

**Dokąd zmierzasz,  
Ukraino?**

**What Future  
for Ukraine?**

Anna Górska

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich

© Copyright by Centre for Eastern Studies

Redaktor serii / Series editor

**Anna Łabuszewska**

Opracowanie graficzne / Graphic design

**Dorota Nowacka**

Tłumaczenie / Translation

**Izabela Zygmunt**

Wydawca / Publisher

**Ośrodek Studiów Wschodnich**

**Centre for Eastern Studies**

ul. Koszykowa 6a

Warszawa / Warsaw, Poland

tel./phone + 48 /22/ 525 80 00

fax: +48 /22/ 525 80 40

## **Spis treści / Contents**

### **Dokąd zmierzasz, Ukraino? / 5**

- I. Trudny okres przejmowania władzy / **6**
- II. Państwo demokratyczne / **9**
- III. Państwo prawa / **11**
- IV. Gospodarka rynkowa / **14**
- V. Czy Zachód może wspomóc Ukrainę / **16**
- Załącznik I / **18**
- Załącznik II / **24**

### **What Future for Ukraine? / 27**

- I. Difficult Period of the Transfer of Power / **28**
- II. A Democratic State / **31**
- III. A State of Law / **34**
- IV. Market Economy / **37**
- V. Can the West help Ukraine / **38**
- Appendix No 1 / **41**
- Appendix No 2 / **47**

# Dokąd zmierzasz, Ukraino?

Minęło sto dni od inauguracji prezydenta Ukrainy Wiktora Juszczenki i powołania nowego rządu z Julią Tymoszenko na czele, co tradycyjnie skłania do pierwszych podsumowań i oceny polityki nowych władz. W przypadku Ukrainy jest to szczególnie interesujące. Zmiana władzy nastąpiła w dużej mierze w wyniku antysystemowego protestu społecznego, określonego jako pomarańczowa rewolucja<sup>1</sup>. W zasadzie Majdan nie formułował pozytywnych haseł programowych, a jedynie wyraziście określał, czego społeczeństwo już nie akceptuje – samowoli władzy, korupcji, biedy, kłamstwa w najwyższych gabinetach i mediach, przedmiotowego traktowania społeczeństwa, o którym władza przypomina sobie jedynie w kampaniach wyborczych, ale i tak nie respektuje woli wyborców. Zasadniczym wyzwaniem dla nowych władz powinna być zatem przebudowa systemu, który przez lata budował Leonid Kuczma jako specyficzną symbiozę grup polityczno-biznesowych i biurokracji. Przedwyborcze deklaracje Juszczenki, jego wystąpienie programowe i wybór integracji europejskiej jako celu strategicznego, który prezydent wielokrotnie deklarował zarówno w wystąpieniach na Ukrainie, jak i podczas licznych podróży zagranicznych, wskazują, że przebudowa systemu ma prowadzić do budowy demokratycznego państwa prawa z gospodarką rynkową. Demontaż systemu stworzonego przez poprzednie władze i związana z tym szeroka wymiana kadr, walka z korupcją i realizacja socjalnych obietnic wyborczych to działania, które dominowały w polityce władz w analizowanym okresie. Można je uznać za przygotowanie do realizacji zasadniczych celów związanych z budową nowej Ukrainy, ale w dużej mierze wynikają one z celu krótkoterminowego, jakim są przyszłoroczne wybory parlamentarne. Trudno podważać zasadność podjętych działań, ale nie sposób nie zauważyć, że styl nowej polityki i sposób działania często

<sup>1</sup> Kolor pomarańczowy był kolorem wyborczym Wiktora Juszczenki. Zamiennie z pojęciem „pomarańczowa rewolucja” używa się też określenia Majdan (ukr. plac) od nazwy głównego placu w Kijowie, na którym odbywała się kilkutygodniowa akcja protestu – Majdan Niezależności.

przypomina praktyki stosowane przez poprzednie władze. Szczególnie trudno zaakceptować instrumentalne traktowanie prawa, zakulisowe targi o obsadę stanowisk czy zakres pełnomocnictw. Wynika to z faktu, iż w nowych władzach znalazło się wiele osób zajmujących wysokie stanowiska w różnych okresach prezydentury Leonida Kuczmy. Dawne przyzwyczajenia, mentalność, a czasami i uwikłanie w różne układy biznesowo-polityczne odbijają się negatywnie na jakości realizowanej polityki. Na politykę gospodarczą zdecydowanie negatywny wpływ ma przede wszystkim brak strategii rozwoju społeczno-gospodarczego, programowa i ideologiczna niejednorodność nowej ekipy i w pewnej mierze „spadek”, który nowe władze otrzymały po poprzedniej ekipie. Problemy, które pojawiły się już w pierwszych miesiącach, wskazują, że proces transformacji na Ukrainie będzie trudny, długotrwały i narażony na różnorodne wypaczenia, przy czym zasadnicze reformy zostaną podjęte dopiero po wyborach parlamentarnych w marcu 2006 roku.

## **I. Trudny okres przejmowania władzy**

Wybory prezydenckie były tylko pierwszym etapem zmiany władzy na Ukrainie. O zasadniczym układzie sił politycznych zadecydują dopiero wybory parlamentarne zaplanowane na ostatnią niedzielę marca 2006 roku. Po raz pierwszy będą się one odbywały według czysto proporcjonalnej ordynacji, a partia (blok wyborczy lub koalicja), która uzyska większość mandatów, stworzy rząd, zgodnie z nowymi regulacjami konstytucyjnymi, które przyjęto 8 grudnia 2004 roku i które wejdą w życie najpóźniej 1 stycznia 2006 roku<sup>2</sup>. W Ukrainie nastąpi zmiana ustroju politycznego na parlamentarno-prezydencki, w którym wzmocniona zostanie pozycja parlamentu i rządu, a ograniczone uprawnienia prezydenta. Dopiero wygrana w wyborach parlamentarnych pozwoli nowej władzy na umocnie-

<sup>2</sup> Zgodnie z ustawą nr 4180 o zmianach do konstytucji Ukrainy z 8 grudnia 2004 roku, zmiany nabierają mocy prawnej z dniem 1 września 2005 roku, jeśli do tego czasu przyjęta zostanie w drugim czytaniu ustawa konstytucyjna o reformie samorządowej lub z dniem 1 stycznia 2006 roku, jeśli ta ustawa nie zostanie przyjęta.

nie zwycięstwa osiągniętego w wyborach prezydenckich i umożliwi przeprowadzenie zasadniczych reform w państwie. Trudno zatem się dziwić, że uzyskanie większości mandatów w przyszłym parlamencie jest najważniejszym wyzwaniem dla nowych władz. Oznacza to, że w działaniach rządu za absolutny priorytet uznano realizację obietnic wyborczych Juszczenki i haseł pomarańczowej rewolucji, co sprowadza się do rozwiązywania bieżących problemów oraz realizacji tylko tych decyzji, które spotkają się z wdzięcznością wyborców.

Poważnym błędem władzy jest nieprzygotowanie strategii rozwoju państwa ani realnego programu rozwoju społeczno-gospodarczego na najbliższy okres. Przedstawiony przez Julię Tymoszenko i zatwierdzony przez parlament program, jest bowiem, nawet według niej, przede wszystkim nową filozofią rządu<sup>3</sup>. Brak tych zasadniczych dokumentów sprawia, że członkowie nowych władz według własnego uznania stawiają sobie zadania, a działania rządu są często przypadkowe, a nie systemowe.

Trudno określić, jaki model państwa zamierza realizować nowa władza. Pewną wskazówką może być opracowany przez nowy rząd i przyjęty 25 marca znowelizowany budżet Ukrainy, który wskazuje na podobieństwo do szwedzkiego modelu państwa opiekuńczego. Wysokie świadczenia socjalne i wypłaty w sferze budżetowej powiązано w nim z podwyższeniem poziomu opodatkowania, głównie przez likwidację ulg. Równocześnie decyzje związane z polityką celną i walutową to elementy polityki liberalnej. Presję inflacyjną natomiast rząd reguluje działaniami administracyjnymi, ustanawiając ceny stałe na wybrane towary – mięso i paliwa. Liberalizm kontra społeczny solidaryzm i interwencjonizm państwowy mieszają się w decyzjach rządu. Wynika to po części z jego składu personalnego, w którym premier Julia Tymoszenko jest zwolenniczką lewicowych idei w gospodarce i etatyźmu, nurt liberalny reprezentują minister gospodarki i minister finansów Serhij Terochin i Wiktor Pynzenyk, a prezydent Wiktor Juszczenko, deklarując liberalizm, wyznacza rządowi jako priorytet realizację celów socjalnych.

<sup>3</sup> Przyjęty 4 lutego 2005 roku 376 głosami deputowanych program „Naprzeciw ludziom” jest zbiorem haseł o poprawie warunków życia, równości i sprawiedliwości, demokracji i prawach każdego obywatela.

