

Ludvig Zsuzsa

UKRAJNA EURÓPAI AMBÍCIÓI ÉS A REALITÁSOK

1. Ukrajna először 1998-ban vetette fel hivatalosan is, hogy hosszabb távon az Európai Unió tagja kíván lenni. Az 1998 és 2000 közötti időszakban az ukrán diplomácia – szinte minden lehetséges fórumot megjárva – valóságos offenzívát indított annak érdekében, hogy az Európai Uniótól ígéretet kapjon a társult tagi státuszra. (Ezt az időszakot a Boris Tarasyuk ukrán külügyminiszter igen aktív Európa-barát politikája fémjelezte.) A többször megismételt felvetésre az Európai Unió érdeemben mindezidáig nem válaszolt. Álláspontja szerint a partnerségi és együttműködési megállapodás megfelelő kereteket biztosít az együttműködéshez, sőt az ukrán fél problémáiból eredően még az abban rejlő lehetőségek sincsenek teljes mértékben kihasználva. Bár ez utóbbi állítás kétségtelenül igaz, de nem változtat azon, hogy Ukrajna igényei a világos válasza jövőbeli társult tagsága kérdésében jogosak. Az ország ugyanis néhány igen bizonytalan helyzetű jugoszláv és szovjet utódállammal együtt azon európai országok közé tartozik, amelyekkel az uniónak még nincs szilárd intézményes kapcsolatrendszere.

1.1. Ukrajna földrajzi értelemben minden kétséget kizáróan része a kontinensnek, s Oroszországgal – vagy a társult tag Törökországgal – ellentétben vitathatatlanul európai ország. Ennek ellenére ma az orosz reláció tűnik egyszerűbbnek, mert Oroszország hivatalos megnyilatkozásai alapján közép-távon nem kíván az EU tagja lenni. Úgy tűnik, az Európai Unió és Oroszország megtalálta a megoldást: közeledni egymáshoz, anélkül hogy bármelyik fél kezelhetetlen mennyiségű terhet venne magára, és a megoldást a Közös Európai Gazdasági Tér (*Common European Economic Space*, CEES) megteremtése jelenti. Az elgondolások szerint a kitűzött cél a négy szabadság elérése, azaz az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a személyek szabad mozgásának biztosítása, de csak hosszabb, 15-20 éves távlatban. A kapcsolatokat egyelőre nem terhelik tehát meg egyik fél részéről sem teljesíthetetlen ígérek és kötelezettségek (pl. a tagsággal együtt járó szinte kivitelezhetetlen intézményi reformok és finanszírozási szükségletek) vagy irreális időhatárok. (A közeledés másik közege a sokat emlegetett energiadialógus. Moszkva bővülő európai piacokra, Brüsszel pedig energia-behozatalának diverzifikálódására, az arab országoktól való függés gyengülésére számít.)

1.2. Itt arra a kérdésre kívánunk választ keresni, hogy Ukrajna milyen megoldásra számíthat közép- és hosszú távon Európában, és milyenek az esélyei az Európai Unióval való szorosabb együttműködésre? Előbb röviden bemutatjuk a jelenlegi kapcsolatrendszert és a tízes bővüléssel várható legfontosabb hatásokat, majd az ukrán ambíciókból kiindulva az ország európai uniós tagsági érettségéről lesz szó, elsősorban a közép-kelet-európai országok csatlakozási feltételeként megfogalmazott koppenhágai kritériumok tükrében.

2. Az Európai Unió és Ukrajna közötti kapcsolatrendszer – tények és motivációk

2.1. Bár az Európai Közösség eredetileg gazdasági érdekek által vezérelve jött létre elsősorban, a mai Európai Unió egyre határozottabban politikai unió is. Az Európai Uniót ma Ukrajna főként politikai (biztonságpolitikai, külpolitikai) szempontból érdekli. Ukrajna eddig is egyfajta ütközőzóna volt az EU, a tagjelölt országok, valamint Oroszország között. Ennek különösen azokban az időszakokban volt – és lehet a jövőben is – jelentősége, amikor az Európai Unió és Oroszország közötti viszonyra az elhidegülés vált jellemzővé (pl. a csecsen háború egyes szakaszai idején). A rendeződni látszó orosz-európai viszony következtében a legutóbbi időkben Ukrajna bizonyos szempontból leértékelődött, illetve a küszöbönálló bővüléssel összefüggésben egyre inkább biztonsági szempontokból lett érdekessé. Az Európai Uniót kiemelten foglalkoztató kérdések az Ukrajnán keresztül érkező illegális bevándorlók, a szervezett bűnözés, a környezeti és egészségügyi fenyegetettség problémái. Ukrajna az EU szemében egyelőre – a bővüléssel pedig növekvő mértékben – veszély-

forrás, és az unió együttműködési kezdeményezései is az ilyen jellegű problémák megoldása irányába mutatnak.

