

*Ewa Latoszek\*, Agnieszka Kłos\*\**

## **Źródła finansowania reform w państwach Partnerstwa Wschodniego**

### **Wstęp**

Od momentu rozszerzenia Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowej i Wschodniej naturalną decyzją było dążenie do zapewnienia stabilności i bezpieczeństwa wszystkich państw członkowskich. Z inicjatywy Unii Europejskiej nastąpiło zbliżenie państw Europy Wschodniej do Unii Europejskiej. W maju 2009 r. powołano do życia program Partnerstwo Wschodnie, będący kompleksową koncepcją wprowadzenia państw-adresatów Partnerstwa do unijnej polityki zewnętrznej. Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina otrzymały bogatą ofertę ścisłej politycznej i gospodarczej współpracy z Unią Europejską. W ramach współpracy państwa te mogą liczyć na wsparcie we wdrażaniu zaawansowanych reform, których powodzenie zależy nie tylko od gotowości państw Partnerstwa Wschodniego na nie, lecz także od opracowania przez Unię Europejską dedykowanych tym państwom programów, wyasygnowanie na ten cel pewnej puli środków finansowych oraz opracowanie zasad ich wykorzystania.

Celem artykułu jest przedstawienie głównych źródeł pomocy finansowej skierowanej do państw Partnerstwa Wschodniego oraz wskazanie na aktualny stan realizacji założeń Partnerstwa Wschodniego. W artykule wskazano na istotę i cel utworzenia Partnerstwa Wschodniego, przedstawiono specyfikę programów skierowanych do państw Partnerstwa opracowanych przez Unię Europejską, Europejski Bank Inwestycyjny oraz

---

\* Prof. dr hab. **Ewa Latoszek**, Kolegium Nauk Ekonomicznych i Społecznych Politechniki Warszawskiej, Filia w Płocku.

\*\* Dr **Agnieszka Kłos**, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

przez państwa Grupy Wyszehradzkiej. Z uwagi na różny horyzont czasowy realizacji poszczególnych programów, ich specyfikę oraz brak zbiorczych danych statystycznych obrazujących poziom wydatkowania środków skierowanych do państw Partnerstwa Wschodniego trudno wskazać na ich efektywność. Jednakże, gdy weźmie się pod uwagę aktualny stan realizacji założeń tego przedsięwzięcia, tj. podpisanie umów stowarzyszeniowych z Gruzją, Mołdawią i Ukrainą, można mówić o pewnym sukcesie. Dzięki tym umowom państwa Partnerstwa będą mogły liczyć na dalszą pomoc i stopniową integrację z Unią Europejską.

## **1. Istota i cel utworzenia Partnerstwa Wschodniego**

Idea utworzenia europejskiej polityki sąsiedztwa została zainicjowana w 2007 r. przez Niemcy. Ideę tę poparły także Polska i Szwecja, co dało początek do opracowania koncepcji spójnej inicjatywy politycznej skierowanej do **Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy**. Konstruując ten projekt, Polska i Szwecja wykorzystały funkcjonującą już **europejską politykę sąsiedztwa (EPS)**<sup>1</sup>. Unia Europejska przez powołanie EPS chciała zmniejszyć linię podziału między rozszerzoną Unią Europejską a jej sąsiadami, co miało wzmocnić dobrobyt, stabilność i bezpieczeństwo w całym regionie. Kiedy powstała EPS, oczekiwano, że państwa, które w wyniku rozszerzenia w 2004 r. stały się sąsiadami Unii, będą zdeterminowane, aby przyspieszyć przemiany demokratyczne i rynkowe. Nadzieje budziły m.in. tzw. kolorowe rewolucje w Gruzji w 2003 r. i rok później na Ukrainie. W praktyce proces transformacji okazał się wolniejszy, a w wielu przypadkach przebiegał w kierunku odwrotnym niż oczekiwano. Sytuacja u wschodnich sąsiadów UE zamiast się polepszać, ulegała destabilizacji – na Ukrainie nastąpił chaos polityczny, w Europie Wschodniej powracały kryzysy gazowe, wciąż autorytarne rządy w Armenii, Azerbejdżanie, Białorusi, Mołdawii (w łagodniejszej formie), a czasem także niedemokratyczne praktyki władz gruzińskich czy wreszcie inwazja rosyjskich wojsk na Gruzję w sierpniu 2008 r. Skuteczność EPS w stymulowaniu przemian w krajach wschodniego sąsiedztwa nie spełniała oczekiwań UE, choć największą odpowiedzialność ponoszą za to same kraje sąsiedzkie, którym zabrakło woli politycznej niezbędnej do wprowadzania reform. Pewne słabości przypisuje się też samemu projektowi EPS. Skłoniło to część unijnych

---

<sup>1</sup> Partnerstwo Wschodnie, [http://eastern-partnership.pl/pw\\_pl/MSZ%20PW%20PL.pdf](http://eastern-partnership.pl/pw_pl/MSZ%20PW%20PL.pdf) [dostęp 17.05.2014], s. 10, patrz także [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/index_en.htm) [dostęp 4.07.2015].

polityków do wypracowania skuteczniejszego mechanizmu stymulowania reform u wschodnich sąsiadów<sup>2</sup>.

Postanowiono stworzyć inicjatywę bardziej ambitną, która zastąpiłaby dotychczasowe wybiórcze wspieranie reform w Europie Wschodniej ofertą kompleksowej pomocy w modernizacji i przemianach. W grudniu 2008 r. Komisja Europejska przedstawiła konkretne propozycje dotyczące Partnerstwa Wschodniego. W swoim komunikacie stwierdziła, że „stabilność, lepsze rządy i rozwój gospodarczy na wschodnich granicach Unii Europejskiej leżą w jej żywotnym interesie”<sup>3</sup>. Zwróciła też uwagę, że kluczową rolę w projekcie mają do odegrania państwa członkowskie, dysponujące doświadczeniem w procesach transformacji. W marcu 2009 r. jednogłośnie poparcie dla projektu Partnerstwa Wschodniego wyraziła też Rada Europejska. Tym samym stał się on integralną częścią europejskiej polityki zagranicznej. Partnerstwo Wschodnie wprowadziło do dotychczasowej EPS ważne zmiany, tj.:

„1. wyodrębniło wschodnich sąsiadów od południowych i wprowadziło wschodnie sąsiedztwo w orbitę polityki zagranicznej UE jako osobną grupę. Dotychczas EPS obejmowało jednakowym mechanizmem zarówno państwa Europy Wschodniej, jak i kraje Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Wrzucenie do «jednego worka» państw Europy Wschodniej i państw nieeuropejskich obniżało rangę relacji między UE i państwami Europy Wschodniej oraz było traktowane przez niektóre kraje z tej części naszego kontynentu jako sygnał, że ich prounijne aspiracje nie mają szansy na realizację. W procesie reform działało to na nie demotywująco. Przede wszystkim jednak łączne traktowanie dwóch tak odmiennych regionów utrudniało Unii prowadzenie skutecznej polityki zagranicznej wobec wschodnich sąsiadów.

2. zwiększyło i skonkretyzowało korzyści oferowane dla tych państw partnerskich, które wykazują postęp w reformowaniu swoich instytucji zgodnie z unijnymi standardami. Główną korzyścią ma być postępująca integracja krajów partnerskich z wybranymi strukturami UE, przy czym stopień integracji jest ściśle uzależniony od ich indywidualnych aspiracji oraz realnych postępów we wdrażaniu reform”<sup>4</sup>.

Cele i mechanizm działania Partnerstwa Wschodniego określono we wspólnej deklaracji państw UE i krajów partnerskich, a główną korzyścią

---

<sup>2</sup> S. Ananicz, *Partnerstwo Wschodnie*, „Infos, Biuro Analiz Sejmowych”, 24 września 2009 r., nr 17(64), s. 1–2.

<sup>3</sup> *Partnerstwo wschodnie – UE otwiera nowy, ambitny rozdział w stosunkach z sąsiadami ze Wschodu*, IP/08/1858, Bruksela, 3 grudnia 2008 r., [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-08-1858\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1858_pl.htm) [dostęp 4.07.2015].

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 1.

ma być postępująca integracja krajów partnerskich z UE, ograniczenie wpływu Rosji na byłe republiki radzieckie i w przyszłości ewentualne wstąpienie do struktur UE<sup>5</sup>.