Problemem dla nowych władz jest demontaż starego systemu obejmujący nie tylko wymianę kadr, ale również reformę administracji, decentralizację państwa i stanowienie nowych zasad relacji władzy i biznesu. W zasadzie na obecnym etapie realizowany jest w pełni jedynie pierwszy element (kadrowy) i w ograniczonym stopniu reforma administracyjna. W polityce kadrowej, co przyznają sami przedstawiciele władz, popełniono wiele błędów, które zapewne zostaną skorygowane. Przyznał to – bez wymieniania nazwisk – prezydent Juszczenko podczas dwugodzinnego programu telewizyjnego 12 kwietnia 2005 roku, w którym odpowiadał na pytania Ukraińców<sup>4</sup>. Zasadniczym problemem jest jednak sposób powoływania na najwyższe stanowiska. Ich podziału dokonano według zaangażowania w zwycięstwie wyborczym Juszczenki. Ponieważ wcześniej nie uzgodniono tego podziału, nominacjom towarzyszyły zakulisowe targi i intrygi, nawet z elementami szantażu. Konieczność uwzględnienia ambicji osób z najbliższego otoczenia Juszczenki doprowadziła do powstania trzech ośrodków wpływu, konkurujących między sobą. Są to Gabinet Ministrów z Julią Tymoszenko na czele, Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony (RBNiO), której sekretarzem ze znacznie rozszerzonymi pełnomocnictwami został Petro Poroszenko i Sekretariat Prezydenta z Ołeksandrem Zinczenką. Struktura i pełnomocnictwa Sekretariatu – wbrew zapowiedziom prezydenta – powielają rozwiązania Administracji Prezydenta z czasów Kuczmy. Tymoszenko otrzymała stanowisko premiera, ale nie miała decydującego wpływu na obsadzanie stanowisk ministerialnych, a inne nominacje (wiceministrowie, szefowie komitetów i prezesi państwowych holdingów) odbywały się często nawet bez jej wiedzy. Tymoszenko kieruje rządem, w którym większość członków uznaje przede wszystkim zwierzchnictwo prezydenta, obsada stanowisk jest kontrolowana przez Zinczenkę i Poroszenkę, a urzędnicy niższego szczebla (ze starego korpusu) unikają podejmowania jakichkolwiek decyzji. Obawiają się utraty stanowisk i są równocześnie zdezorientowani, ponieważ pozbawiono ich wskazówek z administracji prezydenta co do tego, które

<sup>4</sup> Program emitowały trzy kanały ukraińskiej TV – Kanał 5, STB i Nowyj Kanał, a widzowie mogli zadawać bezpośrednio pytania z głównych placów w Kijowie, Lwowie, Symferopolu i Doniecku, telefonicznie lub za pośrednictwem Internetu.

decyzje rządu są zgodne z intencją prezydenta. Julia Tymoszenko ponosząc odpowiedzialność za realizację obietnic prezydenta, zmuszona jest do osobistego nadzoru nad większością spraw, którymi zajmuje się rząd. Trudno się dziwić, że w takich warunkach decyzje rządowe nie są oparte na wszechstronnej analizie i często rozwiązanie jednego problemu rodzi kolejne, nieprzewidziane w podjętych decyzjach. Szczególnym przykładem jest tu wzrost oczekiwań inflacyjnych, które w dużej mierze zostały spowodowane przez samą zapowiedź zwiększonych wypłat socjalnych.

## II. Państwo demokratyczne

Najważniejszym następstwem pomarańczowej rewolucji były zmiany, które zaszły w społeczeństwie ukraińskim, przynajmniej w jego najbardziej aktywnej części. Bez przesady można je określić jako narodziny społeczeństwa obywatelskiego i narodu politycznego. Obywatele Ukrainy uświadomili sobie swoją podmiotowość polityczną, możliwość skutecznego wpływania na decyzje władz, obrony swego wyboru i swoich praw. Nie przekłada się to wprawdzie na zwiększenie aktywności poprzez członkostwo w partiach politycznych i organizacjach społecznych, władze odczuwają jednak realną kontrolę społeczną, szczególnie na poziomie lokalnym. I chociaż nie można wykluczyć, że niektóre protesty (związane np. z obsadą stanowisk na poziomie lokalnym) to efekt manipulacji w ramach miejscowych rozgrywek, gotowość do protestu i jego skuteczność oznaczają, że w przyszłości może to być reakcja na niezadowolające działania władz. Utrwalenie aktywności obywatelskiej będzie zależało od wrażliwości władz na sygnały społeczne. Brak reakcji może prowadzić do cofnięcia się społecznej aktywności, ponieważ w obecnych warunkach trudno wskazać siłę polityczną, którą społeczeństwo uznałoby za alternatywę dla władzy. Na pewno nie dorasta do takiej roli potencjalna opozycja, reprezentująca stary obóz władzy związany z Leonidem Kuczumą. Istotną zdobyczą pomarańczowej rewolucji jest wolność mediów. Dotyczy to z jednej strony zachowania władz, które zasadniczo nie wpływają na politykę redakcyjną. Z drugiej strony zmieniły się postawy samych dziennikarzy, którzy obiektywnie relacjonują wydarzenia na Ukrainie.



Media, które można byłoby uznać za zbliżone do nowych władz, tj. telewizyjny Kanał 5, tygodnik *Dzerkało Tyżnia* czy internetowa *Ukrainska Prawda*, nie unikają wytykania ich błędów, a media związane z przedstawicielami byłego obozu władzy – przede wszystkim kanały telewizyjne (STB, Inter, Nowyj Kanał) i gazety internetowe (*proua.com*, *forum.com.ua*) – nie przesadzają w krytyce. Można oczywiście uznać, że aktualnie nie ma większych napięć na Ukrainie, a potencjalna opozycja nie określiła jeszcze strategii działania, dlatego swoistym testem dla dziennikarzy będzie okres kampanii wyborczej. Wydaje się jednak, że pomarańczowa rewolucja przyspieszyła dojrzewanie całego środowiska dziennikarskiego do odpowiedzialności przed społeczeństwem, a nie władzą.

Na Ukrainie nastąpiła zmiana władzy, ale wielu z obecnych jej przedstawicieli pełniło odpowiedzialne funkcje w okresie prezydentury Kuczmy, a jedynie kilku ministrów z młodszego pokolenia „wyrósł z opozycji”<sup>5</sup>. Członkowie nowych władz realizowali więc politykę poprzedniego systemu, zmieniali przynależność partyjną w zależności od koniunktury politycznej, tworzyli imperia biznesowe. Niewątpliwie ich zasługą jest to, że zbuntowali się przeciwko dawnym porządkom, pozostaje jednak kwestia otwartą, czy jako przedstawiciele władzy nie ulegną pokusie skorzystania z nowych możliwości. Pojawiają się, trudne do zweryfikowania, sygnały o próbach rewizji własności na korzyść nowych elit, dziennikarze w związku z konfliktem wokół NTN<sup>6</sup> obawiają się przejęcia przez przedstawicieli władz kontroli nad mediami elektronicznymi.

Poważne wątpliwości co do demokratycznych przekonań rządzącej elity budzi sposób powołania i rozwijanie terenowych struktur Unii Ludowej „Nasza Ukraina” – partii, której honorowym przewodniczącym jest prezydent, a którą już nazywa się nową partią władzy lub partią gubernat

<sup>5</sup> Najbardziej znani to minister spraw wewnętrznych Jurij Łucenko i wicepremier Mykoła Tomenko, młode pokolenie reprezentują też Jurij Pawlenko (minister młodzieży i sportu) i Wiaczesław Kyrylenko (minister pracy i polityki społecznej).

<sup>6</sup> Wszczęto proces sądowy o pozbawienie licencji kanału NTN, związanego z donieckimi biznesmenami. NTN uzyskało tę licencję nie w drodze konkursu, ale decyzją sądu. Równocześnie jednak na podobnych zasadach funkcjonuje Kanał 5, którego kontrolę przypisuje się Poroszenko. Działania przeciwko NTN uznawane są w środowisku dziennikarskim za pierwszą próbę nowego podziału częstotliwości przed wyborami parlamentarnymi.

torów. Do Rady Politycznej partii weszli wysocy urzędnicy państwowi, a terenowe organizacje partyjne tworzą gubernatorzy. Niespecjalnie demokratyczną rekomendacją dla nowej partii jest wypowiedź Poroszenki, który stwierdził, że jej analogią w Rosji jest „Wspólna Rosja”<sup>7</sup>. Niezwykle ważnym testem dla władz będzie kampania wyborcza, w której mogą one zademonstrować zasady równej, wolnej i demokratycznej konkurencji o sympatie wyborców lub skorzystać ze swoich możliwości administracyjnych.

Społeczeństwo na razie obdarza nową władzę nieznanym wcześniej na Ukrainie poziomem zaufania. Według badań przeprowadzonych przez Fundusz „Demokratyczne Inicjatywy” i Kijowski Międzynarodowy Instytut Socjologii w końcu marca 2005 roku, 47,4% społeczeństwa pozytywnie ocenia działania władz. Wyraźnie wzrosło zaufanie społeczne do instytucji publicznych (poza partiami politycznymi i instytucjami finansowymi). Wysoki jest również poziom poparcia dla pierwszych osób w państwie. Wiktora Juszczenkę popiera 54%, Julię Tymoszenko 54,2, a przewodniczącego Rady Najwyższej Wołodymyra Łytwnyna 49,2% ankietowanych. Socjologowie twierdzą, że jest to w dużej mierze kredyt zaufania, a nie ocena rzeczywistych działań władz, dlatego dopiero na podstawie badań w dłuższym okresie można będzie sformułować społeczną ocenę tych działań.

### **III. Państwo prawa**

Ukraina, w której przez cały okres niepodległości prawo było jedynie narzędziem w rękach rządzących, stoi przed jednym z najtrudniejszych wyzwań – uznania litery i ducha prawa za nadrzędne wartości oraz bezwarunkowego przyjęcia obowiązku przestrzegania tego prawa niezależnie od pozycji w państwie. Początki działalności nowych władz pokazują, że będzie to dla nich jedno z trudniejszych zadań.

<sup>7</sup> Petro Poroszenko – członek prezydium Rady Politycznej partii, podczas wizyty w Moskwie 21 kwietnia 2005 roku na spotkaniu z przewodniczącym Dumy i jednocześnie liderem partii „Wspólna Rosja” Borysem Gryżłowem.

W decyzjach prezydenta i rządu cel polityczny bywa nadrzędny wobec obowiązujących norm prawnych. Trudno ocenić, czy ignorowanie prawa wynikało jedynie z jego nieznamomości. Decyzje podejmowane w ten sposób wzbudziły poważne zaniepokojenie komentatorów, mogą też prowadzić do podważenia ich legalności.

Mianowani przez prezydenta gubernatorzy nie zostali wcześniej zatwierdzeni przez rząd, zgodnie z wymogami konstytucji<sup>8</sup>, co stawia legalność ich działań pod znakiem zapytania. Poważne wątpliwości budzi też dekret prezydenta rozszerzający pełnomocnictwa sekretarza RBNiO, nie tylko etyczne (pełnomocnictwa rozszerzono pod naciskiem Poroszenki, który nie chciał się zgodzić na objęcie stanowiska z poprzednimi pełnomocnictwami), ale i prawne, ponieważ prezydent może wydawać dekrety w kwestiach nieuregulowanych prawnie, a działalność Rady i zakres pełnomocnictw jej sekretarza reguluje odpowiednia ustawa.

