

POLICY PAPER

Ukrajina: Čeká nás dlouhá cesta bez zkratek

Věra Řiháčková, Jeff Lovitt

- **Cesta k hospodářské a územní bezpečnosti bude vyžadovat rozsáhlé, trhem řízené reformy, válku s korupcí a reformu bezpečnostního sektoru. To bude vyžadovat politickou vůli ze strany různých politických aktérů na Ukrajině, která musí být podpořena trvalou a dlouhodobou mezinárodní podporou a účastí.**

Úvod

Když na summitu Východního partnerství ve Vilniusu, který probíhal od 28. do 29. listopadu 2013, odmítl prezident Viktor Janukovyč podepsat asociační dohodu mezi Ukrajinou a Evropskou unií, znamenalo to zlomový okamžik, který odstartoval řadu významných událostí následujících v průběhu roku 2014.

Euromajdan, série protestů, která následovala, vedla k Janukovyčově útěku do Ruska a dala tak koncem února 2014 na Ukrajině vzniknout nové vládě orientované na EU pod vedením Arsenije Jaceňuka. V březnu 2014 Rusko obsadilo Krym, na jehož anexi navázal ruský prezident Vladimír Putin 17 března 2014, kdy podepsal dekret schvalující přijetí Krymu do Ruské federace. Na Doněcku

a Luhansku na východní Ukrajině potom vypukly boje, v jejichž důsledku části těchto oblastí padly pod kontrolu proruských sil (kombinace místních proruských bojovníků a ruských vojáků), které potom v květnu 2014 vyhlásily nezávislost (Doněcká lidová republika – DLR a Luhanská lidová republika – LLR).¹ Nato vypukl ozbrojený konflikt mezi ukrajinskou armádou a civilními dobrovolnickými bataliony², jehož výsledkem byly tisíce mrtvých a miliony přesídlených lidí.

Na druhou a více pozitivní stranu, poeuromajdanová ukrajinská vláda získala bezprecedentní finanční pomoc z EU a Mezinárodního měnového fondu (v březnu 2014 přislíbila EU poskytnout během 7 let 11 miliard euro). Po tom, co byl 25. května 2014 Petro Porošenko zvolen prezidentem hned v prvním kole prezidentských voleb,

¹ Podle mnohých expertů Rusko zapojilo hybridní válku – efektivně koordinované akce ruských vojáků, místních proruských separatistů, ruských médií a diplomacie. „Na rozdíl od situace na Krymu, Rusko nikdy nepřiznalo zapojení běžných ruských armádních sil na východní Ukrajině. Nicméně ruská podpora povstání na východní Ukrajině byla zřejmá už od začátku. Nejeftektivnější jednotky separatistického hnutí na Doněcku

a Luhansku se skládaly z těch samých značně trénovaných a disciplinovaných, dobře vybavených „slušných mužů v zelené“ kteří na sobě měli ruské uniformy a používali ruské vojenské vybavení, podobné tomu, které bylo použito na Krymu.“ (Racz, 2015, str. 10)

² Většina dobrovolnických batalionů byla složena z ruský mluvících Ukrajinců bojujícím za Ukrajinu.

zaznamenaly značný úspěch v následujících parlamentních volbách, které proběhly 26. října 2014, Blok Petra Porošenka a Lidová fronta vedená Jaceňukem – dvě strany s cílem blíže se integrovat s EU. Důležitý je také fakt, že oboje volby byly mezinárodně uznané jako svobodné a spravedlivé (s připomínkou, že nebylo možné volby pořádat na Krymu okupovaným Ruskem a územích na východní Ukrajině pod kontrolou rebelů).

Národní akční plán pro realizaci asociací dohody byl potom přijat 17. září 2014, tedy den po tom, co smlouvu současně schválil Evropský parlament a Verkhovna rada (parlament Ukrajiny).

Součástí odkazu, který po sobě zanechala Janukovyčova vláda, bylo nejhorší podnikatelské klima ze všech šesti zemí Východního partnerství, špatně fungující soudnictví a úřady pro vymáhání práva a hluboko zakořeněná korupce.

Je třeba, aby úsilí vynakládané novou vládou na národní i místní úrovni na boj s korupcí a ekonomickou reformu, spolu s plánovanou decentralizací a privatizací, vláda vynakládala i nadále; rozhodujícím faktorem úspěchu protikorupčních snah, a reformačního procesu obecně, bude zároveň jednání starostů a místních radních zvolených v regionálních volbách v říjnu a listopadu 2015. Klíčem reformního procesu bude vybudování kultury inkluzivní politiky, tedy úzké spolupráce s občanskou společností a strategickými mezinárodními partnery, jako je například EU. Nejdůležitější však je, aby byli lidé na Ukrajině přesvědčeni, že politické síly, které stojí u moci, jak na národní tak regionální úrovni, jsou oddané dlouhodobým a trvalým reformám a také jejich zavedení. Zároveň by EU měla udržovat tlak na všechny demokratické aktéry, kteří na Ukrajině působí, aby společně pracovali na otevření vlády, zásadách právního státu, respektovali

a spolupracovali s nezávislými médii a nadále usilovali o reformu veřejné správy a obnovu demokracie.

