36

PUNKT WIDZENIA

OSW

PARTNERSTWO W CZASACH KRYZYSU

WYZWANIA DLA INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ PAŃSTW EUROPY WSCHODNIEJ

Rafał Sadowski

PUNKT WIDZENIA

NUMER 36
WARSZAWA
LIPIEC 2013

PARTNERSTWO W CZASACH KRYZYSU
WYZWANIA DLA INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ PAŃSTW EUROPY WSCHODNIEJ

Rafał Sadowski

OSW | CENTRE FOR EASTERN STUDIES
OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH im. Marka Karpia

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

Redakcja merytoryczna
Olaf Osica, Adam Eberhardt, Wojciech Konończuk

Redakcja
Anna Łabuszewska

Współpraca
Katarzyna Kazimierska

Opracowanie graficzne
PARA-BUCH

DTP
GroupMedia

Zdjęcie na okładce
Agencja Shutterstock

Wykresy
Wojciech Mańkowski

WYDAWCA
Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia
Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a, Warszawa
Tel. + 48 /22/ 525 80 00
Fax: + 48 /22/ 525 80 40
osw.waw.pl

ISBN 978-83-62936-28-1

Spis treści

TEZY **/5**

WPROWADZENIE **/8**

I. EWOLUCJA PODEJŚCIA UE DO WSCHODNIEGO SĄSIEDZTWA /11

1. Umowy o Partnerstwie i Współpracy **/11**
2. Europejska Polityka Sąsiedztwa **/11**
3. Partnerstwo Wschodnie **/13**
4. EPS po „arabskiej wiośnie" **/14**

II. OGRANICZONE EFEKTY ZMIAN NA WSCHODZIE /16

1. Demokracja i bezpieczeństwo regionalne **/17**
2. Transformacja wolnorynkowa i rozwój gospodarczy **/21**
3. Integracja gospodarcza z UE **/26**

III. OFERTA UE W OCZACH PARTNERÓW /28

1. Integracja europejska a interesy partnerów **/28**
2. Oferta biurokratów vs. interesy polityków **/31**

IV. RÓŻNICE WEWNĄTRZ UE /35

1. Stosunek do umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą **/36**
2. Podejście do liberalizacji wizowej **/38**
3. Miejsce wschodniego sąsiedztwa w agendzie unijnej **/39**

V. WYZWANIA DLA POLITYKI UNIJNEJ /41

1. Spowolnienie gospodarcze **/41**
2. Przyszły kształt UE **/43**
3. Unia Eurazjatycka **/44**

VI. KONKLUZJE /47

1. Ograniczenia dla unijnej polityki wschodniej **/47**
2. Najpierw realny wpływ, potem presja na zmiany **/48**

TEZY

- Cztery lata po uruchomieniu inicjatywa Partnerstwa Wschodniego utworzyła ramy i mechanizmy dla integracji państw Europy Wschodniej z UE. Mimo to państwa objęte Partnerstwem nie osiągnęły dotychczas znaczącego postępu w modernizacji, wdrażaniu reform oraz integracji europejskiej. Od momentu uruchomienia przez Unię Europejską Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w 2004 roku nie nastąpiła wyraźna poprawa sytuacji w stopniu oczekiwanym przez Unię w kluczowych dla niej obszarach: demokratyzacji i transformacji wolnorynkowej, integracji europejskiej, stabilności politycznej i bezpieczeństwa regionalnego.

- Inicjatywa Partnerstwa Wschodniego, mająca służyć integracji z UE państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego, okazuje się w dużym stopniu instrumentem biurokratycznym, który ma ograniczone znaczenie polityczne, niewspółmierne do ambicji Unii i wyzwań we wschodnim sąsiedztwie. Zaangażowane strony są nastawione raczej na utrzymywanie dialogu niż na osiągnięcie konkretnych rezultatów w procesie integracji europejskiej. Świadczy to o ograniczonych możliwościach oddziaływania Unii na wschodnie sąsiedztwo.

- Rozbieżności pomiędzy oczekiwaniami państw partnerskich i ich elit a ofertą Unii powodują ograniczone zaangażowanie tych pierwszych w integrację z UE i transformację według modelu unijnego. Są to procesy długotrwałe, które mogą przynieść wymierne korzyści tylko przy jasno określonej perspektywie, której brakuje (np. czy mają prowadzić do członkostwa w Unii, czy do innej formy integracji?). Ich realizacja wymaga poniesienia znaczących kosztów finansowych i politycznych, których obecne wsparcie unijne nie rekompensuje. Transformacja demokratyczna i wolnorynkowa zakłada zmianę systemu funkcjonowania państwa, która mogłaby prowadzić do osłabienia pozycji dominujących w nich grup biznesowych

i politycznych (poprzez wprowadzenie pluralizmu politycznego i wolnej konkurencji). Z kolei lokalne elity są zainteresowane przede wszystkim jej ochroną.

- Podobnie jak w wielu innych kwestiach, w UE brakuje spójnego stanowiska w sprawie polityki wobec wschodnich sąsiadów. Dotyczy to zarówno długoterminowych celów (m.in. stosunek do perspektywy członkostwa czy zniesienia wiz), jak i spraw bieżących (np. podpisanie umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą, polityka sankcji wobec Białorusi). Wschodnie sąsiedztwo odgrywa w agendzie politycznej UE drugorzędną rolę, zwłaszcza w sytuacji jej wewnętrznych problemów (m.in. debaty o przyszłości Unii, konieczności reformy procesu decyzyjnego oraz kryzysu finansowego). Do momentu uporania się z tymi problemami trudno się spodziewać zmiany sposobu działania Unii w wymiarze wschodnim. Pomimo istniejących słabości Partnerstwo Wschodnie nadal pozostanie główną strukturą dla rozwijania wzajemnych relacji.

- Coraz większe wyzwanie dla polityki unijnej we wschodnim sąsiedztwie stwarza polityka Rosji. Związane jest to z jednej strony z ograniczoną dynamiką działań unijnych, a z drugiej ze zmianą strategii Moskwy. Rosyjski projekt integracji eurazjatyckiej (której pierwszym etapem jest powołanie unii celnej z Białorusią i Kazachstanem) nawiązuje do unijnego *modus operandi* i opiera się na integracji, której podstawą są wspólne instytucje ponadnarodowe i baza prawna. Udział w nim wyklucza pogłębioną integrację z UE i z tego powodu stanowi konkurencję i wyzwanie dla polityki unijnej. Jednocześnie Rosja nadal wykorzystuje istniejące zależności polityczno-ekonomiczne (w tym zależność energetyczną) i jest gotowa do udzielenia wsparcia finansowego bez uzależniania go od demokratyzacji czy transformacji gospodarczej.

- W sytuacji ograniczonych możliwości intensyfikacji współpracy politycznej trudno spodziewać się przełomu w relacjach

pomiędzy UE i państwami wschodniego sąsiedztwa. Dla wzmocnienia skuteczności działań unijnych i uniknięcia ostatecznego fiaska inicjatywy Partnerstwa Wschodniego konieczne jest osiągnięcie konkretnych postępów przede wszystkim w trzech obszarach: integracji gospodarczej (podpisanie i wdrożenie umów o pogłębionej strefie wolnego handlu, zwiększenie poziomu inwestycji oraz wymiany handlowej), liberalizacji wizowej (zniesienie wiz schengeńskich dla najbardziej zaawansowanych państw) oraz zwiększenia potencjału instytucjonalnego partnerów.

- Dotychczasowe działania dyplomatyczne Unii (negocjacje umów stowarzyszeniowych, stymulowanie procesu reform) nie doprowadziły do znaczącej aktywizacji jej stosunków gospodarczo-biznesowych ze wschodnim sąsiedztwem oraz wyraźnego wzrostu roli UE jako partnera ekonomicznego tego regionu. Przedstawionym w niniejszej analizie pomysłem pozwalającym przezwyciężyć ten problem jest utworzenie unijnego funduszu inwestycyjnego dla wschodniego sąsiedztwa. Umożliwiłoby to zwiększenie inwestycji unijnych w niedoinwestowanych krajach regionu, co z jednej strony wzmocniłoby atrakcyjność projektu europejskiego w tych państwach, a z drugiej przyniosłoby wymierne korzyści finansowe i biznesowe obu stronom.

WPROWADZENIE

Inicjatywa Partnerstwa Wschodniego miała nadać nowy impuls relacjom Unii Europejskiej z jej wschodnimi sąsiadami: Ukrainą, Mołdawią, Białorusią, Gruzją, Armenią i Azerbejdżanem. Uruchomiona została w 2009 roku jako wschodni wymiar Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Doprowadziła do szeregu zmian w podejściu Unii do tego regionu oraz w stosowanych przez nią instrumentach. Jednak cztery lata po uruchomieniu Partnerstwa Wschodniego widoczny jest spadek dynamiki relacji politycznych UE ze wschodnimi sąsiadami, zwłaszcza od zakończenia polskiej prezydencji w Radzie UE w 2011 roku. Aktywność w stosunkach bilateralnych koncentrowała się na działaniach biurokratycznych, przede wszystkim negocjacjach umów stowarzyszeniowych oraz porozumień dotyczących liberalizacji i ułatwień wizowych. Jednak nie przyniosły one dotychczas konkretnych rezultatów w postaci podpisanych i wdrażanych dokumentów ani nie doprowadziły do jakościowej zmiany we wzajemnych stosunkach politycznych. W wymiarze wielostronnym działania instytucji Partnerstwa Wschodniego, takich jak Euronest, Zgromadzenie Władz Lokalnych CORELAP czy Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, także nie przyniosły oczekiwanych efektów, a same instytucje funkcjonują w sposób prawie niezauważalny dla opinii publicznej. Kwestionowana jest też skuteczność finansowanych przez Unię programów wsparcia i ich wpływ na poprawę sytuacji w państwach partnerskich.

Rozwój sytuacji wewnętrznej w państwach partnerskich z perspektywy UE wzbudza szereg zastrzeżeń. Z jednej strony podkreśla się pozytywne przykłady zmian. Na przykład Mołdawia w ostatnich czterech latach poczyniła postępy w zbliżeniu z Unią; w październiku 2012 roku komisarz ds. sąsiedztwa Štefan Füle stwierdził, że powinna ona otrzymać perspektywę przystąpienia do niej[1]. Innym

[1] Wystąpienie komisarza UE ds. sąsiedztwa Štefana Füle na unijno-mołdawskim forum w Berlinie 22 października 2012 roku, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-753_en.htm

pozytywnym przykładem jest Gruzja, gdzie doszło do demokratycznej zmiany władzy w wyniku wyborów parlamentarnych w październiku 2012 roku. Z drugiej jednak strony narasta unijna krytyka pogorszenia stanu demokracji przede wszystkim na Białorusi, w Azerbejdżanie i na Ukrainie. Kraje wschodniego sąsiedztwa nie dokonały znaczącego postępu w modernizacji gospodarczej i integracji europejskiej. Stało się to powodem krytyki braku skuteczności działań UE. Było też podnoszone jako argument przeciwko zwiększaniu zaangażowania Unii w tym regionie.

Polityką UE rozczarowani są także partnerzy. Z ich perspektywy oferta unijna nie odpowiada ich bieżącym potrzebom. W warunkach pogarszającej się sytuacji gospodarczej w tych państwach nie są one gotowe ponosić znaczących kosztów transformacji i integracji z Unią. Zwłaszcza że ostateczny cel tej integracji nie został jasno określony. Czy chodzi tylko o jakąś formę bliższej współpracy pomiędzy sąsiadami? Czy też o integrację gospodarczą na bazie wspólnej strefy wolnego handlu? Czy może na końcu tej drogi znajduje się możliwość przyznania perspektywy członkostwa w Unii?

W odróżnieniu od państw Europy Środkowej, które w latach 90. postawiły wyłącznie na integrację euroatlantycką, dla państw Europy Wschodniej integracja europejska nie jest jedyną możliwą opcją. Istotną rolę w ich polityce zagranicznej odgrywają inni gracze, przede wszystkim Rosja. Zainicjowała ona, pomyślany jako konkurencyjny wobec integracji europejskiej, projekt integracji eurazjatyckiej, który stanowi geopolityczne wyzwanie dla UE.

Dodatkowym problemem są bardzo istotne zmiany wewnątrz samej UE, które pośrednio tworzą nowy kontekst dla jej relacji z państwami Partnerstwa Wschodniego. W pierwszej kolejności związane są one z kryzysem w strefie euro i – co ważniejsze – z debatą o jej przyszłości i możliwości podziału na kilka kręgów integracji. Efektem tego jest spadek zainteresowania państw unijnych polityką zagraniczną, zwłaszcza wschodnim sąsiedztwem.

W zaistniałej sytuacji zasadne są pytania, na ile Europejska Polityka Sąsiedztwa i Partnerstwo Wschodnie zbliżyły Unię do osiągnięcia deklarowanych przez nią celów w relacjach ze wschodnimi sąsiadami. Co leży u podstaw obserwowanego spadku zaangażowania i zainteresowania osiągnięciem rzeczywistych postępów w integracji? W jaki sposób dominujące w agendzie politycznej wydarzenia – kryzys finansowy w UE, debata o przyszłości Unii, a także procesy polityczne wewnątrz państw partnerskich – mogą wpływać na przyszłość relacji?

