

# BIULETYN

Nr 87 (952) • 28 września 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),  
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Roderick Parkes, Beata Wojna

---

## **Partnerstwo Wschodnie a prezydencja Litwy: szansa na większe zaangażowanie UE w Europie Wschodniej**

Kinga Dudzińska, Elżbieta Kaca

*Niemal rok po II Szczycie Partnerstwa Wschodniego Litwa podejmuje działania w celu wzmocnienia tej inicjatywy podczas swojego przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej w drugiej połowie 2013 r. Litewskim władzom zależy na zacieśnianiu integracji gospodarczej krajów regionu z europejskim rynkiem wewnętrznym. Zwiększenie środków finansowych na ten cel i wprowadzenie towarzyszących mu projektów pro wzrostowych będzie wymagało nowych, silnych argumentów.*

UE jest coraz mniej atrakcyjna dla państw objętych polityką sąsiedztwa. Odegrała ograniczoną rolę we wspieraniu kolorowych rewolucji w Europie Wschodniej w latach 2003–2005 oraz arabskiej wiosny w Afryce Północnej w 2011 r. Obecnie, ze względu na kryzys gospodarczy strefy euro, który nie tylko zahamował politykę rozszerzenia, ale również zmniejszył zainteresowanie państw wschodnioeuropejskich Unią, niełatwo jest Wspólnocie przeciwdziałać regresowi demokratyzacyjnemu w sąsiedztwie.

Tymczasem, rok po II Szczycie Partnerstwa Wschodniego (PW) i kilka dni po przeprowadzeniu niedemokratycznych wyborów parlamentarnych na Białorusi, konieczna jest konsekwentna polityka UE wobec państw wschodniego sąsiedztwa. Pomimo kryzysu pomocne może być zacieśnianie więzi gospodarczych. Taki kierunek prezentuje Litwa, która w lipcu br. na sesji plenarnej Parlamentu Europejskiego oficjalnie ogłosiła PW jednym z priorytetów swojej prezydencji. Chce ona pogłębić współpracę gospodarczą z Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Mołdawią i Ukrainą.

**Niepewne rezultaty.** Realizacja planów litewskiej prezydencji uzależniona będzie w dużej mierze od rozwoju sytuacji w regionie, zwłaszcza w kontekście zbliżających się wyborów parlamentarnych w Gruzji 1 października czy na Ukrainie 28 października br. Do zacieśnienia współpracy z Unią niezbędna będzie determinacja elit politycznych sprawujących władzę w państwach PW. Dotyczy to zarówno sfinalizowania negocjacji w sprawie umów stowarzyszeniowych z Mołdawią czy Gruzją, w tym umów o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu (DCFTA), jak i uruchomienia procesu ratyfikacji tych dokumentów z Ukrainą, co jest głównym celem prezydencji Litwy. Ponadto przyspieszenie liberalizacji systemu wizowego wymaga też reform po stronie państw beneficjentów.

Mimo niesprzyjających okoliczności Litwa opracowała już agendę na czas prezydencji. W listopadzie 2013 r. planuje zorganizować III szczyt PW w Wilnie. Uwieńczeniem spotkania na szczeblu szefów państw i rządów unijnych i krajów regionu ma być deklaracja Partnerstwa zawierająca program działań po 2013 r. Odbędą się także: Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, Forum Biznesu, Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych, Forum Młodzieży oraz prawdopodobnie spotkanie komisji spraw zagranicznych Zgromadzenia Parlamentarnego Euronestu. Przewidywane są też spotkania eksperckie i nieformalne spotkanie ministrów ds. transportu.

Aby zdobyć większe poparcie przed szczytem w Wilnie, Litwa wzmacnia działania dyplomatyczne na poziomie unijnym i wśród państw członkowskich. W lipcu br. odbyło się spotkanie ambasadorów litewskich z przedstawicielami instytucji unijnych, poświęcone m.in. organizacji szczytu PW. Odbywają się też liczne spotkania z przedstawicielami poszczególnych państw, w tym z Polską czy Szwecją. Co istotne, w maju br. litewski minister spraw zagranicznych Audronius Ažubalis podczas rozmów

z niemieckim ministrem stanu Michaeliem Linkiem zaprosił Niemcy do współpracy przy kształtowaniu ambitnej polityki PW.

**Dylematy wokół programu gospodarczego PW.** Dla rządu w Wilnie, który zamierza skoncentrować się na pogłębianiu unijnej integracji ekonomicznej z Europą Wschodnią, główną przeszkodą będzie osłabiona kondycja gospodarcza państw członkowskich. Mimo że Litwa nie zamierza dokonać rewolucji w zakresie Partnerstwa i dąży do jego „ożywienia” przez wzmocnienie istniejących już instrumentów, a nie zwiększenie wydatków w regionie, może napotkać ona opór ze strony państw unijnych.

