

Razem, ale osobno? Polityka Kijowa wobec Donbasu

Tadeusz Iwański

Zawarte 5 września 2014 roku porozumienie o zawieszeniu broni w rejonie konfliktu w Donbasie przyniosło znaczące ograniczenie starć zbrojnych. Jednak od połowy stycznia br. siły separatystyczne, wspierane przez armię rosyjską, rozpoczęły ofensywę na całej linii frontu, zajmując m.in. lotnisko w Doniecku i miejscowość Krasnyj Partyzan. Poza kontrolą Kijowa znajduje się obecnie około trzeciej części obwodów donieckiego i ługańskiego (zob. Mapa), na których przed rozpoczęciem konfliktu mieszkało 6,6 miliona ludzi, a więc 15% ludności Ukrainy. Rozpoczęty we wrześniu w Mińsku proces uregulowania konfliktu w ramach tzw. trójstronnej grupy kontaktowej (Ukraina, Rosja, OBWE oraz separatysty), choć doprowadził do częściowej wymiany jeńców, nie przyniósł jednak efektów politycznych. Uregulowanie sytuacji politycznej dodatkowo skomplikowały przeprowadzone 2 listopada przez władze tzw. Donieckiej i Ługańskiej Republik Ludowych (DRL i ŁRL) nielegalne „wybory” liderów obu separatystycznych regionów.

W związku z sytuacją w Donbasie władze Ukrainy podjęły od listopada ub.r. działania mające na celu dostosowanie się do faktycznej utraty kontroli nad częścią Donbasu, m.in. wstrzymano wypłaty świadczeń socjalnych dla ludności oraz dotacji dla jednostek budżetowych, których funkcjonowanie na terenach niekontrolowanych zostało zawieszono. W grudniu i styczniu podjęto również szereg decyzji o częściowej blokadzie ruchu osobowego.

Powyższe zabiegi Kijowa mają na celu minimalizację wydatków budżetowych i zapobieżenie rozprzestrzenianiu się konfliktu poza tereny operacji antyterrorystycznej. Widać, że w najbliższej perspektywie Kijów nie liczy na odzyskanie terenów okupowanych przez separatystów i dąży do utrzymania *status quo* w regionie jako najlepszej z możliwych opcji w obecnej sytuacji. Podjęte przez ukraińskie władze inicjatywy są niewłaściwie skoordynowane i niezmiernie uciążliwe dla ludności pozostałej na terenach tzw. DRL i ŁRL, co w połączeniu z monopolem informacyjnym Rosji i separatystów skutkuje pogłębiającym się negatywnym wizerunkiem władz Ukrainy w regionie.

Wymuszona przez agresję Rosji polityka Kijowa wobec Donbasu służy za przestrożę dla sąsiadujących obwodów i jest czynnikiem osłabiającym w nich nastroje separatystyczne. Jednocześnie jednak działania Kijowa potęgują wśród mieszkańców terenów separatystycznych poczucie odrzucenia, co komplikuje szanse na ich przyszłą społeczną integrację z resztą Ukrainy.

Działania Kijowa wobec niekontrolowanej części Donbasu...

5 i 19 września 2014 roku w Mińsku przedstawiciele Ukrainy, Rosji, OBWE oraz separatystów podpisali odpowiednio protokół i memoran-

dum, zakładające m.in. zawieszenie broni, zwolnienie przez obie strony jeńców i zakładników, wycofanie separatystycznych oddziałów zbrojnych i najemników, a także sprzętu wojskowego z terytorium Ukrainy, utworzenie 30-kilometrowej strefy buforowej oddzielają-

cej walczące strony¹. W sferze politycznej dokumenty przewidywały m.in. przeprowadzenie w grudniu 2014 roku na terenach kontrolowanych przez separatystów przedterminowych wyborów lokalnych zgodnie z prawem ukraińskim i nadanie tym terytoriom odrębnych praw w sferze gospodarczej i kulturalnej. Określiła je specjalna ustawa dla Donbasu przyjęta 16 września². Zawieszenie broni doprowadziło do wstrzymania ofensywy wojsk separatystycznych wspieranych przez oddziały rosyjskie oraz spadku intensywności działań bojowych. Separatyści skrytykowali jednak zapisy ustawy jako niewystarczające, a 2 listopada przeprowadzili własne wybory³.