Punktem wyjścia tego tekstu jest przedstawienie podstawowych celów i założeń polityki wschodniej UE. Następnie omówiony zostanie rozwój sytuacji w krajach wschodniego sąsiedztwa od momentu uruchomienia unijnej polityki sąsiedztwa i podjęta próba odpowiedzi, na ile zmiany polityczno-społeczne oraz gospodarcze w tym regionie są zbieżne z oczekiwaniami Unii. Kolejna część prezentuje podejście do procesu integracji europejskiej państw partnerskich i ich elit politycznych. Następna część jest poświęcona omówieniu najważniejszych procesów politycznych, które wpływają na dalszy rozwój wschodniego wymiaru polityki unijnej – kryzysowi finansowemu w Unii i ekonomicznemu w państwach partnerskich, debacie o przyszłości UE oraz polityce Rosji. W zakończeniu wskazano na możliwe działania w polityce wschodniej na obecnym etapie.

I. EWOLUCJA PODEJŚCIA UE DO WSCHODNIEGO SĄSIEDZTWA

1. Umowy o Partnerstwie i Współpracy

Kształt polityki UE wobec państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego[2] stopniowo ewoluował od lat 90. Na początku państwa te były postrzegane nie jako sąsiedztwo unijne, a przez pryzmat obszaru poradzieckiego, gdzie dominującą rolę odgrywała Rosja[3]. Pierwszym etapem kształtowania instrumentarium polityki unijnej wobec obecnych państw Partnerstwa Wschodniego były Umowy o Partnerstwie i Współpracy (PCA), które podpisano ze wszystkimi państwami byłego ZSRR (oprócz państw bałtyckich i Białorusi). Weszły one w życie pod koniec lat 90. i określały zasady współpracy gospodarczej oraz ramy dialogu politycznego. Zakładały też zbliżenie tych państw do unijnych standardów, choć to ostatnie nie zostało ściśle sprecyzowane i nie jest uznawane za obligatoryjnie. Umowy te nadal stanowią podstawę traktatową dla relacji UE z państwami wschodniego sąsiedztwa.

2. Europejska Polityka Sąsiedztwa

Państwa Europy Wschodniej stały się bezpośrednimi sąsiadami Unii po jej rozszerzeniu o państwa Europy Środkowej w 2004 roku. Ta geopolityczna zmiana spowodowała uruchomienie nowego instrumentu w polityce unijnej – Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), która objęła 16 państw Europy Wschodniej i południa basenu

[2] W tym tekście termin Europa Wschodnia odnosi się do państw objętych inicjatywą Partnerstwa Wschodniego: Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy.

[3] Katarzyna Pełczyńska-Nałęcz, Integracja czy imitacja? UE wobec wschodnich sąsiadów, Prace 36, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2011, s. 27, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/prace-osw/2011-04-02/integracja-czy-imitacja-ue-wobec-wschodnich-sasiadow

Morza Śródziemnego[4]. Wprowadzała ona zasadniczą zmianę w podejściu UE do regionu Europy Wschodniej. Unia zaczęła traktować ten region jako obszar bezpośredniego sąsiedztwa. Spowodowało to konieczność zwiększenia zaangażowania politycznego i finansowego przez Unię. Jednocześnie państwa Europy Wschodniej zostały w polityce unijnej oddzielone od Rosji, która nie została objęta EPS[5]. Zmieniało to istotnie unijną percepcję państw tego regionu: zostały one potraktowane nie jako obszar poradziecki, na którym kluczową rolę odgrywała Rosja, ale jako sąsiedzi Unii, mający perspektywę zbliżenia z nią[6]. Za podstawowy cel EPS uznano „wzmocnienie stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu" Unii oraz jej wschodnich sąsiadów, zacieśnianie wzajemnych relacji oraz integrację ekonomiczną i polityczną. Unia zobowiązywała się przy tym do zwiększenia wysiłków w celu rozwiązania konfliktów regionalnych[7]. Skala zaangażowania UE została uzależniona od respektowania przez sąsiadów wartości demokratycznych, praw człowieka, gospodarki rynkowej i zrównoważonego rozwoju. Podkreślono, że EPS nie jest instrumentem służącym rozszerzeniu UE, choć perspektywa członkostwa nie została wykluczona. EPS została rozbudowana w 2007 roku poprzez wzmocnienie współpracy handlowo-gospodarczej (wprowadzenie negocjacji stref wolnego handlu), współpracy w zakresie mobilności (nego-

4 Komunikat Komisji Europejskiej, European Neighbourhood Policy strategy paper, 12.05.2004, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf

5 Rosja nie była zainteresowana przystąpieniem do EPS. Współpraca Rosji z UE jest realizowana w ramach tzw. Wspólnych Przestrzeni. W 2010 roku uzgodniono Partnerstwo dla Modernizacji, które miało nadać nowy impuls relacjom unijno-rosyjskim. Zob. Joint Statement on the Partnership for Modernisation EU-Russia Summit 31 May-1 June 2010, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/114747.pdf

6 Jako jeden z celów EPS uznano „przeciwdziałanie powstaniu nowych linii podziałów pomiędzy rozszerzoną UE i jej sąsiadami". European Neighbourhood Policy strategy paper, s. 3, *op.cit.*

7 W obszarze wschodniego sąsiedztwa zamrożone konflikty to: Mołdawii z separatystycznym regionem Naddniestrza, Gruzji z separatystycznymi regionami Abchazji i Osetii Południowej oraz pomiędzy Armenią i Azerbejdżanem o region Górskiego Karabachu.

cjacje ułatwień wizowych i o readmisji), aktywizacji współpracy sektorowej, wprowadzenia możliwości uczestnictwa sąsiadów w unijnych programach i agencjach[8].

3. Partnerstwo Wschodnie

Utrzymanie wspólnych ram dla zróżnicowanego sąsiedztwa na wschodzie i południu było trudne w realizacji. W efekcie nastąpiło wyodrębnienie się dwóch wymiarów regionalnych EPS – Unii dla Śródziemnomorza dla państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu w 2008 roku oraz Partnerstwa Wschodniego (PW) dla państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego w 2009 roku. Wpływ na to miała też rywalizacja wewnętrzna pomiędzy państwami członkowskimi zainteresowanymi zwiększaniem zaangażowania UE na południu lub wschodzie. Oba wymiary regionalne, które uruchomiono w okresie prosperity gospodarczej w UE, miały też służyć wzmacnianiu jej pozycji jako aktora globalnego. Stabilizacja sytuacji w sąsiedztwie, w którym zaangażowanie Stanów Zjednoczonych stopniowo się zmniejszało oraz umacnianie w nim przez Unię swoich wpływów wynikało z przeświadczenia o własnej sile i ambicji odgrywania jednej z kluczowych ról w polityce międzynarodowej.

Za główny cel PW uznano „zbliżenie polityczne i integrację ekonomiczną" UE i zainteresowanych tym państw partnerskich[9]. W praktyce oznaczało to utworzenie wspólnej strefy wolnego handlu i integracji gospodarek partnerów z rynkiem europejskim, jednak nadal nie podjęto decyzji w kwestii przyznania

[8] Komunikat Komisji Europejskiej, Strengthening the European Neighbourhood Policy, 4.12.2006, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf
Komunikat Komisji Europejskiej, A Strong European Neighbourhood Policy, 5.12.2007, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com07_774_en.pdf

[9] Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit, Prague, 7.05.2009, http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/eastern_partnership/documents/prague_summit_declaration_en.pdf

(lub nie) perspektywy członkostwa. Potwierdzono przy tym dotychczasowe założenia EPS: stymulowanie modernizacji i rozwoju państw partnerskich zgodnie z europejskim modelem oraz oparcie współpracy na wartościach demokratycznych i wolnorynkowych. Rozbudowaniu uległo instrumentarium polityki unijnej, której realizacja zaczęła opierać się na dwóch poziomach. Oprócz dotychczasowego bilateralnego wprowadzono wymiar wielostronny, którego celem było nie tylko zacieśnianie relacji UE z całym regionem, ale też pomiędzy państwami wschodnioeuropejskimi. Przede wszystkim skoncentrowano się na negocjacjach nowego rodzaju porozumień traktatowych (umów stowarzyszeniowych i o pogłębionych strefach wolnego handlu, które mają zastąpić PCA z lat 90.) oraz rozwijaniu pozytywnej współpracy (integracji gospodarczej, wsparciu UE dla reform i modernizacji, wzmacnianiu społeczeństwa obywatelskiego itd.). Przy tym starano się ominąć problemy, które mogłyby zablokować realizację inicjatywy, ewentualną konfrontację z Rosją oraz kwestie m.in. bezpieczeństwa regionalnego i uregulowanie zamrożonych konfliktów (*de facto* nie zostały one włączone do PW; obejmowała je Wspólna Polityka Obrony i Bezpieczeństwa – CSDP).

4. EPS po „arabskiej wiośnie"

Od 2004 roku EPS była realizowana w relatywnie stabilnych uwarunkowaniach politycznych, bez nieprzewidzianych kryzysów[10], które stanowiłyby zagrożenie dla tej polityki. Na wschodzie jedynym wyjątkiem była rosyjska interwencja w Gruzji, która w pewnym stopniu zaważyła na decyzji UE o uruchomieniu PW. „Arabska wiosna" na początku 2011 roku i obalenie reżimów w Tunezji, Egipcie i Libii oraz protesty społeczne w pozostałych państwach Afryki Północnej zasadniczo zmieniły kontekst polityczny i wymusiły na Unii wprowadzenie dalszych zmian w polityce wobec sąsiadów. Zakwestionowały one dotychczasowe podejście Unii

[10] Wieloletni kryzys izraelsko-palestyński czy niestabilna sytuacja w Libanie na trwale wpisują się w bliskowschodnie uwarunkowania polityczne.

wobec południowego sąsiedztwa. Priorytetem polityki UE wobec tego regionu było zapewnienie stabilności i bezpieczeństwa poprzez współpracę z lokalnymi reżimami autorytarnymi kosztem wsparcia dla demokratyzacji oraz społeczeństwa obywatelskiego. Jednocześnie postępował wzrost tendencji autorytarnych w państwach wschodniego sąsiedztwa. W efekcie UE zaczęła wprowadzać modyfikacje w polityce sąsiedztwa, które jednak nie zmieniały zasadniczo ogólnych jej założeń, a służyły przede wszystkim zwiększeniu skuteczności jej instrumentów. Dotyczyły one przede wszystkim: (1) zwiększenia zróżnicowania w podejściu do każdego z sąsiadów w większym stopniu uwzględniające uwarunkowania lokalne i aspiracje wobec UE; (2) wzmocnienie warunkowości przez wprowadzenie mechanizmu „więcej za więcej", który uzależniał skalę wsparcia UE od postępów w integracji europejskiej i reformach; (3) wzrost znaczenia i zaangażowania UE we współpracę ze społeczeństwem obywatelskim[11].

* * *

Unia w realizacji swojej polityki sąsiedztwa była reaktywna: zmiany następowały w odpowiedzi na wydarzenia, a nie wychodziły im naprzeciw. Uruchomienie EPS spowodowane było rozszerzeniem Unii na wschód i presją jej środkowoeuropejskich członków. Jedną z przyczyn uruchomienia PW była rosyjska interwencja w Gruzji, która groziła destabilizacją sytuacji na całym Kaukazie Południowym, a także pośrednio rosyjsko-ukraiński kryzys gazowy z początku 2009 roku. Reforma EPS po 2011 roku nastąpiła na skutek „arabskiej wiosny", na której wybuch Unia nie miała wpływu.

[11] Rafał Sadowski, Pakiet Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – wnioski dla wschodnich partnerów, Komentarze OSW, 25.05.2012, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2012-05-25/pakiet-europejskiej-polityki-sasiedztwa-wnioski-dla-wschodnich

II. OGRANICZONE EFEKTY ZMIAN NA WSCHODZIE

Areszt i skazanie byłej premier Ukrainy Julii Tymoszenko w 2011 roku spowodowały intensywną debatę w Unii na temat stanu demokracji w państwach Europy Wschodniej. Krytyka dotyczyła nasilenia się tendencji niedemokratycznych nie tylko na Ukrainie, ale też w Gruzji, a także uznawanych za autorytarne Białorusi i Azerbejdżanu[12]. Pogorszenie sytuacji demokracji na wschodzie w percepcji unijnej jeszcze bardziej uwypuklały zmiany „arabskiej wiosny" w Afryce Północnej.