Územní konflikt

Odhadovaný počet válečných obětí – jak civilních tak příslušníků armády – ve válečné zóně na východní Ukrajině kolísá mezi optimistickými výpočty Organizace spojených národů³ a ukrajinských úřadů, které se pohybují kolem 8 000 obětí, a 50 000 odhadovaných německou zpravodajskou agenturou BND⁴. Podle Centra pro monitorování vnitřního vysídlení bylo kvůli konfliktu na východní Ukrajině a okupaci Krymu na Ukrajině více než 2,2 milionu lidí vysídleno ze svých domovů. Většina z nich byla přemístěna vnitřně do jiných částí Ukrajiny, jiní utekli do sousedních zemí. Oficiální ukrajinské statistiky ze srpna 2015 evidují 1,4 milionu registrovaných vnitřně vysídlených osob – nejvíce z nich v oblastech Doněcka, Luhanska a Charkova⁵, přesná čísla jsou však neznámá.

Těžké boje nadále pokračovaly i přes dvakrát domluvené příměří (dohoda Minsk I ze září 2014 a dohoda Minsk II, vyjednaná v normandském formátu⁶, z 12. února 2015), z nichž druhý měl začít 15. února 2015.

Kromě příměří a dalších ustanovení počítá dohoda Minsk II s výměnou zajatců (se kterou zúčastněné strany souhlasily pouze částečně), stažením ozbrojených sil a těžké vojenské techniky a organizací komunálních voleb ve dvou separatistických republikách v souladu s ukrajinskou ústavou. Dále by se podle těchto dohod měla do konce roku 2015 Ukrajině vrátit plná kontrola nad východní hranicí.

Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) dostala za úkol situaci sledovat. V období od února do srpna 2015 zaznamenala pozorovací mise OBSE

³ OSN, Close to 8,000 people killed in eastern Ukraine, 8. září 2015, dostupné na: <http://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=16394&LangID=E>

⁴ Frankfurter Allgemeine, Sicherheitskreise: Bis zu 50.000 Tote, 8. února 2015, dostupné na: <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/ukraine-sicherheitskreise-bis-zu-50-000-tote-13416132.html>

⁵ Internal Displacement Monitoring Center, Displacement figures in Ukraine fail to reflect a complex reality, Policy Brief, 3. září 2015, dostupné na: <http://www.internal-displacement.org/europe-the-caucasus-and-central-asia/ukraine/new-archive/displacement-figures-in-ukraine-fail-to-reflect-a-complex-reality>

⁶ Nejvyšší zástupci Ukrajiny, Ruska, Francie a Německa.

opakované porušení dohod a hlásila těžké boje a přítomnost těžkých zbraní.⁷ Situace se potom začala mnohem více podobat příměří až v září 2015.

Jednání normandského formátu pokračovala. Ministři zahraničí Ukrajiny, Ruska, Německa a Francie se sešli 12. září 2015 a potvrdili Minsk II jako základ pro urovnání konfliktu. Jednání bylo uzavřeno dohodou o třech bodech, mířených na bezpečnost (dodržování příměří z 1. září 2015 a zajištění volnějšího pohybu pro pozorovací misi OBSE), politickou dohodu, která stanoví, že podmínky pro konání místních voleb by měla vyjednat Trilaterální kontaktní skupina⁸, a humanitární a ekonomické problémy (neomezený vstup humanitárních pracovníků do zóny konfliktu, rekonstrukce po ukončení konfliktu, zásobování energiemi a vodou).

2. října 2015 se normandský formát nejvyšší úrovně setkal v Paříži za účasti prezidentů Ukrajiny, Ruska a Francie a německé kancléřky Angely Merkelové.

Skupina se shodla na několika bodech: místní volby, po kterých volali představitelé DLR a LLR, se konat nebudou (původní oznámení zástupců DLR a LLR, že uspořádají oddělené komunální volby 18. října 2015 a 1. listopadu 2015 v příslušném pořadí, je jasné porušení dohody Minsk II). Bylo dohodnuto, že volby, později odloženy zástupci DLR a LLR na 21. února 2016, budou uspořádány v souladu s mezinárodními normami a ukrajinskými právními předpisy (přičemž se počítalo s přijetím zvláštního zákona) a budou pod mezinárodním dohledem, včetně pozorovatelů z OBSE.

Dále bylo dohodnuto, že Ukrajina udělí kandidátům ve volbách imunitu a milost separatistickým vůdcům a bojovníkům. Po volbách by všichni zahraniční vojáci měli být z těchto území staženi a pozorovací mise OBSE by měla získat přístup na celé území, až ke hranici s Ruskou federací. Ke 3. říjnu 2015 by měly být z bojové linie odstraněny i lehké zbraně. Některé body byly přijaty s výhradami a pod podmínkou, že pracovní skupiny Trilaterální kontaktní

skupiny na Ukrajině budou dál pracovat na podrobnostech, především co se týče modality místních voleb a udělených milostí. Prezident Porošenko to bude mít s prosazením některých z ujednání na Ukrajině těžké.

Zatímco se ukrajinské úřady potýkají s válkou a nutností navrhovat a prosazovat reformy, musí zároveň řešit potřebu poskytnout účinnou pomoc vnitřně vysídleným osobám a zdokonalit sběr s nimi souvisejících dat. Decentralizace a lepší výkonnost místních orgánů jsou pro zlepšení poskytování této pomoci zásadní.

Komunální volby

Politická situace, která nastala po Euromajdanu, se dál vyvíjela a výsledky prvního kola místních voleb v roce 2015 ukázaly jisté posílení hlavních politických uskupení a zároveň vyzdvihly nové politické síly, které v různých regionech vznikly.

V prvních volbách pořádaných na Ukrajině (s výjimkou Krymu okupovaného Ruskem a Doněcka a Luhanska obsazených rebely) od parlamentních a prezidentských voleb v roce 2014, šli Ukrajinci volit 25. října 2015 starosty a místní zastupitelstva krajů, okresů, měst a obcí.

