

RAPORT OSW

OSW



SĄSIAD ODKRYWANY NA NOWO

STOSUNKI CZECH, SŁOWACJI I WĘGIER Z UKRAINĄ

Jakub Groszkowski, Tadeusz Iwański, Andrzej Sadecki
Współpraca: Tomasz Dąborowski

RAPORT OSW

WARSZAWA
SIERPIEŃ 2017

SĄSIAD ODKRYWANY NA NOWO STOSUNKI CZECH, SŁOWACJI I WĘGIER Z UKRAINĄ

Jakub Groszkowski, Tadeusz Iwański, Andrzej Sadecki
Współpraca: Tomasz Dąborowski



OSW |

CENTRE FOR EASTERN STUDIES

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH im. **Marka Karpia**

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia / Centre for Eastern Studies

REDAKCJA MERYTORYCZNA

Mateusz Gniazdowski

REDAKCJA

Halina Kowalczyk

WSPÓŁPRACA

Anna Łabuszewska, Katarzyna Kazimierska

OPRACOWANIE GRAFICZNE

PARA-BUCH

ZDJĘCIE NA OKŁADCE

sevenMaps7, Shutterstock.com

SKŁAD

GroupMedia

WYDAWCA

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a, Warszawa

Tel. + 48 /22/ 525 80 00

Fax: + 48 /22/ 525 80 40

osw.waw.pl

ISBN 978-83-65827-08-1

Spis treści

TEZY /5

I. UKRAINA W POLITYCE CZECH /10

1. Ukraińcy w Czechach /12
2. Energetyka i gospodarka /13
3. Czeskie wsparcie dla Ukrainy /15

II. UKRAINA W POLITYCE SŁOWACJI /16

1. Gospodarka i energetyka /18

III. UKRAINA W POLITYCE WĘGIER /21

1. Ukraina w cieniu stosunków węgiersko-rosyjskich /21
2. Węgry wobec konfliktu ukraińsko-rosyjskiego /22
3. Pola współpracy z Ukrainą /25
4. Polityka Węgier wobec mniejszości węgierskiej na Ukrainie /26

IV. CZECHY, SŁOWACJA I WĘGRY W POLITYCE UKRAINY /31

TEZY

- W polityce wschodniej Czech, Słowacji i Węgier stosunki z Ukrainą tradycyjnie pozostają w cieniu traktowanych priorytetowo stosunków z Rosją. Wojna ukraińsko-rosyjska nie zmieniła tej hierarchii, skłoniła jednak Bratysławę, Pragę i Budapeszt do nowego spojrzenia na wschodnie sąsiedztwo. Ożywione zostały dyplomatyczne kontakty z Ukrainą, wzrosło zaangażowanie w pomoc rozwojową dla Kijowa, a Grupa Wyszehradzka, głównie poprzez format V4+, zaczęła aktywniej lobbować na rzecz unijnego wsparcia dla Ukrainy. Tym samym V4 przyczynia się do utrzymania tematów ukraińskich w unijnej agendzie. Czechy, Słowacja i Węgry szybko ratyfikowały traktat stowarzyszeniowy Ukrainy z UE oraz wsparły proces liberalizacji wizowej dla Ukrainy i wdrożenie umowy o pogłębionej i całościowej strefie wolnego handlu Ukrainy z UE (tzw. DCFTA). Zarazem partnerzy Polski w V4 angażują się w konkretne formy pomocy dla wschodniego partnera, m.in. poprzez współpracę energetyczną, wsparcie procesu reform czy pomoc humanitarną.
- Wsparcie dla aspiracji europejskich Ukrainy i pozostałych państw wschodniego sąsiedztwa UE, obok Bałkanów Zachodnich, jest od lat jednym z flagowych obszarów aktywności Grupy Wyszehradzkiej. Państwa V4 po wejściu do UE w 2004 roku uznały za jeden z głównych celów dalszej działalności Grupy aktywny udział w kształtowaniu polityki sąsiedztwa UE wobec państw Europy Wschodniej i Południowo-Wschodniej oraz popieranie ich aspiracji do członkostwa w UE. Polityka ta nabrała większego rozmachu po uruchomieniu w 2009 roku Partnerstwa Wschodniego, inicjatywy polsko-szwedzkiej, ale popieranej przez pozostałe państwa V4. Jej przejawem są na przykład coroczne spotkania ministrów spraw zagranicznych państw Grupy Wyszehradzkiej i Partnerstwa Wschodniego, często z udziałem innych polityków unijnych.
- Sukcesem w relacjach państw V4 z Ukrainą jest dynamicznie rozwijająca się współpraca energetyczna. Słowacja, Węgry (oraz Polska) umożliwiły dostawy gazu z kierunku zachodniego na Ukrainę poprzez tzw. rewery, tym samym odgrywając kluczową rolę w zapewnieniu bezpieczeństwa dostaw gazu dla Ukrainy. Miało to duże znaczenie w momencie wstrzymania przez Rosję dostaw gazu bezpośrednio po aneksji Krymu (kwiecień-listopad 2014). Dzięki rewersom od zachodnich sąsiadów Kijów może sobie również pozwolić na całkowitą rezygnację z zakupów rosyjskiego gazu (od listopada 2015 roku). V4 stara się działać na rzecz utrzymania tranzytu gazu

przez Ukrainę, m.in. liderzy państw Grupy Wyszehradzkiej przyłączyli się do krytyki planów budowy omijającego Ukrainę gazociągu Nord Stream 2, choć ze względu na postępujące przygotowania do realizacji tego projektu opór wyszehradzkich partnerów Polski wobec niego stopniowo maleje. Zarazem Grupa Wyszehradzka angażuje się w przekazywanie Ukrainie doświadczeń w zakresie zwiększenia efektywności energetycznej i reform rynku energetycznego, przez co wspiera jego integrację z rynkiem energetycznym UE.

- Głównym formatem zacieśniania relacji między Ukrainą a państwami Europy Środkowej jest Grupa Wyszehradzka. W formule V4+Ukraina w ostatnich latach wielokrotnie odbywały się spotkania na szczeblu prezydentów, premierów oraz ministrów. Za każdym razem są one nie tylko okazją do wyrażania poparcia państw wyszehradzkich wobec integracji Ukrainy z UE, ale też do rozmów na temat współpracy w konkretnych obszarach sektorowych. Efektem tego było na przykład włączenie żołnierzy ukraińskich (odpowiadali za transport lotniczy) w skład wyszehradzkiej grupy bojowej, która pełniła dyżur w UE w pierwszej połowie 2016 roku.
- Ukraina jest największym niewyszehradzkim beneficjentem programów Międzynarodowego Funduszu Wyszehradzkiego (IVF), finansowanego ze składek Czech, Polski, Słowacji i Węgier. W latach 2005–2016 w formie grantów i stypendiów Ukraińcy otrzymali łącznie 4,5 mln euro, co stanowi 6% całego budżetu IVF w tym okresie. Ukraina jest też głównym beneficjentem IVF spośród państw Partnerstwa Wschodniego (blisko połowa puli przeznaczanej na te państwa trafia do Ukraińców). Finansowane przez Fundusz projekty służą nie tylko wzmocnieniu kontaktów międzyludzkich między Ukrainą a państwami wyszehradzkimi, ale też stanowią wsparcie dla ukraińskiego procesu reform. Przykładem takich działań jest „V4 Civil Servants Mobility Program”, który pozwala ukraińskim urzędnikom zdobywać doświadczenie poprzez wizyty studyjne w Czechach, Polsce, na Słowacji i Węgrzech.
- Współpraca w Grupie Wyszehradzkiej pozwoliła złagodzić różnice między państwami V4 w reakcjach na konflikt ukraińsko-rosyjski. Słowacja i Węgry, a w pewnym stopniu także Czechy, indywidualnie są ostrożne w krytyce Rosji, natomiast we wspólnych deklaracjach V4 gotowe są zaakceptować bardziej stanowcze sformułowania wobec polityki Kremla na Ukrainie. Ważną rolę odgrywają też formaty V4+Ukraina oraz V4+Partnerstwo Wschodnie, dzięki którym władze Czech, Słowacji i Węgier mają

okazje do regularnych spotkań z władzami Ukrainy. Rozmowy w tym formacie przyczyniły się w 2014 roku do przewyciężenia początkowego sceptycyzmu Bratysławy i Budapesztu wobec nowych, prozachodnich władz Ukrainy. W przypadku Słowacji sceptycyzm ten wiązał się z negatywnym doświadczeniem premiera Ficy z „pomarańczowym” rządem w Kijowie podczas kryzysu gazowego w 2009 roku. Na Węgrzech wynikał on z pamięci o działaniach ekipy Juszczenki i Tymoszenko, niekorzystnych dla mniejszości węgierskiej na Ukrainie.

- Wyzwaniem dla skuteczności i wiarygodności działań V4 wobec Ukrainy są różnice w polityce poszczególnych państw V4 wobec Rosji. Wśród partnerów Polski w V4 silne jest przekonanie, że Zachód powinien bardziej zaangażować się w rozmowy z Rosją, ponieważ bez współpracy z Moskwą nie będzie w stanie ustabilizować sytuacji na Bliskim Wschodzie, a przez to opanować kryzysu migracyjnego. Ze względu na wolę utrzymania możliwie dobrych stosunków gospodarczych z Rosją rządy Czech, Słowacji i Węgier unikają też bezpośredniej krytyki Kremla za agresję na Ukrainie. Niemniej od początku tej wojny opowiadają się za nienaruszalnością granic, integralnością terytorialną i suwerennością Ukrainy. Choć niektórzy przywódcy państw V4 (premierzy Słowacji i Węgier, prezydent Czech) otwarcie podważają skuteczność unijnych sankcji wymierzonych w Rosję, żadne z państw regionu nie zdecydowało się zablokować ich przedłużania na forum Rady UE. Zgodnie ze stanowiskiem uzgodnionym w UE państwa V4 deklarują też pełne wsparcie dla procesu mińskiego i implementacji zawartych w Mińsku ustaleń.
- Jedną z przyczyn rozdźwięków w Grupie Wyszehradzkiej w polityce wobec Ukrainy i Rosji są spory wewnętrzne w Czechach i na Słowacji dotyczące polityki wschodniej. Zachowania i wypowiedzi czeskiego prezydenta Miloša Zemana są jednoznacznie prorosyjskie, co kontrastuje z krytycznym wobec działań Kremla na Ukrainie podejściem ministra spraw zagranicznych Lubomíra Zaorálka. Na Słowacji premier Robert Fico z jednej strony deklaruje pełne wsparcie dla rządu w Kijowie, z drugiej jednak twierdzi, że na Ukrainie trwa „geopolityczny konflikt amerykańsko-rosyjski”, na który UE nie ma większego wpływu, ale dotkliwie na nim traci. Natomiast prezydent Słowacji Andrej Kiska krytykuje Rosję za agresję na Ukrainie i wzywa rząd do aktywnej pomocy dla Kijowa.