Rozwój sytuacji we wschodnim sąsiedztwie od momentu uruchomienia EPS w 2004 roku jest daleki od oczekiwań. W odniesieniu do głównych celów polityki unijnej, jakimi są: stabilność i bezpieczeństwo regionalne, transformacja demokratyczna i wolnorynkowa oraz integracja z UE, sytuacja w ostatnich latach w poszczególnych państwach regionu nie zmieniła się zasadniczo, a w niektórych przypadkach nastąpił regres. Analiza różnych kryteriów i wskaźników badających zmiany w tych obszarach od roku 2004 pokazuje, że wzrost zaangażowania UE

[12] Tadeusz Iwański, Rafał Sadowski, Anna Kwiatkowska-Drożdż, Artur Ciechanowicz, Kryzys w relacjach UE–Ukraina wokół sprawy Tymoszenko, *Tydzień na Wschodzie*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 09.05.2012, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2012-05-09/kryzys-w-relacjach-ue-ukraina-wokol-sprawy-tymoszenko

Kamil Kłysiński, Rafał Sadowski, Wojna dyplomatyczna Białorusi z Unią Europejską, *Tydzień na Wschodzie*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 29.02.2012, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2012-02-29/wojna-dyplomatyczna-bialorusi-z-unia-europejska

Aleksandra Jarosiewicz, Eurowizja – nieudana reklama Azerbejdżanu, *Tydzień na Wschodzie*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 30.05.2012, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2012-05-30/eurowizja-nieudana-reklama-azerbejdzanu

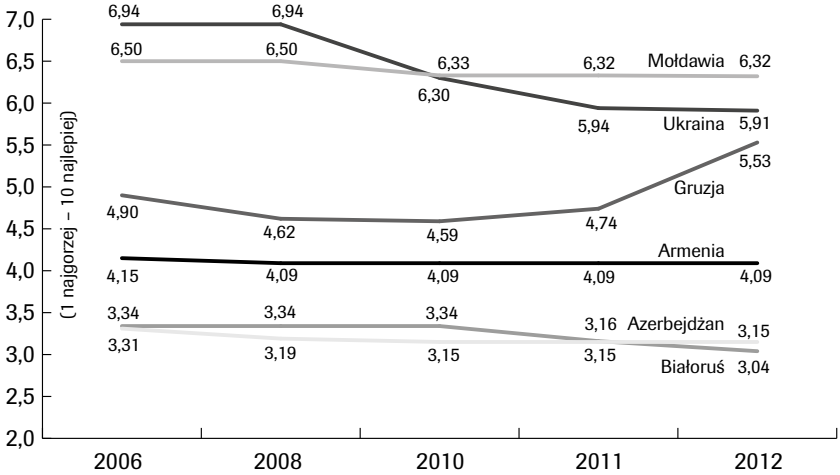
Gruzja: Policja rozpędziła protest mający uniemożliwić defiladę z okazji Dnia Niepodległości, *Tydzień na Wschodzie*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 01.06.2011, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2011-06-01/gruzja-policja-rozpedzila-protest-majacy-uniemozliwic-def

i rozbudowy jej instrumentów biurokratycznych nie przekłada się w sposób wymierny na rzeczywistą poprawę w sąsiedztwie, co świadczy o ograniczonych możliwościach kształtowania zmian przez UE.

1. Demokracja i bezpieczeństwo regionalne

Żadne z sześciu państw PW nie jest państwem demokratycznym odpowiadającym standardom unijnym. Według poszczególnych rankingów są one albo państwami częściowo demokratycznymi (Mołdawia, Ukraina, Gruzja, Armenia), albo reżimami autorytarnymi (Białoruś, Azerbejdżan). Od 2004 roku w żadnych z tych państw nie zanotowano wyraźnej poprawy w tej dziedzinie, a w większości nie nastąpiły większe zmiany. Do negatywnych przykładów należy Ukraina, gdzie po okresie wzrostu wolności politycznych po pomarańczowej rewolucji w 2004 roku sytuacja po 2010 roku uległa znacznemu pogorszeniu.

Wykres 1. Indeks demokracji (Economist Intelligence Unit)



Źródło: Economist Intelligence Unit, https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemocracyIndex12

Państwo	Indeks wolności na świecie (Freedom House) (1 pełna wolność – 7 brak wolności)																
rok	2004		2007			2009			2011			2012			2013		
	PR	CL	status	PR	CL	status	PR	CL	status	PR	CL	status	PR	CL	status	PR	CL
Armenia	4	4	PF	5↓	4	PF	6↓	4	PF	6	4	PF	6	4	PF	5↑	4
Azerbejdżan	6	5	NF	6	5	NF	6	5	NF	6	5	NF	6	5	NF	6	5
Białoruś	6	6	NF	7↓	6	NF	7	6	NF	7	6	NF	7	6	NF	7	6
Gruzja	4	4	PF	3↑	3↑	PF	4↓	4↓	PF	4	3↑	PF	4	3	PF	3↑	3
Mołdawia	4	3	PF	4	3	PF	4	4↓	PF	3↑	3↑	PF	3	3	PF	3	3
Ukraina	4	4	F	3↑	2↑	F	3	2	PF	3	3↓	PF	4↓	3	PF	4	3

PR – wolności polityczne
NF – brak wolności
PF – częściowo wolne
↑ – poprawa wskaźnika
↓ – pogorszenie wskaźnika
F – wolne
CL – wolności obywatelskie

Źródło: Freedom House Foundation, http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2013

Brak postępów w demokratyzacji potwierdza przebieg wyborów powszechnych w państwach regionu w ostatnich latach. Jest to jedno z ważniejszych kryteriów stanu funkcjonowania instytucji demokratycznych, od którego Unia uzależnia swoje działania wobec poszczególnych sąsiadów. We wszystkich tych państwach w wyborach przeprowadzanych po 2008 roku notowano mniej lub bardziej poważne naruszenia procedur wyborczych. Dotyczy to zarówno kwestii technicznych i sposobu organizacji wyborów, jak też przede wszystkim respektowania fundamentalnej zasady swobody wyboru. Pozytywny przykład stanowi Gruzja, zwłaszcza ostatnie wybory parlamentarne 1 października 2012 roku, kiedy to doszło do demokratycznej zmiany władzy,

a OBWE uznała wolność wyborów, pomimo pewnych niedociągnięć[13]. Zauważalna jest też poprawa sytuacji w Mołdawii, gdzie OBWE pozytywnie oceniła przebieg ostatnich wyborów parlamentarnych w 2010 roku[14] i uznała je za krok naprzód w porównaniu z wyborami w kwietniu 2009 roku, podczas których fałszowano wyniki. Raporty OBWE dosyć pozytywnie oceniały przebieg wyborów w Armenii w ostatnich latach, choć wskazywały na istnienie szeregu uchybień, co powoduje, że trudno uznać je za w pełni demokratyczne. Z kolei zauważalny jest regres w przypadku Ukrainy, o czym świadczy przebieg wyborów parlamentarnych w październiku 2012 roku[15]. Ocena obserwatorów OBWE była znacznie bardziej krytyczna niż w przypadku wcześniejszych wyborów w 2010 roku. W pozostałych dwóch państwach – Azerbejdżanie i Białorusi – żadne z wyborów powszechnych w ostatnich latach nie spełniły kryteriów wolnych i demokratycznych wyborów.

Trudno mówić też o wzroście bezpieczeństwa regionalnego. Sytuacja w żadnym z czterech konfliktów regionalnych nie uległa poprawie, a wręcz utrzymuje się wysoki poziom niestabilności. W przypadku Abchazji i Osetii Południowej w Gruzji, wskutek wojny gruzińsko-rosyjskiej w sierpniu 2008 roku, znacznie pogorszyły się możliwości pokojowego rozwiązania konfliktów, ponadto doszło do zerwania stosunków dyplomatycznych rosyjsko-gruzińskich. Bardzo niestabilna jest również

[13] Office for Democratic Institutions and Human Rights, Georgia Parliamentary Elections 1 October 2012, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, Warszawa 2012, http://www.osce.org/odihr/elections/98399

[14] Office for Democratic Institutions and Human Rights, Republic of Moldova Early Parliamentary Elections 28 November 2010, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, Warszawa, 2011, http://www.osce.org/odihr/75118

[15] Office for Democratic Institutions and Human Rights, Ukraine Parliamentary Elections 28 October 2012, OSCE/ODIHR Election Observation Mission, Final Report, Warszawa, 2013, http://www.osce.org/odihr/elections/98578

sytuacja w konflikcie armeńsko-azerbejdżańskim o Górski Karabach – nie można całkowicie wykluczyć możliwości wybuchu działań wojennych[16]. W ostatnich latach obserwowany jest wzrost zbrojeń państw zaangażowanych w konflikt (zwłaszcza Azerbejdżanu), a także zwiększenie liczby incydentów przygranicznych, w których od początku 2011 roku do połowy 2012 roku zginęły 63 osoby[17]. Względnie stabilna sytuacja w konflikcie naddniestrzańskim w pierwszej połowie 2012 roku, kiedy to doszło do wznowienia kontaktów pomiędzy Kiszyniowem i separatystycznym regionem, nie oznaczała przełomu. Od połowy 2012 roku Naddniestrze usztywniło stanowisko w rozmowach pokojowych z Mołdawią, co doprowadziło do zablokowania negocjacji, a od wiosny 2013 roku nasiliły się incydenty pomiędzy obiema stronami[18]. Zwłaszcza w przypadku realnego zbliżenia Kiszyniowa z UE, które naruszałoby geopolityczne interesy głównego protektora Tyraspola – Rosji, wzrasta ryzyko eskalacji konfliktu, który może zostać instrumentalnie wykorzystany przez Moskwę do zablokowania procesu integracji europejskiej Mołdawii. Na możliwość takiego scenariusza wskazuje stała aktywność Rosji w Naddniestrzu w obszarze bezpieczeństwa (m.in. w 2012 roku wzmocniono

16 Lawrence Sheets, A 'Frozen Conflict' That Could Boil Over, *The International Herald Tribune*, 08.03.2012.
Aleksandra Jarosiewicz, Krzysztof Strachota, Górski Karabach – rozmrażanie konfliktu, Komentarze OSW, 26.10.2011, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2011-10-26/gorski-karabach-rozmrazanie-konfliktu

17 Joshua Kucera, Serious Escalation in Armenia-Azerbaijan Violence Greets Clinton, Eurasianet.org, http://www.eurasianet.org/node/65501
W samym 2012 roku zginęło ponad 30 osób (za: Agence France Press).

18 M.in. w kwietniu 2013 roku doszło do: pobicia trzech mołdawskich policjantów w Benderach przez osoby związane z naddniestrzańskimi służbami bezpieczeństwa, blokady przez władze naddniestrzańskie znajdującego się pod kontrolą Kiszyniowa więzienia w Benderach, nieudanej próby ustawienia przez służby naddniestrzańskie punktu kontroli celnej w znajdującej się w strefie bezpieczeństwa i pod kontrolą Mołdawii wsi Varniţa (więcej o ostatnim wydarzeniu: Evgienij Szolar, Nikołaj Pacholnicki, Tatiana Gyska, Wojennaja igra „Warnica", *Kommersant Moldova*, 27.04.2013, http://www.kommersant.md/node/16593).

kontrolę nad służbami siłowymi Naddniestrza, incydenty w strefie przygranicznej w 2013 roku)[19].

Pomimo deklarowanych przez UE ambicji, jej wpływ na uregulowanie każdego z tych konfliktów jest ograniczony. Wynika to z jej słabej pozycji politycznej w regionie i braku dostatecznie efektywnych instrumentów oddziaływania na zaangażowane w nie strony (w odróżnieniu od np. Bałkanów Zachodnich, gdzie jednym z najważniejszych instrumentów była perspektywa członkostwa oraz dążenie wszystkich państw regionu do integracji europejskiej).

2. Transformacja wolnorynkowa i rozwój gospodarczy

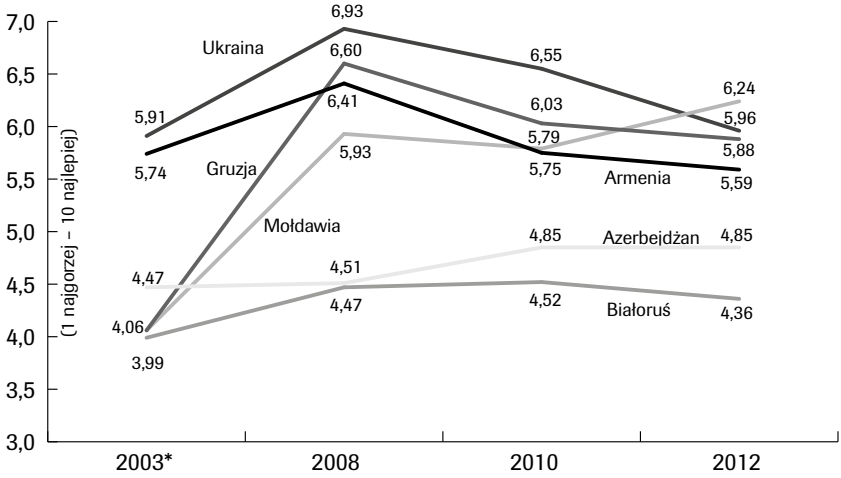
Obraz przemian ekonomicznych i społecznych w państwach PW jest niejednorodny. Żadne z nich nie osiągnęło znaczących postępów odpowiadających oczekiwaniom UE. Przebieg transformacji ustrojowej państw wschodnioeuropejskich następuje w znacznie wolniejszym tempie i napotyka więcej problemów niż w przypadku państw Europy Środkowej, które w 2004 i 2007 roku stały się członkami Unii.

Ranking indeksu transformacji oceniający stan demokracji i gospodarki wolnorynkowej prowadzony przez Fundację Bertelsmanna wskazuje na dwa pozytywne przykłady Mołdawii i Gruzji, które od 2003 do 2012 roku osiągnęły widoczny progres. W przypadku Gruzji wiąże się to m.in. ze zmianami demokratycznymi, które nastąpiły po rewolucji róż w 2003 roku, a w przypadku Mołdawii z przejęciem władzy przez koalicję proeuropejską w 2009 roku. W pozostałych państwach sytuacja w tym okresie się pogorszyła. W największym stopniu w Armenii po 2008 roku (m.in. w efekcie głębokiego kryzysu politycznego po wyborach

[19] Wojciech Konończuk, Witold Rodkiewicz, Czy Naddniestrze zablokuje integrację europejską Mołdawii?, Komentarze OSW, 23.10.2012, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2012-10-23/czy-naddniestrze-zablokuje-integracje-europejska-moldawii

w 2008 roku[20]) oraz na Ukrainie (gdzie nastąpił regres po sukcesie pomarańczowej rewolucji w 2004 roku).

Wykres 2. Stan demokracji i gospodarki wolnorynkowej (Bertelsmann Transformation Index)



* wg metodologii z 2010 roku

Źródło: Bertelsmann Foundation, http://www.bti-project.org/index/

Z kolei według wskaźników rozwoju społecznego prowadzonych przez Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju UNDP oraz rozwoju gospodarczego (liczonego według parytetu siły nabywczej PKB *per capita*) najlepsze rezultaty osiągnęła Białoruś, która nie ma rozwiniętych relacji z UE i gdzie Unia jest zaangażowana w najmniejszym stopniu.

