



Polityka Partnerstwa Wschodniego po 2020 roku

Aleksandra Koziół

W marcu br. Komisja Europejska przedstawiła Politykę Partnerstwa Wschodniego po 2020 r. Podtrzymuje ona dotychczasowy kierunek działań Unii Europejskiej wobec wschodniego sąsiedztwa. Wysoki poziom ogólności dokumentu wskazuje na brak jednomyślności wewnątrz UE w sprawie rozwoju inicjatywy i rodzi obawy o dalsze zacieśnianie współpracy między państwami PW i UE. Czerwcową konferencją PW wytyczy kierunek działań na najbliższe lata. Dla Polski wyzwaniem w tym okresie będzie promocja większego zaangażowania państw PW poprzez zasadę „więcej za więcej”, nagradzającą liderów współpracy.

W 2019 r. minęło dziesięć lat od zainicjowania Partnerstwa Wschodniego (PW) przez rządy Polski i Szwecji. Była to okazja do oceny efektów, a także [wyciągnięcia wniosków na przyszłość](#). W maju ub.r. Komisja Europejska (KE) zapoczątkowała proces konsultacji, którego wyniki posłużyły za podstawę do opracowania politycznej wizji partnerstwa po 2020 r. 18 marca br. opublikowano wspólny komunikat „Polityka Partnerstwa Wschodniego po 2020 r. Wzmocnienie odporności – Partnerstwo Wschodnie, które służy wszystkim”. Obejmuje on pięć obszarów współpracy: gospodarkę, rządy prawa i bezpieczeństwo, ochronę środowiska i zmiany klimatu, transformację cyfrową, kwestie społeczne. Zaplanowana na 18 czerwca wideokonferencja PW ma posłużyć opracowaniu środków politycznych i spodziewanych rezultatów współpracy w ramach PW po 2020 r.

Założenia nowej koncepcji. Ogólna wizja PW po 2020 r. odzwierciedla dotychczasowe stanowisko UE zmierzające do pogłębiania stosunków politycznych i gospodarczych z państwami PW. Kierując się konkluzjami przeglądu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa z 2015 r., KE podtrzymała, że współpraca w ramach PW przyczynia się do wzmocnienia odporności (podnoszenia zdolności do zapobiegania, adaptacji i transformacji w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej) w jej wschodnim sąsiedztwie.

Najważniejszym obszarem zainteresowania w ramach inicjatywy pozostają kwestie gospodarcze. KE utrzymała przekonanie o potrzebie zwiększania wymiany

handlowej, a także integracji gospodarek PW i UE w wymiarze dwustronnym oraz regionalnym. W tym celu wskazała na konieczność poprawy połączeń infrastrukturalnych (m.in. sieci transportowych) i energetycznych (planowane na 2020 r. otwarcie gazociągu z Azerbejdżanu). Zadeklarowała też pomoc w utrzymaniu stabilności makroekonomicznej w przypadku kryzysu gospodarczego w państwach PW. Ponadto zapowiedziała poprawę sytuacji pracowników z państw PW, m.in. poprzez utworzenie programu mobilności dla młodych specjalistów. W dokumencie nie znalazła się natomiast żadna propozycja wychodząca naprzeciw oczekiwaniom sformułowanym wspólnie w grudniu 2019 r. przez Gruzję, Mołdawię i Ukrainę. Dotyczyły one wsparcia we wdrażaniu stref wolnego handlu, pełnej integracji ich gospodarek w ramach wspólnego rynku UE, a także specjalnego forum dialogu między UE i trzema państwami stowarzyszonymi m.in. w obszarach transportu, energii, sprawiedliwości i gospodarki cyfrowej. Nie uwzględniono też instrumentów, którymi mogłyby być zainteresowane trzy mniej zaawansowane we współpracy państwa – Armenia, Azerbejdżan i Białoruś. Elastyczność w doborze instrumentów sprzyjałaby lepszemu dopasowaniu oferty do potrzeb poszczególnych państw PW i tym samym zwiększeniu efektywności współpracy z UE.

Wydzielenie obszarów ochrony środowiska i zmian klimatu, a także transformacji cyfrowej jest odzwierciedleniem priorytetów nowej KE. Dlatego w

dokumencie odniesiono się do kwestii ograniczania zanieczyszczeń, oszczędzania zasobów naturalnych czy rozbudowy szerokopasmowego internetu i e-usług. W dziedzinie zdrowia publicznego, które włączono w obszar środowiska i klimatu, KE wskazała na znaczenie poprawy jakości i zwiększenia dostępności opieki medycznej. W ramach rozszerzenia jednolitego rynku cyfrowego powtórzono plan wdrożenia umów roamingowych między państwami PW (regionalna umowa roamingowa ma zostać podpisana do końca br.), wskazano także na możliwość podpisania podobnych umów z UE.