2.2. Az ukrán motivációk ezzel szemben jóval összetettebbek. Az európai integrációba való bekapcsolódás az ukrán külpolitika régóta hangoztatott célkitűzése, függetlenül a legfelsőbb szinteken lezajlott személycseréktől. Ukrajna magát Európa szerves részének tekinti, és az integrációval, a szorosabb együttműködéssel járó valamennyi elérhető – politikai, gazdasági és társadalmi – előnyre szeretne szert tenni. A NATO-val megvalósuló szoros együttműködés jelzi a katonai-politikai nyitás új irányait, az Oroszországtól való függés és kiszolgáltatottság csökkentésére irányuló erőfeszítéseket és az euro-atlanti biztonsági architektúrába való bekapcsolódás igényét. A kitűzött cél, az európai uniós tagság mellesleg egyértelmű gazdasági előnyökkel is járna: Ukrajna nyilvánvalóan nettó haszonélvező ország lenne az EU rendszerén belül. Az unió ugyanakkor az ország modernizálásában, technológiai felzárkóztatásában is kulcsszerepet játszana.

2.3. Az eddigi tapasztalatok alapján az ukrán–európai viszony alakulása korántsem független az EU és Oroszország kapcsolataitól. Ukrajna mindeközül nem kaphatott tartalmilag többet, mint amit az unió Oroszországnak is felajánlott. Ukrajna viszont szeretne kitörni ebből a háromszögből, és a valamennyi FÁK-országot saját speciális helyzete alapján megítélő EU-álláspont kialakítását igényli. Alapelve, hogy Ukrajna geopolitikai helyzetéből adódóan sajátos közép-kelet-európai ország. Egyre világosabb azonban, hogy e sajátos geopolitikai fekvés önmagában kevés az unió megnyeréséhez. Az Európai Unió Ukrajnát is ugyanazon a szempontrendszeren – a piacgazdasági és demokratikus átalakulás eredményein – keresztül nézi, mint a közép-kelet-európai tagjelölt országokat. Az ukrán tagsági ambíciók ezen a szemüvegen át valóban messze vannak a realitástól.

3. Az EU és Ukrajna kapcsolatai a dokumentumok tükrében: víziók és realitások

3.1. A kapcsolatok jelenlegi legfontosabb intézményesült formájának és egyúttal kiindulópontjának a Partnerségi és Együttműködési Egyezmény (PCA) tekinthető. Bár a posztsovjet térség államai közül az Európai Közösség elsőként Ukrajnával írt alá ilyen típusú megállapodást (1994. június 14.), az csak 1998 márciusában – az oroszokkal kötött egyezmény után – lépett hatályba. Ebben a tíz évre szóló dokumentumban a kétoldalú kapcsolatok politikai és gazdasági kereteit rögzítették. Létrehozták a rendszeres politikai dialógus fórumait (az EU–Ukrajna-csúcstalálkozót, a miniszteri szintű Együttműködési Tanácsot, a szakértői jellegű Együttműködési Bizottságot és annak albizottságait, valamint a Parlamenti Együttműködési Bizottságot). Ami a gazdasági kapcsolatokat illeti, azon túlmenően, hogy az unió támogatja Ukrajnát a piacgazdasági átalakulás és a fenntartható gazdasági növekedés megteremtésének útján, a jövőbeli keretekre csak egy homályos ígéret található a szabadkereskedelmi övezet kialakításának lehetőségére vonatkozóan. A PCA egyik fő célkitűzése az ukrán jogszabályok EU-, illetve WTO-kompatibilitásának elősegítése. Mivel a dokumentumban EU-tagságról vagy akár csak társult tagi státuszról szó sem esik, Ukrajnában azt nem egy elemző úgy értékeli mint Ukrajna nem integrációs partneri státuszát rögzítő, bebetonozó – az ukrán integrációs célokat gátoló – jogi dokumentumot.

3.2. Az EU 1999-es Ukrajnára vonatkozó közös stratégiája, a PCA-n alapulva, az együttműködés fő területeit és gyakorlati tennivalóit sorolja fel. A stratégia egyetlen új momentuma, hogy a korábbi gazdasági, politikai és kulturális együttműködési területek mellé felveszi a biztonságpolitikai, igazságügyi és belügyi kooperációt. Ebben a dokumentumban még világosabban fogalmazódik meg az unió jellemző hozzáállása Ukrajnához – amit tulajdonképpen Ukrajnában tudomásul is vettek: „Az Ukrajna jövőjéért való fő felelősség Ukrajnát terheli.” Az ukrán integrációs ambíciókkal kapcsolatban azonban ez a dokumentum is mindössze addig jut, hogy megfogalmazza: „Az Európai Unió elismeri Ukrajna európai aspirációit és üdvözli Európa melletti döntését...”. Mindez azonban vajmi kevés az egyértelmű tagsági ígéretre vagy társult tagságra váró Ukrajna számára, amely a maga részéről hozzákezdett intézményi rendszerének „európai uniós” átalakításához.