Wobec faktycznego fiaska porozumień z Mińska Kijów wprowadził regulacje mające na celu dostosowanie się do zaistniałej sytuacji. 4 listopada Rada Bezpieczeństwa Narodowego i Obrony Ukrainy (RBNiO) podjęła decyzję (wprowadzoną w życie dekretem prezydenta 14 listopada) o zawieszeniu na terenach niekontrolowanych przez Kijów działalności państwowych instytucji i przedsiębiorstw, wywiezienie ich majątku i dokumentacji oraz ewakuowanie urzędników. Zalecono również Narodowemu Bankowi Ukrainy (NBU) nakazanie bankom komercyjnym zawieszenia na tych terenach obsługi rachunków podmiotów gospodarczych i ludności. Z kolei uchwała ukraińskiego rządu z 7 listopada⁴ dodatkowo nakazała wstrzymanie dotacji i subsydiów dla przemysłu węglowego, transferów finansowych dla strefy budżetowej, a także wypłat świadczeń socjalnych dla tych osób, które do 1 grudnia nie zarejestrują się jako przesiedleńcy na terytoriach pozosta-

jących pod kontrolą władz centralnych (pod koniec grudnia termin rejestracji przedłużono do 1 lutego). W myśl dokumentu tym, którzy się nie przerejestrują, zaległe świadczenia będą wypłacone po powrocie tych terenów pod kontrolę Kijowa.

Wobec faktycznego fiaska porozumień z Mińska, na terenach niekontrolowanych Kijów zawiesił działalność państwowych instytucji i przedsiębiorstw oraz wstrzymał wypłaty świadczeń socjalnych dla ludności.

W rezultacie pod koniec listopada ub.r. bank centralny zażądał od banków komercyjnych zawieszenia działalności finansowej na terenach Donbasu niekontrolowanych przez Kijów, w tym obsługi rachunków bankowych osób prawnych i fizycznych, odłączenia bankomatów oraz zablokowania operacji dokonywanych przy użyciu kart płatniczych i kredytowych. Decyzja ta przyspieszyła zamykanie oddziałów banków w regionie oraz uniemożliwiła transakcje bezgotówkowe na tych terenach. 21 listopada państwowy Oszczadbank podjął decyzję o przeniesieniu swoich filii z Doniecka i Ługańska odpowiednio do kontrolowanych przez siły rządowe Kramatorska i Siewierodoniecka. 27 listopada z regionu wycofał się Raiffeisen Bank Aval, inne banki detaliczne, w tym największy prywatny PrivatBank, zamknęły swoje oddziały już wcześniej. Wcześniej też na obszary kontrolowane przez Kijów częściowo ewakuowały się uniwersytety, a także szpitale i inne jednostki służby zdrowia (do Krasnego Limanu w obwodzie donieckim oraz do Rubieźnego i Siewierodoniecka w obwodzie ługańskim). 27 listopada o wstrzymaniu działalności poinformowała ukraińska poczta, dzień później rozporządzenie Ministerstwa Energetyki nakazało zawieszenie działalności finansowo-gospodarczej 252 przedsiębiorstwom podległym resortowi.

¹ Rafał Sadowski, Agata Wierzbowska-Miazga, Zawieszenie broni na wschodzie Ukrainy, *Analizy OSW*, 10.09.2014.

² Tadeusz Iwański, Rada Najwyższa Ukrainy uchwaliła specustawę dla Donbasu, *Analizy OSW*, 17.09.2014.

³ Tadeusz A. Olszański, Nielegalne wybory w Donbasie, *Analizy OSW*, 5.11.2014.

⁴ Постанова від 7 листопада 2014, № 595, Деякі питання фінансування бюджетних установ, здійснення соціальних виплат населенню та надання фінансової підтримки окремим підприємствам і організаціям Донецької та Луганської областей

...i konsekwencje tych działań

Premier Arsenij Jaceniuk decyzję o zamrożeniu wypłat świadczeń socjalnych motywował brakiem zgody na „finansowanie rosyjskiego terroryzmu”, a administracja prezydenta – napadami na samochody konwojentów bankowych oraz zajęciem siedziby filii NBU w Doniecku. Działania władz centralnych wobec Donbasu wywołały skrajne komentarze. Politycy koalicji rządowej oraz prozachodnie media i eksperci przyznawali, że decyzja jest trudna, ale konieczna. Krytykowali zaś działania władz politycy opozycji⁵, a także związane z nimi media, w tym należący do wywodzącego się z Donbasu oligarchy Rinata Achmetowa dziennik *Siegodnia*⁶. W tym tonie na działania Kijowa zareagowali także separatyści, oskarżając władze o wprowadzenie „ekonomicznej blokady Donbasu”.

Zasadniczym powodem wprowadzenia w życie postanowień RBNiO była chęć cięcia wydatków budżetowych, wynikająca ze złego stanu ukraińskiej gospodarki.