Do doby, než proběhne druhé kolo voleb (to proběhne nejpozději 15. listopadu 2015), potvrzují výsledky upevnění postavení vládnoucích stran kolem prezidenta Porošenka, na jedné straně posilující jeho pozici v proevropských politických silách a vládnoucí koalici, na straně druhé však současně potvrzující, že voliči nebyli nadšeni z pomalého tempa, kterým vláda realizovala reformy, a že rozdíly mezi východem a západem země zůstávají velmi výrazné.

Účast nebyla vysoká, ale v porovnání s účastí 52,4 % v parlamentních volbách v říjnu 2014 není 46,6% účast v komunálních volbách ani nízká.

⁷ Například: OBSE, Russia's ongoing violations in Ukraine, 18 června 2015, dostupné na: http://osce.usmission.gov/jun_18_15_ukraine.html. Volný pohyb pozorovatelů OSCE a její mandát byl nicméně omezen oběma stranami konfliktu. Vstup na území DLR a LLR nebyl umožněn vůbec.

⁸ Trilaterální kontaktní skupina na Ukrajině sestává z představitelů Ukrajiny, Ruska a OBSE a byla ustanovena v květnu 2015.

Nejrozpačitějším vývojem bylo zrušení voleb v přístavním městě Mariupol kvůli podezření, že hlasovací lístky byly špatně vytištěné (tiskárnu vlastní Rinat Achmetov, milionář a podporovatel bývalého prezidenta Janukovyče). Důležité však je, že Úřad pro demokratické instituce a lidská práva Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE/ODIHR) zhodnotil, že volby „v rámci demokratické soutěže, byly celkově dobře zorganizované a volební kampaň všeobecně respektovala demokratický proces“. Vyjádření zároveň upozornilo na potřebu pokračovat v reformách, v neposlední řadě hlavně kvůli „mocným ekonomickým uskupením, která mají na volební proces velký vliv, a skutečnosti, že prakticky veškeré mediální pokrytí volebních kampaní bylo zaplacené“, ale zároveň zdůraznilo, že „hlasování a sčítání hlasů bylo transparentní a celkově v pořádku“.⁹

Na rozdíl od komunálních voleb v roce 2010, kdy majoritní kontrolu nad téměř všemi oblastmi kromě pěti západních krajů získala Strana regionů prezidenta Janukovyče, je nyní nepravděpodobné, že by Blok Solidarita Petra Porošenka vyšel z voleb s výhradní kontrolou nad mnoha místními radnicemi v krajích. Strana prezidenta Porošenka vyšla z voleb jako nejsilnější v 15 z 26 krajů a nechala tak stranu Baťkivščina (Otčina) Julije Tymošenkové daleko za sebou; Opoziční blok byl ve vedení v šesti krajích, všechny z nich na jihu a východě.

Přestože Vitalij Kličko, bojující o znovuzvolení jako starosta Kyjeva, vstoupil do druhého kola voleb s výrazným náskokem (získal 40 % hlasů), byla to právě Porošenkova strana, která získala výraznou převahu v počtu hlasů ve volbách do Kyjevské městské rady (28 %). Naproti tomu, slabá ekonomika a obavy týkající se pomalého tempa reformy způsobily propad Lidové fronty vedené premiérem Jaceňukem na pouhých pár procent, v důsledku čehož strana do komunálních voleb ani neposlala své kandidáty.

Výsledky v regionech ukázaly silný výkon strany Svoboda, která v parlamentních volbách v roce 2014

nezískala v parlamentu žádná křesla, a to především v západních regionech Lvova, Ivanofrankivském kraji a Termopile. Mezi dalšími stranami, které zaznamenaly úspěch v regionech, patří například Sjedenocný střed na Zakarpatsku, Naše země v Černihivu, Vozrožděnije (Znovuzrození) v Charkově a Ukrajinské sdružení patriotů na Dněpropetrovsku a ve Volyni.

Blok Solidarita Petra Porošenka potřebuje najít koaliční partnery, což znamená, že některé z těchto stran by mohly vstoupit do hry jako regionální aktéři a získat tak politický vliv výměnou za sdílení moci na komunální úrovni. Tyto nové strany, spolu se stranami Baťkivščina (Otčina) a Soběstačnost – které se připojily k vládní koalici po parlamentních volbách v roce 2014 – by musely zvážit svoje možnosti po druhém kole voleb a rozhodnout se, jestli se vůči ukrajinské vládě profilovat jako opozice, nebo zaujmout takovou pozici, aby mohly být součástí místních správních koalic a profitovat tak z přerozdělení sil v rámci očekávané decentralizace.

Absence převahy jedné strany byla znamením zdravé konkurence, ale současně přetrvávaly jisté obavy, že silní obchodní aktéři, většinou oligarchové, by i dál mohli v některých městech dominovat. Například Ihor Kolomoyskyi, oligarcha na Dněpropetrovsku a majitel populární televizní stanice 1+1, má pod kontrolou hned dvě strany, Znovuzrození a Ukrajinské sdružení patriotů. Kandidáti na starosty podporovaní Kolomoyskiem získali slušnou pozici pro vítězství v druhém kole voleb především v klíčových městech jako Charkov a Oděsa – což v případě Oděsy představuje trvalou výzvu pro protikorupční kampaň vedenou Michaiilem Saakašvilim, bývalým prezidentem Gruzie a současným guvernérem Oděsy, jmenovaným prezidentem Porošenkem v květnu 2015.