3.3. Az 1998 júniusában elnöki rendelettel életbe lépettetett európai integrációs stratégiából kitűnik, hogy a kitűzött cél a társult tagságon keresztül maga a teljes jogú tagság. Egy következő ukrán dokumentum az 1999. februári elnöki rendelet, amely azokat az intézkedéseket sorolja fel, amelyek Ukrajnának az Európai Unióhoz való jogi közelítéséhez szükségesek. Az ország részletes európai

integrációs programját 2000 szeptemberében fogadták el, s ennek alapján kezdődtek meg a már említett intézményi változások. A program többek között előírja az *acquis communautaire* átvételét, az emberi jogok védelmét, az Ukrajna és az Európai Unió közötti gazdasági integráció és kereskedelem elősegítését és az országnak a páneurópai biztonsági rendszerekbe való integrálását. 2002 júniusában a Kucsma elnök által a parlamentben ismertetett – kissé hangzatosnak tűnő – stratégia szerint Ukrajna 2011-re képes lesz a társult tagság kritériumait teljesíteni.

4. Gazdasági kapcsolatok

4.1. Az Európai Unió és Ukrajna közötti gazdasági kapcsolatok meglehetősen lazák. Ukrajna részaránya az EU külkereskedelmi áruforgalmában csak 0,5% körüli, de az uniónak az ukrán árucserén belüli mintegy 20%-os súlya sem tanúskodik intenzív gazdasági kapcsolatokról. Mindezek tudatában érthető, hogy Ukrajna és az EU dialógusának fő vetületei gazdaságon kívüliek, mert éppen a belső gazdasági (és részben politikai) reformok elmaradása vezetett az Európai Unió óvatos Ukrajna-politikájához.

4.2. A fentiek ellenére az Európai Unióval bonyolódó kereskedelem dinamikus fejlődik. Ukrajna kiemelt jelentőségű uniós partnerei: Németország, Olaszország, Nagy-Britannia, Franciaország és Ausztria. Az áruforgalom struktúráját az alacsony feldolgozottsági fokú ukrán termékek – nyersanyagok, félkész termékek, valamint a különböző uniós feldolgozott termékek, gépek és berendezések szállításai jellemzik. A kvóták, a különleges szabályozások jelentősége a bilaterális árucserén belül csökkenőben van (a textiltermékekre vonatkozóan már meg is szűnt, de még hat a legfontosabb ukrán exporttermék, az acéltermékek csoportja esetében).

4.3. Bár a külföldi tőkebefektetéseken belül az EU-ból érkezők kiemelkednek, azok mennyisége elenyésző a gazdaság szükségleteihez vagy az ország méreteihez képest is. A legjelentősebb befektető ország hosszú évek óta az Amerikai Egyesült Államok, a külföldi befektetések mintegy hatodával. Az EU részaránya meghaladja a 30%-ot. Külön említést érdemelnek a brit, a holland, a német és az osztrák beruházások.

4.4. Ukrajna egyelőre erősen lemaradt a közép-kelet-európai országoktól az európai gazdasági integrálódás tekintetében. Bár néhány ukrán és uniós vállalat között speciális bér munkajellegű kapcsolat áll fenn, az a fajta ágazaton belüli munkamegosztás, ágazati szintű beágyazódás, amely például a magyar gazdaság uniós kapcsolódásaira jellemző, Ukrajnában egyelőre hiányzik. A kapcsolatokba az egyszerű export-import tevékenység kap domináns szerepet.

4.5. Ukrajna jelentős gazdasági előnyöket várna a szorosabb partnerségi viszony megvalósulásától. A PCA-ban megfogalmazottaknak megfelelően mindenképpen célja a szabadkereskedelmi övezet létrehozása, a jelenlegi tagjelölt országokkal folytatott gyakorlaton alapulva aszimmetrikus módon, és kezdetben csak az iparcikkekre vonatkozóan. Meg kell azonban jegyeznünk, hogy mivel az ukrán exportot sújtó uniós vámvédelem szintje már most is igen alacsony, vagy éppen 0%-os, miközben az átlagos ukrán vámszint általában, de az EU-ból behozott termékekre koncentrálna is lényegesen magasabb, önmagában a szabad kereskedelem nem járna jelentős ukrán előnyökkel. Ellenkezőleg, valószínűsíthető, hogy az ukrán termelők még hosszú évekig nem lennének képesek helytállni az ily módon megváltozott versenyfeltételek között. Nem véletlen, hogy Ukrajna az elmúlt években számos, a PCA szellemével és előírásaival is ellentétes piacvédelmi intézkedést hozott. Másrészt, egyelőre – igaz egyezményben szabályozott módon – a legfontosabb ukrán exportcikkek is protecionista korlátokba ütköznek, miközben az alacsony uniós vámok adta előnyök versenyképes ukrán exporttermékek hiányában egyelőre inkább jelképesek. Ukrajna számára tehát a szorosabb gazdasági együttműködés hozhat nyilvánvaló gazdasági előnyöket. Tagság hiányában ilyen megoldás lehet a Európai Gazdasági Tér Ukrajnára való kiterjesztése, illetve az EU támogatásrendszerének új, nagyvonalúbb – a TACIS-on messze túlmutató – kialakítása. Jelenleg egyik változat sincs napirenden.