Wydaje się, że zasadniczym powodem wprowadzenia w życie postanowień RBNiO była chęć cięcia wydatków budżetowych, wynikająca z katastrofalnej sytuacji ukraińskiej gospodarki i wymagana przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy jako jeden z warunków wypłaty kolejnych transz kredytu. Zgodnie z wyliczeniami rządu suma dotacji i subsydiów dla niekontrolowanych części obwodów donieckiego i ługańskiego wynosiła w 2014 roku odpowiednio 19,6 i 14,6 mld hrywien (ok. 1,3 i 1 mld USD)⁷. W ten sposób planowano więc

zrekompensować już poniesione straty, wynikające z brakujących wpływów podatkowych i opłat celnych z obu obwodów, ocenianych w okresie styczeń–październik 2014 roku na 6,7 mld hrywien (ok. 450 mln USD)⁸. Brakuje bowiem przesłanek, by sądzić, że władze ukraińskie chciały w ten sposób wymusić na Rosji i separatystach ustępstwa polityczne w zamian za wycofanie decyzji bądź pogorszyć sytuację miejscowej ludności, aby wzmocnić nastroje protestu wobec separatystów. Pomimo braku opłat za dostawy gazu i energii elektrycznej na tereny okupowane Kijów dotychczas nie odciął regionu od tych surowców, co według władz wynika z chęci dbania o własnych obywateli. Prawdopodobnie był to również jeden z warunków podpisania przez Rosję kontraktu na dostawę węgla i energii na Ukrainę⁹.

Powyższe działania Kijowa wobec regionu tworzą jednocześnie sytuację dla władz korzystną z punktu widzenia ich wewnątrzpolitycznych interesów. Agresja Rosji i trwający konflikt na wschodzie kraju mogą służyć jako usprawiedliwienie powolnego wprowadzania reform i pogarszającej się sytuacji gospodarczej oraz pozwalają na budowanie narracji, zgodnie z którą jakakolwiek krytyka poczynań władz jest *a priori* niewłaściwa, ponieważ współbrzmi z rosyjską propagandą. Co więcej konflikt na wschodzie kraju pozwala wiązać uzbrojone bataliony ochotnicze z dala od stolicy. Formacje te wywodzą się częściowo z Samoobrony Majdanu, ciesząc się wysokim zaufaniem społecznym¹⁰, a ich powrót z frontu jest postrzegany przez władze w Kijowie jako zagrożenie dla stabilności społecznej. Obecna sytuacja ogranicza wpływ na politykę centralną związanych z regionem i Rosją polityków, w tym z Bloku Opozycyjnego, oraz osłabia pozycję sponsorów tego środowiska, przede wszystkim Rinata Achmetowa. Najważniejszy wydaje się jednak

⁵ Np. Nestor Szufrycz w: Інна Ведернікова, Між федералізацією та блокадою, *Дзеркало Тижня*, 21.11.2014 (tam też głosy pozytywne).

⁶ Zob. np. Ігор Ветров, На Донбасі починається голодомор: жителі виходять на голодні бунти, *Сегодня*, 25.11.2014.

⁷ Вступне слово Прем'єр-міністра Арсенія Яценюка на засіданні Кабінету Міністрів України від 5 листопада 2014 року

⁸ Nie sprecyzowano jednak, z jakich podatków Державний бюджет недоотримав 6,7 млрд гривень податків з Донбасу.

⁹ <http://www.pravda.com.ua/news/2015/01/20/7055629/>

¹⁰ 7 punktów w 10-stopniowej skali, gdzie 10 oznacza pełne zaufanie. Zob. badania KMIS dla *Dzerkalo Tyżnia* <http://opros2014.zn.ua/authority>

aspekt ekonomiczny. Utrzymywanie obecnej sytuacji na wschodzie jest kosztowne – według szacunków ukraińskich władz wydatki na działania militarne wynoszą ok. 5,5 mln USD dziennie. Jednak odzyskanie Donbasu bądź uregulowanie konfliktu, zgodnie z którym region ten powróciłby pod kontrolę Kijowa, oznaczałoby konieczność skierowania ogromnych środków na jego odbudowę (8 mld USD wg prognozy Arsenija Jaceniuka z sierpnia ub.r., obecnie znacznie więcej). Jednocześnie wymuszone polityką Rosji działania Kijowa wobec Donbasu, które można nazwać „strategią zamrażania”, są dla rządzących ryzykowne ze względu na nastroje społeczne. Za koniecznością walki zbrojnej o Donbas opowiada się ponad 60% Ukraińców, są oni rozczarowani brakiem zmian na lepsze rok po zwycięstwie Euromajdanu, a gotowość do udziału w akcjach protestu wyraża prawie połowa ankietowanych¹¹.

