



RAPORT

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

WIZJA ROZWOJU PARTNERSTWA WSCHODNIEGO PO 2020 ROKU

WARSZAWA
MARZEC 2019

REDAKTOR: ELŻBIETA KACA

AUTORZY: JAKUB BENEDYCZAK, ANNA MARIA DYNER, LIDIA GIBADŁO,
ELŻBIETA KACA, JAKUB PIĘNKOWSKI, DANIEL SZELIGOWSKI

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Wizja rozwoju
Partnerstwa Wschodniego po 2020 roku

Redaktor:
Elżbieta Kaca

Autorzy:
Jakub Benedyczak, Anna Maria Dyner, Lidia Gibadło,
Elżbieta Kaca, Jakub Pieńkowski, Daniel Szeligowski

Warszawa, marzec 2019 r.

© Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2019

Redakcja tekstu i korekta
Katarzyna Staniewska

Redakcja techniczna i projekt okładki
Dorota Dołęgowska

978-83-66091-20-7 (pb)
978-83-66091-21-4 (e-book)

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa
phone (+48) 22 556 80 00, fax (+48) 22 556 80 99
pism@pism.pl, www.pism.pl

SPIS TREŚCI

Wnioski	5
Wprowadzenie	7
Wizja rozwoju Partnerstwa Wschodniego po 2020 r.	8
Specjalna oferta dla państw stowarzyszonych (Gruzja, Mołdawia, Ukraina)	9
Nowa agenda dla wszystkich państw PW (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Ukraina)	11
Partnerstwo na rzecz inwestycji	11
Partnerstwo na rzecz bezpieczeństwa	13
Partnerstwo dla obywateli	16
Długofalowa wizja rozwoju PW po 2020 r.	18
Oczekiwania państw PW wobec rozwoju inicjatywy	19
Państwa stowarzyszone	19
Ukraina	19
Gruzja	21
Mołdawia	22
Państwa niestowarzyszone	25
Białoruś	25
Armenia	27
Azerbejdżan	29
Modele pogłębionych relacji UE z państwami trzecimi – wnioski dla Partnerstwa Wschodniego	31
Model norweski (Europejski Obszar Gospodarczy)	31
Model turecki – unia celna	34
Model brytyjski	34
Ograniczenia polityczne w UE dla rozwoju PW	35
Stanowisko Niemiec	36
Bibliografia	39

WNIOSKI

- Poza uzyskaniem perspektywy członkostwa w UE **państwa stowarzyszone Partnerstwa Wschodniego (PW) nie formułują wspólnych oczekiwań co do rozwoju tego projektu w długim okresie i liczą, że taką koncepcję opracuje UE**. Jeśli pojawiają się propozycje, często są nierealistyczne lub trudne do zaakceptowania przez Unię (np. wejście Ukrainy do strefy Schengen).
- W krótkiej i średniej perspektywie **postulaty państw stowarzyszonych w kwestii integracji z unijnym rynkiem wewnętrznym są umiarkowane** i nie wychodzą poza obszary współpracy już objęte umowami stowarzyszeniowymi. Gruzja, Mołdawia i Ukraina domagają się głównie specjalnej oferty UE dla wdrażających je państw, zakładającej powołanie nowego formatu politycznego oraz zwiększenie pomocy finansowej na rzecz przeprowadzania reform. **Jeśli chodzi o realizację tych porozumień i ich części handlowej, wspólnym wyzwaniem dla państw stowarzyszonych jest szybkie wdrożenie unijnych standardów technicznych i bezpieczeństwa żywności** ze względu na różnorodne bariery (np. brak odpowiedniej infrastruktury w Mołdawii). W wielu sektorach szersze reformy są wciąż paraliżowane przez korupcję i powiązania oligarchiczne.
- **Państwa niestowarzyszone (Białoruś, Azerbejdżan) nie wprowadzają reform strukturalnych, a dążą głównie do rozwoju współpracy gospodarczej z UE** i oczekują od niej propozycji w tym zakresie. **Wyjątkiem jest Armenia**, która weszła na drogę reform i chce zwiększenia unijnej pomocy w ich realizacji.
- **Wspólnym mianownikiem dla wszystkich państw PW jest oczekiwanie wsparcia od UE w dziedzinie polityki bezpieczeństwa, walki z rosyjską propagandą oraz zwiększenia unijnych inwestycji**.
- **Pomoc UE na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, demokracji i dobrego rządzenia jest bardzo istotna w regionie PW**, choć boryka się z wieloma problemami – żadne z państw PW nie jest dobrze funkcjonującą demokracją, a w Mołdawii i Azerbejdżanie nastąpił regres w dziedzinie przestrzegania podstawowych wolności.
- Mimo znacznej poprawy unijnej polityki komunikacyjnej w regionie PW **Unia nadal nie jest w stanie dotrzeć ze swoim przekazem do społeczności lokalnych i walczyć z celową dezinformacją na swój temat**, szerzoną przez Rosję.
- **Wyzwaniem dla kształtowania oferty PW jest bardzo zróżnicowany w zależności od państwa stopień woli politycznej do przeprowadzania reform, niemający odzwierciedlenia w podziale na kraje, które podpisały umowy stowarzyszeniowe, oraz nieposiadające takich porozumień** – Armenia obecnie przeprowadza reformy, podczas gdy w stowarzyszonej z UE Mołdawii jest regres w tej kwestii.
- **Żaden z modeli integracji UE z państwami trzecimi (norweski, turecki, w przyszłości brytyjski) nie jest możliwy do przyjęcia w całości w regionie PW** ze względu na szereg ograniczeń, choć państwa stowarzyszone mogą czerpać z części doświadczeń państw objętych takimi relacjami. **W obecnej sytuacji UE może zaproponować pogłębienie integracji długofalowo tylko w kilku obszarach, np. w dziedzinie usług (w tym finansowych), rynku cyfrowego czy uznawalności kwalifikacji zawodowych**.
- Dopiero kiedy państwa PW wykażą satysfakcjonujący poziom wdrażania umów stowarzyszeniowych oraz postępu w kwestii demokracji i dobrego rządzenia, będą miały argumenty w UE, aby domagać się znacznego zwiększenia zakresu liberalizacji czterech swobód rynku wewnętrznego.

- **Nowa kadencja instytucji unijnych w 2019 r. stanowi szansę na opracowanie nowej wizji PW** po 2020 r., o ile stanowiska wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz komisarza odpowiedzialnego za politykę sąsiedztwa obejmą urzędnicy zainteresowani rozwojem unijnej polityki wschodniej.
- **Znacznymi ograniczeniami w przyjęciu ambitnej wizji rozwoju PW będą stanowisko Niemiec** sprzeciwiających się większym modyfikacjom PW oraz **perspektywa wyjścia z UE Wielkiej Brytanii**, propagującej aktywną unijną politykę we wschodnim sąsiedztwie. Aby zyskać aprobatę członków Unii wobec dalszego rozwoju PW, celem nowej oferty należy uczynić głównie lepszą realizację umów handlowych i zwiększenie unijnych inwestycji w regionie.
- **Nową wizję rozwoju PW po 2020 r. należy kształtować w dwu perspektywach czasowych: średnioterminowej oraz długoterminowej.** W krótszym okresie celem PW powinno być wspomaganie państw stowarzyszonych i Armenii w realizacji podpisanych umów z Unią oraz zawarcie porozumień ramowych o współpracy i maksymalizowanie kooperacji sektorowej (zwłaszcza inwestycyjnej) z Azerbejdżanem i Białorusią. W szczególności **średnioterminowa wizja rozwoju PW mogłaby składać się z dwóch części i realizować dziesięć celów.**

Część I. Specjalna oferta dla państw stowarzyszonych (Gruzja, Mołdawia, Ukraina)

1. Podniesienie rangi relacji UE z państwami stowarzyszonymi – utworzenie nowego formatu politycznego zrzeszającego Gruzję, Mołdawię i Ukrainę oraz członków UE, zakładającego np. organizację ich spotkań w randze ministrów spraw zagranicznych.
2. Lepsze dopasowanie unijnej pomocy do potrzeb państw stowarzyszonych poprzez np. powołanie instrumentu wspomagającego realizację umów o pogłębionych i kompleksowych strefach wolnego handlu (DCFTA).
3. Pogłębienie wzajemnej współpracy Gruzji, Mołdawii i Ukrainy.

Część II. Nowa agenda dla wszystkich państw PW (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Ukraina)

Partnerstwo na rzecz inwestycji:

4. Zwiększenie środków finansowych na rzecz realizacji kluczowych projektów infrastrukturalnych.
5. Lepsza absorpcja funduszy inwestycyjnych.

Partnerstwo na rzecz bezpieczeństwa:

6. Walka z dezinformacją i wzmocnienie komunikacji strategicznej.
7. Zwalczanie zagrożeń hybrydowych.

Partnerstwo na rzecz obywateli:

8. Wspieranie reform istotnych dla społeczeństw, szczególnie w kwestii rynku cyfrowego.
 9. Rozwój mobilności i działań dla młodzieży.
 10. Wzmocnienie organizacji pozarządowych – zwiększenie wykorzystania środków unijnych przez mniejsze i lokalne organizacje pozarządowe z regionu PW.
- **Długofalowa wizja rozwoju PW po 2020 r. zakładałaby liberalizację niektórych usług** (w tym finansowych), **dołączenie państw stowarzyszonych do jednolitego obszaru płatności w euro (SEPA)**, **pogłębienie integracji w dziedzinie rynku cyfrowego**, np. w zakresie przesyłu danych, oraz **rozszerzanie swobody przepływu pracowników wykwalifikowanych** poprzez zawieranie umów z UE o wzajemnej uznawalności kwalifikacji w wybranych sektorach gospodarki.

WPROWADZENIE

Partnerstwo Wschodnie (PW) zostało powołane w maju 2009 r. z inicjatywy Polski i Szwecji. Dziesiąta rocznica jego funkcjonowania jest zatem dobrym momentem na podsumowanie ocen tej polityki ze strony państw partnerskich oraz przeanalizowanie, w jakim kierunku powinien rozwijać się jej program. Partnerstwo doprowadziło do zacieśnienia relacji UE z Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Mołdawią i Ukrainą poprzez podpisanie szeregu porozumień, w tym handlowych, oraz podjęcie współpracy sektorowej i wielostronnej. Gruzja, Mołdawia i Ukraina zawarły umowy stowarzyszeniowe (AA) oraz umowy o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu z UE (DCFTA), a Armenia – ramowe porozumienie o partnerstwie (CEPA). Poziom wymiany handlowej państw PW z UE rośnie, obywatele Gruzji, Mołdawii i Ukrainy są zwolnieni z konieczności ubiegania się o wize krótkoterminowe, studenci z tego regionu coraz liczniej korzystają z wymian na unijnych uczelniach, a zawarte przez niektóre kraje PW umowy o wspólnej przestrzeni powietrznej obniżają koszty połączeń lotniczych z Unią.

Wyzwaniem pozostaje jednak pełna realizacja programu PW, w tym umów, które zakładają przeprowadzenie reform strukturalnych. Przeszkodą jest sytuacja wewnętrzna w tych państwach. Białoruś i Azerbejdżan są reżimami autorytarnymi, niechętnymi reformom, a pozostałe kraje PW charakteryzują się powiązaniem oligarchicznymi oraz korupcją, które hamują przeprowadzanie zmian. Region nie jest stabilny politycznie, choć wybuchające regularnie protesty społeczne dają nadzieję na demokratyzację. Mimo że rewolucja godności na Ukrainie nie doprowadziła do zmiany systemu, przyniosła częściową wymianę elit oraz przyczyniła się do podjęcia niektórych reform, jak w obszarze decentralizacji bądź sektora gazowego. Pozytywnym przykładem jest Armenia. Koalicja Mój Krok Nikoła Paszyniana uzyskała konstytucyjną większość w przedterminowych wyborach parlamentarnych w grudniu 2018 r. Daje mu to mandat do przeprowadzenia systemowych zmian w państwie i budzi nadzieję na rzeczywistą naprawę skorumpowanych i klanowo-oligarchicznych instytucji.

Dla wszystkich państw PW wyzwaniem pozostają rewizjonistyczne działania Rosji w regionie. Naruszenie integralności terytorialnej Ukrainy w 2014 r. poprzez bezprawną aneksję Krymu oraz wywołanie wojny w Donbasie pokazało, że Rosja może posunąć się do działań wojskowych dla realizacji swojej polityki, a państwa PW ciągle traktowane są przez nią jako strefa wyłącznych wpływów. W obliczu nasilającej się rosyjskiej propagandy państwa regionu zaczęły domagać się bliższej współpracy z Unią w dziedzinie bezpieczeństwa oraz zwalczania dezinformacji i zagrożeń hybrydowych.

Jak dotąd Unia Europejska nie przedstawiła jednak wizji rozwoju Partnerstwa Wschodniego po 2020 r., a refleksja na ten temat jest dopiero podejmowana w kontekście dziesiątej rocznicy tej inicjatywy. Okres prezydencji Niemiec w Radzie UE i mający odbyć się w 2020 r. szczyt PW będą okazją do dyskusji państw członkowskich na temat przyszłości unijnej polityki wschodniej. Celem niniejszego raportu jest sformułowanie propozycji, w jaki sposób UE może rozwijać swoje relacje z państwami PW w perspektywie średnio- i długookresowej. Rekomendacje zostały opracowane na podstawie analizy oczekiwań formułowanych przez państwa partnerskie oraz ograniczeń politycznych wewnątrz UE. Przeanalizowane zostały też możliwości wykorzystania modeli relacji UE z państwami trzecimi, np. z Turcją bądź Norwegią w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Opierając się na dokumentach źródłowych oraz dostępnych publikacjach, uwzględnionych w bibliografii, autorzy raportu przeprowadzili liczne wywiady z pracownikami instytucji unijnych, dyplomatami z państw członkowskich i państw PW, jak również z ekspertami z tego regionu. Inspiracją dla przedstawionych propozycji były także doświadczenia regionu Bałkanów Zachodnich w integracji z Unią. Głównym zadaniem raportu jest zatem przedstawienie szczegółowych rekomendacji dla rozwoju Partnerstwa Wschodniego, które mogłyby być podstawą do dyskusji decydentów, urzędników i ekspertów.

WIZJA ROZWOJU PARTNERSTWA WSCHODNIEGO PO 2020 R.

Partnerstwo Wschodnie weszło w fazę konsolidacji. Przez dziesięć lat ta polityka doprowadziła do dynamicznego i bezprecedensowego rozwoju sieci porozumień w zakresie integracji regionu z unijnym rynkiem wewnętrznym. Mołdawia, Gruzja i Ukraina podpisały umowy stowarzyszeniowe, zakładające utworzenie pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu (DCFTA). W wyniku tych porozumień znacząco wzrasta wymiana handlowa z Unią – dla państw stowarzyszonych jest ona głównym partnerem handlowym. Wszystkie państwa regionu PW rozwijają współpracę sektorową z Unią i projekty inwestycyjne. Skala podjętych zobowiązań do wdrożenia unijnych przepisów, zwłaszcza przez państwa stowarzyszone, oznacza, że **sukces Partnerstwa w kolejnych latach będzie zależał od tempa realizacji przyjętego dorobku prawnego Unii.**

W najbliższej perspektywie celem PW powinno być wspomaganie państw stowarzyszonych i Armenii w realizacji podpisanych umów z Unią, a wobec Azerbejdżanu i Białorusi – zawarciu porozumień ramowych oraz maksymalizowanie współpracy sektorowej, zwłaszcza inwestycyjnej. Wdrażanie umów wymaga od państw PW znacznego wysiłku w przeprowadzaniu reform, któremu nie towarzyszą ani obietnica perspektywy członkostwa, ani fundusze strukturalne na realizację kosztownych reform. Dlatego Unia powinna przedstawić nową ofertę, aby zachęcić państwa do współpracy i dalszego uczestnictwa w PW, zwłaszcza w wymiarze wielostronnym.

Nowy program powinien być bardziej partnerski i w większym stopniu odzwierciedlać potrzeby państw Partnerstwa. Dla wszystkich jego państw istotnymi kwestiami są współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa, walka z rosyjską propagandą oraz pozyskiwanie inwestycji. W tym świetle UE powinna też spełnić oczekiwania państw stowarzyszonych i zaoferować im nowe formaty współpracy politycznej, np. organizację specjalnych spotkań ministrów spraw zagranicznych UE oraz Gruzji, Mołdawii i Ukrainy. Konieczne jest także lepsze dopasowanie instrumentów finansowych do potrzeb krajów PW w oparciu o realistyczną warunkowość – obecnie Unia często formułuje wobec nich zbyt ambitne oczekiwania co do reform, nie oferując adekwatnej pomocy. W perspektywie długofalowej Unia może obiecać liberalizację kolejnych obszarów rynku wewnętrznego, np. usług (w tym finansowych), rynku cyfrowego czy uznawalności kwalifikacji. Ponadto nowy program powinien koncentrować się na współpracy w obszarach, które przyniosą bezpośrednio odczuwalne rezultaty dla społeczeństw regionu, jak np. zniesienie roamingu. Pozwoli to pokazać im, że nowe umowy przynoszą zyski społeczne. W tym celu potrzebne jest też zwiększenie pomocy UE we wdrażaniu standardów bezpieczeństwa żywności, by maksymalizować wymianę handlową. Te działania powinny iść w parze z lepszą polityką komunikacyjną UE poprzez uruchamianie działań lokalnych oraz wspieranie mniejszych organizacji pozarządowych z prowincji.

Jednocześnie nowa oferta powinna być oparta na dotychczasowym sposobie funkcjonowania PW, stanowić jego uzupełnienie i realizować obecne zasady, np. zróżnicowania i „więcej (pomocy) za więcej (reform)”. Podział tematyczny współpracy przyjęty na szczycie w Rydze powinien zostać zachowany. Istotnym filarem polityki PW powinno być nadal wsparcie UE dla demokracji, dobrego rządzenia i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Nowy program może składać się z trzech części, omówionych poniżej.

Specjalna oferta dla państw stowarzyszonych (Gruzja, Mołdawia, Ukraina)

Cel 1. Podniesienie rangi relacji UE z państwami stowarzyszonymi poprzez utworzenie nowego formatu politycznego zrzeszającego Gruzję, Mołdawię, Ukrainę i członków Unii

- **Organizacja spotkań państw stowarzyszonych i UE w randze ministrów spraw zagranicznych przed spotkaniami głównymi PW i UE na tym poziomie oraz spotkań sektorowych komisarzy UE i ministrów z odpowiednich resortów Gruzji, Mołdawii i Ukrainy** (na wzór spotkania zorganizowanego przez komisarz do spraw handlu Cecilie Malmström we wrześniu 2018 r.). Tematami do dyskusji mogą być rewizje aneksów DCFTA (np. propozycje Ukrainy w sektorze telekomunikacji i energetyki), rozszerzanie kwot importowych czy realizacja DCFTA w zakresie zamówień publicznych, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), promocji eksportu, kwestii sanitarnych i fitosanitarnych, procedur celnych i ułatwień w handlu.
- **Uczestnictwo ministrów z państw stowarzyszonych w obradach unijnych rad sektorowych**, np. ministrów spraw zagranicznych w Radach do Spraw Zagranicznych, na których omawiane są kierunki polityki UE dotyczące danego państwa. Jedynym ograniczeniem jest brak możliwości udziału ministrów z państw trzecich, jeśli dyskutowane są propozycje legislacyjne bądź ustalane jest stanowisko UE.
- **Udział urzędników z państw PW w obradach grup roboczych KE (na wzór praktyk stosowanych wobec państw Europejskiego Obszaru Gospodarczego)** w sprawach, które dotyczą realizacji DCFTA. Ograniczeniem może być brak w państwach PW ekspertów o odpowiednich kwalifikacjach.

Taki format, zakładający organizację spotkań państw stowarzyszonych i UE w różnych konfiguracjach, realizowałby w praktyczny sposób zasadę zróżnicowania. Państwa stowarzyszone zdecydowały się na przyjęcie większej liczby unijnych standardów, stąd UE powinna odpowiedzieć także poprzez podniesienie rangi tych relacji. Zwiększona częstotliwość kontaktów na wysokim szczeblu miałaby przede wszystkim znaczenie polityczne dla rządów tych państw i pozwoliłaby pokazać w kraju, że Unia ich nie lekceważy. Format byłby otwarty dla pozostałych państw PW, o ile zdecydują się na bardziej zaawansowane formy współpracy z UE – każde państwo ma wolny wybór w zakresie określania poziomu relacji z Unią. W tym świetle format nie będzie gratyfikował Mołdawii dodatkowymi zachętami – udział w nim nie oznacza odmrożenia pomocy finansowej. Nie ma dowodów na skuteczność negatywnej warunkowości stosowanej przez Unię w sąsiedztwie, a udział Mołdawii może wręcz przynieść korzyści. Porównując się z pozostałymi państwami PW, Mołdawia nie będzie chciała znacznie różnić się od Ukrainy i Gruzji, przynajmniej jeśli chodzi o realizację DCFTA, co jest istotne dla społeczeństwa. Jednocześnie format nie pomijałby całkowicie Armenii. Uwzględniając jej specyficzną sytuację (podejmuje obecnie reformy, ale ze względu na uzależnienie od Rosji nie może zdecydować się na podpisanie DCFTA), można jej władze zapraszać na niektóre spotkania, dotyczące kwestii określonych przez ramową umowę o partnerstwie (CEPA).