- Rosja jest postrzegana przez władze Czech, Słowacji i Węgier jako wiarygodny dostawca surowców energetycznych i rynek znacznie atrakcyjniejszy od ukraińskiego. Rządy Czech, Słowacji i Węgier szukają sposobów na wyhamowanie spadku wzajemnych inwestycji i obrotów gospodarczych z Moskwą, spowodowanego sankcjami i kryzysem gospodarczym w Rosji. W tym celu organizowane są na poziomie ministerialnym posiedzenia międzyrządowych komisji ds. współpracy gospodarczej, a premierzy Słowacji i Węgier oraz prezydent Czech regularnie spotykają się z prezydentem Rosji, aby rozmawiać o perspektywach dalszej współpracy.
- W ostatnich latach rządy (zarówno prawicowe, jak i lewicowe) w Czechach, na Słowacji i na Węgrzech przywiązywały dużą wagę do polityki zwiększania eksportu do Rosji. Na wschodzie widziały szansę na pozyskanie nowych rynków zbytu w związku z problemami gospodarczymi państw strefy euro. Eksport z państw Europy Środkowej do Rosji ma niewielkie znaczenie dla ich gospodarek, ale jego załamanie silnie uderza w pojedyncze firmy. Wymiana handlowa Czech, Słowacji i Węgier z Ukrainą jest znacznie niższa na tle współpracy gospodarczej tych państw z Rosją. Z tego względu aktywność polityków na rzecz rozwoju współpracy gospodarczej między Ukrainą a państwami Europy Środkowej jest umiarkowana – zarówno w Kijowie, jak i w państwach regionu. Nadzieję na poprawę tej sytuacji dają jednak stopniowe ożywienie gospodarcze na Ukrainie i powrót do polityczno-biznesowych formatów współpracy, takich jak międzyrządowe komisje ds. współpracy gospodarczej czy fora biznesowe. Koniecznym warunkiem rozwoju współpracy gospodarczej między państwami Europy Środkowej i Ukrainą jest jednak podjęcie przez władze w Kijowie skutecznej walki z korupcją oraz poprawa przejrzystości, stabilności i egzekwowalności prawa.
- W polityce zagranicznej Ukrainy stosunki z państwami V4 nie są priorytetem. Dla Kijowa tradycyjnie pierwszoplanowe znaczenie ma współpraca z państwami zamożniejszymi i postrzeganymi jako kluczowi gracze w NATO i UE (zwłaszcza USA, Niemcy i Francja). Taka postawa, obserwowana przez ostatnie ćwierćwiecze, szczególnie uwidoczniła się w 2014 roku, w obliczu zbrojnego konfliktu z Rosją w Donbasie i głębokiego kryzysu finansowego. Kijów traktuje V4 przede wszystkim jako przydatne forum pomagające w lobbowaniu na rzecz ukraińskich interesów w UE i NATO. W mniejszym stopniu zainteresowany jest natomiast wykorzystywaniem Grupy Wyszehradzkiej jako platformy zacieśniania współpracy regionalnej czy dwustronnej. Takie podejście częściowo związane jest z niedoborem na

Ukrainie ekspertów zainteresowanych Europą Środkową i wynikającym z tego niskim poziomem wiedzy na temat procesów politycznych i gospodarczych w państwach tego regionu.

- Po rewolucji na Ukrainie w 2014 roku nowe władze w Kijowie nie podjęły poważniejszych działań na rzecz intensyfikacji współpracy politycznej z Czechami, Słowacją i Węgrami. Dopiero na przełomie 2016 i 2017 roku wymieniono ambasadorów w stolicach tych państw, czemu towarzyszyły komunikaty o potrzebie aktywizacji relacji dwustronnych. W przypadku stosunków z Czechami brakuje istotnych tematów współpracy, w związku z tym główną platformą kontaktów politycznych pozostaje Grupa Wyszehradzka. Bratysława jest postrzegana w Kijowie jako sojusznik zarówno w kwestii utrzymania tranzytu rosyjskiego surowca gazociągami przez Ukrainę i Słowację jako główną magistralą transportową do UE, jak i dostaw tego surowca na Ukrainę z kierunku zachodniego. Jednocześnie jednak na Ukrainie panuje przekonanie, że głównymi rozmówcami w tej sprawie są Berlin i Bruksela. Również dlatego strona ukraińska nie odzyskała zaufania władz Słowacji, poważnie nadszarpniętego już podczas kryzysu gazowego w 2009 roku. Z kolei relacje bilateralne z Węgrami zdominowane są na Ukrainie przez kwestie polityki Budapesztu wobec węgierskiej mniejszości w obwodzie zakarpackim. Choć na wysokim szczeblu politycznym i dyplomatycznym Kijów zachowuje wstrzeźliwość wobec węgierskich inicjatyw, w ukraińskich mediach temat ten często prezentowany jest jako źródło zagrożenia dla integralności terytorialnej państwa.

I. UKRAINA W POLITYCE CZECH

W podejściu czeskich władz do Ukrainy widoczne są dwie tendencje. Z jednej strony, Praga postrzega wojnę w Donbasie jako zagrożenie dla bezpieczeństwa w regionie, również pod kątem ryzyka masowych migracji do Europy Środkowej. W tym kontekście czeski rząd, wspierając reformy na Ukrainie, stara się przyczynić do stabilizacji tego państwa oraz bierze udział w podejmowanych przez UE i NATO działaniach mających zniechęcić Rosję do destabilizowania sytuacji na Ukrainie. Z drugiej strony, Praga stara się minimalizować straty, jakie wojna na Ukrainie przynosi czesko-rosyjskiej współpracy gospodarczej, dbając o to, żeby przynajmniej na szczeblu ministrów odpowiedzialnych za gospodarkę utrzymane zostały dobre kontakty. Dla premiera Bohuslava Sobotki priorytetem w polityce zagranicznej jest zachowanie spójności UE i NATO, również względem Rosji – dlatego akceptuje on rozwijanie czesko-rosyjskiej współpracy gospodarczej wyłącznie w granicach unijnego konsensusu. W praktyce oznacza to, że stanowisko Pragi powiązane jest ze stanowiskiem Niemiec i innych kluczowych graczy UE.

Niezależną od rządu politykę zacieśniania współpracy czesko-rosyjskiej aktywnie realizuje prezydent Miloš Zeman. Jest on zdecydowanym przeciwnikiem sankcji i zwolennikiem wielopłaszczyznowego dialogu z Moskwą, stojąc na stanowisku, że Rosja nie jest zagrożeniem, tylko naturalnym sojusznikiem Zachodu w walce z fundamentalizmem islamskim. Czeski prezydent uznaje, że aneksja Krymu była bezprawna, ale dodaje, że jego zdaniem decyzja Nikity Chruszczowa o przekazaniu Krymu Ukrainiejskiej SRR była błędem. Miloš Zeman w swoich wypowiedziach nazywa Ukrainę państwem upadłym, podważa demokratyczne przemiany tam zachodzące i zarzuca rządowi w Kijowie, że dąży do wojny. Wypowiedzi czeskiego prezydenta wzbudzają protesty ukraińskiej ambasady w Pradze i są chętnie cytowane przez rosyjskie media. Stanowisko zbliżone do rosyjskiej propagandy w kwestii sankcji i sytuacji na Ukrainie prezentują też politycy Komunistycznej Partii Czech i Moraw (KSČM) oraz partii Wolność i Demokracja Bezpośrednia (SPD) oraz niektórzy politycy współrządzącej Czeskiej Partii Socjaldemokratycznej (ČSSD). Czescy komuniści w styczniu 2016 roku odwiedzili tzw. Doniecką Republikę Ludową, aby uzyskać informacje o „zbrodniach armii ukraińskiej”. Poseł czeskiej SPD wziął na Krymie udział w obchodach trzeciej rocznicy zajęcia półwyspu przez Rosję.

Praga zaczęła się intensywniej interesować Ukrainą i tematem wschodniego sąsiedztwa UE po wejściu do Unii. Czechy były aktywnym promotorem Partnerstwa Wschodniego, które zainaugurowano podczas czeskiej prezydentur

w Radzie UE w 2009 roku. W 2012 roku Ukraina została też uznana za jeden z obszarów priorytetowych w wieloletniej strategii czeskiego eksportu – jako rynek z potencjałem niedostatecznie wykorzystywanym przez czeski biznes. W reakcji na rosyjską agresję na Ukrainie czeski rząd od razu skrytykował łamanie prawa międzynarodowego, ale unikał kroków, które mogłyby się negatywnie odbić na współpracy z Rosją. Jeszcze jesienią 2014 roku premier Bohuslav Sobotka krytykował unijne sankcje, przekonując, że jest to nieefektywny i kosztowny instrument, oraz twierdził, że trzeba zadbać o to, żeby „Rosja nie czuła się zagrożona ambicjami rozszerzania UE i NATO”. Poglądy czeskiego rządu zmieniały się stopniowo, głównie pod wpływem niemieckiego stanowiska wobec sankcji. Istotne znaczenie dla przewartościowania czeskiej polityki wobec Ukrainy i Rosji miało również objęcie przez Pragę rocznego przewodnictwa w Grupie Wyszehradzkiej w lipcu 2015 roku, dzięki któremu czeska dyplomacja poczuła się zobligowana do wzmocnienia zaufania w Europie Środkowej po serii spięć wywołanych różnym spojrzeniem państw regionu na wojnę ukraińsko-rosyjską.

Znaczna część czeskich polityków czy biznesmenów mających doświadczenie w kontaktach z państwami obszaru postsowieckiego ma tendencję do postrzegania Ukrainy jako tradycyjnej rosyjskiej strefy interesów. Takie podejście charakteryzuje w szczególności prezydenta Zemana i część polityków lewicy oraz nierzadko bliskich mu przedsiębiorców od lat aktywnych na rynkach wschodnioeuropejskich. Z ich perspektywy rynek rosyjski zawsze był priorytetowy względem ukraińskiego i charakteryzował się bardziej czytelnymi regułami. Zdeklarowanymi rzecznikami wsparcia Ukrainy w uniezależnianiu się od Rosji są w Pradze przede wszystkim opozycyjne środowiska prawicowe, skupione wokół byłego ministra spraw zagranicznych Karela Schwarzenberga i jego partii TOP 09, a także należący do koalicji chadecy (KDU-ČSL). Dużą aktywnością we wsparciu ukraińskich interesów w Czechach wykazują się też organizacje pozarządowe, w których prace często włączają się przedstawiciele mniejszości ukraińskiej.

Dwustronna współpraca polityczna czesko-ukraińska jest zdominowana przez kontakty na poziomie MSZ. Sporadyczna sektorowa współpraca dotyczy też innych resortów (ostatnio spraw wewnętrznych, gospodarki, kultury), niemniej od wielu lat czesko-ukraińskie kontakty polityczne nie dotyczą kwestii strategicznych i utrzymywane są na niższym poziomie. Od Majdanu nie odbyła się ani jedna dwustronna wizyta czesko-ukraińska na szczeblu prezydentów czy premierów. Ostatnie spotkanie tego typu miało miejsce podczas wizyty prezydenta Miloša Zemana w Kijowie za rządów Wiktora Janukowycza

w październiku 2013 roku. Z tego względu ważną rolę w utrzymywaniu kontaktów na najwyższym szczeblu i kształtowaniu czeskiej polityki wschodniej odgrywają szczyty UE i V4 z udziałem Ukrainy.

