

Olga Barburska\*

## Blaski i cienie Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej

Jednym z najważniejszych instrumentów polityki Unii Europejskiej wobec państw Europy Wschodniej, czyli tzw. polityki wschodniej UE<sup>1</sup>, jest Partnerstwo Wschodnie (PW). Funkcjonuje ono w ramach szerszej struktury, jaką jest europejska polityka sąsiedztwa (EPS)<sup>2</sup>. Polityka ta zo-

---

\* Doc. dr **Olga Barburska** – docent w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego.

<sup>1</sup> Zgodnie z poglądem autorki, politykę wschodnią UE można określić jako „wspólne formułowanie określonych założeń, tworzenie rozwiązań instytucjonalnych oraz podejmowanie konkretnych przedsięwzięć i działań, zarówno przez organy i instytucje unijne, jak i przez państwa członkowskie w zakresie ich szeroko rozumianych relacji z państwami Europy Wschodniej”. W skład tej polityki wchodzi zarówno pewne koncepcje polityczne, jak i konkretne przedsięwzięcia prawno-organizacyjne. Por. O. Barburska, *Wpływ polskiej dyplomacji na kształtowanie i realizację polityki wschodniej UE*, „Studia Europejskie”, nr 4/2013, s. 49–50. Szerzej patrz: D. Milczarek, *More gains or losses? Review of the European Union’s Eastern policy*, w: *European Union on the Global Scene: United or Irrelevant?*, red. B. Góralczyk, Centre for Europe, University of Warsaw, Warsaw 2015; O. Barburska, D. Milczarek, *Polityka wschodnia Unii Europejskiej: porażka czy sukces?*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014; A. Adamczyk, *Ewolucja oddziaływania Polski na politykę wschodnią Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, nr 3/2014.

<sup>2</sup> Z bogatej literatury na temat EPS por.: *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, red. M. Pietras, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012; T. Casier, *European Neighbourhood Policy: living up to regional ambitions?* w: *The foreign policy of the European Union. Assessing Europe’s role in the world*, red. F. Bindi, I. Angelescu, Brookings Institution Press, Washington 2012; H. Maurer, L. Simão, *From regional power to global power? The European Neighbourhood Policy after the Lisbon Treaty*, w: *Global Power Europe – Vol. 1. Theoretical and institutional approaches to the EU’s external relations*, red. A. Boening, J.-F. Kremer, A. van Loon, Springer, Berlin–Heidelberg 2013.

stała wprawdzie stworzona dla osiągnięcia bardziej ogólnych celów, ale bez wątpienia w ogromnej mierze została powołana w odpowiedzi na wyzwania płynące dla Unii Europejskiej ze wschodu naszego kontynentu.

Oficjalnie powołana do życia w 2004 r.<sup>3</sup> EPS była skierowana do dwóch grup państw: na Wschodzie były to początkowo cztery kraje: Rosja, Ukraina, Mołdawia i Białoruś, do których w 2004 r. dołączyły trzy kolejne: Armenia, Azerbejdżan i Gruzja; a w basenie Morza Śródziemnego było to dziesięć państw-uczestników tzw. procesu barcelońskiego<sup>4</sup>. Za podstawowy cel EPS uznano wspieranie współpracy między UE a jej sąsiadami w sferach ekonomicznej, politycznej, kulturalnej oraz w zakresie bezpieczeństwa. Współpraca ta powinna opierać się na wspólnie podzielanych wartościach politycznych (takich jak demokracja, rządy państwa prawa, ochrona praw człowieka), a także na zasadach gospodarki wolnorynkowej. UE zaoferowała zatem swoim sąsiadom zarówno uprzywilejowane stosunki polityczne, jak i pogłębioną współpracę gospodarczą. Podkreślić przy tym jednak należy, że udział w EPS w żadnej mierze nie wiązał się z zaproszeniem adresatów tej polityki do ewentualnego członkostwa w UE.

Oznacza to jednocześnie, że europejska polityka sąsiedztwa rozpadła się na dwa komponenty: śródziemnomorski i wschodnioeuropejski. W pewnym uproszczeniu można też powiedzieć, że całą politykę wschodnią UE należy traktować jako wschodni komponent EPS, w ramach którego Partnerstwo Wschodnie stanowi – obok tzw. partnerstwa strategicznego z Rosją<sup>5</sup> – instrument najważniejszy.

## **1. Geneza Partnerstwa Wschodniego**

Nie wnikając w analizę tego szerokiego zagadnienia, wskazać należy, że w funkcjonowaniu EPS pojawił się szereg problemów wynikających m.in. ze zbyt szerokiej formuły tej polityki. Objęła ona bowiem swoim oddziaływaniem w sumie 17 państw, w wymiarze terytorialnym rozciągających się od Gibraltaru po Kaukaz, zamieszkanymi przez ok. 400 mln ludzi, reprezentujących bardzo zróżnicowane kręgi cywilizacyjne, stopień rozwoju społeczno-gospodarczego, systemy polityczne itd. Powodowało to pojawianie się napięć i dysproporcji w traktowaniu przez władze unijne oraz niektóre państwa członkowskie UE (np. Fran-

---

<sup>3</sup> Na mocy: *European Neighbourhood Policy. Strategy Paper, Communication from the Commission*, COM(2004) 373 final, Brussels 12.05.2004.

<sup>4</sup> Były to: Maroko, Algieria, Tunezja, Libia, Egipt, Izrael, Autonomia Palestyńska, Jordania, Liban i Syria.

<sup>5</sup> Szerzej patrz: O. Barbarska, *Relacje Unia Europejska–Federacja Rosyjska: kryzys partnerstwa strategicznego*, „*Studia Europejskie*”, nr 4/2014.

cję, zainteresowaną głównie regionem Morza Śródziemnego) poszczególnych krajów-partnerów EPS, z zauważalną szkodą dla interesów tych leżących w Europie Wschodniej<sup>6</sup>.

Niedostatki wschodnioeuropejskiego komponentu europejskiej polityki sąsiedztwa zaczęły skłaniać decydentów unijnych do poszukiwania nowych form i narzędzi realizacji tej polityki. Dodatkowych impulsów dostarczył niepokojący rozwój sytuacji na niektórych obszarach Europy Wschodniej, czego przejawem było m.in. fiasko „pomarańczowej rewolucji” na Ukrainie, nasilenie się autorytarnych tendencji na Białorusi czy utrzymywanie się napięć na granicach Mołdawii. Najwięcej powodów do niepokoju dawał jednak coraz bardziej wyraźny powrót władz rosyjskich do neoimperialnej polityki w stosunku do sąsiadów, czego wymownym świadectwem był konflikt zbrojny z Gruzją w sierpniu 2008 r.

W tych warunkach powołane zostało nowe przedsięwzięcie pod nazwą Partnerstwo Wschodnie<sup>7</sup>. Jego inicjatorem była Polska, która po uzyskaniu wsparcia ze strony szeregu partnerów unijnych oraz przy współudziale Szwecji zgłosiła oficjalnie swoją propozycję na szczycie UE w czerwcu 2008 r.<sup>8</sup> Wspólny polsko-szwedzki projekt został wówczas zaakceptowany

---

<sup>6</sup> Por. P. Marcinkowska, *Wschodni wymiar Europejskiej Polityki Sąsiedztwa a budowanie pozycji UE w regionie*, w: *Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej. Razem czy osobno?*, red. B. Góralczyk, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014; I. Lyubashenko, *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej wobec Europy Wschodniej*, DUET, Toruń 2012; T. Kapuśniak, *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa UE. Inkluzja bez członkostwa?*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2010.

<sup>7</sup> Szerzej patrz: T. Stępniewski, *Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej: między realizmem a rozczarowaniem*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, z. 2/2012; *Partnerstwo Wschodnie*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2012; *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, red. A. Szeptycki, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2011; *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji*, red. M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010; L. Jesień, *Eastern Partnership – Strengthened ENP Cooperation with Willing Neighbours*, „PISM Strategic Files”, nr 3/2008.