Niektórzy członkowie UE zapewne nie będą chcieli gratyfikować państw stowarzyszonych dodatkową ofertą, aby nie pogłębić integracji regionu z UE. Mogą argumentować, że wszystkie państwa PW muszą mieć równy dostęp do unijnej oferty i wykorzystywać dotychczasowe rozwiązania. Mogą też wskazywać na brak możliwości gratyfikacji Mołdawii poprzez udział w takim formacie i brak wartości dodanej takich spotkań.

Cel 2. Lepsze dopasowanie unijnej pomocy do potrzeb państw stowarzyszonych

- **Dwustronne ustalenie z każdym państwem stowarzyszonym planu działań (DCFTA road map), wskazującego konkretne cele do osiągnięcia w realizacji DCFTA w oparciu**

o jasno określone i dające się obiektywnie zweryfikować wskaźniki na trzy–cztery kolejne lata. Takie dokumenty doprecyzowałyby agendy stowarzyszeniowe (w zakresie DCFTA), które definiują priorytety realizacji całej umowy stowarzyszeniowej. Agendy te są bardzo ogólne i nie ma jednego politycznego dokumentu, który pokazywałby cele państw stowarzyszonych i UE w najbliższym czasie w kwestii wdrażania DCFTA.

Powstanie takiego planu działań pozwoliłoby wybrać priorytety w realizacji DCFTA, które są kluczowe dla zwiększenia wymiany handlowej, i połączyć je z unijną pomocą w osiągnięciu tych celów. Nadal dużym problemem jest brak powiązania instrumentów finansowych z założeniami politycznymi. Nie jest jasne, które z istniejących dokumentów dotyczących wdrażania DCFTA są głównym punktem referencyjnym określającym priorytety i w jakim stopniu wzajemnie się uzupełniają. Założenia współpracy zawarte są w bardzo ogólnych agendach stowarzyszeniowych, programach określających ramy współpracy z danym państwem (Single Support Framework) oraz szczegółowych planach operacyjnych w sprawach omawianych przez poszczególne podkomitety DCFTA. Wprowadzenie *DCFTA road map* umożliwiłoby doprecyzowanie agendy stowarzyszeniowej i Single Support Framework, a nowy plan działań pokrywałby się częściowo z planami operacyjnymi. Tym samym byłby więc komplementarny z obecnie obowiązującymi dokumentami i stanowiłby główny punkt referencyjny w kwestii realizacji DCFTA. Co istotne, nie ma przeciwskażeń do negocjacji *DCFTA road maps*, jeśli chodzi o możliwości prawnoinstytucjonalne. Przegląd europejskiej polityki sąsiedztwa z 2015 r. pozwala na dużą dowolność w tej kwestii.

Mimo że państwa członkowskie mogą poprzeć opisany pomysł, gdyż chętnie przyspieszyłyby wdrażanie DCFTA, to państwa PW mogą nie być zainteresowane wprowadzaniem konkretnych wskaźników. Aby je przekonać, należy wskazywać, że ustalenie dokumentu wiąże się z powołaniem nowych instrumentów finansowych. Z kolei instytucje UE mogą nie być chętne do negocjowania nowego planu działań, gdyż jest to długotrwały proces, i będą podkreślać brak jego wartości dodanej w świetle obecnych dokumentów.

- **Powołanie instrumentu finansowego wspomagającego proces przyjmowania standardów technicznych i bezpieczeństwa żywności w kwestii realizacji DCFTA.** Środki finansowe na taki instrument mogłyby pochodzić z programu regionalnego polityki sąsiedztwa lub z kopert narodowych w relacjach dwustronnych. Mechanizm umożliwiłby dotowanie infrastruktury (jak wyposażenie laboratoriów) poprzez np. granty i finansowanie mieszane ze środków banków europejskich (tzw. *blending*) oraz wsparcie zdolności instytucjonalnej za pomocą grantów, np. poprzez opłacanie dodatkowych etatów w instytucjach odpowiedzialnych za wdrażanie standardów i zakup sprzętu. W zależności od obszaru wsparcia KE mogłaby podzlecić realizację działań różnym organizacjom, np. Europejskiemu Bankowi Inwestycyjnemu (EBI) lub bankom rozwojowym państw członkowskich. Taki instrument może czerpać z doświadczeń pojedynczych projektów, które Unia zrealizowała w kwestii przybliżania standardów. Na przykład na Białorusi UE sfinansowała powstanie 16 laboratoriów badawczych w zakresie zbliżania standardów przemysłowych¹. Szczegółowy zakres finansowania instrumentu powinien jednak zostać skonsultowany z państwami stowarzyszonymi, aby odpowiadał ich potrzebom.

Mimo że największym wyzwaniem w realizacji DCFTA w perspektywie krótkookresowej jest przyjmowanie unijnych standardów technicznych i bezpieczeństwa żywności, nie ma specjalnego instrumentu pomagającego administracjom państw stowarzyszonych w tym zakresie – UE wspiera głównie małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) w tym obszarze. Należy wprowadzić taki mechanizm, aby uniknąć błędów popełnionych już przez UE wobec niektórych państw jej

¹ Projekt „Support of the Republic of Belarus in the Area of Norms and Standards of Energy Efficiency of Consumer Goods and Industrial Products” 2013–2016.

południowego sąsiedztwa. Choć Jordania podpisała z Unią umowę na temat wdrożenia unijnych reguł pochodzenia, UE nie pomogła jej w realizacji tych standardów, wskutek czego umowa nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Co istotne, nie ma przeciwskażeń formalnych do powołania takiego instrumentu w ramach kopert narodowych bądź programu regionalnego PW – wsparcie realizacji DCFTA jest wymienione w Aneksie II do rozporządzenia o Instrumencie Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej.

Jeśli środki finansowe będą pochodzić z kopert narodowych państw PW w relacjach dwustronnych, będzie to oznaczać zmniejszenie finansowania na inne obszary współpracy w państwach stowarzyszonych.

Cel 3. Pogłębienie wzajemnej współpracy Gruzji, Mołdawii i Ukrainy

- **Sugerowanie państwom stowarzyszonym, by utworzyły format na kształt Grupy Wyszehradzkiej, tzw. Grupę Stowarzyszoną.** Umożliwi to prezentowanie jednolitego stanowiska w sprawie zmian w PW wobec UE. Unia może przeznaczyć niewielki budżet na podejmowanie ich wspólnych działań, np. ekspertyz, ocen wdrożenia unijnych dyrektyw.

Gruzja, Mołdawia i Ukraina przedstawiają swoje stanowiska osobno, co często prowadzi do odrzucania ich postulatów przez unijne instytucje i państwa członkowskie. Powinny przyswoić sobie sposoby działania w UE, tzn. składanie propozycji w oparciu o koalicje regionalne, co pozwoli zwiększyć siłę ich oddziaływania. Ograniczeniem może być fakt, że państwa PW niechętnie ze sobą współpracują i postrzegają się nawzajem jako konkurencję.

Nowa agenda dla wszystkich państw PW (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia, Ukraina)

Partnerstwo na rzecz inwestycji

Cel 4. Zwiększenie środków finansowych na cele kluczowych projektów infrastrukturalnych

- **Powołanie nowego instrumentu / podwyższenie dotychczasowego finansowania na rzecz realizacji priorytetowych projektów infrastrukturalnych (np. transportowych, energetycznych).** Ze względu na planowane powiększenie budżetu na lata 2021–2027 dla tego regionu można wyasygnować takie środki, ale w umiarkowanej wysokości – przeniesienie funduszy odbędzie się kosztem kopert narodowych państw PW. Są trzy opcje wprowadzenia takiego rozwiązania:

Opcja I: Podwyższenie mandatu Europejskiego Banku Inwestycyjnego dotyczącego finansowania Investment Neighbourhood Platform na państwa PW (w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Zrównoważonego Rozwoju, który działa w Afryce i sąsiedztwie – EFSD). Instytucje unijne dążą do uproszczenia systemu i takie rozwiązanie wpisywałoby się w tę logikę.

Opcja II: Utworzenie specjalnego funduszu powierniczego (np. Eastern Partnership Infrastructure Trust Fund) – regionalnego mechanizmu w ramach unijnego budżetu, ułatwiającego łączenie (czyli tzw. *blending*) różnych źródeł finansowania, aby dotować priorytetowe projekty infrastrukturalne oraz pomoc techniczną. Modelem dla sposobu funkcjonowania mógłby być European Resilience Initiative – fundusz powierniczy powołany na potrzeby podwyższenia finansowania na rzecz rozwoju w państwach będących źródłem migracji do UE. Według unijnych przepisów fundusz powierniczy można ustanowić ze względu na nagłą potrzebę (np. niekontrolowane migracje) albo w celu wygenerowania większych środków pozabudżetowych (obecne praktyki wskazują, że jest to trudne). Jeśli chodzi o infrastrukturę, warunkiem utworzenia

funduszu byłoby więc pozyskanie znacznego finansowania z wpłat np. państw członkowskich. Niektórzy członkowie UE mogliby być zainteresowani jego powołaniem, gdyż wybór projektów zależałby od poziomu ich wpłat. Co więcej, byłoby to dla nich korzystne rozwiązanie, gdyż w unijnym budżecie środki w ramach finansowania mieszanego w państwach trzecich są wydatkowane głównie przez agencje pomocy rozwojowej państw członkowskich lub państwowe banki rozwoju.

Opcja III: Utworzenie międzyrządowego funduszu na rzecz projektów infrastrukturalnych (np. EaP Infrastructure Fund) – państwa członkowskie wpłacałyby część środków, co pozwoliłoby pozyskać pożyczki instytucji finansowych. Możliwe byłoby uzyskanie wpłat z budżetu unijnego, o ile założenia funduszu byłyby zbieżne z celami UE w regionie oraz stosowałby on unijne procedury (KE dofinansowuje np. Green for Growth Fund). Warunkiem jest jednak wola państw członkowskich do zaangażowania się w taki projekt. Fundusz sam mógłby realizować projekty i wnioskować o nie do różnych instytucji. Wzorem takiego rozwiązania może być Nordic Environment Finance Corporation (NEFCO), finansująca przedsięwzięcia w dziedzinie środowiska i założona przez państwa nordyckie.

Poza regionem objętym polityką rozszerzenia i Europejskim Obszarem Gospodarczym (EOG) państwa PW, zwłaszcza państwa stowarzyszone, w największym stopniu zbliżyły swoją legislację do unijnych standardów, ale UE nie zwiększyła znacznie środków na projekty infrastrukturalne – tego typu inwestycje są konieczne np. przy realizacji norm środowiskowych. Obecny katalog obszarów finansowania EFSD jest bardzo szeroki – najwięcej środków finansowych przypada na MŚP, podczas gdy tylko część projektów dotyczy infrastruktury. W związku z tym UE powinna zwiększyć skalę dotowania projektów infrastrukturalnych, po pierwsze ze względu na poważne braki infrastrukturalne w państwach PW, co jest jedną z przyczyn niewielkiego napływu inwestycji zagranicznych do tego regionu. Rozbudowa infrastruktury, zwłaszcza transportowej, zwiększyłaby atrakcyjność inwestycyjną tego regionu, co byłoby korzystne również dla przedsiębiorstw z państw UE. Inwestycje infrastrukturalne, ze względu na swój zasięg, przyczyniłyby się też do wzrostu widoczności działań UE w państwach PW. Po drugie, UE powinna finansować więcej projektów infrastrukturalnych ze względu na rosnącą obecność Chin w tym regionie. Fundusz mógłby być narzędziem realizacji EU Strategy on Connecting Europe with Asia i w ten sposób zwiększyć zainteresowanie państw członkowskich. Ze względu na różne stanowiska członków UE wobec inicjatywy Pasa i Szlaku wyzwaniem będzie jednak poziom komplementarności projektów unijnych i chińskich. W końcu, specjalny fundusz finansujący projekty infrastrukturalne dla regionu PW byłby rozpoznawalny i ułatwiłby przyciąganie donatorów – wnoszony przez nich wkład zapewnia wpływ na decyzje, co nie jest możliwe w dużych mechanizmach finansowania mieszanego, przy których zwłaszcza mniejsi donatorzy tracą na znaczeniu.

- **Wprowadzenie opcji finansowania infrastruktury w programach współpracy transgranicznej obejmujących państwa PW.** Dzięki temu można uzupełnić budżet programu o środki finansowe z funduszu spójności polityki regionalnej. Zazwyczaj państwa są niechętnie, aby samodzielnie dotować infrastrukturę blisko granicy, więc takie rozwiązanie byłoby korzystne. Aby je zrealizować, członkowie UE muszą zgodzić się na wpisanie opcji finansowania infrastruktury w ramach programów współpracy transgranicznej w rozporządzeniu o Instrumencie Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej. **Rozwiązanie to umożliwiłoby budowę nowych przejść na granicy UE np. z Ukrainą i Mołdawią.**

Cel 5. Zwiększenie absorpcji funduszy inwestycyjnych

- **Aby maksymalizować skalę inwestycji, UE powinna podjąć działania na rzecz zwiększenia ich wykorzystania w regionie PW i wzmocnić mechanizmy pomocy technicznej.**

Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), odpowiedzialny za dofinansowanie inwestycji w regionie PW, mógłby uzupełnić Eastern Partnership Technical Assistance Trust Fund (ścieżkę Eastern Partnership Secondment Programme) o możliwość dotowania co najmniej rocznych pobytów ekspertów z UE w instytucjach z regionu PW zajmujących się realizacją projektów inwestycyjnych. Eksperti pomagaliby w pisaniu projektów i zarządzaniu nimi. Taki program powinien dotyczyć jednak tylko wsparcia w zakresie konkretnego przedsięwzięcia, przy którym istnieje taka potrzeba. Jeśli chodzi o linie kredytowe EBI skierowane na inwestycje dla MŚP, bank mógłby zwiększyć opcje mikrofinansowania, czyli kredytów dla firm zatrudniających poniżej dziesięciu osób, jak również publikować oferty i wnioski w językach narodowych. Korzystne byłoby także otwarcie biura EBI w Mińsku oraz utworzenie strony internetowej promującej cały region jako kierunek dla unijnych inwestycji.

O ile w Gruzji i Mołdawii problemy z wykorzystaniem funduszy dotyczą spraw technicznych, to w przypadku Ukrainy jest to głównie problem polityczny. Władze ukraińskie nie chcą dopłacać do inwestycji, mimo że wnoszenie wkładu własnego jest powszechnie stosowanym w Unii rozwiązaniem, a oligarchowie często blokują pewne przedsięwzięcia. Z tego względu w relacjach z Ukrainą Unia powinna poruszać temat realizacji konkretnych inwestycji na wysokim szczeblu politycznym.

- **UE może częściej stosować pozytywną warunkowość dotyczącą przeprowadzania przez te państwa reform w zakresie otoczenia regulacyjnego dla biznesu, zwłaszcza MŚP, i zaproponować kontrakty na rzecz reform w kwestii inwestycji (Reform Contract for Investment).**

UE może zaproponować niektórym państwom PW tzw. Reform Contract for Investment, czyli dodatkowe środki z budżetu unijnego jako granty do połączenia z pożyczkami banków europejskich, w zamian za konkretne reformy w zakresie otoczenia regulacyjnego dla biznesu, zwłaszcza MŚP. Środki na granty powinny pochodzić z niewykorzystanych przydziałów w ramach kopert narodowych. Warunkowość powinna być realistyczna, a wysokość funduszy odpowiednia – na Ukrainie ta opcja nie sprawdziła się ze względu na stosunkowo niewielką wysokość zaproponowanych środków finansowych i niewłaściwie dobrane wskaźniki w zakresie reform. Takie rozwiązanie wiąże się jednak z ryzykiem, że państwa nie będą miały motywacji, aby przeprowadzać reformy w sytuacji, kiedy środki będą trafiać do prywatnego biznesu. Prawdopodobnie tylko Gruzja i Armenia będą zainteresowane taką opcją.

Partnerstwo na rzecz bezpieczeństwa

Cel 6. Walka z dezinformacją i wzmocnienie komunikacji strategicznej

W planie zwalczania dezinformacji przedstawionym w grudniu 2018 r. przez KE i Europejską Służbę Działań Zewnętrznych (ESDZ) przewidziano zwiększenie budżetu East StratCom, unijnej komórki działającej w tym obszarze. Jednak w zakresie polityki komunikacyjnej i wsparcia dla niezależnych mediów plan nie wnosi nic nowego. Działania związane z tymi dwiema kwestiami powinny zostać szczególnie rozwinięte w trakcie kolejnej kadencji KE. Możliwe kroki to:

- **Powołanie grupy roboczej ds. przeciwdziałania dezinformacji** w ramach platformy PW poświęconej wzmocnieniu instytucji i dobremu rządzeniu i jej panelu Security, CSDP and Civil Protection.
- **Zmiana sposobu komunikacji UE.**

Instytucje unijne powinny ulepszyć politykę komunikacyjną w regionie PW. Po pierwsze, powinny **zmienić sposób informowania o UE z jednostronnej komunikacji nastawionej na**

przekazanie wiadomości na włączającą odbiorcę do dyskusji. W tym celu należy zwiększyć działalność w mediach społecznościowych i angażować społeczeństwa w debaty na temat działań UE, np. rozpoczynając dyskusje na kontrowersyjne tematy (przez czaty itp.). Można także organizować w większej skali debaty włączające lokalną społeczność, np. w szkołach, inaugurować projekty infrastrukturalne poprzez festyny i koncerty czy podwyższyć finansowanie na programy dla młodzieży na temat UE, tj. szkoły letnie, kluby młodzieżowe i moduły nauczania o Unii. Po drugie, **informacje o rozwoju sytuacji politycznej w UE i jej relacjach z państwami trzecimi powinny być przedstawiane w sposób obiektywny**, aby unikać tzw. białej propagandy. Sprzyjałoby temu **podejmowanie działań w obszarach niepolitycznych**, tj. kulturalnych, naukowych i społecznych, np. uczestniczenie delegatur w wydarzeniach z różnych dziedzin, które nie są finansowane przez UE. W końcu, instytucje unijne powinny również podjąć działania informacyjne na temat regionu PW wewnątrz Unii ze względu na dezinformację Rosji w tym zakresie oraz liczne stereotypy dotyczące państw Partnerstwa.

Jeśli chodzi o kanały informacji, instytucje UE mogą wprowadzić kilka zmian. Po pierwsze, **rezultaty reform i współpracy z państwami PW powinny być wyjaśniane przede wszystkim przez rządy państw partnerskich.** Na przykład jeśli kraj chce otrzymać wsparcie budżetowe, UE powinna wymagać przeprowadzenia kampanii promującej wyniki reform. Po drugie, **UE może finansować w większym stopniu kampanie promocyjne** (na wzór dobrych praktyk kampanii UE na Ukrainie) **i spoty reklamowe w telewizji i radiu, a na Białorusi i w Azerbejdżanie – w mediach internetowych.** Po trzecie, **delegatury UE mogą częściej organizować regularne briefingi**, które pozwoliłyby wyjaśniać bieżącą politykę Unii wobec państw PW, oraz wzmocnić swoje służby prasowe (tam, gdzie jest taka potrzeba, np. w Azerbejdżanie). Mogą też realizować wizyty studyjne dla dziennikarzy w Brukseli i państwach członkowskich.

– **Modyfikacje w zakresie instrumentów finansowych.**

UE może otworzyć część swoich programów na państwa PW oraz wprowadzić nowe ścieżki grantowe w ramach już obowiązujących funduszy (Tab. 1).