Rząd, by pozyskać środki na cele socjalne, zmienia w trakcie roku finansowego zasady opodatkowania, co narusza jednoznacznie ustawę o systemie podatkowym Ukrainy. Na dodatek niektóre decyzje, np. dotyczące podatku ryczałtowego i VAT-u, mają skutki prawne dotyczące okresu sprzed tej regulacji. Likwidując specjalne zasady inwestowania w wolnych strefach ekonomicznych, rząd naruszył umowy podpisane z inwestorami. Deputowani (około 20 osób), którzy objęli stanowiska w administracji państwowej, nie złożyli mandatów, chociaż jeszcze niedawno w podobnych przypadkach nie tylko krytykowali za podobne zachowania kolegów, ale inicjowali kierowanie pozwów do sądu w tej sprawie.

Oddzielną kwestią jest walka z korupcją. Przedstawiciele nowej władzy i minister spraw wewnętrznych Jurij Łucenko w szczególności, uczynili z niej hasło sztandarowe. „Mój rząd nie będzie kradł” – takimi słowami rozpoczął przedstawienie nowych członków rządu w parlamencie prezydent Juszczenko. Trudno odmówić nowej władzy dobrych intencji w tej sprawie i chociaż, jak stwierdziła premier Tymoszenko<sup>9</sup>, nie wszyscy w rzą-

<sup>8</sup> 4 lutego 2005 roku prezydent mianował gubernatorów w parlamencie bezpośrednio po powołaniu członków rządu. Rząd nie miał więc możliwości, by zebrać się na posiedzenie i zgłosić kandydatów na stanowiska przewodniczących obwodowych administracji państwowych.

<sup>9</sup> Wywiad dla tygodnika *Dzerkało Tyżnia* z 16–22.04.2005.

dzie zdają się tę zasadę przestrzegać, to jeżeli podejrzenia zostaną potwierdzone, zapłacą za to utratą stanowisk. Elementem walki z korupcją są też głośne procesy wszczęte wobec przedstawicieli dawnego obozu władzy, związane np. z prywatyzacją kombinatu metalurgicznego „Kryworizstal”<sup>10</sup>. Jest rzeczą oczywistą, że w procesie prywatyzacji na Ukrainie, jeśli nie naruszano prawa, to kształtowano je zgodnie z interesami osób zbliżonych do władzy. W zasadzie jednak w ten sposób można podważyć znakomitą większość przypadków prywatyzacji, prawdopodobnie również wobec przedstawicieli wielkiego biznesu związanych z obecną władzą. Czy nie budzi wątpliwości, choć nie przesądza o legalności posiadania, fakt, że 23-letni bratanek prezydenta, Jarosław Juszczenko, wicegubernator obwodu charkowskiego, jest właścicielem firmy gospodarującej na ponad 10 tys. ha ziemi?<sup>11</sup> Jeżeli władze ograniczą się do rewizji tylko tych przypadków prywatyzacji, które dotyczą byłych oligarchów, ryzykują, że prowadzona w ten sposób walka z korupcją zostanie oceniona jedynie jako forma rozprawy z przeciwnikami politycznymi. Wydaje się, że przynajmniej w przypadku rewizji praw własności władze uświadomiły sobie to zagrożenie i przygotowały projekt ustawy, którą zamierzają uregulować sporne kwestie z tego zakresu. W walce z korupcją władze podejmują działania aktywne. Wiele z nich opiera się na czynnikach emocjonalnych. Apele, by nie kraść i nie dawać łapówek, to nie najskuteczniejszy sposób tej walki. Brakuje rozwiązań systemowych, w tym pakietu antykorupcyjnych norm prawnych. Wątpliwości budzi też obecność we władzach (zarówno centralnych, jak i regio-

<sup>10</sup> Największy kombinat hutniczy na Ukrainie sprywatyzowano w 2004 roku według specjalnego programu prywatyzacji przyjętego przez rząd Janukowycza, który przed przetargiem przesądził o zwycięzcy. Kombinat przejęło konsorcjum założone przez donieckiego magnata Rinata Achmetowa i zięcia ówczesnego prezydenta Wiktora Pinczuka. Rewizję tej prywatyzacji zapowiedział Juszczenko jeszcze w kampanii wyborczej, ale rząd nie zdecydował się na polityczne rozstrzygnięcie tego problemu. Sprawę rozpatrują ukraińskie sądy z powództwa cywilnego i chociaż same pozwy budzą wątpliwości, zapadają wyroki na niekorzyść obecnych właścicieli.

<sup>11</sup> Obecnie, po objęciu stanowiska wiceprzewodniczącego charkowskiej obwodowej administracji państwowej, Jarosław Juszczenko przekazał zarządzanie swoim majątkiem wynajętej firmie.

nalnych) przedstawiciele biznesu, którzy jedynie formalnie zrezygnowali z działalności gospodarczej.

Poważnym problemem na Ukrainie jest brak niezależnej władzy sądowniczej. Postulowana, ale niesprecyzowana i odłożona na czas nieokreślony, reforma sądownictwa może poprawić sytuację, ale trudno zakładać, że ją kardynalnie zmieni. Zarówno w przypadku sędziów, jak i niektórych przedstawicieli władz zbyt mocne jest przyzwyczajenie, że sądy działają zgodnie z interesami władzy. Znamienne jest przekonanie premier Tymoszenko<sup>12</sup>, że w przypadku powstania sporów sądowych między biznesmenami związanymi z poprzednim obozem władzy i związanymi z nową władzą wyroki sądowe będą zapadały na korzyść tych ostatnich.

## **IV. Gospodarka rynkowa**

W polityce ekonomicznej i w sferze stosunków państwo–biznes najwyraźniej widać brak strategii działania nowych władz. Mamy tu do czynienia nie tylko z rozbieżnością deklaracji i decyzji, ale również z wewnątrznie sprzecznymi rozwiązaniami. Działalność rządu, podporządkowana realizacji celów socjalnych oraz wyborczych haseł przywracania sprawiedliwości społecznej, choć umotywowana, daleka jest od zasad uznawanych za obowiązujące w gospodarce rynkowej.

Pierwsza i zasadnicza wątpliwość dotyczy gwarancji praw własności, zdecydowanie naruszonych działaniami rządu. Zapowiedź rewizji prywatyzacji, szczególnie gdy nadal nie ma jasności co do jej zakresu, stanowi zagrożenie dla znakomitej większości właścicieli kapitału na Ukrainie. Nie ma przy tym większego znaczenia, że proces w sprawie kombinatu hutniczego „Kryworiżstal” toczy się przed sądem, jeżeli panuje powszechne przekonanie (również wśród niektórych przedstawicieli władz), że sądy podejmują decyzje zgodne z wolą rządzących. Brak jasności co do losów prywatyzacji z poprzedniego okresu, jak i możliwość zahamowania prywatyzacji kolejnych obiektów, szczególnie po objęciu stanowiska szefa Funduszu Majątku Państwowego przez socjalistkę Wałentynę Semeniuk,

<sup>12</sup> W wywiadzie dla tygodnika *Dzerkato Tyżnia*, 16–22.04.2005.

budzą obawy przed rozszerzaniem kapitalizmu państwowego, a nie oparte go na prywatnej własności.

Władze w pewnym stopniu realizują deklarację o stworzeniu równych warunków gospodarowania. Służą temu zmiany ustawodawstwa podatkowego znoszące ulgi podatkowe. Wydaje się jednak, że rząd kierował się przede wszystkim celami fiskalnymi, a nie tworzeniem równych warunków konkurencji na rynku. Równocześnie zmiany podatkowe naruszyły istotną w gospodarce rynkowej zasadę stabilnych warunków gospodarowania i prawo określone w Kodeksie Budżetowym oraz ustawie o systemie opodatkowania.

Działalność rządu podporządkowana celom socjalnym prowadzi do naruszenia równowagi ekonomicznej, a przede wszystkim do wzrostu oczekiwań inflacyjnych i realnego wskaźnika inflacji. Przywracanie równowagi ekonomicznej nie następuje przez uruchomienie mechanizmów rynkowych, ale poprzez skuteczniejsze (choć nie rynkowe) metody administracyjne, np. regulujące poziom cen na paliwa i mięso. Jest to w pewnym stopniu uzasadnione, szczególnie w odniesieniu do zmonopolizowanych sektorów rynku ukraińskiego (np. rynek paliwowy), ale otwartą kwestią pozostaje, czy metody zastosowane w celu stabilizacji cen będą miały charakter jednorazowy i krótkoterminowy, czy też staną się praktyką rządu. Praktyka ostatnich lat kształtowała specyficzne pojmowanie zasad prowadzenia biznesu – związane go z państwem, korzystającego z bliskich powiązań z władzą, ale i świadczącego usługi tej władzy. W nowych władzach są osoby, które funkcjonowały w tych warunkach, pełniąc różne funkcje publiczne lub zajmując się biznesem i nie są to zwolennicy, oparte go wyłącznie na konkurencyjności, wolnego rynku.

Pierwsze miesiące działalności nowych władz nie przesądzają o głównych zasadach w polityce gospodarczej. Budzą jednak uzasadnione obawy. Wpływają też negatywnie na klimat inwestycyjny i wstrzymują napływ kapitału na Ukrainę. Według trudnych do zweryfikowania informacji również rodzimy biznes wstrzymał inwestycje, a wolne środki próbują lokować za granicą. W ostatecznym efekcie może to uniemożliwić władzom realizację również krótkookresowego celu, jakim jest zwiększenie świadczeń socjalnych. Ostrzeżeniem dla władz powinny być nie najlepsze wyniki I kwartału br., których nie można wytłumaczyć jedynie błędami

poprzedniej ekipy. Wyhamowanie tempa wzrostu gospodarczego w I kwartale bieżącego roku (5,4% wzrostu PKB wobec 12,3% w analogicznym okresie 2004) i wzrost inflacji (4,4% wobec 2,2%) powinny skłonić nowe władze do korekty polityki, chociaż trudno przesądzać, czy będzie to zmiana w kierunku wolnej gospodarki rynkowej.

## **V. Czy Zachód może wspomóc Ukrainę**

Ważną rolę w kształtowaniu polityki nowych władz może odegrać realizacja strategicznego celu w polityce zagranicznej, jakim jest zbliżenie do członkostwa w Unii Europejskiej. Wymaga to bowiem podporządkowania działań władz dążeniu do osiągnięcia standardów europejskich we wszystkich dziedzinach życia publicznego. Z tego względu realizacja Planu Działania Ukraina–UE, szczególnie po sprecyzowaniu go jako programu działań dla Ukrainy w 2005 roku, może z powodzeniem zastąpić brakującą strategię rozwoju państwa.