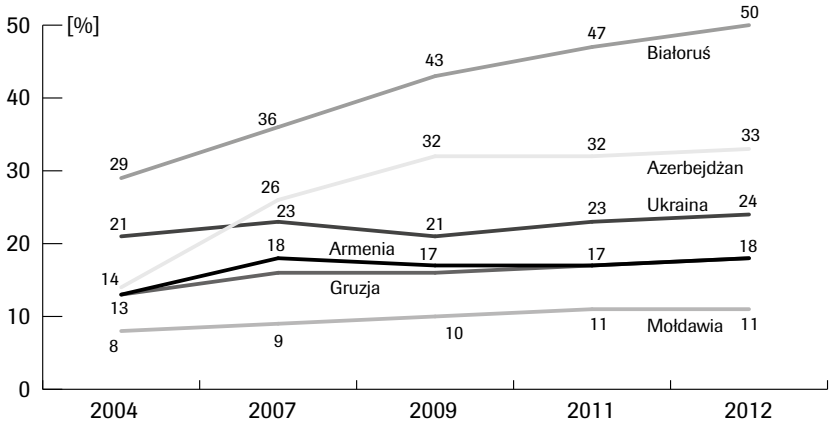
[20] Więcej zob.: International Crisis Group, Armenia: Picking up the Pieces, 2008, http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/europe/b48_armenia_picking_up_the_pieces.pdf

Państwo	Rozwój społeczny Human Development Index wskaźnik (0.000 najgorzej – 1.000 najlepiej) /miejsce w rankingu			
rok	2005	2010	2011	2012
Armenia	0,775 / 83	0,695 / 76	0,716 / 86	0,729 / 87
Azerbejdżan	0,746 / 98	0,713 / 67	0,700 / 91	0,734 / 82
Białoruś	0,804 / 64	0,732 / 61	0,756 / 65	0,793 / 50
Gruzja	0,754 / 96	0,698 / 74	0,733 / 75	0,745 / 72
Mołdawia	0,708 / 111	0,623 / 99	0,649 / 111	0,660 / 113
Ukraina	0,788 / 76	0,710 / 69	0,729 / 76	0,740 / 78

Źródło: UNDP, http://hdr.undp.org/en/statistics/

Z kolei Azerbejdżan zmniejszył wyraźnie dystans rozwoju gospodarki w stosunku do Unii, niezależnie od wsparcia unijnego, a przede wszystkim dzięki bogatym surowcom naturalnym i ich eksportowi do UE.

Wykres 3. PKB PPP *per capita* państw PW w porównaniu z UE



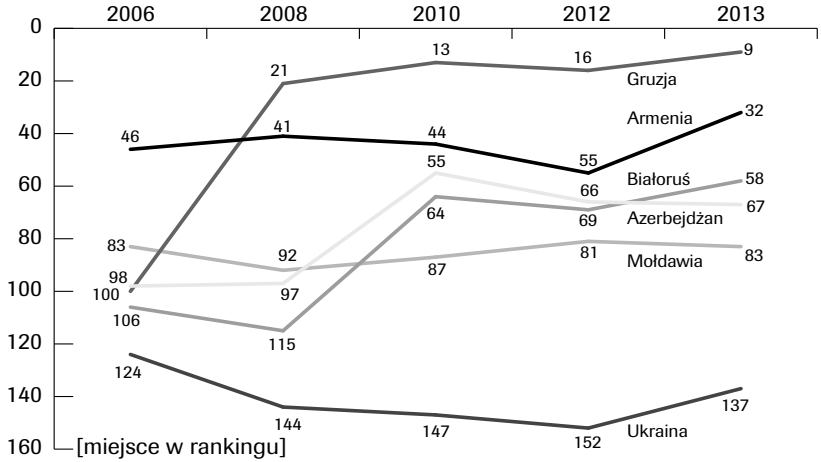
Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego, www.imf.org

Natomiast niewielką poprawę wskaźników rozwoju i transformacji zanotowały państwa najbardziej zaangażowane w zbliżenie z Unią, przede wszystkim Mołdawia, ale też i Ukraina. Trend ten powtarza się w przypadku oceny skali wolności gospodarczych oraz łatwości prowadzenia działalności biznesowej; najgorzej oceniono sytuację w Mołdawii i na Ukrainie.

Państwo	**Wolności gospodarcze Index of economic freedom (Heritage Foundation & *Wall Street Journal*)** wskaźnik (0 najgorzej – 100 najlepiej)/miejsce w rankingu					
rok	2004	2007	2009	2011	2012	2013
Armenia	70,3 / 23	68,6 / 34	69,8 / 31	69,7 / 36	68,8 / 39	69,4 / 38
Azerbejdżan	53,4 / 116	54,6 / 111	57,9 / 97	59,7 / 91	58,9 / 91	59,7 / 87
Białoruś	43,1 / 146	47,0 / 144	44,9 / 167	47,9 / 155	49,0 / 153	48,0 / 153
Gruzja	58,9 / 78	69,3 / 30	69,7 / 32	70,4 / 28	69,4 / 34	72,2 / 21
Mołdawia	57,1 / 93	58,7 / 83	54,8 / 120	55,7 / 120	54,4 / 124	55,5 / 115
Ukraina	53,7 / 114	51,5 / 134	48,8 / 152	45,8 / 163	46,1 / 163	46,3 / 161

Źródło: Heritage Foundation i *Wall Street Journal*, http://www.heritage.org/index/

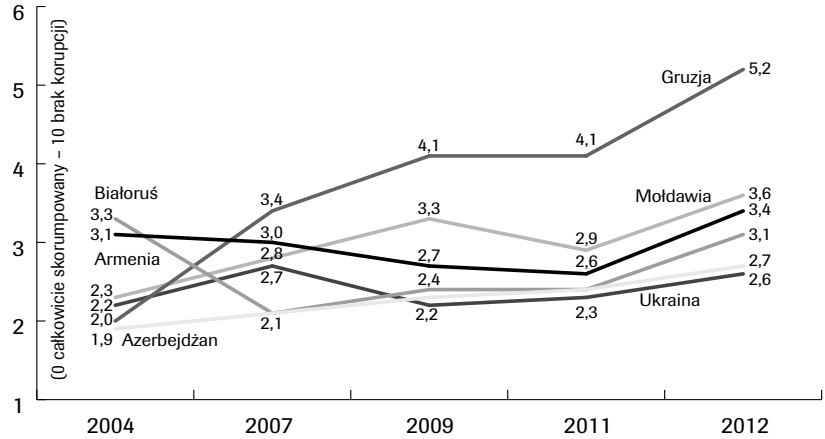
Wykres 4. Łatwość prowadzenia działalności gospodarczej (Doing Business)



Źródło: Bank Światowy, Doing Business Project, http://www.doingbusiness.org/rankings

Jednym z priorytetów współpracy w ramach EPS jest ograniczenie korupcji. Jednak poza Gruzją i w mniejszym stopniu Mołdawią żadne z tych państw nie zanotowało widocznej poprawy w tej sferze w porównaniu z rokiem 2004.

Wykres 5. Wskaźnik percepcji korupcji (Transparency International)

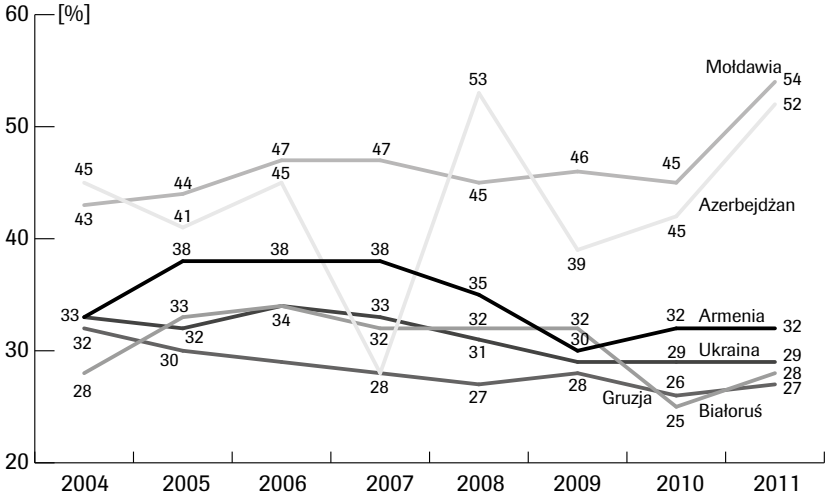


Źródło: Transparency International, www.transparency.org/research/cpi/

3. Integracja gospodarcza z UE

Rozwój relacji UE ze wschodnim sąsiedztwem nie przełożył się też na większą integrację gospodarczą. Pomimo podejmowanych wysiłków w celu zniesienia barier dla wzajemnej wymiany handlowej, a także ogólnego wzrostu jej wartości, właściwie nie zmienił się zasadniczo udział Unii w obrocie handlowym państw PW w latach 2004–2011. Wyjątkiem jest Mołdawia, gdzie udział UE w tym okresie wzrósł o 11 pkt. proc. (z 43% do 54% w wymianie handlowej). Co ciekawe, w przypadku Ukrainy i Gruzji, które obok Mołdawii osiągnęły największy postęp w zbliżeniu politycznym i negocjacjach stref wolnego handlu z Unią, jej udział w obrotach handlowych jest najmniejszy w porównaniu z pozostałymi państwami PW.

Wykres 6. Udział UE w obrocie handlowym państw PW

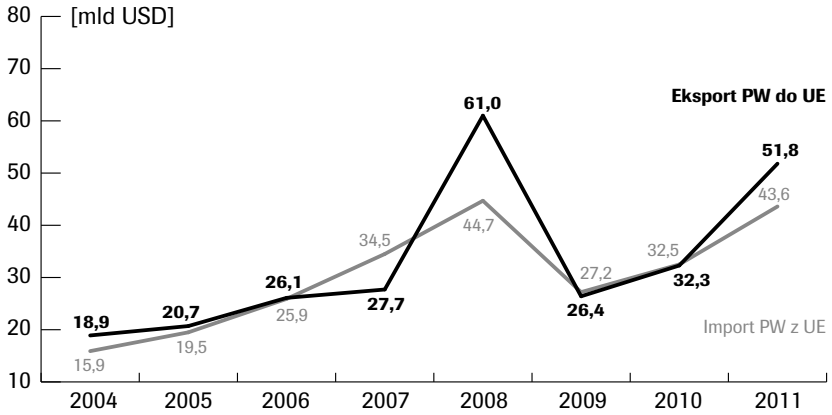


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego

Bezpośredni wpływ na dynamikę wymiany handlowej miał przede wszystkim rozwój sytuacji gospodarczej w UE i koniunktura na rynkach światowych. Pierwszy kryzys finansowy w Unii

w 2009 roku w widoczny sposób odbił się na spadku obrotów handlowych z państwami wschodniego sąsiedztwa. Dopiero w 2011 roku zaczęły one powracać do poziomu z 2008 roku. Pokazuje to, że w o wiele większym stopniu wpływ na intensywność współpracy gospodarczej ma sytuacja ekonomiczna w samej Unii i państwach sąsiedzkich niż działania podejmowane w ramach EPS.

Wykres 7. Łączna wartość eksportu i importu państw PW z UE



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Międzynarodowego Funduszu Walutowego, www.imf.org

III. OFERTA UE W OCZACH PARTNERÓW

Poczucie niespełnienia oczekiwań w stosunkach pomiędzy UE i partnerami odczuwalne jest nie tylko w Unii. Także z perspektywy krajów sąsiedzkich coraz bardziej widoczne jest rozczarowanie polityką UE, które wynika z rozbieżności pomiędzy ich oczekiwaniami a ofertą unijną. Pomimo deklarowanej „współodpowiedzialności" za inicjatywę PW i wspólne uzgadnianie działań w ramach EPS przez UE i kraje partnerskie, EPS i PW są w pierwszej kolejności elementami polityki unijnej mającej realizować jej interesy. W ich ramach Unia przedstawiła pewien model relacji, do którego mają się dostosować państwa partnerskie, które nie mają *de facto* wpływu na jego kształt. Z perspektywy partnerów integracja europejska nie jest postrzegana jako ich własny projekt. Nie jest też traktowana przez lokalne elity jako jedyny możliwy wybór dla rozwoju ich krajów. Podejście partnerów do UE i skala zaangażowania w relacje z nią uzależnione są od bieżącej sytuacji polityczno-ekonomicznej oraz doraźnych interesów elit rządzących w tych państwach.

1. Integracja europejska a interesy partnerów

Europejska Polityka Sąsiedztwa i Partnerstwo Wschodnie wykorzystują mechanizmy polityki rozszerzenia, polegające m.in. na adaptacji rozbudowanego *aquis* unijnego przez partnerów w zamian za wsparcie finansowe, techniczne czy inne korzyści, np. preferencje handlowe, dostęp do unijnych programów i agend. Jednak nie wszystkie kraje objęte PW są zainteresowane zbliżeniem z Unią na takich zasadach. Priorytetem Białorusi czy Azerbejdżanu w ich relacjach z UE jest współpraca gospodarczo-handlowa, transfer nowych technologii i uzyskanie ułatwień w dostępie do rynku europejskiego przy jednoczesnej ochronie własnego rynku. W obu państwach władze przeciwne są liberalizacji politycznej i gospodarczej, którą postrzegają jako zagrożenie dla ich pozycji na wewnętrznej scenie politycznej. Białoruś jest przy tym zaangażowana w integrację gospodarczą i polityczną

z Rosją w ramach Unii Celnej. Z kolei w przypadku Azerbejdżanu priorytetową kwestią jest sprzedaż ropy na rynki unijne, która stanowi 99,5% wartości azerskiego eksportu do UE[21]. Dzięki dochodom z jej sprzedaży Baku nie jest zależne od pomocy finansowej z Unii. Jednocześnie to UE jest zależna do pewnego stopnia od współpracy z Azerbejdżanem, który jest jednym z ważniejszych dostawców ropy na rynki unijne (jego udział w unijnym imporcie ropy wyniósł 4,7% w 2011 roku[22]).