## **2. Główne źródła pomocy finansowej dla państw Partnerstwa Wschodniego**

Na realizację celów Partnerstwa Wschodniego w latach 2010–2013 Komisja Europejska alokowała środki w wysokości 1,9 mld euro z **Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa** (ENPI). Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa jest instrumentem finansowym europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS). Jest on skierowany do państw partnerskich EPS oraz do Rosji. Oferuje współfinansowanie procesów wzmocnienia zarządzania i sprawiedliwego rozwoju gospodarczego oraz społecznego. ENPI wspiera również współpracę transgraniczną i transregionalną oraz stopniową integrację gospodarczą państw beneficjentów z Unią Europejską. Zasady działania ENPI, zakres jego stosowania oraz program udzielania wsparcia określa rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. ENPI wspiera w szczególności:

- reformy polityczne: wdrażanie i dostosowywanie potencjału instytucyjnego i administracyjnego, dobre rządy, państwo prawa, poszanowanie praw człowieka, angażowanie społeczeństwa obywatelskiego, dialog międzykulturowy oraz walkę z oszustwami, korupcją, przestępczością zorganizowaną i terroryzmem,
- reformy gospodarcze: rozwój gospodarczy, gospodarkę rynkową, nasilenie wymiany i zbliżenie do UE przepisów w dziedzinach wspólnego zainteresowania w ramach postępującej integracji gospodarczej z rynkiem wewnętrznym,
- reformy społeczne: integrację, zatrudnienie, zwalczanie dyskryminacji, walkę z ubóstwem,
- współpracę sektorową, zwłaszcza w sektorach wspólnych interesów, takich jak: ochrona środowiska, rozwój zrównoważony, energetyka, transport, telekomunikacja, służba zdrowia, bezpieczeństwo żywności, edukacja i kształcenie, badania i innowacyjność,
- rozwój regionalny i lokalny oraz integrację regionalną (region eurośródmorski oraz Europę Wschodnią) i podregionalną oraz
- uczestnictwo w programach i w pracach agencji wspólnotowych.

---

<sup>5</sup> Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Pradze, Bruksela, 7.05.2009 r.

Ponadto ENPI może udzielać wsparcia misjom obserwacyjnym powołanym w celu sprawowania nadzoru nad przebiegiem wyborów, działaniom w sytuacjach pokryzysowych oraz przygotowaniom akcji ratunkowych na wypadek klęsk i katastrof. Budżet ENPI wynosi 11 181 mln euro na lata 2007–2013, z czego 95% przeznaczono na programy krajowe i międzynarodowe, a 5% – na programy współpracy transgranicznej. Do uzyskania finansowania kwalifikują się instytucje i podmioty administracyjne państw i regionów partnerskich, podmioty mieszane, organizacje międzynarodowe i regionalne, międzynarodowe instytucje finansowe, instytucje i w pewnej mierze agencje europejskie oraz organizacje pozarządowe<sup>6</sup>.

Kraje objęte współpracą to: Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Egipt, Gruzja, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Mołdowa, Autonomia Palestyńska Zachodniego Brzegu Jordanu i Strefy Gazy, Federacja Rosyjska, Syria, Tunezja, Ukraina. Pomoc jest udzielana na podstawie:

- programów krajowych,
- programów wielonarodowych,
- programów współpracy transgranicznej.

Programy krajowe i wielonarodowe finansowane są wyłącznie z ENPI, przypada na nie 10 621 mln euro, natomiast programy współpracy transgranicznej finansowane są z ENPI – pomoc w wysokości 527 mln euro, oraz z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) – pomoc w wysokości 591 mln euro, co daje łącznie pomoc w wysokości 1118 mln euro. W ramach ENPI istnieje 15 programów współpracy transgranicznej ENPI, w tym dziewięć na granicach lądowych i sześć na granicach morskich (tab. 1).

Polska uczestniczy w dwóch programach, tj. Polska–Białoruś–Ukraina, w ramach którego przeznaczono pomoc w wysokości 186,2 mln euro, oraz Polska–Litwa–Federacja Rosyjska (obwód kaliningradzki), w ramach którego wysokość pomocy wynosiła 132,1 mln euro na lata 2007–2013. W przypadku tych programów w Polsce zlokalizowana jest Wspólna Instytucja Zarządzająca (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego), która jest odpowiedzialna za wdrażanie programów. Natura projektów może być trojakiemu rodzaju, tzn. mogą być to:

- projekty wspólne, w których każdy z partnerów realizuje część działań projektu na obszarze swojego terytorium,
- projekty symetryczne, w których podobne działania realizowane są po obu stronach granicy,
- projekty wdrażane zasadniczo po stronie jednego kraju, ale wykazujące oddziaływanie także w kraju/krajach partnerskich.

---

<sup>6</sup> Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (2007–2013), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=URISERV:r17101> [dostęp 4.07.2015].

**Tabela 1. Programy współpracy transgranicznej**

Programy lądowe	Programy morskie
Koło arktyczne/Rosja	Hiszpania/Maroko
Karelia/Rosja	Program Atlantycki
Płd.-wsch. Finlandia/Rosja	Włochy/Tunezja
Estonia/Łotwa/Rosja	Morze Czarne
Łotwa/Litwa/Białoruś	Obszar Śródziemnomorski
Polska/Litwa/Rosja	Region Morza Bałtyckiego (wkład EISP do BSR)
Polska/Białoruś/Ukraina	
Węgry/Słowacja/Ukraina/Rumunia	
Rumunia/Mołdawia/Ukraina	

Źródło: Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa 2007–2013, Departament Współpracy Terytorialnej, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/NR/rdonlyres/A90E2814-68B6-4F0B-B2C1-9B5257177B46/34481/07> [dostęp 4.07.2015].

Ustalono, że cały okres realizacji programu będzie trwał do 31 grudnia 2016 r. Natomiast ważne jest, aby wszystkie projekty zostały zakontraktowane nie później niż do dnia 31 grudnia 2013 r. Warunkiem koniecznym było zakończenie wszystkich działań w ramach projektów do dnia 31 grudnia 2014 r. Natomiast finansowe zakończenie wszystkich umów, ewaluacja *ex-post* programu, dostarczenie do Komisji Europejskiej raportu końcowego oraz ostatnia płatność z KE muszą nastąpić nie później niż 31 grudnia 2016 r.<sup>7</sup>

Oprócz ww. środków w momencie utworzenia programu Partnerstwa Wschodniego Unia Europejska przeznaczyła bezpośrednio na rzecz programu dodatkowe 600 mln euro. Dysponentem funduszy programu Partnerstwa Wschodniego jest Komisja Europejska. W zależności od charakteru poszczególnych projektów finansowanych w ramach programu Partnerstwa Wschodniego środki miały być przekazywane w ramach trzech funduszy:

- Kompleksowy Rozwój Instytucjonalny (*Comprehensive Institutional Building – CIB*), który jest przeznaczony na poprawę efektywności instytucjonalnej państw objętych programem oraz ich kompatybilności z instytucjami unijnymi. Cele te miały być realizowane przez programy Twinning i TAIEX, jak również wymiany, praktyki i staże zawodowe, delegacje personelu z krajów partnerskich do bliźniaczych instytucji w państwach członkowskich UE oraz

<sup>7</sup> Ibidem.

stypendia dla szkoleń zawodowych. Adresatem tego funduszu są instytucje administracji publicznej państw partnerskich, państw -członków Unii oraz instytucje unijne zaangażowane w szkolenia i inne programy reform instytucjonalnych. Rozpoczęcie programu Kompleksowego Rozwoju Instytucjonalnego przewidziano na rok 2011. Na realizację tego programu w okresie 2011–2013 zaplanowano wydatkowanie około 32,81 mln euro w Armenii; 19,20 mln euro w Azerbejdżanie; 30,86 mln euro w Gruzji; 41,16 mln euro w Mołdawii i 43,37 mln euro na Ukrainie. Dla Białorusi, dla której przewidziano osobny mechanizm – *Joint Interim Plan* – alokowano na lata 2011–2013 kwotę 5,88 mln euro. Całkowity budżet CIB wynosił 175 mln euro.