Realizacja Planu Działania Ukraina–UE określa zadania dla nowych władz, ale stwarza również możliwości „przyjaznego monitoringu” ukraińskiej polityki ze strony zachodnich partnerów. Unijne działania wobec Ukrainy byłyby o wiele bardziej skuteczne, gdyby realizacja zobowiązań ukraińskich wiązała się z obietnicą liberalizacji polityki wobec Ukrainy oraz wsparciem samych działań reformatorskich. Nadal najsilniejszym instrumentem motywacyjnym do podjęcia wysiłku transformacji systemu politycznego i gospodarki Ukrainy pozostaje perspektywa członkostwa w UE. Wydaje się zasadnym dążenie „unijnych adwokatów” Ukrainy do sformułowania takiego politycznego sygnału dla Ukrainy. Bruksela mogłaby uzależnić ogłoszenie takiej perspektywy np. od przeprowadzenia na Ukrainie demokratycznych wyborów parlamentarnych i spełnienia innych postawionych przez siebie warunków. Oczywiście jednoznacznie sformułowane prawo do ubiegania się o członkostwo w Unii oznacza też spełnienie przez Ukrainę kryteriów kopenhaskich. Rozważać można również podpisanie umowy o stowarzyszeniu, które dla Ukrainy ma ogromne symboliczne znaczenie, a nie musi oznaczać zapowiedzi członkostwa.

Równocześnie Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS) stwarza wiele możliwości wspierania wysiłków transformacyjnych Ukrainy, nawet bez określania perspektywy członkostwa. Unia może udzielić Ukrainie pomocy eksperckiej przy przygotowywaniu i wdrażaniu trudnych reform oraz szkoleniowej dla wybranych grup zawodowych – szczególnie urzędników administracji państwowej i samorządowej, prawników, dziennikarzy i innych, którzy będą decydowali o jakości wprowadzanych reform. Wydaje się również zasadne, by działania unijne nadawały odpowiednią dynamikę transformacji na Ukrainie, czemu służyć może większe otwarcie na Ukrainę zarówno społeczne, jak i gospodarcze. Wprowadzane etapami ułatwienia wizowe (uproszczenia procedur, zniesienie lub obniżenie opłat) i liberalizacja dostępu do unijnych rynków, po zrealizowaniu przez Ukrainę określonej części zadań wyznaczonych w Planie Działania Ukraina–UE, mogłyby odegrać rolę stymulującą do podjęcia określonych wysiłków transformacyjnych przez ukraińskie władze i społeczeństwo. W bieżącym roku, oprócz rozpoczęcia negocjacji w sprawie uproszczenia reżimu wizowego, rolę takich „stymulatorów” mogłyby odegrać przyznanie Ukrainie statusu kraju z gospodarką rynkową i poparcie jej wysiłków na rzecz akcesji do WTO.

Jeśli Bruksela, deklarująca intencje stymulowania demokratycznych i rynkowych przekształceń na Ukrainie, ograniczy się jedynie do wyznaczenia zadań dla Kijowa, nowe władze podejmą to wyzwanie, ponieważ osiągnięcie standardów europejskich jest ich celem niezależnie od perspektywy członkostwa. Należy jednak liczyć się z tym, że proces transformacji będzie trudniejszy i dłuższy.

*Anna Górską*



## Załącznik nr 1

# KALENDARIUM

### Najważniejsze wydarzenia na Ukrainie

**8 grudnia 2004 roku** – po kolejnej rundzie okrągłego stołu i po wyroku Sądu Najwyższego w sprawie drugiej tury wyborów prezydenckich Rada Najwyższa przyjmuje pakiet ustaw o zmianie ordynacji wyborczej, ustawę nr 4108 o zmianach do konstytucji (w drugim czytaniu) i ustawę nr 3207–1 o zmianach do konstytucji dotyczących reformy samorządu (w pierwszym czytaniu). Przyjęcie zmian do ordynacji wyborczej było potrzebne do przeprowadzenia powtórnie drugiej tury wyborów prezydenckich. Ceną za tę ustawę miało być poparcie dla forsowanej przez ówczesne władze reformy konstytucyjnej, zmieniającej podział pełnomocnictw między organami władzy. Z inicjatywy Ołeksandra Moroza (lidera SPU) pakiet uzupełniono o projekt ustawy o zmianach do konstytucji dotyczący reformy samorządowej. Projekt ten przyjęto w pierwszym czytaniu z założeniem, że zostanie on istotnie uzupełniony, ponieważ parlament wcześniej odrzucał propozycję Moroza i nie pracował nad tą ustawą. Za pakietem ustaw głosowało 434 deputowanych. Obecny na sali prezydent Leonid Kuczma bezpośrednio po głosowaniu podpisał przyjęte ustawy. Projekt ustawy o zmianach do konstytucji przyjęto z naruszeniem procedury obowiązującej przy głosowaniu tego typu ustaw, co przeciwnicy reformy politycznej związani z premier Julią Tymoszenko uznają za podstawę unieważnienia głosowania. Frakcja Bloku Julii Tymoszenko nie poparła pakietu w głosowaniu. Mimo zapowiedzi odpowiedniego wniosku w tej sprawie nie skierowano do Sądu Konstytucyjnego.

**23 stycznia 2005 roku** – inauguracja prezydenta Wiktora Juszczenki. Termin objęcia urzędu przez prezydenta-elekta znacznie się opóźnił, ponieważ przed Sądem Najwyższym toczyła się rozprawa z powództwa sztabu wyborczego Wiktora Janukowycza o unieważnienie powtórzonej drugiej tury wyborów.

Występując z mową inauguracyjną w parlamencie, nowy prezydent powtórzył swoje tezy programowe z kampanii wyborczej. W wystąpieniu ogłosił też, że celem strategicznym Ukrainy jest członkostwo w Unii Europejskiej, czego podczas kampanii nie akcentował. Po oficjalnej inauguracji w parlamencie prezydent wystąpił na Majdanie Niezależności przed tysiącami uczestników pomarańczowej rewolucji, którzy na jego wezwanie trwali na placu do dnia inauguracji.

**24 stycznia 2005 roku** – podróż nowo wybranego prezydenta do Moskwy – pierwsza wizyta zagraniczna ukraińskiego lidera. Bardziej protokolarna niż merytoryczna, ale niezwykle ważna jako zademonstrowanie woli współpracy z władzami rosyjskimi, które w wyborach otwarcie popierały Wiktora Janukowycza. Przed wylotem do Moskwy Juszczenko ogłasza, że jego kandydatem na premiera jest Julia Tymoszenko. Prezydent zapowiada też, że na czele jego administracji stanie Ołeksandr Zinczenko, a stanowisko sekretarza Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony obejmie Petro Poroszenko. Każda z tych osób (i nie tylko one) była rozważana jako kandydat na premiera. Przeważała umowa koalicyjna zawarta w lipcu 2004 roku między Juszczenką i Tymoszenko, w której określono, że w przypadku zwycięstwa wyborczego Juszczenki Julia Tymoszenko będzie dezygnowana na premiera.

Ogłoszenie decyzji personalnych przed odlotem do Moskwy przyjęto jako demonstrację niezależności polityki, którą będą realizowały nowe władze. Z nieoficjalnych sygnałów docierających z Moskwy wynikało, że Kreml nie akceptuje kandydata na premiera, który w Rosji jest poszukiwany listem gończym.

**4 lutego 2005 roku** – parlament 376 głosami zatwierdza Julię Tymoszenko na stanowisku premiera. Bezpośrednio po głosowaniu premier przedstawia skład gabinetu, a obecny w Radzie Najwyższej prezydent podpisuje nominacje. Następnie mianuje przewodniczących obwodowych administracji (gubernatorów), których kandydaty zgłasza premier Tymoszenko. Prawdopodobnie dokonano tego dla podwyższenia rangi uroczystości, ale tym samym prezydent dopuścił się naruszenia norm konstytucji, zgodnie z którą powinien on mianować gubernatorów na wniosek Gabinetu Mi-

nistrów Ukrainy. Powołany nieco wcześniej rząd nie miał możliwości dopełnienia tej formalności.

Tego samego dnia premier Tymoszenko przedstawiła, a parlament zatwierdził, program rządu. Jest to raczej dokument autorski Julii Tymoszenko, przygotowany co najwyżej przy współpracy niektórych członków rządu. W tym przypadku również nie dochowano wymogów proceduralnych. Rząd wprawdzie zebrał się na krótkie posiedzenie (w gmachu parlamentu) i formalnie zatwierdził program, ale deputowani nie mieli możliwości wcześniejszego zapoznania się z programem, a komitety parlamentarne na sformułowanie swoich opinii. Sam program bardzo się różni od zwyczajowo przyjętych tego typu dokumentów – jest raczej zbiorem haseł o nowych zasadach sprawowania władzy i dość populistycznych celach, które rząd zamierza realizować.

**25 marca 2005 roku** – Rada Najwyższa przyjmuje zaproponowaną przez rząd nowelizację budżetu na 2005 rok. Nowy budżet zakłada znaczny wzrost dochodów i wydatków, z których zdecydowana większość przeznaczona jest na zwiększenie świadczeń socjalnych i podwyżkę płac w sferze budżetowej. Przyrost dochodów rząd zamierza uzyskać przez likwidację ulg podatkowych, zwiększenie dochodów z prywatyzacji i ograniczenie wydatków na projekty infrastrukturalne. W budżecie przyjęto też bardzo optymistyczne założenia dotyczące wzrostu gospodarczego i poziomu inflacji. Ekonomiści uznają, że jest to budżet nierealny. Premier Tymoszenko nie widzi zagrożeń dla jego wykonania, ale Anatolij Kinach (I wicepremier w jej gabinecie) uznaje, że będzie to budżet bardzo trudny do wykonania i wątpliwy z punktu widzenia utrzymania tempa wzrostu gospodarczego. Frakcja Kinacha nie głosowała za zatwierdzeniem budżetu w Radzie Najwyższej. Razem z nowelizacją budżetu parlament zatwierdza, na wniosek rządu, zmiany do kilkudziesięciu ustaw, głównie regulujących sprawy podatkowe. Zlikwidowane zostały wszelkie ulgi podatkowe – nie tylko podmiotowe, ale również resortowe i przyznawane w specjalnych strefach ekonomicznych. Znacznie pogorszyły się zasady opodatkowania małych przedsiębiorstw przez ograniczenie prawa do podatku ryczałtowego. Kierując się potrzebą zwiększenia świadczeń socjal-

nych władze naruszyły Kodeks Budżetowy wprowadzając zmiany podatkowe w trakcie roku finansowego i bez *vacatio legis*.