Tabela 1. Możliwe zmiany w unijnych mechanizmach finansowych

Nazwa programu/funduszu	Możliwe zmiany
Europejski Fundusz na rzecz Demokracji (EFD)	Utworzenie specjalnej ścieżki grantowej pozwalającej na wsparcie projektów medialnych (zwiększenie finansowania na ten cel). Zaletami EFD są elastyczność działania i możliwość dotowania nieformalnych grup oraz dobre rozeznanie w sytuacji wewnętrznej państw PW.
„Europa dla Obywateli”	Ścieżki grantowe (Civil Society Projects i Operational Grants) powinny zostać rozszerzone o państwa Partnerstwa Wschodniego – w tym celu należy im nadać status państwa stowarzyszonego w Education, Audiovisual and Culture Executive Agency. Umożliwiłoby to realizację projektów dotyczących przybliżania UE obywatelom i wsparcie operacyjne dla NGO zajmujących się tematyką europejską.
Program polityki komunikacyjnej Parlamentu Europejskiego	Otwarcie programu na państwa PW, aby zwiększyć skalę informowania o Unii w sprawach istotnych dla obywateli. Wybór projektów powinien przebiegać w delegacjach UE, gdyż PE nie dysponuje biurami terenowymi w państwach PW.
Open Neighbourhood	Wprowadzenie podziału programu (oznaczającego organizację osobnych przetargów) na dwie części regionalne – południowe i wschodnie sąsiedztwo. Na podstawie oceny jego działań oraz doświadczeń w zakresie realizacji kampanii o UE w regionie PW wprowadzenie odpowiednich zmian do nowego programu – np. do rozważenia rezygnacja ze strony informującej o projektach na rzecz większej aktywności w mediach społecznościowych czy zaniechanie części badań sondażowych na rzecz przeprowadzania działań lokalnie.

Nazwa programu/funduszu	Możliwe zmiany
„Media”	Unia może całkowicie otworzyć ten program dla państw PW (jest częściowo otwarty dla Gruzji i Mołdawii) w celu zwiększenia liczby filmów, festiwalu i wydarzeń wyprodukowanych we współpracy z sąsiednimi krajami.

Źródło: opracowanie własne PISM.

Cel 7. Zwalczanie zagrożeń hybrydowych

- Powołanie **grupy roboczej ds. przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym** w ramach platformy PW poświęconej wzmocnieniu instytucji i dobremu rządzeniu i jej panelu Security, CSDP and Civil Protection.
- **Dołączenie większości państw PW do Europejskiego Centrum Doskonalenia w dziedzinie Zwalczania Zagrożeń Hybrydowych** w Helsinkach (Hybrid COE) – np. Mołdawia rozpoczęła rozmowy w tym zakresie.
- **Uruchomienie długofalowego i kompleksowego programu wzmocnienia odporności infrastruktury krytycznej na zagrożenia cybernetyczne** (np. na bazie doświadczeń programu Capacity Building and Cooperation on Cyber Resilience, CB4Cyberresilience, realizowanego w kilku priorytetowych dla UE państwach trzecich). KE powinna jednak przeprowadzić analizę potrzeb, gdyż wielu donatorów wspiera już projekty w tej dziedzinie (np. Estonia).
- **Dostosowanie ram regulacyjnych** w większości państw PW **do dyrektywy 2016/1148 (dyrektywa NIS)** w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu bezpieczeństwa sieci i systemów informatycznych na terytorium Unii. W tym celu należy m.in. opracować i wdrożyć krajowe strategie bezpieczeństwa cybernetycznego, zoperacjonalizować systemy CSIRT, zidentyfikować krajową infrastrukturę krytyczną oraz wzmocnić partnerstwa publiczno-prywatne.
- **Uzyskanie statusu obserwatora przez państwa PW w Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji (ENISA)** na wzór państw objętych Europejskim Obszarem Gospodarczym (obecnie taka opcja rozważana jest dla regionu Bałkanów Zachodnich).
- **Wymiana informacji w dziedzinie bezpieczeństwa** po podpisaniu odpowiednich umów z EU Hybrid Fusion Cell i CERT-EU.

Partnerstwo dla obywateli

Cel 8. Wspieranie reform istotnych dla społeczeństw, w tym szczególnie w zakresie rynku cyfrowego²

- **Pomoc instytucji unijnych na rzecz obniżenia cen roamingu między państwami PW i UE.**

Ponieważ państwa PW nie mają pełnego dostępu do rynku wewnętrznego i nie mogą (podobnie jak państwa Bałkanów Zachodnich – regionu objętego polityką rozszerzenia) wejść do reżimu „Roam Like at Home” (RLAH), wszelkie obniżki stawek roamingowych z UE mogą być stosowane wyłącznie na zasadzie dobrowolności, zgodnie z interesami handlowymi operatorów. Niemniej UE może podjąć kilka kroków, aby pomóc państwom PW w obniżeniu cen roamingu.

² Na wzór oferty UE przedstawionej Bałkanom Zachodnim w 2018 r., *Measures in support of a Digital Agenda for the Western Balkans*.

Po pierwsze, **może wspierać zawieranie umów przez państwa PW między sobą, tzw. Regional Roaming Agreement, by wzmocniły w ten sposób swój głos względem operatorów sieci.** Po drugie, wraz z postępem we wdrażaniu przepisów wymaganych do obniżenia cen roamingu przez państwa PW **KE powinna przeprowadzać regularny monitoring postępów.** Może posługiwać się m.in. wskaźnikami Digital Economy and Society Index DESI, dotyczącymi poziomu cyfryzacji, co umożliwi dokładniejsze porównanie z Unią. W końcu, po wdrożeniu odpowiednich przepisów przez państwa PW i podpisaniu umów regionalnych, **KE może pomóc państwom PW w negocjacjach z operatorami sieci.**

– **Rozbudowa infrastruktury cyfrowej.**

UE może **zwiększyć finansowanie projektów inwestycyjnych dotyczących cyfryzacji i pomocy technicznej w ramach EFSD (mandatu dla PW).** Obecnie dotowane są pojedyncze projekty w tym obszarze. Co więcej, może uzupełnić inicjatywę EU4Digital o mechanizmy finansowania mieszanego, co pozwoli zwiększyć skalę projektów realizowanych przez istniejące sieci tematyczne (np. środki na rozbudowę e-usług). W końcu, może otworzyć unijny projekt WiFi4EU dla państw PW, jeśli jego pilotaż w UE okaże się sukcesem.

– **Rozwój e-administracji, e-zamówień, e-zdrowia i umiejętności cyfrowych.**

UE może **włączyć państwa PW do raportu porównawczego na temat rozwoju e-administracji** wśród członków UE, EOG i niektórych państw Bałkanów Zachodnich, opracowywanego corocznie przez KE (*eGovernment benchmark report*). **Państwa PW mogą też uzyskać status obserwatora w eHealth Network oraz programie ISA** (wspiera rozwój rozwiązań cyfrowych, które umożliwiają administracjom publicznym, przedsiębiorstwom i obywatelom w Europie korzystanie z interoperacyjnych transgranicznych i międzysektorowych usług publicznych). W końcu, UE może zwiększyć pomoc techniczną w zakresie zamówień publicznych obsługiwanych cyfrowo.

– **Wsparcie cyfryzacji przemysłu i innowacji cyfrowych.**

UE może **włączyć podmioty z państw PW w projekty umożliwiające budowanie i podtrzymywanie relacji z unijnymi organizacjami i urzędami.** Po pierwsze, państwa PW mogą dołączyć do Digital Opportunity Traineeship, staży uruchomionych w grudniu 2017 r. dla uczniów. Ponieważ projekt pilotażowy będzie finansowany w ramach programu Horyzont 2020 i realizowany za pośrednictwem programu Erasmus+, uczestnictwo jest otwarte dla krajów stowarzyszonych z programem Horyzont. Po drugie, start-upy z PW mogą wziąć udział w Start-up Europe Summit. Po trzecie, organy regulacyjne krajów PW mogą partycypować w wydarzeniach towarzyszących posiedzeniom plenarnym BEREC.

Cel 9. Rozwój mobilności i działań dla młodzieży

- **Podwojenie finansowania dla programu Erasmus+ w państwach PW w nowej perspektywie finansowej UE 2021–2027.**
- Utworzenie **regionalnych biur ds. współpracy na rzecz młodzieży (Regional Youth Cooperation Offices) w regionie PW.**
- **Uruchomienie „Eastern lab”,** tj. inkubatora projektów realizowanych przez młodych liderów i przedsiębiorców; **organizacja sesji dla młodzieży z regionu PW i UE w Parlamencie Europejskim** oraz inne inicjatywy przedstawione przez Trójkąt Weimarski, Holandię i Szwecję³.
- Zawarcie **umów z państwami PW w zakresie przepływu pracowników** wykwalifikowanych i uznawalności kwalifikacji zawodowych.

³ „Non-paper of the Weimar triangle, the Netherlands and Sweden contributing to a ‘new deal’ for the youth of the Eastern Partnership”, grudzień 2018 r.

Cel 10. Wzmocnienie organizacji pozarządowych poprzez zwiększenie wykorzystania środków unijnych przez mniejsze i lokalne organizacje pozarządowe z regionu PW

- Powołanie **kilku jedno- lub dwuosobowych lokalnych biur UE / punktów kontaktowych w regionie PW, odpowiedzialnych za pomoc w zakresie składania wniosków projektowych** i promocję unijnej pomocy finansowej (np. na wzór punktów kontaktowych programu Europa dla Obywateli w państwach członkowskich).
- **Zwiększenie poziomu finansowania na projekty zakładające *regranting***, czyli rozdzielanie unijnych środków przez większe organizacje tym mniejszym. KE powinna przeprowadzać regularne audyty organizacji przydzielających takie środki, by unikać nepotyzmu.
- **Utworzenie specjalnej ścieżki finansowania** w ramach Civil Society Facility dotyczącej rozwoju **zdolności operacyjnej mniejszych organizacji działających lokalnie**, w obszarze demokracji i dobrego rządzenia.
- W celu **unikania dotowania „rządowych organizacji pozarządowych”** (tzw. GONGO) i organizacji antyeuropejskich **ocena wniosków projektowych i ich wybór** powinny być realizowane przez delegacje **przy pomocy niezależnych komisji eksperckich**.

Kwestią horyzontalną będzie utrzymanie dotychczasowego zaangażowania Unii we wsparcie społeczeństwa obywatelskiego w nowej perspektywie finansowej 2021–2027 (odpowiednie przepisy powinny zostać wprowadzone w ramach nowego instrumentu pomocy finansowej, czyli rozporządzenia o Instrumencie Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej, NDICI), poprzez:

- utrzymanie zasady przeznaczania 5% kopert narodowych na rozwój społeczeństwa obywatelskiego;
- kontynuację programu Civil Society Facility;
- wprowadzenie przepisu o obowiązkowych konsultacjach społeczeństwa obywatelskiego w zakresie programowania, monitorowania i oceny NDICI;
- **wprowadzenie zasady, że w wypadku poważnego pogorszenia się stanu demokracji, praworządności i praw człowieka** (ocenianego przez instytucje unijne) **UE zwiększa poziom finansowania dla społeczeństwa obywatelskiego i przedsiębiorców do poziomu 10% koperty narodowej** (kosztem przydziału środków dla rządu danego państwa). Takie rozwiązanie pozwoliłoby pozostawić niewykorzystane środki w danym kraju, aby KE nie przenosiła ich na realizację innych celów w innym regionie. Co więcej, byłby to pozytywny sygnał dla społeczeństw, że mimo braku współpracy z rządem UE nie odwraca się od kooperacji ze społeczeństwem;
- **rezygnację z wprowadzenia nowych dodatkowych kryteriów dotyczących reform gospodarczych i współpracy w dziedzinie migracji, jeśli chodzi o podział środków programu parasolowego** w ramach realizacji zasady „więcej za więcej”.

Długofalowa wizja rozwoju PW po 2020 r.

Należy **rozpocząć dyskusję z państwami stowarzyszonymi na temat długookresowych celów, które byłyby dla nich możliwe do osiągnięcia po realizacji poszczególnych części DCFTA**. Aby państwa te wywiązały się z zawartych umów, potrzebują motywacji w postaci obietnicy otwarcia kolejnych obszarów rynku wewnętrznego (co jest częściowo już uwzględnione w przepisach DCFTA, ale wymaga zgody politycznej państw członkowskich). Byłby to też pozytywny sygnał dla społeczeństw tego regionu, że UE nie odwraca się od nich w sytuacji licznych zagrożeń bezpieczeństwa.

Ponieważ istnieje niewiele dziedzin rynku wewnętrznego nieobjętych przepisami DCFTA, w których może być obecnie pogłębiana integracja UE z państwami PW, **Unia może zaproponować utworzenie, na wzór Bałkanów Zachodnich, Regionalnego Obszaru Gospodarczego PW (ROG)**. Taka propozycja, skierowana głównie do państw stowarzyszonych, byłaby formalnie otwarta dla wszystkich państw PW. ROG miałby na celu integrację z Unią we wspólnych dla państw PW obszarach, ale także między tymi krajami. UE mogłaby podjąć następujące kroki:

- **Liberalizacja usług nieobjętych przez DCFTA** w sektorach, w których UE jest zainteresowana przyciągnięciem pracowników z regionu PW, a istnieje taki potencjał ze strony państw stowarzyszonych. Mogłoby to oznaczać np. potencjalne rozszerzenie katalogu przedsiębiorców objętych możliwością świadczenia usług.
- **Dalsza liberalizacja usług finansowych**, np. europejskie banki i firmy inwestycyjne mogłyby być zainteresowane zwiększeniem zaangażowania kapitałowego w państwach PW.
- **Dołączenie państw stowarzyszonych do jednolitego obszaru płatności w euro (SEPA)** – ułatwiłoby to realizację transakcji finansowych przez obywateli, ale też między firmami z UE i z regionu PW.
- **Pogłębienie integracji w dziedzinie rynku cyfrowego, np. dostosowanie standardów w zakresie przesyłu danych**, co mogłoby pozwolić na zwiększenie współpracy między przedsiębiorstwami europejskimi i z państw PW.
- Rozszerzanie swobody przepływu pracowników wykwalifikowanych **poprzez zawarcie umów z UE o wzajemnej uznawalności kwalifikacji zawodowych** w wybranych sektorach gospodarki.

Każdy z tych obszarów wymaga szczegółowej analizy ekonomicznej zysków i strat, przeprowadzonej przez KE. Takie zmiany mogą zostać przeprowadzone na podstawie rewizji aneksów DCFTA bądź – w pewnych dziedzinach – osobnych umów międzyrządowych z UE.

UE może rozważyć wprowadzenie ambitniejszej nazwy takiego obszaru gospodarczego, np. Europejski Poszerzony Obszar Gospodarczy (European Wider Economic Area), która ze względu na obecność przymiotnika „europejski” byłaby bardziej atrakcyjna dla państw stowarzyszonych. Niemniej z tego powodu byłaby też mniej akceptowalna dla części państw członkowskich.

OCZEKIWANIA PAŃSTW PW WOBEC ROZWOJU INICJATYWY

Państwa stowarzyszone

Ukraina

Ukraińskie władze są w umiarkowanym stopniu zainteresowane PW, gdyż inicjatywa nie przewiduje perspektywy członkostwa tego państwa w UE. Stawia natomiast Ukrainę na równi z Białorusią i Azerbejdżanem, których ambicje co do integracji z UE są o wiele mniejsze. **Ukraina dąży więc do rozwoju dwustronnych stosunków z UE, nie przywiązując dużej wagi do współpracy wielostronnej w ramach PW.** Co więcej, zrealizowała już swoje cele poprzez podpisanie umowy stowarzyszeniowej i uruchomienie ruchu bezwizowego. Partnerstwo wręcz ogranicza obecnie ukraińskie aspiracje w zakresie integracji z Unią, gdyż polityce tej brakuje długoterminowej wizji rozwoju, która prowadziłyby do uzyskania perspektywy członkostwa w UE.

Ukraińskie władze i środowiska eksperckie nie wypracowały spójnej propozycji rozwoju PW, oczekując, że taką wizję przedstawi strona unijna. **Najważniejszym postulatem władz Ukrainy jest stworzenie PW dwóch prędkości (PW+) poprzez zainicjowanie nowego formatu spotkań wysokiego szczebla między państwami UE oraz trzema państwami stowarzyszonymi PW (UE-28 + PW-3).** Władze nie wskazują jednak, jakie tematy miałyby być przedmiotem rozmów w trakcie dodatkowych spotkań. Niektórzy ukraińscy eksperci proponują wydzielenie PW z ram europejskiej polityki sąsiedztwa, co miałoby zwiększyć znaczenie wschodniego sąsiedztwa w polityce UE. Natomiast przedstawione jesienią 2017 r. przez prezydenta Petra Poroszenkę idee stowarzyszenia Ukrainy ze strefą Schengen oraz utworzenia unii celnej między Ukrainą i UE zostały obecnie porzucone. Pierwsza propozycja była niemożliwa do zrealizowania, głównie ze względu na brak kontroli rządu ukraińskiego nad granicą państwa w Donbasie. Druga oznaczałaby potencjalne negatywne skutki gospodarcze dla Ukrainy ze względu na utratę przez nią kompetencji w zakresie kształtowania polityki celnej.

W najbliższej perspektywie Ukraina akceptuje rozwój Partnerstwa w kierunku sektorowej integracji gospodarczej, prowadzącej do dalszego otwarcia rynku wewnętrznego UE na ukraińskie towary i usługi. Jedną z opcji jest stworzenie wspólnego obszaru gospodarczego na wzór Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), a także włączenie Ukrainy do niektórych polityk UE. Władze ukraińskie szczególnie interesują się rozwojem współpracy z UE w obszarze energetyki (zwłaszcza sektora gazu), rynku cyfrowego, procedur celnych oraz sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Z ich punktu widzenia niezbędne jest również dalsze pogłębienie relacji handlowych poprzez m.in. dołączenie Ukrainy do systemu NCTS (nowego skomputeryzowanego systemu tranzytowego, tzw. wrót celnych), jak również podpisanie protokołu ACAA (Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products). Mimo że strefa wolnego handlu z UE postrzegana jest jako jeden z najbardziej efektywnych instrumentów w ramach PW, strona ukraińska krytykuje kwoty importowe obowiązujące przy sprzedaży niektórych swoich towarów na rynek UE (głównie produktów spożywczych) i będzie dążyć do ich rozszerzenia.

W związku z rosyjską agresją na Ukrainę zarówno ukraińskie władze, jak i eksperci opowiadają się za rozwojem współpracy w obszarze polityki bezpieczeństwa w regionie, w tym w ramach PW. Strona ukraińska chciałaby powołania platformy ds. bezpieczeństwa na szczeblu międzyrządowym, nie przedstawiła jednak szczegółowych rozwiązań w tym zakresie. Z kolei środowiska eksperckie proponują powołanie grupy roboczej ds. zagrożeń hybrydowych w ramach platformy PW poświęconej wzmocnieniu instytucji i dobremu rządzeniu. Jeśli chodzi o przeciwdziałanie rosyjskiej dezinformacji i propagandzie, Ukraina chciałaby zwiększenia

środków finansowych przeznaczanych przez UE na wsparcie niezależnych mediów, w tym mediów lokalnych.

Środowiska eksperckie opowiadają się również za większym zaangażowaniem UE na rzecz reformy administracji publicznej na Ukrainie oraz walki z korupcją. Współpraca w tym zakresie jest jednak problematyczna z punktu widzenia władz centralnych, które postrzegają zmiany w tych sferach jako naruszające ich interesy polityczne i finansowe, a jednocześnie wzmacniające opozycję.

Zarówno ukraińskie władze, jak i eksperci krytykują instrumenty finansowe PW. Po pierwsze, poziom finansowania PW jest ich zdaniem zbyt niski, a UE rozdziela środki według arbitralnie ustalonych przydziałów (kopert krajowych). Z ukraińskiego punktu widzenia większość środków finansowych powinna być dystrybuowana między państwa PW na konkurencyjnych zasadach w oparciu o precyzyjne wskaźniki postępów w reformach (w praktyce w oparciu o zasadę „więcej za więcej”). Po drugie, w porównaniu z państwami Bałkanów Zachodnich i państwami Europy Środkowej w latach 90. Ukraina w niewielkim stopniu korzysta z bezzwrotnych grantów. Środki finansowe z UE w większości składają się z kredytów, choć oferowanych na warunkach korzystniejszych niż rynkowe. Po trzecie, UE w zbyt dużym stopniu przeznaczają swoją pomoc na wsparcie reform zamiast na rozwój infrastruktury lub biznesu. **Dużym wyzwaniem jest jednak niska absorpcja środków przeznaczanych na inwestycje⁴.** Aby zwiększyć wykorzystanie funduszy, Ukraina proponuje zaangażowanie administracji lokalnej z państw członkowskich UE (poprzez projekty twinningowe) na rzecz zwiększania umiejętności zarządzania projektami w ukraińskich regionach. Zdaniem strony ukraińskiej zasady przyznawania pomocy na rozwój MŚP nie są dostosowane do lokalnych warunków – często brak informacji (w tym wniosku o finansowanie) w języku ukraińskim, a UE w niewielkim stopniu oferuje opcje mikrofinansowania, czyli kredytów dla firm zatrudniających mniej niż 10 osób.