Działania władz w sferze militarnej i bezpieczeństwa

Zgodnie z memorandum podpisanym w Mińsku 19 września ub.r., robocza grupa wojskowych rosyjskich i ukraińskich, z udziałem obserwatorów OBWE, miała wyznaczyć tzw. linię rozgraniczenia i stworzyć wokół niej 30-kilometrową strefę bezpieczeństwa, z której walczące strony wycofają wojska i ciężkie uzbrojenie. Prace tej grupy rozpoczęły się pod koniec września, do dziś jednak oficjalnie linia ta nie została uzgodniona, zaś styczniowa ofensywa wskazuje, że Moskwa nie ma zamiaru tych ustaleń respektować. Jednocześnie od tego czasu Kijów podjął szereg działań po swojej stronie linii frontu (mającej być podstawą do wytyczenia linii rozgraniczenia) w celu zapobieżenia rozprzestrzenieniu się działań zbrojnych na pozostałe tereny Ukrainy. Tereny przylegające do tej linii podzielono na cztery sektory, a Ministerstwo Obrony rozpoczęło prace inżynieryjne w celu

budowy trzech linii umocnień o długości 410 km, złożonych m.in. z sieci fortyfikacji, okopów i punktów kontrolnych. Na początku listopada pierwsza linia została ukończona, druga – w odległości 15–20 km na zachód od pierwszej – została zrealizowana w 50%¹². Celem Kijowa jest ograniczenie aktywności separatystów, którzy dążą do „wyrównania granicy” i opanowania strategicznych miejscowości i obiektów mających w przyszłości zwiększyć niezależność regionu (elektrociepłownia w Szczastju czy węzeł transportowy Debalcewe).

Posunięcia Kijowa świadczą o zamiarze izolacji rejonów kontrolowanych przez separatystów, a w perspektywie być może nawet budowy swego kordonu sanitarnego.

26 stycznia premier Arsenij Jaceniuk ogłosił wprowadzenie w obwodach donieckim i ługańskim „stanu sytuacji nadzwyczajnej”, przewidującego szczególny sposób działania służb ratowniczych i obrony cywilnej. Wcześniej władze w Kijowie doprowadziły do ograniczenia ruchu osobowego między obszarem działań wojennych, a resztą Ukrainy. 3 stycznia sekretarz RBNiO Ołeksandr Turczynow poinformował, że strona ukraińska wytyczyła siedem korytarzy drogowych łączących tereny niekontrolowane z Ukrainą, a rozmieszczone na nich posterunki m.in. służby granicznej i celnej mają przeprowadzać szczegółowe kontrole osób, towarów i środków transportu. Zapowiedziano również, że inne szlaki komunikacyjne mogą zostać zaminowane. 15 stycznia Służba Bezpieczeństwa Ukrainy opublikowała obowiązujące od 21 stycznia zasady¹³ przekraczania linii rozgraniczenia (przez trzy punkty towarowe

¹¹ Badania KMIS <http://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=494&page=1>

¹² Дмитро Денков, Три «шари» захисту від ДНР-ЛНР, *Українська Правда*, 7.11.2014.

¹³ Інформація СБУ Оновлений тимчасовий порядок в'їзду на неконтрольовану територію та виїзду з неї громадян України та іноземців (осіб без громадянства) від 22.01.2015 року.

i cztery osobowe) oraz otrzymania przepustek, bez których podróż jest zabroniona. Zasady te należy uznać za surowe, a ich spełnienie za czasochłonne – wymagane są m.in. dokumenty potwierdzające tożsamość (kopia i oryginał), cel wjazdu/wyjazdu, punkt docelowy i szczegółowa marszruta. Przepustki będzie można zaś uzyskać jedynie w czterech miastach na terenach kontrolowanych przez Kijów: Mariupol, Debalcewe, Starobielsk oraz Wełyka Nowosilka. Posunięcia Kijowa świadczą o zamiarze izolacji rejonów kontrolowanych przez separatystów, a w perspektywie być może nawet budowy swobodnego kordonu sanitarnego. Działania te są deklarowane jako tymczasowe, zostały podjęte wskutek nasilających się aktów dywersji na terenach południowo-wschodniej Ukrainy¹⁴. Ich celem jest powstrzymanie konfliktu w obecnych granicach oraz ograniczenie przenikania na pozostałe tereny broni oraz osób stanowiących zagrożenie dla ładu i porządku państwa. Efektywność tych działań jest obecnie nieweryfikowalna, jednak negatywnie wpływają one na odbiór polityki Kijowa przez mieszkańców Donbasu.