- Programy rozwoju regionalnego (*Pilot Regional Development Programmes*), które powinny być przygotowywane na bazie doświadczeń polityki spójności UE. Celem programów jest wyrównywanie różnic między poszczególnymi regionami przy uwzględnieniu potrzeb oraz specyfiki terytorialnej każdego z państw Partnerstwa Wschodniego. Ich realizacja polega na wsparciu rozwoju infrastruktury lokalnej, kapitału ludzkiego oraz małych i średnich przedsiębiorstw w najsłabiej rozwiniętych regionach krajów partnerskich. Rozpoczęcie programu nastąpiło w roku 2012. Alokacja środków na realizację programów na lata 2012–2013 wyglądała następująco: Armenia – 7,12 mln euro; Azerbejdżan – 9,29 mln euro; Białoruś – 10,38 mln euro; Gruzja – 7,43 mln euro; Mołdowa – 6,98 mln euro; Ukraina – 30,79 mln euro. Całkowity budżet projektu wynosił 75 mln euro.
- Wymiar multilateralny obejmował dodatkowe 350 mln euro przeznaczonych na rzecz programu Partnerstwa Wschodniego, z czego ok. 160 mln euro zaplanowano na realizację tzw. sześciu inicjatyw flagowych Partnerstwa Wschodniego. Niewielka część z tych środków ma sfinansować również działania w ramach tzw. obszarów tematycznych oraz organizowanie Civic Society Forum<sup>8</sup>.

Finansowanie projektów Partnerstwa Wschodniego odbywa się również za pośrednictwem innych mechanizmów finansowych istniejących w Unii Europejskiej, np. **Europejskiego Instrumentu na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR)**, który przyczynia się do rozwoju i konsolidacji demokracji i państwa prawa, a także przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności. Zasady udzielania pomocy w ramach ww. instrumentu reguluje rozporządzenie (WE) nr 1889/2006

---

<sup>8</sup> <http://eastbook.eu/faq-o-partnerstwie-wschodnim/#> [dostęp 4.07.2015].

Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 2006 r. w sprawie ustanowienia instrumentu finansowego na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie. Rozporządzenie to zastępuje poprzednio istniejącą Europejską Inicjatywę na rzecz Demokracji i Praw Człowieka. Pomoc dostarczona w ramach tego instrumentu ma na celu:

- wzmocnienie poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności w krajach lub regionach, w których zasady te są najbardziej zagrożone,
- wspieranie społeczeństwa obywatelskiego, w tym zwłaszcza jako promotora praw człowieka i demokracji, działań na rzecz pokojowego pogodzenia interesów poszczególnych grup społeczeństwa państw Partnerstwa Wschodniego, reprezentacji i udziału w polityce,
- wsparcie działań związanych z prawami człowieka i demokracją w dziedzinach ujętych w wytycznych wspólnotowych,
- wzmocnienie międzynarodowych i regionalnych ram ochrony praw człowieka, sprawiedliwości, państwa prawa i promowania demokracji,
- budowanie zaufania do demokratycznego procesu wyborczego przez wzmacnianie jego wiarygodności i przejrzystości, w szczególności przez misje monitorowania wyborów.

Pomoc przekazywana w ramach instrumentu może przybierać następujące formy:

- projektów i programów,
- dotacji na finansowanie projektów złożonych przez międzynarodowe i regionalne organizacje międzyrządowe,
- drobnych dotacji dla obrońców praw człowieka,
- dotacji na pokrycie kosztów funkcjonowania Biura Wysokiego Komisarza ds. Praw Człowieka ONZ i Wspólnego Centrum Uniwersytetów Europejskich na rzecz Praw Człowieka i Demokracji (EIUC),
- wkładów do funduszy międzynarodowych,
- środków na unijne misje obserwacji wyborów,
- zamówień publicznych.

Instrument ten dysponuje budżetem w wysokości 1,104 mld euro na lata 2007–2013. Z finansowania mogą skorzystać takie podmioty, jak: organizacje społeczeństwa obywatelskiego; organizacje non profit sektora publicznego i prywatnego; krajowe, regionalne i międzynarodowe organy parlamentarne, jeśli proponowane środki nie mogą być finansowane w ramach powiązanego instrumentu pomocy zewnętrznej Wspólnoty; międzynarodowe i regionalne organizacje międzyrządowe; osoby fizyczne, jeśli ich udział jest konieczny, aby osiągnąć cele rozporządzenia usta-



nawiającego instrument finansowy na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka. W drodze wyjątku dopuszcza się także finansowanie innych organów lub podmiotów, jeśli jest to konieczne, aby osiągnąć cele rozporządzenia<sup>9</sup>.

**Instrument Inwestycyjny na rzecz Sąsiedztwa** (ang. *Neighbourhood Investment Facility* – NIF) służy wspieraniu inwestycji infrastrukturalnych z obszaru energetyki i transportu, ochrony środowiska naturalnego, rozwoju sektora prywatnego (w szczególności małej i średniej przedsiębiorczości) oraz sektora społecznego. Zapotrzebowanie na finansowanie infrastruktury transportowej w regionach sąsiadujących z UE przewyższa łączne możliwości UE, innych darczyńców, krajów sąsiednich i międzynarodowych instytucji finansowych. Dla zapełnienia tej luki kapitałowej istotne było pogłębienie współpracy między wszystkimi partnerami, w tym również przez lepsze wykorzystanie istniejących nowatorskich instrumentów finansowania utworzonych przez UE dla potrzeb regionów sąsiednich. Zdecydowano o zwiększeniu wykorzystania programów unijnych w celach poprawy połączeń transportowych z krajami sąsiednimi. Komunikat Komisji na temat budżetu w perspektywie strategii „Europa 2020” wskazywał, że projekty infrastrukturalne, leżące w interesie UE, przebiegające przez kraje sąsiedzkie i przedakcesyjne, powinno się w przyszłości połączyć i sfinansować przez nowy instrument pod nazwą „Connecting Europe”<sup>10</sup>, który pozwala na finansowanie z rozmaitych linii budżetu UE w ramach jednego, określonego zestawu reguł. Na przykład w rejonie Bałkanów Zachodnich został opracowany specjalny projekt ram inwestycyjnych dla Bałkanów Zachodnich (WBIF), który łączy dotacje z wielu źródeł z pożyczkami w celu współfinansowania projektów w dziedzinach środowiska, energii oraz infrastruktury transportowej. Komisja Europejska rozważała nadanie rangi priorytetu finansowaniu projektów, które przyczyniają się do opracowania kompleksowej sieci transportu regionalnego dla Europy Południowo-Wschodniej. W ramach WBIF zatwierdzono 22 projekty transportowe, na które dzięki przyznanym dotacjom w wysokości 37 mln euro można będzie zmobilizować poważne sumy inwestycji. Dodatkowo za pomocą instrumentu pomocy przedakcesyjnej (IPA) zapewnia się finansowanie projektów ułatwiających połą-

---

<sup>9</sup> Instrument finansowy na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie (2007–2013), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=URISERV:114172> [dostęp 4.07.2015].

<sup>10</sup> Zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, „Budżet z perspektywy «Europy 2020» – Część II: poszczególne dziedziny polityki”, Bruksela, dnia 29.6.2011, KOM(2011) 500 wersja ostateczna.

czenie regionalnych sieci transportu na Bałkanach Zachodnich z siecią TEN-T. W regionach sąsiedztwa południowego i wschodniego fundusz inwestycyjny europejskiej polityki sąsiedztwa łączy dotacje z budżetu UE i pożyczki od międzynarodowych instytucji finansowych dla zapewnienia finansowania najważniejszych projektów infrastrukturalnych w sektorze transportu, energii, środowiska i w dziedzinach społecznych, jak również dla potrzeb rozwoju w sektorze prywatnym. Komisja zadeklarowała, że będzie pracować wraz z międzynarodowymi instytucjami finansowymi oraz krajami sąsiednimi nad zwiększeniem liczby składanych projektów transportowych ubiegających się o dofinansowanie przez NIF. Projekty infrastruktury transportowej, które Komisja wraz z międzynarodowymi instytucjami finansowymi uzna za dojrzałe, będą przedkładane NIF. Pozwoli to władzom NIF na ściślejsze skoncentrowanie się na kluczowych projektach łączy międzysystemowych. Komisja Europejska będzie ponadto dążyła do szerszego zaangażowania międzynarodowych instytucji finansowych w prace NIF<sup>11</sup>. W latach 2007–2013 Komisja Europejska przeznaczyła łączną kwotę 767 mln euro dla NIF, które są uzupełniane bezpośrednimi wkładami państw członkowskich i przechowywane w funduszu powierniczym zarządzanym przez Europejski Bank Inwestycyjny. Do tej pory w ramach NIF wykorzystano 678,9 mln euro na rzecz projektów infrastrukturalnych i projektów sektora prywatnego. Całkowita wartość projektów realizowanych w ramach NIF wyniosła ponad 19,3 mld euro. Jednakże nie są to kwoty, które zostały wykorzystane tylko przez państwa Partnerstwa Wschodniego. W ramach NIF realizowane są projekty także w państwach innych niż Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Mołdawia, Ukraina, np. w Egipcie, Jordanii, Libanie, Maroku, Tunezji i innych. Skorzystanie z dotacji NIF wymaga złożenia projektu przez jedną z uprawnionych do tego europejskiej publicznej instytucji finansowej, np. Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Austriacki Bank Rozwoju, Norweski Bank Inwestycyjny i inne<sup>12</sup>.