1. Ukraińcy w Czechach

Czechy mają pozytywne doświadczenia z ponad 110-tysięczną społecznością Ukraińców, którzy bez większych problemów integrują się z czeskim społeczeństwem. Do Czech przyjeżdżają głównie migranci ekonomiczni – oficjalne dane mówią o blisko 42 tysiącach ukraińskich pracowników (druga po Słowakach najliczniejsza grupa obcokrajowców na rynku pracy) i 23 tysiącach Ukraińców prowadzących działalność gospodarczą. Pod wpływem załamania gospodarczego w Czechach po 2008 roku liczba ukraińskich pracowników spadła o połowę, jednak od dwóch lat znów rośnie. Obywatele Ukrainy są też w czołówce obcokrajowców studiujących na czeskich uczelniach wyższych. Czeski rząd był wśród zdecydowanych zwolenników liberalizacji wizowej dla Ukraińców (i Gruzinów). Podczas negocjacji UE-Turcja w kontekście kryzysu migracyjnego Praga stanowczo sprzeciwiała się temu, żeby wymagania wobec Turcji w zakresie znoszenia wiz były niższe niż w przypadku Ukrainy.

W związku z utrzymującym się w Czechach rekordowo niskim bezrobociem (3,2% w kwietniu 2017 według Eurostatu) czescy przedsiębiorcy wywierają presję na rząd, aby umożliwił napływ większej liczby pracowników m.in. z Ukrainy na czeski rynek pracy. Czechy, do czasu kryzysu gospodarczego prowadzące liberalną politykę migracyjną, w 2008 roku niemal przestały wydawać pozwolenia na pracę cudzoziemcom spoza UE. Dodatkowo przepisy uniemożliwiają czeskim agencjom pracy pośrednictwo w zatrudnianiu pracowników spoza UE. Czeskie przepisy umożliwiają natomiast, aby w zatrudnieniu takich pracowników pośredniczyły agencje pracy z innych państw UE, z czego korzystają polskie firmy. W praktyce jednak wiele zarejestrowanych w Polsce firm pośredniczących w zatrudnianiu Ukraińców w Czechach nagi-
na bądź narusza bardzo restrykcyjne czeskie przepisy. Ponadto czeska policja ds. cudzoziemców, powołując się na przepisy regulujące pobyt obcokrajowców z państw spoza UE, zazwyczaj uznaje, że do pracy w Czechach uprawniają jedynie zezwolenia wydane przez czeskie urzędy.

Czeska polityka ograniczania napływu zagranicznych pracowników jest po części konsekwencją silnych wpływów związków zawodowych, które przekonują rząd, że ściąganie pracowników z zagranicy zakonserwuje w Czechach niskie płace. Z drugiej strony, polityka ta jest związana z silnymi w czeskim

społeczeństwie nastrojami antyimigranckimi, które w ostatnich miesiącach dodatkowo podgrzewa kampania wyborcza przed październikowymi wyborami parlamentarnymi. W rezultacie decydujący wpływ na kształt polityki migracyjnej ma Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, które ignoruje potrzeby rynku pracy. Na mocy decyzji ministra Milana Chovanca wzrosła liczba kontroli firm pod kątem zatrudniania cudzoziemców i zwiększona została liczba patroli w gminach, które skarżą się rządowi na problemy z zagranicznymi pracownikami.

Czechy wydają pozwolenia na pracę obcokrajowcom spoza państw UE w formie jednolitego pozwolenia na pobyt i pracę poprzez system informatyczny Visapoint. Ze względu na jego przeciążenie i nieefektywność standardem na Ukrainie jest korzystanie z usług firm pomagających w uzyskaniu wizy, co często wiąże się z łamaniem prawa (np. korupcją, fałszowaniem dokumentów). Pod presją organizacji pracodawców czeski rząd sukcesywnie zwiększa liczbę pracowników konsularnych na Ukrainie; stworzony został legalny sposób obejścia systemu Visapoint, umożliwiający firmom szybsze pozyskanie wytypowanych wcześniej pracowników na Ukrainie. Uproszczony tryb może objąć jednak maksymalnie 800 pracowników miesięcznie, co jedynie w ograniczonym stopniu może poprawić sytuację na rynku pracy.

Rygorystyczne przepisy dotyczące zatrudniania obcokrajowców skłaniają część czeskich przedsiębiorców do przyjmowania obywateli Ukrainy do pracy za pośrednictwem polskich firm. Zdecydowana większość tych osób legitymuje się polskimi wizami do pracy krótkoterminowej, wydanymi w ramach tzw. systemu oświadczeń, i jest wysyłana do Czech przez polskie agencje pracy. Część ukraińskich pracowników jest zatrudniona w Czechach również w charakterze pracowników delegowanych przez polskich pracodawców. Pracujący w Czechach Ukraińcy wyposażeni w polskie wizy wielokrotnie byli wydalani z Czech przez policję ds. cudzoziemców pod zarzutem braku dokumentów zezwalających na pracę.

2. Energetyka i gospodarka

Na tle pozostałych państw Europy Środkowej kwestia utrzymania tranzytu rosyjskiego gazu przez Ukrainę ma dla czeskich władz niewielkie znaczenie. Bezpieczeństwo dostaw gazu gwarantują Czechom rozbudowane połączenia z sąsiadami, przede wszystkim z Niemcami. Czeskie władze unikają krytyki projektu Nord Stream 2, który umożliwi transport rosyjskiego gazu do UE z pominięciem Ukrainy. Premier Bohuslav Sobotka podpisał co prawda list

szefów rządu dziewięciu państw Europy Środkowo-Wschodniej do Komisji Europejskiej, krytycznie odnoszący się do Nord Stream 2 (marzec 2016), ale był to jednorazowy gest, któremu nie towarzyszą dalsze deklaracje. Przedstawiciele czeskiego rządu wskazują natomiast na potencjalne korzyści dla Czech płynące z realizacji Nord Stream 2, mianowicie na spodziewany wzrost przesyłu gazu przez Czechy. Pod tym kątem czeski operator przesyłowy Net4Gas planuje zwiększenie możliwości importu gazu z Niemiec oraz zwiększenie możliwości eksportu surowca na połączeniu ze Słowacją. Działania te wpisują się w logikę realizacji projektu Nord Stream 2 – umożliwią bowiem rozdystrybuowanie rosyjskiego gazu w Europie Środkowej z pominięciem jego transportu przez Ukrainę.

Czesko-ukraińskie obroty handlowe po dwóch latach załamania (2014–2015) zaczynają zbliżać się do wartości sprzed wojny rosyjsko-ukraińskiej, głównie dzięki rosnącemu eksportowi z Czech. W 2016 roku Czechy wyeksportowały na Ukrainę towary o wartości ok. 800 mln euro, czyli o 42% więcej niż rok wcześniej, zarazem o jedną trzecią mniej niż w 2013 roku. Pomimo załamania handlu na Ukrainie aktywne pozostały głównie te firmy, które miały dobre kontakty biznesowe jeszcze za rządów Janukowycza. Należą do nich np. współpracujący z Gazpromem koncern MND, który ma złoża gazu na Ukrainie Zachodniej, czy Škoda Auto, która w marcu rozpoczęła w swojej ukraińskiej fabryce produkcję modelu Kodiaq. Dalszemu ożywieniu współpracy gospodarczej służy wznowienie kontaktów polityczno-biznesowych. W czerwcu 2017 roku Czechy i Ukraina zorganizowały pierwsze od pięciu lat posiedzenie międzyrządowej komisji ds. współpracy gospodarczej przemysłowej i naukowo-technicznej.

Współpraca gospodarcza z Ukrainą ma bardzo ograniczone znaczenie dla czeskiej gospodarki, a priorytetowym rynkiem w Europie Wschodniej pozostaje Rosja. Aneksja Krymu i zaostrzenie walk na wschodzie Ukrainy skłoniły czeski rząd do ograniczenia kontaktów gospodarczych z Kremlm, m.in. wstrzymano spotkania międzyrządowej komisji ds. współpracy gospodarczej i naukowo-technicznej. Z czasem jednak Praga powróciła do formatów współpracy z Rosją sprzed wojny ukraińsko-rosyjskiej i obecnie szuka sposobów, jak odwrócić negatywne trendy we wzajemnej wymianie handlowej. W ciągu ostatnich czterech lat wartość czesko-rosyjskich obrotów handlowych spadła o ponad 40% (w 2016 roku wyniosły one ok. 6 mld euro). Mimo iż dane za pierwsze miesiące 2017 roku wskazują na pierwszy od lat wzrost eksportu do Rosji, to wciąż stanowi on zaledwie 1,8% całości czeskiego eksportu. Czeskie firmy upatrują szans na ekspansję na rosyjskim rynku w budowaniu zakładów

produkcyjnych w Rosji (ostatnio na ten krok zdecydowały się np. producent świece samochodowych Brisk i producent centrów obróbczych Trimill), co pozwala im ograniczyć obciążenia administracyjne.

3. Czeskie wsparcie dla Ukrainy

Czechy prowadziły aktywną politykę transformacyjną i rozwojową na Ukrainie jeszcze przed Majdanem i w ostatnich latach zwiększają swoje zaangażowanie w tym kraju. Wartość projektów zrealizowanych na Ukrainie za pieniądze czeskiego rządu w latach 2014–2016 wyniosła ok. 6 mln euro. W pomocy rozwojowej Czesi skupiają się na wsparciu ukraińskiego sektora edukacji – m.in. pomagają rządowi w Kijowie w reformach, wspierają ukraińskie uniwersytety przy zarządzaniu programami unijnymi, pomagają szkołom i uczelniom ewakuowanym z obszaru działań wojennych. Czeska ambasada w Kijowie odgrywa w obszarze edukacji rolę koordynatora donatorów. Na liście czeskich priorytetów jest też pomoc dla ukraińskiej służby zdrowia i uchodźców wewnętrznych oraz wspieranie niezależnych mediów. Bardzo aktywne na Ukrainie są też czeskie organizacje pozarządowe – jedna z największych, Člověk v tísni (People in Need), pracująca na Ukrainie od piętnastu lat przeznaczyła na pomoc Ukraińcom po obu stronach frontu w 2015 roku blisko 12 mln euro.

II. UKRAINA W POLITYCE SŁOWACJI

Słowacki rząd w kontekście Ukrainy ma dwa główne cele: utrzymanie tam stabilnej sytuacji, a zwłaszcza uniknięcie kryzysu humanitarnego oraz zachowanie stabilnego przesyłu gazu i ropy przez terytorium Ukrainy na Słowację na możliwie najwyższym poziomie. Gabinet premiera Roberta Ficy deklaruje też pełne poparcie dla ukraińskich starań o członkostwo w UE i angażuje się we wsparcie procesu transformacji ukraińskiej gospodarki i reformy polityk sektorowych. Zarazem rząd Słowacji unika krytykowania Rosji za agresję na Ukrainie i dba o bardzo dobre stosunki polityczne z Kremlem i bliską współpracę energetyczną. Prorosyjska retoryka jest po części podyktowana oczekiwaniami elektoratu współrządzącej partii Smer-SD, na czele której stoi Fico. Ta dwutorowość wschodniej polityki Słowacji z jednej strony skutkuje np. krytyką unijnych sankcji wymierzonych w Rosję, z drugiej strony towarzyszą jej działania, które pomagając Ukrainie, uderzają w interes Kremla (np. rewersowy przesył gazu).