Skutki ekonomiczne dla Ukrainy

Kijów dotąd nie opracował precyzyjnych reguł funkcjonowania przedsiębiorstw z terenów separatystycznych¹⁵. Z dotychczasowych oświadczeń wynika, że umowy handlowe będą zawierane jedynie z tymi podmiotami, które przerejestrowały się na terytoria kontrolowane przez Kijów, a środki będą przelewane na rachunki otwarte w państwowych ukraińskich bankach. Takie transakcje mają już miejsce m.in. w przypadku dostaw węgla energetycznego, wydobywanego wyłącznie na niekontrolowanych terytoriach i niezbędnego dla ukra-

ińskich elektrociepłowni. W styczniu zastępca ministra energetyki Jurij Ziukow informował, że pierwsze dostawy oczekiwane są w styczniu, dostawcą będą m.in. przedsiębiorstwa Ługanskwuhillia i Antracyt¹⁶. Obecna sytuacja otwiera jednak pole do działań o podłożu korupcyjnym. Choć z oświadczenia Ministerstwa Finansów można wywnioskować, że zwrot VAT należy się tylko podmiotom, które przerejestrowały się na terytorium kontrolowane przez Kijów¹⁷, faktycznie nielicznym, w rzeczywistości jest on wypłacany także tym, które tej operacji nie przeprowadziły¹⁸. Beneficjentami są m.in. ukraińscy oligarchowie, tacy jak Serhij Taruta czy Rinat Achmetow.

Utrzymanie *status quo* wpłynie na poluzowanie więzi gospodarczych regionu z resztą Ukrainy, ponadto niesie zagrożenie rozerwania niektórych cykli produkcyjnych z udziałem przedsiębiorstw Donbasu.

Niezależnie od podjętych działań prawnych konsekwencje utraty części Donbasu będą dla ukraińskiej gospodarki kolosalne. Wskutek rosyjskiej agresji na Ukrainę pod kontrolą separatystów znalazły się najbardziej uprzemysłowione i zaludnione części obwodów donieckiego i ługańskiego, stanowiące *de facto* kilka aglomeracji przemysłowych, na których znajdowało się kilkadziesiąt wielkich zakładów przemysłowych. Donbas przed wybuchem konfliktu zbrojnego wypracowywał ponad 16% PKB Ukrainy, zarejestrowanych w nim było około 70 tys. przedsiębiorstw, odpowiadał również za 25% eksportu Ukrainy i 30% wpływów walutowych.

¹⁴ Od końca grudnia m.in. w Odessie, Dniepropietrowsku, Charkowie i Zaporozżu regularnie dochodzi do eksplozji ładunków wybuchowych.

¹⁵ Obecnie obowiązuje ustawa z 2 września O tymczasowych działaniach na okres przeprowadzenia operacji antyterrorystycznej http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T141669.html Decyzja RBNIo zobowiązała rząd do doprecyzowania praw i powinności podmiotów gospodarczych z terenów okupowanych, co jeszcze nie nastąpiło.

¹⁶ Według wiceministra przerejestrowały się one na tereny kontrolowane przez Kijów. Zob. depesza: <http://www.ostro.org/general/society/news/461634/>

¹⁷ Informacja Ministerstwa Finansów Підприємцям із зони АТО, які перереєструвалися на території підконтрольній українській владі, відшкодуватимуть ПДВ, 20.11.2014.

¹⁸ Według danych Państwowego Rejestru Osób Fizycznych Prawnych-Przedsiębiorców z połowy stycznia 2015 roku.

Jednocześnie przemysł regionu, głównie ciężki, wydobywczy i chemiczny, był mało wydajny i przez długie lata niemodernizowany. Produkcja przemysłowa w Donbasie w ostatnich latach spadała, wskutek czego poziom bezrobocia był wyższy od średniej na Ukrainie, rosła także liczba osób uprawnionych do ulg i emerytur (wyższych niż na pozostałych terenach Ukrainy). W 2012 roku obwody ługański i doniecki przekazały do budżetu centralnego z tytułu podatków 8,2 mld hrywien (1 mld USD wg ówczesnego kursu), otrzymując tytułem dotacji 22,5 mld (prawie 4 mld USD)¹⁹. Tendencja potwierdzająca brak samowystarczalności regionu widoczna była także w 2013 roku. Dochody obwodu donieckiego stanowiły 16,3 mld hrywien (2 mld USD), a wydatki – 41 mld (5 mld USD), w przypadku ługańskiego odpowiednio 9,4 mld i 21,35 mld hrywien (1,2 i 2,8 mld USD). Różnica była pokrywana z budżetu centralnego²⁰.

Inicjatywy na rzecz mieszkańców Donbasu nie są dla władz priorytetem. Pozostaje nim odciążenie budżetu oraz uchronienie pozostałej części kraju przed falą destabilizacji.