<sup>8</sup> Szerzej na ten temat por. O. Barburska, *Wpływ polskiej dyplomacji...*, op.cit.; D. Milczarek, *The Role of Poland in Shaping the European Union's Eastern Policy*, w: *The European Union and Poland. Problems and Achievements*, red. A. Adamczyk, P. Dubel, Centre for Europe, University of Warsaw, Warsaw 2015; A. Adamczyk, *The Role of Poland In the Creation Process of the Eastern Partnership*, „Yearbook of Polish European Studies”, nr 13/2010; *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania – Koncepcje – Realizacja*, red. A. Gil, T. Kapuśniak, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin–Warszawa 2009. Por. także artykuł autorstwa Dariusza Milczarka w niniejszym numerze „Studiów Europejskich”.

przez Radę Europejską, traktującą go jako element szerszego podejścia do stosunków z Europą Wschodnią. Jak określono to we wnioskach z tego posiedzenia, „Rada Europejska z zadowoleniem przyjmuje propozycję rozwijania wymiaru wschodniego EPS, która obierze sobie za cel wzmocnienie polityki UE – w formie dwustronnej i wielostronnej – wobec partnerów wschodnich uczestniczących w EPS”<sup>9</sup>.

Jak widać, od samego początku Partnerstwo Wschodnie było wpisane w szerszy kontekst EPS oraz traktowane jako jej integralna część, tak więc w oczywisty sposób zostało ono oparte na zasadach EPS. Co należy podkreślić, dotyczyło to także zasadniczego założenia nieprzewidującego członkostwa państw-adresatów w UE<sup>10</sup>. Partnerstwo zostało skierowane do określonej grupy tych państw: Ukrainy, Mołdawii, Armenii, Azerbejdżanu i Gruzji, a także Białorusi (pod warunkiem przywrócenia w tym kraju demokracji). Wyraźnie jednak trzeba podkreślić, że koncepcja PW była oparta na własnych, oryginalnych założeniach i zasadach, czyniących z Partnerstwa w znacznej mierze nową jakość w ramach całej polityki wschodniej Unii Europejskiej.

Przejawia się to w samym doborze partnerów, którzy stanowią grupę państw leżących w kluczowym regionie geopolitycznym, liczących ponad 75 mln mieszkańców i zajmujących terytorium o powierzchni ok. 1 mln km<sup>2</sup>. Ze względu na fakt, że PW nie przewiduje udziału w nim Rosji, tradycyjnie nieufnej wobec inicjatyw integracyjnych UE, stworzenie takiej właśnie grupy adresatów PW oparte zostało na kryterium gotowości do ściślejszej integracji z Unią Europejską (wyjątkiem może być rządzona autorytarnie Białoruś, chociaż także i ona jest beneficjentem działań podejmowanych w ramach Partnerstwa). Jak określił to wprost ówczesny przewodniczący Komisji Europejskiej José Manuel Barroso: „Partnerstwo Wschodnie pomaga krajom partnerskim dokonać strategicznego wyboru – czy chcą dla siebie proeuropejskiej orientacji”<sup>11</sup>.

Inauguracyjny szczyt PW miał miejsce w Pradze w maju 2009 r., a przyjęta wówczas tzw. Deklaracja Praska stała się podstawowym dokumentem założycielskim Partnerstwa. Stwierdzono w nim, że „głównym celem Partnerstwa Wschodniego jest stworzenie warunków niezbed-

---

<sup>9</sup> *Eastern Partnership. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, COM(2008) 823/4, Brussels 03.12.2008, s. 8.

<sup>10</sup> Podobnie jak w przypadku europejskiej polityki sąsiedztwa, w odniesieniu do zasad Partnerstwa Wschodniego pojawiają się opinie mówiące, że sformułowane zostały one w sposób niejednoznaczny i nie przesądzają na tak lub nie o możliwościach ewentualnego członkostwa w UE. Por. K. Pełczyńska-Nałęcz, *Integracja czy imitacja? – UE wobec wschodnich sąsiadów*, „Prace OSW”, kwiecień 2011, nr 36, s. 28–29.

<sup>11</sup> *Partnerstwo Wschodnie*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, op.cit., s. 4.

nych do przyspieszenia procesu stowarzyszenia politycznego i dalszej integracji gospodarczej między Unią Europejską a zainteresowanymi krajami partnerskimi<sup>12</sup>. Miano to osiągać dzięki przyjmowaniu umów stowarzyszeniowych, zawierających m.in. porozumienia o pogłębionym i kompleksowym wolnym handlu. Ponadto PW ma zacieśniać więzi między samymi krajami partnerskimi oraz zachęcać je do pokojowego rozwiązywania sporów, jak również promować zwiększenie mobilności obywateli przez wprowadzanie ułatwień wizowych, a docelowo nawet całkowite zniesienie wiz.

Drugi szczyt PW odbył się w Warszawie we wrześniu 2011 r., co kolejny raz wskazywało na zaangażowanie Polski. W trakcie szczytu przyjęta została tzw. Deklaracja Warszawska, stanowiąca wyraźny sygnał polityczny świadczący o gotowości do pogłębienia integracji między UE a jej wschodnimi partnerami<sup>13</sup>. Ma się to odbywać na płaszczyźnie zarówno politycznej, jak i ekonomicznej, czego dowodem była deklaracja o gotowości UE do integracji państw partnerskich z jednolitym rynkiem UE, a w przyszłości stworzenia wspólnego obszaru gospodarczego. Potwierdzono także dążenie do ustanowienia reżimu bezwizowego oraz do pogłębienia współpracy sektorowej. Podjęto także decyzje o powołaniu nowych instrumentów wspierających rozwój społeczeństwa obywatelskiego w tym regionie<sup>14</sup>.

Trzeci szczyt PW, odbywający się w listopadzie 2013 r. w Wilnie, przeszedł do historii głównie z powodu zawirowań wokół podpisania przez Ukrainę umowy stowarzyszeniowej z UE (rok wcześniej parafowanej). Ówczesny ukraiński prezydent Wiktor Janukowycz do ostatniej chwili zwlekał z podjęciem stosownej decyzji, najprawdopodobniej pragnąc – zgodnie ze stosowaną przez niego polityką lawirowania między Europą i Rosją – osiągnąć maksymalne korzyści od obu stron. Ostatecznie zrezygnował z podpisania umowy z Unią, co doprowadziło jednak jego kraj do wybuchu potężnego kryzysu trwającego do dzisiaj. W cieniu tego kryzysu pozostały jednak inne ważne wydarzenia mające miejsce na szczycie wileńskim, a mianowicie parafowanie umów stowarzyszeniowych przez Mołdawię i Gruzję, dwa kraje wykazujące, jak się wydaje, bardzo wiele determinacji w swych dążeniach do integracji z UE. Nie można tego było natomiast powiedzieć o Armenii, która odmówiła podpisania takiej umo-

---

<sup>12</sup> Ibidem, s. 12.

<sup>13</sup> Por. *Joint Declaration of the Eastern Partnership Summit*, Council of the European Union, 14983/11, PRESSE 341, Warsaw, 29–30 September 2011.

<sup>14</sup> Były to: Europejska Fundacja na rzecz Demokracji (*European Endowment for Democracy*) oraz Instrument Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (*Civil Society Facility*).

wy, wyraźnie zmierzając do integracji, ale nie z UE, tylko z Rosją (w ramach forsowanej przez Rosję Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej)<sup>15</sup>.

Czwarty szczyt Partnerstwa Wschodniego, mający miejsce w Rydze w maju 2015 r., stanowił kolejną okazję do wykazania przez Unię Europejską swego zaangażowania w rozwój ściślejszych, ale zarazem bardziej zróżnicowanych relacji z poszczególnymi państwami-adresatami PW. We wspólnej deklaracji uczestnicy szczytu wyrazili gotowość do dalszego rozwijania wzajemnych stosunków dzięki umacnianiu stosownych instytucji i metod zarządzania, zwiększaniu mobilności i wymiany osób, zapewnianiu bezpieczeństwa oraz rozwojowi wymiany handlowej i współpracy biznesowej (dla osiągnięcia tego ostatniego celu Komisja Europejska zainicjowała specjalny program wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw działających w Gruzji, Mołdawii i na Ukrainie). Ważnym tematem obrad były także kwestie związane z rozwiązywaniem konfliktów lokalnych występujących na obszarze państw-adresatów PW. Wszyscy uczestnicy szczytu zgodzili się co do konieczności kontynuowania wysiłków na rzecz deeskalacji oraz politycznego rozwiązania konfliktu ukraińskiego, jak również pokojowego rozwiązania innych kwestii spornych w regionie. Niemniej ostateczne wyniki obrad budziły pewien niedosyt i pojawiły się głosy mówiące, że Unia Europejska powinna bardziej zaangażować się w udzielanie poparcia Ukrainie oraz pozostałym krajom Europy Wschodniej<sup>16</sup>.