Podle analýzy *Local Elections In Ukraine: Preliminary Political Synopsis*, kterou vypracovala Nadace Ilko Kucheriva pro demokratické iniciativy, „na druhou stranu spolupráce s provládní politickou silou (BPP – Solidarita) na komunální

⁹ Úřad pro demokratické instituce a lidská práva Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE/ODIHR) spolu s Kongresem místních a regionálních orgánů Rady Evropy (Kongres) a Evropským parlamentem (EP), Volební pozorovatelská

mise na Ukrajině – Komunální volby, 25. října 2015: Hlášení předběžných zjištění a závěrů, dostupné na: <http://www.osce.org/odihr/elections/ukraine/194406?download=true>

úrovni poškodí obraz a pověst opozičních politických sil a mohla by znemožnit dosažení většího počtu strategických cílů – zejména trvání na znovuzvolení stávajícího složení Verkhovné rady. Ty politické síly, které nejsou spokojené se svou současnou ‚úrovní vlivu‘ v parlamentu (jako Bat’kivščina) nebo nyní nemají vůbec žádné zastoupení (Svoboda či nové regionální strany) by pak na takovém vývoji mohly mít zájem.“

Tempo reform

Během roku 2015 se tempo reform zrychlilo a prezident Porošenko dal svým vládním ministrům a vedoucím státních orgánů osobní odpovědnost za jejich realizaci. Navzdory pokroku v oblasti makroekonomické stability a několika úspěšným centrálně realizovaným reformám s celostátním dopadem přetrvával závažný problém s úspěšnou implementací reform v regionech, kde místní vedení a lokální úřednictvo vytvářelo rozsáhlé obstrukce. Neprobíhala zde žádná hmatatelná změna a mnoho komentátorů tedy nahlíželo na reformy jako na pouhou maskovací taktiku vlády.

Skutečné reformy vyžadují společenský konsenzus. Navzdory aktivní občanské společnosti a bdělým médiím pracujícím na udržení odpovědné vlády v Kyjevě i jinde v regionech nenabízely výzkumy veřejného mínění a výsledky komunálních voleb příliš prostoru pro optimismus, jelikož podpora reformátorů začala upadat.

Nedostatečný účinek reform v regionech opakovaně připustil i sám prezident Porošenko: „Čím níže se posouváme po vertikále, tím méně nadšení pro reformy máme a pociťujeme méně změn. Lidé na úrovni města, vesnice či okresu často necítí vůbec žádnou změnu.“¹⁰ Dalším souvisejícím problémem byla špatná komunikace

s veřejností o výsledcích reform.¹¹ Napětí uvnitř koalice mezi prezidentem Porošenkem a předsedou vlády Jaceňukem ohledně podoby politiky a rozdělení moci také přispělo ke zmenšující se ukázněnosti zástupců vládnoucí koalice ve Verkhovné radě (parlamentu), vystavující některé reformy nebezpečí zamítnutí v parlamentu.

Po propuknutí války na východní Ukrajině a obchodních sporů s Ruskem se ukrajinská ekonomika v roce 2014 propadla o 7,5 % a zdálo se, že v roce 2015 se propadne o dalších 10 %, předpovědi na rok 2016 nicméně zvýšily naději na návrat k umírněnému růstu. Dohoda s mezinárodními věřiteli o restrukturalizaci ukrajinského dluhu, uzavřená v srpnu 2015 a ratifikovaná parlamentem, byla dobrou zprávou. Bankovní sektor procházel reformou, ale nadále zůstával křehký, jelikož byl pravděpodobný předpoklad, že až jedna třetina bank opustí trh. Byly představeny návrhy týkající se reformy fiskální politiky, další deregulace v několika sektorech ekonomiky a zlepšení podnikatelského prostředí.¹²

Ekonomické reformy byly na dobré cestě díky efektivní práci ministryně financí Natalie Jareskové a ministra pro ekonomický rozvoj a obchod Aivarase Abromaviciuse. Seznam úspěchů do té doby zahrnoval novou, nezkorumpovanou pořádkovou policii vykonávající službu zpočátku ve čtyřech největších městech (Kyjevě, Oděse, Charkově a Lvově) a dalšími, které mají následovat, a 20% škrty ve veřejné správě, následované dalším snižováním množství personálu naplánovaným ke konci roku 2015.

Současně zůstávala hlavním problémem blokujícím cestu vpřed v mnoha klíčových otázkách korupce, a to včetně otázky rozvolnění vízového styku s EU. Ačkoli byl ustaven Protikorupční úřad a zahájení jeho činnosti bylo naplánováno po jmenování speciálního protikorupčního

¹⁰ Ukrinform, Reforms in regions not effective enough, Poroshenko says, 2 dubna 2015, dostupné na: <http://www.ukrinform.net/rubric-politics/1831798-reforms-in-regions-not-effective-enough-poroshenko-says-330333.html>

¹¹ Grant, Charles, The battle for reform in Kyiv, Center for European Reform, 16 září 2015, dostupné na:

<http://www.cer.org.uk/insights/battle-reform-kyiv#sthash.yPkXxdm9.dpuf>

¹² Podrobnosti viz Carnegie Endowment for International Peace, Ukraine Reform Monitor: October 2015, dostupné na: <http://carnegieendowment.org/2015/10/05/ukraine-reform-monitor-october-2015/iik7>

žalobce¹³ a ačkoli bylo spuštěno několik vyšetřování zkorumpovaných úředníků, jedna z nejzásadnějších protikorupčních snah – výměna zkorumpovaných soudců a státních zástupců – nebyla úspěšně završena. Politická korupce setrvávala, společně s otázkou financování politických stran, jako jeden z klíčových problémů, který bylo třeba řešit, aby bylo omezeno ovládnutí demokratického procesu podnikatelskými skupinami.

