty

i jest dawcą środków państwowego budżetu. Dane tabeli 2 pokazują, że wbrew przekonaniom, iż wschód „karmi” całą Ukrainę, jeżeli wszystkie pieniądze pozostawić w danym regionie, to mogłoby utrzymać tylko sześć obwodów: pottawski (obecnie największy dawca środków budżetowych), charkowski, dniepropietrowski, sumski, czerkaski, lwowski oraz Kijów. Paradoksalnie obwód doniecki konsumuje sporą część środków przeznaczonych przez rząd. W innych częściach świata to regiony przemysłowe są najbardziej dochodowe. Na Ukrainie natomiast zachodzi odwrotna sytuacja. W obwodach ługańskim i donieckim przede wszystkim znajdują się kopalnie węgla kamiennego, a jak wiadomo, górnictwo stało się nieopłacalne, więc rząd zmuszony jest wydawać środki dotacyjne, by wspierać przemysł. Niestety, pieniądze nie są przeznaczone na modernizację kopalni, lecz najczęściej tylko na ich utrzymanie. Ponadto Donbas odnosi sporo korzyści: wiele firm w regionie zostało zwolnionych z podatku VAT, co stanowi jedno z głównych źródeł budżetu, które należy jednocześnie do najbardziej skorumpowanych²³.

W 2014 r. sytuacja dotycząca zróżnicowania znacznie się zmieniła. Okupacja obwodów donieckiego i ługańskiego przez wojsko separatystów bardzo zmieniła obecną sytuację gospodarczą na Ukrainie.

Obecnie najbardziej aktualne pytanie brzmi: co stanie się z gospodarką Ukrainy po stracie obwodu donieckiego i ługańskiego. Są to bardzo istotne regiony dla Ukrainy, ponieważ na ich terytorium skoncentrowano dużo przedsiębiorstw o charakterze strategicznym (kopalnie węgla, kombinaty przetwarzania ropy naftowej, przedsiębiorstwa inżynieryjne, stacje produkcji energii elektrycznej, porty morskie). Jednocześnie głównym partnerem politycznym i gospodarczym tych regionów jest Rosja. Czy warto zatem inwestować w zniszczone regiony, które w obecnych warunkach politycznych nie są gospodarczo efektywne.

Zróżnicowanie regionalne jest charakterystyczne dla każdego państwa. Porównujemy to na przykładzie Ukrainy i Polski. Na proces zróżnicowania regionalnego w Polsce miały wpływ te same czynniki co i na Ukrainie. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej sytuacja gospodarcza na poziomie regionalnym znacznie się polepszyła. Związane jest to przede wszystkim z programami rozwoju regionalnego (np. Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010–2020). Składa się ona z innych, pomniejszych strategii, które mają na celu rozwój poszczególnych województw²⁴.

Dziś dzięki tej strategii większość województw osiągnęła gospodarczy sukces. Dotyczy to szczególnie województw leżących na wschodzie kraju, które

²³ Rada Najwyższa Ukrainy, *Ustawa Ukrainy „O Budżecie Ukrainy na 2014 rok”*, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/719-18> (dostęp: 28.04.2015).

²⁴ Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/ksrr_2010_2020/strony/default.aspx (dostęp: 28.04.2015).

po latach upadku ekonomicznego otrzymały środki z UE, co znacznie polepszyło dynamikę wzrostu wielu wskaźników.