## **2. Założenia, instytucje i mechanizmy Partnerstwa Wschodniego**

Zgodnie ze swymi założeniami Partnerstwo jest realizowane na dwóch zasadniczych poziomach: zaangażowania dwustronnego oraz rozwoju współpracy wielostronnej<sup>17</sup>. Oznacza to, że ma ono nie tylko służyć rozwojowi stosunków Unii z beneficjentami PW, lecz także wspierać budowę regionalnych więzi wzajemnych między partnerami wschodnioeuropej-

---

<sup>15</sup> Szerzej patrz: <http://www.dw.de/szczyt-partnerstwa-wschodniego-w-wilnie-b%C4%99dzie-prze%C5%82om/a-17258037> [dostęp 29.11.2013] oraz S. Konopacki, *Partnerstwo Wschodnie po szczycie w Wilnie w 2013*, w: *Polska w procesie integracji europejskiej. Dekada doświadczeń (2004–2014)*, red. K.A. Wojtaszczyk, M. Mizerska-Wrotkowska, W. Jakubowski, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

<sup>16</sup> [http://eas.europa.eu/top\\_stories/2015/150519\\_eap-riga-summit\\_en.htm](http://eas.europa.eu/top_stories/2015/150519_eap-riga-summit_en.htm) [dostęp 5.06.2015].

<sup>17</sup> Szerzej na temat instytucji i mechanizmów PW patrz: M. Mizerska-Wrotkowska, *Geneza i instytucjonalizacja Partnerstwa Wschodniego*, w: *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, red. A. Szeptycki, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2011.

skimi. Dzięki temu można umacniać ściślejszą współpracę między tymi krajami, budowaną jednak w ramach integracji z Unią Europejską.

Jak określono to we wspomnianych konkluzjach z posiedzenia Rady Europejskiej z marca 2009 r., PW ma nie tylko przynieść „wzmocnienie polityki wschodniej UE wobec jej wschodnich partnerów, dążąc przy tym do stworzenia niezbędnych warunków do stowarzyszenia politycznego i dalszej integracji ekonomicznej ułatwiającej zbliżenie z UE”. Partnerstwo ma bowiem także pomóc „w zbudowaniu zaufania i bliższych więzi pomiędzy samymi sześcioma krajami partnerskimi”<sup>18</sup>. Nawiązywanie takiej ściślejszej współpracy mogłoby prowadzić do kształtowania się swoistej tożsamości regionalnej, budowanej w ramach integracji europejskiej. Wszystko to stanowi dobry przykład prób stosowania przez politykę zewnętrzną UE instrumentów i metod z zakresu *soft power*, kładących nacisk na kompleksowe zastosowanie środków polityczno-dyplomatycznych, ekonomicznych oraz społecznych.

Jeśli chodzi o instytucje PW, to formalnie rzecz biorąc, najważniejszą z nich są szczyty szefów państw i rządów, grupujące przedstawicieli najwyższych władz państw członkowskich UE oraz krajów partnerskich. Tego typu spotkania są organizowane co dwa lata w celu dokonania przeglądu dotychczasowego funkcjonowania PW oraz nadania mu nowych impulsów rozwojowych na przyszłość (jak wspomniano, dotychczas odbyły się cztery takie szczyty).

Kolejną instancją są spotkania ministrów spraw zagranicznych wszystkich zaangażowanych państw. Odbywają się one raz do roku i mają bardziej roboczy charakter niż szczyty z udziałem władz najwyższych. Od 2012 r. w ramach tych spotkań organizowane są także tzw. nieformalne dialogi Partnerstwa Wschodniego z udziałem unijnego Wysokiego Przedstawiciela do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa oraz komisarza ds. rozszerzenia i polityki sąsiedztwa. Przewidziane są także spotkania sektorowych ministrów państw partnerskich z odpowiednimi komisarzami.

Dla wzmocnienia demokratycznego charakteru Partnerstwa Wschodniego powołano także wielostronne Zgromadzenie Parlamentarne (tzw. EuroNest). W jego skład wchodzi 120 deputowanych: 60 posłów do Parlamentu Europejskiego i po 10 parlamentarzystów z krajów partnerskich. EuroNest stanowi swego rodzaju dopełnienie współpracy rządowej, ale nie ma jednak żadnych kompetencji decyzyjnych, może jedynie formułować rekomendacje oraz wydawać rezolucje. Sprzyja to formułowaniu zastrzeżeń pod adresem tej instytucji, będącej, zdaniem krytyków, tworem dosyć fasadowym i nieefektywnym. Zwłaszcza niektóre kraje partnerskie

---

<sup>18</sup> *Partnerstwo Wschodnie*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, op.cit., s. 10.

wolałyby raczej rozwijać parlamentarne stosunki dwustronne niż podle-  
gać swoistemu osądowi na forum wielostronnym.

Bardziej efektywne zdają się być natomiast inne instytucje PW, zrzesza-  
jące przedstawicieli obu stron. Należy do nich m.in. Konferencja Władz  
Lokalnych i Regionalnych na rzecz Partnerstwa Wschodniego (*Conference  
of the Regional and Local Authorities for the Eastern Partnership – CORLEAP*)  
oraz instytucje pozarządowe, takie jak Forum Społeczeństwa Obywatel-  
skiego (*Civic Society Forum*), zrzeszające blisko 300 rozmaitych organizacji  
pozarządowych, czy Forum Biznesu Partnerstwa Wschodniego.

Do najważniejszych mechanizmów funkcjonowania PW na poziomie  
współpracy dwustronnej należą: zawarcie umowy stowarzyszeniowej,  
stworzenie strefy wolnego handlu oraz liberalizacja reżimu wizowego.

Bez wątplenia najważniejsze znaczenie może mieć podpisanie przez  
Unię Europejską z danym krajem partnerskim umowy stowarzyszenio-  
wej. Zastępując dotychczasowe formy porozumień (w tym zwłaszcza po-  
rozumienia o partnerstwie i współpracy), stworzyłaby ona nowe, znacznie  
silniejsze więzi polityczne i gospodarcze. Z jednej strony, zapewniłoby to  
partnerowi ze Wschodu uprzywilejowaną pozycję, ale z drugiej – wymaga-  
łoby od niego pełnego dostosowania się do standardów unijnych w prak-  
tycznie wszystkich sferach życia, w tym zwłaszcza w zakresie przestrzega-  
nia demokracji i praw człowieka.

Częścią *stricto* gospodarczą umowy stowarzyszeniowej, ale negocjowa-  
ną oddzielnie, jest porozumienie o pogłębionym i kompleksowym wolnym  
handlu (*Deep and Comprehensive Free Trade Agreement – DCFTA*). Ma ono  
większe znaczenie niż standardowa umowa o strefie wolnego handlu, gdyż  
obejmuje liberalizację przepływu nie tylko towarów, lecz także usług, kapi-  
tałów i w określonej mierze siły roboczej, a także dostosowanie prawa go-  
spodarczego krajów partnerskich do *acquis communautaire*. Dzięki temu kra-  
je-beneficjanci uzyskalyby możliwość stosunkowo daleko idącej integracji  
gospodarczej z jednolitym rynkiem UE, ze wszystkimi wypływającymi stąd  
pożytkami w formie napływu zagranicznych inwestycji i kapitału, dostępu  
do nowoczesnych technologii itd. W przypadku DCFTA Unia stawia kandy-  
datom określone warunki wstępne, dotyczące m.in. wymogu członkostwa  
w Światowej Organizacji Handlu (WTO). Spełnienie tego wymogu świadczy  
bowiem o zdolnościach danego kraju do przestrzegania wszelkich nowoczes-  
nych zasad międzynarodowej wymiany gospodarczej i handlowej<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup> W pewnym sensie przypomina to – nieformalny, lecz wyraźnie zalecany – wymóg  
członkostwa w Radzie Europy stawiany kandydatom do akcesji do UE, którzy w ten  
sposób poświadczają swoje przywiązanie do przestrzegania zasad demokracji i praw  
człowieka.