Decentralizace byla mnohými viděna jako všelék pro celou řadu problémů a jako zásadní výzva pro ukrajinskou vládnoucí třídu. Soubor návrhů na decentralizaci byl předložen parlamentu 15. července 2015 a okamžitě schválen k předložení Ústavnímu soudu¹⁴, který rozhodl, že je ve shodě s ústavou. 31. srpna 2015 prošel balíček decentralizačních opatření prvním čtením: „Dává obecním radám právo ustavit výkonné úřady, všem místním společenstvím zajišťuje rovná práva a umožňuje prezidentovi jednat přes prefekty (místní reprezentanty) při rozpouštění místních rad či při zrušení jejich rozhodnutí.“¹⁵

Před Verkhovnou Radou došlo k násilným potyčkám, které po sobě zanechaly několik mrtvých a mnoho zraněných, když odpůrci protestovali mimo jiné proti tomuto návrhu, především ale pak možnosti samosprávy pro komunitu v separatisticky kontrolovaných oblastech na východě. Jiní kritizovali zavedení úřadu prefekta, který má zajišťovat dohled centrální vlády nad místním rozhodováním, opatření viděné jako nástroj vytvořený k zesílení prezidentské moci.¹⁶

Zavedení decentralizace je úzce spojené s efektivními protikorupčními snahami. Jestli mají být efektivní, decentralizace nejprve musí rozrušit zakořeněné oligarchické struktury v regionech. Jinak by postavení místní vládnoucí elity mohlo být dále upevněno.

¹³ Vedoucí úřadu byl jmenován po otevření a transparentním výběrovém řízení a bylo najato 25 speciálních vyšetřovatelů. Viz Carnegie Endowment for International Peace, Ukraine Reform Monitor: October 2015, dostupné na: <http://carnegieendowment.org/2015/10/05/ukraine-reform-monitor-october-2015/iik7>

¹⁴ Radio Free Europe/Radio Liberty (RFE/RL), Ukraine's Constitutional Court approves decentralisation bill, 31 července

Veřejné mínění

Výsledky místních voleb v roce 2015 ukázaly míru podpory, kterou má prezident Porošenko, a zároveň sílu opozičních skupin na jihu a východě. Kromě toho řada průzkumů veřejného mínění ukázala, že od Euromajdanu a ukončení vlády prezidenta Janukovyče došlo k výraznému posunu posilujícímu prozápadní orientaci Ukrajiny.

Průzkum veřejného mínění pořádaný napříč Ukrajinou (kromě okupovaných území Krymu a oblastí Doněcka a Luhanska ovládaných rebely) agenturou Rating Group Ukraine pro Mezinárodní republikánský institut (IRI) ve dnech 7. až 21. září 2015 ukázal, že pokud by se pořádalo referendum o členství v NATO, počet voličů, kteří by hlasovali pro vstup, stoupl do září 2015 z 34 % (43 % proti), zaznamenaných v březnu 2014, na 48 % (28 % proti). Stejně tak, pokud by Ukrajina musela učinit rozhodnutí mezi členstvím v Evropské unii a členstvím v celní unii s Ruskem, Běloruskem a Kazachstánem, stoupla podpora vstupu do EU z 52 % na 57 %, zatímco podpora členství v celní unii klesla v tom samém období z 24 na 17 %.

Ještě větší podporu ukázal průzkum provedený napříč Ukrajinou (kromě okupovaných území Krymu a oblastí Doněcka a Luhanska ovládaných rebely) mezi 22. a 27. červencem 2015 Nadací Ilko Kucheriva pro demokratické iniciativy ve spolupráci s Centrem Razumkov, který ukázal, že pro členství v NATO by hlasovaly téměř dvě třetiny Ukrajinců (63,9 % pro, 28,5 % proti a 7,6 % nerozhodnutých). Průzkum dokonce ukázal, že i v kraji Donbas, který vstup do NATO podporuje nejméně, je nyní

2015, dostupné na: <http://www.rferl.org/content/ukraine-approves-decentralization-bill/27162787.html>

¹⁵ Carnegie Endowment for International Peace, Ukraine Reform Monitor: October 2015, dostupné na: <http://carnegieendowment.org/2015/10/05/ukraine-reform-monitor-october-2015/iik7>

¹⁶ Tamtéž

proti vstupu do NATO 60 %, zatímco v roce 2010 bylo v opozici 95 %.¹⁷

Stejný průzkum se zajímal o názor občanů na vládní reformy a zjistil, že 48,4 % má za to, že žádné reformy neproběhly a 24,6 % zastává názor, že z možných reforem proběhla pouhá desetina. Na dotaz kdo je za nedostatek reforem zodpovědný, označovali Ukrajinci jako hlavní brzdy reformace oligarchii (51,5 %), vládu (51,5 %), většinovou koalici v parlamentu (44,5 %), vládní úředníky (44 %) a prezidenta (39,1 %).

Zároveň průzkum ukázal, jaké oblasti reforem považují Ukrajinci za nejdůležitější; byly jimi zejména korupce (39,9 %) a veřejný pořádek (58 %), následovány důchodovou reformou a reformou sociálního zabezpečení (39,9 %) a zdravotnictvím (35,9 %).

