



## Debata o Partnerstwie Wschodnim w kontekście inwazji Rosji na Ukrainę

Elżbieta Kaca

Zmiany w relacjach UE z państwami wschodniego sąsiedztwa – wywołane agresją Rosji na Ukrainę – podważyły zasadność kontynuowania Partnerstwa Wschodniego (PW). Białoruś zdecydowała się na pogłębienie integracji z Rosją, a Ukraina i Mołdawia straciły zainteresowanie tym formatem, chcąc jak najszybciej rozpocząć negocjacje akcesyjne. By zmodyfikować PW, Unia powinna sukcesywnie włączać państwa kandydackie do unijnych polityk i pomagać zainteresowanym partnerom w dziedzinie bezpieczeństwa. Kluczowe będzie zapewnienie przez UE skutecznej realizacji pomocy gospodarczej oraz dalsze wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego w państwach PW.

W reakcji na inwazję dokonaną przez Rosję UE zaczęła udzielać Ukrainie wsparcia humanitarnego i gospodarczego, a także pomocy wojskowej. W czerwcu br. przyznała jej i Mołdawii status krajów kandydujących do UE, a wobec Gruzji zadeklarowała gotowość zaoferowania takiego statusu pod warunkiem realizacji reform w dziedzinie dobrego rządzenia. Wywołało to debatę o modyfikacji PW, które obejmuje relacje Unii z tymi trzema państwami oraz z Armenią, Azerbejdżanem i Białorusią. W sierpniu br. miało miejsce nieformalne spotkanie ministrów spraw zagranicznych państw członkowskich UE oraz Ukrainy, Mołdawii i Gruzji, dotyczące m.in. przyszłości PW, a w listopadzie – spotkanie ze Swiałaną Cichanouską na temat polityki UE wobec reżimu Łukaszenki oraz wsparcia białoruskiego społeczeństwa.

**Relacje UE z państwami PW w kontekście wojny.** W związku z uzyskaniem statusu kandydatów do UE Ukraina i Mołdawia są objęte procedurami polityki rozszerzenia. Aby otworzyć negocjacje akcesyjne, muszą spełnić określone warunki, a państwa członkowskie jednomyślnie zgodzić się na ten krok. UE powiąże realizację reform wymaganych w procesie akcesji Ukrainy z jej odbudową, korzystając z [nowych mechanizmów finansowych i koordynacyjnych](#). Priorytetem UE jest zapewnienie Ukrainie pomocy militarnej i humanitarnej oraz długoterminowych pożyczek (zadeklarowanych przez UE 18 mld euro w 2023 r.). Co do Mołdawii pilną kwestią jest

zażegnanie trwającego od jesieni 2021 r. [kryzysu energetycznego wywołanego przez Rosję](#), którego konsekwencjami są niedobory gazu, wysokie ceny prądu i wzrost inflacji do poziomu ponad 30% w listopadzie br. Utrudnia to proeuropejskim władzom realizację reform i jest jednym z czynników obniżających poparcie społeczeństwa dla rządu. UE udzieliła dotychczas Mołdawii pomocy w wysokości ok. 210 mln euro, m.in. na zakupy gazu, a w listopadzie zadeklarowała kolejny pakiet wsparcia w wysokości 250 mln euro. Co istotne, w celu poprawy sytuacji gospodarczej UE przyspieszyła integrację Ukrainy i Mołdawii z unijnym rynkiem wewnętrznym (patrz tabela).

Relacje UE z Gruzją pozostają w impasie ze względu na niechęć gruzińskich władz do realizacji reform oraz zażegnania konfliktu politycznego między partią rządzącą Gruzji i opozycją. Integracja z UE i NATO pozostaje jednak głównym [kierunkiem polityki zagranicznej Gruzji](#) i cieszy się poparciem ponad 80% obywateli. Władze są zainteresowane szczególnie zwiększaniem pomocy UE przeznaczonej na infrastrukturę i inwestycje.