W marcu 2011 r. Komisja, Europejski Bank Inwestycyjny i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju podpisały protokół ustaleń w sprawie współpracy poza granicami UE, dotyczący m.in. rozszerzenia sieci TEN-T na

---

<sup>11</sup> Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: Unia Europejska i sąsiednie regiony: nowa koncepcja współpracy w dziedzinie transportu, 52011DC0415, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52011DC0415> [dostęp 4.07.2015].

<sup>12</sup> Komisja Europejska, “EU Neighbourhood & Russia – Neighbourhood Investment Facility”, [https://ec.europa.eu/europeaid/regions/eu-neighbourhood-region-and-russia/interregional-cooperation/neighbourhood-investment\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/regions/eu-neighbourhood-region-and-russia/interregional-cooperation/neighbourhood-investment_en) [dostęp 4.07.2015].

państwa Partnerstwa Wschodniego. Komisja będzie również dążyła do zacieśnienia współpracy z Bankiem Światowym i innymi zainteresowanymi międzynarodowymi instytucjami finansowymi w sprawie rozwoju współpracy międzynarodowej w dziedzinie transportu poza UE. Ścislejsza współpraca z międzynarodowymi instytucjami finansowymi będzie obejmowała wymianę wiedzy specjalistycznej i informacji o zasobach finansowych sektora transportu, przeglądy projektów i przygotowywanie rankingów projektów do realizacji. Komisja Europejska oraz banki będą również wspierały kraje sąsiednie w rozwijaniu strategii transportu, pomagając im w opracowaniu priorytetowych projektów infrastrukturalnych oraz w przygotowaniu propozycji projektów. Siła nacisku politycznego Komisji w regionie w połączeniu z finansowymi zdolnościami banków mogą zdecydowanie spotęgować szanse na sfinansowanie projektów transportowych w krajach sąsiednich. Komisja zamierza również propagować połączenia z krajami sąsiednimi przez inne, istniejące już instrumenty, w ramach dwustronnego i regionalnego wsparcia dla krajów sąsiednich za pomocą instrumentu na rzecz europejskiej polityki sąsiedztwa, takie jak: TAIEK, Twinning i współpracę transgraniczną ENPI<sup>13</sup>.

Coraz większy udział w realizacji działań Partnerstwa Wschodniego mają międzynarodowe instytucje finansowe, zwłaszcza **Europejski Bank Inwestycyjny**. W ramach aktualnego mandatu EBI mógł pożyczyć do 3,7 mld euro na projekty w Europie Wschodniej, na Kaukazie Południowym i w Rosji w latach 2007–2013. W tym kontekście EBI był gotów rozważyć finansowanie najlepszych i najbardziej solidnych projektów w zakresie transportu, energii, telekomunikacji i infrastruktury środowiskowej. Poza tym EBI wspierał MSP w krajach Partnerstwa Wschodniego kredytami udzielanymi za pośrednictwem banków. Z myślą o uzupełnieniu tego mandatu EBI ustanowił w 2010 r., na własne ryzyko, Instrument Partnerstwa Wschodniego o alokacji 1,5 mld euro, z czego 500 mln euro przeznaczono na projekty w Rosji. Ten instrument pozwalał bankowi na wspieranie projektów o charakterze inwestycyjnym, przede wszystkim w formie bezpośrednich inwestycji zagranicznych UE w tym regionie. Ponadto EBI, we współpracy z zainteresowanymi państwami Unii, uruchomił w grudniu 2010 r. *Eastern Partnership Technical Assistance Trust Fund* (EPTATF), z planowanym funduszem 10 mln euro, który miał szansę znacząco wzmocnić atrakcyjność inwestycyjną krajów partnerskich, m.in. przez finansowanie studiów wykonalności, ekspertyz prawno-instytucjonalnych, badań środowiskowych i społecznego wpływu projektów czy zarządzania projektami. Celem funduszu jest zwiększenie jakości i od-

---

<sup>13</sup> Ibidem.

działywania na rozwój operacji w ramach Partnerstwa Wschodniego przez udostępnianie bardzo potrzebnej ww. pomocy technicznej. Chodzi tu o przyśpieszenie i zapewnienie bardziej udanej realizacji projektów w krajach Partnerstwa Wschodniego (Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina). Polska w 2011 r. wpłaciła na rzecz EPTATF kwotę 1 mln euro<sup>14</sup>. Największymi udziałowcami w Funduszu Powierniczym są Austria, Francja, Łotwa, Polska i Szwecja. Łącznie kraje te wpłaciły 13,6 mln euro. Oczekuje się, że coraz więcej krajów przyłączy się do tej inicjatywy. W czerwcu 2014 r. zatwierdzono 14 operacji EPTATF o łącznej wartości 10,2 mln euro. Według danych Europejskiego Banku Inwestycyjnego największym beneficjentem środków jest Ukraina, następnie Mołdawia i Armenia (patrz wykres 1). Analizując operacje EBI według sektora gospodarki, najwięcej środków przypada na sektor środowiska (ponad 65%, transportowy, energetyczny i inne) (wykres 2).

Państwa Grupy Wyszehradzkiej także opracowały program pomocy finansowej dla krajów Partnerstwa Wschodniego w formie programu **Visegrad 4 (V4EaP)**, który został zainicjowany w 2011 r. przez rządy Polski, Węgier, Czech i Słowacji w celu wzmocnienia współpracy między regionem państw Grupy Wyszehradzkiej i krajów Partnerstwa Wschodniego. Głównym celem programu jest ułatwienie przeprowadzenia transformacji społecznej i gospodarczej, demokratyzacja i współpraca regionalna, w szczególności przez rozwój społeczeństwa obywatelskiego i wspieranie współpracy między samorządami, uczelniami i poszczególnymi obywatelami przy wykorzystaniu doświadczeń państw należących do Grupy Wyszehradzkiej, które te reformy przeprowadziły. Program został uruchomiony na początku 2012 r., a jego budżet wynosi ok. 1,5 mln euro w podziale na cztery oddzielne programy grantowe i mobilności<sup>15</sup>.

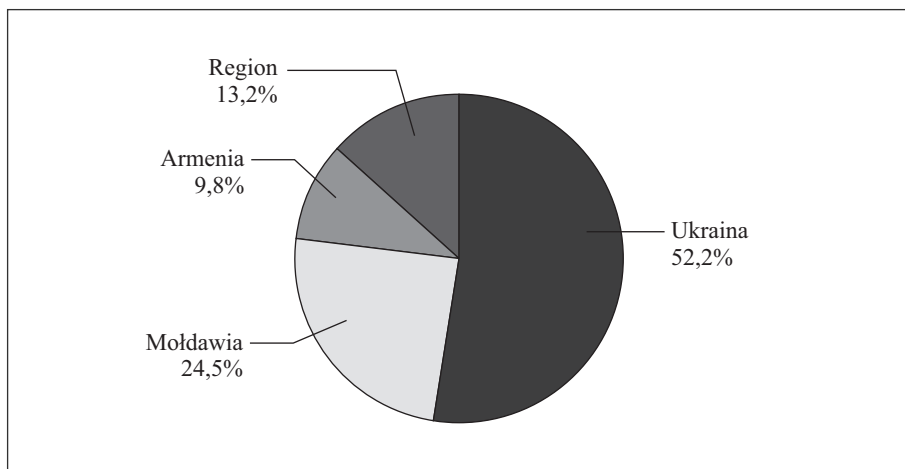
Idea powołania **Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji** (ang. *European Endowment for Democracy – EED*) zrodziła się w odpowiedzi na brutalne stłumienie przez władze protestów po wyborach prezydenckich na Białorusi w 2010 r. oraz falę wystąpień przeciw dyktaturom w krajach Afryki Północnej wiosną 2011 r. W krótkim czasie inicjatywa zyskała wsparcie państw członkowskich UE, ówczesnej wysokiej przedstawiciel C. Ashton, Komisji Europejskiej oraz komisarza Š. Füle’a, i Parlamentu Europejskiego. Został on powołany 1 grudnia 2011 r. przez Radę ds. Zagranicznych Unii Europejskiej. Fundusz ma za zadanie wspierać

---

<sup>14</sup> Partnerstwo Wschodnie, [http://eastern-partnership.pl/pw\\_pl/MSZ%20PW%20PL.pdf](http://eastern-partnership.pl/pw_pl/MSZ%20PW%20PL.pdf) [dostęp 4.07.2015], s. 39–40, <http://www.easternpartnership.org/community/interview/no-political-momentum-eastern-partnership> [dostęp 4.07.2015], Komunikat prasowy EBI, BEI/11/139, Luksemburg/Warszawa, 29 września 2011 r.