Odpovědi v průzkumu tak ukazují ve společnosti jistou shodu, a to že pomalé tempo reforem je způsobené kombinací těžkopádné státní byrokracie, selhání soudního systému a blokovácí mocí oligarchů. Průzkum IRI také ukázal upadající podporu vládnoucí koalice a odhalil, že oproti 55 % ze září 2014, pouhých 24 % respondentů (celkem nebo silně) schvaluje práci prezidenta Porošenka. Vláda si opět pohoršila na 13 %, zatímco důvěra v parlament sotva dosáhla na 11 %.

Zatímco 46 % respondentů si myslí, že decentralizace a reformy v místní samosprávě schválené parlamentem 31. srpna 2015 „nic nezmění“, v porovnání s 12 %, která očekávají změnu k lepšímu a 15 %, která očekávají změnu k horšímu, zavedení nových policejních hlídek ve Lvově, Kyjevě a Oděse se setkalo s příznivým ohlasem ohromujících 75 % respondentů, potvrzující závěry, které vyplynuly z průzkumu Nadace Ilko Kucheriva pro demokratické iniciativy, tedy že reformy v oblasti korupce a veřejného pořádku jsou pro občany největší prioritou.

Zapojení EU do situace na Ukrajině

Úspěšné vnitřní reformy jsou předpokladem nejen k vývoji země, ale také k vyřešení konfliktu a obnovení ukrajinské suverenity a kontroly nad ztraceným územím. Ukrajina ani Západ nechťejí, aby vznikla další oblast zamrzlého konfliktu. A co je ještě důležitější, dlouhodobé zapojení EU bude zásadní, vzhledem k povaze a rozsahu vzájemných smluvních právních povinností. Roky 2014 a 2015 byly důležitou zkouškou odhodlání Evropské unie podporovat země Východního partnerství a její schopnosti působit jako protiváha Ruska, které bez skrupulí narušilo ukrajinskou suverenitu.

V mnohých případech se EU nepodařilo udržet si vůči Rusku pevné postavení. To testovalo odhodlání Evropské unie podporovat Ukrajinu jakožto svého blízkého partnera a klíčovou sousední zemi na východě. Hojně diskutovaný *Issue Paper on Relations with Russia*¹⁸ Evropské služby vnější akce (ESVA) napsaný pro zasedání Rady pro zahraniční věci v lednu 2015, začal debatu o jasném určení konečného cíle politiky EU vůči Rusku. Tato debata nicméně taky potvrdila diametrálně odlišné postoje EU a Ruska.¹⁹ Současné vedení Ruska není motivováno racionálními výsledky nebo ekonomickým prospěchem, který by pomohl zemi a její ekonomiku modernizovat. Jeho konečným cílem je rozdělit Západ a napadnout jeho hodnoty, a to i na úkor svých vlastních občanů.

Zavedení Komplexní dohody o volném obchodu (DCFTA), která je součástí asociační dohody mezi EU a Ukrajinou, by mělo být účinné k 1. lednu 2016. Zatímco Evropská unie začala svou část DCFTA plnit v roce 2015, zavedení na Ukrajině bylo posunuto po ruském nátlaku na vůdce Ukrajiny i EU (prezidenta Porošenka a později prezidenta Evropské komise José Manuela Barrosa) při vyjednávání v Kyjevě (září 2014).

¹⁷ Ilko Kucheriv Democratic Initiatives Foundation, Reforms in Ukraine: Public Opinion Poll, dostupné na: <http://dif.org.ua/en/polls/2015a/reformi-v-elennia-htm>

¹⁸ Financial Times, Issue Paper on Relations with Russia, dostupné na:

<http://blogs.ft.com/brusselsblog/files/2015/01/Russia.pdf>

¹⁹ Například Liik, Kadri, The real problem with Mogherini's Russian Paper, ECFR, January 2015, dostupné na:

http://www.ecfr.eu/article/commentary_the_real_problem_with_mogherinis_russia_paper402

Třístranná jednání mezi Generálním ředitelstvím Evropské komise pro obchod (DG Trade), Ukrajinou a Ruskem, která se zabývala zárukami pro oprávněné obavy Ruska týkající se možných negativních dopadů DCFTA na ruskou ekonomiku, se na konci října 2015 dostala do mrtvého bodu. Poslední jednání těchto tří stran, kterého se účastnila evropská komisařka pro obchod Cecilia Malmströmová, ukrajinský ministr zahraničí Pavlo Klimkin a ruský ministr pro ekonomický rozvoj Alexej Uljukajev, se konalo 7. září 2015, ale nevzešel z něj žádný konkrétní výsledek. Technické práce pokračovaly návrhem technické zprávy, která kolovala mezi jednotlivými stranami. Nejdůležitější problém však zůstal nevyřešen: Evropská unie a Ukrajina chtějí spolupracovat v rámci už existující smlouvy, nicméně Rusko chtělo změnit samotný text dohody, což je pro smluvní strany – tedy EU a Ukrajinu – nepřípustné.