Dla Gruzji i Mołdawii utrzymywanie dobrych relacji z UE pozostaje ważne ze względu na sytuację bezpieczeństwa. W Abchazji i Osetii Płd. znajdują się [bazy wojskowe Rosji, a na terenie Naddniestrza stacjonują rosyjskie wojska](#) – może to umożliwić Rosji przeprowadzenie szybkiej ofensywy w tych

państwach. Zdolności obronne zarówno Gruzji, jak i [Mołdawii](#) są niewielkie, w związku z czym oczekują one zwiększonej pomocy UE w tej dziedzinie.

Z pozostałych państw PW jedynie Armenia poszukuje zacieśnienia współpracy z UE, zwłaszcza po przegranej [wojnie z Azerbejdżanem w Górskim Karabachu](#) w 2020 r. Ze względu na jej uzależnienie gospodarcze i w dziedzinie bezpieczeństwa od Rosji, może jednak tylko wybiórczo podejmować kooperację z Unią. Azerbejdżan niezmiennie pozostaje zainteresowany utrzymywaniem dobrych relacji gospodarczych z UE, a jego pozycja jako partnera UE wzmocniła się ze względu na zwiększenie [dostaw gazu](#) do Unii. Udział Białorusi w PW pozostaje zawieszony, ale UE wspiera białoruskie społeczeństwo obywatelskie. Reżim Łukaszenki jest [sojusznikiem Rosji i udostępnia rosyjskim wojskom terytorium Białorusi do prowadzenia działań militarnych przeciw Ukrainie](#).

**Debata na temat przyszłości PW.** Wewnątrz Unii dyskusja dotyczy kontynuowania PW. Stanowiska państw członkowskich są powiązane m.in. z ich stosunkiem do polityki rozszerzenia. Państwa popierające rozszerzenie UE w jej wschodnim sąsiedztwie, czyli m.in. Polska, Szwecja, Czechy i państwa bałtyckie uważają, że należy kontynuować PW, ale zmodyfikować jego treść. Ukraina i Mołdawia w procesie akcesyjnym mogłyby wykorzystywać mechanizmy realizacji umów stowarzyszeniowych (np. Radę Stowarzyszenia). Rosja mogłaby wykorzystać wycofanie się UE z PW do eskalacji agresywnej polityki w regionie. Zwolennicy PW argumentują także, że format przyczynia się do dialogu politycznego między Armenią a Azerbejdżanem i odgrywa dużą rolę we wsparciu społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza na Białorusi.

Państwa sceptyczne wobec rozszerzenia nie podważają oficjalnie PW, preferują jednak rozwój luźniejszego formatu kooperacji UE z państwami wschodniego sąsiedztwa. W świetle dyskusji o akcesji Ukrainy do Unii Francja z poparciem m.in. Holandii, Austrii i Włoch zaproponowała w maju br. powstanie nowej inicjatywy – Europejskiej Wspólnoty Politycznej (EWP). Postulowała, że ze względu na zmienioną architekturę bezpieczeństwa oraz impas polityki rozszerzenia potrzebny jest międzyrządowy format współpracy z państwami sąsiedzkimi UE, gdzie będą podejmowane najważniejsze dla UE kwestie strategiczne. Rada Europejska w czerwcu br. zaakceptowała ten pomysł z zastrzeżeniem, że EWP nie zastąpi polityki rozszerzenia. 6 października odbył się szczyt EWP z udziałem przywódców wszystkich państw członkowskich oraz Wielkiej Brytanii, Turcji, Norwegii, państw z regionu Bałkanów Zachodnich i PW (oprócz Białorusi). Spotkanie [nie przyniosło konkretnych rezultatów, ale format będzie rozwijany](#).

Gruzja, Mołdawia i Ukraina oczekują dostosowania inicjatywy PW do nowych potrzeb. Oficjalnie podtrzymują udział w PW, ale chcą dalszej integracji z rynkiem wewnętrznym UE. Ukraina planuje integrację z rynkiem telekomunikacyjnym i cyfrowym, dla Mołdawii ważny jest dostęp do funduszy pomocy przedakcesyjnej (IPA). Gruzja z kolei podkreśla duże znaczenie zwiększenia pomocy gospodarczej.