4.6. Ukrajna esélyei az EU-ba való bejutásra vagy bármiféle szorosabb kapcsolati formára lényegesen jobbak lennének, ha az EU a jelenleginél erősebb gazdasági érdekeket látna a közeledésben. Erre a tartós ukrán gazdasági növekedés kínálhatna esélyeket. Ukrajna gazdasági specifikuma lehetne továbbá az ún. tranzitszerep hatékonyabb kihasználása, az ebben lévő közös érdekek kiakná-

zása. Ily módon Ukrajna bekapcsolódhatna az EU és Oroszország között folyó energia-párbeszédbe is, amelyen jelenleg teljesen kívülálló. A gazdasági kapcsolatok erősödése azonban elképzelhetetlen a belső reformok következetes véghezvitele nélkül, amit az unió néhány évvel ezelőtti, a szabadkereskedelmi övezet esélyeinek közös tanulmányozását követő állásfoglalása is bizonyít.

5. Ukrajna és a bővülő Európai Unió

5.1. Ukrajna kifejezetten számít arra, hogy az újonnan kibővülő EU-ban közép-kelet-európai szomszédai között szövetségesekre talál. Ukrajna és Lengyelország között már évek óta meghirdetett „stratégiai partnerség” áll fenn. Lengyelország határozottan pártfogolja Ukrajna európai uniós ambícióit, és arra törekszik, hogy Lengyelország jövőbeli tagsága minél kevésbé érintse kedvezőtlenül a bilaterális kapcsolatokat. Lengyelország minden bizonnyal Ukrajna fő szószólója lesz a kibővült EU-ban, és mivel az ország már most is támogatja az ukrán tagsági ambíciókat, a lengyel nyomás miatt (is) elkerülhetlenné válik a közeljövőben egy átgondolt és az eddiginél jóval konkrétabb Ukrajna-politika kialakítása az Európai Unión belül. A lengyel támogatás – a szláv testvériség eszméjén túlmenően – elsősorban kül- és biztonságpolitikai megfontolásokból ered, ugyanakkor gazdasági érdekek is indokolják azt. Lengyelország Ukrajna legfontosabb gazdasági partnerei között található, ugyanakkor bizonyos lengyel határmenti – egyébként is súlyos gazdasági problémákkal küzdő – régiókban az ukrán kapcsolat, ukrán piac létfontosságú. Jellemző továbbá, hogy Lengyelország nem csak a politika legfelsőbb szintjén, hangzatos ígéretek formájában támogatja Ukrajnát az európai uniós tagság – pontosabban tagsági ígélet – megszerzésében, a támogatás társadalmi bázisára utal az a számos lengyel–ukrán tudományos vagy igazgatási együttműködési kezdeményezés is, ami a felkészülés hatékonyabbá tételére vagy a lengyel csatlakozási tapasztalatok átadására irányul. A lengyel támogatás komolyságát jól tükrözi, hogy Lengyelország már 1999-ben, a közös stratégia formálódása idején lobbizott egy határozottabb, elkötelezettebb uniós Ukrajna-politika megfogalmazásáért, és az elfogadott stratégiával szemben már akkor elégedetlenségét fejezte ki.

5.2. A többi érintett ország – például Magyarország, Szlovákia – álláspontja egyelőre kevésbé egyértelmű, de vélhetően inkább támogató jellegű lesz, bár több fenntartással. Várható, hogy az ukrán kérdésben a három balti állam is meg fog nyilatkozni, hiszen ők is tradicionális gazdasági partnerei Ukrajnának. Kérdés azonban, hogy a leginkább érintett csatlakozó országok Ukrajna ügyében ki tudnak-e, ki akarnak-e majd alakítani közös stratégiát. Ez egyúttal az ukrán siker buktatója is lehet: megosztott, széthúzó közép-kelet-európai álláspontok mellett Ukrajna esélyei az unióval való szorosabb együttműködési formák kialakítására csökkennek. Az Ukrajna irányában a jövőben megnyilvánuló támogatás realitását, határozottságát azonban már most is bizonytalanná teszi az a tény, hogy számos kezdeményezése ellenére az országnak nem sikerült szabadkereskedelmi megállapodást kötnie közép-kelet-európai szomszédaival, noha Lengyelországgal, Magyarországgal, Szlovákiával és Csehországgal memorandumot írt alá kereskedelmi liberalizációs szándékokról.

5.3. Kétségtelen hogy az unió bővítése nyomán az ukrán gazdasági kapcsolatok súlya jelentősen meg fog növekedni. Az unió súlya a jelenlegi 20-ról 30% körülire fog emelkedni. Ukrajnának ugyanis a jelenlegi közép-kelet-európai tagjelöltek közül több ország – elsősorban Lengyelország és Magyarország, de Szlovákia és Csehország is – fontos kereskedelmi partnere. Meg kell azonban jegyezni, hogy az EU 15-ökkel az áruforgalom dinamikusabban fejlődik, mint a csatlakozó tíz országgal. A jövő kérdése, hogy ez a tendencia a bővülés után megfordul-e?