Z kolei w przypadku krajów deklarujących integrację jako priorytet (Gruzja, Mołdawia, Ukraina, Armenia) problemem jest brak na tyle wymiernych korzyści z integracji, że pozwoliłyby na zniwelowanie jej wysokich kosztów finansowych i społecznych. Brak perspektywy członkostwa podważa sens przyjmowania prawodawstwa i rozwiązań unijnych w sytuacji, gdy te kraje nie mają wpływu na ich kształtowanie oraz możliwości wykorzystania płynących z nich korzyści.

Kryzys finansowy w strefie euro sprawił, że unijny model gospodarczy przestał być przez wschodnich partnerów postrzegany jako najkorzystniejszy dla budowy dobrobytu własnego państwa. Ma to o tyle istotne znaczenie, że integracja z Unią nie jest jedyną opcją dla państw wschodniego sąsiedztwa. Alternatywę stanowią inicjowane przez Rosję projekty integracyjne – Unia Celna, która w 2015 roku ma przekształcić się w Unię Eurazjatycką. Jednocześnie oba projekty – unijny i rosyjski – wzajemnie się wykluczają. Powoduje to rosnącą konkurencję pomiędzy nimi i konieczność wyboru przez poszczególne państwa PW kierunku i modelu integracji. Jednak dla tych państw, będących we wspólnym sąsiedztwie Unii i Rosji, z którymi łączą je silne więzi ekonomiczne, polityczne i kulturowe, ważne jest utrzymanie jak najlepszych relacji

[21] Dane z 2011 roku za Dyrekcją Generalną Handlu UE: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113347.pdf

[22] Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna Energii, *Registration of Crude Oil Imports and Deliveries in the European Union (EU27)*, Market Observatory for Energy, http://ec.europa.eu/energy/observatory/oil/import_export_en.htm

z oboma dużymi sąsiadami. Stąd też wszystkie państwa partnerskie poza Gruzją starają się prowadzić politykę balansowania pomiędzy Unią i Rosją oraz wygrywania korzyści z obu stron (tj. pozyskiwania pomocy finansowej, preferencji handlowych, subsydiów ekonomicznych, wsparcia politycznego itd.). Jednocześnie duża zależność od Rosji wschodnich sąsiadów UE – z jednej strony gospodarcza, z drugiej polityczna – powoduje, że obawiają się oni znacznego pogorszenia stosunków z Moskwą, do którego może doprowadzić zbliżenie z Europą. Przy tym Rosja postrzega ten region jako własną strefę wpływów i stara się przeciwdziałać jego ścisłej integracji ze strukturami unijnymi. Władze Rosji już wysyłały groźby np. pod adresem Ukrainy, że podpisanie umowy o wolnym handlu z Unią spowoduje wprowadzenie ograniczeń w dostępie do rynku rosyjskiego[23]. Innym wymownym przykładem jest przesunięcie przez Mołdawię terminów realizacji zobowiązań w ramach Wspólnoty Energetycznej[24] wskutek presji rosyjskiej[25]. W związku z tym bez wymiernych kompensacji gospodarczych i wsparcia politycznego ze strony Unii kraje partnerskie nie będą ryzykować pogorszenia relacji z Rosją. Z drugiej strony, dialog i zbliżenie z Unią są traktowane przez wschodnich

[23] Np. podczas szczytu Eurazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej w Moskwie 19 marca 2012 roku prezydent Rosji Dmitrij Miedwiediew powiedział: „Rozmawialiśmy i o korzyściach, i o trudnościach, które mogą pojawić się i już pojawiają się w państwach, które nie są członkami Unii Celnej. Takie jest życie: jeśli ty jesteś członkiem jakiejś struktury międzynarodowej, to otrzymujesz konkretne przywileje. Jeśli w tej strukturze nie uczestniczysz, to u ciebie mogą pojawić się problemy". Za: Władimir Sołowjow, Siergiej Sidorienko, Biezotkaznaja stratiegija, *Kommiersant Ukraina*, nr 45 (1535), 20.03.2012, http://kommersant.ua/doc/1896790

[24] Zakładają one liberalizację i integrację z Unią Europejską rynku energetycznego na bazie unijnego prawodawstwa (m.in. wdrożenie III pakietu energetycznego).

[25] Witold Rodkiewicz, Mołdawia sygnalizuje możliwość wycofania się z implementacji III pakietu energetycznego, Komentarze OSW, 11.07.2012, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2012-07-11/moldawia-sygnalizuje-mozliwosc-wycofania-sie-z-implementa
Wspólnota Energetyczna, 10th Energy Community Ministerial Council, Meeting Conclusions, Budva, 18.10.2012, http://www.energy-community.org/pls/portal/docs/1766216.PDF

sąsiadów też jako instrument równoważenia asymetrii w ich stosunkach z Rosją. Państwa te obawiają się załamania procesu integracji z UE, gdyż znacząco osłabiłoby to ich pozycję wobec Moskwy. Najlepszym przykładem jest Białoruś i wzrost jej zależności od Rosji po załamaniu się relacji z Brukselą pod koniec 2010 roku z powodu wzrostu represji białoruskiego reżimu wobec społeczeństwa.

Słabość polityczna UE w zarządzaniu konfliktami regionalnymi w Europie Wschodniej obniża znaczenie integracji europejskiej w agendzie politycznej. Dotyczy to np. Azerbejdżanu i Armenii, dla których kluczową kwestią jest konflikt pomiędzy nimi o region Karabachu. Ograniczone znaczenie i wpływ UE na rozwiązanie konfliktu karabaskiego powoduje, że nie jest ona postrzegana jako wpływowy aktor polityczny. Nie jest też traktowana przez te państwa jako gracz będący w stanie wesprzeć realizację najważniejszego z ich perspektywy priorytetu w polityce zagranicznej. Przekłada się to w efekcie na ich mniejsze zainteresowanie realnym zbliżeniem z UE. Sytuacja ta jest odmienna niż np. w przypadku Bałkanów Zachodnich, gdzie rola Unii w rozwiązaniu konfliktów regionalnych była kluczowa, co jednocześnie wpływało na ich większe zaangażowanie w proces integracji europejskiej[26].

2. Oferta biurokratów vs. interesy polityków

Decydujący wpływ na postępy w zbliżeniu z UE ma postawa lokalnych elit politycznych. Liderzy polityczni w państwach partnerskich często traktują zbliżenie z UE instrumentalnie jako środek prowadzący do osiągnięcia krótkoterminowych korzyści politycznych i ekonomicznych. To, czym są zainteresowani w relacjach z Unią, to przede wszystkim: (1) wykorzystanie wsparcia unijnego dla realizacji prowadzonej przez nich polityki zagranicznej,

[26] Jan Muś, Rafał Sadowski (red.), Bałkany Zachodnie i integracja europejska: perspektywy i implikacje, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2008.

(2) merkantylne podejście i uzyskanie wsparcia finansowego dla kraju, (3) wykorzystanie kontaktów z UE dla wzmocnienia własnej pozycji politycznej, (4) poprawa własnego wizerunku na arenie międzynarodowej, (5) legitymizacja reżimu władzy w przypadku państw niedemokratycznych.

Rozbieżność pomiędzy zakładanymi celami integracji i czasem ich realizacji (kilkanaście lat) a bieżącymi interesami politycznymi polityków państw partnerskich (do roku-dwóch lat) powoduje, że ostateczny sukces integracji nie ma właściwie dla tych drugich większego znaczenia. Także koszty polityczne i finansowe wdrażania reform osłabiają wolę polityczną w osiągnięciu ich realnego postępu. Bodźcem, który zmusza do podejmowania działań reformatorskich, nie jest idea zbliżenia z Unią, ale realne wyzwania gospodarcze czy społeczne, które mogą zagrozić pozycji elit politycznych. To groźba kryzysu ekonomicznego, który może wywołać protesty społeczne, a nie ogólna wizja budowy dobrobytu krajów i wspólnoty z Europą zmusza władze do podejmowania reform. W takim przypadku z perspektywy państw partnerskich często bardziej efektywne od współpracy z Unią jest współdziałanie z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, takimi jak np. Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW), które są w stanie udzielić szybko konkretnego wsparcia finansowego i doradczego. Przykładem może być współpraca Ukrainy z MFW po kryzysie w 2009 roku: w zamian ze wsparcie finansowe podjęto pewne działania reformatorskie (np. wprowadzono ustawę emerytalną, częściową reformę rynku gazowego, zmiany w polityce fiskalnej i budżetowej, restrukturyzację sektora bankowego)[27]. Innym przykładem jest Białoruś, która po kryzysie w 2009 roku wprowadziła we współpracy z MFW (który udzielił jej 3,5 mld

[27] Zob.: Sławomir Matuszak, Arkadiusz Sarna, Od stabilizacji do stagnacji. Próby reform Wiktora Janukowycza, Punkt widzenia, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2013, s. 21–22, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/punkt-widzenia/2013-03-12/od-stabilizacji-do-stagnacji-proby-reform-wiktora-janukowycza

USD kredytu) ograniczone zmiany, co zaowocowało m.in. znaczną poprawą w rankingu Banku Światowego Doing Business.

Presja społeczna na władze w państwach PW na rzecz pogłębienia integracji europejskiej jest niewielka. Poza Mołdawią i Gruzją kwestia ta nie wpływa na poparcie społeczne dla władz, nie decyduje też o sukcesie wyborczym. Z perspektywy społeczeństwa EPS i PW są niezrozumiałe, a ich efekty mało widoczne. Dla zwykłych obywateli kluczową kwestią jest liberalizacja wizowa, która jednak jest procesem długoterminowym.

W tym kontekście ważnym czynnikiem jest też oligarchiczny charakter systemów politycznych wschodnich sąsiadów i ścisłe związki elit politycznych oraz biznesowych (co w każdym z państw przejawia się w innym stopniu i formie). Wynikają z tego dwie poważne konsekwencje dla perspektyw integracji z Europą.

Po pierwsze, elity polityczne są zainteresowane przede wszystkim ochroną własnej pozycji w obrębie istniejącego systemu władzy, który gwarantuje im wpływy biznesowe. Powoduje to dążenie do utrzymania istniejącego systemu władzy i niechęć do wdrażania głębokich reform. Takie podejście stoi w sprzeczności z założeniami polityki unijnej, której fundamentem są liberalizacja polityczna i ekonomiczna oraz transparentność systemu władzy. Najbardziej skrajnymi przypadkami są tu reżimy autorytarne na Białorusi i w Azerbejdżanie. Jednak zjawisko to widoczne jest też w pozostałych państwach, w których władza i gospodarka zostały podzielone wewnątrz zamkniętej klasy politycznej.

Drugą konsekwencją takiego systemu politycznego jest znaczący wpływ na decyzje władz ze strony państwowych grup oligarchiczno-biznesowych. Kierują się one w swoich działaniach kalkulacją własnych interesów, m.in. utrzymaniem dominującej pozycji w określonych gałęziach gospodarki, korzyściami biznesowymi itd. Z tego powodu np. wprowadzenie wolnej konkurencji czy otwarcie rynku wewnętrznego, co zakłada np. umowa

o wolnym handlu z Unią, mogą być dla nich niekorzystne. Z drugiej strony, ta umowa otwiera nowe dla nich perspektywy, m.in. dostęp do rynku unijnego (kluczowy dla biznesmenów działających w branży eksportowej). W efekcie brakuje spójnego podejścia elit biznesowych do procesu integracji europejskiej, a także reform. Osiągnięcie ewentualnych postępów zależy od uwarunkowań wewnętrznych. Jedne działania mogą być blokowane, a inne wdrażane.

IV. RÓŻNICE WEWNĄTRZ UE

Obok oczywistych różnic pomiędzy państwami partnerskimi w relacjach z UE, także w Unii nie ma jednolitego stanowiska wobec jej polityki wschodniej. Różnice pomiędzy poszczególnymi aktorami unijnymi – instytucjami wspólnotowymi i państwami członkowskimi – stały się jeszcze bardziej widoczne wobec problemów wewnętrznych: sporu o przyszły kształt UE, kryzysu finansowego, niestabilnej sytuacji w południowym sąsiedztwie. O ile istnieje konsensus wobec ogólnych założeń polityki sąsiedztwa, o tyle w bardziej szczegółowych kwestiach zauważalna jest odmienność stanowisk wynikająca z różnic interesów oraz celów politycznych. Obecnie kluczowe są trzy kwestie: (1) decyzja o podpisaniu przez UE umów stowarzyszeniowych (US) i o pogłębionej strefie wolnego handlu (DCFTA), zwłaszcza z Ukrainą; (2) proces liberalizacji wizowej i kształt polityki migracyjnej; (3) skala zaangażowania UE we wschodnim sąsiedztwie. U podstaw różnic stanowisk leży postrzeganie ostatecznego celu integracji europejskiej, z czym wiąże się pytanie o stosunek do perspektywy członkostwa.