**16 kwietnia 2005 roku** – prawdopodobnie z inicjatywy sekretarza RBNiO Petra Poroszenki, odbyło się posiedzenie Rady na temat sytuacji ekonomicznej. Wyniki pierwszego kwartału opublikowane przez Państwowy Komitet Statystyki Ukrainy wykazały, że nastąpiło znaczne spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego (z 12,3% do 5,4%), a poziom inflacji (4,4%) zagraża przyjętym założeniom budżetowym (9,8% inflacji w ciągu roku); rosą ceny mięsa i innych artykułów spożywczych oraz ceny paliw. Rząd próbuje opanować sytuację decyzjami administracyjnymi, wprowadzając graniczne ceny lub marże w handlu tymi artykułami. Przebieg wielogodzinnego posiedzenia nie był szeroko komentowany, a prezydent Juszczenko stwierdził, że słuszne cele socjalne rząd musi uzupełnić działaniami, które pozwolą na utrzymanie tempa wzrostu gospodarczego. Trudno przewidzieć, czy oznacza to większą kontrolę polityki ekonomicznej rządu ze strony prezydenta.

**22 kwietnia 2005 roku** – wicepremier Ołeh Rybaczuk prezentuje w Brukseli „mapę drogową” opracowaną na podstawie Planu Działania Ukraina – UE. Ukraina zobowiązuje się do zrealizowania w 2005 roku 177 zadań wynikających z tego dokumentu i deklaruje, że złoży sprawozdanie z wykonania programu podczas zaplanowanego na październik szczytu Ukraina – UE.

## Wizyty zagraniczne prezydenta Ukrainy

Prezydent Juszczenko złożył wizyty w Strasburgu i Brukseli. 25 stycznia wystąpił na posiedzeniu Zgromadzenia Parlamentarnego Rady Europy i 23 lutego na forum Parlamentu Europejskiego. 22 lutego w Brukseli podczas spotkania w sztabie NATO zadeklarował wolę członkostwa Ukrainy w Pakcie, czego wcześniej nie akcentował ani w kampanii wyborczej, ani w swych wystąpieniach na Ukrainie po objęciu urzędu prezydenta. W Brukseli 21 lutego, podczas wizyty Juszczenki w KE podpisany został Plan Działania Ukraina–UE w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Wiktor Juszczenko uczestniczył również w Forum Ekonomicznym w Davos 28–29 stycznia.

Z najważniejszych wizyt dwustronnych wymienić należy wizytę prezydenta Ukrainy w Niemczech (8–9 marca) i USA (4–7 kwietnia).

W Berlinie Juszczenko wystąpił przed deputowanymi Bundestagu, a w USA wygłosił przemówienie w Kongresie. Obydwa wystąpienia to wyraz szczególnego uznania dla zagranicznych gości.

Juszczenko złożył też dwie wizyty w Polsce, z których pierwsza związana była z udziałem w uroczystościach z okazji 60. rocznicy wyzwolenia obozu koncentracyjnego w Oświęcimiu 26–27 stycznia.

Prezydent Ukrainy trzykrotnie spotkał się już z prezydentem Rosji Władimirem Putinem 24 stycznia w Moskwie, 19 marca w Kijowie i 8 maja w Moskwie.

W kontaktach z przywódcami państw z obszaru b. ZSRR najczęstsze to spotkania z prezydentem Gruzji Micheilem Saakaszwilim. Juszczenko złożył również wizytę w Turkmenistanie (23 marca) oraz uczestniczył w szczycie państw GUUAM w Kiszyniowie (22 kwietnia), a w przededniu obchodów 60. rocznicy zakończenia II wojny światowej – w szczycie państw WNP w Moskwie.

## **Planowane wydarzenia, które mogą mieć istotne znaczenie dla Ukrainy i polityki nowych władz**

**1 września 2005 roku** – pierwszy, określony w ustawie, termin wprowadzenia zmian do konstytucji. Warunkiem, by nowe regulacje konstytucyjne nabrały mocy prawnej, jest przyjęcie do tego czasu drugiej ustawy o zmianach do konstytucji dotyczących reformy samorządowej. Zważywszy, że nie są prowadzone prace nad tą ustawą, dotrzymanie tego terminu wydaje się mało realne. Jeżeli parlament nie przyjmie ustawy do końca bieżącej sesji (do początku lipca), to prace nad nią trzeba będzie rozpocząć jeszcze raz od procedur związanych z pierwszym czytaniem. Oznacza to, że mogą być problemy z przyjęciem i wdrożeniem reformy samorządowej przed wyborami w marcu 2006 roku.

**Październik 2005 roku** – szczyt Ukraina–Unia Europejska, na którym Ukraina zamierza złożyć pierwsze sprawozdanie z realizacji Planu Działania.

**1 stycznia 2006 roku** – ostateczny termin wejście w życie zmian do konstytucji przyjętych 8 grudnia 2004 roku, niezależnie od stanu reformy samorządowej.

**26 marca 2006 roku** – wybory parlamentarne i samorządowe.

## Załącznik nr 2

# Najważniejsze osoby w państwie

**Prezydent** – Wiktor Juszczenko (honorowy przewodniczący Unii Ludowej „Nasza Ukraina”)

**Przewodniczący Rady Najwyższej** – Wołodymyr Łytwyn  
(lider Ludowej Partii Ukrainy)

**Premier** – Julia Tymoszenko (lider partii „Batkiwszczyna”  
i Bloku Julii Tymoszenko)

**Szef Sekretariatu Prezydenta** (sekretarz stanu) – Ołeksandr Zinczenko

**Sekretarz Rady Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony** –  
Petro Poroszenko

**Przewodniczący Sądu Najwyższego** – Wasyl Malarenko

**Przewodniczący Sądu Konstytucyjnego** – Mykoła Seliwon

**Prokurator generalny** – Swiatosław Piskun

**Szef Służby Bezpieczeństwa Ukrainy** – Ołeksandr Turczynow

**Prezes Narodowego Banku Ukrainy** – Wołodymyr Stelmach

**I wicepremier** – Anatolij Kinach

**Wicepremier ds. reformy administracyjnej** – Roman Bezsmertny  
(przewodniczący Unii Ludowej „Nasza Ukraina”)

**Wicepremier ds. integracji europejskiej** – Ołeh Rybaczuk

**Wicepremier ds. społecznych** – Mykoła Tomenko

**Minister spraw zagranicznych** – Borys Tarasiuk

**Minister obrony** – Anatolij Hrycenko

**Minister spraw wewnętrznych** – Jurij Łucenko

**Minister sprawiedliwości** – Roman Zwarycz

**Minister gospodarki** – Serhij Terochin

**Minister finansów** – Wiktor Pynzenyk

**Minister transportu i łączności – Jewhen Czerwonenko**

**Minister ds. sytuacji nadzwyczajnych – Dawid Żwania**

**Przewodnicząca Funduszu Majątku Państwowego –**

**Wałentyna Semeniuk**





# What Future for Ukraine?

One hundred days after the inauguration of the Ukrainian president Viktor Yushchenko and the appointment of the new government led by Yulia Tymoshenko it is traditionally the time for first reviews and assessments of the new authorities' policy. In the case of Ukraine, this is particularly interesting. The regime change occurred largely as a result of an anti-system public protest known as the orange revolution<sup>1</sup>. However, Maydan did not principally formulate any positive programme. Rather, it vocally protested against what the society no longer accepted – lawlessness of the authorities, corruption, poverty, lies in highest offices and the media, and disregard for the society which the leaders only remembered during electoral campaigns but still refused to respect the voters' will.

Hence, the principal challenge for the new authorities should be to reshape the system which Leonid Kuchma continued building for years as a kind of symbiosis between political and business groups and the bureaucracy. Yushchenko's pre-election declarations, the presentation of his programme and the choice of European integration as the strategic objective, which the president repeatedly declared in his speeches both in Ukraine and during his many foreign visits, all these indicate that the system reconstruction is meant to lead to the creation of a democratic state of law and a market economy.

In the period in question, the new authorities' policy was focused on dismantling the system created by the former regime and on wide-scale replacements of officials, struggle against corruption and implementation of the social promises made during the campaign. This could be regarded as preparation for the implementation of the principal objectives concerning the creation of a new Ukraine, but in fact the government is largely motivated by the short-term goal of next year's parliamentary elections. The measures that have been taken are arguably justified but it is

<sup>1</sup> Orange was the campaign colour of Viktor Yushchenko. Another term used to refer to the upheaval is Maydan, standing for Independence Square (Maydan Nezalezhnosti), the main square in Kyiv where the several-weeks long protest was staged.

obvious that the new political style and the manner of operation of the new authorities are often reminiscent of the previous regime. Particularly difficult to accept are practices such as the use of law to one's own ends and behind-the-scenes bargaining over appointments and competencies of officials. This is due to the fact that the new authorities include many people who held high state offices in various periods of Leonid Kuchma's presidency. The old habits and attitudes, sometimes combined with involvement in various political-business arrangements, adversely affect the quality of politics. Economic policy suffers most because of the absence of a strategy for social and economic development, programme and ideological differences among the new leaders, and, to some extent, the "legacy" of the previous authorities. The problems that emerged already in the first months suggest that the transformation process in Ukraine is going to be difficult, long, and susceptible to various distortions, and that the principal reforms will only be undertaken after the parliamentary election of March 2006.

## **I. Difficult Period of the Transfer of Power**

The presidential election was merely the first stage in the change of leadership in Ukraine. The ultimate balance of political power will only be decided in the parliamentary election scheduled for the last Sunday of March 2006. For the first time, the election will be purely proportional and the party (electoral bloc or coalition) that garners the majority of mandates will form the government under the new constitutional arrangements that were adopted on 8<sup>th</sup> December 2004 and will enter into force on 1<sup>st</sup> January 2006 at the latest<sup>2</sup>. Ukraine's political system will be transformed into a parliamentary-presidential one in which the position of parliament and government will be reinforced and the president's powers limited.