Choć decyzja RBNiO oraz rozporządzenie rządu pozwolą zmniejszyć wydatki z budżetu państwa o minimum 15 mld hrywien²¹ (ok. 1 mld USD), wywołany wojną spadek produkcji przemysłowej oraz mniejsze przychody z podatków wpłynęły negatywnie na wskaźniki gospodarcze Ukrainy w 2015 roku. Zgodnie z prognozami NBU, recesja sięgnie minimum -4,3% PKB, zmniejszy się saldo handlu zagranicznego oraz wzrośnie deficyt budżetowy.

¹⁹ Szerzej zob. zestawienie portalu Liga.net: *Что может потерять Украина вместе с Донбассом*, 22.04.2014.

²⁰ Ярослав Ковальчук, *Державні рішення, Українська Правда*, 21.11.2014.

²¹ Szacunki dyrektora CASE-Ukraine Dmytra Bojarczuka w: *Иван Зайцев, Сколько Украина сэкономит на финансовой блокаде Донбасса*, Liga.net, 18.11.2014.

Utrzymanie *status quo* w regionie wpłynie na poluzowanie więzi gospodarczych regionu z resztą Ukrainy, a także niesie zagrożenie rozzerwania niektórych cykli produkcyjnych z udziałem przedsiębiorstw Donbasu, co negatywnie wpłynie na funkcjonowanie ukraińskiego przemysłu. Najważniejsze z tych cykli związane są z górnictwem: (1) wydobycie węgla energetycznego, wzbogacenie, produkcja energii w innych regionach kraju czy (2) wydobycie węgla, produkcja koksu, produkcja stali w kombinatach, takich jak np. Azowstal, MMK im. Iljicza, Zaporizstal. Ukraina utraci też dużą część wewnętrznego rynku zbytu.

Polityka władz wobec mieszkańców Donbasu

Władze w Kijowie oferują ludności, która opuściła terytoria tzw. DRL i ŁRL, pomoc materialną oraz dostęp do świadczeń socjalnych. Dla tych, którzy tam pozostali, organizują konwoje humanitarne (blokowane przez separatystów), zapewniają dostawy gazu i energii elektrycznej oraz wprowadzają ulgi podatkowe. Działania te są jednak chaotyczne i słabo nagłośnione, często także sprzeczne z innymi regulacjami bądź stanowią jedynie zalegalizowanie istniejącej sytuacji. Widoczne jest również, że inicjatywy na rzecz mieszkańców Donbasu nie są dla władz priorytetem. Pozostaje nim odciążenie budżetu oraz uchronienie pozostałej części kraju przed falą destabilizacji. W rezultacie działania władz w Kijowie są niewystarczające, aby przekonać społeczeństwo Donbasu, że warto swoją przyszłość związać z Ukrainą. Decyzja o zamrożeniu wypłat świadczeń socjalnych pogorszyła sytuację humanitarną w regionie, utrudniła bowiem emerytom i rencistom uzyskanie podstawowych środków do życia, szczególnie w obliczu zimy. Z kolei ci, którzy się przerejestrowali, natknęli się na chaos biurokratyczny i kolejki. Choć władze w Kijowie podkreślają, że na terenach okupowanych przez separatystów rosną na-

stroje protestu (m.in. w Jenakijewie, Czerwonopartyzańsku, Krasnym Łuczcu wybuchaty tzw. bunty głodowe), akcje te były nieliczne (do kilkuset osób) i wynikały głównie z braku środków do życia oraz nieuczciwego podziału pomocy humanitarnej z Rosji²². Hasła powrotu pod jurysdykcję Ukrainy nie były obecne i jeśli nawet na tych terenach rośnie niezadowolenie z powodu rządów separatystów, to w aneksji regionu przez Rosję widzi się szansę na poprawę sytuacji. Wydaje się zresztą, że narosła na tych terenach wrogość kierowana jest nie tylko wobec władz w Kijowie, ale również wobec ukraińskiego społeczeństwa. Sprawia to, że po zakończeniu konfliktu ewentualne działania na rzecz zintegrowania mieszkańców separatystycznych regionów z resztą Ukrainy będą jeszcze trudniejsze niż przed wojną. Proces ten bowiem dodatkowo skomplikują zmiany, jakie zaszły w ukraińskim społeczeństwie w ciągu ostatniego roku, szczególnie rosnące nastroje antyrosyjskie, a zarazem proeuropejskie, w tym pronatowskie.