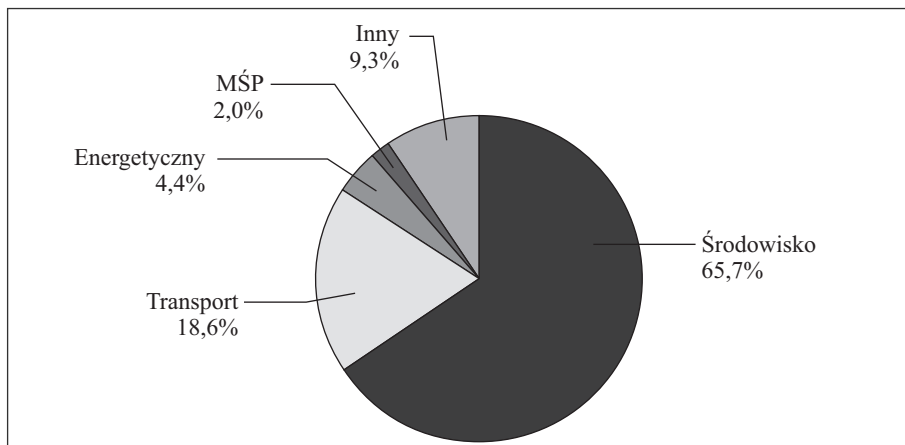
<sup>15</sup> <http://old.visegradfund.org/v4eap/> [dostęp 4.07.2015].

**Wykres 1. Operacje według państw (zatwierdzone kwoty)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie: „Eastern Partnership Technical Assistance Trust Fund (EPTATF)”, EBI, <http://www.eib.org/projects/regions/eastern-neighbours/instruments/technical-assistance/index.htm> [dostęp 4.07.2015].

**Wykres 2. Operacje według sektora (zatwierdzone kwoty)**



Źródło: opracowanie własne na podstawie: *ibidem*.

przemiany demokratyczne, a jego podstawową formą działania jest przekazywanie środków do organizacji partnerskich, takich jak fundacje polityczne czy organizacje pozarządowe. Europejski Fundusz na rzecz Demokracji w swych założeniach miał być uzupełnieniem instrumentarium UE na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie. Miał

być uzupełnieniem pozwalającym na szybszą reakcję, bardziej elastyczną, na wspieranie podmiotów dążących w pokojowy sposób ku demokracji, mniej ustrukturalizowanych, czasem nieformalnych. W sposób bezpieczniejszy zarówno dla beneficjentów, jak i UE. 27 maja 2013 r. w Brukseli odbyła się uroczystość otwarcia Sekretariatu Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji. Otwarcie Sekretariatu oznacza, że już w lipcu 2013 r. EED zacznie przyjmować wnioski o wsparcie działań demokratyzacyjnych w krajach Partnerstwa Wschodniego i Południowego Sąsiedztwa, a pierwsze granty zostaną przekazane wczesną jesienią 2013 r.<sup>16</sup>

Europejski Fundusz na rzecz Demokracji był flagowym projektem polskiej prezydencji. Swą działalność operacyjną rozpoczął jako fundacja, której stronami są UE i kraje członkowskie, a fundatorami także kraje spoza UE, m.in. Szwajcaria i Kanada. W niecałe dwa lata działalności EED wsparło ponad 143 inicjatyw kwotą bliską 8 mln euro w krajach takich, jak m.in.: Ukraina, Białoruś, Tunezja, Egipt czy Syria. Sam budżet dla EED jest znacznie większy. Na lata 2013–2015 kraje członkowskie wraz ze Szwajcarią i Komisją Europejską w imieniu UE przeznaczyły na EED 24,673 mln euro. Systematycznie kolejne państwa członkowskie UE, jak i spoza ugrupowania zgłaszają następne granty. W sprawozdaniu dotyczącym działalności Funduszu J. Pomianowski – dyrektor wykonawczy Europejskiego Funduszu na rzecz Demokracji – stwierdził, że funkcjonowanie i działania podejmowane przez Europejski Fundusz na rzecz Demokracji napawają optymizmem. W okresie funkcjonowania Funduszu wpłynęło ponad 1000 wniosków o wsparcie, z czego 118 projektów było zainicjowanych w 15 krajach europejskiej polityki sąsiedztwa, będących aktualnym mandatem geograficznym EED, na łączną kwotę ponad 6,5 mln euro. Zachowanie równowagi między działaniami na Południu to ok. 52% środków i na Wschodzie UE – ok. 48%. A. Grzyb wskazuje także na pewne wyzwania, które stoją przed Europejskim Funduszem na rzecz Demokracji. Do nich zaliczyć można:

- konieczność zabezpieczenia efektywnego, długofalowego, finansowania EED. Obecnie tylko 13 państw spośród 28 krajów UE będących stronami Fundacji EED finansuje jej działalność operacyjną. Są to: Belgia, Bułgaria, Dania, Estonia, Holandia, Litwa, Łotwa, Niemcy, Polska, Rumunia, Słowacja, Szwecja i Węgry. 14 kraj spoza UE to Szwajcaria. Powstają pytania dotyczące przyszłości Funduszu, m.in. jak nakłonić do realizacji swoich zobowiązań pozostałe kraje człon-

---

<sup>16</sup> Europejski Fundusz na rzecz Demokracji (EED) gotowy do działania, [http://www.ms.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polska\\_pomoc/europejski\\_fundusz\\_na\\_rzecz\\_demokracji\\_eed\\_gotowy\\_do\\_dzialania](http://www.ms.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polska_pomoc/europejski_fundusz_na_rzecz_demokracji_eed_gotowy_do_dzialania) [dostęp 4.07.2015].

kowskie? Czy należy przemyśleć ewolucję formy prawnej EED, tak by bardziej osadzić ją w strukturach instytucji UE, co da zapewne większą gwarancję stabilności finansowania, ale czy nie utracimy wtedy podstawowej wartości EED – elastyczności? Być może należy przemyśleć powołanie umowy międzynarodowej wiążącej strony fundacji, tj. UE, jej kraje członkowskie i pozostałe, gdzie jasno określony zostanie zakres i zobowiązanie do stałego lub przynajmniej długofalowego, okresowego finansowania;

- dylemat widoczności EED i jej efektywności, gdyż z jednej strony mamy potrzebę rozwijania marki instytucji skutecznie i efektywnie wspierającej demokrację dla budowy zaufania wśród potencjalnych beneficjentów i darczyńców, szczególnie krajów UE, które jeszcze nie wspierają finansowo EFD, natomiast z drugiej strony z każdym udanym projektem Fundusz będzie przyciągał uwagę i niechęć reżimów rządzących w krajach, w których udziela wsparcia ruchom prodemokratycznym – to w oczywisty sposób utrudni działanie, a może nawet stworzyć zagrożenie dla bezpieczeństwa czy nawet zdrowia i życia, zarówno beneficjentów, jak i przedstawicieli EED;
- zakres mandatu geograficznego EED. W sprawozdaniu z działalności EED pojawiła się informacja, że Rada Zarządzająca rozważa poszerzenie mandatu o kraje spoza obszaru europejskiej polityki sąsiedztwa. Komitet Wykonawczy przygotowuje obecnie propozycję definicji nowego, szerszego, bardziej elastycznego mandatu geograficznego. U podstaw tej dyskusji leżą zapewne zapisy rekomendacji PE i innych dokumentów, zarówno PE, jak i Rady, które określają, że głównym obszarem działania EED, przynajmniej w początkowej fazie, są kraje sąsiedztwa UE, ale nie tylko. Z drugiej strony sytuacja w niektórych krajach sąsiedztwa czyni działalność EED trudną, jeśli w ogóle możliwą. Stąd pojawia się zapewne pomysł, by wykorzystać dostępne środki tam, gdzie najefektywniej wywołają zmianę, w oczekiwaniu na dogodny czas dla niektórych krajów sąsiedztwa<sup>17</sup>. Wspieraniu społeczeństwa obywatelskiego we wszystkich krajach objętych polityką sąsiedztwa służy także **Instrument Wspierania Rozwoju Społeczeństwa Obywatelskiego** (*Neighbourhood Civil Society Facility* – NCSF). Pomoc w ramach NCSF ma przyczynić się do wzmocnienia demokratyzacji (m.in. przez zwiększanie roli organizacji pozarządowych i promowanie pluralizmu mediów czy też misje obserwacyjne w czasie wyborów),

---

<sup>17</sup> A. Grzyb, *Dylematy Europejskiego Funduszu na Rzecz Demokracji – refleksje sprawozdawcy PE*, <http://andrzejgrzyb.eu/europejskiego-funduszu-na-rzecz-demokracji-refleksje-sprawozdawcy-parlamentu-europejskiego/> [dostęp 4.07.2015].

w tym rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz jego zaangażowania w dialog polityczny. Na lata 2011–2013 budżet NCSF wynosił 22 mln euro z funduszu ENPI (w połowie na południowy i wschodni wymiar polityki sąsiedztwa)<sup>18</sup>.