W odróżnieniu od rządu prezydent Andrej Kiska otwarcie opisuje politykę Kremla wobec Ukrainy (i Gruzji) jako zagrożenie dla międzynarodowego bezpieczeństwa. Podczas wizyty w Kijowie w maju 2015 roku słowacki prezydent zadeklarował, że Słowacja „nigdy nie uzna nielegalnej aneksji Krymu i nigdy nie będzie akceptować żadnych – politycznych, wojskowych ani gospodarczych – ingerencji w ukraińską suwerenność”. Wpisuje się to w stały w słowackiej polityce zagranicznej priorytet, jakim jest poszanowanie prawa międzynarodowego i niezgoda na rewizję granic. Takie stanowisko jest m.in. konsekwencją tego, że na południu kraju żyje ok. 460-tysięczna mniejszość węgierska.

Na początku wojny ukraińsko-rosyjskiej Słowacja zachowywała sporą wstrzeźliwość w reakcjach na ten konflikt, przede wszystkim mając na względzie współpracę gospodarczą z Rosją. Od jesieni 2014 roku (zob. niżej opisane uruchomienie gazociągu Wojany-Użhorod) gabinet Ficy inwestuje w poprawę stosunków politycznych z Kijowem, w mniejszym stopniu bacząc na stanowisko Kremla w tym względzie, do czego przyczyniła się m.in. presja KE i USA. Do zbliżenia Słowacji i Ukrainy przyczynił się też sprzeciw obu państw wobec projektu budowy gazociągu Nord Stream 2, który Bratysława i Kijów postrzegają jako zagrożenie dla własnych interesów. Stopniowo słowackie wsparcie dla Ukrainy rozszerza się też na inne obszary. Podczas warszawskiego szczytu NATO Słowacja zobowiązała się do kierowania natowskim funduszem powierniczym (NATO Trust Fund) na rzecz likwidacji materiałów wybuchowych na Ukrainie.

Wyzwaniem dla stosunków słowacko-ukraińskich jest regularnie powtarzana przez słowackiego premiera krytyka sankcji UE wobec Rosji. W rozmowach z ukraińskimi partnerami Robert Fico co prawda deklaruje, że słowackie stanowisko pozostaje zgodne z unijnym konsensusem (zniesienie sankcji uwarunkowane jest implementacją porozumień mińskich), zarazem nie kryje jednak, że uważa sankcje za instrument nieskuteczny i szkodliwy. Słowacja, obok m.in. Węgier, jest w gronie państw wzywających do politycznej dyskusji w UE na temat sankcji. W czerwcu 2016 roku słowacki minister spraw zagranicznych Miroslav Lajčák przekonywał, że nie chodzi o zniesienie sankcji, ale o to, żeby uniknąć sytuacji, gdy przy formalnym ich zachowaniu „każdy zawiera wielkie umowy z Rosją, odwiedza [Rosję], spotyka się z ludźmi z czarnej listy [objętych sankcjami]”. W wypowiedziach członków słowackiego rządu od dłuższego czasu widać narastającą irytację tym, że z jednej strony Niemcy, KE czy USA naciskają na Słowację, aby ta ograniczyła kontakty gospodarcze z Rosją, a z drugiej strony duże państwa bez większych przeszkód prowadzą z Rosją dialog i biznes. Równocześnie Słowacja przyznaje, że porozumienia mińskie są jedynym sensownym instrumentem służącym zakończeniu konfliktu i w interesie wszystkich powinna być ich szybka implementacja. Perspektywa przekształcenia wojny ukraińsko-rosyjskiej w zamrożony konflikt jest dla Słowacji bardzo złym scenariuszem.

Bratysława szuka sposobów, jak pomimo przeszkód i trudności w stosunkach UE-Rosja rozwijać współpracę z Moskwą. Słowackie władze przekonują, że Rosji nie należy traktować jako przeciwnika czy zagrożenia dla Zachodu bądź NATO, i podkreślają, że żadnego z globalnych problemów nie da się rozwiązać bez Moskwy. Mimo szeregu prorosyjskich gestów Słowacja ogranicza liczbę obszarów, w których Rosja mogłaby wywierać na nią presję. Zapewniła sobie możliwości alternatywnych (wobec rosyjskich) dostaw surowców energetycznych i sukcesywnie zastępuje rosyjski sprzęt wojskowy zachodnim. Słowackie władze chcą rozwijać współpracę gospodarczą z Rosją, również w strategicznych obszarach dostaw i tranzytu ropy i gazu – dbają jednak o to, by w każdej z tych dziedzin mieć łatwo dostępną alternatywę.

W prace na rzecz modernizacji Ukrainy silnie zaangażowali się słowaccy politycy, w tym głównie twórcy liberalnych reform przełomu XX i XXI wieku. Był premier Mikuláš Dzurinda został doradcą prezydenta Petra Poroszenki, a była premier Iveta Radičová zaangażowała się w projekt dotyczący decentralizacji Ukrainy realizowany przez Wspólnotę Demokracji. Były minister finansów Ivan Mikloš przy okazji zmiany rządu na Ukrainie w 2016 roku otrzymał nawet propozycję objęcia fotela ministra finansów, ostatecznie stanął na czele

grupy doradców premiera Ukrainy, zarazem został współprzewodniczącym (wraz z Leszkiem Balcerowiczem) Grupy Strategicznych Doradców na rzecz Wsparcia Reform, której zadaniem jest merytoryczne wspomaganie prezydenta i rządu. Niezależnie od efektów pracy tych polityków w Kijowie, ich aktywność medialna na Ukrainie i Słowacji dobrze służy budowaniu klimatu współpracy dwustronnej.

Rozwojowi współpracy słowacko-ukraińskiej pomagają też zaangażowanie władz regionalnych po obu stronach granicy. W obu przypadkach chodzi o regiony peryferyjne i niedoinwestowane, stąd też słowackie władze samorządowe upatrują we współpracy z Ukrainą szans na podniesienie atrakcyjności wschodniej Słowacji. Regiony na pograniczu wiążą duże nadzieje z uruchomieniem ruchu bezwizowego, ale przekonują, że niezależnie od tego kroku warto uprościć reżim małego ruchu granicznego i zwiększyć jego obszar do 100 kilometrów od granicy.

1. Gospodarka i energetyka

Wymiana handlowa z Ukrainą generuje jedynie 0,6% obrotów handlowych Słowacji (dane słowackie za 2016 rok), pozostając w cieniu, i tak niewielkich, obrotów z Rosją, które z sumą 4 mld euro stanowią 3% całości słowackiej wymiany handlowej. Na poziomie politycznym podejmowane są co prawda próby ożywienia słowacko-ukraińskiej współpracy gospodarczej, mają one jednak charakter sporadyczny. W 2015 roku ministrowie gospodarki rozmawiali o wznowieniu prac międzyrządowej słowacko-ukraińskiej komisji ds. współpracy gospodarczej, przemysłowej i naukowo-technicznej, której ostatnie posiedzenie odbyło się w 2015 roku. Terminu nowego spotkania dotychczas jednak nie podano do wiadomości.

Z perspektywy Słowacji Ukraina jest postrzegana przede wszystkim jako państwo o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych ze wschodu. Przez oba kraje biegnie gazowa magistrala Braterstwo i południowa odnoga ropociągu Družba, które odgrywają kluczową rolę w systemie transportu rosyjskich surowców do państw Europy Zachodniej. Infrastruktura ta jest dla Słowacji ważna nie tylko ze względu na bezpieczeństwo energetyczne – przynosi też wymierne korzyści finansowe (roczne wpływy słowackiego operatora przesyłowego z tytułu tranzytu gazu szacowane są na blisko 800 mln euro).

Współpraca Słowacji i Ukrainy w obszarze energetyki w ostatnich trzech latach znacząco się pogłębiła, choć wciąż pozostaje obciążona sporą dozą wzajemnej

nieufności. Wynika ona z negatywnych doświadczeń z okresu przerw w dostawach rosyjskiego gazu na Ukrainę z 2006 roku, a przede wszystkim kryzysu 2009 roku, kiedy to w konsekwencji rosyjsko-ukraińskiego sporu dotkliwie ucierpiała Słowacja. Ówczesny gabinet premiera Roberta Ficy z jednej strony stracił wówczas iluzję, że dobre stosunki z Rosją mogą zapewnić Słowacji stabilne dostawy gazu, z drugiej zaś – ze względu na negatywne doświadczenia współpracy z Kijowem podczas kryzysu – utwierdził się w przekonaniu, że Ukraina jest mało wiarygodnym partnerem.

Konsekwencją niskiego poziomu zaufania między Bratysławą i Kijowem był trwający ponad rok spór wokół pomysłu uruchomienia tzw. dużego rewersu gazu na granicy słowacko-ukraińskiej. Ukraina domagała się uruchomienia rewersowych dostaw na magistrali tranzytowej Braterstwo (w punkcie granicznym Veľké Kapušany) i postrzegała brak postępów na tym polu po stronie słowackiej jako element prorosyjskiej polityki Bratysławy. Słowackie władze przekonywały z kolei, że uruchomienie „dużego rewersu” jest niemożliwe z prawnego punktu widzenia ze względu na istniejące zobowiązania kontraktowe z Gazpromem i brak właściwej kontroli nad tranzytem po stronie ukraińskiej (Gazprom nie udostępnia Ukrainie pełnej informacji tranzytowej, tzw. shipper codes). Obecnie spór ten został wyciszony, uzgodniono natomiast, że rozmowy na temat „dużego rewersu” będą kontynuowane wraz z Komisją Europejską.

Kompromisowym rozwiązaniem kwestii rewersowych dostaw gazu ze Słowacji na Ukrainę stało się uruchomienie gazociągu Vojany–Użhorod jesienią 2014 roku. Łącznik umożliwi dostawy na poziomie 14,6 mld m³ rocznie, tj. więcej niż wyniósł cały ukraiński import gazu w 2016 roku (11 mld m³). Rewersy na łącznikach Ukrainy z Węgrami i Polską mają mniejszą przepustowość (odpowiednio 6,1 oraz 1,4 mld m³) i ze względu na przerywany tryb pracy nie gwarantują stabilności dostaw. Tym samym współpraca ze Słowacją stała się dla Ukrainy kluczowym elementem polityki zapewnienia bezpieczeństwa dostaw gazu. Jest to szczególnie istotne w kontekście wstrzymania przez Kijów zakupów rosyjskiego gazu w listopadzie 2015 roku. Obecnie Ukraina polega wyłącznie na krajowej produkcji oraz imporcie gazu z kierunku zachodniego.

Tematem, który w 2015 roku zbliżył rządy Słowacji i Ukrainy, był wspólny sprzeciw wobec planów budowy gazociągu Nord Stream 2. Wspólnym interesem Słowacji i Ukrainy jest utrzymanie tranzytu rosyjskiego gazu przez magistralę Braterstwo – główny szlak dostaw rosyjskiego gazu do UE (biegnie z Rosji przez Ukrainę do Słowacji i Czech; gazociąg ma odnogi z Ukrainy na Węgry i do Mołdawii). Z tego względu nie tylko politycy w Bratysławie i Kijowie, ale

również operatorzy przesyłowi z obu państw (słowacki Eustream i ukraiński Ukrtranshaz) zdecydowanie wystąpili przeciw planom ominięcia Ukrainy (i Słowacji) przy przesyłach rosyjskiego gazu na Zachód.