5.4. Az áruforgalomban várható arányváltozásokhoz képest ugyan jóval kisebb mértékben, de az Ukrajnában eszközölt külföldi befektetéseket illetően erősödni fog az EU-s cégek aktivitása. Arányuk az összes működőtőke-befektetésen (FDI) belül – a jelenlegi tendenciákat alapul véve – megközelíti majd az 50%-ot. Egyelőre mindössze három 2004-ben csatlakozó ország számít fontosabb befektető országnak Ukrajnában: Lengyelország, Magyarország, valamint a „különleges” szerepű Ciprus.

5.5. Valamelyest nőni fog az ukrán vállalatok európai uniós mikro szintű beágyazódása is. Várhatóan élénkebb lesz az érdeklődés általában is, és a közép-kelet-európai országok vállalatai részéről is az ukrán befektetési lehetőségek iránt – a termelés keletre helyezése, a beszállítói kapcsolatok erősödése révén. Érdekesség ugyanakkor, hogy az EU, illetve a csatlakozó országok még nem számítá-

nak az ukrán eredetű befektetések fontosabb célszágai közé. 2002. januári állományadatok alapján mindössze három jelenlegi EU-tag, Spanyolország, Görögország és Ausztria szerepelt a fontosabb kifelé irányuló működőtőke-mozgásokat feltüntető ukrán statisztikai adatok között, míg a közép-kelet-európai térségből csak Észtország, továbbá a szintén csatlakozó Ciprus. Az említettek együttesen alig valamivel több mint 12%-os részarányt képviselnek a kifelé áramló FDI-ból.

5.6. Összességében Ukrajna gazdasági értelemben vett „uniós integráltsága” a jelenlegi szinthez képest észrevehető módon meg fog nőni, s ez partneri szerepének erősödéséhez vezet majd. Kérdéses azonban, hogy a gazdasági kapcsolatokban ma még igen nagy súlyú illegális szálaknak milyen sorsuk lesz. Legális formákat tudnak-e majd ölteni, vagy elhalásra lesznek-e ítélve?

5.7. Az ukrán kérdés aktualitását emelik majd a kibővült Európai Unióban a már meglévő határmenti együttműködési kezdeményezések, elsősorban a lengyel–ukrán Eurorégióban vagy az országnyi kiterjedésű Kárpátok Eurorégióban, ahol a lengyel partnerek mellett magyar, szlovák és román résztvevői is vannak az együttműködésnek. Ezek az eurorégiók közelebb hozzák Ukrajnát az Európai Unióhoz, a direkt határmenti kapcsolódásokon túl, a megnyíló új EU-s pénzügyi alapokon keresztül is.

5.8. A bővülő EU és Ukrajna közötti kapcsolatrendszer egyik kulcsproblémája a schengeni rendszer kiépítése. Ukrajnában egy „új vasfüggönytől” tartanak, amely radikálisan beszűkíti majd az ország lakosainak, üzleti köreinek kapcsolattartási lehetőségeit a szomszédos országokkal. A kérdés különösen élesen vetődik fel Lengyelország és Magyarország esetében, ahol a schengeni előírások teljesítése jelentős nemzeti kisebbségek mozgásának korlátozásával is jár, valamint ahol a – főként illegális – gazdasági kapcsolatok az érintett lakosság túlélési stratégiájaként funkcionálnak.

6. Ukrajna „EU-érettségi” foka – a koppenhágai tagsági kritériumok alapján

Bár Ukrajnát egyelőre nem tekinthetjük tagjelölt országnak – legfeljebb önjelöltnek –, kézenfekvőnek tűnik az ukrán vágyakat is a többi, csatlakozó közép-kelet-európai ország elé mérceként tett ún. koppenhágai kritériumok tükrében vizsgálni. Hol tart a mai Ukrajna e feltételrendszer alapján az európai uniós tagság felé vivő jelképes úton? Igaz, hozzá kell tennünk, Ukrajna már egy merőben új, átalakult és kibővült uniós részese kíván lenni. Ehhez az 1993-as koppenhágai kritériumok teljesítése valószínűleg nem is lenne elegendő. Mivel ellentétben a tagjelölt országokkal (amelyek fejlődését az Európai Unió évről évre közzétett országjelentéseiben vizsgálja) Ukrajnáról nem készülnek részletes uniós elemzések, a gazdasági és jogi átalakulás előrehaladottságának vizsgálatát az EBRD által összeállított mutatórendszert is segítségül hívva végezzük el.