<sup>2</sup> Under the law No 4180 amending the constitution of Ukraine of 8<sup>th</sup> December 2004, the amendments become effective as of 1<sup>st</sup> September 2005 if the law amending the constitution with a view to the self-government reform is adopted in second reading by that time, or as of 1<sup>st</sup> January 2006, if that law is not adopted.

The new leadership needs to win the parliamentary election in order to consolidate its victory in the presidential ballot and to be able to carry out the fundamental state reforms. Thus, it is only natural that gaining a majority of mandates in the future parliament is the most important challenge for the new authorities. This means that implementing Yushchenko's electoral promises and the slogans of the orange revolution is the government's absolute priority. As a result, the government focuses on handling current problems and implements only those decisions which ensure the voters' gratitude.

It is a serious mistake of the new leadership that they have not created a development strategy for the state or a realistic programme of social and economic development for the nearest future. The programme presented by Yulia Tymoshenko and approved by the parliament is, even according to the prime minister herself, predominantly a new philosophy of governance<sup>3</sup>. Because the fundamental documents are missing, members of the new authorities often define their tasks in their own discretion and the government's activities are frequently random rather than systemic. The state model that the new authorities intend to implement is difficult to predict. The amended budget of Ukraine, prepared by the new government and adopted on 25<sup>th</sup> March, may provide some indication, as it suggests resemblance to the Swedish welfare state model. High welfare benefits and salaries in the public sector are combined with higher taxes, increased mostly by abolition of tax breaks. At the same time, liberal decisions concerning the customs and monetary policies are taken. The government deals with inflation pressure using administrative measures, by setting fixed prices for selected goods such as meat and fuels. The government's decisions are a mixture of liberalism on the one hand, and social solidarity and state interventionism on the other. Partly, this is due to the composition of the government in which prime minister Yulia Tymoshenko opts for leftist economic concepts and statism, the economy minister Serhiy Teriokhin and finance minister Viktor Pynzenyk are libe-

<sup>3</sup> Adopted on 4<sup>th</sup> February 2005 by 376 votes, the Towards people programme is a collection of slogans about improvement of the standards of living, equality and justice, democracy and the rights of all citizens.

erals, and president Viktor Yushchenko calls for implementation of the social objectives as the government's priority while declaring liberalism. Another problem that the new authorities face is the dismantling of the old system, which includes not only personal replacements in certain positions and offices, but also administrative reform, decentralisation of the state and establishment of new relations between the authorities and business. Presently, only the first element (personal replacements) is being fully implemented, and the administrative reform is being carried out on a limited scale. As the new leaders themselves admit, many mistakes have been made in the appointments policy, which will probably be rectified. President Yushchenko admitted this, without quoting any names, during the two-hour television show on 12<sup>th</sup> April 2005 in which he answered questions from the public<sup>4</sup>. The fundamental problem is the manner of appointing people to highest state offices. Those positions were divided according to the candidates' role in Yushchenko's electoral victory. Since this division had not been agreed in advance, appointments were accompanied by behind-the-scenes bargaining and intrigues, sometimes involving blackmail. It was necessary to accommodate the ambitions of Yushchenko's closest associates, and as a result three competing centres of influence formed. These are the Cabinet of Ministers led by Yulia Tymoshenko, the National Security and Defence Council (NSDC) in which Petro Poroshenko is secretary (with substantially expanded prerogatives), and the President's Secretariat led by Oleksandr Zinchenko. Contrary to the president's declarations, the structure and powers of the Secretariat copy the solutions known from the Presidential Administration in Kuchma's time. Tymoshenko was appointed prime minister, but she had no decisive influence on the appointments of ministers, and in many cases she had no knowledge about other nominations (deputy ministers, committee heads and chairpersons of state-owned holdings). Tymoshenko leads a government in which most members consider the president to be their superior, Zinchenko and Poroshenko control the appointments, and lower

<sup>4</sup> The program was broadcast by three Ukrainian television channels, being Channel 5, STB and Noviy Kanal, and viewers could ask questions directly from the main squares in Kyiv, Lviv, Simferopol and Donetsk, by phone or via the Internet.

level officials (members of the old corps) avoid taking any decisions because they are concerned about the security of their jobs and confused without guidelines from the presidential administration telling them which government decisions are in keeping with the president's intentions. Yulia Tymoshenko is responsible for the delivery on the president's promises, and she is forced to personally oversee most of the matters dealt with by the government. In such conditions it is hardly surprising that government decisions are not based on comprehensive analyses and frequently the solution of one problem leads to more problems that were not foreseen in the decision-making process. A good example of this is the rise of inflation expectations largely provoked by the very announcement of welfare benefit increases.

## **II. A Democratic State**

The most important consequence of the orange revolution was transformation of the Ukrainian society, or at least its most active part. Without exaggeration this could be termed the birth of a civil society and a political nation. Ukrainian citizens have realised that they are political subjects capable of effectively influencing decisions of their leaders and defending their choices and rights. This increased activity does not manifest itself through higher membership in political parties and social organisations, but nevertheless the authorities have a sense of being genuinely controlled by the public, especially at the local level. Even though it is possible that some protests (e.g. those concerning appointments to local authorities) stem from manipulation and are part of the local power games, people are ready to protest and know that their protests are effective, which means that in future they may respond in this way if they are dissatisfied with what the leadership does. The permanence of this civil activity will depend on the authorities' responsiveness to signals coming from the people. If they show no reaction, people may slide back into passivity because in the present conditions it would be difficult to identify a political force that could be recognised by the society as an alter-

native. The potential opposition, representing the old ruling camp associated with Leonid Kuchma, is certainly not fit for this role.

Another important achievement of the orange revolution is freedom of the media. On the one hand, this refers to the behaviour of the authorities who generally refrain from interfering with the editors' policies. On the other hand, the attitudes of journalists have also changed and now developments in Ukraine are covered objectively.

The media that could be regarded as having links to the new leadership, i.e. Channel 5 television, the *Dzerkalo Tyzhnia* weekly or the online *Ukrayinska Pravda*, do not avoid pointing to leaders' mistakes, and the media associated with the former regime, including the STB, Inter and Noviy Kanal televisions and online newspapers such as *proua.com* or *forum.com.ua*, are not excessively critical. Obviously, one could conclude that at present Ukraine is not experiencing any major tension and the potential opposition has not yet defined its strategy, and that therefore the journalists will stand the real test only during the electoral campaign. It seems, however, that the orange revolution has accelerated the process of the entire journalist community maturing to be responsible to the society and not the authorities.

Ukraine has experienced a change of leadership, but many members of the new government have held responsible positions during Kuchma's presidency and only a few of the younger generation of ministers originated from the opposition<sup>5</sup>. Hence, members of the new ruling team are people who have been involved in the implementation of the previous system's policy, swapped parties depending on the political situation, and established business empires. No doubt that they should be credited for rebelling against the former order but it remains an open question whether, as representatives of the ruling elite, they will withstand the temptation to take advantage of the new possibilities. There are some signals, albeit difficult to verify, concerning alleged attempts to revise business ownership in favour of the new elite, and in connection with

<sup>5</sup> The best known are interior minister Yuriy Lutsenko and deputy prime minister Mykola Tomenko. Other representatives of the young generation include Yuriy Pavlenko (Minister of Youth and Sport) and Vyacheslav Kyrylenko (Minister of Labour and Social Policy).

the conflict over NTN<sup>6</sup> journalists fear that members of the new authorities might take over control of electronic media.

The manner in which the field structures of the People's Union "Our Ukraine" are being created and developed gives rise to serious doubt concerning the democratic convictions of the ruling elite. People's Union "Our Ukraine" has already been termed the new party of power or the governors' party. It has the president as its honorary chairman, its political council includes high state officials and its field structures are being established by governors. The statement of Poroshenko, who said that Our Ukraine was a counterpart for United Russia (*Edinaya Rossia*) in the Russian Federation<sup>7</sup>, was hardly a democratic recommendation for the new party. The electoral campaign will be a particularly important test for the new authorities – on that occasion they can either adhere to the principles of equal, free and democratic rivalry over the voters' ballots, or take advantage of their administrative capabilities.

For the time being, the public trusts the new leadership on a scale unprecedented in Ukraine. According to polls carried out by the "Democratic Initiatives" Fund and the Kyiv International Institute of Sociology in late March 2005, 47.4 percent of respondents expressed positive opinions about the authorities. The people's confidence in public institutions (other than political parties and financial institutions) has increased substantially, and leading state officials are immensely popular. Viktor Yushchenko has the support of 54 percent of respondents, 54.2 percent of them back Yulia Tymoshenko and 49.2 percent support the Verkhovna Rada Speaker Volodymyr Lytvyn. Sociologists believe that to a large extent this is a credit of confidence rather than assessment of the leadership's doings,

<sup>6</sup> A lawsuit has been filed to cancel the licence of the NTN television channel associated with the Donetsk business people. NTN was awarded this licence by a court decision, rather than through a competition. However, Channel 5, believed to be controlled by Poroshenko, operates on similar terms. The measures undertaken against NTN are regarded by journalists as the first attempt to re-divide frequencies before the parliamentary election.

<sup>7</sup> Petro Poroshenko – member of the presidium of the party's political council, in a meeting with the Speaker of the State Duma Boris Gryzlov during his visit to Moscow on 21<sup>st</sup> April 2005.



and that for this reason it will take surveys over a longer period of time to assess people's opinion about the new authorities' endeavours.

### III. A State of Law

Throughout Ukraine's independence, law has been merely a tool in the hands of the rulers, and now the country faces one of its most difficult challenges – to recognise the letter and spirit of law as supreme values and to unconditionally accept the obligation to abide by laws, irrespective of one's position in the state. The beginnings of the new leadership's activities show that this is going to be one of the most difficult tasks for them.

In the president and the government's decisions, political objectives tend to be more important than the legal norms in force. It is difficult to assess whether ignoring the law stems from lack of knowledge, but decisions taken in this manner have worried commentators, and their legality may be challenged.

The governors appointed by the president had not been previously endorsed by the government in accordance with the constitution<sup>8</sup>, as a result of which the legality of their appointments is doubtful. The president's decree extending the powers of the NSDC Secretary also gives rise to serious doubt, both in ethic terms (the powers were extended under pressure from Poroshenko who refused to take the office with the original competencies), and from the legal point of view, since the president is only authorised to issue decrees on matters that are not legally regulated, while the activities of the Council and the powers of its Secretary are regulated by a relevant law.