Słowacko-ukraiński front sprzeciwu wobec projektu Nord Stream 2 ma jednak kruche podstawy, ponieważ Bratysława, w przeciwieństwie do Kijowa, unika w tym kontekście konfrontacji z Rosją, krytykując przede wszystkim zachodnie koncerny współpracujące z Gazpromem. Zarówno słowacki rząd, jak i Eustream intensywnie negocjują ze stroną rosyjską kwestię perspektyw tranzytu rosyjskiego gazu przez Słowację po wybudowaniu Nord Stream 2. Prawdopodobnie efektem tych rozmów jest widoczna od roku ewolucja słowackiego stanowiska. Władze Słowacji stopniowo zaprzestały publicznej krytyki projektu budowy nowego gazociągu przez Bałtyk. Jednocześnie słowacki operator, chcąc zminimalizować swoje ewentualne straty po realizacji Nord Stream 2, zaczął realizować inwestycje, które mogą być uznawane za dostosowywanie się do nowych kierunków przesyłu gazu po realizacji gazociągu Nord Stream 2. Na początku 2017 roku Eustream podjął decyzję o budowie piątej stacji kompresorowej, która umożliwi zwiększenie przesyłu gazu z zachodu na wschód oraz łatwiejsze rozdystrybuowanie surowca z Nord Stream 2 w Europie Środkowej.

Ważnym krokiem stwarzającym perspektywę zacieśnienia słowacko-ukraińskiej współpracy energetycznej był list intencyjny Eustream, ukraińskiego Naftohazu i Ukrtranshazu oraz włoskiego operatora Snam w sprawie wspólnej oceny możliwości współpracy w rozwoju i wykorzystaniu ukraińskiej sieci gazociągów podpisany w kwietniu 2017 roku. List stanowił wyraźny sygnał potwierdzający zainteresowanie słowackiej spółki współpracą z Ukrainą przy tranzyście surowca. Zarazem można go odczytywać jako sondowanie możliwości udziału unijnych operatorów w prywatyzacji przyszłego operatora ukraińskich gazociągów. Słowacja odgrywa coraz istotniejszą rolę w przekazywaniu doświadczeń w zakresie reformowania rynku energii elektrycznej na Ukrainie. W ramach zainicjowanego przez Grupę Wyszehradzką w 2014 roku projektu V4 Road Show Słowacja zorganizowała szereg konferencji i szkoleń mających na celu przekazanie doświadczeń przede wszystkim w obszarze efektywności energetycznej. Od marca 2016 roku słowacki urząd regulacji energetyki (ÚRSO) przekazuje doświadczenia w zakresie wdrażania trzeciego pakietu energetycznego w ramach dwuletniego projektu twinningowego. Bratysława zaproponowała też, że w ramach współpracy między Europejską Siecią Operatorów Elektroenergetycznych Systemów Przesyłowych (ENTSO-E) a Ukrainą gotowa jest przekazać swoje doświadczenia w zakresie synchronizacji sieci przesyłowych z europejskim systemem elektroenergetycznym UCTE.

III. UKRAINA W POLITYCE WĘGIER

Polityka Węgier wobec Ukrainy kształtowana jest przez dwa główne czynniki: współpracę węgiersko-rosyjską, którą rząd Viktora Orbána traktuje priorytetowo, oraz kwestię mniejszości węgierskiej na Ukrainie. Konflikt ukraińsko-rosyjski i ochłodzenie na linii Zachód-Rosja postrzegane są przez Węgry przede wszystkim jako przeszkoda w rozwijaniu współpracy gospodarczej z Rosją. Choć Ukraina jest największym sąsiadem Węgier – większym niż pozostałe sześć państw ościennych razem wziętych – Budapeszt nie stworzył całościowej strategii politycznej wobec tego państwa, skupiając się na losach około 150-tysięcznej mniejszości węgierskiej na Zakarpaciu. W pierwszych miesiącach po rewolucji godności miały miejsce poważne napięcia w stosunkach węgiersko-ukraińskich, następnie jednak doszło do stabilizacji stosunków politycznych i stopniowego rozwijania sektorowej współpracy gospodarczej i energetycznej, a także pojawienia się załączka polityki wsparcia Węgier dla przemian na Ukrainie.

Polityka Węgier wobec Ukrainy sprowadza się w dużej mierze do działań w formatach wielostronnych (m.in. UE i V4). Węgry popierają rozwój polityki UE wobec wschodniego sąsiedztwa (w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz Partnerstwa Wschodniego). Priorytetowe znaczenie dla Węgier ma jednak region Bałkanów Zachodnich i na tym koncentrują się wysiłki dyplomacji węgierskiej. Budapeszt angażuje się także we wsparcie Ukrainy w ramach działań Grupy Wyszehradzkiej. Ukraina nie zajmuje wysokiego miejsca na liście priorytetów węgierskiej pomocy rozwojowej, a przeznaczane środki są przede wszystkim kierowane do regionu zamieszkanego przez mniejszość węgierską.

1. Ukraina w cieniu stosunków węgiersko-rosyjskich

Węgierska dyplomacja od lat przedkładała stosunki z Rosją nad stosunki z Ukrainą. Ze względu przede wszystkim na duży udział rosyjskich surowców energetycznych w węgierskiej gospodarce zarówno rządy lewicowe, jak i prawicowe traktowały stosunki z Moskwą priorytetowo. Współpraca rosyjsko-węgierska została pogłębiona w okresie rządów Viktora Orbána, który traktuje Rosję jako kluczowego partnera gospodarczego i politycznego w ramach ogłoszonej w 2010 roku strategii „otwarcia na Wschód”. Intensywność kontaktów węgiersko-rosyjskich pokazują choćby odbywające się corocznie od 2013 roku spotkania Orbán-Putin.

Konflikt ukraińsko-rosyjski wybuchł w szczytowym momencie współpracy gospodarczej Węgier z Rosją. Umowa na rozbudowę węgierskiej elektrowni

jądrowej w Paks – sztandarowego projektu węgiersko-rosyjskiego – została zawarta w styczniu 2014 roku. Władze węgierskie zdecydowały bez przetargu o powierzeniu jej realizacji koncernowi Rosatom i planują sfinansować inwestycję z kredytu rosyjskiego w wysokości 10 mld euro. Budowa nowych bloków jądrowych zaplanowana jest na lata 2018–2026, a spłata kredytu nastąpi dopiero w 2047 roku. Długoletni charakter inwestycji doprowadzi do pogłębienia zależności politycznej i finansowej Węgier od Rosji na kilka dekad.

Od czasu rosyjsko-ukraińskich kryzysów gazowych (w latach 2006 i 2009) Węgry zabiegają o powstanie szlaku dostaw rosyjskiego gazu na Węgry alternatywnego wobec ukraińskiej magistrali. Po fiasku projektu South Stream Budapeszt poszukuje możliwości transportu rosyjskiego gazu z Turcji przez Bałkany z planowanego gazociągu Turkish Stream. Bliskie stosunki z Rosją są rozwijane przez rząd Orbána z uwagi na priorytety polityki energetycznej państwa, ale też z myślą o doraźnych korzyściach politycznych. W latach 2013–2014 Gazprom dwukrotnie obniżał ceny gazu dla Węgier, co miało istotne znaczenie dla ponownego wygrania przez Fidesz wyborów w 2014 roku (obniżki cen energii dla gospodarstw domowych były głównym hasłem wyborczym Orbána).

Objęcie władzy w USA przez Donalda Trumpa wzmocniło nadzieję Budapesztu na odwrót od polityki sankcyjnej i powrót do „business as usual” w stosunkach z Rosją. Czekaając na ten moment, Węgry dbają o intensywne kontakty polityczne z Moskwą, chcąc zminimalizować wyhamowanie współpracy gospodarczej (w 2016 roku węgierski eksport był o 40% mniejszy niż w roku 2013). Władze węgierskie starają się w ten sposób przynajmniej zachować dotychczasową pozycję na rosyjskim rynku (konkurując np. z niezmiennie aktywnymi w Rosji firmami niemieckimi i austriackimi), licząc na to, że Kreml doceni gesty Budapesztu, gdy zniesione zostaną sankcje i minie kryzys gospodarczy w Rosji. Węgierskie władze znacznie więcej wysiłku wkładają w rozwijanie kontaktów gospodarczych z Rosją (np. regularne posiedzenia międzyrządowej komisji gospodarczej, intensywne rozwijanie kontaktów biznesowo-politycznych z regionami Rosji) niż z Ukrainą, mimo podobnego znaczenia obu rynków dla węgierskiego eksportu (ok. 1,4 mld euro w 2016 roku).

2. Węgry wobec konfliktu ukraińsko-rosyjskiego

Ze względu na bliskie stosunki z Rosją Węgry od początku podkreślały swój dystans wobec konfliktu ukraińsko-rosyjskiego. Wprawdzie potępiły aneksję Krymu i wyrażały poparcie dla suwerenności i nienaruszalności terytorialnej Ukrainy, jednak były przeciwne wyciąganiu konsekwencji wobec Rosji. Choć

Węgry głosowały za nałożeniem i przedłużeniem sankcji Unii Europejskiej na Rosję, premier Orbán otwarcie, wielokrotnie podważał zasadność ich wprowadzania i podkreślał koszty dla gospodarki węgierskiej, nazywając je „strzałem w stopę”. Od wiosny 2016 roku Węgry apelują o dyskusję na temat sankcji na szczeblu Rady Europejskiej i krytykują to, że decyzje o przedłużaniu sankcji podejmowane są „automatycznie” na poziomie Rady UE.

Mimo oficjalnego poparcia dla suwerenności Ukrainy, w środowisku rządzącego Fideszu popularna jest retoryka zbliżona do rosyjskiej narracji o konflikcie ukraińsko-rosyjskim. Zarówno władze węgierskie, jak i media związane z partią rządzącą podkreślają, że w istocie jest to konflikt amerykańsko-rosyjski. Używają określeń „kryzys ukraiński”, „wojna domowa” lub „wojna bratobójcza” w odniesieniu do wojny w Donbasie, unikając mówienia wprost o rosyjskiej agresji. Stoi to w sprzeczności z wcześniejszą linią Fideszu – jeszcze w 2008 roku Orbán ostro krytykował Rosję za agresję na Gruzję, którą przyrównywał do interwencji sowieckiej na Węgrzech w 1956 roku. Media węgierskie, szczególnie prorządowe, poświęcały niewiele miejsca protestom na Majdanie, aneksji Krymu czy wojnie w Donbasie. Jeśli już zajmowały się tymi tematami, to skupiały się na położeniu mniejszości węgierskiej, a szczególnie konieczności udziału pochodzących z mniejszości węgierskiej żołnierzy „w nieswojej wojnie”.

W pierwszych miesiącach po wybuchu konfliktu ukraińsko-rosyjskiego Węgry wykonały szereg działań i gestów nieprzychylnych wobec nowych władz w Kijowie. W maju 2014 roku, podczas kampanii przed wyborami do Parlamentu Europejskiego, Orbán wezwał do przyznania autonomii mniejszości węgierskiej na Ukrainie. W Kijowie spotkało się to ze skrajnie krytyczną reakcją i zostało odebrane jako działanie służące destabilizacji państwa, które zмага się z agresją. We wrześniu 2014 roku, trzy dni po spotkaniu Orbána z prezesem Gazpromu Aleksiejem Millerem, Węgry na cztery miesiące wstrzymały rewersowy przesył gazu na Ukrainę (argumentując to koniecznością napełnienia swoich magazynów gazu). Do nieprzychylnych gestów można również zaliczyć nominację na ambasadora Węgier na Ukrainie w 2014 roku Ernő Keskenya, głównego architekta węgierskiego „otwarcia na Wschód” i rzecznika zbliżenia z Rosją. Zdaniem węgierskich mediów Keskeny stał za przełomowym dla zmiany nastawienia Orbána do Rosji spotkaniem z Władimirem Putinem w 2009 roku, kilka miesięcy przed przejściem władzy przez Fidesz.