**Perspektywy i rekomendacje.** Prezydencja Szwecji w Radzie UE w 2023 r. będzie kontynuowała debatę o modyfikacjach PW. Komisja Europejska i Europejska Służba Działań Zewnętrznych przedstawią zapewne propozycje zmian. Najprawdopodobniej UE zdecyduje o kontynuacji PW, ale dostosuje je do nowej sytuacji. Wyzwaniem będzie znalezienie synergii między EWP i PW, które mogą być konkurencyjne ze względu na udział państw wschodniego sąsiedztwa w obu inicjatywach. By uzupełnić PW, EWP mogłaby podjąć się współpracy w dziedzinie zwiększania odporności UE i państw sąsiedzkich na zagrożenia hybrydowe, m.in. w kwestii infrastruktury krytycznej.

Modyfikując PW, UE może dostosować programy budowania zdolności administracji publicznej (np. *twinning*, TAIEX, staże w instytucjach UE) do potrzeb państw kandydujących. Ważne będzie zaangażowanie urzędników z państw, które weszły do UE w 2004 r. i później. UE powinna kontynuować stopniowe włączanie Mołdawii i Ukrainy do unijnego rynku wewnętrznego w ramach umów stowarzyszeniowych. Najpilniejsza jest ich pełna integracja z rynkiem energetycznym UE, w tym budowa interkonektorów. By zwiększyć wymianę handlową z UE, kluczowe będzie całkowite i stałe zniesienie ceł na towary oraz rozbudowa infrastruktury transportowej, szczególnie na granicy z UE. Po rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych UE może łączyć wymagania realizacji stawianych warunków z zachętami. Mogą one dotyczyć włączania tych państw do kolejnych unijnych polityk, np. liberalizacji nowych sektorów usług, przepływu osób, częściowego objęcia ich wspólną polityką rolną czy spójności. Mimo że te zmiany byłyby kontrowersyjne dla wielu państw UE, przyczyniłyby się do stabilności regionu. W relacjach z Gruzją UE powinna konsekwentnie podkreślać konieczność przeprowadzenia reform wymaganych do uzyskania statusu kandydata, ale też zwiększyć wsparcie dla NGO monitorujących działania władz i uświadamiających społeczeństwo w tej dziedzinie. UE mogłaby opracować też długofalowy plan pomocy Ukrainie, Gruzji i Mołdawii w sferze bezpieczeństwa. W odniesieniu do wszystkich państw PW priorytetem powinno pozostać wsparcie rozwoju społeczno-gospodarczego poprzez skuteczną realizację [planu gospodarczego i inwestycyjnego](#) oraz wsparcie społeczeństwa obywatelskiego, m.in. sukcesywne zwiększanie funduszy realizowanych lokalnie.

# BIULETYN PISM

## Tabela

### Integracja Mołdawii i Ukrainy z rynkiem wewnętrznym UE po lutym 2022 r.

Mołdawia
marzec – Mołdawia zsynchronizowała sieć elektroenergetyczną z unijną
czerwiec – UE zliberalizowała transport drogowy
lipiec – UE zliberalizowała handel siedmioma produktami rolnymi: pomidorami, czosnkiem, winogronami stołowymi, jabłkami, wiśniami, śliwkami i sokiem winogronowym
październik – Mołdawia uzyskała wzajemne uznawanie upoważnionych przedsiębiorców (AEO) z UE
Ukraina
marzec – ukraińscy uchodźcy w UE zyskali dostęp do rynku pracy i systemu edukacji, mieszkań oraz innych świadczeń, w tym zdrowotnych i socjalnych na mocy <a href="#">czasowej dyrektywy o tymczasowej ochronie</a>
marzec – Ukraina <a href="#">zsynchronizowała sieć elektroenergetyczną z unijną</a>
czerwiec – UE zniosła cła w handlu wszystkimi towarami na okres roku
czerwiec – UE zliberalizowała zasady transportu drogowego dla ukraińskich przewoźników, m.in. znosząc wymóg pozwoleń
wrzesień – według postanowień Rady Stowarzyszeniowej UE–Ukraina kolejnym celem jest dalsza integracja z UE rynku telekomunikacyjnego i cyfrowego oraz wejście Ukrainy do jednolitego obszaru płatniczego w euro (SEPA).
październik – Ukraina przystąpiła do wspólnego systemu tranzytowego (upraszcza procedury celne)

Źródło: Opracowanie własne PISM, 2022