Wobec istniejących różnic polityka unijna jest efektem kompromisu przy najmniejszym wspólnym mianowniku. W sytuacji braku jasnego określenia długoterminowego celu strategicznego polityki sąsiedzkiej (np. czy ma ona prowadzić do członkostwa w Unii, czy do innej formy integracji), a także przy małym znaczeniu politycznym wschodniego sąsiedztwa dla większości państw unijnych, instytucje wspólnotowe koncentrują się na bieżących działaniach. W efekcie ich wysiłek nie jest obliczony na osiągnięcie konkretnych długoterminowych celów politycznych, a na wypełnianie kolejnych procedur biurokratycznych (np. negocjowanie kolejnych punktów umów stowarzyszeniowych, umowy o liberalizacji wizowej itd.), co osłabia znaczenie polityczne Partnerstwa Wschodniego.

1. Stosunek do umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą

W przypadku umów stowarzyszeniowych i DCFTA różnice w podejściu państw członkowskich wynikają z tego, że część traktuje ich podpisanie jako instrument warunkowości, a część jako instrument stymulujący wdrażanie reform, który trwale wiązałby partnerów z Unią. W pierwszym przypadku umowy te mają być swego rodzaju „kijem i marchewką": korzyści, które oferują – nagrodą za osiągnięcie postępów w transformacji, a ich niepodpisanie – karą za niewypełnienie zobowiązań. W drugim przypadku umowy te traktowane są jako mechanizm służący modernizacji i integracji z Unią w sposób bardziej efektywny niż dotychczas zawarte w EPS (zawiera m.in. konkretne zobowiązania oraz szczegółowy harmonogram wdrażania znaczącej części unijnego *aquis*).

Różnice najbardziej uwidoczniły się w przypadku Ukrainy i zawieszenia przez UE podpisania parafowanej w 2012 roku umowy stowarzyszeniowej i DCFTA[28] z powodu uwięzienia w 2011 roku liderów opozycji, w tym byłej premier Julii Tymoszenko oraz ministra spraw wewnętrznych Jurija Łucenki. W reakcji Unia sformułowała w 2012 roku trzy warunki odwieszenia decyzji o podpisaniu: wstrzymania represji, przeprowadzenia demokratycznych wyborów i osiągnięcia postępów w reformach[29]. Polityczna presja Unii nie doprowadziła jednak do ich spełnienia przez Kijów. W tej sytuacji część państw członkowskich, a także organizacji społecznych opowiada się za niepodpisywaniem tych umów. Argumentują to koniecznością przede wszystkim ochrony praw

[28] Parafowanej w dwóch etapach 30 marca i 18 lipca.

[29] Štefan Füle, Speech at the meeting of the EU-Ukraine Parliamentary Cooperation Committee, 14.07.2012, http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-448_en.htm?locale=en
Warunki te zostały potwierdzone w konkluzjach Rady UE z 10 grudnia 2012 roku, zob.: Rada UE, Council conclusions on Ukraine, 3209th Foreign Affairs Council meeting, Brussels, 10.12. 2012, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/134136.pdf

człowieka, uznawanej za kluczowy element polityki unijnej. Z tej perspektywy ważne jest zachowanie przez UE wiarygodności i odpowiedź na zignorowanie przez władze w Kijowie jej wezwań o przestrzeganie demokracji. Z kolei zwolennicy podpisania umowy – oprócz części państw członkowskich również środowiska biznesowe w UE – wychodzą z pragmatycznego założenia i argumentują swoje stanowisko ochroną własnych interesów gospodarczych (zabezpieczenie interesów firm działających na rynku ukraińskim) oraz politycznych (instrument zbliżenia z UE, przeciwdziałanie zbliżeniu tych państw z Rosją). Jak najszybsza realizacja zobowiązań US/DCFTA ma też stymulować wdrażanie reform. Z kolei fiasko podpisania umowy będzie mieć negatywne konsekwencje dla przyszłości relacji z pozostałymi państwami wschodniego sąsiedztwa i osłabi znaczenie polityczne oraz wolę implementacji.

Dopiero wiosną 2013 roku władze w Kijowie zaczęły podejmować stopniowe działania w celu spełnienia unijnych warunków, m.in. 12 marca ukraiński prezydent wydał dekret o integracji europejskiej (zobowiązujący instytucje państwowe do przyspieszenia działań w celu przyjmowania koniecznych zmian prawnych, realizacji reform i współpracy z instytucjami UE), a 7 kwietnia ułaskawił Jurija Łucenkę. Jednak kroki te można uznać za częściowe i w dużym stopniu obliczone jedynie na poprawę wizerunku. Dekret o integracji europejskiej zawiera bardzo ogólne postanowienia, natomiast to, czego oczekuje UE, to konkretne postępy. Z kolei Łucenko został zwolniony z odbywania kary po odsiedzeniu połowy wyroku, ale nie uchylono wobec niego wyroku skazującego. Oznacza to, że będzie on pozbawiony biernego prawa wyborczego do momentu zatarcia się wyroku w 2021 roku[30].

[30] Tadeusz A. Olszański, Ukraina: ułaskawienie Jurija Łucenki, *Tydzień na Wschodzie*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 10.04.2013, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2013-04-10/ukraina-ulaskawienie-jurija-lucenki

2. Podejście do liberalizacji wizowej

Perspektywa zniesienia reżimu wizowego dla wschodnich sąsiadów jest kolejną kwestią sporną wewnątrz UE. Jest ona jednak o tyle istotna, że stanowi główny obiekt zainteresowania władz i społeczeństw krajów partnerskich. Z jednej strony w sytuacji narastającego kryzysu polityki migracyjnej oraz kryzysu finansowego wiele państw UE jest niechętnych liberalizacji wizowej. Istotną rolę odgrywają uwarunkowania wewnątrzpolityczne i niechęć niektórych społeczeństw europejskich do złagodzenia reżimu wizowego czy zwiększenia dostępu do rynków pracy dla emigrantów[31]. Z kolei zwolennicy szybkiej liberalizacji upatrują w ruchu bezwizowym szansy na rozwój kontaktów międzyludzkich i postrzegają go jako instrument stymulowania oddolnej transformacji poprzez współpracę na poziomie społecznym. Migracje z bliskich kulturowo państw wschodnioeuropejskich są też traktowane jako potencjalny instrument w rozwiązaniu problemów demograficznych państw unijnych. Ważny jest również wymiar ekonomiczny, przynoszący korzyści krajom UE i stymulowanie np. handlu przygranicznego, rozwoju turystyki w państwach unijnych, a także rozwój współpracy biznesowej[32]. Z jednej strony podział na zwolenników i przeciwników liberalizacji wizowej przebiega pomiędzy państwami członkowskimi. Tutaj za przychylne można uznać państwa Grupy Wyszehradzkiej, kraje bałtyckie, Rumunię, a za niechętnych m.in. Niemcy, Francję, Austrię, Holandię. Z drugiej strony, podział dotyczy też różnych środowisk w poszczególnych państwach. Generalnie,

[31] Np. według badania Transatlantic Trends przeprowadzonego w 2011 roku, 52% badanych Europejczyków postrzegało imigrację w kategoriach problemu, a nie szansy. Transatlantic Trends: Immigration, The German Marshall Fund of the United States, 2012, http://trends.gmfus.org/files/2011/12/TTImmigration_final_web1.pdf

[32] Więcej o kwestii perspektyw ruchu bezwizowego pomiędzy UE i wschodnimi partnerami: Marta Jaroszewicz, Niemożliwe uczynić możliwym, Punkt widzenia, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa 2012, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/punkt-widzenia/2012-06-06/niemozliwe-uczynic-mozliwym-perspektywy-ruchu-bezwizowego-pomie

o ile przychylne liberalizacji wizowej stanowisko zajmują środowiska biznesowe, organizacje społeczne, a także przedstawiciele dyplomacji, to niechętne są instytucje odpowiedzialne za bezpieczeństwo (np. MSW, służby migracyjne), w niektórych państwach też znaczna część społeczeństwa, co wpływa na stanowisko partii politycznych.

3. Miejsce wschodniego sąsiedztwa w agendzie unijnej

Różnice widoczne są też w postrzeganiu roli wschodniego sąsiedztwa w polityce UE przez poszczególnych aktorów unijnych. Wobec rozlicznych priorytetów UE i jej ograniczonego potencjału miejsce w agendzie politycznej przekłada się na skalę rzeczywistego zaangażowania politycznego i finansowego oraz intensywność podejmowanych działań. W skali globalnych interesów UE państwa PW mają drugorzędne znaczenie z uwagi na ich niewielki potencjał ekonomiczny i polityczny. Na przykład w polityce handlowej UE kluczowe znaczenie mają relacje ze Stanami Zjednoczonymi i innymi partnerami strategicznymi: Indiami, Chinami, Japonią, Kanadą czy Rosją. Te kwestie w pierwszej kolejności absorbują uwagę i zaangażowanie unijnych urzędników.

Jednakże nawet w odniesieniu do najbliższego sąsiedztwa unijnego dla wielu państw członkowskich większe znaczenie ma rozwój relacji Unii z południowym sąsiedztwem. Rywalizacja pomiędzy państwami unijnymi skoncentrowanymi na wschodnim i południowym sąsiedztwie ma miejsce od początku uruchomienia EPS[33]. Dyskusja na nowo rozgorzała na początku 2011 roku wraz z wybuchem rewolucji w Afryce Północnej i negocjacjami na temat nowej perspektywy budżetowej na lata 2014–2020. Przykładem może być debata, którą zapoczątkował list i dokument *non-paper* sześciu państw południa UE z lutego 2011 roku postulujący

[33] Iván Martín, New context of the Union for the Mediterranean and the Eastern Partnership, EaPCommunity, 2011, http://www.easternpartnership.org/community/interview/new-context-union-mediterranean-and-eastern-partnership

m.in. przesunięcie środków unijnych ze wschodniego do południowego sąsiedztwa[34]. Choć w kolejnych późniejszych dokumentach KE starała się przedstawić zrównoważone zaangażowanie w obu kierunkach, to jednak zmiany wprowadzone w ramach przeglądu EPS i faktyczne działania wskazują na większą dynamikę wzrostu zaangażowania politycznego UE na południu niż na wschodzie[35]. Tendencja ta będzie się utrzymywać z powodu wojny domowej w Syrii, niestabilnej sytuacji politycznej w Egipcie i Libii oraz zdecydowanego wzrostu zagrożenia terrorystycznego i działalności Al-Kaidy w Afryce Północnej, co spowodowało wojskową interwencję Francji i wysłanie misji szkoleniowej UE do Mali na początku 2013 roku.

[34] Szymon Ananicz, Przeciąganie liny o unijną politykę wobec sąsiadów, Komentarze OSW, 9.03.2011, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2011-03-09/przeciaganie-liny-o-unijna-polityke-wobec-sasiadow

[35] Rafał Sadowski, Pakiet Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – wnioski dla wschodnich partnerów, Komentarze OSW, 25.05.2012, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2012-05-25/pakiet-europejskiej-polityki-sasiedztwa-wnioski-dla-wschodnich-

V. WYZWANIA DLA POLITYKI UNIJNEJ

W obecnej sytuacji politycznej i ekonomicznej w Europie najistotniejszy wpływ na dalsze relacje UE z jej wschodnimi partnerami będą miały trzy procesy: (1) rozwój sytuacji ekonomicznej w państwach unijnych oraz Europy Wschodniej w warunkach kryzysu finansowego w UE i spowolnienia gospodarczego w krajach partnerskich; (2) ewentualne zmiany w procesie decyzyjnym oraz kształcie instytucjonalnym w samej Unii; (3) polityka Rosji wobec regionu.

1. Spowolnienie gospodarcze

Uwarunkowania ekonomiczne nie są korzystne dla pogłębiania współpracy ze wschodnimi sąsiadami w najbliższej przyszłości. Rok 2012 i perspektywy na 2013 wskazują na rosnącą niestabilność gospodarek państw partnerskich. W poprzednich dwóch latach państwa te zaczęły stopniowo odrabiać straty po kryzysie 2009 roku, jednakże kolejna fala kryzysu finansowego w UE osłabia tendencje wzrostu. Widoczne są spadki tempa rozwoju gospodarczego (poza Armenią i Gruzją[36]), wzrost deficytów w handlu zagranicznym (poza Azerbejdżanem i Białorusią[37]) oraz narastające problemy budżetowe.

[36] Jednak w Gruzji wzrost PKB, który w całym 2012 roku osiągnął 7,5%, w ostatnim kwartale 2012 roku wyraźnie wyhamował i według wstępnych danych wyniósł 2,3%.

[37] Azerbejdżan zawdzięcza dodatnie saldo w wymianie handlowej dochodom z eksportu ropy, z kolei Białoruś w dużym stopniu dzięki eksportowi produktów naftowych oraz petrochemicznych produkowanych w zakładach otrzymujących surowce energetyczne z Rosji po preferencyjnych cenach.

Dane makroekonomiczne państw PW za 2012 rok				
	zmiana PKB w %	inflacja w %	saldo w handlu zagranicznym w mld USD / wartość PKB w %	ocena wiarygodności kredytowej wg agencji Standard&Poor's*
Armenia	7,2%	2,6%	- 2,55 / 26,3%	b.d.
Azerbejdżan	2,2%	1,1%	+22,58 / 32,8%	BBB-
Białoruś	1,5%	59,2%	+0,2 / 0,3%	B-
Gruzja	7,5%	-0,3%	-5,47 / 36,2%	BB-
Mołdawia	-0,8%	4,6%	-3,05 / 43,5%	b.d.
Ukraina	0,2%	-0,2%	-13,78 / 8%	B

* Stan na 23.04.2013. Poza Azerbejdżanem, który otrzymał najniższą notę inwestycyjną, wiarygodność pozostałych państw oceniono na poziomie spekulacyjnym.