Jeśli chodzi o wsparcie społeczeństwa obywatelskiego, **ukraińscy eksperci rekomendują po pierwsze konieczność wzmacniania działalności mniejszych NGO.** W tym celu należy wprowadzić ograniczenia liczby projektów realizowanych przez jedną organizację oraz zmienić sposób regrantingu, czyli rozdzielania środków mniejszym organizacjom przez te większe. Niektóre duże organizacje kierują się w tym zakresie nepotyzmem. W związku z tym UE powinna w większym stopniu realizować regranting przy pomocy swojej delegatury na Ukrainie.

Eksperti postulują też zwiększenie efektywności działań komunikacyjnych UE. W tym zakresie rekomendują organizację przez delegaturę UE w Kijowie regularnych briefingów, objaśniających bieżącą politykę UE wobec Ukrainy, oraz wzmocnienie jej służby prasowej. Proponują również, aby na wzór NATO państwa Unii pełniły na zasadzie rotacyjnej funkcję państwa kontaktowego na Ukrainie, co zwiększałoby ich zaangażowanie w sprawy ukraińskie i przyczyniało się do budowy pozytywnego wizerunku UE. **Takie działania byłyby istotne ze względu na obserwowany ostatnio wzrost sceptycznego nastawienia ukraińskiego społeczeństwa do Unii** – za członkostwem w UE opowiada się ok. połowy mieszkańców tego państwa, jednak przeciw jest ok. 30%. Ukraińcy m.in. negatywnie oceniają kryzysy w samej Unii, a część społeczeństwa uznaje, że źródłem trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej Ukrainy jest pogłębienie współpracy z UE, a nie rosyjska agresja.

⁴ Banki międzynarodowe (w tym Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju) zaoferowały Ukrainie po 2014 r. łącznie kilka miliardów euro kredytów (np. na rozwój infrastruktury, gospodarstw rolnych), ale ukraińskie władze rządowe i samorządowe nie potrafią wykorzystać tych środków, m.in. ze względu na niski poziom umiejętności zarządzania projektami oraz konflikty między poszczególnymi instytucjami państwowymi.

Gruzja

Gruzja pozytywnie odnosi się do inicjatywy PW. Traktuje ten program, np. podpisanie umowy stowarzyszeniowej, w tym DCFTA, **jako etap przejściowy prowadzący do członkostwa w UE**, co jest priorytetem dla władz. Z tego względu propozycje pogłębienia współpracy z Unią są w dużej mierze akceptowalne dla Gruzji. Jednocześnie gruzińscy decydenci zdają sobie sprawę z tego, że przystąpienie do UE w najbliższych latach nie będzie możliwe.

Jeśli chodzi o ocenę zasad funkcjonowania PW, **władze i eksperci gruzińscy podkreślają konieczność większego zróżnicowania między państwami PW unijnej oferty pomocy finansowej** poprzez wzmocnienie zasady „więcej za więcej”. **Wysokość pomocy finansowej i technicznej dla danego państwa powinna zależeć od zakresu przeprowadzanych przez nie reform.** W przypadku ich braku pomoc unijna powinna być wstrzymywana lub redukowana.

Gruzja oczekuje wzmocnienia współpracy z UE w dziedzinie bezpieczeństwa. Najważniejszym postulatem jest zwiększenie działań Unii w separatystycznych republikach Abchazji i Osetii Płd. Po pierwsze, Gruzja chce wsparcia technicznego i finansowego dla swojej inicjatywy „Krok ku lepszej przyszłości”, polegającej na podjęciu wymiany handlowej oraz programów edukacyjnych między Gruzją a Abchazją i Osetią Płd. Po drugie, gruziński rząd postuluje uruchomienie nowego unijnego instrumentu „miękkiego oddziaływania” na terenie separatystycznych regionów, finansującego wzmocnienie kontaktów międzyludzkich między Gruzją a republikami. Po trzecie, Gruzja chce zarówno kontynuacji misji obserwacyjnej Unii Europejskiej w Gruzji (EUMM), jak i przedłużenia mandatu specjalnego przedstawiciela Unii Europejskiej w regionie Kaukazu Południowego i ds. kryzysu w Gruzji. Monitoring UE jest ważny ze względu na ekspansjonistyczne działania Rosji w regionie, które doprowadziły do przesunięcia granicy Osetii Płd. w głąb Gruzji i do przejęcia odcinka ropociągu Baku–Supsa oraz części autostrady E60, łączącej Tbilisi z wybrzeżem Morza Czarnego.

Gruzińskie władze są zainteresowane rozwijaniem projektów infrastrukturalnych poprzez wsparcie finansowe Unii w dziedzinie transportu i energetyki (np. budowy portu Anaklia, przedłużenia linii kolejowej Baku–Tbilisi–Kars do Europy przez Turcję, Bułgarię i Rumunię, czy też rozbudowy ropociągu Baku–Supsa i gruzińskiego Gazociągu Południowokaukaskiego). Co istotne, Gruzja chciałaby również zwiększenia środków na projekty energetyczne pochodzące z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (wraz z programem Eastern Partnership Technical Assistance Trust Fund).

Gruzińscy eksperci rekomendują z kolei otwarcie europejskiego rynku pracy dla gruzińskich pracowników. Choć Gruzinów pracujących w państwach UE jest dwa razy mniej niż w Rosji, transfery przekazów pieniężnych do Gruzji z obu kierunków są na podobnym poziomie. W 2017 r. 33% transferów pochodziło z Rosji, natomiast 31% z UE.

Według ekspertów w **najbliższej przyszłości wyzwaniem w ramach PW będzie poprawna realizacja umowy stowarzyszeniowej i DCFTA przez Gruzję**, zwłaszcza co do reformy wymiaru sprawiedliwości, ze względu na dużą skalę korupcji i nepotyzmu. **UE powinna więc zwiększyć pomoc techniczną dla gruzińskich instytucji odpowiedzialnych za monitorowanie umowy stowarzyszeniowej** (np. Association Council i jej wyspecjalizowane komórki jak Trade Committee, Parliamentary Association Committee, Civil Society Platform). Co więcej, aby przyspieszyć realizację umowy stowarzyszeniowej we wszystkich obszarach, eksperci rekomendują wzmocnienie ciągłości gruzińskich instytucji państwowych współpracujących z UE, tak aby przy zmianach gabinetu nie dochodziło do ich likwidacji bądź relokacji. Z kolei organizacje pozarządowe domagają się zwiększenia zakresu konsultacji w sprawie realizacji reform na linii rząd – społeczeństwo obywatelskie.

W kwestii pomocy UE na rozwój społeczeństwa obywatelskiego organizacje pozarządowe domagają się zwiększenia finansowania (obecnie to 5% koperty finansowej Gruzji, podobnie jak w pozostałych państwach PW). Argumentują, że od rewolucji róż w 2003 r. gruzińskie społeczeństwo obywatelskie aktywnie uczestniczyło w kontroli instytucji państwowych i ujawnianiu przypadków korupcji czy przemocy ze strony służb bezpieczeństwa. Co więcej, organizacje pozarządowe odgrywają ważną rolę w informowaniu o UE lokalnie i dzięki temu minimalizują działania rosyjskiej propagandy (np. „Sputnika Gruzja” czy prorosyjskich think tanków, jak Euroazjatycki Wybór czy Instytut Euroazjatycki, które mają lokalne biura). Choć gruzińscy aktywiści i eksperci narzekają na słabą widoczność UE w mediach tradycyjnych oraz internecie, badania wskazują, że 60% Gruzinów ma świadomość pomocy finansowej ze strony UE, a 74% uważa ją za efektywną. Ponadto 49% Gruzinów pozytywnie postrzega UE i ufa jej najbardziej ze wszystkich instytucji międzynarodowych.

Mołdawia

Partnerstwo Wschodnie służy Mołdawii przede wszystkim do rozwijania relacji dwustronnych z Unią. Wielostronny wymiar PW nie jest istotny ze względu na zróżnicowane oczekiwania państw PW co do integracji z UE. **Zakres umowy stowarzyszeniowej i DCFTA obejmuje wszystkie interesujące rząd obszary współpracy. Dla Mołdawii kluczowe pozostaje otrzymanie perspektywy, choćby bardzo odległej, członkostwa w UE.**

Mołdawia nie prezentuje konkretnej wizji rozwoju PW po 2020 r. Postuluje przedstawienie przez UE w relacjach dwustronnych specjalnej oferty dla państw stowarzyszonych, formalnie otwartej dla wszystkich państw regionu i sprofilowanej pod mołdawskie potrzeby. Władze Mołdawii skłonne byłyby dołączyć do wspólnego obszaru gospodarczego w ramach PW pod warunkiem obietnicy członkostwa w UE oraz aby uzyskać dostęp do swobodnego przepływu osób, towarów, usług i kapitału. W przeciwnym wypadku Mołdawia nie jest gotowa na tak pogłębioną integrację gospodarczą z UE ze względu na dużą konkurencję ze strony unijnych towarów i usług. Nie jest też zainteresowana ujednolicaniem standardów z pozostałymi państwami PW.

Dla Mołdawii priorytetem jest współpraca z UE w kwestiach gospodarczych, a ważnym obszarem w tym zakresie jest realizacja DCFTA. Mołdawia jest zainteresowana zwiększeniem kwot eksportowych niektórych produktów (jak np. winogrona, śliwki, zboże, cukier), gdyż przemysł rolno-spożywczy jest istotnym sektorem gospodarki. Progresywne zwiększanie wymiany handlowej z UE dzięki DCFTA (obecnie ponad 60% mołdawskiego handlu przypada na UE) zwiększa odporność Mołdawii na uwarunkowane politycznie rosyjskie embarga. Problemem są jednak procedury DCFTA w zakresie monitorowania limitów kwot – trwają one ok. dwóch tygodni, co w przypadku takich produktów jak świeże owoce i warzywa jest długim okresem. Mołdawia nie ma specjalnych oczekiwań w kwestii innych gałęzi przemysłu, ponieważ obszar ten został znacznie zliberalizowany jeszcze przed podpisaniem DCFTA. **Mołdawia zainteresowana jest też dołączeniem do jednolitego obszaru płatności w euro (SEPA), co istotnie ograniczyłoby koszty transakcyjne w handlu z UE i transferze środków pieniężnych przez Mołdawian pracujących za granicą.**

Dla Mołdawii dużym problemem jest jednak wdrażanie przyjętych przepisów w ramach DCFTA, gdyż w negocjacjach, głównie ze względu na presję czasu, zgodziła się na wiele trudnych do spełnienia warunków. Do ich realizacji nie ma jednak teraz wystarczających środków finansowych. Istotne byłoby więc stworzenie nowych, elastycznych mechanizmów finansowych (najlepiej na zasadach funduszy strukturalnych) pomagających w realizacji DCFTA – finansujących infrastrukturę (np. laboratoria fitosanitarne) oraz jej funkcjonowanie przez kilka kolejnych lat (obecnie część obiektów faktycznie nie funkcjonuje, gdyż państwa nie stać na ich utrzymanie). Korzystna byłaby także lepsza koordynacja współpracy UE z innymi donatorami wspierającymi

Mołdawię – indywidualnymi państwami członkowskimi, ale także USA, Norwegią i Szwajcarią – tak, aby wspierane przez nich inwestycje na szczeblu lokalnym były wzajemnie komplementarne.

Mołdawia oczekuje zwiększenia unijnej pomocy na realizację projektów infrastrukturalnych w zakresie transportu i energetyki (Tab. 2).

Tabela 2. Lista wybranych projektów preferowanych przez Mołdawię

Projekt	Uzasadnienie
Program restrukturyzacji nierentownych Kolei Mołdawskich (CFM), w tym wymiany taboru	Dogodne położenie na trasie korytarza transportowego łączącego UE z Azją.
Przebudowa odcinka między leżącym na granicy z Rumunią Ungheni a Kiszyniowem w formie tzw. splotu	Umożliwi ruch taboru o rozstawie kół nie tylko rosyjskim (1520 mm), ale i europejskim (1435 mm).
Budowa nowych przejść granicznych z Rumunią	Obecnie na 450 km granicy jest tylko sześć przejść samochodowych (mogą to być jednak trudne przedsięwzięcia ze względu na konieczność budowy mostów na Prucie).
Budowa autostrady we wschodniej części Rumunii	Obecnie w tym regionie nie ma żadnego fragmentu drogi szybkiego ruchu.
Dokończenie gazociągu Jassy–Ungheni–Kiszyniów	Połączy mołdawski system gazowy z Rumunią i umożliwi dywersyfikację dostaw gazu, który obecnie w całości importowany jest z Rosji.

Źródło: opracowanie własne PISM.

Co do energetyki, **Mołdawii zależy na unijnym wsparciu w negocjacjach z Rosją w sprawie długu za już dostarczony gaz** – gros jego przypada na separatystyczne Naddniestrze. Mołdawskie władze chcą też połączyć mołdawską sieć elektroenergetyczną z rumuńską, aby zmniejszyć uzależnienie od energii elektrycznej wytwarzanej przez elektrownię w Kuczurgan (położoną w Naddniestrzu, należąca do rosyjskiego koncernu i opalaną rosyjskim gazem).

Mołdawia deklaruje chęć większej współpracy w zakresie bezpieczeństwa. Mołdawskie władze chcą wsparcia UE w walce z zagrożeniami cybernetycznymi i hybrydowymi ze strony Rosji, którym nie są w stanie przeciwdziałać. Współpracę w tej kwestii powinno ułatwiać Europejskie Centrum Doskonalenia w dziedzinie Zwalczenia Zagrożeń Hybrydowych w Helsinkach (Hybrid COE) – Mołdawia w lutym 2018 r. zgłosiła chęć kooperacji z tą instytucją. Mołdawii zależy też na dalszym wsparciu UE w naciskach na Rosję w kwestii wycofania jej wojsk z Naddniestrza. Postuluje wprowadzenie do regionu cywilnej misji obserwacyjnej, w której wiodącą rolę odgrywałyby UE i kontyngenty z państw członkowskich. Mołdawia oczekuje także nacisków UE na władze Ukrainy, aby te wywiązywały się ze swoich zobowiązań co do ustanowienia wspólnych mołdawsko-ukraińskich posterunków granicznych na całym odcinku faktycznej granicy naddniestrzańsko-ukraińskiej. Korzystne byłoby również wzmocnienie osobowe misji granicznej UE dla Mołdawii i Ukrainy (EUBAM) na granicy ukraińsko-mołdawskiej oraz zmiany jej mandatu, aby jej funkcjonariusze mogli bezpośrednio współdziałać operacyjnie z funkcjonariuszami lokalnymi. Należy jednak mieć na uwadze, że **faktycznie władze Mołdawii w kwestii naddniestrzańskiej prowadzą politykę dwuznaczną, gdyż obecny stan rzeczy pozwala im na czerpanie korzyści z nielegalnej i półlegalnej działalności biznesowej.**

Mołdawia chciałaby zniesienia opłat roamingowych z UE, co pozwoliłoby władzom na pokazanie społeczeństwu sukcesu w relacjach z UE. W obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych **chce współpracować w zwalczaniu transgranicznej przestępczości zorganizowanej i ściganiu poważnych przestępstw kryminalnych.** Sprzyjać temu mogłoby dopuszczenie

Mołdawii do współpracy w ramach unijnego mechanizmu EMPACT Europolu. Mołdawia oczekuje też pomocy w informatyzacji administracji i wdrażaniu usług e-administracji dla społeczeństwa.

Mołdawskie władze nie są szczególnie zainteresowane współpracą w obszarze mobilności i kontaktów międzyludzkich. Zniesienie wiz dla jej obywateli nie przyniosło przełomowych skutków dla społeczeństwa. Blisko 600–800 tys. z 3,5 mln Mołdawian ma rumuńskie lub bułgarskie obywatelstwo, pozwalające im nie tylko na podróżowanie, ale i na legalną pracę w UE. Cenne natomiast byłoby wsparcie unijne w zakresie unowocześnienia mołdawskiego szkolnictwa poprzez twarde inwestycje w pomoce naukowe, wyposażenie pracowni oraz szkolenia nauczycieli i reformy programów nauczania. Obecnie mołdawski system edukacyjny nie jest w stanie kształcić nowoczesnych kadr dla krajowej administracji i biznesu. Hamuje to reformy Mołdawii i sprzyja masowej migracji młodego pokolenia – spośród ok. 3,5 mln obywateli ok. 1 mln stale pracuje za granicą, zaś 50% pozostałych w kraju deklaruje chęć wyjazdu.

Kluczowym problemem dla UE jest brak woli przeprowadzania reform ze strony mołdawskich władz, co przekłada się na regres w kwestii demokracji i dobrego rządzenia oraz na ograniczoną realizację DCFTA. Mimo że stojący na czele rządzącej od końca 2016 r. krakiem Partii Demokratycznej (PDM) oligarcha Vladimir Plahotniuc stara się prezentować wobec partnerów zachodnich jako gwarant utrzymania proeuropejskiego kursu kraju, w rzeczywistości dąży on do utrzymania systemu oligarchiczno-autokratycznego. Pomimo nacisków UE skutecznie unika przeprowadzenia reform wymiaru sprawiedliwości oraz podjęcia walki z korupcją. Niedemokratyczne praktyki jego władzy (m.in. unieważnienie wygranych przez opozycję wyborów burmistrza Kiszyniowa, prześladowania niezależnych mediów, nierozliczenie afery bankowej z 2014 r. czy upolitycznienie organów ścigania) doprowadziły do zawieszenia latem 2018 r. wartej 100 mln euro pomocy makroekonomicznej UE dla mołdawskiego budżetu. Jeśli chodzi o realizację DCFTA, mołdawskie władze w niewielkim stopniu wywiązują się z liberalizacji biurokratyzowanego i uciążliwego dla przedsiębiorców prawa gospodarczego (m.in. istnieje obowiązek uzyskania licznych koncesji, pozwoleń, zaświadczeń, a organy państwowe mogą prowadzić bez szczególnych podstaw długotrwałe kontrole). Co więcej, sektor bankowy pozostaje nadal skoncentrowany w rękach osób związanych z obecną ekipą i jest nietransparentny. Takie działania ograniczają mołdawskim przedsiębiorcom dostęp do kredytów i leasingu, co jest istotnym hamulcem mołdawskiej gospodarki.

Dużym wyzwaniem dla UE jest też zmniejszające się poparcie Mołdawian dla integracji europejskiej od czasu objęcia władzy przez partie deklarujące orientację proeuropejską w 2009 r. Obecnie za członkostwem w UE opowiada się ok. 40–45% Mołdawian, podczas gdy na początku rządów koalicji proeuropejskich poparcie kształtowało się na poziomie ok. 60%. Przyczyną takiej zmiany jest m.in. kompromitacja polityki UE, wspierającej kolejne proeuropejskie koalicje rządzące Mołdawią mimo braku realnego postępu w realizacji reform strukturalnych. Wynika to też z braku perspektywy członkostwa w UE i poczucia, że umowa stowarzyszeniowa zmienia na lepsze życie zwykłych obywateli. Co istotne, 35–40% Mołdawian niezmiennie popiera integrację swojego państwa z Euroazjatycką Unią Gospodarczą. Wielu z nich uważa, że ich kraj może być jednocześnie członkiem UE i EUG, co oznacza, że brak im rozeznania w zasadach funkcjonowania tych organizacji.

W tym świetle obecna unijna polityka komunikacyjna UE jest nieefektywna. Język unijnych komunikatów jest sformalizowany i niezrozumiały dla znacznej części odbiorców. Informacje o wielu inwestycjach zrealizowanych przy unijnym wsparciu w ogóle nie docierają do obywateli – imprezy inauguracyjne są organizowane tylko w Kiszyniowie i często mają charakter zamknięty. Mołdawianie nie dostrzegają związku między ich realizacją a perspektywą lepszego życia w Mołdawii (dotyczy to zwłaszcza inwestycji biznesowych i w specjalistyczną administrację centralną). Wyzwaniem jest szczególnie rosyjska propaganda. Dociera ona do mieszkańców poprzez atrakcyjne programy telewizyjne (TV jest podstawowym źródłem informacji dla

Mołdawian) oraz przeznaczone dla młodszego pokolenia strony internetowej, w tym podszywające się pod niezależne dziennikarstwo, ale prezentujące nieprawdziwe informacje (np. „Sputnik.md”). Unijna polityka komunikacyjna jest bezsilna wobec powszechnej w Mołdawii rosyjskiej propagandy rozprzestrzenianej w gronie znajomych i rodziny przez osoby rusofilskie, które powołując się na nieprawdziwe informacje, dyskredytują UE: prezentują ją jako balansującą na granicy rozpadu siedlisko zepsucia moralnego i przeciwstawiają ją Rosji, stojącej rzekomo na straży chrześcijańskich wartości.