Spośród państw objętych Partnerstwem Wschodnim tylko Białoruś i Azerbejdżan nie spełniają wskazanych wyżej wymogów politycznych (łamanie demokracji) oraz ekonomicznych (brak członkostwa w WTO). Pozostałe kraje już rozpoczęły, poczynając od 2011 r., rokowania na temat zawarcia umowy stowarzyszeniowej i DCFTA. Ostatecznie do tej pory udało się to trzem z nich: w marcu 2014 r. Ukraina podpisała tzw. polityczną część umowy stowarzyszeniowej, a w czerwcu tegoż roku – także jej część gospodarczą. W tym samym miesiącu uczyniły to Mołdawia i Gruzja, które, jak wspomniano, parafowały swe umowy na szczycie Partnerstwa Wschodniego w 2013 r. Od 2012 r. trwają na ten temat negocjacje także z Armenią, chociaż kraj ten przyjął w tym względzie postawę bardzo ambiwalentną i wyraźnie osłabił swoje więzi z UE.

W odniesieniu do współpracy dwustronnej w ramach Partnerstwa Wschodniego niezwykle istotne znaczenie, zwłaszcza z punktu widzenia zwykłych obywateli, ma liberalizacja reżimu wizowego. Praktycznie wszystkie kraje partnerskie właśnie tę dziedzinę chcą rozwijać jak najszybciej, zwłaszcza po tym, jak w 2007 r. nastąpiło wyraźne załamanie się ruchu osobowego między UE a państwami PW w wyniku wprowadzenia reżimu wizowego w ramach strefy Schengen. Możliwe jest wprowadzenie ułatwień w procedurach wizowych, w tym obniżenie lub zniesienie opłat za ich wydanie, a docelowo także wprowadzenie ruchu bezwizowego. Wiąże się to jednak z koniecznością spełnienia przez kraje partnerskie PW wielu wymogów zapewniających bezpieczeństwo oraz kontrolę unijnych granic, w tym m.in. zwiększania skuteczności walki z korupcją, przestępczością zorganizowaną czy nielegalnym przepływem imigrantów<sup>20</sup>.

Największy sukces w tym zakresie osiągnęła Mołdawia – w kwietniu 2014 r. Unia Europejska zniosła obowiązek wizowy dla jej obywateli (posługujących się paszportami biometrycznymi). Na zaawansowanym etapie współpracy w tym zakresie znajduje się Ukraina, która zawarła już umowę o ułatwieniach wizowych i readmisji, a od 2011 r. wdraża dwufazowy plan działania mający prowadzić do pełnej liberalizacji wizowej<sup>21</sup>. Wskazać przy tym trzeba, że szczególnie dla Ukraińców, borykających się ze skutkami obecnego kryzysu politycznego i gospodarczo-społecznego,

---

<sup>20</sup> Por. M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepcka, *Możliwości liberalizacji reżimu wizowego w ramach współpracy państw w Partnerstwie Wschodnim*, w: *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji*, red. M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.

<sup>21</sup> Szerzej patrz.: I. Suszko, J. Benedyczak, *Druga szansa Ukrainy*, „Otwarta Europa”, Warszawa, maj 2014; M. Jaroszewicz, *Perspektywy migracji Ukraińców do UE*, „Komentarze OSW”, 24.02.2014, nr 128.

zniesienie wiz do państw unijnych miałyby ogromne znaczenie nie tylko pod względem praktycznym, lecz także symbolicznym.

Jeśli chodzi o innych adresatów PW, to umowy o ułatwieniach wizowych i readmisji zawarły już Gruzja i Azerbejdżan: pierwszy z tych krajów korzysta z nich od 2011 r., a drugi od 2014 r. Z kolei Armenia wprowadzi od 2012 r. stosowne rozmowy, ale zgodnie ze swym wstrzemięźliwym stosunkiem wobec integracji europejskiej, dopiero przymierza się do ich zintensyfikowania, Białoruś nie skorzystała zaś z unijnej oferty prowadzenia dialogu wizowego<sup>22</sup>.

W odniesieniu do mechanizmów działania Partnerstwa Wschodniego w ramach współpracy wielostronnej wskazać należy, że obejmują one przede wszystkim funkcjonowanie wspomnianych wyżej najważniejszych instytucji PW, czyli szczytów szefów państw i rządów oraz spotkań na szczeblu ministerialnym. W swej działalności wykorzystują one m.in. cztery tzw. platformy tematyczne, obejmujące takie zagadnienia, jak demokracja, dobre zarządzanie i stabilność; integracja gospodarcza i konwergencja z politykami UE; bezpieczeństwo energetyczne oraz kontakty międzyludzkie. Ich działalność polega na planowaniu, uzgadnianiu i koordynowaniu wspólnych przedsięwzięć na podstawie ustalonych wspólnie list priorytetów i programów działań. Funkcjonuje także pięć tzw. inicjatyw flagowych, obejmujących priorytetowe dziedziny współpracy wielostronnej, realizowanych najczęściej w ramach wspomnianych platform. Do inicjatyw tych należą m.in.: program zintegrowanego zarządzania granicami, wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw, zarządzanie środowiskiem naturalnym<sup>23</sup>.

Kolejnym przykładem są działania w zakresie ułatwiania kontaktów międzyludzkich. Obejmują one wspieranie m.in. dialogu międzykulturowego, współpracy w dziedzinie kultury i wymiany młodzieżowej. W tym celu Komisja Europejska stworzyła Program ds. Kultury Partnerstwa Wschodniego, którego głównym zadaniem jest instytucjonalne wzmocnienie sektorów kultury w krajach partnerskich oraz ułatwianie im dostępu do unijnych programów kulturalnych (w 2011 r. odbył się w Polsce pierwszy Kongres Kultury Partnerstwa Wschodniego, a także zainicjowa-

---

<sup>22</sup> <http://visa-free-europe.eu> [dostęp 25.06.2014].

<sup>23</sup> Przykładem konkretnych działań w tym zakresie jest wsparcie udzielane przez UE reformom mającym na celu usprawnienie administracji publicznej w krajach partnerskich. W tym celu uruchomiono tzw. Program Kompleksowego Rozwoju Instytucjonalnego (*Comprehensive Institution Building – CIB*). Szerzej na temat praktycznych efektów funkcjonowania PW patrz: E. Kaca, A. Sobjak, K. Zasztowt, *Learning From Past Experiences: Ways to Improve EU Aid on Reforms in the Eastern Partnership*, PISM, Warsaw, April 2014.

no szereg nowatorskich projektów kulturalnych). Z kolei rozwój kontaktów między szkołami i uczelniami następuje w ramach tzw. e-Twinningu, a także wymiany studentów i kadr naukowych w ramach programów Tempus i Erasmus Mundus. W celu intensyfikacji tego rodzaju współpracy zgłaszano nowe inicjatywy, w tym powołanie do życia Programu Młodzieżowego Partnerstwa Wschodniego. Pojawiła się także koncepcja stworzenia „wspólnej przestrzeni wiedzy i innowacji” (*Common Knowledge and Innovation Space*) w dziedzinie edukacji i badań naukowych.

Tego typu przedsięwzięcia składają się na stosunkowo gęstą sieć wzajemnych powiązań, które tworzą z Partnerstwa Wschodniego ważny instrument pozwalający Unii oddziaływać na sytuację polityczną i gospodarczo-społeczną w Europie Wschodniej.

### **3. Finansowe i ekonomiczne aspekty Partnerstwa Wschodniego**

Jeśli chodzi o środki finansowe przeznaczone na działalność Partnerstwa Wschodniego, to pochodzą one z kilku źródeł<sup>24</sup>. Największa ich część pochodzi z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI), powstałego z połączenia działających do 2007 r. wschodnioeuropejskich programów PHARE oraz TACIS i kierowanego do wszystkich państw-adresatów EPS. Co do zasady, środki finansowe pochodzące z ENPI powinny służyć trzem podstawowym celom: wspieraniu demokratycznej transformacji ustrojowej państw partnerskich, wspieraniu budowy w tych krajach gospodarek rynkowych oraz promowaniu zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego.