In order to gain funds for social ends the government amended taxation rules in the middle of the financial year, which constituted an obvious

<sup>8</sup> On 4<sup>th</sup> February 2005 the president appointed governors at the Parliament immediately after appointing members of the government. Thus the government had no opportunity to hold a meeting and propose candidates for the positions of oblast state administration heads (governors).

breach of the law on the tax system of Ukraine. In addition, some decisions, e.g. those concerning the lump tax and VAT, had legal effects on periods before the amendment was enacted. Finally, by revoking the special terms of investing in free economic zones the government infringed agreements signed with investors.

Deputies appointed to state administration offices (approx. 20 persons) did not resign their mandates, even though quite recently they would criticise their colleagues for the same behaviour and even file court suits against them.

The struggle against corruption is a separate issue. The new leaders, and the interior minister Yuriy Lutsenko in particular, made it their principal motto. “My government will not steal”, said president Yushchenko as he opened the presentation of new government members to the Parliament. The new leadership certainly has good intentions, and even though, as prime minister Tymoshenko said<sup>9</sup>, not everybody in the government seems to abide by the rules, if the allegations are confirmed, this will cost them their jobs. The widely publicised lawsuits against representatives of the former ruling camp, such as the suits concerning privatisation of the Krivoriizhstal metallurgic plant<sup>10</sup>, are also part of the fight against corruption. It is obvious that even if no violations of law were involved in the privatisation processes in Ukraine, law was shaped in keeping with the interests of people affiliated to the ruling elite. On this basis, a great majority of privatisations could be questioned, including those involving major business people associated with the new leadership. The fact that Yaroslav Yushchenko, the president’s 23-years old nephew and deputy governor of the Kharkiv oblast, owns a company which does

<sup>9</sup> Interview for *Dzerkalo Tyzhnia* of 16–22 April 2005.

<sup>10</sup> The largest metallurgic plant in Ukraine was privatised in 2004 under a special privatisation programme adopted by the government of Yanukovych, which had decided on the winner before the tender. The plant was taken over by a consortium established by the Donetsk magnate Rinat Akhmetov and Viktor Pinchuk, son-in-law of the then president. During his presidential campaign Yushchenko pledged to revise this privatisation but the government chose not to solve this problem politically. The case is being examined by Ukrainian courts in civil lawsuits, and even though the suits themselves are questionable, verdicts are given against the present owners.

business on 10 thousand hectares of land, certainly causes concern, even if it does not imply anything about the legality of ownership<sup>11</sup>. If the authorities choose to revise only those privatisations which involved the former oligarchs, they run the risk that their fight against corruption may be perceived as merely settlement of matters with political opponents. It seems that the authorities are aware of this risk, at least as far as the revision of ownership rights is concerned, and they have prepared a draft law to regulate disputable issues in this field.

In their fight against corruption the authorities are implementing isolated actions rather than taking systemic measures. In many cases these are based on emotional motives. Appeals to stop stealing and giving bribes are not exactly the most effective method to fight corruption, and systemic solutions, including a package of anti-corruption legal regulations, are missing. Also questionable is the fact that many members of the authorities, both at central and regional level, are business people who have only formally given up their business activities.

Another problem is the absence of an independent judiciary in Ukraine. A reform of the court system, proposed but never laid down in detail and postponed until an indefinite date, could improve the situation but should not be expected to alter it fundamentally. Judges as well as some members of the authorities are too much accustomed to courts acting in keeping with the interests of the ruling elite. In this context, the conviction voiced by prime minister Tymoshenko is symptomatic – she said that in case of legal disputes between business people associated with the former ruling camp and those with links to the new authorities verdicts would be issued in favour of the latter<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Presently, as he accepted the position of deputy head of the Kharkiv oblast state administration, Yaroslav Yushchenko has outsourced the management of his assets to an external company.

<sup>12</sup> In an interview for *Dzerkalo Tyzhnia* of 16–22 April 2005.

## IV. Market Economy

The absence of a strategy in the new authorities' actions is most apparent in their economic policy and in the relations between state and business. This refers not only to the disparity between declarations and actions, but also to the implementation of internally contradictory solutions. Subordinated to the social objectives and realisation of campaign slogans about restoration of social justice, the government's endeavours are justified but far from conforming with generally accepted market economy principles.

The first and most important question concerns guarantees of ownership rights, which have been clearly infringed by the government's decisions. The announced revision of privatisation poses a threat to a great majority of capital owners in Ukraine, especially since its scope still remains to be defined. It is of little significance in this context that the lawsuit concerning the Krivorizhstal plant is being examined by courts, if there is a widely held conviction (shared by some members of the authorities) that courts give their rulings in keeping with the will of the authorities. The fate of privatisations from the previous period is uncertain, and it is possible that new privatisations may be stopped, especially now that the socialist Valentyna Semeniuk has been appointed head of the State Property Fund. This causes concern that state capitalism, rather than capitalism based on private property, is developing in Ukraine.

To some extent, the authorities are delivering on their promise to create a level playing field for businesses. They have amended the tax regulations and abolished tax breaks. It seems, however, that in doing this the government had fiscal objectives in mind in the first place, and was less concerned about creating conditions for equal competition in the market. At the same time, the taxation amendments violated the principle of stability of business conditions, which is essential in a market economy, as well as the laws stipulated in the Budget Code and the law on the tax system.

The government's socially motivated decisions affect the economic balance, in particular they increase inflation expectations and real inflation indexes. Economic balance is then restored not through market mecha-

nisms but through the use of more effective (but not market-oriented) administrative measures such as regulation of fuel and meat prices. To some extent this is justified, especially with regard to the monopolised sectors of Ukraine's market (such as the fuels market), but it remains an open question whether the methods used to stabilise prices are going to be applied on a one-off or short-term basis, or whether they will become a permanent practice of the government.

The practice of recent years produced a peculiar concept of the rules of business, according to which business is associated with the state, benefits from close ties to the government and provides services to the leaders. The new authorities include people who have operated in those conditions, performing various public functions or doing business, and who are not exactly advocates of free market governed solely by the rules of competition.

What the new authorities have done during the first months of their rule does not have to be an indication of the chief principles of their economic policy. However, it does raise justified fears and adversely affects the investment climate, hindering the influx of foreign capital to Ukraine. According to sources which are difficult to verify, domestic businesses have also suspended investments and try to invest their funds abroad. Ultimately, this may prevent the authorities from achieving their short-term goal, i.e. from increasing welfare benefits. The less than optimistic results in the 1<sup>st</sup> quarter of this year, which cannot be entirely attributed to errors of the previous leadership, should be a warning for the authorities. The slowing down economic growth in the 1st quarter (GDP growth at 5.4 percent compared to 12.3 percent in the same period in 2004) and increasing inflation (4.4 percent compared to 2.2 percent) should inspire the government to correct its policy, although it is not certain whether such correction would be a shift towards a free market economy.

## **V. Can the West help Ukraine**

The strategic goal of Ukraine's foreign policy, i.e. progress towards membership in the European Union, can play an important role in shaping

the new authorities' policy because it will require them to subordinate their activities to the aim of implementing European standards in all spheres of public life. For this reason, implementation of the Ukraine–EU Action Plan may effectively replace the missing development strategy of the state, especially once it is proclaimed Ukraine's programme of action for 2005.

The Ukraine–EU Action Plan sets tasks for the new authorities, but it also creates opportunities for “friendly monitoring” of the Ukrainian policy by Western partners. The EU's actions towards Ukraine would be much more effective if the country's delivery on its obligations were rewarded with a promise of more liberal policies towards Ukraine and support for its reform effort. The prospect of membership in the EU remains the most powerful instrument to encourage Ukraine to make the effort of transforming its political system and economy. The advocates of Ukraine's membership appear to be right in suggesting that such a political signal should be sent to Kyiv. Brussels could make the prospect of membership dependent on a democratic parliamentary election in Ukraine and on compliance with other conditions defined by the Community. Obviously, if Ukraine is to be expressly granted the right to apply for membership in the Union, it will have to meet the Copenhagen criteria. Another option that could be considered is the signature of an association agreement, which would be of enormous symbolic significance for Ukraine, but which does not have to imply a promise of membership.

The European Neighbourhood Policy (ENP) provides many possibilities to support Ukraine's transformation endeavours even without the prospect of membership. The EU may provide Ukraine with expert assistance in preparing and implementing the difficult reforms, and training assistance for selected professional groups, especially state and local administration officials, lawyers, journalists and others who will have a decisive influence on the quality of reforms.

It also appears reasonable that the EU's activities should define the dynamics of the transformation process in Ukraine, and to this end the Union should become more open to Ukraine, in social as well as economic terms. Gradual facilitation of the visa regime (simplified procedures, reduced charges or no charges) and liberalisation of access to Community markets fol-

lowing completion of a specific set of tasks identified in the Ukraine–EU Action Plan could encourage the Ukrainian authorities and society to undertake the effort of transformation. In addition to the opening of negotiations concerning facilitation of the visa regime, this year it would be possible to encourage Ukraine by awarding it the status of a market economy and supporting its efforts to become a member of the WTO.

Brussels declares the intention to stimulate democratic and market economy transformation in Ukraine. Even if all that it does is to set tasks for Kyiv, the new authorities will accept this challenge, because implementing European standards is one of their objectives irrespective of the prospect of membership. However, in that case the transformation process may be longer and more difficult.

*Anna Górska*

## Appendix No 1

# TIMELINE

### Major events in Ukraine

**8<sup>th</sup> December 2004** – following another round of the round table and the Supreme Court ruling concerning the second round of presidential election, the Verkhovna Rada adopted a package of laws amending the electoral regulations, the law No 4108 amending the constitution (in second reading) and the law No 3207–1 amending the constitution with a view to the self-government reform (in first reading). Amendments to the electoral regulations were needed to repeat the second round of presidential election. In return for the passing of this law, the then opposition agreed to support the constitutional reform amending the division of powers between the different authorities, which the government was forcing. At the initiative of Oleksandr Moroz (leader of SPU), a draft law amending the constitution with a view to the self-government reform was included in the package. This draft was adopted in first reading, subject to the assumption that it would be substantially supplemented because the Parliament had previously rejected Moroz’s proposals and was not working on this law. 434 deputies voted in favour of the package of laws. President Leonid Kuchma, who was present in the Parliament chamber, signed the newly adopted laws immediately after the vote. The adoption of the draft law amending the constitution involved a violation of the procedure required in votes on this type of laws, which provides sufficient ground to invalidate the vote according to opponents of the political reform associated with prime minister Yulia Tymoshenko. The faction of Yulia Tymoshenko’s Bloc did not vote in favour of the package, but contrary to its previous declarations it brought no suit concerning this to the Constitutional Court.