Źródło: Dane oficjalne krajowych instytutów statystycznych, ocena wiarygodności kredytowej Standard and Poor's, http://www.standardandpoors.com (dostęp 23.04.2013).

Pogorszenie się koniunktury na rynku unijnym będzie wpływać na spadek dynamiki wymiany handlowej i inwestycji (jak to miało miejsce podczas kryzysu w 2009 roku), ale także na spadek zainteresowania przedsiębiorców europejskich rynkami wschodnimi. Przykładem może być sektor finansowy na Ukrainie będącej jedynym państwem PW, gdzie banki europejskie dokonały większych inwestycji. W 2012 roku kilka dużych banków europejskich, m.in. Erste Bank, Commerzbank, Swedbank, Société Générale, SEB Group, Volksbank sprzedały należące do nich banki na Ukrainie, które kupili lokalni lub rosyjscy inwestorzy[38].

[38] Roman Olearchyk, Erste: latest EU bank to dump Ukraine, *beyondbrics Financial Times*, 20.12.2012, http://blogs.ft.com/beyond-brics/2012/12/20/erste-latest-eu-bank-to-dump-ukraine
Jelena Gubar, Rusłan Czornyj, Ukraina mieniajet inwiestorow, *Kommiersant Ukraina*, 25.12.2012, http://www.kommersant.ua/doc/2097907

Spadek zainteresowania rynkami PW wśród europejskich przedsiębiorców może mieć konsekwencje polityczne i odbić się na zmniejszeniu zainteresowania podpisaniem i wdrożeniem umowy o wolnym handlu i umowy stowarzyszeniowej. Dotyczyć to może z jednej strony przedsiębiorców z UE, a co za tym idzie państw członkowskich i instytucji unijnych. Z drugiej strony natomiast kryzys finansowy i spowolnienie gospodarcze w państwach unijnych osłabia zainteresowanie państw partnerskich integracją gospodarczą i gotowość do ponoszenia związanych z tym kosztów finansowych oraz politycznych. Powyższy przykład ukraińskiego sektora bankowego pokazuje, że wycofanie się kapitału europejskiego mogą wykorzystać inni gracze, w tym przede wszystkim rosyjscy inwestorzy.

Wydaje się, że dekoniunktura na rynkach europejskich i państw partnerskich może mieć dla wzajemnych relacji gospodarczych konsekwencje krótko- lub średnioterminowe. Poprawa sytuacji na rynkach europejskich może doprowadzić do ponownego wzrostu zainteresowania rozwijaniem współpracy gospodarczej, jak to miało miejsce np. po kryzysie w 2009 roku, kiedy to w latach 2010–2011 doszło do wzrostu inwestycji i tempa wymiany handlowej.

2. Przyszły kształt UE

Poważniejszy od kryzysu gospodarczego wpływ na stosunki UE z państwami PW będzie mieć obecny kryzys decyzyjny w Unii i debata na temat dalszego rozwoju, tj. stopnia integracji politycznej oraz gospodarczej (pytanie o unię polityczną), tworzenia się Europy kilku prędkości (m.in. wyodrębnienie państw strefy euro), a także ewentualnej reformy instytucjonalnej. Do czasu podjęcia decyzji w Unii w tych fundamentalnych dla niej kwestiach, zapewne nie zostanie sformułowana odpowiedź na kluczowe pytanie o długoterminowe cele w relacjach ze wschodnimi sąsiadami. W związku z tym nowa dyskusja o pogłębionej reformie polityki wobec sąsiadów nie jest możliwa w obecnych warunkach, a EPS i PW pozostaną głównymi instrumentami unijnej polityki.

Wydzielenie się strefy euro i powstanie Europy kilku prędkości będzie mieć bardzo poważne konsekwencje dla relacji UE ze wschodnimi sąsiadami. Może to wpłynąć na spadek znaczenia tego regionu w agendzie politycznej Unii. Większość zainteresowanych tym regionem państw członkowskich, które dotychczas aktywnie stymulowały działania unijne w tym kierunku, pozostanie na długo jeszcze poza strefą euro (oprócz Słowacji, Estonii i prawdopodobnie Łotwy), co może osłabić ich wpływ na kierunek dyskusji i polityki UE. W sytuacji pogłębiania się podziałów wewnątrz Unii tracić też będzie na znaczeniu pytanie nie tylko o ewentualne rozszerzenie na wschód, ale i o integrację tego regionu z UE. Z drugiej strony, w sytuacji podziału UE na kilka kręgów teoretycznie łatwiejsze byłoby dla krajów PW wejście do najniższego kręgu integracji unijnej. Jednak miałoby to mniejsze znaczenie polityczne niż obecnie daje pełnoprawne członkostwo. W tym przypadku korzyści, jakie kraje PW mogą odnieść dzięki członkostwu, byłyby ograniczone. W efekcie zmniejszałoby to atrakcyjność integracji europejskiej w oczach elit politycznych i społeczeństw tych państw, a tym samym osłabiałoby wolę polityczną do transformacji według modelu europejskiego.

3. Unia Eurazjatycka

Obecny brak gotowości i woli politycznej w Unii Europejskiej do pogłębienia realnej integracji ze wschodnimi partnerami stwarza szanse dla Rosji. W 2009 roku zainicjowała ona projekt integracji eurazjatyckiej, mający w zamyśle stanowić konkurencję dla integracji z UE. Wcześniej rosyjska strategia wobec państw Europy Wschodniej opierała się na działaniach w wymiarze bilateralnym i wykorzystywaniu ich zależności politycznej oraz gospodarczej, co jednak nie doprowadziło do rzeczywistej integracji. Integracja eurazjatycka wprowadziła nowy element w polityce rosyjskiej. Istotne jest, że opiera się ona – podobnie jak integracja europejska – na wspólnej bazie prawnej i instytucjach ponadnarodowych. Rosja oferuje przy tym państwom przystępującym do projektu korzyści, przede wszystkim ekonomiczne, m.in. ułatwienia

w dostępie do własnego rynku, wsparcie finansowe (m.in. w postaci tanich kredytów) czy preferencyjne ceny surowców energetycznych. Z drugiej strony grozi pozbawieniem preferencji w przypadku odrzucenia jej oferty.

W odróżnieniu od wcześniejszych inicjatyw powołana wspólnie z Białorusią i Kazachstanem Unia Celna, będąca pierwszym etapem integracji eurazjatyckiej, nabiera stopniowo realnych kształtów. Konkretnymi konsekwencjami dla polityki UE jest brak możliwości szerszej integracji gospodarczej Białorusi z Unią, nawet w przypadku zmiany nastawienia władz w Mińsku. Nie chodzi tylko o ewentualną możliwość utworzenia pogłębionej strefy wolnego handlu, ale nawet wynegocjowanie umowy stowarzyszeniowej (zwłaszcza rozdziałów dotyczących współpracy gospodarczej)[39]. Innym krajem, gdzie silna dominacja Rosji może zablokować realną integrację z Europą, jest Armenia. Rosja jest głównym partnerem Armenii w sferze politycznej i bezpieczeństwa (główny sojusznik w konflikcie z Azerbejdżanem i Turcją, dysponuje bazą wojskową w Giumri) oraz gospodarczym (główny inwestor, partner handlowy, najważniejszy kraj migracji zarobkowej Ormian, od których przekazy pieniężne stanowią znaczną część dochodów ludności). Pomimo rozpoczęcia negocjacji umów stowarzyszeniowych i DCFTA, biorąc pod uwagę skalę zależności politycznej i gospodarczej Armenii od Rosji, ich implementacja (czy nawet ratyfikacja) stoi pod dużym znakiem zapytania.

Rosja koncentruje się na lobbowaniu i wywieraniu presji na rzecz przystąpienia do Unii Eurazjatyckiej w państwach najbardziej zaangażowanych w zbliżenie z Europą: Ukrainy i Mołdawii. Decydujące znaczenie dla realizacji obu projektów integracyjnych – unijnego i rosyjskiego – ma wybór Ukrainy, będącej największym państwem regionu (ok. 60% populacji wszystkich państw PW) i największą gospodarką (generuje ok. 55% PKB PPP wszystkich

[39] Azerbejdżan, który nie jest członkiem WTO, negocjuje w UE tylko umowę stowarzyszeniową, bez części DCFTA.

państw PW). Jednak teraz coraz trudniej będzie władzom w Kijowie prowadzić dotychczasową politykę utrzymywania równowagi w relacjach z UE i Rosją. Pomimo deklarowania przez władze integracji z Unią jako priorytetu polityki i wynegocjowania umowy stowarzyszeniowej, pod koniec 2012 roku Kijów coraz częściej wysyłał sygnały o analizowaniu możliwości przystąpienia do Unii Celnej[40]. Z jednej strony kryzys w relacjach z Unią, a z drugiej pogorszenie sytuacji gospodarczej oraz nasilenie się walki politycznej i zaplanowane na 2015 rok wybory prezydenckie powodują, że nie można całkowicie wykluczyć scenariusza integracji Ukrainy z Unią Celną. Choć ewentualne przystąpienie Ukrainy będzie bardzo trudne do zrealizowania, m.in. z powodów prawnych (np. konieczność zmiany konstytucji) czy ekonomicznych (mniejsze korzyści gospodarcze niż strefa wolnego handlu z Unią[41]), to Rosja dysponuje bardzo silnymi instrumentami wpływu, m.in. obniżką cen gazu czy (w odróżnieniu od UE) możliwością przyznania korzyści ekonomicznych przy braku konieczności zmiany systemu politycznego.

[40] Tadeusz Iwański, Rafał Sadowski, Ukraina: między Unią Europejską a Unią Celną, *Tydzień na Wschodzie*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 12.12.2012, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2012-12-12/ukraina-miedzy-unia-europejska-a-unia-celna

[41] Veronika Movchan, Volodymyr Shportyuk, Between two unions: optimal regional integration strategy for Ukraine, 13th Annual Conference of the European Trade Study Group, Copenhagen, sierpień 2011, http://204.3.197.155/ETSG2011/Papers/Movchan.pdf

Także w przypadku Mołdawii korzyści ekonomiczne z przystąpienia do DCFTA są większe niż w przypadku przystąpienia do Unii Celnej, zob.: Valeriu Prohnițchi, Strategic comparison of Moldova's Integration options: Deep and Comprehensive Economic Integration with the EU versus the Accession to the Russia-Belarus-Kazakhstan Customs Union, Economic Analysis and Forecast Paper Nr. 3/2012, Expert-Grup, Chisinau 2012, http://pasos.org/wp-content/uploads/2012/06/Moldova-DCFTA_versus_RBK_CU_English.pdf

VI. KONKLUZJE

1. Ograniczenia dla unijnej polityki wschodniej

Cztery lata po uruchomieniu inicjatywa Partnerstwa Wschodniego stworzyła ramy i mechanizmy dla procesu integracji państw Europy Wschodniej z UE. Jednak pomimo to nie zyskała większego znaczenia politycznego, odpowiadającego ambicjom Unii Europejskiej i wyzwaniom, przed którymi stoi. Możliwości oddziaływania w regionie tej inicjatywy okazują się ograniczone z uwagi na brak spójności interesów pomiędzy wszystkimi zaangażowanymi stronami (instytucjami unijnymi, państwami członkowskimi i państwami partnerskimi). Mniejsze od oczekiwanych efekty transformacji w państwach sąsiedzkich wskazują na duże ograniczenia UE i stosowanych przez nią instrumentów w stymulowaniu przemian. **Unia nie stała się agentem zmiany w regionie w stopniu, do jakiego pretenduje.** Skonstruowane w ramach EPS i PW struktury oraz instrumenty biurokratyczne nie są w stanie szybko reagować na dynamiczne procesy polityczne zachodzące w krajach Europy Wschodniej, ale też i w samej UE. W takiej sytuacji dochodzi do spadku realnego znaczenia politycznego procesu integracji krajów Europy Wschodniej z Europą i zdominowanie go przez procedury biurokratyczne. **Zaangażowane strony są nastawione raczej na utrzymywanie dialogu niż na osiągnięcie wymiernych rezultatów w procesie integracji europejskiej.** W przypadku UE w kształtowaniu polityki zagranicznej, a w tym PW, więcej wysiłku i czasu zajmuje budowanie konsensusu wewnętrznego niż osiąganie konkretnych efektów na zewnątrz. W sytuacji, gdy brak jest woli politycznej pogłębiania integracji z sąsiadami oraz jednomyślności w sprawie długoterminowych celów, pozwala to odsunąć w czasie moment podjęcia strategicznych decyzji i co za tym idzie, wypełnienia konkretnych zobowiązań wobec wschodnich partnerów (np. zniesienia reżimu wizowego). Z kolei w przypadku państw partnerskich sytuacja taka umożliwia im na arenie wewnętrznej uniknięcie ponoszenia wysokich kosztów politycznych

i finansowych wdrażania rzeczywistych reform i transformacji, a na arenie zewnętrznej prowadzenia polityki balansowania pomiędzy UE i Rosją.