### **3. Stan realizacji założeń Partnerstwa Wschodniego w latach 2009–2015**

Program Partnerstwa Wschodniego obejmuje państwa bezpośrednio graniczące z Unią Europejską oraz trzy państwa Południowego Kaukazu. Istnieją opinie, że program ten, chociaż formalnie objął trzy kraje Południowego Kaukazu, nie jest ani nie będzie realizowany w podobnym stopniu w Gruzji, Armenii i Azerbejdżanie, zarówno z uwagi na priorytety polityki zagranicznej i wewnętrznej tych krajów, jak i różne znaczenie poszczególnych z nich dla Brukseli. J. Dziuba zauważa, że współpracę z Unią zainteresowana jest przede wszystkim Gruzja, gdyż wynika to z prozachodniego nastawienia elity rządzącej w Tbilisi. Co więcej, również w ramach ENP (ang. *European Neighbourhood Policy*) to ten kraj stał się największym beneficjentem wsparcia finansowego z Unii Europejskiej w regionie. Głównie odnosi się to do (w okresie 2004–2008) zamrożonych konfliktów w Abchazji (która przez morze graniczy z UE) i Południowej Osetii, gdzie przed sierpniem 2008 r. realizowano wiele programów mających na celu zarówno poprawę życia lokalnej ludności, jak i rozwiązanie konfliktów. Podobnie po wojnie z Rosją Gruzja stała się beneficjentem dużej pomocy, głównie finansowej, ze strony Brukseli oraz państw członkowskich. Armenia i Azerbejdżan mniej euforycznie podchodzą do programów unijnych z uwagi na próbę zachowania balansu w swojej polityce. W przypadku Erywanii odnosi się to do równowagi politycznej, a kwestie ekonomiczne znajdują się na drugim planie, natomiast w przypadku Baku można zauważyć czystą kalkulację ekonomiczną (z uwagi na zasoby surowców energetycznych), w mniejszym stopniu uzależnioną od retoryki prozachodniej czy prorosyjskiej (jak to ma miejsce w przypadku Tbilisi). J. Dziuba zwraca także uwagę na to, że Gruzja, wprowadzając reformy, zbliżyła się do UE, wobec czego możliwe stało się przeprowadzanie rozmów dotyczących m.in. zniesienia ograniczeń wizowych czy handlowych między podmiotami. W przypadku Armenii czy Azerbejdżanu takie rozmowy nie były przewidziane z uwagi na mniejszy poziom reform wymaganych przez Unię

---

<sup>18</sup> Partnerstwo Wschodnie, [http://eastern-partnership.pl/pw\\_pl/MSZ%20PW%20PL.pdf](http://eastern-partnership.pl/pw_pl/MSZ%20PW%20PL.pdf) [dostęp 4.07.2015], s. 39–40, <http://www.easternpartnership.org/community/interview/no-political-momentum-eastern-partnership> [dostęp 4.07.2015].



i zapisanych w Porozumieniu o partnerstwie i współpracy oraz planach działania ENP. Wobec tego nie można mówić o równoległym wypełnianiu kolejnych założeń partnerstwa na linii Bruksela–Tbilisi, Baku czy Erywań. Trudno także mówić o zrównaniu poziomu zaangażowania trzech państw w Partnerstwo, gdy ma się na uwadze kryzysy gospodarcze w Armenii czy Azerbejdżanie. Załamanie gospodarki w latach 2007–2008 pokazało Erywaniowi, że w momencie problemów ekonomicznych można w zdecydowanie większym stopniu liczyć na pomoc ze strony Moskwy niż Brukseli<sup>19</sup>. Nie można oczekiwać także sukcesów w odniesieniu do poziomu wymiaru regionalnego Partnerstwa Wschodniego. Unia Europejska nie jest w stanie, przy zachowaniu pozytywnych relacji z państwami Kaukazu Południowego, rozwiązać trwającego prawie dwie dekady sporu terytorialnego o Górny Karabach<sup>20</sup>.

Przed szczytem Partnerstwa Wschodniego w Wilnie 28–29 listopada 2013 r. nastąpił wyraźny zwrot w polityce zagranicznej Armenii, która w ostatnich latach dość konsekwentnie opowiadała się za integracją z UE. 3 września 2013 r., po spotkaniu w Nowo-Ogariowie pod Moskwą, prezydenci Rosji i Armenii, Władimir Putin i Serż Sarkisjan, przyjęli oświadczenie, według którego Armenia podjęła decyzję o wstąpieniu do Unii Celnej Rosji, Białorusi i Kazachstanu oraz zadeklarowała chęć tworzenia Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej. Prezydent oznajmił, że decyzja Armenii nie przekreśla dalszego dialogu z UE oraz pozytywnie ocenił wsparcie Unii dla reform wewnętrznych. W przeciwieństwie do poprzednich deklaracji Sarkisjan nie wspominał jednak o dążeniu do podpisania układu stowarzyszeniowego z Unią<sup>21</sup>. Ta decyzja oznaczała faktyczne powstrzymanie procesu integracji europejskiej Armenii. Przekreśliła szansę na podpisanie i wdrożenie układu stowarzyszeniowego, wynegocjowanego przez Erywań i Brukselę na przestrzeni ostatnich czterech lat. Od 2010 r. negocjowała z Brukselą umowę stowarzyszeniową, która m.in. miała ustanowić między Armenią a UE pogłębioną strefę wolnego handlu (ang. DCFTA). Z uwagi na brak możliwości pogodzenia udziału Armenii w unijnej strefie wolnego handlu z członkostwem w Unii Celnej Rosji parafowanie umowy stowarzyszeniowej z UE na wileńskim szczycie Partnerstwa Wschodniego w 2013 r. stało się bezprzedmiotowe.

Zdaniem S. Ananicza dla Unii Europejskiej pogłębianie instytucjonalnej współpracy z Ukrainą, Mołdawią czy Gruzją było istotniejsze niż

---

<sup>19</sup> J. Dziuba, *Partnerstwo Wschodnie na Kaukazie Południowym – potencjał a rzeczywistość*, <http://www.psz.pl/168-archiwum/partnerstwo-wschodnie-na-kaukazie-poludniowym-potencjal-a-rzeczywistosc> [dostęp 4.07.2015].

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> S. Ananicz, *Armenia odwraca się od UE*, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-09-04/armenia-odwraca-sie-od-ue> [dostęp 4.07.2015].

stosunki z niewielką, bardziej peryferyjnie położoną Armenią. Niemniej niespodziewana rezygnacja Erywania z integracji z UE była ciosem dla programu Partnerstwa Wschodniego. Fiasko stowarzyszenia Armenii z Unią Europejską będzie jednocześnie dla Moskwy zachętą do wzmocnienia dotychczasowej presji na Ukrainę, Mołdawię i Gruzję. Należy jednak pamiętać, że żadne inne państwo objęte procesem stowarzyszeniowym nie było aż tak silnie uzależnione do współpracy z Rosją, jak Armenia. Nie jest także wykluczone, że odpowiedzią UE na niekorzystną dynamikę w państwach Partnerstwa Wschodniego mogło być złagodzenie wymagań stawianych Ukrainie, od których uzależnione jest podpisanie w Wilnie umowy stowarzyszeniowej<sup>22</sup>.