Na przełomie 2014 i 2015 roku Węgry podjęły próbę poprawy stosunków węgiersko-ukraińskich. Wiązało się to z generalną korektą w polityce zagranicznej

po tym, jak ostentacyjne podkreślanie bliskich stosunków z Rosją, retoryczne podważanie jedności Zachodu wobec Rosji, a także gesty nieprzychylnie wobec Ukrainy doprowadziły do pogorszenia stosunków z tradycyjnymi partnerami Węgier na Zachodzie. Rząd Orbána starał się przede wszystkim poprawić stosunki z Waszyngtonem, które jesienią 2014 roku przechodziły największe załamanie po 1989 roku (m.in. zakaz wjazdu do USA grupy urzędników węgierskich). Wpływ na stanowisko Budapesztu wobec Kijowa miały również naciski ze strony Berlina, który zabiegał w tym okresie o jednolitą politykę UE wobec Rosji. Nie bez znaczenia była też chęć poprawy stosunków z Polską, których pogorszenie negatywnie rzutowało na ważną dla Budapesztu współpracę w Grupie Wyszehradzkiej. W rezultacie po burzliwych pierwszych miesiącach Węgry wypracowały z wyłonionymi w 2014 roku władzami ukraińskimi poprawne stosunki dwustronne. Przyczyniają się do tego częste spotkania premiera Orbána i prezydenta Poroszenki (w ramach wizyt dwustronnych i na marginesie kongresów Europejskiej Partii Ludowej), a także regularne kontakty na niższych szczeblach rządowych. Węgry wyciszyły postulaty autonomii dla mniejszości węgierskiej. W styczniu 2015 roku uruchomiły – po kilku miesiącach przerwy – rewersowy przesył gazu na Ukrainę.

Budowanie zaufania w stosunkach węgiersko-ukraińskich utrudnia niejednolita retoryka władz węgierskich wobec Ukrainy. Orbán z jednej strony podkreśla, że w interesie Węgier jest istnienie niepodległej, demokratycznej i prosperującej Ukrainy, z drugiej wyraża swój sceptycyzm wobec przyszłości tego państwa, perspektyw jego rozwoju gospodarczego i stanu praworządności. W wypowiedziach Orbána nierzadko pojawia się ton lekceważący wobec Kijowa. W lutym 2016 roku w przemówieniu do węgierskich ambasadorów podkreślał on, że w interesie Węgier jest to, aby „istniało coś” między Węgrami i Rosją, „co na przykład mogłoby się nazywać Ukrainą”. Zaznaczył przy tym, że Węgry nie powinny z powodu Ukrainy dać się wciągnąć „w żadną międzynarodową koalicję antyrosyjską”. Konferencje prasowe po spotkaniach Orbán-Putin stały się okazją dla prezydenta Rosji do atakowania Ukrainy i demonstrowania przy tym podziałów i słabości UE i NATO, gdyż wypowiedzi Putina nie spotykają się z kontrą Orbána.

Budowaniu dobrych stosunków węgiersko-ukraińskich sprzyja natomiast wsparcie Węgier dla Ukrainy na forum UE i NATO. Węgry wraz z pozostałymi państwami Grupy Wyszehradzkiej zabiegały o jak najszybsze zniesienie przez UE wiz wobec Ukrainy (dbając też o interes ukraińskich Węgrów). W ramach działań pod egidą NATO Budapeszt przeznaczył 100 tys. euro na NATO-Ukraine Cyber Defence Trust, utworzony na podstawie decyzji ze

szczytu w Walii w 2014 roku. Węgry uczestniczą także w programie Defence Education Enhancement Programme (DEEP) dla Ukrainy.

Węgry, choć w mniejszym stopniu niż większość państw regionu, udzielają Ukrainie także wsparcia materialnego. Co roku około 20 żołnierzy ukraińskich jest przyjmowanych na leczenie w węgierskich szpitalach. Dzięki wsparciu rządu węgierskiego w ostatnich dwóch latach po kilkaset dzieci rannych lub zabitych żołnierzy ukraińskich spędzało wakacje na Węgrzech. Węgierski rząd oraz obywatele wspierają również finansowo organizacje pozarządowe udzielające pomocy humanitarnej na Ukrainie (ok. 200 ton rocznie).

3. Pola współpracy z Ukrainą

Węgry jeszcze przed aneksją Krymu i konfliktem rosyjsko-ukraińskim uruchomiły rewers gazowy na łączniku z Ukrainą (marzec 2013). Umożliwia on dostarczanie gazu na poziomie 6,1 mld m³ rocznie, ale faktyczny przesył jest znacznie mniejszy, m.in. ze względu na uwarunkowania techniczne (praca w trybie przerywanym). Funkcjonowanie łącznika było przedmiotem napięć węgiersko-ukraińskich, gdy w listopadzie 2014 roku Budapeszt bez podania przyczyn wstrzymał całkowicie przesył gazu na Ukrainę. Zrodziło to szereg podejrzeń o współpracę Węgier z Rosją wymierzoną przeciwko Ukrainie (wstrzymanie dostaw poprzedziło spotkanie szefa Gazpromu z premierem Viktorom Orbánem w Budapeszcie). W styczniu 2015 roku Węgry przywróciły jednak dostawy, a kilka miesięcy później węgierski operator sieci gazowej FGSZ zawarł z ukraińskim operatorem Ukrtransgazem porozumienie dostosowujące zasady współpracy na łączniku do unijnych regulacji (tzw. Interconnection Agreement). Porozumienie teoretycznie umożliwia przesyły gazu w ramach wirtualnego rewersu, wprowadza bowiem regulacje w pełni zgodne z tzw. trzecim pakietem energetycznym. Niemniej Gazprom wciąż nie udostępnia Ukrainie pełnych danych tranzytowych (tzw. shipping codes), uniemożliwiając tym samym wdrożenie usługi wirtualnego rewersu na obecnym etapie.

Węgry wyrażają ostrożny sprzeciw przeciwko planom budowy gazociągu Nord Stream 2. W marcu 2016 roku premierzy dziewięciu państw Europy Środkowej i Wschodniej w liście do Komisji Europejskiej krytycznie odnieśli się do tego projektu. Premier Viktor Orbán konsekwentnie unika jednak publicznych wystąpień w tej kwestii, podobnie jak członkowie jego gabinetu. Węgierska krytyka gazociągu Nord Stream 2 sprowadzała się głównie do wytykania hipokryzji Komisji Europejskiej, która zablokowała projekt South Stream, a nie wykazuje podobnej determinacji w stosunku do Nord Stream 2. Niemniej

Węgry podejmują działania mogące utrudnić rozprowadzanie gazu w regionie z Nord Stream 2. Węgierski urząd regulacji energetyki MEKH wstrzymał przeprowadzanie aukcji sprzedaży przepustowości na łącznikach z Austrią i Słowacją na okres po 2019 roku MEKH argumentował swoją decyzję niepewnością na rynku związaną z planami budowy gazociągu Nord Stream 2 i możliwym wstrzymaniem przesyłu rosyjskiego gazu przez Ukrainę.

Władze węgierskie podejmują w ostatnich miesiącach próby wzmocnienia współpracy gospodarczej z Ukrainą. W listopadzie 2016 roku odbyło się Węgiersko-Ukraińskie Forum Biznesowe w Debreczynie, w którym wzięli udział premierzy obu państw. Dla węgierskiej gospodarki, której głównym motorem jest eksport, duży ukraiński rynek jest atrakcyjnym kierunkiem. W latach 2009–2013 wymiana handlowa wzrosła niemal dwukrotnie i Ukraina stała się trzecim największym rynkiem eksportowym spoza UE po Stanach Zjednoczonych i Rosji. Po załamaniu wymiany handlowej w wyniku kryzysu gospodarczego na Ukrainie w latach 2014–2015, w 2016 roku ponownie zanotowano wzrost obrotów handlowych. Największy węgierski inwestor na Ukrainie – bank OTP – po zanotowaniu znacznych strat w latach 2014–2015 (ok. 250 mln euro), w 2016 roku ponownie osiągnął na Ukrainie zysk.

Węgry i Ukraina starają się ożywić zaniedbaną w ostatnich latach współpracę transgraniczną, co ma duże znaczenie zwłaszcza dla rządu węgierskiego, który chce ułatwić kontakty między Węgrami a mniejszością węgierską zamieszkującą na Ukrainie głównie tereny przygraniczne. Władze samorządowe komitatu Szabolcs-Szatmár-Bereg na Węgrzech i obwodu zakarpackiego na Ukrainie zacieśniły współpracę w zakresie infrastruktury granicznej (modernizacja przejść granicznych i remont mostów na granicznej rzece Cisie). W 2016 roku Węgry zaoferowały Ukrainie kredyt w wysokości 50 mln euro, który miałyby być przeznaczony na rozbudowę sieci drogowej w obwodzie zakarpackim. W planach rządu w Budapeszcie jest też doprowadzenie do granicy ukraińskiej autostrady do 2020 roku. Płaszczyzną intensywnej współpracy Węgier i Ukrainy (a także Słowacji i Rumunii) jest zarządzanie górnym biegiem rzeki Cisy, której rozlewisko znajduje się na pograniczu tych państw.

4. Polityka Węgier wobec mniejszości węgierskiej na Ukrainie

Choć mniejszość węgierska na Ukrainie nie należy do najliczniejszych (ok. 150 tys. osób, 0,3% populacji Ukrainy), stanowi dla Węgier kluczowy temat w stosunkach z Kijowem. Polityka wobec mniejszości narodowych jest jednym z czołowych obszarów działalności dyplomacji węgierskiej. Władze węgierskie

w ostatnich latach formułują szereg postulatów dotyczących mniejszości węgierskiej, które są przedmiotem spornym w stosunkach z Ukrainą: 1) przyznanie autonomii kulturalnej zakarpackim Węgom; 2) wyznaczenie okręgu wyborczego, który obejmowałby gminy zamieszkałe w większości przez Węgrów; 3) dopuszczenie posiadania podwójnego obywatelstwa. Budapeszt ostro protestuje wobec pojawiających się propozycji zmian w ukraińskich ustawach o języku i szkolnictwie i zarzuca Kijowowi, że utrudnia realizację polityki Budapesztu wobec mniejszości węgierskiej. Węgry stawiają kwestię przestrzegania praw mniejszości węgierskiej przez Kijów jako warunek dalszego wsparcia dla Ukrainy. Podkreślają też, że w przypadku braku porozumienia w sprawie mniejszości węgierskiej na poziomie bilateralnym z Ukrainą Budapeszt będzie zabiegał o przeniesienie tego sporu na forum unijne.