W perspektywie krótkoterminowej nie należy oczekiwać zmiany w polityce władz Mołdawii. Wyniki wyborów parlamentarnych z lutego 2019 r. najprawdopodobniej pozwolą utrzymać władzę systemowi polityczno-biznesowemu skupionemu wokół Plahotniuca. Oznacza to, że władze będą nadal traktować relacje z UE w sposób instrumentalny, co wyklucza przeprowadzenie strukturalnych reform proeuropejskich. W takim scenariuszu prawdopodobne jest dalsze ograniczenie pomocy finansowej UE dla Mołdawii.

Państwa niestowarzyszone

Białoruś

Białoruś jest rozczarowana dotychczasowym sposobem funkcjonowania PW. Od początku tej inicjatywy jej władze podkreślają, że **istnieje podział na członków pierwszej i drugiej kategorii, do których zalicza się Białoruś.** Wskazują też, że UE nie ma realnej oferty współpracy dla państw niezainteresowanych podpisaniem umowy stowarzyszeniowej i dalszym procesem integracyjnym. Z białoruskiej perspektywy PW nie sprawdziło się również jako narzędzie do poszerzania współpracy wielostronnej między państwami objętymi tą inicjatywą. Format ten nie stanowi więc żadnej wartości dodanej dla białoruskich władz i nie sprzyja rozwojowi ich stosunków z Unią.

Dla Białorusi problemem w rozwoju stosunków dwustronnych z UE jest brak dokumentów i umów regulujących te relacje. Mimo podpisania umowy o partnerstwie i współpracy (PCA) w 1995 r. nigdy nie została ona ratyfikowana. **Białoruskie władze oficjalnie deklarują chęć powrotu do negocjacji umowy ramowej z Unią** (co jest zbieżne ze społecznymi oczekiwaniami⁵), **ale nie jest jasne, w jakim stopniu realnie jest to możliwe ze względu na skalę zależności gospodarczych i w polityce bezpieczeństwa od Rosji.** Mimo to Białoruś w 2017 r. rozpoczęła negocjacje dokumentu o priorytetach partnerstwa (Single Support Framework – SSF), składającego się z czterech części poświęconych następującym tematom: efektywność rządzenia; rozwój gospodarczy i możliwości rynku; transport, energetyka, ekologia i klimat; kontakty międzyludzkie. Jego podpisanie jest jednak blokowane przez Litwę, która oczekuje, że Białoruś wprowadzi unijne standardy w budowanej elektrowni w Ostrowcu. **Jeśli chodzi o podpisanie umowy o ułatwieniach wizowych i readmisji, negocjacje utknęły w martwym punkcie.** Jednym z ważniejszych problemów blokujących rozmowy jest nieuregulowany status granicy rosyjsko-białoruskiej. Białoruś obawia się też, że nie poradzi sobie z ewentualnym tworzeniem ośrodków dla nielegalnych migrantów odsyłanych z państw UE.

Jeśli chodzi o relacje dwustronne w ramach PW, **białoruskie władze bardzo krytycznie oceniają wszystkie działania UE związane z naciskiem na realizację reform w obszarze demokracji i dobrego rządzenia,** wsparciem dla niezależnych organizacji pozarządowych czy kwestiami związanymi z prawami człowieka. Często uznawały wręcz, że jest to wtrącanie się

⁵ 34% białoruskich respondentów postrzega UE pozytywnie (18% negatywnie). Jednocześnie 47% respondentów uznaje, że UE cieszy się ich zaufaniem. Ponadto 50% ocenia relacje Białorusi z UE jako dobre lub bardzo dobre, *Annual Survey Report Belarus, wiosna 2018, s. 5.*

w wewnętrzne sprawy państwa białoruskiego, a w skrajnych wypadkach – próby podważenia jego ustroju i obalenia władz. Obecnie Białoruś w większym stopniu toleruje pomoc zagraniczną – wprowadzono przepisy dopuszczające możliwość wnoszenia wkładu własnego przez białoruskie organizacje, co ułatwi im starania o pozyskiwanie zagranicznych grantów. Białoruskie władze najchętniej zgadzają się jednak na działania niezwiązane z polityką, jak pomoc osobom defaworyzowanym społecznie, wsparcie służby zdrowia czy ośrodków terapeutycznych oraz projekty gospodarcze. Coraz większy potencjał mają również działania nastawione na wzmocnienie białoruskiej niezależności, tożsamości czy odrębności historycznej, kulturowej i językowej. Nadal pozostaje jednak wiele barier w zakresie wspierania białoruskich NGO. Największą z nich są kwestie finansowe, gdyż nie dysponują one środkami na pokrycie wkładów własnych. Część NGO nadal nie ma szans na rejestrację na terenie Białorusi (są one często rejestrowane na Litwie bądź w Polsce). Przeszkodą może być również wymóg rejestracji zagranicznej pomocy.

Mimo oficjalnych deklaracji, że PW powinno zostać wykorzystane jako mechanizm zmniejszania napięcia w Europie Wschodniej, m.in. poprzez pogłębianie relacji politycznych i gospodarczych w regionie, **białoruskie władze w bardzo ograniczonym stopniu są zainteresowane rozwijaniem Partnerstwa. Uważają, że region nie ma wspólnych interesów, a we współpracy z UE lepiej sprawdzają się indywidualne działania państw PW. Białoruś preferuje PW jako projekt współpracy gospodarczej**, który nie zawiera warunków dotyczących zmian w sferze demokracji i dobrego rządzenia. Ważne jest dla Białorusi, by Partnerstwo Wschodnie nie kolidowało z jej zobowiązaniami względem Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej (EUG). Białoruskie władze bardzo często podkreślają też konieczność wypracowania mechanizmów współpracy między UE a EUG, choć bez wskazywania konkretnych. Mimo to liczą, że wzmocnienie współpracy gospodarczej umożliwi zmniejszenie zależności od Rosji, choć zdają sobie sprawę, że UE ma bardzo ograniczone możliwości w tym zakresie (Tab. 3).

Tabela 3. Preferowane przez Białoruś obszary współpracy

Obszar współpracy	Oczekiwania Białorusi
Zwiększanie inwestycji i kontaktów handlowych	Białoruś liczy na pomoc w pozyskiwaniu nowych technologii i zapewnieniu niskoprocentowanych kredytów na inwestycje. Zainteresowana jest też większym wsparciem inwestycyjnym i kredytowym dla MŚP oraz sektora IT.
Zwiększanie dostępu do unijnego rynku wewnętrznego	Białoruś opowiada się za harmonizacją rynku cyfrowego z UE, co m.in. ma stymulować wzajemny handel i napływ inwestycji w tym obszarze. Liczy na wsparcie cyfrowej reformy gospodarki. Popiera też harmonizację taryf państw PW z UE w zakresie roamingu. Jeśli chodzi o swobodę przepływu towarów, ważne jest dla niej uregulowanie współpracy w zakresie taryf celnych oraz wymogów fitosanitarnych (negocjacje w dziedzinie ceł rozpoczęły się z UE w 2016 r.). Ujednolicenie będzie miało szczególne znaczenie dla produkcji rolnej, która mogłaby stać się ważną gałęzią eksportu do UE.
Dofinansowanie projektów infrastrukturalnych	Białoruś liczy na zwiększenie funduszy Partnerstwa Wschodniego oraz instytucji finansowych takich jak EBOR i EBI. Białoruskie władze zainteresowane są projektami na własnym terytorium oraz wspólnymi projektami z państwami PW, np. w sferze budowy infrastruktury transportowej, telekomunikacyjnej, energetycznej i związanej z ochroną środowiska. W tym zakresie wyzwaniem będą jednak długotrwałe procedury rejestracyjne na Białorusi, w tym związane z uzyskaniem statusu inwestora, czy kwestie zwolnień podatkowych.

Obszar współpracy	Oczekiwania Białorusi
Współpraca graniczna i na poziomie lokalnych władz	Dla Białorusi istotne jest rozwijanie już istniejących modeli współpracy transgranicznej jak Polska–Białoruś–Ukraina czy Eastern Partnership Territorial Cooperation, zwłaszcza w obszarach takich jak rozbudowa infrastruktury granicznej, współpraca kulturalna, historyczna, inwestycyjna, turystyczna (w tym agroturystyka), zrównoważony rozwój miast i regionów oraz poszerzanie ich na podmioty z całego państwa.
Walka z rosyjską propagandą	Białoruskie władze oczekują wsparcia dla mediów (również tych państwowych) oraz think tanków. Ważna jest też współpraca w sferze cyberbezpieczeństwa.

Źródło: opracowanie własne PISM.

Armenia

Armenia stara się prezentować jako państwo, któremu bliżej do stowarzyszenia z Unią niż do „państw drugiej prędkości Partnerstwa Wschodniego”, tj. Białorusi i Azerbejdżanu. Korzysta z bardziej zaawansowanego modelu współpracy z UE niż te dwa kraje. Należy do beneficjentów GSP+ (Generalny System Preferencji Plus), znoszącego stawkę celną na towary wchodzące w skład blisko 66% taryf celnych UE. Od 2014 r. obywatele Armenii korzystają z ułatwień wizowych. W listopadzie 2017 r. Armenia podpisała z UE umowę o wspólnej przestrzeni powietrznej, a także o kompleksowym i pogłębionym partnerstwie (CEPA). Co więcej, wg The Economist Intelligence Unit's Democracy Index Armenia znajduje się bliżej Gruzji, Mołdawii i Ukrainy niż Azerbejdżanu i Białorusi.

Ze względu jednak na uzależnienie od Rosji w dziedzinie bezpieczeństwa i gospodarki wyzwaniem dla Armenii jest takie kształtowanie relacji z Unią, by nie pogorszyć stosunków z Rosją. W związku z tym Armenia nie podpisała umowy DCFTA, a zdecydowała się na porozumienie, które reguluje tylko niektóre obszary współpracy gospodarczej, niemające konsekwencji dla kooperacji z Rosją (np. transport, rolnictwo, energetyka, wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw). **Władze Armenii ostrożnie też formułują swoje europejskie aspiracje.** Najczęściej używane określenia to „integracja z rodziną europejską” oraz „współpraca z europejskimi organizacjami i strukturami” na bazie wspólnych wartości.

Mimo prowadzonej polityki balansowania między integracją z UE a Rosją **władze Armenii i środowiska eksperckie oczekują przedstawienia przez UE mapy drogowej wskazującej cele współpracy na przyszłość.** W przeciwieństwie do państw stowarzyszonych nie są zainteresowane członkostwem w UE, ale np. pogłębieniem strefy wolnego handlu. Co więcej, **Armenia domaga się zacieśnienia współpracy z UE w dziedzinie bezpieczeństwa,** gdyż dotyczy ona obecnie głównie wsparcia modernizacji elektrowni atomowej w Mecamorze. Przede wszystkim Armenia oczekuje większego, ale i neutralnego zaangażowania specjalnego przedstawiciela UE w regionie Kaukazu Południowego i ds. kryzysu w Gruzji w proces pokojowy między Armenią i Azerbejdżanem. Brak wsparcia UE umacnia zależność Armenii od Rosji w sferze bezpieczeństwa. Armenia chciałaby również konsultacji ekspercko-politycznych nt. cyberbezpieczeństwa i ochrony granic, techniczno-finansowego wsparcia modernizacji przejść granicznych, współpracy z Europejskim Centrum Doskonalenia w dziedzinie Zwalczenia Zagrożeń Hybrydowych w Helsinkach (Hybrid COE) czy Europolem w zakresie zwalczania międzynarodowej przestępczości i terroryzmu.

Władze Armenii krytykują sposób realizacji zasady „więcej za więcej”. Podkreślają, że mimo postępu m.in. w przeprowadzeniu reform w obszarze praw człowieka, demokratyzacji, reformy wymiaru sprawiedliwości Armenia nie otrzymała dodatkowych środków finansowych

wg zasady „więcej za więcej”. Jednak postęp Armenii w zakresie walki z korupcją jest fikcyjny. Mimo że formalnie przyjęła wymagane przez UE rozwiązania, poprzedni rząd nie był zainteresowany rozmontowaniem oligarchicznej gospodarki i klanowego zarządzania instytucjami państwa. Z kolei ormiańscy eksperci oceniają negatywnie zasadę „więcej za więcej” za brak publicznie dostępnych i weryfikowalnych procentowo wskaźników, na podstawie których Unia zwiększałaby pomoc finansową. Wskazują natomiast na dobre praktyki amerykańskiego programu pomocy rozwojowej Millennium Challenge Corporation, którego Armenia jest beneficjentem od 2006 r. Aby zakwalifikować się do programu i uzyskać wsparcie, należy wypełnić min. 10 z 20 wskaźników, a poziom ich realizacji oceniają zewnętrzne organizacje, np. Bank Światowy, Freedom House czy Światowa Organizacja Zdrowia.

Środowiska eksperckie oczekują rozpoczęcia negocjacji z UE w zakresie otwarcia europejskiego rynku pracy dla obywateli Armenii. Obecnie gospodarka tego państwa w znacznej mierze zależy od przekazów pieniężnych ormiańskich gastarbeiterów z Rosji (w 2017 r. – 60% transferów finansowych). Pierwszym krokiem w tym kierunku powinno być przyspieszenie trwających negocjacji nad liberalizacją wiz krótkoterminowych (trzymiesięcznych) poprzez przekazanie Armenii planu działań na rzecz liberalizacji wizowej.

Eksperti pozytywnie oceniają unijne wsparcie w zakresie społeczeństwa obywatelskiego. Mimo że **środki Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa przeznaczone dla organizacji pozarządowych** na lata 2017–2020 stanowią tylko 5% koperty narodowej, **przyczyniły się do wsparcia organizacji pozarządowych zaangażowanych w masowe protesty w 2015 i 2018 r.** Eksperti wskazują jednak na szereg problemów w systemie przyznawania grantów. Wielokrotnie różne organizacje pozarządowe otrzymywały finansowanie na realizację podobnych działań i ich funkcje się dublowały. Co więcej, fundusze przyznawano organizacjom euroazjatyckim i antyeuropejskim lub GONGO („rządowym organizacjom pozarządowym”). Innym wyzwaniem jest brak konsultacji wprowadzanych przez rząd reform z przedstawicielami społeczeństwa obywatelskiego. **Problemem dla Armenii jest też brak niezależnych mediów, jeśli chodzi o telewizję i radio.** Publiczna telewizja i radio są zarządzane przez osoby blisko związane z władzą i powiązane interesami gospodarczymi z Rosją, co powoduje, że skandale korupcyjne czy krytyka władz nie przedostają się do mediów. Taka sytuacja ułatwia rozpowszechnianie się rosyjskiej propagandy.

Eksperti domagają się zmiany priorytetów oraz zwiększenia unijnej pomocy w Armenii. Po pierwsze, uważają, że **wspieranie przez Unię głównie reform administracyjnych i prywatnej przedsiębiorczości jest błędem.** Mimo że 54% PKB Armenii generują usługi, to sektor MŚP jest skumulowany w rękach wąskiej grupy osób. UE nie finansuje pomocy rozwojowej, choć Armenia nadal balansuje na granicy państwa o średnio-niskich i średnio-wysokich dochodach (3,8 dol. dziennie na mieszkańca). Blisko 30% obywateli żyje poniżej granicy ubóstwa. Skupianie się więc przez UE na pomocy na rzecz rządowych reform osłabia jej widoczność, gdyż nie dociera ona do szerokich grup społecznych. Wsparcie dla pseudoreform oligarchicznych instytucji i gospodarki, w ocenie ekspertów, daje wrażenie wspierania korupcji. Po drugie, **unijna pomoc inwestycyjna jest znacznie mniejsza niż ta pochodząca z Rosji czy z Chin.** Środki z Azjatyckiego Banku Rozwoju i Euroazjatyckiego Banku Rozwoju Europejskiego mają charakter długofalowych programów kredytowych, obejmujących szerokie obszary pomocy (np. walka z ubóstwem, wsparcie infrastruktury, rolnictwa, edukacji, służby zdrowia). Fundusze Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju dotyczą jednorazowych projektów i mają zawężony zakres działania (głównie środowisko, energetyka, transport). Mimo tych ograniczeń świadomość unijnej pomocy wśród społeczeństwa jest relatywnie wysoka. Według badań z 2017 r. 65% Ormian wie o finansowym wsparciu UE, a 67% uznaje je za efektywne. Co istotne, 48% badanych postrzega UE pozytywnie.

Koalicja Mój Krok Nikola Paszyniana uzyskała konstytucyjną większość w przedterminowych wyborach parlamentarnych 9 grudnia 2018 r. Daje mu to mandat do przeprowadzenia

systemowych reform w państwie i **budzi nadzieję na rzeczywistą reformę skorumpowanych i klanowo-oligarchicznych instytucji państwa.**

Azerbejdżan

Azerbejdżan nie jest zainteresowany pogłębianiem współpracy z UE, ponieważ w ogóle nie angażuje się w regionalne projekty integracyjne (m.in. też Euroazjatycką Unię Gospodarczą). Zacieśnianie relacji z Unią nie wzmocniłoby go na wypadek agresywnych działań Rosji – UE nie ma wystarczających zdolności w dziedzinie twardego bezpieczeństwa oraz nie jest w stanie zaangażować się w rozwiązanie konfliktu w Górskim Karabachu. Francja – jedyne państwo UE oficjalnie zaangażowane w proces pokojowy – postrzegane jest przez Azerbejdżan jako poplecznik Armenii.

Azerskie władze w umiarkowany sposób angażują się w PW. Nie są chętne do wdrażania unijnych standardów, gdyż postrzegają swoje państwo jako rosnącą potęgę regionalną i chcą równoprawnych relacji z Unią. Krytykę Unii wobec naruszeń praw człowieka oceniają jako ingerencję w sprawy wewnętrzne. Dla Azerbejdżanu, który charakteryzuje się dość wysokim poziomem PKB na osobę na tle pozostałych państw PW, pomoc unijna nie jest motywacją do przeprowadzania reform sugerowanych przez UE. **Państwo to preferuje rozwój relacji dwustronnych z Unią w ramach PW, nie widząc wspólnych pól do współpracy z pozostałymi krajami PW (w szczególności z Armenią, z którą nie utrzymuje relacji i jest w stanie konfliktu).**

Azerskie władze pozostają w Partnerstwie Wschodnim ze względu na cztery główne kwestie. Po pierwsze, są zainteresowane podtrzymywaniem pozytywnego wizerunku Azerbejdżanu jako europejskiego państwa, z którym można prowadzić normalne relacje biznesowe. W związku z tym intensywnie lobbują wśród unijnych decydentów oraz środowisk opiniotwórczych, aby przeciwdziałać nieprzychylnym opiniom w związku z naruszeniami praw człowieka. Po drugie, traktują PW jako forum do propagowania swojego stanowiska wobec konfliktu w Górskim Karabachu. Na spotkaniach w ramach PW regularnie pojawiają się ze strony Azerbejdżanu żądania w kwestii uznania prawa do integralności terytorialnej i wycofania się Armenii z terytorium objętego konfliktem. Po trzecie, **relacje z Unią i tworzone przez nią formaty współpracy są istotne w dziedzinie energetyki i handlu.** Dla Azerbejdżanu UE jest nie tylko najważniejszym partnerem handlowym i inwestorem (w tym na rynku ropy i gazu), ale też głównym odbiorcą azerskiej ropy (Azerbejdżan był w 2017 r. ósmym dostawcą ropy dla UE – 4,8%). Po czwarte, **Azerbejdżan postrzega w relacjach z UE szansę na zrównoważenie rosnącej presji ekonomicznej i politycznej ze strony Rosji,** w tym dotyczącej przystąpienia do Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej.

W świetle tych uwarunkowań **Azerbejdżan stara się sprowadzić relacje z Unią głównie do współpracy gospodarczej, choć w pewnym stopniu jest gotowy kooperować w obszarze demokracji i dobrego rządzenia** (np. równouprawnienia kobiet). Mimo że azerskie władze wycofały się z rozmów dotyczących umowy stowarzyszeniowej, znaczne pogorszenie się sytuacji gospodarczej skłoniło je do rozpoczęcia w 2017 r. negocjacji mniej ambitnej umowy ramowej o współpracy. Wyzwaniem pozostaje jednak ich finalizacja ze względu m.in. na różnice w kwestii sformułowań odnośnie do Górskiego Karabachu. Co istotne, Azerbejdżan zgodził się we wrześniu 2018 r. (w tzw. Partnership Priorities) kontynuować współpracę z UE w obszarach dotyczących np. reformy sądownictwa i walki z korupcją. Wpływ UE w tym zakresie jest jednak znikomy i sprowadza się do doradztwa ekspertów.