Rosyjska ingerencja w konflikt na wschodzie Ukrainy w 2014 r. ostatecznie zrujnowała plany Unii Europejskiej. Dwa państwa z sześciu – Białoruś i Armenia – wstąpiły do Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej, która jest konkurencyjna wobec Unii Europejskiej, a Azerbejdżan, którego zasoby są potrzebne Europie, stracił zainteresowanie programem. Istnieją opinie, że państwa członkowskie Unii Europejskiej nie mogą wypracować wspólnej linii zachowania odnośnie do tego, co teraz jest konieczne, czyli jeszcze aktywniejszego promowania programu Partnerstwa Wschodniego lub zmniejszenia swoich ambicji. Przed rozpoczęciem szczytu w Rydze, który miał miejsce w dniach 21–22 maja 2015 r., europejscy urzędnicy oświadczyli, że jak nigdy dotąd są wierni idei Partnerstwa Wschodniego. Jednak ich wypowiedzi demonstrowały, że Europa nie zamierza drażnić Rosji. W Unii Europejskiej zaczynają dominować nastroje o wiele mniej wojownicze w stosunku do Moskwy, niż było to wcześniej<sup>23</sup>.

27 czerwca 2014 r. zostały podpisane umowy stowarzyszeniowe z Gruzją, Mołdawią i Ukrainą. Dzięki tym umowom państwa mogą liczyć na pomoc unijną m.in. w zakresie pogłębiania demokracji i modernizacji gospodarek. Uroczystość podpisania umów odbyła się podczas drugiego dnia szczytu Unii Europejskiej. Gruzja i Mołdawia parafowały umowy stowarzyszeniowe z UE 29 listopada 2013 r. na szczycie Partnerstwa Wschodniego w Wilnie. Z kolei Ukraina parafowała swoją umowę z UE już w marcu 2012 r. Natomiast ze względu na sytuację polityczną na Ukrainie podpisanie politycznej części umowy stowarzyszeniowej było możliwe dopiero w marcu 2014 r. 27 czerwca 2014 r. Ukraina podpisała drugą część umowy z Ukrainą, dotyczącą przede wszystkim wolnego

---

<sup>22</sup> Ibidem.

<sup>23</sup> *Guardian*: „Unia Europejska zawalila program Partnerstwa Wschodniego”, <http://pl.sputniknews.com/opinie/20150521/407998.html> [dostęp 4.07.2015].

handlu<sup>24</sup>. O ile handlowa część umowy stowarzyszeniowej między UE a Ukrainą będzie wdrażana od 1 stycznia 2016 r., to do tego czasu Ukraina będzie mogła korzystać z jednostronnego zniesienia ceł przez UE.

Do 4 marca 2015 r. 10 państw Unii Europejskiej ratyfikowało umowę stowarzyszeniową między Unią a Ukrainą (w tym także Polska<sup>25</sup>), natomiast wszystkie pozostałe państwa członkowskie dążyły do tego, by ratyfikować umowy stowarzyszeniowe z Ukrainą, a także Mołdawią i Gruzją jeszcze przed szczytem w Rydze<sup>26</sup>.

Uczestnicy czwartego szczytu Partnerstwa Wschodniego w Rydze podsumowali postępy poczynione od czasu poprzedniego szczytu w Wilnie w 2013 r. i wyznaczili konstruktywny program na przyszłość. Szczyt pokazał, że Unia jest zdecydowana wypracowywać bliższe, zróżnicowane stosunki ze swoimi niezależnymi i suwerennymi partnerami, niezależnie od ambicji krajów Partnerstwa względem relacji z Unią. Dyskusje koncentrowały się wokół wielostronnych projektów współpracy, mających:

- wzmocnić instytucje i dobre rządy – UE potwierdziła wolę pomocy krajom partnerskim we wzmacnianiu instytucji i ich odporności na wyzwania zewnętrzne;
- zwiększać mobilność obywateli i zacieśniać kontakty między nimi;
- poszerzać możliwości rynkowe – przez poprawę otoczenia biznesowego i pewności prawa dla MŚP i przedsiębiorców w państwach Europy Wschodniej – oraz koncentrować się na gospodarce cyfrowej;
- zapewnić bezpieczeństwo energetyczne oraz udoskonalić węzły energetyczne oraz transportowe.

Podczas Forum Biznesu Partnerstwa Wschodniego w Rydze 21 maja 2015 r. Komisja Europejska zainicjowała instrument finansowania małych i średnich przedsiębiorstw w ramach pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu. Instrument ten ma zapewnić małym i średnim firmom dotacje o wartości ok. 200 mln euro i ma uruchomić nowe inwestycje o wartości co najmniej 2 mld euro w trzech krajach strefy, tj.: w Gruzji,

---

<sup>24</sup> *Bruksela: umowy stowarzyszeniowe z Gruzją, Mołdawią i Ukrainą podpisane*, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/bruksela-umowy-stowarzyszeniowe-z-gruzja-moldawia-i-ukraina-podpisane.html> [dostęp 4.07.2015].

<sup>25</sup> 28 listopada 2015 r. została podpisana ustawa, w której Sejm wyraził zgodę na ratyfikację przez Prezydenta RP umowy stowarzyszeniowej między UE a Ukrainą, zob. <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/komunikat.xsp?documentId=CA19681B5C7A4DA8C1257D9E002F1B3D> [dostęp 4.07.2015].

<sup>26</sup> *Trzaskowski: szczyt w Rydze powinien dać sygnał, że UE chce wzmacniać PW*, depesza PAP z 4 marca 2015 r., [https://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/msz\\_w\\_mediach/trzaskowski\\_szczyt\\_w\\_rydze\\_powinien\\_dac\\_sygnal\\_ze\\_ue\\_chce\\_wzmacniac\\_pw;jse\\_ssid=705031FEFDC56756CA57A27142FC5DAD.cmsap4p](https://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/msz_w_mediach/trzaskowski_szczyt_w_rydze_powinien_dac_sygnal_ze_ue_chce_wzmacniac_pw;jse_ssid=705031FEFDC56756CA57A27142FC5DAD.cmsap4p) [dostęp 4.07.2015].

Mołdawii i na Ukrainie. Ponadto 22 maja 2015 r. Komisja Europejska i Ukraina podpisały protokół ustaleń i umowę pożyczkową w wysokości 1,8 mld euro na potrzeby trzeciego unijnego programu pomocy makrofinansowej dla Ukrainy<sup>27</sup>.

## **Podsumowanie**

Unia Europejska opracowała szeroką paletę programów i instrumentów finansowych, które umożliwiają wprowadzanie reform ustrojowych, społecznych i gospodarczych w państwach Partnerstwa Wschodniego. Od momentu powstania Partnerstwo Wschodnie podlega ciągłym zmianom, na które ma wpływ także bieżąca polityka Rosji, która z niechęcią obserwuje postępy w zbliżaniu się byłych republik radzieckich do Unii Europejskiej. Niestety, mimo wsparcia ze strony UE Białoruś i Armenia zdecydowały o odstąpieniu od dalszych działań mających na celu integrację z UE i zdecydowano się na przystąpienie do Euroazjatyckiej Unii Celnej. Pozostałe państwa, tj. Gruzja, Ukraina i Mołdawia, zacieśniają więzi między społeczeństwami i dążą do poszerzenia granic Wspólnoty Europejskiej, czego dowodem jest podpisanie w 2014 r. umów stowarzyszeniowych.

Analiza instrumentów pomocowych przygotowanych w ramach Partnerstwa Wschodniego wskazuje na pewne ich wady i zalety. Zaletą na pewno jest to, że dzięki pomocy finansowej UE i innych instytucji państwa Partnerstwa Wschodniego mogą realizować projekty w wielu sektorach zarówno gospodarki, jak i administracji publicznej. Dzięki tej pomocy mogą prowadzić współpracę gospodarczą i doradczą z państwami należącymi do Unii Europejskiej oraz czerpać z ich doświadczeń z zakresu wprowadzenia zmian ustrojowych. Ale co najważniejsze, z pomocy finansowej mogą korzystać także małe i średnie przedsiębiorstwa, organizacje pozarządowe, władze lokalne oraz osoby fizyczne. Niewątpliwie wadą przedstawionych instrumentów pomocowych jest mało przejrzysty sposób informowania o nich oraz duża liczba instrumentów o podobnym charakterze i podobnych celach, co powoduje pewną dezinformację. Mimo chaosu informacyjnego państwa Partnerstwa Wschodniego aktywnie aplikują o środki i korzystają z tej formy pomocy.