Dokładniejszą analizę wielkości oraz wykorzystania tych środków najlepiej przeprowadzić na przykładzie programów już zrealizowanych, gdyż – jak pokazuje praktyka – faktyczne alokacje mogą ulegać w rzeczywistości rozmaitym zmianom. I tak, z budżetu ogólnego ENPI na lata 2007–2013, wynoszącego 11,2 mld euro, na komponent wschodni EPS przeznaczono ok. 4 mld euro, przy czym kwota ta obejmowała środki przyznane także na pomoc dla Rosji, niebędącej członkiem PW. Suma ta obejmowała fundusze kierowane zarówno na programy wielostronne, jak i na współpracę bilateralną z poszczególnymi krajami-adresatami tej polityki. Warto przy tym wskazać, że środki w ramach współpracy bilateralnej

---

<sup>24</sup> Dane na ten temat patrz: [http://ec.europa.eu/world/enp/documents\\_en.html](http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.html) [dostęp 20.12.2013]. Por. także: P. Marcinkowska, *Finansowanie Partnerstwa Wschodniego*, w: *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, red. A. Szeptycki, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2011.

– a więc mające duże szanse na najbardziej efektywne wykorzystanie – były relatywnie skromne i dla wszystkich państw-adresatów Partnerstwa Wschodniego wynosiły niecałe 330 mln euro, z czego najwięcej, bo prawie 140 mln, przeznaczono dla Ukrainy. Ponadto w momencie powstawania PW Komisja Europejska wyasygnowała ten cel dodatkowe środki finansowe w wysokości 350 mln euro z rezerwy budżetowej oraz 250 mln euro przesunięte w ramach ENPI.

Ciekawie wyglądał przy tym rozkład pomocy unijnej w przeliczeniu na głowę mieszkańca. Wskaźnik ten w odniesieniu do funduszy przekazywanych przez ENPI wynosił dla wszystkich państw PW nieco ponad 4 euro rocznie, ale zastanawiające było jego duże zróżnicowanie. Najwięcej – 16 euro przypadało na mieszkańca Mołdawii (co można było zrozumieć ze względu na zaangażowanie tego kraju w procesy integracji z UE), ale jednocześnie na drugim miejscu (ok. 13 euro) plasował się kraj niebędący wcale integracyjnym „prymusem”, czyli Armenia. Stosunkowo niewielki wskaźnik miała chętna do współpracy z Unią Gruzja (ok. 9 euro), a najważniejsze państwo partnerskie, Ukraina, otrzymywała jedynie 3 euro *per capita*, czyli zaledwie 2 euro więcej niż bardzo eurosceptyczna Białoruś. Taki dziwny, niekorespondujący z realiami politycznymi rozkład pomocy unijnej zdaje się wskazywać na spory bezwład procedur biurokratycznych UE, działających mało elastycznie, bez pola manewru, i niedysponujących możliwościami reagowania zgodnie z zasadami warunkowości swej własnej polityki<sup>25</sup>.

Liczącą się rolę w funkcjonowaniu Partnerstwa Wschodniego odgrywają międzynarodowe instytucje finansowe powiązane z UE, czyli Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) oraz Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOiR). I tak w latach 2007–2013 EBI dysponował linią kredytową dla partnerów EPS na Wschodzie (łącznie z Rosją) w wysokości 3,7 mld euro, a w 2010 r. uruchomił tzw. Mechanizm Partnerstwa Wschodniego (*Eastern Partners Facility*), w ramach którego przeznaczono 1,5 mld euro na kredyty i gwarancje dla inwestycji w krajach partnerskich. Ten sam bank uruchomił także, we współpracy z zainteresowanymi państwami członkowskimi Unii, specjalny fundusz: *Eastern Partnership Technical Assistance Trust Fund* (EaPTATF). Dysponował on wprawdzie stosunkowo niewysokim budżetem w wysokości 10 mln euro, ale miał za zadanie wzmacniać atrakcyjność inwestycyjną krajów partnerskich przez

---

<sup>25</sup> Świadczyć może o tym fakt, że we wskazanym okresie fundusz przeznaczony na „nagradzanie” partnerów z PW za wprowadzanie reform demokratycznych wynosił zaledwie 50 mln euro – więcej na temat finansowania EPS i PW patrz: K. Pełczyńska-Nałęcz, *op.cit.*, s. 44–47.

finansowanie m.in. studiów wykonalności, ekspertyz prawnych, badań środowiskowych itp.

W zależności od charakteru poszczególnych projektów Partnerstwa Wschodniego środki te przekazywane były za pośrednictwem rozmaitych kanałów, z których część to instrumenty właściwe tylko dla PW, inne zaś funkcjonują w ramach szerszych programów unijnych. Spośród nich można wymienić m.in. Program Kompleksowego Rozwoju Instytucjonalnego (CIB) przeznaczony na poprawę efektywności funkcjonowania administracji publicznej krajów partnerskich; programy rozwoju regionalnego (*Pilot Regional Development Programmes* – PRDP), których głównym celem było wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego między poszczególnymi regionami krajów partnerskich; tzw. Instrument Inwestycyjny na rzecz Sąsiedztwa (NIF) służący wspieraniu inwestycji infrastrukturalnych z dziedziny energetyki i transportu, ochrony środowiska naturalnego, rozwoju sektora prywatnego (w szczególności małej i średniej przedsiębiorczości) oraz sektora społecznego, czy przedsięwzięcia wspierające rozwój demokracji, praw człowieka i społeczeństwa obywatelskiego<sup>26</sup>.

Wskazać również należy, że możliwe jest pozyskiwanie funduszy spoza budżetu Unii Europejskiej. Konkretnie przedsięwzięcia mogą być finansowane lub współfinansowane m.in. przez kraje należące do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG), organizacje międzynarodowe oraz przedsiębiorstwa. Przykładem może być Międzynarodowy Fundusz Wyszehradzki (*International Visegrad Fund*), który utworzył w 2012 r. specjalny program przeznaczony dla potrzeb Partnerstwa Wschodniego: *Visegrad 4 Eastern Partnership* (V4EaP). Program ten ma umożliwiać krajom partnerskim wykorzystywanie doświadczeń Grupy Wyszehradzkiej w zakresie transformacji ustrojowej w trzech głównych dziedzinach: demokratyzacji, współpracy regionalnej oraz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego.

Ogólnie rzecz biorąc, środki przeznaczane na finansowanie Partnerstwa Wschodniego okazują się wyraźnie niewystarczające i z pewnością nie pokrywają wszystkich niezbędnych potrzeb. Co gorsza, strumień przepływów finansowych pokazuje rzeczywiste preferencje decydentów unijnych, wyraźnie niedoceniających „kierunku wschodniego” i nadających priorytet dla pomocy innym krajom sąsiadującym z Unią. Świadczą o tym dane – nie dość, że środki na PW stanowią tylko niecałą 1/3 budżetu Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, to ogromne

---

<sup>26</sup> Przedsięwzięcia te były realizowane za pośrednictwem instytucji unijnych: Europejskiego Instrumentu na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR), Europejskiej Fundacji na rzecz Demokracji (EED) i Instrumentu Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego (NCSF).

dysproporcje widoczne są w odniesieniu do alokacji funduszy na pomoc bilateralną: podczas gdy w latach 2007–2013 wszystkie państwa-adresaci PW otrzymali w sumie niecałe 330 mln euro, to partnerzy z regionu Morza Śródziemnego dostali ponad 800 mln euro<sup>27</sup>.

Jednocześnie przekazywane fundusze unijne są nie zawsze w odpowiedni sposób wydatkowane. Według autorów specjalnego raportu na ten temat, jednym z głównych tego powodów jest nieprzejrzystość zarządzania finansami publicznymi przez rządy państw-odbiorców PW. Przekazywane przez Unię środki finansowe bywają w takich warunkach w znacznej mierze marnotrawione, a zainteresowane kraje wprowadzają zmiany legislacyjne oraz rozmaite reformy jedynie „na papierze”<sup>28</sup>.

Z tego typu zarzutami korespondują obiektywne analizy wskazujące na relatywną nieskuteczność unijnych działań w ramach Partnerstwa Wschodniego w sferze gospodarki. Okazuje się bowiem, że paradoksalnie najlepsze rezultaty ekonomiczne (np. w odniesieniu do wskaźników PKB *per capita*) osiąga kraj najbardziej „oddalony” politycznie od UE, czyli Białoruś. Wskaźnik ten w porównaniu z 1995 r. wzrósł o 1/4, osiągając wartość ok. 45% średniej unijnej, a więc mniej więcej tyle, ile uzyskują polskie województwa „ściany wschodniej”. Tymczasem „prymusi” na drodze do integracji europejskiej w rodzaju Mołdawii czy obecnie Ukrainy mają bardzo słabe wyniki gospodarcze: rzeczony wskaźnik wzrósł u nich w tym samym czasie zaledwie o 2–3% w porównaniu ze średnią unijną, sięgając w odniesieniu do Ukrainy o ok. 20%, a w przypadku Mołdawii – ok. 10%.