Polskie regiony trudno porównać z ukraińskimi, ale niektóre województwa są podobne ze względu na branże, które są bardziej rozwinięte na tych obszarach. Rzeczywiście, podobieństwa wykazują obwód kijowski i województwo mazowieckie, ponieważ w ich stolicach koncentruje się większość kapitału. Dla porównania weźmiemy wskaźniki średniej pensji województwa/obwodu. Wynika, że średnia pensja w obwodzie kijowskim wynosi 787 zł, natomiast w województwie mazowieckim — 4587 zł. Zgodnie z kolejnym wskaźnikiem (dochodu miejscowego budżetu) obwód kijowski — 678,27 mln zł oraz województwo mazowieckie — 2489,30 mln. Ze względu na posiadanie surowców naturalnych podobne są obwody doniecki (średnia miesięczna pensja — 836 zł, dochód miejscowego budżetu — 1601,70 mln zł) i dnipropropietrowski (średnia miesięczna pensja — 841 zł, dochód miejscowego budżetu — 1595,67 mln zł) oraz województwa dolnośląskie (średnia miesięczna pensja — 3842 zł, dochód miejscowego budżetu — 1674, 20 mln zł) i śląskie (średnia miesięczna pensja — 4119 zł, dochód miejscowego budżetu — 1398,30 mln zł). Również podobne są graniczące z sobą województwa i obwody. Obwody wołyński (średnia miesięczna pensja — 628 zł, dochód miejscowego budżetu — 215,01 mln zł) i lwowski (średnia miesięczna pensja — 679 zł, dochód miejscowego budżetu — 664,79 mln zł) graniczą z województwem lubelskim (średnia miesięczna pensja — 3399 zł, dochód miejscowego budżetu — 776,60 mln zł) i województwem podkarpackim (średnia miesięczna pensja — 3247 zł, dochód miejscowego budżetu — 871,60 mln zł). A województwo świętokrzyskie (średnia miesięczna pensja — 3318 zł, dochód miejscowego budżetu — 593,10 mln zł) bardzo przypomina obwód żytomierski (średnia miesięczna pensja — 627 zł, dochód miejscowego budżetu — 327,19 mln zł). Choć niektóre regiony Ukrainy i Polski mają podobne warunki geograficzne i naturalne, ich poziom rozwoju gospodarczego jest diametralnie różny²⁵.

Członkostwo Polski w UE pozwoliło dokonać znaczących postępów w zarządzaniu zróżnicowaniem regionalnym. Ukraina deklaruje, że wybrała opcję prozachodnią. Oczywiście, w obecnych warunkach trudno będzie osiągnąć znaczące sukcesy w obszarze zróżnicowania regionalnego. Jednocześnie obecnie widoczne są już zmiany w pracach rządu ukraińskiego. Uchwałą Gabinetu Ministrów Ukrainy № 385 od 6 sierpnia 2014 r. przyjęto Państwową Strategię Rozwoju Regionalnego w okresie do 2020 r. Konieczność tej uchwały spowodowały zmiany sytuacji politycznej i gospodarczej (aneksja Krymu, okupacja obwodów donieckiego i ługańskiego). Zgodnie z założeniami wymienionej strategii priorytetami polityki regionalnej są obecnie:

²⁵ Główny Urząd Statystyczny, <http://stat.gov.pl/> (dostęp: 28.04.2015). Państwowe Biuro Statystyki Ukrainy, <http://ukrstat.org/uk> (dostęp: 28.04.2015).

- poprawa konkurencyjności regionów,
- terytorialna integracja społeczno-ekonomiczna i rozwój przestrzenny,
- rozwój współpracy regionalnej,
- skuteczne zarządzanie w rozwoju regionalnym,
- tworzenie warunków instytucjonalnych odnośnie do rozwoju regionalnego²⁶.

Są pewne wątpliwości dotyczące realizacji tej strategii, wynikające z sytuacji geopolitycznej kraju, ale jej treść nawiązuje do wniosków, że w razie sukcesu strategii państwo ukraińskie czekać na pozytywne zmiany.

Nie mniej ważne w działalności państwa dotyczącej rozwiązania problemów zróżnicowania regionalnego jest stworzenie instytucji, która odpowiadałaby za dany obszar. W Polsce od 2005 r. zadaniem tym zajmowało się Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (27 listopada 2013 r. z połączenia Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej utworzono Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju). Na Ukrainie takiej instytucji obecnie nie ma. Odrębne ministerstwa zajmują się swoim obszarem pracy (przemysł, transport, infrastruktura i in.), ale regulacja zróżnicowania regionalnego wymaga zintegrowanego działania wszystkich instytucji każdego regionu, tak aby skutki ich wysiłków były w jak największym stopniu efektywne.

Ukraina wybrała kierunek proeuropejski. Już od wielu lat toczą się negocjacje mające na celu akcesję Ukrainy do Unii Europejskiej. Wcześniej ten proces był hamowany przez decyzje poprzednich władz, co spowodowało oburzenie wśród społeczeństwa i powstanie Majdanu. Oczywiście jest to, że Ukraina nie spełnia wielu warunków dotyczących członkostwa w UE, ale państwo powinno dążyć do tego przez prowadzenie polityki zmierzającej do osiągnięcia takiego poziomu rozwoju gospodarki kraju, który w przyszłości pozwoliłby Ukrainie zostać państwem europejskim. Jedną z przeszkód na drodze do eurointegracji jest zróżnicowanie regionalne. Obecna sytuacja polityczna oraz stan gospodarki negatywnie wpływają na proces akcesji Ukrainy do UE.