---

<sup>27</sup> Szczyt Partnerstwa Wschodniego, Ryga 21–22.05.2015 r., Rada Europejska, <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2015/05/21-22/> [dostęp 4.07.2015]; zob. także “EU to unlock €2 billion worth of investment for small businesses in Georgia, Moldova and Ukraine”, European Commission, Brussels, 21 May 2015, “EU and Ukraine sign Memorandum of Understanding for €1.8 billion in financial assistance”, European Commission, Ryga, 22 May 2015.

Z uwagi na różny horyzont czasowy realizacji poszczególnych programów, ich specyfiki oraz brak zbiorczych danych statystycznych obrazujących poziom wydatkowania środków skierowanych do państw Partnerstwa Wschodniego, trudno wskazać na ich efektywność. Jednakże, biorąc pod uwagę aktualny stan realizacji założeń tego przedsięwzięcia, tj. podpisanie umów stowarzyszeniowych z Gruzją, Mołdawią i Ukrainą, można mówić o pewnym sukcesie i rozwoju instrumentów pomocowych dla państw Partnerstwa Wschodniego. Mając na uwadze ten fakt, Komisja Europejska w 2015 r. zainicjowała dla ww. trzech państw nowy instrument finansowania małych i średnich przedsiębiorstw w ramach pogłębionej i kompleksowej strefy wolnego handlu, który ma zapewnić małym i średnim firmom finansowanie w formie dotacji i ma przyczynić się do uruchomienia nowych inwestycji.

## Bibliografia

- Ananicz Szymon, *Partnerstwo Wschodnie*, „Infos”, Biuro Analiz Sejmowych, nr 17 (64), 24.09.2009 r., s. 1–2.
- Ananicz Szymon, „*Armenia odwraca się od UE*”, 04.09.2013, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2013-09-04/armenia-odwraca-sie-od-ue> [dostęp 4.07.2015]
- Bruksela: umowy stowarzyszeniowe z Gruzją, Mołdawią i Ukrainą podpisane*, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/bruksela-umowy-stowarzyszeniowe-z-gruzja-moldawia-i-ukraina-podpisane.html> [dostęp 4.07.2015]
- Dziuba Joanna, „*Partnerstwo Wschodnie na Kaukazie Południowym – potencjał a rzeczywistość*”, 09.02.2010, <http://www.psz.pl/168-archiwum/partnerstwo-wschodnie-na-kaukazie-poludniowym-potencjal-a-rzeczywistosc> [dostęp 4.07.2015]
- Eastern Partnership Technical Assistance Trust Fund (EPTATF)*, EBI, <http://www.eib.org/projects/regions/eastern-neighbours/instruments/technical-assistance/index.htm> [dostęp 4.07.2015]
- Guardian: „*Unia Europejska zawaliła program Partnerstwa Wschodniego*”, 21.05.2015, <http://pl.sputniknews.com/opinie/20150521/407998.html> [dostęp 4.07.2015]
- Grzyb Andrzej, „*Dylematy Europejskiego Funduszu na Rzecz Demokracji – refleksje sprawozdawcy PE*”, <http://andrzejgrzyb.eu/europejskiego-funduszu-na-rzecz-demokracji-refleksje-sprawozdawcy-parlamentu-europejskiego/> [dostęp 4.07.2015].
- <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/komunikat.xsp?documentId=CA19681B5C7A4DA8C1257D9E002F1B3D> [dostęp 4.07.2015]

- EU to unlock €2 billion worth of investment for small businesses in Georgia, Moldova and Ukraine*, European Commission, Brussels, 21 May 2015.
- EU and Ukraine sign Memorandum of Understanding for €1.8 billion in financial assistance*, European Commission, Ryga, 22 May 2015.
- Europejski Instrument Ssiedztwa i Partnerstwa 2007–2013*, Departament Współpracy Terytorialnej, Ministerstwo rozwoju Regionalnego, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NR/rdonlyres/A90E2814-68B6-4F0B-B2C1-9B5257177B46/34481/07> [dostęp 4.07.2015].
- Europejski Instrument Ssiedztwa i Partnerstwa (2007–2013)*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=URISERV:r17101> [dostęp 04.07.2015].
- Europejski Fundusz na rzecz Demokracji (EED) gotowy do działania*, [http://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/polska\\_pomoc/europejski\\_fundusz\\_na\\_rzecz\\_demokracji\\_eed\\_gotowy\\_do\\_dzialania](http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/polska_pomoc/europejski_fundusz_na_rzecz_demokracji_eed_gotowy_do_dzialania) [dostęp 4.07.2015].
- <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/komunikat.xsp?documentId=CA19681B5C7A4DA8C1257D9E002F1B3D> [dostęp 4.07.2015].
- <http://www.easternpartnership.org/community/interview/no-political-momentum-eastern-partnership> [dostęp 4.07.2015].
- <http://old.visegradfund.org/v4eap/> [dostęp 4.07.2015].
- <http://eastbook.eu/faq-o-partnerstwie-wschodnim/#> [dostęp 4.07.2015].
- [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/eastern-partnership/index_en.htm) [dostęp 4.07.2015].
- Instrument finansowy na rzecz wspierania demokracji i praw człowieka na świecie (2007–2013)*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=URISERV:l14172> [dostęp 4.07.2015].
- Komunikat prasowy EBI*, BEI/11/139, Luksemburg/Warszawa, 29 września 2011 r.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego: Unia Europejska i sąsiednie regiony: nowa koncepcja współpracy w dziedzinie transportu*, 52011DC0415, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52011DC0415> [dostęp 4.07.2015].
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Budżet z perspektywy Europy 2020 – Część II: poszczególne dziedziny polityki*, KOM(2011) 500 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 29.6.2011.
- Komisja Europejska, *EU Neighbourhood & Russia – Neighbourhood Investment Facility*, [https://ec.europa.eu/europeaid/regions/eu-neighbourhood-region-and-russia/interregional-cooperation/neighbourhood-investment\\_en](https://ec.europa.eu/europeaid/regions/eu-neighbourhood-region-and-russia/interregional-cooperation/neighbourhood-investment_en) [dostęp 4.07.2015].
- Partnerstwo Wschodnie*, [http://eastern-partnership.pl/pw\\_pl/MSZ%20PW%20PL.pdf](http://eastern-partnership.pl/pw_pl/MSZ%20PW%20PL.pdf) [dostęp 4.07.2015], s. 10, 39–40.

*Partnerstwo wschodnie – UE otwiera nowy, ambitny rozdział w stosunkach z sąsiadami ze Wschodu*, IP/08/1858, Bruksela, 3 grudnia 2008 r., [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-08-1858\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1858_pl.htm) [dostęp 4.07.2015].

*Szczyt Partnerstwa Wschodniego Ryga 21–22.05.2015r.*, Rada Europejska, <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2015/05/21-22/> [dostęp 4.07.2015].

*Trzaskowski: szczyt w Rydze powinien dać sygnał, że UE chce wzmacniać PW, depesza PAP z 4 marca 2015*, [https://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/msz\\_w\\_mediach/trzaskowski\\_\\_szczyt\\_w\\_rydze\\_powinien\\_dac\\_sygnal\\_\\_ze\\_ue\\_chce\\_wzmacniac\\_pw;jsessionid=705031FEFDC56756CA57A27142FC5DAD.cmsap4p](https://www.msz.gov.pl/pl/aktualnosci/msz_w_mediach/trzaskowski__szczyt_w_rydze_powinien_dac_sygnal__ze_ue_chce_wzmacniac_pw;jsessionid=705031FEFDC56756CA57A27142FC5DAD.cmsap4p) [dostęp 4.07.2015].

*Wspólna deklaracja przyjęta podczas szczytu Partnerstwa Wschodniego w Pradze*, Bruksela, 7.05.2009 r.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, Partnerstwo Wschodnie, pomoc finansowa

**Key words:** European Union, Eastern Partnership, Financial support

## Abstract

### Sources of Reforms' Financing in the Eastern Partnership Countries

The Eastern Partnership program was established in May of 2009 and became a part of EU external policy. It contains a complex concept addressed to all countries participating in the Program. Armenia, Azerbaijan, Belarus, Georgia, Moldova and Ukraine have established a wide range of close political and economic cooperation with the European Union. Under Eastern Partnership cooperation the beneficiary countries can count on financial and organizational support in the implementation of the wide range reforms in their economies.

This article aims to present the main sources of financial support addressed to the Eastern Partnership countries and the current state of implementation of the Eastern Partnership objectives. The article shows the nature and purpose of the establishment of the Eastern Partnership, presents the specificity of programs addressed to the Partnership countries by the European Union, the European Investment Bank and the Visegrad Group countries.