Podle Borderlexu²⁰ byla jednání zaměřena na celní spolupráci, přechodná období pro postupné zavádění technických norem, pracovní skupinu pro technické překážky obchodu (tedy technické standardy) a uznávání veterinárních osvědčení pro vývoz ukrajinských potravin do Ruska. DCFTA chce po Ukrajině, aby ve své domácí produkci a na svém trhu postupně přestala užívat technické standardy sovětské éry. To by mohlo znamenat vymizení některých ruských výrobků z ukrajinského trhu, jelikož ruské standardy se mohou od těch evropských lišit. Rusko vytváří svůj vlastní systém standardizace v rámci Euroasijské ekonomické unie – celní unie s Kazachstánem, Běloruskem, Arménií a od 1. srpna 2015 také Kyrgyzstánem.²¹

Odborníci považují ruské obavy ohledně zavedení evropských standardů za částečně opodstatněné, co se týče obchodu, ale zároveň podstatně motivované politikou. Podle vnitřních ruských analýz²² by zavedení DCFTA bylo pro ruskou ekonomiku prospěšné a mohlo by zemi pomoci překonat zpomalení hospodářského růstu, jelikož osvojení

evropských standardů by otevřelo ruskému exportu dveře nejen na evropský, ale i světový trh. Prezident Putin ale na druhou stranu tvrdí, že ty samé technické standardy by narušily obchod mezi Ruskem a Ukrajinou a tím pádem by Rusko mělo od 1. ledna 2016 zavést další jednostranné sankce vůči Ukrajině²³. Navrhovaná ochranná opatření nicméně nebyla v souladu s pravidly Světové obchodní organizace (WTO), ve které je Rusko smluvní stranou.

Generální ředitelství pro obchod je odhodlané tentokrát spustit implementaci DCFTA podle plánu. Jelikož Rusko pravděpodobně naruší očekávaný vývoj, a to možná i prostřednictvím vojenského zásahu na východní Ukrajině, měly by se EU a Ukrajina dohodnout na společném přístupu a reakce EU na obnovený vnější tlak z Moskvy.

Poradní mise EU pro reformu sektoru civilní bezpečnosti na Ukrajině (EUAM Ukraine), civilní mise založená na společné obranné a bezpečnostní politice EU, aby podporovala správu Ukrajiny, byla v Kyjevě spíše zklamáním. Mise přispěla k reformě orgánů pro vymáhání práva a zpravodajských služeb, ale kvůli její úzké působnosti jsou její postoje spíše konzultativní a mise nemá žádnou výkonnou moc. Přestože má silný dopad na veřejnost, konkrétní politické výsledky mise jsou jen omezené. Její působnost je nyní předmětem přezkumu. Vzhledem k již vynaloženým výdajům by se Evropská unie měla snažit misi přetvořit v účinný nástroj pro realizaci důležitých reforem na Ukrajině.

Uvolnění vízového režimu je jedním z hmatatelných přínosů užších vztahů s Evropskou unií a vydání nejnovější hodnotící zprávy Akčního plánu pro uvolnění vízového režimu (VLAP) bylo naplánováno na půlku prosince 2015. Ukrajina už splnila většinu potřebných technických norem pro zavedení bezvízového režimu s EU. Důvody, proč některé členské země váhají nad zavedením bezvízového režimu s Ukrajinou, jsou spojené s obavami o bezpečnost a migraci a obavami z korupce, kterou ukrajinská správa

²⁰ Borderlex, No Breakthrough in Trilateral Negotiations on Ukraine DCFTA, September 8, 2015, dostupné na: <http://www.borderlex.eu/trilateral-negotiations-ukraine-dcfta-deferment/>

²¹ Tamtéž

²² Zdroj: Evropská komise a ESVA.

²³ Další sankce by byly citelné, ale Ukrajina se s Ruskými sankcemi vypořádává už nyní – blokáce hranic, kontroly zdravotní dokumentace apod. a vývoz z Ukrajiny do Ruska byl už snížen o 80%. Ministerstvo financí Ukrajiny.

stále nedostala pod kontrolu. Pracovní skupina Evropské rady pro východní Evropu a Střední Asii (COEST) pravděpodobně v prosinci 2015 rozhodnutí o bezvízovém režimu odsune, stále ale zůstává pravděpodobné, že bezvízový režim bude zaveden během roku 2016.

Podpůrná skupina pro Ukrajinu, která je součástí Generálního ředitelství pro politiku sousedství a jednání o rozšíření (DG NEAR) se i nadále soustředila na další technickou podporu a financování ukrajinského reformního procesu. Vedle standardních finančních nástrojů EU už bylo z 11 miliardového podpůrného balíku rozděleno do konce října 2015 přes 6 miliard eur. Vzhledem k rozsahu pomoci a nutnosti realizovat na Ukrajině reformy, které by obrátily výkonnost jejího hospodářství a ostře zasáhly proti bující korupci, by měla EU do dohlížení nad využíváním finančních prostředků zapojit ukrajinskou občanskou společnost a nezávislá ukrajinská média.

Tým East StratCom založený v rámci ESVA v červnu 2015 za účelem zpochybnit ruskou propagandu a podpořit svobodu médií napříč východními sousedními zeměmi zatím postrádá zdroje a pověření k tomu, aby ve vybraných prioritních oblastech dosáhl výsledků²⁴. Evropská unie musí posílit svou strategickou komunikaci, jelikož ruská propaganda je součástí hybridního přístupu, který Rusko uplatňuje nejen na Ukrajině a východě Evropy, ale taky vůči členským státům EU.

Závěr

Rusko je v řešení bezpečnostní rovnováhy na Ukrajině klíčovým aktérem a Evropská unie by s ním měla „jednat slušně“, jak navrhuje prezident Evropské komise Jean-Claude Juncker²⁵, ovšem pod podmínkou, že se bude řídit sjednanými mezinárodními pravidly a normami a přestane destabilizovat své sousedy. Mnozí odborníci odhadují, že udržet výkon ekonomiky a předpokládané sociální

transfery a další požadavky na rozpočet, včetně armádních rozpočtů, dokáže Rusko už jen po další dva až čtyři roky. Pod tlakem ekonomického zhroucení se tak nabízí několik možných scénářů pro další postupy Ruska vůči Ukrajině. Stejně tak nabízí několik možností pro budoucí vývoj i vnitřní politický vývoj Ukrajiny. Je jasné, že dosáhnout územní a ekonomické bezpečnosti na Ukrajině bude vyžadovat dlouhodobé zapojení jak domácích tak mezinárodních aktérů a politickou a finanční pomoc nejen od EU.