Węgierski postulat utworzenia autonomii kulturalnej Węgrów na Ukrainie wpisuje się w politykę, jaką Budapeszt prowadzi również wobec pozostałych sąsiadów. Premier Orbán wezwał ukraińskie władze do rozszerzenia zakresu praw mniejszości węgierskiej w maju 2014 roku, wkrótce po wybuchu w Donbasie walk między wojskiem Ukrainy a wspieranymi przez Rosję separatystami. Choć premier Węgier nie precyzował zakresu autonomii, jego sformułowanie o tym, że respektowanie praw mniejszości narodowych pod nowymi władzami ukraińskimi jest zagrożone, zostało w Kijowie odebrane jako głos współgrający z retoryką Rosji, dokonującej agresji wobec Ukrainy pod pretekstem ochrony praw mniejszości. Pod wpływem krytyki ze strony Kijowa, a także innych stolic europejskich, postulaty autonomii zostały przez Budapeszt wyciszone, choć niekiedy władze węgierskie wyrażają poparcie dla autonomistycznych dążeń mniejszości węgierskiej, co spotyka się z natychmiastowym protestem ukraińskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych.

Nierozwiązanym tematem spornym jest sprawa posiadania przez ukraińskich Węgrów obywatelstwa węgierskiego. Obowiązująca od 2011 roku uproszczona ścieżka przyznawania obywatelstwa węgierskiego jest sztandarowym projektem rządu Orbána, służącym deklarowanemu celowi „reintegracji narodu ponad granicami państwa”. Jak podają władze węgierskie, do listopada 2016 roku obywatelstwo węgierskie otrzymało 70% ukraińskich Węgrów. Prowadzona przez Budapeszt polityka promowania przyjmowania obywatelstwa węgierskiego przez osoby z mniejszości węgierskich wywołała w Kijowie niewielkie kontrowersje (choć dość duże w obwodzie zakarpackim). Mimo że konstytucja Ukrainy zabrania posiadania podwójnego obywatelstwa, to nie istnieją przepisy prawne, które umożliwiałyby wyciągnięcie konsekwencji wobec obywatela, który uzyska obywatelstwo innego państwa. Gdy w 2017 roku pojawiły

się sygnały o przygotowywanej ustawie regulującej status podwójnego obywatelstwa na Ukrainie, władze węgierskie zaczęły się domagać zawarcia umowy węgiersko-ukraińskiej, która gwarantowałaby mniejszości węgierskiej prawo do posiadania podwójnego obywatelstwa.

Stosunek Węgier do Majdanu i władz ukraińskich po 2014 roku obciążony jest m.in. negatywnymi doświadczeniami mniejszości węgierskiej z rządami polityków, których wyniosła do władzy pomarańczowa rewolucja. W 2004 roku Wiktor Juszczenko w zamian za poparcie jego kandydatury na prezydenta obiecał szereg koncesji dla mniejszości węgierskiej, które nie zostały jednak zrealizowane. Z kolei rząd Julii Tymoszenko wprowadził w 2009 roku zmiany, które spowodowały utrudnienia w nauczaniu języka węgierskiego, wobec czego protestował ówczesny lewicowy rząd na Węgrzech. Węgrzy obawiali się nacjonalistycznych tendencji w siłach politycznych opozycyjnych wobec Partii Regionów.

Na problemy w stosunkach węgiersko-ukraińskich wpływa fakt, że z perspektywy Kijowa prawa mniejszości węgierskiej są w dużej mierze powiązane z prawami rosyjskojęzycznych mieszkańców Ukrainy. Węgry pozytywnie oceniały przyjętą w okresie prezydentury Wiktora Janukowycza w 2012 roku ustawę o językach, gdyż na jej podstawie można było wprowadzić węgierski jako dodatkowy język urzędowy w regionie zamieszkiwanym przez mniejszość węgierską – niezależnie od tego, że głównym celem ówczesnych władz w Kijowie było nadanie językowi rosyjskiemu prawa równoległego języka urzędowego w większości regionów Ukrainy. Węgierski MSZ ostro protestował natomiast przeciwko uchynieniu tej ustawy przez Radę Najwyższą dwa dni po ucieczce Janukowycza z Kijowa i przywróceniu dominującej roli języka ukraińskiego. Choć uchynienie ustawy o językach zostało zablokowane przez ówczesnego p.o. prezydenta Ukrainy, to węgierskie władze przez długi czas traktowały próbę jej uchynienia jako dowód na negatywne nastawienie nowych władz do mniejszości narodowych. Rząd Orbána mocno nagłaśnia też nieliczne incydenty na tle narodowościowym, do których dochodziło po 2014 roku (np. dewastowanie węgierskich pomników).

Mniejszość węgierska, zwarcie zamieszkująca rejony w obwodzie zakarpaczkim przy granicy z Węgrami, ma stosunkowo szerokie uprawnienia w zakresie edukacji czy kultury w języku węgierskim. Funkcjonuje ponad sto szkół podstawowych i średnich, w których prowadzona jest nauka w języku węgierskim. Studia wyższe po węgiersku prowadzone są na Państwowym Uniwersytecie w Użhorodzie oraz w finansowanej przez Węgry Wyższej Szkole im. Franciszka Rakocznego w Berehowie. Problemem pozostaje jednak wdrażanie

ustawodawstwa dotyczącego mniejszości, głównie ze względu na brak środków finansowych. Ukraińscy Węgrzy zmagają się obecnie przede wszystkim z problemami właściwymi dla reszty mieszkańców Ukrainy, związanymi z trudną sytuacją gospodarczą.

Węgrzy należą do najlepiej zorganizowanych mniejszości narodowych na Ukrainie. Zakarpaccy Węgrzy odnieśli spory sukces w ostatnich wyborach samorządowych (październik 2015 roku), gdyż dzięki mediacji rządu Węgier dwa konkurujące ze sobą od lat 90. ugrupowania mniejszości węgierskiej po raz pierwszy wystawiły wspólnych kandydatów w części okręgów. Sojuszowi tych partii udało się wprowadzić 8 przedstawicieli do liczącej 64 osoby Rady Obwodowej Zakarpacia. Mają one też posła w Radzie Najwyższej Ukrainy. Z listy Fideszu w 2014 roku do Parlamentu Europejskiego została wybrana działaczka mniejszości węgierskiej na Zakarpaciu Andrea Bocskor.

Mniejszość węgierska, wspierana przez rząd w Budapeszcie, bezskutecznie zabiega jednak o wytyczenie okręgu jednomandatowego, w którym Węgrzy stanowiliby większość. Umożliwiłoby to wybieranie posła reprezentującego mniejszość węgierską do Rady Najwyższej. Choć poseł węgierski zasiadał w ostatnich latach w ukraińskim parlamencie, to za każdym razem wymagało to porozumienia mniejszości węgierskiej z ugrupowaniem dominującym w danym czasie na Ukrainie – w 2012 roku przedstawiciel mniejszości węgierskiej został wybrany z listy Partii Regionów, a w roku 2015 z listy Bloku Petra Poroszenki (László Brenzovics).

Od wybuchu protestów na Majdanie, konfliktu ukraińsko-rosyjskiego oraz kryzysu gospodarczego na Ukrainie wzrosła pomoc Budapesztu dla mniejszości węgierskiej na Zakarpaciu. Przedstawiciele władz węgierskich podkreślają, że zakarpaccy Węgrzy to „będąca obecnie w najtrudniejszej sytuacji część narodu węgierskiego”. Oprócz prowadzonej od wielu lat polityki wsparcia dla węgierskojęzycznego szkolnictwa, instytucji kultury czy stowarzyszeń, Budapeszt udziela coraz większej pomocy materialnej zakarpackim Węgom. Dotyczy to pomocy humanitarnej (np. dożywiania dzieci), ale państwo węgierskie – w obliczu trudności gospodarczych na Ukrainie – wypłaca także dodatki do wynagrodzeń nauczycieli, lekarzy, duchownych czy dziennikarzy należących do mniejszości węgierskiej. Węgry przeznaczają też środki finansowe na remonty szpitali i szkół na Zakarpaciu.

W 2016 roku rząd węgierski uruchomił program dofinansowania firm i przedsiębiorców na Zakarpaciu (podobny program jest prowadzony także

w serbskiej Wojwodinie, zamieszkaney przez liczne skupiska Węgrów). W 2017 roku Węgry na bezzwrotne pożyczki zarezerwowały ok. 17 mln euro, a także ok. 60 mln euro na nisko oprocentowane kredyty dla przedsiębiorstw. Jak deklarują władze, celem programu jest poprawa sytuacji gospodarczej zakarpaccich Węgrów, aby zniechęcić ich do emigracji, co wpisuje się w generalny cel węgierskiej polityki wobec mniejszości, czyli pozostanie mniejszości węgierskich na „ziemi ojczystej”.

IV. CZECHY, SŁOWACJA I WĘGRY W POLITYCE UKRAINY

W polityce zagranicznej Ukrainy stosunki z państwami V4 nie mają charakteru priorytetowego. Dla Kijowa tradycyjnie pierwszoplanowe znaczenie ma współpraca z państwami silnymi i bogatymi, a także postrzeganymi jako kluczowi gracze w NATO i UE (zwłaszcza USA, Niemcy i Francja). Taka postawa, obserwowana przez ostatnie ćwierćwiecze, szczególnie uwidoczniła się w 2014 roku, w sytuacji zbrojnego konfliktu z Rosją w Donbasie i głębokiego kryzysu finansowego. Pozytywne – w optyce Kijowa – rozwiązanie obu tych problemów może być urzeczywistnione przede wszystkim drogą aktywnych zabiegów dyplomatycznych w stolicach tych państw oraz w Brukseli (UE). Ich celem jest utrzymanie presji na Moskwę i kontynuowanie przez te państwa, a tym samym UE i NATO, wsparcia dla Ukrainy. W tym kontekście Kijów zabiega w UE i NATO przede wszystkim o trzy kwestie. Po pierwsze o kontynuację pomocy finansowej i technicznej od zachodnich donatorów. Po drugie Ukrainie zależy na utrzymaniu poparcia politycznego, które postrzegane jest jako wsparcie dla sektorowych sankcji wobec Rosji i utrzymanie w mocy tzw. porozumień mińskich jako głównego dokumentu regulującego zasady rozwiązania konfliktu w Donbasie. Po trzecie Kijów lobbuje zaablokowanie budowy przez Gazprom gazociągu Nord Stream 2. Do wiosny 2017 roku, gdy Bruksela podjęła ostatecznie decyzję o dacie zniesienia wiz dla obywateli Ukrainy, priorytetem władz ukraińskich była także liberalizacja reżimu wizowego z UE. Z punktu widzenia Kijowa głównym celem stosunków politycznych z Czechami, Węgrami i Słowacją, zarówno w formule bilateralnej, jak i w formacie V4+Ukraina, jest przekonanie liderów tych państw do lobbowania na rzecz interesów politycznych i gospodarczych Ukrainy w NATO i UE. Kijów znacznie mniej uwagi poświęca współpracy dwustronnej – gospodarczej, społecznej i transgranicznej – z zachodnimi sąsiadami. Wynika to zarówno z niskiego priorytetu tych kwestii wobec wyzwań militarnych i gospodarczych kraju od 2014 roku, jak i braku środków finansowych, a często także potencjału merytorycznego i woli politycznej do realizacji inicjatyw z wyżej wymienionych obszarów. Jednocześnie znaczenie V4 dla Ukrainy zależy od siły każdego z członków tego formatu na arenie międzynarodowej i stosunków poszczególnych stolic, przede wszystkim z Berlinem i Waszyngtonem.