Do obszarów współpracy sektorowej, które są atrakcyjne dla Azerbejdżanu, należy przede wszystkim energetyka – władze państwa dążą do rozbudowy gazociągów w ramach projektu Południowego Korytarza Gazowego, który ma dostarczać gaz z Azerbejdżanu do UE (obie strony podpisały umowę w tej sprawie w 2011 r., a unijne banki udzielają części kredytów na tę

inwestycję). Pozostałe obszary to: transport, rolnictwo, handel, zarządzanie migracjami, walka z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną. **Zainteresowanie liberalizacją wizową i umową o strefie wolnego handlu jest jednak umiarkowane.** Mimo oficjalnych deklaracji popierających zniesienie wiz władze azerskie niechętnie odnoszą się do wielu unijnych warunków. Same też utrzymują wymóg uzyskania wiz elektronicznych dla obywateli państw UE. Z kolei ze względu na brak członkostwa w Światowej Organizacji Handlu Azerbejdżan nie może rozpocząć negocjacji na temat umowy o strefie wolnego handlu z Unią. Ponieważ azerska gospodarka oparta jest na dochodach ze sprzedaży ropy i gazu, taka umowa przyniosłaby niewielkie zyski.

Przedstawiciele niezależnych organizacji pozarządowych z Azerbejdżanu krytykują UE za brak oficjalnych nacisków w kwestii przestrzegania praw człowieka. Od 2014 r. postępuje regres w tym obszarze, przejawiający się głównie licznymi aresztowaniami przedstawicieli mediów, opozycji, organizacji pozarządowych oraz wprowadzaniem ograniczeń w zakresie stowarzyszania się i wolności wypowiedzi. Wskazują też na słabość egzekwowania zasady „więcej za więcej”, gdyż UE powinna była zamrozić unijną pomoc dla azerskich władz i przeznaczyć dodatkowe środki na rozwój społeczeństwa obywatelskiego. Krytykują Unię za finansowanie organizacji pozarządowych współpracujących blisko z rządem, tzw. GONGO. Co istotne, władze Azerbejdżanu po 2014 r. znacznie zwiększyły finansowanie dla takich organizacji, żeby odciągnąć sektor pozarządowy od UE.

Polityka komunikacyjna Unii napotyka w Azerbejdżanie wiele barier. Społeczeństwo jest bierne i głęboko zinwigilowane przez służby bezpieczeństwa. Znaczna część opozycji ma faktyczne powiązania z autorytarnym reżimem Ilhama Alijewa lub służbami rosyjskimi. Według regularnych badań „EU Neighbours” spośród wszystkich państw PW w Azerbejdżanie najniższy odsetek obywateli pozytywnie postrzega UE (39% w 2018 r.) **Oznacza to, że komunikaty UE mogą być odrzucane przez obywateli tego państwa i traktowane jako tzw. biała propaganda.** Co więcej, **delegatura unijna nie dysponuje odpowiednimi zasobami kadrowymi, aby prowadzić szersze działania.** Za komunikację i kontakty z mediami odpowiada dział polityczny – nie ma osobnej komórki zajmującej się tą problematyką. Działania ograniczają się właściwie do propagowania UE wśród młodzieży (np. stworzenie Centre for Excellence in EU Studies w ADA University) i organizacji wydarzeń kulturalnych (np. festiwal filmów europejskich). Co istotne jednak, delegatura w coraz większym stopniu wykorzystuje w promocji swoich działań media społecznościowe (obecnie ok. 30 tys. obserwatorów na portalu Facebook).

MODELE POGŁĘBIONYCH RELACJI UE Z PAŃSTWAMI TRZECIMI – WNIOSKI DLA PARTNERSTWA WSCHODNIEGO

Unia może zacieśniać integrację z państwami stowarzyszonymi poprzez pryzmat doświadczeń w funkcjonowaniu Europejskiego Obszaru Gospodarczego, unii celnej z Turcją oraz (prawdopodobnie) umowy UE z Wielką Brytanią⁶. Żaden z tych modeli nie jest jednak możliwy do przyjęcia w całości w regionie PW ze względu na szereg ograniczeń politycznych i gospodarczych.

Model norweski (Europejski Obszar Gospodarczy)

Charakterystyka modelu. Relacje UE i Norwegii bazują na jej obecności na wspólnym rynku, czyli członkostwie w Europejskim Obszarze Gospodarczym (EOG) – obejmującym wszystkie 28 państw UE oraz Norwegię, Islandię i Liechtenstein. **Udział w EOG oznacza stosowanie unijnych przepisów w zakresie jednolitego rynku, dotyczących czterech wolności, czyli swobodnego przepływu towarów, usług, osób i kapitału.**

Norwegia musi stosować obowiązujące w UE zasady konkurencji i pomocy państwa, a także **dostosowywać wiele polityk horyzontalnych – jak ochrona konsumentów, prawo spółek, ochrona środowiska, polityka społeczna czy statystyka – do wymogów UE.** Porozumienie EOG gwarantuje jego obywatelom i podmiotom gospodarczym równe prawa i obowiązki w ramach jednolitego rynku, włącznie z prawem podejmowania zatrudnienia i pobierania świadczeń socjalnych. **Ponadto Norwegia – podobnie jak państwa członkowskie UE – płaci znaczną składkę do unijnego budżetu,** współfinansując np. programy badawcze i edukacyjne, a także agencje, z którymi współpracuje.

W dostępie Norwegii do unijnego rynku są jednak wyjątki. Dotyczą one wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wspólnej polityki handlowej oraz polityk – regionalnej⁷, rolnictwa, rybołówstwa, transportu, jak również unii gospodarczej i walutowej, obszaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz podatków. Dla przykładu w zakresie rolnictwa i rybołówstwa w niektórych grupach produktowych stosowane są limity taryfowe i kwoty. **Wyjątkiem jest też brak unii celnej,** co oznacza, że choć Norwegii nie obowiązują cła na towary objęte porozumieniem EOG, norweskie firmy mają obowiązek udowodnienia, że eksportowane przez nie produkty i ich komponenty pochodzą z obszaru EOG lub są zgodne z zasadami unijnymi. Niebędąca w unii celnej Norwegia nie stosuje wspólnych z UE zasad i taryf celnych w wymianie z krajami trzecimi. Nie jest również stroną umów handlowych między UE a państwami trzecimi i ma możliwość negocjowania takich porozumień we własnym zakresie. Dotychczas jednak były one negocjowane w ramach Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), obejmującego oprócz Norwegii także Szwajcarię, Islandię i Liechtenstein.

Norwegia współpracuje z UE także w innych, pozagospodarczych obszarach. Jednym z nich jest przynależność do strefy Schengen, w ramach której bierze udział w dyskusjach na forum Rady UE, lecz bez prawa głosu. Ma również ograniczone prawo głosu w agencji UE Frontex, współpracuje także z Europolem i Eurojustem.

Ponieważ jedną z głównych cech porozumienia EOG jest stałe aktualizowanie wspólnych zasad w wyniku ewoluowania prawodawstwa UE, Norwegia musi dbać o to, aby jej krajowe

⁶ Opracowanie zawiera fragmenty opisów modeli relacji UE z państwami trzecimi z: K. Borońska-Hryniewiecka (red.), S. Płóciennik (red.), E. Kaca, P. Toporowski, *Relacje Unia Europejska – Wielka Brytania po ewentualnym brexicie. Stanowiska Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Polski*, Raport PISM, Warszawa, maj 2016, oraz P. Biskup, *Model brexitu w świetle porozumienia UE – Wielka Brytania*, „Biuletyn PISM” nr 166 (1739), 8 grudnia 2018 r.

⁷ Kraje EFTA musiały jednak ustanowić mechanizmy finansowe przyczyniające się do zmniejszenia różnic społecznych i gospodarczych w UE (Mechanizm Finansowy EOG, Norweski Mechanizm Finansowy).

regulacje w zakresie wspólnego rynku były zgodne z normami unijnymi. Oznacza to, że norweski parlament transponuje znaczącą część przepisów UE do prawa krajowego. Norwegia nie ma reprezentacji w gremiach decyzyjnych UE (jak Komisja, Rada i Parlament Europejski, Europejski Trybunał Sprawiedliwości), a **jej wpływ na polityki i regulacje unijne w obrębie wspólnego rynku jest dosyć ograniczony.** Jest on możliwy głównie poprzez udział ekspertów krajów EOG w pracach grup eksperckich Komisji Europejskiej na wczesnym etapie formułowania propozycji legislacyjnych. Ponadto norwescy reprezentanci uczestniczą w pracach Wspólnego Komitetu EOG, gdzie mogą wymieniać poglądy z przedstawicielami UE i gdzie decyzje dotyczące włączenia prawodawstwa unijnego w porozumienie EOG podejmowane są na zasadzie konsensusu.

Norwescy eksperci mogą przekazywać instytucjom UE swoje opinie o projektach regulacji w obrębie wspólnego rynku przez udział w Komitecie Konsultacyjnym EOG, obejmującym członków Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. Komitet ten działa na rzecz wzmocnienia kontaktów między partnerami społecznymi stron porozumienia, dostarczając danych na temat aspektów ekonomicznych i społecznych EOG.

Organem strategicznym porozumienia EOG jest Rada składająca się z ministrów spraw zagranicznych UE i państw EFTA należących do EOG. Daje ona polityczny impuls do rozwoju porozumienia i wytycznych dla Wspólnego Komitetu. Ten stosunkowo głęboki zakres współpracy politycznej jest kompatybilny ze wspólnotą interesów bezpieczeństwa, które wyrażają się choćby w polityce wobec Rosji i członkostwie w NATO.

Ograniczenia stosowania modelu EOG w regionie Partnerstwa Wschodniego. Posługiwanie się EOG jako wzorem dla pogłębienia relacji Unii z państwami stowarzyszonymi PW ma szereg ograniczeń, wynikających przede wszystkim z różnego stopnia poziomu rozwoju i sytuacji politycznej państw EOG i PW. Państwa EOG są relatywnie niewielkie pod względem liczby ludności, wysoko zindustrializowane, bogate i w pełni demokratyczne. Tymczasem państwa PW znajdują się poniżej średniej UE w zakresie wysokości dochodu PKB na osobę i rozwoju infrastruktury, a żadne nie jest w pełni funkcjonującą demokracją.

Po pierwsze, **biorąc pod uwagę niestabilną sytuację wewnętrzną państw stowarzyszonych,** niewydolność ich instytucji państwowych oraz ograniczone perspektywy podjęcia przez nie reform strukturalnych i demontażu systemu oligarchicznego, **nie byłyby one w stanie efektywnie przyjmować przepisów EOG oraz ich stale aktualizować wraz z ewolucją prawa UE.** Ryzyko niewdrażania unijnego prawa np. w sytuacji pełnej swobody usług mogłoby przynieść negatywne konsekwencje dla UE, gdyż różnice w przyjmowaniu unijnych przepisów prowadziłyby do tymczasowego zwiększania konkurencyjności podmiotów gospodarczych z regionu PW, nierespektujących nowego prawodawstwa.

Po drugie, **zakres obszarów integracji w ramach EOG nie jest korzystny z punktu widzenia potrzeb państw stowarzyszonych, zwłaszcza gdyby musiały one wpłacać znaczną składkę do unijnego budżetu. Model EOG nie obejmuje polityk istotnych dla regionu PW, tj. polityki regionalnej,** która pozwoliłaby wyrównać dysproporcje w rozwoju, oraz **rolnictwa,** które jest ważnym sektorem gospodarki państw stowarzyszonych. **EOG oznacza natomiast integrację w obszarach pociągających za sobą obowiązek wdrożenia wielu kosztownych reform, np. w dziedzinie ochrony środowiska, bez możliwości większego wpływu na kształt przyjmowanej legislacji w UE w tym zakresie.** Korzyści dla państw stowarzyszonych wiązałyby się głównie z otwarciem swobody przepływu osób, ze względu na dużą skalę zagranicznych migracji pracowniczych w tych państwach i perspektywę zwielokrotnienia przekazywanych przez migrantów transferów pieniężnych do kraju. Taka zmiana, oprócz zadowolenia społecznego, mogłaby jednak pogłębić problemy demograficzne państw PW i te związane z drenażem mózgow.

Po trzecie, z punktu widzenia interesów gospodarczych niektórych państw członkowskich **dalsza integracja państw stowarzyszonych (zwłaszcza największego – Ukrainy) w ramach**

modelu EOG mogłaby przynieść negatywne skutki w postaci zwiększonej konkurencji pracowników i usług z tych państw w niektórych sektorach. Te kraje, dysponujące tańszą siłą roboczą, mogłyby łatwiej wchodzić na rynek unijny, co prowadziłoby do animozji w UE. Miałyby miejsce analogiczne spory, jak w niedalekiej przeszłości między Polską a Francją o pracowników delegowanych. Liberalizacja usług w różnych sektorach gospodarki, niezajdujących się jeszcze w DCFTA, wymaga jednak osobnej ekonomicznej analizy zysków i strat, przeprowadzonej przez Komisję Europejską.

EOG jest modelem nie do przyjęcia dla większości państw członkowskich i KE. Choć w 2003 r. Komisja Europejska w komunikacie powołującym europejską politykę sąsiedztwa (EPS) zadeklarowała, że państwa sąsiedzkie powinny zintegrować się z Unią w pełnym zakresie rynku wewnętrznego, tj. czterech swobód (towarów, usług, osób i kapitału) na wzór EOG, to pomysł ten został szybko porzucony. Już w kolejnym komunikacie o EPS w 2006 r. Komisja ograniczyła swoje ambicje do propozycji integracji w zakresie towarów i częściowo usług, czego pokłosiem było rozpoczęcie negocjacji nad nową generacją umów stowarzyszeniowych, zawierających DCFTA. Co istotne, **po powołaniu Partnerstwa Wschodniego i wraz z postępem negocjacji umów stowarzyszeniowych niektóre państwa członkowskie przekonywały do sformułowania długofalowej wizji rozwoju tej polityki na wzór EOG.** Nie spotkało się to z większym odzewem ze strony członków UE ani środowisk eksperckich. Mimo że taki cel został zawarty w deklaracji PW na szczycie w Warszawie w 2011 r. (jednak bez bezpośredniego odniesienia do nazwy EOG)⁸, **nie przekuto go na praktyczne działania.** Komisja Europejska nie przedstawiła oceny możliwości UE w tym zakresie, a pomysł nie był rozwijany w kolejnych deklaracjach Partnerstwa. **Główną przyczyną braku akceptacji dla choćby częściowego powielania tego modelu jest postrzeganie tej propozycji przez państwa UE jako kroku do członkostwa państw stowarzyszonych w Unii oraz sprzeciw wobec oferowania swobody przepływu osób w regionie PW.**

W świetle obecnej presji migracyjnej do UE oraz niestabilnej sytuacji wewnętrznej państw PW stawianie modelu EOG przez instytucje unijne jako wzoru dla rozwoju długofalowych relacji państw stowarzyszonych z Unią nie jest korzystne, gdyż zostanie on odrzucony przez część państw członkowskich. Dopiero jeśli państwa PW wykażą satysfakcjonujący poziom realizacji w zakresie umów stowarzyszeniowych i postępu w obszarze demokracji i dobrego rządzenia, będzie możliwe znaczne zwiększenie zakresu liberalizacji czterech swobód. W obecnej sytuacji relatywnie niewiele dziedzin EOG, nieobjętych przepisami DCFTA, może stanowić model dla rozwijania współpracy UE z państwami PW.

Następujące obszary mogłyby zostać zaproponowane jako cel długofalowy w ramach PW. Można rozważyć **liberalizację usług nieobjętych przez DCFTA** w sektorach, w których UE jest zainteresowana przyciągnięciem pracowników z regionu PW. Mogłoby to oznaczać np. potencjalne rozszerzenie katalogu przedsiębiorców objętych możliwością świadczenia usług. Wprowadzenie takich zmian wymaga jednak szczegółowej analizy potrzeb UE opracowanej przez KE, jak i analizy potencjału rynku regionu PW. Unia może też zaoferować dalszą **liberalizację usług finansowych** – europejskie banki i firmy inwestycyjne mogłyby być zainteresowane zwiększeniem zaangażowania kapitałowego we wschodnim sąsiedztwie. Inne propozycje mogą obejmować **dołączenie państw stowarzyszonych do jednolitego obszaru płatności w euro (SEPA)** – co ułatwiłoby transakcje finansowe realizowane przez obywateli oraz między firmami z UE i regionu PW – jak również pogłębienie integracji w dziedzinie rynku cyfrowego, np. **dostosowanie standardów w zakresie przesyłu danych**, co mogłoby pozwolić na zwiększenie współpracy przedsiębiorstw europejskich i z regionu PW. W końcu, **można rozszerzyć swobodę przepływu**

⁸ Użyto następującego sformułowania: *The Eastern Partnership will seek to further support political and socio-economic reforms in the partner countries, facilitating comprehensive approximation towards the European Union, leading progressively to economic integration in the EU Internal Market, and therefore to the creation of an economic area between the EU and partner countries.*

pracowników wykwalifikowanych poprzez zawarcie umów z UE o wzajemnej kwalifikowalności zawodów w wybranych sektorach gospodarki. Każdy z tych obszarów wymaga szczegółowej analizy ekonomicznej zysków i strat, przeprowadzonej przez KE.

Model turecki – unia celna

Współpraca Turcji i UE opiera się na unii celnej. **Oznacza to dostęp do rynku UE dla towarów przemysłowych i przetworzonych produktów rolnych.** Wyłączenie dotyczy nieprzetworzonych produktów rolnych, usług i zamówień publicznych. Turcja musi dostosowywać przepisy krajowe do wymogów unijnych tam, gdzie ma dostęp do jednolitego rynku. Turcja i UE mają wspólną zewnętrzną taryfę celną, przy czym ze względu na asymetrię partnerów to UE jest „dawcą reguł”. Turcja – choć może podpisywać umowy handlowe z krajami trzecimi – musi przestrzegać zasady, że jej cła zewnętrzne są zgodne z taryfami UE. Z kolei, **kiedy UE podpisuje umowę handlową z państwem trzecim, Turcja musi zagwarantować temu ostatniemu dostęp do własnego rynku, na tych samych warunkach, podczas gdy ten kraj już nie jest zobowiązany do wzajemności.** Obecnie Turcja domaga się rewizji integracji z Unią w tym obszarze.

Turcja nie ma wpływu na decyzje podejmowane przez UE. Nie ma żadnej reprezentacji w jej instytucjach, w niewielkim stopniu współpracuje z Unią w zakresie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Nie uczestniczy w strefie Schengen ani we współpracy policyjnej w ramach Europolu. Jej status polityczny podwyższają jednak instytucja stowarzyszenia i prowadzenie negocjacji akcesyjnych, choć trwają one już od ponad dekady.

Dla państw stowarzyszonych wejście do unii celnej i utrata autonomii w obszarze kształtowania taryf zewnętrznych miałyby niekorzystne skutki gospodarcze – handel z państwami Wspólnoty Niepodległych Państw i Rosją nadal jest istotną częścią wymiany handlowej państw stowarzyszonych. Co więcej, propozycja unii celnej byłaby dla Rosji pretekstem do intensyfikowania konfliktów z tymi państwami, gdyż Rosja podnosiłaby argument niekorzystnego wpływu unijnych projektów integracyjnych na jej gospodarkę.

Model brytyjski

Umowa określająca relacje UE z Wielką Brytanią będzie (prawdopodobnie) **dopiero przedmiotem negocjacji. Nie może więc być na razie punktem odniesienia dla pogłębienia integracji Unii z państwami stowarzyszonymi. Nie jest jasne, jaki będzie poziom relacji z Unią i czy będzie to model integracji idący dalej niż DCFTA.** W przyjętym 25 listopada 2018 r. porozumieniu o wyjściu Zjednoczonego Królestwa z UE deklaracja w sprawie przyszłych relacji z Unią bardzo ogólnie formułuje obszary współpracy politycznej, gospodarczej i w kwestiach bezpieczeństwa, a także rozwiązania instytucjonalne. Przyszła umowa ma obejmować udział Wielkiej Brytanii (w tym finansowy) w programach UE dotyczących współpracy naukowej, innowacyjności, przemysłu obronnego, wymiany młodzieży czy koordynacji pomocy rozwojowej. Jeśli chodzi o udział Wielkiej Brytanii w rynku wewnętrznym, dokument wskazuje, że celem będzie zachowanie swobody przepływu towarów, choć kwestia współpracy celnej pozostaje do uregulowania. Deklaracja zapowiada tylko częściową liberalizację handlu usługami, w tym w zakresie usług finansowych utrzymanie współpracy w oparciu o zasadę ekwiwalentności. Strony zapowiedziały też szersze otwarcie swoich rynków zamówień publicznych, niż przewidują to zasady WTO. Dokument przewiduje także koordynację współpracy w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, w tym częściową kontynuację wymiany danych wrażliwych.