Podobnie niekorzystnie wygląda sytuacja w odniesieniu do wzajemnych obrotów handlowych. Tylko dla trzech krajów-adresatów PW Unia Europejska stanowi najważniejszy rynek zbytu (najwięcej, bo ponad 50% swego eksportu kieruje do UE Mołdawia), a największy unijny partner handlowy w regionie – Ukraina – tylko 1/4 swego eksportu kieruje do państw członkowskich Unii (dla pozostałych krajów ten wskaźnik waha się w granicach trzydziestu kilku – czterdziestu kilku punktów procentowych). Z drugiej strony, Unia Europejska tylko w minimalnym stopniu handluje z krajami objętymi Partnerstwem Wschodnim – pod koniec pierwszej dekady naszego wieku trafiało do nich jedynie nieco ponad 2% unijnego eksportu i był to wskaźnik niższy niż w przypadku Bałkanów,

---

<sup>27</sup> Dla porównania można podać, że w ramach innego unijnego instrumentu finansowego nieprzeznaczonego dla PW, Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA), sama Turcja otrzymała prawie 700 mln euro, a kraje kandydujące z regionu Bałkanów Zachodnich – ok. 750 mln euro. Por.: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press\\_corner/key-documents/](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/key-documents/) [dostęp 20.12.2013].

<sup>28</sup> Szerzej patrz: E. Kaca, A. Sobjak, K. Zasztowt, op.cit.

mających populację dwuipółkrotnie mniejszą<sup>29</sup>. Dodać trzeba do tego stosunkowo małe, niemające znaczenia w skali ogólnounijnej obroty nośnikami energii, których nawet bogaty w zasoby ropy i gazu Azerbejdżan dostarcza na rynki UE bardzo niewielkie ilości. Wszystko to razem oznacza, że dystans rozwojowy między państwami-adresatami PW a Unią Europejską wprawdzie zmniejsza się, ale w sposób bardzo zróżnicowany i w niektórych przypadkach wręcz znikomy, co w sumie może źle świadczyć o skuteczności unijnej polityki wschodniej.

#### 4. Ogólna ocena Partnerstwa Wschodniego

Wśród polityków i analityków pojawiają się rozmaite opinie co do ogólnej efektywności Partnerstwa Wschodniego<sup>30</sup>. Padają głosy, że wraz z całą europejską polityką sąsiedztwa jest ono być może tylko swoistą efemerydą polityczną, niewiele zmieniającą zarówno stosunki UE z Europą Wschodnią, jak i sytuację wewnętrzną czy politykę zagraniczną państw-adresatów. Wprawdzie zgodnie podkreśla się, że nigdy obecność i wpływy Unii Europejskiej na wschodzie naszego kontynentu nie były tak silne oraz widoczne jak obecnie, ale nie brak też opinii krytycznie osądzających to zaangażowanie.

Faktem jest, że Partnerstwo Wschodnie, traktowane jako bardzo ważny instrument unijnej polityki wschodniej, charakteryzuje się szeregiem poważnych wad osłabiających jego skuteczność. Podstawowym ograniczeniem strukturalnym zawartym w samej formule Partnerstwa – odnoszącym się zresztą do całej EPS – jest brak oficjalnej perspektywy członkostwa w UE dla krajów-adresatów PW mających takie aspiracje. Z jednej strony osłabia to motywacje państw-adresatów do podejmowania trudnych i kosztownych dostosowań do standardów unijnych, a z drugiej – zmniejsza pole manewru dyplomacji UE w zakresie skutecznego oddziaływania na polityki partnerów wschodnioeuropejskich.

Kolejnym ograniczeniem efektywności PW są tendencje autorytarne, które pojawiają się w życiu politycznym prawie wszystkich państw-adresatów tego projektu. Utrudnia to znacznie przestrzeganie przez nie standardów demokratycznych i tym samym zmniejsza pole manewru strony unijnej, która zgodnie z założeniami powinna uzależniać rozwój współ-

---

<sup>29</sup> Dla porównania: Polska kieruje ok. 80% swego eksportu do partnerów z Unii i tylko ok. 3% na Ukrainę. Szerzej patrz: K. Pełczyńska-Nałęcz, op.cit., s. 17–21.

<sup>30</sup> Szerzej na temat różnorodnych efektów funkcjonowania PW patrz: *Kształtowanie się nowej europejskiej polityki wschodniej – ocena Partnerstwa Wschodniego*, red. K. Longhurst, Collegium Civitas, Warszawa 2009 oraz T. Stępniewski, *The EU's Eastern Partnership and the way forward after Riga*, „International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs”, No. 1–2 (Vol. 24)/2015, s. 17–27.

pracy wzajemnej od przestrzegania praw człowieka w krajach-adresatach PW. Może wiązać się z tym zarzut, że Unia nie zdołała w odpowiedni sposób wpłynąć na kształt życia politycznego swoich partnerów.

Zdaniem autorów specjalnego raportu na ten temat, przygotowanego jeszcze w 2011 r., „wschodni sąsiedzi Unii dryfują w złym kierunku”, sama Unia zaś nie potrafi skutecznie promować demokracji i ochrony praw człowieka<sup>31</sup>. Istotnie, w państwach objętych Partnerstwem Wschodnim, z wyjątkiem Mołdawii i obecnie Ukrainy, wyraźnie dochodzą do głosu tendencje autorytarne. Oznacza to, że jeśli polityka UE nie będzie bardziej skuteczna, to w przyszłości w krajach tego regionu może dojść do swoistej „putinizacji” systemów politycznych na wzór antydemokratycznych rozwiązań przyjętych w Rosji.

Tego rodzaju opinie potwierdzają rozliczne badania, na podstawie których budowane są rozmaite rankingi międzynarodowe. Badania te, prowadzone przez renomowane instytucje badawcze, pokazują, że na przestrzeni lat 2003–2013 w państwach-adresatach Partnerstwa Wschodniego wskaźniki dotyczące stanu demokracji, gospodarki wolnorynkowej, wolności politycznych, obywatelskich i gospodarczych czy też korupcji nie uległy poprawie, a co najwyżej osiągnęły stagnację lub wręcz się pogorszyły<sup>32</sup>.

Tego rodzaju obawy wzmocnił rozwój wypadków w wielu państwach-adresatach PW, a szczególnie dotychczasowy przebieg kryzysu ukraińskiego. Dalsze losy i rozwój wydarzeń na Ukrainie, która znajduje się na historycznym rozdrożu<sup>33</sup>, mogą mieć kluczowe znaczenie także dla całego projektu Partnerstwa Wschodniego. Ponieważ obecnie jeszcze nie wiadomo, w którą stronę ostatecznie skieruje się polityka tego państwa i jaki będzie jego ostateczny kształt i charakter, trudno przewidzieć dalsze losy Partnerstwa, które bez udziału Ukrainy może po prostu stracić sens<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Raport autorstwa Nicu Popescu i Andrew Wilsona z Europejskiej Rady Stosunków Zagranicznych omówiony w: J. Winiecki, *Partnerzy od niechcenia*, „Polityka”, nr 40/2011.

<sup>32</sup> Chodzi tu badania takich poważnych instytucji, jak Heritage Foundation, Freedom House Foundation lub Fundacji Bertelsmanna – szerzej patrz: R. Sadowski, *Partnerstwo w czasach kryzysu. Wyzwania dla integracji europejskiej państw Europy Wschodniej*, „Punkt Widzenia”, OSW, lipiec 2013, nr 36, s. 17–25.

<sup>33</sup> W wyniku negocjacji mediacyjnych podejmowanych w ramach tzw. formatu normandzkiego, czyli z udziałem Niemiec, Francji, Ukrainy i Rosji (reprezentującej także wschodnioukraińskich separatystów), udało się wprowadzić zawrzcęć w Mińsku we wrześniu 2014 i w lutym 2015 r. porozumienia o rozejmie i rozwiązaniu kryzysu w obwodach donieckim i ługańskim. Pomimo to mniej lub bardziej zacięte walki wciąż się toczą i ostateczny wynik tych porozumień nie jest bynajmniej przesądzony.