Trudna pozostaje również sytuacja ludzi, którzy uciekli z Donbasu. Można szacować, że według stanu na styczeń obszar konfliktu mogło opuścić nawet milion osób (co szósty mieszkaniec)²³. Prezydent Ukrainy dopiero 19 listopada podpisał uchwaloną 20 października przez Radę Najwyższą ustawę o zabezpieczeniu praw i wolności wewnętrznie przemieszczonych osób. Podpisując dokument Petro Poroszenko przyznał, że prawo to dalekie jest od doskonałości i zapowiedział jego nowelizację. Przewiduje ono m.in. pomoc materialną (150 USD miesięcznie dla rodziny, 50 USD na osobę niezdolną do pracy, połowę tej sumy na osobę zdolną do pracy) oraz szybszą ścieżkę uzyskania potrzebnych dokumentów dla osób, które zarejestrowały się na kontrolowanych przez Kijów terytoriach. Powyższa ustawa mogłaby

służyć jako skuteczny instrument przekonywania mieszkańców terytoriów okupowanych do Ukrainy i podważać pozycję samozwańczych władz, jednak biurokracja i niewielka kwota pomocy znacznie ten efekt osłabiają.

Negatywnie na wizerunku Kijowa odbiło się również wprowadzenie ograniczeń w ruchu osobowym między terenami kontrolowanymi przez separatystów i resztą Ukrainy oraz specjalnych przepustek dla podróżujących. Decyzja ta wydaje się również sprzeczna z polityką zachęcania miejscowej ludności do przenosin na tereny kontrolowane przez Kijów. Obostrzenia nieuchronnie spowodują ograniczenie ruchu osobowego, a ponadto wśród celów uprawniających do podróży nie wymieniono zmiany adresu warunkującej uzyskanie prawa do świadczeń socjalnych.

Po zakończeniu konfliktu ewentualne działania na rzecz zintegrowania mieszkańców separatystycznych regionów z resztą Ukrainy skomplikują zmiany, jakie zaszły w ukraińskim społeczeństwie w ciągu ostatniego roku, szczególnie rosnące nastroje antyrosyjskie, a zarazem proeuropejskie, w tym pronatowskie.

Kijów nie prowadzi też jakiegokolwiek polityki informacyjnej na tych terenach, co tylko częściowo można wytłumaczyć zakazem transmisji i zagłuszeniem ukraińskich mediów. Dominuje rosyjska propaganda, która obarcza Ukrainę jednostronną odpowiedzialnością za ostrzały budynków mieszkalnych i straty wśród ludności cywilnej, co pogłębia negatywne nastawienie do władz w Kijowie. Niewykluczone, że z tego powodu skromny efekt przyniosła ustawa o amnestii dla tych zwolenników separatystycznych republik, którzy nie dokonali ciężkich przestępstw.

Brakuje także pozytywnych przykładów polityki władz na terenach odbitych z rąk sepa-

²² Piotr Andrusieczko, Donbasowi grozi głód, *Gazeta Wyborcza*, 29.11.2014.

²³ Marta Jaroszewicz, Ukraina: Jak rozwiązać problem uchodźców?, *Analizy OSW*, 17.12.2014.

ratystów. Nie przyjęto ustawy o specjalnym reżimie administracyjnym na tych terytoriach oraz zmian prawnych przyspieszających wypłacenie im subwencji z rezerwy budżetowej, nie powołano planowanej Agencji ds. Odbudowy Donbasu. Choć sprawnie udało się przywrócić tam dostawę energii elektrycznej i gazu, odbudować część infrastruktury, obiecane przez rząd skromne 300 mln hrywien (niecałe 20 mln USD) dla tych terenów²⁴ nie zostało w pełni wypłacone. W grudniu badania opinii publicznej w Kramatorsku i Słowiańsku pokazały, że 65% mieszkańców obu miast ma pretensje do władz centralnych, że jej działania są niewystarczające, ponad 50% uważa, że w przyszłości sytuacja się nie zmieni lub pogorszy, ponad 70% obarcza za złą sytuację w obu miastach obecne władze Ukrainy (Rosję 30%)²⁵. Pewną nadzieję na usprawnienie polityki informacyjnej Kijowa można wiązać z powołaniem nowego resortu informacji oraz zapowiedzią ministra, że jego siedzibą będzie Kramatorsk. Jednocześnie zaniedbania władz na odzyskanych terytoriach mogą okazać się brzemiennie w skutkach w kontekście ewentualnej nowej ofensywy sił rosyjsko-separatystycznych.

Perspektywy

Negocjacje dotyczące rozwiązania konfliktu w Donbasie utknęły w martwym punkcie, co wynika z diametralnie różnych koncepcji jego rozwiązania, prezentowanych przez strony konfliktu. Władze w Kijowie akcentują, że jedynym możliwym scenariuszem pokojowego uregulowania jest realizacja wrześniowych porozumień z Mińska, gdyż pozwalają one zachować integralność terytorialną Ukrainy

²⁴ Depesza <http://tyzhden.ua/News/123478> Jednocześnie Jaceniuk zasugerował, że odbudowę Donbasu powinni zająć się oligarchowie posiadający tam znaczne aktywa. Zob: Уряд: на відновлення Донбасу не вистачить 8 млрд гривень, BBC, 16.07.2014.