Potencjalne poszerzenie unijnego rynku zbytu o wschodnioeuropejskie państwa może zwiększyć zainteresowanie poszczególnych państw członkowskich, ale może też nie współgrać z założeniami ich polityki zagranicznej. W czasach kryzysu niektórym z nich będzie zapewne trudno pogodzić się np. z dalszą liberalizacją unijnego rynku i reżimu wizowego wobec krajów sąsiednich. Tymczasem oferta gospodarcza UE musi być też konkurencyjna wobec najnowszych rosyjskich projektów integracyjnych w obszarze postradzieckim (Unia Celna, Wspólna Przestrzeń Gospodarcza), w przeciwieństwie do oferty unijnej nieobarconych naciskiem na przestrzeganie wartości demokratycznych.

Ponadto biorąc pod uwagę fakt, że pogłębiona integracja gospodarcza z regionem PW nie przyniesie szybko zysków, należy spodziewać się utrzymania tendencji do ograniczania wydatków w ramach budżetu polityki sąsiedztwa. W celu racjonalizacji kosztów Komisja Europejska w czerwcu br. wprowadziła instrument finansowy w oparciu o zasadę „więcej za więcej”, czyli nagradzania finansowego krajów postępujących w reformach. Jest to Program Integracji i Współpracy Partnerstwa Wschodniego o budżecie 130 mln euro, w ramach którego Mołdawia otrzymała 28 mln euro, Gruzja 22 mln, a Armenia 15 mln. Jednocześnie pojawiła się też zasada „mniej za mniej”, oznaczająca negatywne reakcje UE na pogarszanie wzajemnych relacji z państwami trzecimi w postaci stosowania radykalnych sankcji ekonomicznych bądź ograniczania finansowania.

**Rekomendacje.** Umowy DCFTA są zasadniczym narzędziem integrującym gospodarki państw PW z UE, ponieważ ich podpisanie wiąże się z przyjęciem znacznego dorobku unijnego prawa w zakresie rynku wewnętrznego. Ukraina zakończyła negocjacje w tej sprawie, natomiast Gruzja, Mołdawia i Armenia dopiero je rozpoczęły. Tylko Azerbejdżan i Białoruś, niebędące członkami Światowej Organizacji Handlu, nie mają możliwości podpisania takiej umowy.

Przyspieszenie integracji gospodarczej państw PW jest ważne dla Polski, jako nie tylko głównego promotora tej inicjatywy, ale również państwa mającego i zamierzającego rozwijać stosunki handlowe z regionem. Dlatego cenna byłaby współpraca polsko-litewska w procesie wypracowania i następnie realizacji zakładanych priorytetów. Ze względu na obecne uwarunkowania ekonomiczne wskazane jest, by skupić się przede wszystkim na czterech kwestiach powiązanych z implementacją umów DCFTA i integracją gospodarczą.

Po pierwsze, potrzebne jest skonstruowanie sprawniejszych mechanizmów kontrolnych. W celu zwiększenia lokalnego nacisku na administrację rządową krajów PW w wypełnianiu zobowiązań należy przeprowadzać ocenę potrzeb poszczególnych państw w zakresie pomocy finansowej w oparciu o konsultacje z urzędnikami rządowymi i ekspertami unijnymi, a także z niezależnymi ekspertami i przedstawicielami środowisk pozarządowych z danych państw. Powinni oni też mieć możliwość kontroli realizacji tych umów dzięki publicznemu udostępnianiu informacji o postępach w realizacji DCFTA.

Po drugie, oferta inicjatyw pro wzrostowych powinna być bardziej zróżnicowana w oparciu o szczegółową analizę zapotrzebowania konkretnych krajów PW. Obecnie unijna pomoc w regionie Europy Wschodniej pokrywa je w relatywnie niskim stopniu, np. dotacje na rozwój małych i średnich przedsiębiorstw stanowią niewielką część unijnego finansowania, a wsparcie inwestycyjne udzielane przez Europejski Bank Inwestycyjny dotyczy wyłącznie transportu, energii i środowiska.

Po trzecie, ważnym, a wymagającym względnie niskich kosztów czynnikiem rozwoju byłoby zwiększanie mobilności młodych ludzi z państw regionu, np. przez intensyfikację wymian studenckich. Należy lobbować za otwarciem programu Erasmus obejmującego obecne kraje unijne oraz te aplikujące o członkostwo, gdyż liczba miejsc stypendialnych w ramach programu Erasmus Mundus (2300) dla całego regionu wciąż jest niewystarczająca.

Ponadto wskazane jest, by w celu poprawy efektywności programu ekonomicznego PW zwiększyć również warunkowość unijnej pomocy. W tym celu znaczny procent finansowego wsparcia powinien być wydatkowany na zasadzie „więcej za więcej”. Obecne dofinansowanie rządu 20–30 mln euro stanowi niewielką zachętę dla państw, aby podejmować poważne reformy. Należy też naciskać, aby KE wprowadziła wymóg oficjalnego publikowania przez administracje państw PW szczegółowych informacji na temat wydatkowania unijnej pomocy. Umożliwiłoby to publiczną kontrolę rządów ze strony środowisk pozarządowych i osłabiłoby tendencję do ograniczania funduszy.