Przełom we wzajemnych relacjach w perspektywie krótkoterminowej jest obecnie mało prawdopodobny. UE nie zreformuje swojej polityki wobec sąsiadów bez uporania się z wewnętrznymi problemami – kryzysem finansowym oraz przede wszystkim usprawnieniem procesu decyzyjnego i dokonaniem wyboru w sprawie dalszego rozwoju. Ponadto sytuacja we wschodnim sąsiedztwie wydaje się być relatywnie stabilna politycznie i nie zagraża bezpieczeństwu Unii, co nie zmusza jej do bardziej aktywnej polityki. Trudno także spodziewać się znacznego sukcesu przemian w państwach partnerskich, które ewentualnie mogłyby być bodźcem do zwiększenia zaangażowania przez Unię. Nawet w przypadku Mołdawii, uznawanej za lidera spośród państw PW, przebieg procesu reform budzi szereg zastrzeżeń (m.in. niezrealizowanie kluczowych reform strukturalnych i gospodarczych)[42]. Wobec niemożności pogłębienia integracji politycznej, działania w ramach PW będą koncentrować się na działaniach biurokratycznych i negocjacjach poszczególnych umów (US/DCFTA, w ramach procesu liberalizacji wizowej), a także współpracy sektorowej w obszarach, którymi obie strony (UE i partnerzy) będą zainteresowane.

2. Najpierw realny wpływ, potem presja na zmiany

W związku z tym, że UE dysponuje obecnie zbyt małymi wpływami i zbyt ograniczonymi instrumentami, by wymusić oczekiwaną zmianę we wschodnim sąsiedztwie, zasadne jest częściowe przeformułowanie jej podejścia. W pierwszej kolejności konieczne jest

[42] Szerzej na temat procesu reform w Mołdawii: Kamil Całus, Reformy w Mołdawii: umiarkowane postępy, niepewne perspektywy, Komentarze OSW, 23.01.2013, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2013-01-23/reformy-w-moldawii-umiarkowane-postepy-niepewne-perspektywy

zbudowanie realnych możliwości oddziaływania na państwa PW. Dopiero wtedy możliwe będzie efektywne generowanie zmian, kiedy zaistnieją korzystne ku temu warunki (m.in. UE przezwycięży wewnętrzny kryzys finansowy i decyzyjny, poprawi się koniunktura gospodarcza itd.). Takie podejście pozwoli też na uniknięcie dylematu, na ile Unia powinna być pryncypialna i stawiać twarde warunki, a na ile pragmatyczna i wygrywać własne korzyści. W swojej polityce UE powinna łączyć te dwa elementy, choć akcenty mogą być różnie rozłożone w zależności do bieżących warunków. Na przykład przyznanie preferencji ekonomicznych, pozwalających na wzrost wymiany handlowej i inwestycji w zamian za reformę prawa i szerzej sądownictwa w dłuższej perspektywie przyczyni się też do budowania państwa prawa, co będzie miało w dalszej kolejności przełożenie na inne obszary, w tym demokratyzację.

Dla uniknięcia załamania dynamiki działań w ramach EPS i PW konieczne wydaje się być położenie akcentu na trzech elementach:

1) Intensyfikacja konkretnych działań, które przynosiłyby w krótkim czasie wymierne efekty

Zniechęcające jest to, że PW od uruchomienia w 2009 roku nie przyniosło widocznych efektów dla państw partnerskich i ich społeczeństw. Trudno za takie uznać kolejne rundy negocjacji umów stowarzyszeniowych czy etapy procesu liberalizacji wizowej. Nie doszło do oczekiwanego przez partnerów wdrożenia US/DCFTA czy też zniesienia reżimu wizowego. W obu przypadkach szanse dla państw najbardziej zaangażowanych pojawią się dopiero w latach 2015–2016, czyli mniej więcej 5–8 lat od rozpoczęcia negocjacji.

W tej sytuacji proces integracji europejskiej oraz podejmowane w ramach niego działania należałoby rozbić na mniejsze etapy, tak by po wypełnieniu części warunków partnerzy mieli szanse na szybsze uzyskanie wymiernych korzyści. Pozwoliłoby to zintensyfikować działania, wzmocnić system zachęt dla partnerów,

poprawić wizerunek integracji europejskiej, a przede wszystkim uniknąć zagrożenia zablokowania procesu zbliżenia w długotrwałych procedurach biurokratycznych. Przykładowo w procesie liberalizacji wizowej już po wypełnieniu pierwszej fazy działań kraje partnerskie powinny otrzymać znaczne ułatwienia w wydawaniu wiz (np. zniesienie opłat wizowych, maksymalne uproszczenie procedury wydawania wiz)[43]. To samo powinno dotyczyć pozostałych elementów działań unijnych: wdrażania umów stowarzyszeniowych, agend stowarzyszeniowych itd. Jednocześnie proces podejmowania decyzji w UE powinien zostać maksymalnie skrócony (np. pięć miesięcy zajęło podjęcie decyzji przez Radę UE o dopuszczeniu Mołdawii do drugiej fazy planu działań na rzecz liberalizacji wizowej[44]).

2) Skoncentrowanie się na kwestiach kluczowych oraz dopasowanie zakładanych celów i podejmowanych działań do istniejących możliwości UE i partnerów

Z uwagi na ograniczony potencjał zarówno administracji unijnej, jak i przede wszystkim państw partnerskich, ważne jest skoncentrowanie się na wybranych priorytetach i realizowaniu działań etapami. Nie jest możliwa szybka i pogłębiona transformacja państw i społeczeństw we wszystkich obszarach jednocześnie. Przykładem może być kwestia liberalizacji wizowej, która oprócz warunków technicznych i bezpieczeństwa została obwarowana też warunkami wykraczającymi poza te kwestie (np. wprowadzeniu ustawodawstwa antydyskryminacyjnego), co znacznie wydłuża procedurę zniesienia wiz.

[43] Proces liberalizacji wizowej składa się z dwóch faz: przygotowawczej, tj. opracowania reform i zmian ustawodawczych oraz implementacyjnej, tj. realizacji zaplanowanych reform. Szczegóły zob.: Marta Jaroszewicz, Niemożliwe uczynić możliwym, *op.cit.*, s. 22–23.

[44] Rafał Sadowski, Liberalizacja wizowa z UE: sukces Mołdawii, powolne postępy Ukrainy, *Tydzień na Wschodzie*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 28.11.2012, http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2012-11-28/liberalizacja-wizowa-z-ue-sukces-moldawii-powolne-postepy

W tym momencie można zdefiniować przede wszystkim trzy kluczowe obszary: (a) integracja ekonomiczna; (b) zbliżenie społeczeństw państw PW do Europy poprzez zniesienie reżimu wizowego i wzrost mobilności; (c) wzmocnienie instytucji państwa oraz potencjału administracyjnego krajów partnerskich. Skupienie działań w tych obszarach pozwoli na lepsze wykorzystanie i tak ograniczonych środków, co wzmocni skuteczność całej polityki. Blokowanie czy spowalnianie postępów w tych kluczowych kwestiach, czy to z przyczyn politycznych, czy też biurokratycznych, osłabia szanse na sukces całego procesu integracji europejskiej. Z kolei osiągnięcie konkretnych efektów w tych obszarach pozwoli na skuteczne oddziaływanie w pozostałych, w tym przede wszystkim na wzmocnienie respektowania wartości demokratycznych i budowanie państwa prawa.

3) Powołanie unijnego funduszu inwestycyjnego

Za tym priorytetem przemawiają przynajmniej dwa argumenty. Po pierwsze, współpraca gospodarcza przynosi korzyści obu stronom, a nawet mogą być one większe dla państw i firm z UE niż krajów partnerskich. Po drugie, integracja gospodarcza i utworzenie DCFTA w realny sposób wiązałyby państwa partnerskie z Unią i wzmocniłyby unijne instrumenty oddziaływania. Byłby to też efektywny instrument mogący stymulować zmiany w innych obszarach – społecznym i politycznym.

Atrakcyjność UE w oczach partnerów polega nie na modelu zarządzania administracją państwową, demokratycznym systemie władzy czy jej sile politycznej, ale na środkach finansowych, nowych technologiach oraz potencjale dla rozwoju współpracy biznesowej. Dotychczas podejmowane działania w tym obszarze, m.in. negocjacje umów stowarzyszeniowych i o DCFTA czy utworzenie instrumentów dla wsparcia działalności biznesowej i inwestycji (m.in. programy Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Europejskiego Banku Odbudowy i Rekonstrukcji, Eastern Partners Facility, Neighbourhood Investment Facility, sztandarowa inicjatywa

PW dla małych i średnich przedsiębiorstw[45]), mimo że zmierzają w dobrym kierunku, to jednak nie przyczyniły się do znaczącej zmiany charakteru wzajemnych relacji gospodarczych[46]. Istotnym problemem jest stosunkowo niewielka atrakcyjność rynków państw partnerskich dla przedsiębiorców z UE, na co wpływa szereg przyczyn, oprócz klimatu biznesowego, także brak wiedzy o tym regionie. W tej sytuacji rozwiązaniem jest powołanie unijnego funduszu inwestycyjnego dla wschodniego sąsiedztwa.

Fundusz taki finansowany byłby ze środków unijnych instytucji, budżetów państw członkowskich, kapitału prywatnego, być może też unijnego budżetu. Jego celem byłaby realizacja projektów inwestycyjnych w państwach partnerskich o różnym charakterze (od mikroskali do dużych, wieloletnich inwestycji). Z funduszu tego mogłyby być finansowane projekty z różnych obszarów i branż. Jego działalność mogłaby dotyczyć m.in. projektów infrastrukturalnych, ale też przedsięwzięć na rynkach *private equity* i *venture capital*, także np. finansowania projektów na zasadzie inkubatora przedsiębiorczości. Fundusz inwestowałby nie tylko środki finansowe, ale też poprzez zaangażowanie w projekty swoich menedżerów byłby w stanie przyczyniać się do transferu nowoczesnych sposobów zarządzania i tym samym kształcenia pośrednio lokalnych kadr menedżerskich.

Można wymienić trzy najważniejsze korzyści z działalności takiego funduszu. Po pierwsze, pozwoli on na wzrost inwestycji w krajach niedoinwestowanych, co stanowi w ich przypadku poważną przeszkodę dla stymulowania transformacji i rozwoju gospodarczego. Po drugie, w skuteczniejszy sposób niż dotychczas pozwoli na rozwijanie nowatorskich branż i projektów, transfer nowych technologii oraz nowoczesnych metod zarządzania w biznesie. Tym samym pozwoli na skuteczniejsze przekształcenie

[45] Więcej zob.: EaPCommunity, Work with EU, For private sector, http://www.easternpartnership.org/work-with-eu/private-sector

[46] Zostało to opisane w rozdziałach II.2. i II.3. niniejszego tekstu.

postsowieckich gospodarek w nowocześnie funkcjonujące gospodarki wolnorynkowe. Po trzecie, działalność takiego funduszu byłaby korzystna dla wszystkich zarówno pod względem finansowym (dla inwestorów unijnych oraz przedsiębiorców z państw partnerskich), jak i w związku z transferem *know-how* w biznesie oraz nowych technologii (dla państw partnerskich). Fundusz taki mógłby też stać się podmiotem stymulującym wolnorynkowe zmiany instytucjonalne i prawne w krajach PW. Zyski funduszu mogłyby być przeznaczane na realizację kolejnych projektów biznesowych w tych państwach, co w dłuższej perspektywie pozwoliłoby na ograniczenie kosztów unijnej pomocy finansowej.

Pojawienie się takiego instrumentu wzmacniałoby wizerunek UE jako ważnego partnera biznesowego, co mogłoby przyciągnąć lokalne elity biznesowe. Dotyczy to też państw czy obszarów mniej zainteresowanych współpracą z UE (Białorusi czy nawet obszarów separatystycznych, np. Naddniestrza[47]).

RAFAŁ SADOWSKI

Prace nad tekstem zakończono w maju 2013

[47] Autor dziękuje Lyndonowi Allinowi za inspirującą rozmowę na ten temat.

OSW

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

Ośrodek Studiów Wschodnich (OSW) jest instytucją ekspercką zajmującą się monitorowaniem oraz analizą sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej w Rosji, na Kaukazie i w Azji Centralnej, w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w Niemczech oraz na Bałkanach.

OSW powstał w 1990 roku i jest w całości finansowany z budżetu państwa. W 2006 roku Ośrodkowi nadano imię założyciela – Marka Karpia.

Odbiorcami naszych opracowań są przede wszystkim instytucje państwowe: Kancelaria Prezydenta RP, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa i agencje rządowe, a także Sejm i Senat RP.

Szczególnie aktywnie włączamy się w dyskusję dotyczącą polityki wschodniej Unii Europejskiej, wyzwań dla bezpieczeństwa energetycznego oraz procesów transformacji politycznej i społeczno-gospodarczej sąsiadów Polski.

Znaczna część naszych publikacji dostępna jest na stronie internetowej **osw.waw.pl**

Serie wydawnicze

Punkt Widzenia – krótkie opracowania analityczne prezentujące opinie naszych ekspertów na aktualne tematy; wydawane w języku polskim i angielskim.

Prace OSW – duże opracowania analityczne poświęcone ważnym procesom politycznym, społecznym i gospodarczym zachodzącym na obszarze zainteresowania OSW; wydawane w języku polskim i angielskim.

Newslettery OSW

Tydzień na Wschodzie – tygodniowy biuletyn analityczny dotyczący obszaru Rosji, Ukrainy, Białorusi, Kaukazu i Azji Centralnej (wersja angielska: EASTWEEK)

BEST OSW – tygodniowy biuletyn analityczny dotyczący obszaru krajów bałtyckich, Europy Środkowej, Niemiec oraz Bałkanów (wersja angielska: CEWEEKLY)

Komentarze OSW – w tej serii publikujemy analizy o najistotniejszych wydarzeniach z obszaru naszego zainteresowania w pogłębionej formie (wersja angielska: OSW Commentary)

Newslettery OSW są dostępne w bezpłatnej prenumeracie