**23<sup>rd</sup> January 2005** – inauguration of president Viktor Yushchenko. The date on which the president elect took office was postponed substantially because the Supreme Court was examining a lawsuit filed by the



electoral staff of Viktor Yanukovych, claiming that the repeated second round of presidential election should be invalidated.

When delivering his inaugural speech to Parliament, the new president repeated the main points of his programme as presented during the campaign. He also announced that Ukraine's strategic objective would be to join the European Union, which he had not stressed during the campaign. Following the official inauguration in Parliament the president appeared in Maydan Nezalezhnosti before the thousands of orange revolution supporters who complied with his request and remained there until the inauguration day.

**24<sup>th</sup> January 2005** – the newly elected president went to Moscow to pay his first foreign visit. Protocolary rather than substantive, the visit was nevertheless very important as a demonstration of Yushchenko's will to co-operate with the Russian authorities who openly backed Viktor Yanukovych in the presidential election. Shortly before leaving for Moscow Yushchenko announced that Yulia Tymoshenko would be his candidate for the job of prime minister. He also said that Oleksandr Zinchenko would be the head of his administration and that the job of the National Security and Defence Council secretary would go to Petro Poroshenko. All of these persons (and several others) had been considered as potential prime minister candidates. Ultimately, however, the coalition agreement concluded in July 2004 between Yushchenko and Tymoshenko prevailed, which stipulated that should Yushchenko win the election, Yulia Tymoshenko would be designated as the prime minister.

The announcement of those nominations shortly before Yushchenko left for Moscow was received as a demonstration of the new authorities' determination to pursue an independent policy. Unofficial signals coming from Moscow suggested that the Kremlin did not approve the PM candidate for whom an arrest warrant had been issued in Russia.

**4<sup>th</sup> February 2005** – the Parliament endorsed Yulia Tymoshenko as prime minister by 376 votes. Immediately after the vote, the PM presented the composition of her cabinet and the president, who is present at the Verkhovna Rada, signed the nominations. Subsequently, he appointed heads

of oblast administration (governors) proposed by prime minister Tymoshenko. This was probably done in order to elevate the rank of the ceremony, but the president thus infringed the constitutional standards according to which he should have appointed governors at the request of the Cabinet of Ministers. The government appointed just a short while before had no opportunity to meet this formality.

On the same date prime minister Tymoshenko presented the government's programme, which the Parliament approved. The programme had been authored by Yulia Tymoshenko, or at best prepared in co-operation with some members of the government. It was also adopted in breach of the procedural requirements. Although the government did gather for a brief meeting (in the Parliament building) and formally approved the programme, deputies had no opportunity to examine it in advance and parliamentary committees could not issue their opinions. The programme itself differs substantially from what this type of documents usually are – it is more of a collection of slogans concerning the new principles of governance and fairly populist goals that the government intends to implement.

**25<sup>th</sup> March 2005** – Verkhovna Rada adopted the 2005 budget amendments proposed by the government. The new budget envisages significantly increased revenues and spending, most of which is allocated to rises of welfare benefits and salaries in the public sector. The government intends to achieve higher revenues by abolishing tax breaks, collecting more privatisation revenue and reducing spending on infrastructure projects. The budget is based on very optimistic assumptions concerning economic growth and inflation, and economists regard it to be unrealistic. Prime minister Tymoshenko sees no threats to its execution, but Anatoliy Kinakh (first deputy prime minister in her cabinet) believes that the budget will be very difficult to execute and doubtful from the point of view of preserving the rate of economic growth. In the Verkhovna Rada, Kinakh's faction refused to vote for the approval of the budget. At the government's request, along with the budget amendments the Parliament also approved amendments to several laws, mostly dealing with tax matters. It abolished all tax breaks, including those granted to individual compa-

nies and sectors of the economy, and breaks applicable to special economic zones. The amended taxation rules applicable to small enterprises are much less favourable because of fewer categories of businesses are entitled to lump taxation. In order to raise welfare benefits, the authorities infringed the Budget Code by enacting amendments in the course of the financial year and without a period of *vacatio legis*.

**16<sup>th</sup> April 2005** – a meeting of the National Security and Defence Council devoted to the economic situation was held, probably at the initiative of the NSDC secretary Petro Poroshenko. The 1<sup>st</sup> quarter results published by the State Statistical Committee of Ukraine showed that the rate of economic growth had significantly slowed down (from 12.3 percent to 5.4 percent); that inflation (4.4 percent) threatened to undermine the budget assumptions (9.8 percent inflation over the year); and that prices of meat, other foods and fuels were rising. The government tried to manage the situation using administrative measures, i.e. by implementing price or margin limits on trade in such goods. The several hours long meeting was not widely commented on, and president Yushchenko said afterwards that in addition to working towards justified social goals, the government had to take measures to keep the tempo of economic growth. It is difficult to determine whether this implies greater control of the economic policy on the part of the president.

**22<sup>nd</sup> April 2005** – in Brussels, deputy prime minister Oleh Rybachuk presented a road map based on the Ukraine–EU Action Plan. Ukraine committed itself to implement, in 2005, the 177 tasks identified in that document and pledged to submit a report on the implementation of the programme during the Ukraine–EU summit scheduled for October.

## Foreign visits of the president of Ukraine

President Viktor Yushchenko visited Strasbourg and Brussels. He addressed the Parliamentary Assembly of the Council of Europe on 25<sup>th</sup> January and the European Parliament on 23<sup>rd</sup> February.

During a meeting at the NATO headquarters in Brussels on 22<sup>nd</sup> February he declared that Ukraine was willing to join the Alliance, a revelation he had not emphasised either during his presidential campaign or in his speeches in Ukraine after taking office.

During Yushchenko's visit to the European Commission in Brussels on 21<sup>st</sup> February, the Ukraine–EU Action Plan was signed within the framework of the European Neighbourhood Policy.

Viktor Yushchenko also took part in the Economic Forum in Davos on 28<sup>th</sup>–29<sup>th</sup> January.

The most important bilateral visits of the Ukrainian president include his trips to Germany (8<sup>th</sup>–9<sup>th</sup> March) and the United States (4<sup>th</sup>–7<sup>th</sup> April). In Berlin, Viktor Yushchenko addressed the Bundestag and in the United States he delivered a speech to the Congress. In each case this honour is reserved for especially appreciated foreign guests.

Yushchenko has also paid two visits to Poland, for the first time to celebrate the 60<sup>th</sup> anniversary of the liberation of the Auschwitz concentration camp on 26<sup>th</sup>–27<sup>th</sup> January.

The Ukrainian president met the Russian leader Vladimir Putin three times: on 24<sup>th</sup> January in Moscow, on 19<sup>th</sup> March in Kyiv and on 8<sup>th</sup> May again in Moscow.

As regards contacts with leaders from the former USSR area, Yushchenko met with the Georgian president Mikheil Saakashvili most frequently. Yushchenko has also visited Turkmenistan (23<sup>rd</sup> March) and took part in the GUUAM summit in Chisinau (22<sup>nd</sup> April). On the eve of the 60<sup>th</sup> anniversary of the end of World War Two he took part in a NIS summit in Moscow.

## **Events that may have significant effects on Ukraine and the new leadership's policy**

**1<sup>st</sup> September 2005** – the first effective date of constitutional amendments as stipulated in the law. The new constitutional regulations will enter into force provided that the other law amending the constitution with a view to the self-government reform is adopted by that time. Since no works on that second law are underway, this date is hardly realistic. If the Parliament fails to adopt this law by the end of the current session (before the beginning of July), it will be necessary to start the works anew from the first reading procedures. This means it may be difficult to adopt and implement the self-government reform before the election of March 2006.

**October 2005** – Ukraine-European Union summit in which Ukraine intends to submit its first report on the implementation of the Action Plan.

**1<sup>st</sup> January 2006** – ultimate effective date of the constitutional amendments adopted on 8<sup>th</sup> December 2004; this date is not dependent on the status of the self-government reform.

**26<sup>th</sup> March 2006** – parliamentary and local elections.

## Appendix No 2

# Leading state officials in Ukraine

**President** – Viktor Yushchenko

(honorary head of People’s Union “Our Ukraine”)

**Speaker of the Verkhovna Rada** – Volodymyr Lytvyn

(leader of People's Party of Ukraine )

**Prime Minister** – Yulia Tymoshenko

(leader of Batkivshchyna party and Yulia Tymoshenko’s Bloc)

**Head of the President’s Secretariat (secretary of state)** –

Oleksandr Zinchenko

**Secretary of the National Security and Defence Council** –

Petro Poroshenko

**President of the Supreme Court** – Vasyl Maliarenko

**President of the Constitutional Court** – Mykola Selivon

**Prosecutor General** – Svyatoslav Piskun

**Head of the Security Service of Ukraine** – Oleksandr Turchynov

**President of the National Bank of Ukraine** – Volodymyr Stelmakh

**First Deputy Prime Minister** – Anatoliy Kinakh

**Deputy Prime Minister for Administrative Reform** – Roman Bezsmertny

(leader of People’s Union “Our Ukraine”)

**Deputy Prime Minister for European Integration** – Oleh Rybachuk

**Deputy Prime Minister for Social Affairs** – Mykola Tomenko

**Minister of Foreign Affairs** – Borys Tarasyuk

**Defence Minister** – Anatoliy Hrytsenko

**Interior Minister** – Yuriy Lutsenko

**Minister of Justice** – Roman Zvarych

**Minister of Economy** – Serhiy Teriokhin

**Finance Minister** – Viktor Pynzenyk

**Minister for Transport and Communication** – Yevhen Chervonenko

**Minister for Emergency Situations** – David Zhvaniya

**Chairperson of the State Property Fund of Ukraine** –  
Valentyna Semeniuk