OGRANICZENIA POLITYCZNE W UE DLA ROZWOJU PW

W porównaniu z momentem powołania Partnerstwa Wschodniego w 2009 r. sytuacja polityczna w Unii jest obecnie dużo mniej korzystna dla pogłębiania jej relacji z tym regionem i nie pozwala przedstawiać ambitnej wizji rozwoju PW po 2020 r. Pojawiły się nowe wyzwania, które zdominowały prace Rady Europejskiej i utrudniają podjęcie rozmów na temat PW oraz zwiększanie jego funduszy. Znacznie ważniejszymi kwestiami są negocjacje wyjścia Wielkiej Brytanii z UE, nowego unijnego budżetu czy też konflikty handlowe Unii ze Stanami Zjednoczonymi. W świetle presji migracyjnej priorytetem dla większości państw członkowskich jest rozwijanie aktywności i pomocy finansowej Unii wobec państw południowego sąsiedztwa. Co więcej, **perspektywa opuszczenia Unii przez Wielką Brytanię osłabia koalicję państw popierających PW. Zjednoczone Królestwo jest istotnym państwem w zakresie kształtowania aktywnej polityki Unii na wschodzie oraz polityki wobec Rosji.** Mimo tych wyzwań coraz bardziej agresywne działania Rosji w UE i we wschodnim sąsiedztwie (atak w Salisbury, cyberatak w Unii, kryzys w Cieśninie Kerczeńskiej / na Morzu Czarnym) generują chwilowe zainteresowanie państw członkowskich polityką wschodnią UE.

W tym świetle **znaczącym uwarunkowaniem w najbliższej przyszłości będzie obsada najwyższych stanowisk w unijnych instytucjach**, w tym wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa oraz komisarza odpowiedzialnego za politykę sąsiedztwa po wyborach do Parlamentu Europejskiego w maju 2019 r. **W tej kadencji instytucji UE układ sił nie był korzystny dla rozwijania PW – wysoki przedstawiciel Federica Mogherini i komisarz Johannes Hahn nie byli szczególnie zainteresowani rozwojem PW. W listopadzie 2015 r. w rewizji europejskiej polityki sąsiedztwa, w skład której wchodzi PW, doprowadzili do zmiany jej założeń.** Głównym celem UE miała być stabilizacja sąsiedztwa poprzez rozwój współpracy w dziedzinie gospodarki, migracji i bezpieczeństwa, a nie demokratyzacja. O ile taka zmiana odzwierciedlała potrzeby w południowym sąsiedztwie, w przypadku Partnerstwa Wschodniego oznacza ryzyko zmniejszenia ambicji UE w zakresie transformacji regionu. Co więcej, w ramach negocjacji nowego unijnego budżetu na lata 2021–2027 Mogherini i Hahn przygotowali **rozporządzenie na temat nowego instrumentu finansowego obejmujące region sąsiedzki, które może mieć niekorzystne konsekwencje dla regionu PW.** Po pierwsze, zakłada ono likwidację odrębności Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (EIS), głównego źródła finansowania w regionie PW, i włączenie go do nowego, globalnego Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR). Wzmocniłoby to rolę ESDZ i KE w wydatkowaniu funduszy zgodnie z celami określonymi globalnie (np. nieprzewidywanymi kryzysami). Byłby to jednak negatywny sygnał polityczny wobec państw PW, zwiększyłaby się dla nich nieprzewidywalność finansowania oraz mogłoby dojść do likwidacji teki komisarza ds. europejskiej polityki sąsiedztwa i negocjacji w sprawie rozszerzenia. Po drugie, **rozporządzenie wprowadza nowe dodatkowe kryteria w zakresie reform gospodarczych i współpracy w kwestii migracji, na podstawie których UE będzie przyznawać nadprogramowe środki za realizację reform** (na zasadzie „więcej za więcej”). Ich wprowadzenie jest rezultatem położenia przez KE większego nacisku na stabilizację w sąsiedztwie niż na demokratyzację. Do tej pory KE/ESDZ posługiwały się 16 kryteriami podzielonymi na 6 klastrów dotyczących sensu stricto obszaru demokracji i dobrego rządzenia (Citizens' rights, Justice, Equality, Dignity, Freedoms, Other reforms). **Wprowadzenie wskaźników dotyczących reform ekonomicznych i współpracy w zakresie migracji oznaczałoby mniejszy nacisk na kwestie demokratyzacji w regionie** i umożliwiłoby gratyfikację państw, które nie poczyniły postępów w zakresie dobrego rządzenia. Co więcej, **zwiększyłoby dowolność KE w podejmowaniu decyzji o dofinansowaniu konkretnych państw** – ze względu na szeroki katalog współpracy objęty migracjami i zarządzaniem gospodarczym bardzo łatwo będzie uargumentować decyzję o przyznaniu dodatkowych środków. W końcu, w **sytuacji dość niewielkiej**

wysokości funduszy na realizację zasady „więcej za więcej” (ok. 200 mln w 2018 r.) **nowe kryteria rozwodniłyby znaczenie tej zasady** – więcej państw dostawałoby mniejsze środki.

Jeśli chodzi o nową kadencję instytucji UE, pojawiają się też obawy związane z **kolejną rewizją europejskiej polityki sąsiedztwa**, gdyż w przeszłości miały one miejsce przy okazji zmiany na stanowisku wysokiego przedstawiciela. Nie przyniosłaby ona pozytywnych skutków dla kontynuacji działań KE. Uciążliwe są głównie zmiany dotyczące formy współpracy i dokumentów programowych – podczas rewizji europejskiej polityki sąsiedztwa w 2015 r. wprowadzono np. wymóg ustalania z państwami sąsiedzkimi uproszczonych dokumentów Single Support Framework, które nadal są finalizowane.

Na poziomie Rady czynnikiem hamującym rozwój Partnerstwa Wschodniego jest grupa państw członkowskich (m.in. Austria, Francja, kraje Beneluksu, Włochy) sceptycznych wobec dalszego rozszerzenia UE o państwa PW i/lub zainteresowanych bardziej rozwojem relacji z południowym sąsiedztwem niż ze wschodem. Dla przykładu Francja, Austria, kraje Beneluksu i Holandia, ale także Niemcy, były przeciwnie procesowi liberalizacji wizowej, a obecnie naciskają na stosowanie surowej warunkowości co do realizacji tych umów (można je cofnąć w sytuacji niewłaściwego wdrażania). Państwa te są też przeciwnie zwiększaniu funduszy na PW i domagają się przestrzegania warunkowości w udzielaniu pomocy np. makrofinansowej dla Ukrainy pod groźbą wstrzymania finansowania. W interesie tej grupy państw jest natomiast wspólne popieranie inicjatyw UE (oznaczające zgodę na przeznaczenie środków finansowych na takie cele) w zakresie poprawy otoczenia inwestycyjnego w regionie Partnerstwa Wschodniego, w tym np. realizacji odpowiednich przepisów DCFTA. Część państw sceptycznych wobec PW ma relatywnie wysokie inwestycje w niektórych krajach PW. Dla przykładu Austria jest jednym z głównych inwestorów na Białorusi, a przed 2013 r. na Ukrainie, choć w związku z jej niestabilną sytuacją austriackie inwestycje zmniejszyły się prawie pięciokrotnie w ciągu ostatnich czterech lat.

Największe znaczenie dla kształtowania stanowiska grupy państw sceptycznych dla PW ma Francja. Jej punkt widzenia na kształt PW po 2020 r. charakteryzuje się trzema ograniczeniami. Francuskie władze sprzeciwiają się wizji rozwoju PW, która prowadziłaby kraje tego regionu do członkostwa. Nie zgadzają się na dalszą liberalizację reżimu wizowego, zwłaszcza z Armenią (obawiają się większego napływu migrantów z Armenii ze względu na dość liczną społeczność Ormian we Francji). Ze względu na priorytet rozwoju unijnych zdolności wojskowych oraz politykę względem Rosji sprzeciwiają się włączeniu państw PW w projekty realizowane przez UE–NATO oraz wzmocnieniu współpracy z tym regionem w zakresie twardego bezpieczeństwa. Francja interesuje się natomiast zwiększaniem unijnych projektów infrastrukturalnych w regionie PW w ramach realizacji EU Strategy on Connecting Europe with Asia, aby stanowiły przeciwwagę dla projektów realizowanych przez Chiny. Co więcej, Francja, w związku z rosyjskimi cyberatakami w trakcie ostatnich wyborów prezydenckich, popiera rozwijanie unijnych działań w zakresie walki z dezinformacją, w tym w regionie PW.

Stanowisko Niemiec

Ze strony UE największe znaczenie dla przyszłości PW ma stanowisko Niemiec, które są liderem w kształtowaniu unijnej polityki wschodniej. **Według niemieckich władz program Partnerstwa Wschodniego stracił swoją dynamikę ze względu na pojawienie się ważniejszych wyzwań w polityce europejskiej.** Kwestiami leżącymi w interesie Niemiec są przyszłość europejskiej polityki migracyjnej i azylowej oraz WPBiZ, reforma strefy euro i konflikty handlowe z USA. Dla Niemiec Partnerstwo Wschodnie nie jest szczególnie istotnym instrumentem, gdyż dzięki dobrze rozwiniętym relacjom dwustronnym z państwami regionu nie potrzebują one dodatkowych mechanizmów na poziomie UE do maksymalizowania swoich wpływów w Europie Wschodniej.

Niemcy nie mają konkretnej wizji programu PW po 2020 r., choć zaznaczają szereg ograniczeń dla jego rozwoju. Po pierwsze, **nie popierają akcesji państw PW do UE** – są przeciwne wszelkim deklaracjom politycznym sugerującym rozszerzenie UE o ten region oraz rozwojowi PW w kierunku, który by to umożliwił. Po drugie, uważają, że **dalszy rozwój PW nie może prowadzić do osłabienia ich kontaktów z Rosją, dlatego nie zgadzają się na pogłębianie współpracy w ramach PW w dziedzinie bezpieczeństwa**, idącej dalej niż bezpieczeństwo cywilne. Naciskają też na używanie niekonfrontacyjnego języka w dokumentach PW odnośnie do relacji z Rosją. Mimo że na praktycznym poziomie angażują się w inicjatywy mające na celu zmniejszenie zależności gospodarczej państw PW od Rosji, oficjalnie nie chcą formalizowania tego celu w dokumentach programowych PW. Podkreślają, że głównym narzędziem w tym zakresie jest zacieśnianie współpracy na poziomie społeczeństw oraz wzmocnianie instytucji państwowych w regionie PW.

Co istotne, w **Niemczech w 2018 r. rozpoczęła się dyskusja, zainicjowana przez ministerstwo spraw zagranicznych, na temat przyszłości polityki wschodniej.** Nie przedstawiono jednak żadnych konkretnych propozycji i nie jest jasne, czy zostaną podjęte konkretne działania. Minister spraw zagranicznych Heiko Maas zadeklarował potrzebę stworzenia „nowej europejskiej polityki wschodniej”, której celem ma być „stopniowe przełamanie polityki minimalnego konsensusu rozpowszechnionego w Brukseli”. Zdaniem ministra chodzi o skłonienie Rosji do przestrzegania zasad europejskiego systemu bezpieczeństwa i utrzymanie z nią dialogu, przy jednoczesnej rewitalizacji polityki wobec państw PW, Bałkanów Zachodnich i Azji Centralnej. Głównymi partnerami w realizacji tej polityki miałyby być państwa Europy Środkowej i Północnej oraz Francja. Okazją do nadania impulsu inicjatywie mogłaby być niemiecka prezydencja w Radzie UE, która przypada w drugiej połowie 2020 r.

O ile MSZ koncentruje się na całokształcie relacji Niemiec z regionem Europy Wschodniej, to od polityki urzędu kanclerskiego zależeć będzie przyszłość formatu normandzkiego, ze względu na osobistą rolę Angeli Merkel w tych negocjacjach. **Niemcy są nieusatysfakcjonowane brakiem postępów w implementacji porozumień mińskich, a prace w ramach formatu normandzkiego są postrzegane jako nieefektywne**, co potwierdza niska częstotliwość spotkań przywódców Francji, Niemiec, Rosji i Ukrainy. W dłuższej perspektywie pod znakiem zapytania stoi więc kontynuowanie obecnej formuły formatu, tym bardziej że Merkel nie będzie się ubiegać o kolejną kadencję.

Jeśli chodzi o obecne działania PW, **Niemcy są najbardziej zainteresowane obszarami współpracy istotnymi z punktu widzenia ich interesów gospodarczych oraz zwiększania obecności niemieckich firm i instytucji w tym regionie** (w tym poprzez realizację unijnej pomocy finansowej). Z tego względu popierają rozbudowę ze środków unijnych infrastruktury państw PW, mającej na celu lepsze ich połączenie z Unią. Szczególnie ważna jest współpraca z Ukrainą – największym importerem niemieckich dóbr spośród państw PW. **Z perspektywy Niemiec ważna jest więc realizacja umów o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu (DCFTA).** Mimo że tempo ich wdrażania jest oceniane przez Niemcy pozytywnie, **wyzwaniem na przyszłość będą wzmocnianie instytucji i dobrych rządów oraz walka z korupcją i nepotyzmem.** Jest to szczególnie ważne dla średnich przedsiębiorstw, które obawiają się ryzyka związanego z inwestycjami w niestabilnych politycznie krajach. W tym kontekście Niemcy oceniają, że UE powinna w dużej mierze kierować się zasadą „więcej za więcej” i kłaść znaczny nacisk na reformy i demokratyzację tych państw. Z ich perspektywy w przypadku Ukrainy pogłębienie współpracy powinno być kształtowane w odniesieniu do modelu relacji z Turcją i przyszłej umowy UE z Wielką Brytanią – po brexicie wymienione państwa stworzą triadę dużych krajów sąsiadujących z UE.

W odniesieniu do państw niestowarzyszonych (Armenia, Azerbejdżan i Białoruś), mimo braku znacznej współpracy gospodarczej, niemieckie władze uczestniczą w mechanizmach unijnej pomocy i są zainteresowane rozwojem kontaktów handlowych. Z tego względu **kluczowe**

są utrzymanie poprawy relacji między Białorusią a Niemcami oraz realizacja ramowej umowy o partnerstwie Armenii z UE (CEPA) poprzez wzmocnienie instytucji państwowych. W przypadku Azerbejdżanu Niemcy zainteresowane są współpracą energetyczną w budowie Południowego Korytarza Gazowego. Liczą na stworzenie alternatywy dla importu gazu z Rosji dzięki prowadzeniu większej ilości tego surowca z Turkmenistanu, Iraku i Iranu.

W odniesieniu do całego regionu PW Niemcy chcą rozwijać współpracę na poziomie społeczeństw, co ma służyć m.in. budowaniu pozytywnego wizerunku RFN w tych krajach. Niemcy są znaczącym dawcą pomocy rozwojowej w regionie PW. Najważniejszymi priorytetami wsparcia są rozwój organizacji pozarządowych (np. program „Rozbudowa współpracy ze społeczeństwami obywatelskimi państw Partnerstwa Wschodniego i Rosji”) oraz współpraca na szczeblu samorządowym, przede wszystkim z Białorusią i Ukrainą. Obejmuje ona wspieranie networkingu, wymianę doświadczeń i wiedzy na temat polityki komunalnej, szkolenia dla kadr urzędniczych z państw PW, wymiany młodzieży czy wsparcie dla projektów infrastrukturalnych.

BIBLIOGRAFIA**Dokumenty źródłowe**

- Action Plan against Disinformation*, European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, JOIN(2018) 36 final, 5 grudnia 2018 r., <https://eeas.europa.eu>.
- Armenia Development Strategy for 2014–2025*, government of the Republic of Armenia, aneks do dekretu rządowego Republiki Armenii nr 442, 27 marca 2014 r., <https://eeas.europa.eu>.
- Association Agenda between the European Union and Georgia 2017–2020*, Association Council between the EU and Georgia, 21 listopada 2017 r., <https://eeas.europa.eu>.
- Association Agenda between the European Union and the Republic of Moldova*, Association Council between the EU and the Republic of Moldova, 26 czerwca 2014 r., <https://eeas.europa.eu>.
- Association Implementation Report on Georgia*, European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, SWD(2019) 16, 30 stycznia 2019 r., <https://eeas.europa.eu>.
- Association Implementation Report on Moldova*, European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, SWD(2018) 94, 3 kwietnia 2018 r., <https://eeas.europa.eu>.
- Association Implementation Report on Ukraine*, European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, SWD(2018) 462, 7 listopada 2018 r., <https://eeas.europa.eu>.
- Ausbau der Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft in den Ländern der östlichen Partnerschaft und Russland*, odpowiedź rządu federalnego na zapytanie deputowanego dr. Antona Firsena i frakcji AfD, druk 19/1592, 26 kwietnia 2018 r., <https://bundestag.de>.
- Außenhandel. Rangfolge der Handelspartner im Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland 2017*, Statistisches Bundesamt (Destatis), 26 października 2018 r., <https://destatis.de>.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European Neighbourhood Policy*, Commission of the European Communities, COM(2006) 726, 4 grudnia 2006 r., <https://eur-lex.europa.eu>.
- Die deutsch-belarussische Zusammenarbeit und die Zivilgesellschaft*, odpowiedź rządu federalnego na zapytanie deputowanych Andreja Hunko, Dr. André Hahna, Zaklina Nastica i innych deputowanych oraz frakcji DIE LINKE, druk 19/696, 13 marca 2018 r., <https://bundestag.de>.
- Die deutsch-ukrainische Zusammenarbeit und die Zivilgesellschaft*, odpowiedź rządu federalnego na zapytanie deputowanych Andreja Hunko, dr. André Hahna, Katrin Kunert i innych deputowanych Abgeordneter oraz frakcji DIE LINKE, druk 18/13117, 21 sierpnia 2017 r., <https://bundestag.de>.
- Eastern Partnership—20 Deliverables for 2020. Focusing on key priorities and tangible results*, European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, SWD(2017) 300, 9 czerwca 2017 r., <https://eeas.europa.eu>.
- EU Action Plan on Strategic Communication*, European External Action Service, Ref. Ares(2015)2608242, 22 czerwca 2015 r., <https://eap-csf.eu>.
- EU strategic communication to counteract anti-EU propaganda by third parties*, European Parliament, rezolucja 2016/2030(INI), 23 listopada 2016 r., <https://europarl.europa.eu>.
- EU to strengthen strategic communication at Lithuania's initiative*, Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Lithuania, 13 listopada 2017 r., <https://urm.lt>.

- EU–Ukraine Association Agenda to prepare and facilitate the implementation of the Association Agreement*, EU–Ukraine Association Council, 16 marca 2015 r., <https://eeas.europa.eu>.
- Georgia–EU Country Roadmap for Engagement with Civil Society 2014–2017*, Head of Delegation and Heads of EU Member State Embassies in Georgia, 21 lipca 2014 r., <https://eeas.europa.eu>.
- Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit, Warsaw, 29–30 September 2011*, Council of the European Union, 14983/11, 30 września 2011 r., <https://consilium.europa.eu>.
- Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit*, Council of the European Union, 14821/17, 24 listopada 2017 r., <https://consilium.europa.eu>.
- Measures in support of a Digital Agenda for the Western Balkans*, European Commission, SWD(2018) 360, 22 czerwca 2018 r., <https://ec.europa.eu>.
- Die „neue europäische Ostpolitik“ der Bundesregierung*, odpowiedź rządu federalnego na zapytanie deputowanych Renaty Alt, Alexandra Grafa Lambsdorffa, Grigiorisa Aggelidisa i pozostałych posłów oraz frakcji FDP, druk 19/6804, 21 stycznia 2019 r., <https://bundestag.de>.
- Open Letter of European security experts to Federica Mogherini: Please start taking the Russian disinformation threat seriously!*, European Values Think-Tank, 20 marca 2017 r., <https://europeanvalues.net>.
- Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument*, European Commission, COM(2018) 460, 14 czerwca 2018 r., <https://eur-lex.europa.eu>.
- Review of the European Neighbourhood Policy*, European Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, JOIN(2015) 50, 18 listopada 2015 r., <https://eeas.europa.eu>.
- Single Support Framework for EU support to Georgia (2017–2020)*, European External Action Service, 13 lipca 2018 r., <https://eeas.europa.eu>.
- Single Support Framework for EU support to Moldova (2017–2020)*, European External Action Service, 7 listopada 2018 r., <https://eeas.europa.eu>.
- Speech by Foreign Minister Heiko Maas at the International Conference “A century of Germany’s Poland policy: Tradition – the betrayal of all civilised values – understanding – partnership”*, 15 listopada 2018 r., <https://auswaertiges-amt.de>.
- Speech by Foreign Minister Heiko Maas at the New Year reception of the German Eastern Business Association (OAOEV)*, 10 stycznia 2019 r., <https://auswaertiges-amt.de>.
- Western Balkans: Regional Economic Area, European Commission – Fact Sheet*, 12 lipca 2017 r., <https://ec.europa.eu>.
- Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Commission of the European Communities, COM(2003) 104, 11 marca 2003 r., <https://eur-lex.europa.eu>.