Zróżnicowanie regionalne jest normalnym zjawiskiem ekonomicznym w wypadku państw, które mają rozległe terytorium. Dużym osiągnięciem danego kraju jest odnalezienie uniwersalnej, efektywnej koncepcji zarządzania różnymi regionami, aby każdy z nich miał wysokie wskaźniki ekonomiczne, dobre warunki życia mieszkańców, a gospodarka regionalna funkcjonowała także na rzecz państwa.

²⁶ Gabinet Ministrów Ukrainy, *Uchwała „W sprawie zatwierdzenia Strategii Rozwoju Regionalnego państwa w okresie do 2020 roku”*, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (dostęp: 28.04.2015).

Zakończenie

W artykule zanalizowano możliwości i bariery w procesie integracji europejskiej Ukrainy. Wyodrębniono trzy główne aspekty: położenie geopolityczne, poziom korupcji i zróżnicowanie regionalne. Każdy aspekt jest wprawdzie znaczącą przeszkodą w transformacji na Ukrainie, ale w razie udanych i skutecznych reform mogą być one korzystnym czynnikiem, przyspieszając prozachodni kierunek zmian.

Od czasu uzyskania niepodległości Ukraina stanowi rodzaj bariery między Wschodem a Zachodem. Jej położenie geopolityczne odegrało negatywną rolę w określaniu pozycji i priorytetów polityki zagranicznej. W rezultacie zrodził się Majdan, aneksja Krymu, działania terrorystyczne we wschodniej Ukrainie. Wszystko to odbija się negatywnie na procesach integracyjnych i transformacji. Jednak Ukraina wybrała kierunek prozachodni, który pozwoli otworzyć nowe możliwości przed całą gospodarką.

Jednym z negatywnych czynników występujących na Ukrainie i utrudniających integrację z Europą jest wysoki poziom korupcji. Według Transparency International w 2014 r. Ukraina w rankingu zajmuje 142 miejsce zgodnie z indeksem percepcji korupcji, co oznacza, że jest jednym z najbardziej skorumpowanych krajów na świecie. Opierając się na doświadczeniach krajów europejskich, przede wszystkim Czech, rząd Ukrainy opracował strategię antykorupcyjną 2014–2017. W przypadku powodzenia realizacji tej strategii Ukraina ma szansę zmniejszenia korupcji, która ułatwi przeprowadzenie innych reform.

Innym aspektem wpływającym na skuteczne zarządzanie są różnice regionalne. Przykładem tego, jak państwo uczyniło z tej wady zaletę, jest Polska. Ukraina przyjęła państwową strategię rozwoju regionalnego 2020, która zapewnia skuteczną kontrolę nad terytorium. Chodzi o to, żeby gospodarka regionalna działała także na rzecz państwa.

Ukraina ma szansę zmienić swoją pozycję na mapie politycznej. Doświadczenia krajów sąsiednich, które są członkami Unii Europejskiej i dokonały przemian fazowych, mogą pomóc pokonać większość przeszkód na drodze do Europy, aby stać się silnym i samowystarczalnym państwem.

Obecna sytuacja na Ukrainie hamuje transformacje prowadzone przez władze. Jednakże Ukraina postawiła przed sobą jasny cel i dąży do jego realizacji. Będzie to proces długotrwały, który w dłuższej perspektywie może bardzo pozytywnie wpłynąć na wizerunek oraz sytuację gospodarczą na Ukrainie, a także jej pozycję na mapie świata.

Bibliografia

Antykorupcyjne Biuro Ukrainy, *Program społeczno-prawnej działalności organizacji społecznej „ABU”*, http://anti-corruption.in.ua/?page_id=345 (dostęp 28.04.2015).