<sup>34</sup> Por. T. Casier, *The EU's two-track approach to democracy promotion: the case of Ukraine*, w: *Democracy Promotion in the EU's Neighbourhood: From Leverage to Governance?*, red. S. Lavenex, F. Schimmelfennig, Routledge, Oxon 2012.



Wielką, być może największą jak do tej pory (bowiem kwestia ukraińska pozostaje jeszcze jak najbardziej otwarta), porażką PW była niemożność zapobieżenia niekorzystnej ewolucji polityki zagranicznej Armenii. Kraj ten najwyraźniej przestał dążyć do zbliżenia ze strukturami integracji europejskiej. Dowodziła tego m.in. odmowa podpisania umowy stowarzyszeniowej z UE, a nade wszystko podjęta w październiku 2014 r. decyzja o przystąpieniu do Euroazjatyckiej Unii Gospodarczej, założonej i zdominowanej przez Rosję<sup>35</sup>. Nie oznacza to wprawdzie, że kraj ten formalnie przestał być uczestnikiem PW, ale nie ulega też wątpliwości, że od tej pory obecność Armenii w tym programie będzie mieć charakter iluzoryczny.

Sytuacja ta zaczyna przypominać kasus Białorusi. Państwo to oficjalnie jest adresatem Partnerstwa Wschodniego, lecz jego władze wykorzystują instrumenty PW jedynie w bardzo ograniczonym zakresie i tylko zgodnie z własnymi, specyficznymi rozumianymi interesami. Krótko mówiąc, chodzi o wykorzystanie potencjalnych pożytków ze współpracy z UE, głównie o charakterze gospodarczym, a jednocześnie nierealizowanie żadnych zobowiązań politycznych. Powoduje to, że działania UE w ramach PW czy – szerzej – całej polityki wschodniej nie wpłynęły w żadnym istotnym stopniu na zmianę autorytarnej polityki wewnętrznej i zagranicznej Białorusi.

Pewnym ograniczeniem skuteczności Partnerstwa Wschodniego może być również równoległe prowadzenie przez Unię Europejską programu partnerstwa strategicznego z Rosją, które – zgodnie z niepisaną, ale przez długi czas przestrzeganą zasadą *Russia first* – może spychać w cień wysiłki podejmowane w ramach PW. Wprawdzie obecny kryzys ukraiński zdaje się wpływać na zmianę takiego podejścia, ale jednocześnie wiąże się z tym niepokojąca ewolucja w podejściu do Partnerstwa ze strony nowych władz instytucji unijnych mianowanych w 2014 r.

Nowa wysoka przedstawiciel do spraw zagranicznych i bezpieczeństwa Federica Mogherini (Włoszka) i nowy komisarz do spraw polityki sąsiedztwa Johannes Hahn (Austriak), podchodzący z krajów nastawionych bardziej prorosyjsko, starają się dokonać rewizji funkcjonowania PW. Zdecydowanie większy nacisk ma być położony na podniesienie rangi relacji w dziedzinie handlu, energetyki i współpracy sektorowej, z jednoczesnym zmniejszeniem funduszy i zaangażowania w procesy demokratyzacji życia politycznego w państwach-adresatach. Dążenie do zwiększenia efektywności konkretnych przedsięwzięć ekonomicznych czy technicznych jest

---

<sup>35</sup> Rosja użyła wobec tego kraju wszelkich możliwych środków nacisku, łącznie z ofertą dostaw gazu ziemnego na preferencyjnych warunkach oraz udzieleniem pomocy wojskowej – por.: <http://wyborcza.biz/biznes/2029020,101562,15063398.html> [dostęp 17.06.2014].

bez wątpienia godne pochwały, ale nie powinno iść w parze – zwłaszcza w świetle wskazanego wyżej niebezpieczeństwa „putinizacji” – ze zmniejszeniem zaangażowania politycznego ze strony Unii Europejskiej, gdyż grozi to „rozwodnieniem” idei samego PW<sup>36</sup>.

Można zatem zgodzić się z opinią, że „Unia Europejska nie stała się agentem zmiany w regionie w stopniu, do jakiego pretenduje”. Oprócz wspomnianych wyżej powodów jedną z głównych tego przyczyn jest nadmierna biurokratyzacja procesu wdrażania Partnerstwa Wschodniego czy – szerzej – całej polityki wschodniej. W ramach struktur unijnych w realizacji tej polityki „więcej wysiłku i czasu zajmuje budowanie konsensusu wewnętrznego niż osiąganie konkretnych efektów na zewnątrz”<sup>37</sup>. Dochodzi do tego brak rzeczywistej woli politycznej ze strony wielu państw członkowskich, aby osiągnąć efektywną integrację z partnerami na Wschodzie. Z kolei państwa-adresaci zainteresowani są bardziej utrzymywaniem formalnego dialogu z UE niż realnym wprowadzaniem w życie niekiedy kosztownych i bolesnych reform dostosowawczych do standardów europejskich.

Wszystko to nie zmienia jednak faktu, że ogólna ocena Partnerstwa Wschodniego musi być bardziej wyważona i brać pod uwagę nie tylko jego niedostatki. Nie ulega wszakże wątpliwości, że – jak już wskazywano we wcześniejszych rozważaniach – PW stanowi ważny instrument pozwalający Unii oddziaływać na sytuację polityczną i gospodarczo-społeczną w Europie Wschodniej. Należy bowiem pamiętać, że w jego ramach powstał cały szereg wspomnianych wyżej instytucji oraz mechanizmów działania, z których część funkcjonuje wprawdzie w ramach EPS, ale niektóre ją uzupełniają lub też są rozwiązaniami oryginalnymi, właściwymi tylko dla PW. Należą do nich np. zawarte w umowach z krajami partnerskimi mechanizmy zakładające przyjęcie przez nie do swego porządku prawnego aż 60% *acquis communautaire*, co „nie jest łatwe do zrealizowania” i nie miałyby miejsca, „gdybyśmy nie zainicjowali PW”<sup>38</sup>. To, że mechanizmy te nie zawsze są w pełni efektywne, nie zależy wyłącznie od dobrej woli czy determinacji ich twórców i realizatorów, lecz także od szerszych uwarunkowań o charakterze obiektywnym<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Por.: E. Kaca, *Oslabienie Partnerstwa Wschodniego? Konsekwencje zmiany władzy w instytucjach UE dla polityki sąsiedztwa*, „Biuletyn PISM”, nr 121, 25.11.2014.

<sup>37</sup> R. Sadowski, op.cit., s. 47.

<sup>38</sup> Wywiad z polskim ministrem spraw zagranicznych Radosławem Sikorskim, <http://m.money.pl/wiadomosci/artukul/partnerstwo;wschodnie;to;fiasko;.../> [dostęp 24.07.2012].

<sup>39</sup> Więcej na ten temat patrz: B. Piskorska, *Europeizacja (Europeisation) państw sąsiedzkich Unii Europejskiej na przykładzie Europy Wschodniej*, w: *Europejska polityka bezpieczeństwa i integracji*, red. K. Budzowski, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2010.

Tak np. trudno wysuwać zarzuty o nieskuteczność działań UE wobec Białorusi w sytuacji, gdy w polityce zagranicznej i wewnętrznej tego kraju przeważają antydemokratyczne tendencje autorytarne, z którymi walka z zewnątrz jest bardzo trudna i jak do tej pory nie przynosi zauważalnych rezultatów. Oznacza to, że w praktyce nikt: ani UE, ani żaden inny gracz międzynarodowy (z wyjątkiem Rosji Putina, która tego nie chce) nie jest w stanie wpłynąć na zmianę polityki tego kraju, a pewne złagodzenie twardego stanowiska prezydenta Łukaszenki wobec Zachodu przyniósł dopiero kryzys ukraiński. Co najwyżej bardziej zasadna mogłaby być krytyka mówiąca o politycznej hipokryzji Unii Europejskiej – z jednej strony stosuje ona sankcje wobec reżimu w Mińsku, ale z drugiej strony bynajmniej nie potępia łamania praw człowieka w innych krajach partnerskich, jak Azerbejdżan czy Gruzja.