Niewiele uwagi KE poświęciła obszarom rządów prawa i bezpieczeństwa, a także kwestiom społecznym. Podtrzymała dotychczas pozytywnie oceniane fora (m.in. Akademię Administracji Publicznej i Forum Społeczeństwa Obywatelskiego), będące źródłem dobrych praktyk dla PW i forum konsultacji z UE. Wskazała jednak na potrzebę reform w zakresie administracji publicznej czy sądownictwa i uzależniła decyzje o pomocy od oceny postępów w tych dziedzinach. W dokumencie nie znalazły się natomiast żadne odniesienia do agresywnej polityki Rosji w regionie, co świadczy o braku spójności w ramach UE odnośnie do perspektyw rozwoju PW oraz wizji stosunków UE–Rosja. Zaangażowanie UE w pokojowe rozwiązywanie konfliktów w regionie ma odbywać się w ramach już istniejących misji cywilnych i systemu sankcji.

Wyzwania. Głównym czynnikiem, który w najbliższym czasie może odciągnąć uwagę UE od pogłębiania współpracy z państwami PW, będzie prognozowany [kryzys gospodarczy wywołany pandemią COVID-19](#). Ponadto priorytetami UE będą dostosowanie nowych ram budżetowych do sytuacji ekonomicznej, wypracowanie stanowiska wobec Wielkiej Brytanii po jej wyjściu z UE, a także koordynacja działań w przypadku nowej fali migracji z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Istnieje więc ryzyko zahamowania reform we wszystkich państwach PW, głównie ze względu na spadek zainteresowania procesem po stronie UE, a także konieczność poniesienia wysokich nakładów finansowych oraz większego zaangażowania po stronie państw PW. Czynnikiem zwiększającym atrakcyjność współpracy z UE jest natomiast pomoc finansowa zainicjowana po wybuchu pandemii (m.in. 30 mln euro na dostawy sprzętu i szkolenie personelu medycznego oraz 11,3 mln euro na pomoc dla najbardziej dotkniętych grup ludności). W ramach pogłębienia współpracy gospodarczej ważne będą migracje z państw PW do UE. Ich ułatwieniu w sytuacji pandemii mogą służyć preferencje dla pracowników z państw PW chcących przekroczyć granicę UE.

Na rozwój współpracy z państwami PW negatywnie może wpłynąć też obawa części państw UE (m.in. Francji czy

Włoch) przed pogorszeniem stosunków z Rosją. Ma to szczególne znaczenie wobec konfliktów trwających we wszystkich (poza Białorusią) państwach PW. W część z nich zaangażowana jest UE (poprzez misje cywilne w Gruzji, Mołdawii i Ukrainie, a także sankcje nałożone na Rosję). Zagrożenia ze strony Rosji, w tym działania hybrydowe i dezinformacja, mogą destabilizować sytuację nie tylko w regionie, ale też wewnątrz UE. Konieczne jest więc podnoszenie umiejętności cyfrowych społeczeństwa i promocja UE w państwach PW (w tym w języku rosyjskim), służąca budowaniu pozytywnego wizerunku reform wspieranych przez UE w państwach PW.

Wnioski i perspektywy. Prognozowany kryzys gospodarczy oraz sytuacja polityczna w regionie spowodowana zaostrzającymi się stosunkami UE z Rosją będą utrudniać wypracowanie stanowiska UE wobec przyszłości PW. Nadchodząca konferencja PW zapewne wpisze się w przedstawioną wizję. Większe znaczenie będą miały konkretne zadania na najbliższe lata, które powinny zostać wypracowane podczas [niemieckiej prezydencji w Radzie UE](#) w drugiej połowie br.

Atutem PW jest zacieśnianie współpracy gospodarczej między UE i państwami PW. Jednak by ta współpraca przynosiła wzajemne korzyści, konieczne jest wypracowanie instrumentów odpowiadających na bieżące zapotrzebowanie konkretnych państw PW, takich jak sektorowe fora dialogu czy dodatkowe wsparcie finansowe na wdrażanie reform. Kwestie dotyczące środowiska i transformacji cyfrowej najprawdopodobniej w dużej części pozostaną niezrealizowane ze względu na ich szeroki zakres, a także wysokie koszty.

Czynnikiem utrudniającym rozwój współpracy w ramach PW pozostaną kwestie bezpieczeństwa. Przyjęta przez UE polityka świadczy o braku spójnego stanowiska wobec wschodniego sąsiedztwa oraz stosunków z Rosją. W dłuższej perspektywie takie podejście będzie mieć negatywny wpływ na sytuację w regionie, sprzyjając agresywnym działaniom Rosji w państwach PW, a nawet przesuwananiu zagrożeń w kierunku samej UE.

W interesie Polski leży dalszy rozwój współpracy w ramach PW. W najbliższym czasie istotne będą więc starania o zwiększenie zainteresowania inicjatywą wśród państw UE (i zapewnienie poparcia niemieckiej prezydencji), a także o przyznanie odpowiedniego finansowania w [negocjowanych właśnie nowych ramach budżetowych](#). W sytuacji pandemii znaczenie będzie mieć współpraca na wspólnych granicach, zapewniająca płynny i bezpieczny przepływ osób. Dużą wartość będą miały też propozycje nadania PW bardziej wielostronnego charakteru, np. poprzez utworzenie rotacyjnej prezydencji państw PW.