Bezpośrednio po rewolucji godności na Ukrainie w 2014 roku nowe władze w Kijowie nie podjęły działań na rzecz intensyfikacji współpracy z Czechami. Czechy rozpatrywane są na Ukrainie jako kraj przychylny (z wyjątkiem prezydenta Miloša Zemana), jednak o niewielkim wpływie na politykę UE i NATO w tych aspektach, które są kluczowe dla Kijowa. Z tego względu Kijów nie nadaje szczególnego znaczenia stosunkom z Pragą, a główną platformą

kontaktów politycznych pozostaje Grupa Wyszehradzka. W jej ramach Ukraina dąży do lobbowania swoich interesów w UE i NATO.

Dynamika stosunków dwustronnych Ukrainy i Słowacji jest znacznie większa ze względu na wspólną granicę, przez którą przebiega gazociąg, będący głównym szlakiem tranzytu rosyjskiego gazu do Europy. W optyce Kijowa to właśnie współpraca w sferze gazowej jest głównym tematem w stosunkach z Bratysławą. Wizerunek Słowacji na Ukrainie poprawia zaangażowanie byłych słowackich polityków w proces ukraińskich reform. Z drugiej strony dwustronne stosunki utrudnia dostrzegany w Kijowie rozdźwięk między podejściem słowackiego premiera (uznawanego za polityka prorosyjskiego) i prezydenta (krytykującego agresywną politykę Rosji) do stosunków z Ukrainą.

11 czerwca na granicy ukraińsko-słowackiej doszło do spotkania prezydentów Petra Poroszenki i Andreja Kiski, którzy symbolicznie „otworzyli wrota” do Europy z okazji startu ruchu bezwizowego między Ukrainą i UE. Wybór tego odcinka granicy z UE zapewne postrzegany był przez Kijów jako najbardziej neutralny. W sytuacji konfliktu polityk pamięci w relacjach z Polską, napięć na tle praw mniejszości w obwodzie zakarpackim w stosunkach z Węgrami i tradycyjnie chłodnych kontaktów z niebędącą członkiem strefy Schengen Rumunią, proukraiński Kiska jawił się władzom w Kijowie jako partner bezpieczny i niewywołujący kontrowersji. Z powyższych przyczyn nie można wykluczyć, że w rozpoczętej już na Ukrainie kampanii przed wyborami parlamentarnymi i prezydenckimi w 2019 roku, w toku której władze Ukrainy będą kłaść nacisk na liberalizację wizową jako główny sukces w polityce zbliżania kraju z Europą, Słowacja będzie przedstawiana w roli głównego adwokata Ukrainy w UE.

Bratysława jest postrzegana w Kijowie jako sojusznik w kwestii utrzymania tranzytu rosyjskiego surowca gazociągiem przez Ukrainę i Słowację. Jednocześnie jednak na Ukrainie panuje przekonanie, że głównymi rozmówcami w tej sprawie są Berlin i Bruksela. Również dlatego strona ukraińska nie odzyskała zaufania władz Słowacji, poważnie nadszarpniętego podczas kryzysu gazowego w 2009 roku. Niezależnie od tego zgoda Bratysławy na uruchomienie gazociągu Wojany-Użhorod pozwoliła Ukrainie znacznie zmniejszyć dostawy gazu z Rosji w 2015 roku i całkowicie z nich zrezygnować w 2016 i 2017 roku. W 2016 roku przez łącznik ze Słowacją Ukraina sprowadziła 9,1 mld m³ gazu, 85% całości importu. W obliczu spadku zapotrzebowania na gaz na Ukrainie, spowodowanego kryzysem gospodarczym i urealnieniem ceny surowca na rynku wewnętrznym, Kijów przestał podnosić kwestię uruchomienia tzw. dużego rewersu na głównej magistrali. Wcześniej ukraińskie naciski i próby

wywierania wpływu na Bratysławę (także przez Brukselę) były przyjmowane przez Słowaków z poirytowaniem.

Stosunki z Budapesztem wywołują w ukraińskiej debacie wewnętrznej zdecydowanie większy rezonans niż kontakty z Czechami czy Słowacją. Centralną kwestią jest 150-tysięczna mniejszość węgierska zamieszkująca obwód zakarpacki¹ – postrzegany przez elity kijowskie jako daleki i niezrozumiały region, kojarzący się przede wszystkim z klanowym układem politycznym czerpiącym dochody z przemytu oraz nastrojami separatystycznymi, przypisywaniemi nie tylko miejscowym Węgom, ale także zakarpackim Rusinom.

Polityka Węgier oceniana jest na Ukrainie przez pryzmat relacji Budapesztu i Moskwy oraz sytuacji mniejszości węgierskiej. Negatywne reakcje Kijowa wywołują regularne wypowiedzi Viktora Orbána kwestionującego potrzebę utrzymywania sankcji wobec Rosji oraz żądania zwiększenia praw mniejszości węgierskiej na Zakarpaciu. W ostatnim roku największy rezonans na Ukrainie wywoływały formułowane przez władze węgierskie postulaty rozszerzenia praw mniejszości w zakresie reprezentacji politycznej, autonomii kulturalnej czy zgody na posiadanie podwójnego obywatelstwa.

Władze w Kijowie w oficjalnych komunikatach nie traktują postulatów Budapesztu dotyczących rozszerzenia praw mniejszości węgierskiej jako zagrożenia dla integralności terytorialnej Ukrainy. Jednocześnie nie są one skłonne na te postulaty przystać i starają się rozwiewać węgierskie obawy dotyczące polityki Kijowa wobec mniejszości. Niechęć Kijowa do rozszerzenia praw zakarpaccich Węgrów tłumaczona jest obawą przed stworzeniem precedensu, na który mogłyby się powoływać inne mniejszości, przede wszystkim mniejszość rosyjska. To relacje z Rosją są najważniejszym punktem odniesienia władz w Kijowie i to one w dużym stopniu determinują politykę wewnętrzną w zakresie praw mniejszości narodowych, kwestii penalizacji posiadaczy podwójnego obywatelstwa oraz wzmocnienia roli języka ukraińskiego.

Kijów nie czyni przeszkód w procesie administracyjnego łączenia gmin (*hromad*) z przeważającym odsetkiem ludności węgierskiej. Proces ten jest elementem reformy samorządowej, a faktycznie tworzenia samorządu terytorialnego na Ukrainie. Ma on charakter dobrowolny i przewiduje połączenie małych,

¹ Więcej o regionie i jego relacjach z Kijowem zob.: P. Żochowski, T. Iwański, Zakarpacie razem, ale z boku, *Komentarze OSW*, 30.09.2015, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-09-30/zakarpacie-razem-ale-z-boku>

nieefektywnych gospodarczo i socjalnie jednostek w większe – tzw. nowe *hromady* lub gminy zbiorowe. Według stanu na 1 maja 2017 roku w obwodzie zakarpackim udało się stworzyć jedynie 5 z planowanych 43 gmin zbiorowych, jednak proces ten nie nastąpił w tych powiatach, w których przeważający odsetek stanowią Węgrzy: wokół Berehova, Użhorodu i Wynohradowa. Przyczyną wydaje się być długotrwały podział polityczny w środowisku węgierskiej mniejszości narodowej na Ukrainie, a także osobiste ambicje poszczególnych przewodniczących *hromad*, upatrujących w procesie łączenia zagrożenie dla własnej pozycji w nowych gminach zbiorowych.

Negatywny wizerunek Węgier na Ukrainie nie jest równoważony informacjami o konsekwentnym wsparciu Budapesztu dla Kijowa w zakresie liberalizacji wizowej, utrzymania integralności terytorialnej Ukrainy czy o pomocy Węgier dla poszkodowanych w walkach z Rosją i sierot ze strefy działań wojennych. Na Ukrainie nie uzyskały także rezonansu informacje o węgierskim wsparciu finansowym dla obwodu zakarpackiego, formalnie skierowanym nie tylko do Węgrów: 100 mln euro na aktywizację sektora małej i średniej przedsiębiorczości, 50 mln euro na rozbudowę sieci drogowej. W marcu 2017 roku ukraiński parlament ratyfikował umowę kredytową z Węgrami, wyznaczając wśród inwestycji do realizacji m.in. budowę obwodnicy Berehova i remont trasy Mukaczewo–Berehovo.

Zaostrzenie w relacjach z Węgrami, obserwowane w ostatnich miesiącach, przebiega na tle aktywizacji kontaktów na wysokim szczeblu. We wrześniu i listopadzie 2016 roku doszło do spotkania premierów Orbána i Hrojsmana, odpowiednio podczas forum w Krynicy, a następnie w Budapeszcie, z kolei w kwietniu 2017 roku na Malcie z węgierskim szefem rządu rozmawiał prezydent Poroszenko. Ożywieniu uległa także współpraca gospodarcza oraz w sferze kultury i oświaty, m.in. w kwietniu otwarto katedrę ukrajinistyki na uniwersytecie w Nyíregyháza.

Z dość instrumentalnym traktowaniem mniejszych partnerów z V4 przez Ukrainę wiąże się mała aktywność ukraińskiej dyplomacji w tych państwach, brak efektywnych działań z zakresu dyplomacji publicznej, a także skandale z udziałem ukraińskich dyplomatów. W czerwcu 2016 roku odwołany został ambasador Ukrainy na Słowacji Ołeh Hawaszi, gdy ukraińska pierwsza sekretarz ambasady w Bratysławie i jej mąż zostali oskarżeni o przemyt papierosów wartości 22 tysięcy euro przez granicę ukraińsko-węgierską. (Ambasada ukraińska uchodzi tradycyjnie za synekurę kręgów polityczno-biznesowych obwodu zakarpackiego). Z kolei w sierpniu 2016 roku prezydent Petro

Poroszenko odwołał z funkcji ambasadora Ukrainy w Czechach Borysa Zajczuka po doniesieniach, że ukraińska ambasada zaangażowała się w pomoc Alemu Fajadowi – libańskiemu handlarzowi bronią z ukraińskim obywatelstwem, który był m.in. doradcą prezydenta Janukowycza. Ambasador Zajczuk zawdzięczał swoje stanowisko przede wszystkim Wałentynowi Zajczukowi (bratu bliźniakowi), który w latach 2002–2015 szefował kancelarii ukraińskiego parlamentu. Na przełomie 2016 i 2017 roku Kijów zdecydował się na odnowienie personelu ambasad w państwach V4, nowymi ambasadorami zostali doświadczeni dyplomaci.

Przez granicę słowacko-ukraińską i słowacko-węgierską od lat bieżą kanały przerzutowe, którymi na masową skalę przemywane są m.in. papierosy, przy bierności lub wręcz udziale przedstawicieli ukraińskich organów. Zajmują się tym organizacje przestępcze aktywne po obu stronach granicy, które do współpracy angażują celników, lokalne władze, czasem również dyplomatów. Z informacji słowackich mediów wynika, że w 2016 roku słowaccy celnicy zatrzymali ok. 10 mln sztuk papierosów i 3,5 tony tytoniu przemyconych z Ukrainy. Ukraińskie media systematycznie informują też o nielegalnej wycince drzew po ukraińskiej stronie granicy i przemyśle drewna na Słowację przy współpracy słowackich celników. Z punktu widzenia władz Słowacji i Węgier ochrona granicy wschodniej pozostaje istotnym wyzwaniem dla współpracy regionalnej (także wyszehradzkiej), szczególnie w kontekście stawienia czoła ewentualnym ruchom migracyjnym.

JAKUB GROSZKOWSKI, TADEUSZ IWAŃSKI, ANDRZEJ SADECKI
Współpraca TOMASZ DĄBOROWSKI