Trzeba natomiast wskazać przypadki uzyskania pozytywnych efektów dla unijnej polityki wschodniej, które w znacznej mierze można przypisać funkcjonowaniu Partnerstwa Wschodniego. Sztandarowym tego przykładem są zmiany w polityce wewnętrznej i zagranicznej Ukrainy, które zaszły w głównie właśnie dzięki pobudzeniu proeuropejskich aspiracji elit i społeczeństwa ukraińskiego za pośrednictwem instrumentów PW. Intensyfikacja dążeń do zbliżenia z Unią Europejską widoczna jest także w polityce Mołdawii, a także Gruzji, która nie jest wprawdzie liderem w przestrzeganiu zasad demokracji i praw człowieka, ale konsekwentnie pragnie włączenia do euroatlantyckich struktur integracyjnych.

Gdy patrzy się w szerszych kategoriach geopolitycznych, jednym ze sposobów zwiększenia efektywności całej polityki wschodniej UE mogłaby być realizacja długofalowych planów stworzenia – zgodnie ze sformułowaną już dawno temu koncepcją Zbigniewa Brzezińskiego – osi współpracy w zakresie bezpieczeństwa europejskiego między Paryżem, Berlinem, Warszawą i Kijowem. Z tego też względu tak wielkie znaczenie może mieć zachęta i pomoc ze strony UE dla państw objętych Partnerstwem Wschodnim po to, aby budowały solidne fundamenty demokracji, społeczeństwa obywatelskiego i gospodarki rynkowej. Tego rodzaju działania stanowią najpewniejszy sposób nie tylko na zahamowanie imperialnych zapędów autorytarnej Rosji, ale przede wszystkim na osiągnięcie przez państwa Europy Wschodniej wyższego poziomu rozwoju życia politycznego, gospodarczego i społecznego, a tym samym – realizacji podstawowych celów polityki wschodniej UE.

## Bibliografia

- Adamczyk A., *Ewolucja oddziaływania Polski na politykę wschodnią Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, nr 3/2014.
- Adamczyk A., *The Role of Poland In the Creation Process of the Eastern Partnership*, „Yearbook of Polish European Studies”, nr 13/2010.
- Barburska O., Milczarek D., *Polityka wschodnia Unii Europejskiej: porażka czy sukces?*, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Barburska O., *Relacje Unia Europejska–Federacja Rosyjska: kryzys partnerstwa strategicznego*, „Studia Europejskie”, nr 4/2014.
- Barburska O., *Wpływ polskiej dyplomacji na kształtowanie i realizację polityki wschodniej UE*, „Studia Europejskie”, nr 4/2013.
- Casier T., *European Neighbourhood Policy: living up to regional ambitions?*, w: *The foreign policy of the European Union. Assessing Europe’s role in the world*, red. F. Bindi, I. Angelescu, Brookings Institution Press, Washington 2012.
- Casier T., *The EU’s two-track approach to democracy promotion: the case of Ukraine*, w: *Democracy Promotion in the EU’s Neighbourhood: From Leverage to Governance?*, red. S. Lavenex, F. Schimmelfennig, Routledge, Oxon 2012.
- Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, red. M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2012.
- Jaroszewicz M., *Perspektywy migracji Ukraińców do UE*, „Komentarze OSW”, 24.02.2014, nr 128.
- Jesień L., *Eastern Partnership – Strengthened ENP Cooperation with Willing Neighbours*, „PISM Strategic Files”, nr 3/2008.
- Kaca E., Sobjak A., Zasztowt K., *Learning From Past Experiences: Ways to Improve EU Aid on Reforms in the Eastern Partnership*, PISM, Warsaw, April 2014.
- Kaca E., *Oslabienie Partnerstwa Wschodniego? Konsekwencje zmiany władzy w instytucjach UE dla polityki sąsiedztwa*, „Biuletyn PISM”, nr 121, 25.11.2014.
- Kapuśniak T., *Wymiar Wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa UE. Inkluzja bez członkostwa?*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2010.
- Konopacki S., *Partnerstwo Wschodnie po szczycie w Wilnie w 2013*, w: *Polska w procesie integracji europejskiej. Dekada doświadczeń (2004–2014)*, red. K.A. Wojtaszczyk, M. Mizerska-Wrotkowska, W. Jakubowski, Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.

- Kształtowanie się nowej europejskiej polityki wschodniej – ocena Partnerstwa Wschodniego*, red. K. Longhurst, Collegium Civitas, Warszawa 2009.
- Lyubashenko I., *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej wobec Europy Wschodniej*, DUET, Toruń 2012.
- Marcinkowska P., *Finansowanie Partnerstwa Wschodniego*, w: *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, red. A. Szeptycki, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2011.
- Marcinkowska P., *Wschodni wymiar Europejskiej Polityki Sąsiedztwa a budowanie pozycji UE w regionie*, w: *Unia Europejska jako aktor na scenie globalnej. Razem czy osobno?*, red. B. Góralczyk, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2014.
- Maurer H., Simão L., *From regional power to global power? The European Neighbourhood Policy after the Lisbon Treaty*, w: *Global Power Europe – Vol. 1. Theoretical and institutional approaches to the EU's external relations*, red. A. Boening, J.-K. Kremer, A. van Loon, Springer, Berlin–Heidelberg 2013.
- Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, red. A. Szeptycki, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2011.
- Milczarek D., *More gains or losses? Review of the European Union's Eastern policy*, w: *European Union on the Global Scene: United or Irrelevant?*, red. B. Góralczyk, Centre for Europe, University of Warsaw, Warsaw 2015.
- Milczarek D., *The Role of Poland in Shaping the European Union's Eastern Policy*, w: *The European Union and Poland. Problems and Achievements*, red. A. Adamczyk, P. Dubel, Centre for Europe, University of Warsaw, Warsaw 2015.
- Mizerska-Wrotkowska M., *Geneza i instytucjonalizacja Partnerstwa Wschodniego*, w: *Między sąsiedztwem a integracją. Założenia, funkcjonowanie i perspektywy Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej*, red. A. Szeptycki, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2011.
- Partnerstwo Wschodnie*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP, Warszawa 2012.
- Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji*, red. M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.
- Pełczyńska-Nałęcz K., *Integracja czy imitacja? – UE wobec wschodnich sąsiadów*, „Prace OSW”, kwiecień 2011, nr 36.
- Piskorska B., *Europeizacja (Europeisation) państw sąsiedzkich Unii Europejskiej na przykładzie Europy Wschodniej*, w: *Europejska polityka bezpieczeństwa*

- stwa i integracji*, red. K. Budzowski, Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego, Kraków 2010.
- Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania – Koncepcje – Realizacja*, red. A. Gil, T. Kapuśniak, Instytut Europy Środkowo-Wschodniej, Lublin–Warszawa 2009.
- Sadowski R., *Partnerstwo w czasach kryzysu. Wyzwania dla integracji europejskiej państw Europy Wschodniej*, „Punkt Widzenia”, OSW, lipiec 2013, nr 36.
- Stępniewski T., *Partnerstwo Wschodnie Unii Europejskiej: między realizmem a rozczarowaniem*, „Rocznik Instytutu Europy Środkowo-Wschodniej”, z. 2/2012.
- Stępniewski T., *The EU's Eastern Partnership and the way forward after Riga*, „International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs”, No. 1–2 (Vol. 24)/2015.
- Suszko I., Benedyczak J., *Druga szansa Ukrainy*, „Otwarta Europa”, maj 2014.
- Zdanowicz M., Doliwa-Klepcka A., *Możliwości liberalizacji reżimu wizowego w ramach współpracy państw w Partnerstwie Wschodnim*, w: *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji*, red. M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, polityka wschodnia UE, Partnerstwo Wschodnie, Rosja, Ukraina

**Key words:** European Union, EU Eastern Policy, Eastern Partnership, Russia, Ukraine

## **Abstract**

### **The Good and the Bad Sides of the European Union's Eastern Partnership**

The article seeks to provide a synthetic assessment of the European Union's Eastern Partnership, which is perceived as one of the key instruments of EU's Eastern Policy. The author presents the genesis of this ambitious undertaking, followed by its principles, institutions and mechanisms, as well as the financial and economic aspects. In the final part of the article, the author examines both the shortcomings of the Partnership and its undeniable achievements.