Ukrajina dělá reformami pokroky, ale i nadále přetrvává několik problémů. Místní vedení a regionální byrokracie dlouhodobě zdržují zavedení reformních opatření a výsledky reform tak ukrajinští občané za hranicí Kyjeva a dalších velkých měst nevidí ani nepocítují. Velkým problémem zůstává i korupce, což blokuje postup při řešení mnoha dalších problémů, jako je například uvolnění vízového režimu s Evropskou unií. Politická korupce přetrvává ve velké míře a financování politických stran je jedním z klíčových problémů, které musí být adresovány, aby se obchodníkům zamezilo v ovládnutí demokratických procesů. Průzkumy veřejného mínění a výsledky prvního kola místních voleb v roce 2015 naznačují, že podpora reformistů slábne – protože reformy nejsou dost vidět a nejsou dostatečně dynamické. Decentralizace a změna v mocenské struktuře je důležitá, ale aby byla také účinná, je nutné nejdříve narušit zakořeněné oligarchické struktury. V opačném případě by mohla být pozice místních elit dále upevněna.

Silná a aktivní občanská společnost a média jsou pro budoucnost Ukrajiny velkým přínosem. Je třeba pěstovat kulturu vstřícnější politiky, efektivního monitorování a kontroly politického vedení a správy, která bude aktivně vyžadována strategickými mezinárodními partnery, jako je EU. Ale především musí být lidé na Ukrajině přesvědčeni, že politické síly na národní a místní úrovni jsou upřímně oddány dlouhodobým a trvalým reformám.

²⁴ Viz Akční plán strategické komunikace, dostupné na: <http://eap-csf.eu/assets/files/Action%20Plan.pdf>

²⁵ Evropa potřebuje lepší vztahy s Ruskem – Juncker, 8. října 2015, dostupné na:

<http://uk.reuters.com/article/2015/10/08/uk-eu-juncker-russia-idUKKCN0S22MF20151008>

Klíčová doporučení

- Aby Ukrajina získala kontrolu nad svým dalším vývojem, musí se do středu zájmu dostat bezpečnost a bezpečnost jejích občanů – a to jak přímo v konfliktní zóně na východě Ukrajiny, tak vnitřně vysídlení. To bude vyžadovat:

- plné zavedení minských dohod, včetně obnovení ukrajinské kontroly nad svou východní hranicí a ukrajinskou armádu dostatečně vybavenou k udržení a monitorování hranic, s tréninkem a vybavením odrazující zahraniční vojenské výpady;

- proaktivní plánování pro krize a bezpečnostní spolupráce s EU postavená na Poradní misi EU pro reformu sektoru civilní bezpečnosti na Ukrajině (EUAM Ukraine), současně však práce s USA a dalšími členskými státy NATO, nejen na řešení krizí, ale zároveň k předejití růstu napětí na východní Ukrajině a hrozbě dalšího vojenského zásahu Ruska;

- dynamickou podporu Ukrajiny ze strany NATO, které musí posílit své obvyklé obranné působení v Pobaltí a Polsku a zároveň poskytnout ukrajinské armádě rozsáhlejší vojenskou pomoc – oba kroky navržené jako odstrašující prostředky, které navýší náklady jakýchkoliv dalších ruských útoků na východě Ukrajiny;

- jednání zprostředkovaná Organizací pro bezpečnost a spolupráci v Evropě mezi ukrajinskou vládou a představiteli separatisty ovládanými Doněcka a Luhanska, která otevřou prostor větší autonomii v rámci Ukrajiny a budou se opírat o intenzivní diplomacii Evropské unie a politickou vůli hledat mírová řešení konfliktu na straně ukrajinské vlády.

- Vztah Evropské unie a Ukrajiny je třeba založit na jasném a dlouhodobém plánování postaveném na základě asociační dohody, s jasnými každoročními cíli pro reformování politiky a jasnými prostředky pro jejich realizaci.

- Evropská unie by měla být vytrvalá ve svém závazku spolupracovat se všemi demokratickými politickými stranami na Ukrajině a neupínat veškeré své naděje jen na pár politických sil. Tento dlouhodobý přístup by měl jít ruku v ruce se silným zapojením občanské společnosti a v neposlední řadě nezávislých expertů, kteří by sledovali využívání evropských fondů v zemi, a s podporou nezávislých médií a plurality názorů.

- Mezi největší výzvy, kterým Ukrajina čelí, patří potřeba vymýtit dobývání renty a pevnou moc oligarchů nad ukrajinskou politikou. Nový protikorupční úřad by měl mít k dispozici výcvik a zdroje pro boj proti korupci, jeho úspěch ale bude vyžadovat trvalou reformu policie a rychlé a důkladné přepracování soudního systému, který by měla proběhnout prostřednictvím procesu zahrnující široké spektrum občanské společnosti a mezinárodních expertů.

- Je třeba, aby v roce 2016 byla spuštěna privatizace přibližně 1800 státních podniků, jejichž ztráty dosahují miliard eur. Musí se jednat o transparentní proces, během kterého budou zveřejňovány všechny nabídky, a který bude pozorován nezávisle a navržen souběžně se strategií na vybudování dynamického ukrajinského obchodního sektoru, který se bude opírat o rychlou reformu politik, která zajistí zlepšení podnikatelského prostředí v celé zemi.



Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union