6.1. Politikai szempontok

Ebben a fejezet részben csak az Európai Unió szempontrendszerében kiemelt fontosságú néhány alapvető problémára hívjuk fel a figyelmet. Az ukrán politikai átalakulás még igen messze áll attól a szinttől, amelyet az EU a csatlakozó országok számára próbált megfogalmazni. A papíron létező demokrácia a valóságban lépten nyomon csorbát szenved. Bár a törvényhozás elvileg a több pártot felölelő parlament kezében van, az elnök és környezetének szerepe a hatalmi struktúrában meghatározó. Az EBESZ-értékeléseken alapuló, a választások szabadságát és tisztességét mérő EBRD kumulatív demokrácia indexe Ukrajna esetében jelenleg 4,0, ami azt jelenti, hogy a politikai rendszer-váltás óta ennyi évet töltött az ország szabad és tiszta választások teremtette politikai környezetben. A legkritikusabb pont azonban a törvényesség kérdése, a *rule of law* érvényesülése. Ukrajna azokhoz az országokhoz tartozik, ahol a szabályozási gyakorlatot az új törvények, a módosító rendelkezések és az egyéb jogszabályok igen magas száma, ugyanakkor a tartalmi előrelépés hiánya és a megvalósítás gyengeségei jellemzik. Mindennek okát nem csak a sokat emlegetett korrupcióban kell keresnünk, hanem a megfelelő képzettségű szakemberek hiányában is. Ukrajnában az alapvető emberi jogok érvényesülése nem utolsósorban a gazdasági teljesítmény függvénye; nem meglepő módon azok számos esetben szenvednek csorbát. Az igen jelentős orosz kisebbség rányomja bélyegét a kisebbségpolitikára, ami eddig nem szolgáltatott okot szélsőséges megnyilvánulásokra. Valójában az eddigi ukrán politikai vezetés kevés eredményeinek egyike az etnikumok közötti viszonylagos harmónia megőrzése a függetlenség időszakában. Ugyanakkor, mivel Ukrajnában a nemzetállam kialakítása még most van folyamatban, a kérdés korántsem lezárt vagy megoldott.

6.2. Gazdasági szempontok

Ukrajna uniós kapcsolatait megterheli egy hátralévő fontos feladat, a WTO-tagság megszerzése. Ukrajna hosszú évek óta tárgyal a tagságról, amely még mindig nincs teljesen elérhető közelségben. (Bár az ország vezetése bízik a tagság 2003-as megszerzésében) Az sem egyértelmű, hogy a tagság előny-hátrány mérlege valóban pozitív lesz-e. A WTO-tagság végre valahára azt jelentené, hogy Ukrajna a nemzetközi gazdasági közösség egyenjogúnak elismert tagjává válik. Ezen túlmenően javulást várnak, többek között, az EU-val folytatott külkereskedelem leginkább problémás kérdésében, a dömpingellenes intézkedések terén is. Jellemző azonban, hogy a gazdaság jelentős részét – néhány iparág kivételével – a tagsággal együtt járó kötelezettségek újabb sokkhatásként érhetik, s a hazai ipar olyan kihívás elé kerülhet, amelynek nem biztos, hogy képes megfelelni. Ukrajnában ezt a helyzetet úgy próbálják értelmezni, hogy a tagság azokat a szerkezeti változásokat kényszeríti majd ki, amelyek amúgy is elengedhetetlenül szükségesek a gazdaság jövője szempontjából. Kérdéses azonban, hogy mindez nem lesz-e túl fájdalmas, és nem veti-e majd túlzott mértékben vissza az ukrán gazdaság elmúlt évekbeli eredményeit. A WTO-tagság körüli belső viták és a tagság után várható kedvezőtlen hatások egyelőre arra utalnak, hogy az ukrán gazdaság még korántsem lenne képes a koppenhágai kritériumoknak megfelelően „állni az unióban jellemző éles versenyt és a piaci erők nyomását.” Ezt a feltevést erősíti a még mindig magas vámvédelmi szint (az átlagos vámszint 2000-ben 10,2% volt, és a kilencvenes évek közepéhez képest növekedést mutatott), az egyéb protekcionista jellegű intézkedések, valamint a javuló tendencia ellenére még mindig erőteljes állami szubvenció a gazdaság számos – nem egy esetben kulcsfontosságú – szektorában.

6.2.1. Az EBRD 2001. évi értékelése alapján az ún. kezdeti reformintézkedések (kis- és nagyprivatizáció, árliberalizáció) terén Ukrajna meglehetősen szép eredményeket ért el (négyes skálán 3-as pontszámokkal), a vállalati és pénzügyi szférát érintő átalakulásban azonban még számos kivételre találhatók. (Ezeket a területeken Ukrajna a négyes skálán 2-es osztályzatú.)

6.2.2. Nem mellékes azonban, hogy az orosz trendet követve közel egy évtizedes mélyrepülés után Ukrajnában is növekedésnek indult a gazdaság, 2000-ben 5,9%-kal, 2001-ben pedig 9%-kal haladta meg a GDP az előző év – igaz, még mindig igen gyenge bázisnak számító – teljesítményét. Egyes vélekedések szerint azonban a növekedés korántsem volt ekkora mértékű. Inkább arról van szó – és ez is mindenképpen pozitív jelenség –, hogy a korábbiakban a gazdasági teljesítmény mintegy 40-50%-ra becsült fekete gazdaságból kerülnek át fokozatosan bizonyos tevékenységek a legális, mérhető körbe.

6.2.3. Úgy tűnik, az 1998–99-es válságot követően most a pénzügyek is stabilizálódóban vannak. A költségvetés az utóbbi években kiegyensúlyozottabbá vált, a fizetési mérleg egyenlege pozitív. A korábbi évekre jellemző három számjegyű kamatok helyébe egyszámjegyűek léptek, és az árfolyam is meglehetősen stabil. A szigorú monetáris (és fiskális) politika következtében az a paradox helyzet állt elő, hogy meglehetősen közel áll Ukrajna a maastrichti, mint a koppenhágai elvárások teljesítéséhez.