²⁵ Listopadowe badania kijowskiej Fundacji Demokratycznej Inicjatywy. Общественное мнение освобожденных районов - Краматорск, Славянск.

i suwerenność władzy centralnej w polityce wewnętrznej i zagranicznej. Z tych samych powodów zapisy te są nieakceptowalne dla Rosji, która eskalując napięcie w Donbasie, dąży do wymuszenia na Kijowie i Zachodzie ustępstw otwierających drogę do podporządkowania całej Ukrainy (federalizacja, specjalny status dla Donbasu etc.). Z powodu finansowej i militarnej niemożności wznowienia przez Ukrainę działań wojennych w celu odzyskania Donbasu oraz torpedowania porozumień mińskich przez Rosję i separatystów, Kijów realizuje scenariusz pośredni, polegający na *de facto* stopniowym „zamrażaniu” konfliktu w Donbasie. Jego celem jest częściowe izolowanie go w sferze bezpieczeństwa, w tym minimalizowanie destabilizującego wpływu regionu na resztę Ukrainy oraz zmniejszenie wydatków ponoszonych na utrzymanie instytucji państwowych i sfery budżetowej. Rządzący wychodzą także z założenia, że dalsze finansowanie regionu bez wpływów do budżetu z tytułu podatków z regionu, może pociągnąć za sobą bankructwo Ukrainy. Jednocześnie przyjęta strategia działania wydaje się ryzykowna ze względu na społeczne oczekiwania wobec władz dotyczące rozwiązania konfliktu w Donbasie. Jedynie niecałe 2% społeczeństwa opowiada się za rezygnacją z Donbasu, ponad 60% chce kontynuowania walki o wyzwolenie regionu, a mniej niż co piąty obywatel wierzy, że da się ten cel osiągnąć wyłącznie metodami negocjacji pokojowych. Ponadto Ukraińcy są sfrustrowani brakiem zmian w kraju, coraz bardziej również ubożeją wskutek gwałtownej deprecjacji hrywny (ponad 100% od stycznia 2014 roku) i rosnącej inflacji (25%). Wraz z utrzymującą się wysoką gotowością do akcji protestu pełne „zamrożenie” konfliktu może zostać odczytane jako zdrada interesów narodowych i stać się detonatorem nowej fali protestów.

W najbliższym czasie prawdopodobne są dalsze działania Kijowa mające na celu przystosowanie się do sytuacji, w tym np. uznanie terenów

kontrolowanych przez separatystów za terytoria okupowane²⁶. Działania zaczepne ze strony separatystów będą kontynuowane, należy także oczekiwać zwiększenia liczby aktów terrorystycznych na pozostałych terenach Ukrainy. Nie można też wykluczyć kolejnej ograniczonej rosyjskiej interwencji militarnej w celu skłonienia Kijowa do ustępstw. Trwałe rozwiązanie konfliktu w Donbasie w krótkiej perspektywie jest bardzo wątpliwe, ważnym czynnikiem będzie jednak rozwój sytuacji gospodarczej w Rosji i na Ukrainie oraz możliwe złagodzenie stanowisk

w przypadku pogłębiania się kryzysu. Jednocześnie trwające już niemalże rok „rządy” separatystów, którym towarzyszy silna antyukraińska propaganda z Rosji, pogłębiły zarówno zawsze odczuwaną niechęć mieszkańców Donbasu do władzy w Kijowie, jak i poczucie regionalnej i kulturowej odrębności. Niezależnie więc od perspektyw politycznego rozwiązania konfliktu w Donbasie, już dziś należy uznać, że pełna społeczna integracja ludności z terenów okupowanych z resztą Ukrainy będzie w przyszłości bardzo trudna, jeśli w ogóle możliwa.

²⁶ Rządowy dokument w tej sprawie jest podobno przygotowywany: Галина Калачова, До зони АТО застосують кримський сценарій?, *Економічна Правда*, 18.11.2014.

Tekst został ukończony 1 lutego 2015 roku

MAPA

Sytuacja na wschodzie Ukrainy (5 lutego 2015)



REDAKCJA MERYTORYCZNA: Adam Eberhardt,

Wojciech Konończuk

REDAKCJA: Katarzyna Kazimierska, Anna Łabuszewska

SKŁAD: Wojciech Mańkowski

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

ul. Koszykowa 6a, 00-564 Warszawa

tel.: +48 | 22 | 525 80 00,

fax: +48 | 22 | 525 80 40

**Opinie wyrażone przez autorów analiz nie przedstawiają
oficjalnego stanowiska władz RP**

Zapraszamy na naszą stronę: www.osw.waw.pl