Publikacje

- Annual Survey Report: Armenia 2nd Wave (Spring 2017). OPEN Neighbourhood – Communicating for a stronger partnership: connecting with citizens across the Eastern Neighbourhood*, EU Neighbours East, czerwiec 2017, <https://euneighbours.eu>.
- Annual Survey Report: Azerbaijan 2nd Wave (Spring 2017), OPEN Neighbourhood – Communicating for a stronger partnership: connecting with citizens across the Eastern Neighbourhood*, EU Neighbours East, czerwiec 2017, <https://euneighbours.eu>.
- Annual Survey Report: Belarus 2nd Wave (Spring 2017), OPEN Neighbourhood – Communicating for a stronger partnership: connecting with citizens across the Eastern Neighbourhood*, EU Neighbours East, czerwiec 2017, <https://euneighbours.eu>.

- Annual Survey Report: Georgia 2nd Wave (Spring 2017). OPEN Neighbourhood – Communicating for a stronger partnership: connecting with citizens across the Eastern Neighbourhood*, EU Neighbours East, czerwiec 2017, <https://euneighbours.eu>.
- N. Babayan, N. Shapovalova, *Armenia: the Eastern Partnership's unrequited suitor*, FRIDE Policy Brief no. 94, wrzesień 2011, <https://fride.org>.
- Belarus ready for Eastern Partnership full participation*, Belarusian Telegraph Agency BelTA, 5 listopada 2009 r., <https://belarus.by>.
- N. Bentzen, *Online disinformation and the EU's response*, European Parliamentary Research Service, European Parliament, luty 2019, <https://europarl.europa.eu>.
- P. Biskup, *Model brexitu w świetle porozumienia UE – Wielka Brytania*, „Biuletyn PISM” nr 166 (1739), 8 grudnia 2018 r., <https://pism.pl>.
- K. Borońska-Hryniewiecka, S. Płóciennik (red.), *Relacje Unia Europejska – Wielka Brytania po ewentualnym brexicie. Stanowiska Niemiec, Francji, Włoch, Hiszpanii i Polski*, Raport PISM, Warszawa, maj 2016, <https://pism.pl>.
- K. Całus, L. Delcour, I. Gazizullin, T. Iwański, M. Jaroszewicz, K. Klysiński, *Interdependencies of Eastern Partnership Countries with the EU and Russia: Three Case Studies*, EU-STRAT Working Paper Series nr 10, kwiecień 2018, <https://eu-strat.eu>.
- G. Chazan, *Merkel backs efforts to find alternatives to Russian gas*, „Financial Times”, 21 sierpnia 2018 r., <https://ft.com>.
- L. Delcour, K. Hoffmann, *Armenia's 'Velvet Revolution': Whither Change?*, EU STRAT Policy Comment, październik 2018, <https://eu-strat.eu>.
- A. Dimitrova, H. Mazepus, D. Toshkov, *What Kinds of Messages Can Influence Citizen Support for Closer Cooperation with the European Union? Evidence from the EU's Eastern Neighbourhood*, EU-STRAT Working Paper Series nr 9, kwiecień 2018, <https://eu-strat.eu>.
- M. Emerson, *The strategic potential of the Emerging Wider European Economic Area*, CEPS Policy Insights nr 2018/05, luty 2018, <https://ceps.eu>.
- Facts and figures about EU–Georgia relations*, „EU Neighbours East”, 23 listopada 2017 r., <https://euneighbours.eu>.
- M. Frear, K. Maniokas, L. Jonavičius, I. Tabarta, *Report on complementary and alternative modes of engagement with the Eastern Partnership countries*, EU-STRAT Report Series nr 5, lipiec 2018, <https://eu-strat.eu>.
- G. Gromadzki, *The Eastern Partnership after five years: Time for deep rethinking*, Directorate-General for External Policies of the Union, European Parliament, luty 2015, <https://europarl.europa.eu>.
- G. Gromadzki, B. Sendhardt (red.), *Eastern Partnership revisited: associated countries in focus*, Fundacja im. Stefana Batorego, Friedrich-Ebert-Stiftung Representation in Poland, 2015, <https://batory.org>.
- I. Groza, L. Litra, I. Porchkhidze, *Upgrading the Eastern Partnership. Policy Recommendations for the 2017 Eastern Partnership Summit*, Eastern Partnership Civil Society Forum, National Endowment for Democracy, Konrad Adenauer Stiftung, 20 października 2017 r., <https://eap-csf.eu>.
- I. Groza i in., *The state of implementation of the associations and free trade agreements with Ukraine, Georgia and Moldova*, Directorate-General for External Policies, European Parliament, listopad 2017, <https://europarl.europa.eu>.
- S. Gstöhl, *A Neighbourhood Economic Community – finalité économique for the ENP?*, EU Diplomacy Papers, 3/2008, College of Europe, 2008, <https://coleurope.eu>.
- N. Helwig (red.), *Europe's new political engine. Germany's role in the EU's foreign and security policy*, FIAA Report 44, Helsinki, 4 listopada 2016 r., <https://fiia.fi>.

- H. Jaworska, *Szczodo samitu „Schidnoho partnerstwa” w konteksti suczasnoho stanu widnosyn Ukrajina-JeS*, Nacionalnyj Instytut Stratehicznych Doslidzeń, listopad 2017, <https://niss.gov.ua>.
- E. Kaca, *Zniesienie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa: ryzyka w świetle propozycji Komisji*, „Biuletyn PISM”, nr 89 (1662), 9 lipca 2018 r., www.pism.pl.
- E. Kaca, *Przegląd polityki sąsiedztwa: niewystarczające zmiany*, „Biuletyn PISM”, nr 106 (1343), 2 grudnia 2015 r., <https://pism.pl>.
- E. Kaca (red.), J. Arendarska, C. Schmiedl, *EU Communication Policy in Its Neighbourhood in Light of Third-Party Propaganda*, PISM Report, listopad 2015, www.pism.pl.
- E. Kaca, *Transport i mobilność: nowa agenda dla Partnerstwa Wschodniego*, „Biuletyn PISM”, nr 40 (1390), 20 czerwca 2016 r., www.pism.pl.
- E. Kaca, *Zapomniany piąty element: wsparcie przedsiębiorczości w regionie Partnerstwa Wschodniego*, „Biuletyn PISM”, nr 10 (1247), 26 stycznia 2015 r., www.pism.pl.
- T. Korowienkowa, *Uproszczenie wizowego reżimu. Biełarus i ES chotjat zakryt wopros jeszcze w 2019 g.*, „Naviny.by”, 1 stycznia 2019 r., www.naviny.by.
- T. Korowienkowa, *Makiej raskazał kak zdiełat’ Wostocznoje Partniorstwo uspiesznym*, 22 czerwca 2018 r., www.naviny.by.
- Krawczenko: *nużny boleje aktywnyje szagi po obliegczeniu dostupa stran Wostocznoho Partniorstwa na rynek ES*, Biełta, 5 października 2018 r., <https://belarus.by>.
- Łukaszenko: *Wostocznoje Partniorstwo nie dołżno stat’ politizirowannoj organizacyej*, Biełta, 30 stycznia 2018 r., <https://belarus.by>.
- H. Maksak, O. Mashtaler (red.), *Ukraine in the Coordinates of the Eastern Partnership 2017–2020*, Ukrainian National Platform of the Eastern Partnership Civil Society Forum, 2017, <https://civic-synergy.org.ua>.
- V. Martyniuk (red.), *Hybrid threats to Ukraine and public security. The EU and Eastern Partnership experience*, Centre for Global Studies „Strategy XXI”, Kyiv, 2018, <https://civic-synergy.org.ua>.
- D. Melyantsou, *Minsk barometer no. 5*, Minsk Dialogue, 14 listopada 2018 r., <https://minskdialogue.by>.
- Monitorynh efektoralnych nastrojiv ukrajinciw. Lystopad 2018*, Kyjiwskyj Miżnarodnyj Instytut Sociołohiji, Centr Razumkowa, Sociołohiczna Hrupa ‘Rejtynh’, listopad 2018, <https://ratinggroup.ua>.
- V. Parlicov, T. Şoitu, S. Tofilat, *Energy and Politics: the price for impunity in Moldova*, Institute for Development and Social Initiatives (IDIS) „Viitorul”, Policy Paper, kwiecień 2017, <https://viitorul.org>.
- J. Pieńkowski, *Zaangażowanie Unii Europejskiej w rozwiązanie konfliktu naddniestrzańskiego*, w: A. Skolimowska (red.), *Normatywna potęga Unii Europejskiej w obliczu konfliktów międzynarodowych*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2015, s. 171–211.
- D. Shulga (red.), *Integration within Association: Dynamics of the EU-Ukraine Agreement Implementation*, International Renaissance Foundation, the Ukrainian side of the EU-Ukraine Civil Society Platform, styczeń 2019, <https://civic-synergy.org.ua>.
- Support for Georgia’s European way*, European Investment Bank, 19 września 2018 r., <https://eib.org>.
- Ukraine’s Implementation of 20 Eastern Partnership Deliverables for 2020*, Ukrainian National Platform of the Eastern Partnership Civil Society Forum, 2018, <https://civic-synergy.org.ua>.
- Y. Vdovenko, *The Future Economic Integration of the Eastern Partnership Countries: A View from Ukraine*, Ukrainian National Platform of the Eastern Partnership Civil Society Forum, Policy Paper, 2018, <https://civic-synergy.org.ua>.
- K. Wolczuk i in., *The Association Agreements as a Dynamic Framework: Between Modernization and Integration*, EU-STRAT Working Paper Series nr 06, wrzesień 2017, <https://eu-strat.eu>.

V. Yermolenko i in., *Words and wars. Ukraine facing Russian propaganda*, „Internews Ukraine”, 30 listopada 2017 r., <https://internews.ua>.

Portal organizacji pozarządowych Republiki Białorusi – www.ngo.by.

Lista publikacji PISM dotyczących Partnerstwa Wschodniego:

- J. Benedyczak, *Wybory parlamentarne w Armenii: Polityczna (r)ewolucja i nadzieja zmian*, „Komentarz PISM”, nr 86/2018, 11 grudnia 2018 r.
- J. Benedyczak, *Wybory prezydenckie w Gruzji: pozorne umocnienie partii rządzącej*, „Komentarz PISM”, nr 81/2018, 30 listopada 2018 r.
- J. Benedyczak, *Założenia i perspektywy polityki Rosji wobec Gruzji*, „Biuletyn PISM”, nr 117 (1690), 28 sierpnia 2018 r.
- A.M. Dyer, *Aneksja Krymu: korzyści i koszty Rosji*, „Biuletyn PISM”, nr 66 (1178), 22 maja 2014 r.
- A.M. Dyer, *Perspektywy relacji Unia Europejska – Białoruś*, „Biuletyn PISM”, nr 85 (1435), 5 grudnia 2016 r.
- A.M. Dyer, *Protesty na Białorusi*, „Biuletyn PISM”, nr 29 (1471), 22 marca 2017 r.
- A.M. Dyer, *Rekonstrukcja rządu na Białorusi*, „Komentarz PISM”, nr 58/2018, 20 sierpnia 2018 r.
- A.M. Dyer, *Zmiany w Europie Wschodniej a polityczne i gospodarcze perspektywy dla Białorusi*, „Biuletyn PISM”, nr 86 (1198), 2 lipca 2014 r.
- A.M. Dyer, M. Rostowska, *After Ukraine: Are Russia and Belarus Ripe for Revolution*, „PISM Strategic File”, nr 8 (44), maj 2014.
- A.M. Dyer, D. Szeligowski, *Konsekwencje pogorszenia sytuacji w Donbasie*, „Biuletyn PISM”, nr 15 (1457), 9 lutego 2017 r.
- A.M. Dyer, D. Szeligowski, *Perspektywy misji pokojowej ONZ w Donbasie*, „Biuletyn PISM”, nr 94 (1536), 5 października 2017 r.
- A.M. Dyer, D. Szeligowski, *Polityczny i militarny wymiar rosyjsko-ukraińskiego incydentu w Cieśninie Kerczeńskiej*, „Komentarz PISM”, nr 79/2018, 27 listopada 2018 r.
- A.M. Dyer, K. Zasztowt, *Eskalacja konfliktu w Górskim Karabachu – przyczyny i prawdopodobny dalszy przebieg*, „Biuletyn PISM”, nr 26 (1376), 5 kwietnia 2016 r.
- L. Gibadło, *Spotkanie Merkel – Putin: intensyfikacja dialogu*, „Komentarz PISM”, nr 59/2018, 22 sierpnia 2018 r.
- L. Gibadło, *Wizja nowej europejskiej polityki wschodniej RFN*, „Biuletyn PISM”, nr 17 (1765), 7 lutego 2019 r.
- V. Jóźwiak, D. Szeligowski, *Perspektywy uregulowania sporu o prawa mniejszości węgierskiej na Ukrainie*, „Biuletyn PISM”, nr 146 (1719), 25 października 2018 r.
- E. Kaca, R. Parkes, A. Sobjàk, *Choosing our Geography: 12 Points to Restore Meaning to the Eastern Partnership*, „PISM Policy Paper”, nr 12 (95), lipiec 2014.
- E. Kaca, *Przed szczytem Partnerstwa Wschodniego w Rydze: postęp w polityce wizowej*, „Biuletyn PISM”, nr 22 (1259), 25 lutego 2015 r.
- E. Kaca, *Przegląd polityki sąsiedztwa: niewystarczające zmiany*, „Biuletyn PISM” nr 106 (1343), 2 grudnia 2015 r.
- E. Kaca, *Transport i mobilność: nowa agenda dla Partnerstwa Wschodniego*, „Biuletyn PISM”, nr 40 (1390), 20 czerwca 2016 r.
- E. Kaca, *Unijne misje eksperckie w regionie Partnerstwa Wschodniego: czas na zmiany*, „Biuletyn PISM”, nr 20 (1370), 9 marca 2016 r.

- E. Kaca, *Unijny pakiet pomocy dla Ukrainy: jak zwiększyć jego skuteczność?*, „Biuletyn PISM”, nr 25 (1137), 5 marca 2014 r.
- E. Kaca, *Zapomniany piąty element: wsparcie przedsiębiorczości w regionie Partnerstwa Wschodniego*, „Biuletyn PISM”, nr 10 (1247), 26 stycznia 2015 r.
- E. Kaca, *Zniesienie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa: ryzyka w świetle propozycji Komisji*, „Biuletyn PISM”, nr 89 (1662), 9 lipca 2018 r.
- E. Kaca (red.), J. Arendarska, C. Schmiedl, *EU Communication Policy in Its Neighbourhood in Light of Third-Party Propaganda*, PISM Report, Warszawa, listopad 2015.
- E. Kaca (red.), A. Sobják, K. Zasztowt, *Learning from Past Experiences: Ways to Improve EU Aid on Reforms in the Eastern Partnership*, PISM Report, Warszawa, kwiecień 2014.
- P. Kugiel, P. Kościński, współpaca E. Kaca, M. Szylar, I. Vorobiov, *Międzynarodowa pomoc dla Ukrainy. Szanse dla polskich firm i organizacji*, Raport PISM, październik 2015.
- J. Pieńkowski, *Możliwe konsekwencje wyborów prezydenckich w Mołdawii*, „Biuletyn PISM”, nr 72 (1422), 28 października 2016 r.
- J. Pieńkowski, *Nowa ordynacja wyborcza jako sposób na zachowanie władzy w Mołdawii*, „Biuletyn PISM”, nr 70 (1512), 19 lipca 2017 r.
- J. Pieńkowski, *Unionizm w polityce Republiki Mołdawii i w jej relacjach z Rumunią*, „Biuletyn PISM”, nr 48 (1621), 27 marca 2018 r.
- J. Pieńkowski, *Wznowienie rozmów na rzecz uregulowania konfliktu naddniestrzańskiego*, „Biuletyn PISM”, nr 126 (1568), 19 grudnia 2017 r.
- J. Pieńkowski, *Zmiana akcentów w międzynarodowej orientacji Mołdawii*, „Biuletyn PISM”, nr 156 (1729), 22 listopada 2018 r.
- K. Raś, D. Szeligowski, *Litwa jako adwokat Ukrainy na arenie międzynarodowej*, „Biuletyn PISM”, nr 28 (1601), 15 lutego 2018 r.
- A. Sobják (red.), *Anti-corruption in Moldova and Ukraine: A V4 Handbook of Best Practices*, PISM Report, Warszawa, czerwiec 2015.
- D. Szeligowski, *Jubileuszowy 20. szczyt Unia Europejska – Ukraina*, „Komentarz PISM”, nr 52/2018, 10 lipca 2018 r.
- D. Szeligowski, *Piąty szczyt Partnerstwa Wschodniego*, „Komentarz PISM”, nr 73/2017, 27 listopada 2017 r.
- D. Szeligowski, *Referendum w Królestwie Niderlandów: co oznacza „nie” dla umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą?*, „Biuletyn PISM”, nr 27 (1377), 7 kwietnia 2016 r.
- D. Szeligowski, *Wpływ DCFTA na modernizację ukraińskiej gospodarki*, „Biuletyn PISM”, nr 34 (1384), 31 maja 2016 r.



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

Partnerstwo Wschodnie (PW) zostało powołane w maju 2009 r. z inicjatywy Polski i Szwecji. Dziesiąta rocznica jego funkcjonowania jest zatem dobrym momentem na podsumowanie ocen tej polityki ze strony państw partnerskich oraz przeanalizowanie, w jakim kierunku powinien rozwijać się jej program. Jak dotąd Unia Europejska nie przedstawiła wizji rozwoju Partnerstwa Wschodniego po 2020 r., a refleksja na ten temat jest dopiero podejmowana. Okres prezydencji Niemiec w Radzie UE i mający odbyć się w 2020 r. szczyt PW będą okazją do dyskusji państw członkowskich na temat przyszłości unijnej polityki wschodniej.

Celem niniejszego raportu jest sformułowanie propozycji, w jaki sposób UE może rozwijać swoje relacje z państwami PW w perspektywie średnio- i długookresowej. Rekomendacje zostały opracowane na podstawie analizy oczekiwań formułowanych przez państwa partnerskie oraz ograniczeń politycznych wewnątrz UE. Przeanalizowane zostały też możliwości wykorzystania modeli relacji UE z państwami trzecimi, np. z Turcją bądź Norwegią w ramach Europejskiego Obszaru Gospodarczego. Inspiracją dla przedstawionych propozycji były także doświadczenia regionu Bałkanów Zachodnich w integracji z Unią. Głównym zadaniem raportu jest zatem przedstawienie szczegółowych rekomendacji dla rozwoju Partnerstwa Wschodniego, które mogłyby być podstawą do dyskusji decydentów, urzędników i ekspertów.

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM) jest jednym z najbardziej wpływowych instytutów badawczych zajmujących się sprawami międzynarodowymi w Europie Środkowej i Wschodniej. Sytuując się pomiędzy światem polityki a niezależną analizą, PISM zapewnia wsparcie decydentom i dyplomatom, inicjuje publiczną debatę ekspercką oraz upowszechnia wiedzę o współczesnych stosunkach międzynarodowych. Działalności PISM przyświeca przekonanie, że proces podejmowania decyzji na arenie międzynarodowej powinien się opierać w jak największym stopniu na wiedzy płynącej z rzetelnych i wiarygodnych badań. PISM realizuje własne i międzynarodowe projekty badawcze, przygotowuje raporty i analizy oraz współpracuje z instytucjami o podobnym profilu na świecie.

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS
UL. WARECKA 1A, 00-950 WARSZAWA
TEL. (+48) 22 556 80 00, FAX (+48) 22 556 80 99
PISM@PISM.PL, WWW.PISM.PL

ISBN 978-83-66091-20-7 (PB)
ISBN 978-83-66091-21-4 (E-BOOK)