6.3. Intézményi és jogi szempontok

Bár Ukrajna hivatalosan nem tagjelölt, így az intézményi és jogi közeledés egyelőre nem kérhető számon tőle, már a PCA is jelzi az EU részéről fennálló ilyen jellegű elvárásokat. Kievben felismerték, hogy csak abban az esetben várható el tagsági vagy társult tagsági igényeik teljesítése, ha az ország maga is minden tőle telhetőt megtesz az ügy érdekében.

6.3.1. Az ukrán integrációs szándékok tettekre váltása a legkifejezettebben az intézményi struktúra átalakításában ragadható meg. (Máshol inkább a deklaratív jelleg, és a cselekvés hiánya jellemző.) 2001-ben több jelentős változtatás történt az intézményrendszerben. A Gazdasági Minisztérium neve – és tevékenységi köre – Gazdasági és Európai Integrációs Minisztériummá bővült. A Külügyminisztériumon belül külön integrációs főosztály alakult, és kineveztek az európai integrációért felelős államtitkárt is. 2002-ben jött létre a parlamenti európai integrációs bizottság. Az integrációs célokkal foglalkozó intézményrendszer általános jellemzője azonban a „túlintézményesítettség”, a gyenge koordináció, a szakértők és források hiánya.

6.3.2. Az Igazságügyi Minisztérium koordinálja az ukrán jogrendszer harmonizációs programját. Az elképzelések szerint már most el kell kezdeni az *aquis communautaire* átvételének folyamatát, az ukrán jog közelítését az uniós joganyaghoz. Ennek első lépéseként született meg a már említett elnöki rendelet a jogharmonizáció előkészítéséről. Időközben kidolgozták a nemzeti jogharmonizációs program koncepciójának törvénytervezetét is, amely ugyan jól definiálja és strukturálja a problémákat, feladatokat, de nem jelöli ki a felelős intézményeket, valamint a rövid, közép-, illetve hosszú távú prioritásokat sem. Általában az ukrán jogalkotás problémája nem is a szándékokban vagy az elméleti hozzáállásban keresendő, hanem a kivitelezés módjában.

6.3.3. Ukrajna jelenlegi jogi fejlettségi szintjének megközelítésére is alkalmasnak tűnnek az EBRD összehasonlító mutatói. (Természetesen az EBRD által megfogalmazott optimális jogi érettség nem azonos az EU-joganyag átvételével.) A 2001-es EBRD-vizsgálat egyébként is csak két jogi szféra, a kereskedelmi és a pénzügyi jog vizsgálatára tér ki. Az előbbi területen Ukrajna jelentős eredményeket ért el, és az előző évhez képest is fejlődést mutat. A pénzügyi jog terén az elért szint valamivel gyengébb, és visszaesést jelez. Az EBRD-felmérés is visszatükrözi azt az általánosan elterjedt vélekedést, hogy Ukrajnában különösen problémás a jogszabályok alkalmazása.

6.4. Az unió és céljainak elfogadása – társadalmi szempontok

Ukrajna jelenlegi arculata, „európai választása” arra enged következtetni, hogy az ország a nem túl távoli jövőben várhatóan kész lesz a politikai unió céljainak elfogadására. (Ennek előfeltétele természetesen a konszolidált EU–Oroszország-viszony, amely jelenleg adott.) Vélhetően hasonló a helyzet a gazdasági és monetáris uniós célkitűzésekkel is. A probléma nem is a célok deklarált elfogadásával van, hanem a megvalósíthatósággal, a célokért tett konkrét lépésekkel.

6.4.1. Problémát jelent az is, hogy jelenleg a lakosság széles rétegei nem is rendelkeznek – nem is rendelkezhetnek – reális képpel az unióról. Felszínes információik alapján többségük vonzódik az Európai Unióhoz: az utóbbi időkben végzett közvélemény-kutatás szerint az ukrainaiak 57%-a támogatná hazája csatlakozását. Hozzá kell azonban tennünk, hogy a társadalom élesen megosztott, és a kérdést az Oroszország és a FÁK vagy az Európai Unió alternatívára változtatva, már csak egyharmada uniópárti, miközben ugyanakkora hányada oroszorientált. Nem kevesen vannak azok sem, akik a mindkét irányba való egyidejű közeledést is lehetségesnek tartanak. Míg azonban az Oroszország felé való elmozdulás az „európai harmadban” éles ellenkezést vált ki, az EU-tagság gondolata kevésbé ijesztő az oroszbarátok táborában.

6.4.2. A lakosság széles rétegeivel szemben, az ukrán elit ismeretei az Európai Unióról lényegesen tágabbak és konkrétabbak. Az európai integrációs szándékok nem húznak választóvonalat az elit különböző csoportjai közé, azokat például valamennyi politikai párt támogatja. Ugyanakkor az a tény, hogy az uniós tagsághoz kapcsolódó külpolitikai célok nem jelennek meg a belpolitika porondján, a konkrét lépésekről szóló belső politikai vitákban, azt jelzi, hogy ezek a célkitűzések meglehetősen ambivalensek és kiforratlanok, egyelőre inkább költőiek vagy hangzatosak.