- Gabinet Ministrów Ukrainy, *Uchwała „W sprawie zatwierdzenia Strategii Rozwoju Regionalnego państwa w okresie do 2020 roku”*, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF> (dostęp 28.04.2015).
- Gazeta.ua, *Najbardziej skorumpowanymi Ukraińcy nazwali sądy oraz policję*, <http://gazeta.ua/articles/politics/najbilsh-korumpovanimi-ukrayinci-nazvali-sudi-i-pravoohoronni-organi/505921> (dostęp 28.04.2015).
- Główny Urząd Statystyczny, <http://stat.gov.pl> (dostęp 28.04.2015).
- Krawczuk N., *Integracja Ukrainy do UE: problemy oraz perspektywy dalszej współpracy*, <http://udau.edu.ua/library.php?pid=568> (dostęp 05.01.2015).
- Ministerstvo vnitra České republiky, *Boj proti korupci*, <http://www.mvcr.cz/boj-proti-korupci.aspx> (dostęp 06.01.2015).
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/ksrr_2010_2020/strony/default.aspx (dostęp 28.04.2015).
- Obroń swoje prawa, *Ukraina zostaje jednym z najbardziej skorumpowanych państw na świecie*, <http://administr-law.org.ua/node/8381> (dostęp 28.04.2015).
- Państwowe Biuro Statystyki Ukrainy, <http://ukrstat.org/uk> (dostęp 28.04.2015).
- Rada Najwyższa Ukrainy, *Ustawa Ukrainy „O Budżecie Ukrainy na 2014 rok”*, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/719-18>.
- Rada Najwyższa Ukrainy, *Ustawa Ukrainy „W sprawie zasad polityki antykorupcyjnej na Ukrainie (w ramach strategii zwalczania korupcji) w latach 2014–2017”*, <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1699-18> (dostęp 28.04.2015).
- Rada vlády pro koordinaci boje s korupci, *Protikorupční strategie*, <http://www.korupce.cz/cz/proti-korupcni-strategie-vlady/protikorupcni-strategie-104809> (dostęp 29.12.2014).
- Telewizja wiadomości „24”, *Szlak Ukrainy do podpisania Umowy o asocjacji z UE: od 1991 – obecnie*, http://24tv.ua/home/showSingleNews.do?shlyah_ukrayini_do_pidpisannya_ugodi_pro_asot-siatsiyu_z_yes_z_1991_i_do_sogodni&objectId=457687 (dostęp: 03.01.2015).
- Transparency International, *Corruption Perceptions Index 2014: Results*, <http://www.transparency.org/cpi2014/results> (dostęp 29.04.2015).
- Trzecia Ukraińska Republika, *Europejska integracja Ukrainy: czynniki wewnętrzne i zewnętrzne. Część I*, <http://www.3republic.org.ua/ua/analytics/11582> (dostęp 03.01.2015).

Opportunities and barriers to Ukraine's accession to the European Union: Selected aspects

Summary

The article includes a research about opportunities and barriers in the process of European integration in Ukraine. Three main aspects were chosen: geopolitical position, corruption and differentiation of the regions. Each of these aspects is a significant obstacle to the transformation of Ukraine, but due to successful and effective reform they can become advantages which will help to transform the country into a European state.

Since its independence Ukraine has become a barrier between East and West. Its geopolitical position played a negative role in determining priorities and directions of the foreign policy. As a result Maidan appeared, Crimea was annexed, terrorist activities in Eastern Ukraine began. All these events reflected negatively on integration and transformation processes in the country. However, Ukraine has chosen Western direction of development that can give wide opportunities in future.

One of the negative factors hindering Ukraine's way to Europe is the high level of corruption. According to Transparency International Ukraine was placed 142nd on the Corruption Perceptions Index in 2014. This indicates that it is one of the most corrupted countries in the world. Following

the experience of European countries, first of all Czech Republic, the Government of Ukraine has developed anti-corruption strategy for 2014–2017. If it is successful, Ukraine has a chance to reduce corruption and it will also facilitate conditions for other reforms.

Another aspect which has a negative influence on effective governance are regional differences. Poland is a good example of the country which could turn this disadvantage into advantage. Ukraine has adopted National Strategy for Regional Development 2020 which will provide effective control into the regions to direct their activity on development of local and country economy.

Ukraine has a chance to change its position on the political map. The experience of neighboring countries which are members of the European Union and had completed the transformation process can help Ukraine to overcome most of the obstacles on the way to Europe and become a strong and prosperous state.