6.5. Az ötödik szempont: az Európai Unió felvevőképessége

A fenti négy kritériummal szemben, amelyek csupán a tagjelölt ország felkészültségétől teszik függővé a tagság elnyerhetőségét, az ötödik koppenhágai kritérium az unió felvevőképességétől is függővé teszi a kibővülést. Bár az eddigiekben kirajzolódó kép is számos kételyt támaszt, hogy képes lesz-e Ukrajna a politikai, gazdasági és intézményi átalakulás szükséges szintjét a belátható jövőben elérni, nagy a valószínűsége annak, hogy az ukrán ambíciók megghiúsulását elsősorban az unió fogadóképességének hiánya fogja okozni. Az Európai Unió a jelenlegi bővüléssel, illetve a már eddig aláírt társulási vagy stabilizációs típusú egyezményekben vállalt kötelezettségeivel, valamint az ezekkel egyidejűleg zajló „mélyítéssel” olyan hosszú távon is alig kezelhető problémahalmazt vett magára, ami nemigen engedi meg az elkövetkező egy-két évtizeden belül még további nehézségek vállalását az európai mércével hatalmas ország felvételével, és annak nem kevésbé méretes problémáinak orvoslásával. Az ukrán csatlakozás talán legfőbb kritériuma az unió jövőbeli abszorpciós képessége lesz.

6.5.1. Az unió egyébként már most is megosztott az ukrán kérdésben. Egyesek már most is határozottan vallják, hogy Ukrajna – vagy Oroszország – jövőbeli tagságáról beszélni felelőtlen és

teljesen felesleges. Más tagállamok (Finnország, Svédország, Nagy-Britannia és Németország) szerint a kérdést még nem lehet lezárni. Ők azok, akik szorgalmazzák az ukrán kérdés megoldásának szükségességét, igaz az általuk felvázolt „speciális” vagy „új” szomszédság minden bizonnyal nem elégíti majd ki az ukrán igényeket.

7. Következtetések

7.1. Az ukrán kérdés még nyitott. Az Európai Unió előbb utóbb – és a kelet-európai kibővülésre tekintettel inkább előbb – kénytelen lesz szembenézni az egyre nyomatékosabban jelentkező ukrán igényekkel, és valami kézzelfogható javaslattal, lehetőséggel előállni. Nem kizárt, hogy egy mostanában felmerült elképzelés kivitelezésével, „az új szomszédság” fogalmának és feltételeinek kialakításával szeretné majd kielégíteni az ukrán (és moldovai) követeléseket. Bár ez a koncepció még csak körvonalazódóban van, várhatóan csalódást kelt majd Ukrajnában, hiszen ők végső célként nem valami különleges státuszt, hanem teljes jogú tagságot szeretnének elérni. Így számukra a hozzá vezető közbülső lépcsőfok is csak akkor elfogadható, ha ilyen irányba mutat. Az Európai Uniónak tehát néhány éven belül határozott választ kell adnia arra a nagyon is konkrét kérdésre, hogy számíthat-e Ukrajna, ha hosszabb távon is, az uniós tagságra, középtávon pedig legalább a tagság ígéretére. Ukrajnában – és a „szövetséges” Lengyelországban is – úgy vélik, hogy egy ilyen ígéret mindenképpen mobilizáló erővel hatna az ukrán belső politikai, gazdasági és társadalmi átalakulásra, amely egyelőre meglehetősen deklaratív jellegű. Ennek legfőbb oka, hogy a hatalmon lévő elit a jelenlegi – egyáltalán nem EU-konform – politikai és gazdasági struktúrák, azaz az egyéni vagy a szűk csoportérdekeknek alárendelt keretek fenntartásában érdekelt. A legközelebbi ukrán elnökválasztás éve, 2004 nem csak az EU történetében, de Ukrajnában is sorsfordító lehet. Ekkor fog eldőlni, hogy Ukrajna az „európai modell” vagy a „posztszovjet modell” mellett teszi le voksát.

7.2. Belátható időn belül Ukrajna nem fogja megkapni az áhított tagsági ígéretet, elsősorban az Európai Unió tervezett kibővülésével és belső átalakulásával járó problémák, feszültségek miatt. Az uniónak azonban a speciális vagy az új szomszédságon túl is minden bizonnyal szükséges, sőt érdemes lesz tovább nyitnia Ukrajna felé. Ukrajna ugyanis nem csupán kellemetlen szomszéd, hanem hatalmas potenciális piac és számottevő munkaerőforrás is lesz. Az EGT nyújtotta lehetőségek az Oroszországgal kezdeményezett kapcsolathoz hasonlóan alkalmasnak tűnhetnek az Ukrajnával kialakítandó együttműködés fejlesztésére is.

7.3. Az EU–Ukrajna-kérdéskörnek Magyarországot érintő aspektusa is van. Igen hasznos lenne, ha Magyarország úgy lépne be az Európai Unióba, hogy átgondolt és következetes elképzelései vannak a szomszédos Ukrajnát érintő európai uniós politika általa is támogatható irányáról.

* * * * *