



MIĘDZYNARODOWY EKSPERCKI „OKRĄGLY STÓŁ”

**PARTNERSTWO WSCHODNIE A IDEA EUROPEJSKIEJ INTEGRACJI.  
MOŻLIWOŚCI, OGRANICZENIA I POŁA WSPÓŁPRACY  
Z PUNKTU WIDZENIA POLSKI I UKRAINY**



Projekt finansowany przez  
**Ministra Spraw Zagranicznych**  
**Rzeczypospolitej Polskiej**  
w ramach cyklicznego programu  
„Promocja wiedzy o Polsce”

© Copyright by Forum Polityki Wschodniej  
Wrocław 2010

**WSTĘP 3**

**FUNDACJA FORUM POLITYKI WSCHODNIEJ (FPW) 5**

**AUTORZY 7**

**PROGRAM 8**

**ANDRIJ WESOŁOWSKYJ 13**

Na granicy. Partnerstwo Wschodnie i/albo Integracja Europejska

**MACIEJ MRÓZ 26**

Strategiczne partnerstwo polsko-ukraińskie i program Partnerstwa Wschodniego w kontekście relacji Warszawa-Kijów. Próba oceny i perspektywy na przyszłość

**SERHIJ HERASYMCZUK 42**

Usprawnienie zarządzania państwem w krajach Partnerstwa Wschodniego

**ŁUKASZ ADAMSKI 50**

Partnerstwo Wschodnie a stosunki polsko-ukraińskie

**KAI OLAF LANG 58**

Niemcy -Polska -Ukraina. Szanse współpracy na rzecz implementacji, rozpowszechniania i dalszego rozwoju Partnerstwa Wschodniego

**JAN PIEKŁO 67**

Ukraińska przyszłość Partnerstwa Wschodniego

**HRYHORIJ M. PEREPEŁYCJA 75**

Ocena „partnerstwa wschodniego” (PW) i rekomendacje dotyczące instrumentów jego realizacji

**IHOR O. MINHAZUTDINOW 88**

Bezpieczeństwo energetyczne, polityczna modernizacja i integracja.  
Główne wyzwania dla „Partnerstwa Wschodniego”

**MARCIN SIENKIEWICZ 98**

Partnerstwo Wschodnie a perspektywy polskiej polityki wobec Ukrainy

**MYCHAJŁO HONCZAR, ANDRIJ CZUBYK 105**

Energetyczny wymiar Partnerstwa Wschodniego – czy istnieje możliwość wykorzystania programu dla wypracowania trwałych zmian w europejskim systemie energetycznym?

**ARTUR DRZEWICKI 122**

Program „Partnerstwo Wschodnie” UE. Wyzwania dla Polski

## WSTĘP

Oddana do Państwa rąk publikacja jest rezultatem dyskusji i rekomendacji przedstawionych przez polskich, ukraińskich i niemieckich ekspertów w trakcie obrad międzynarodowego „okrągłego stołu” nt.: *„Partnerstwo Wschodnie a idea europejskiej integracji. Możliwości, ograniczenia i pola współpracy z punktu widzenia Polski i Ukrainy”*, który odbył się w dniu 23 listopada 2010 roku w Kijowie.

Celem spotkania, które zostało zorganizowane przez Fundację Forum Polityki Wschodniej, w ramach cyklicznego programu Ministra Spraw Zagranicznych RP *„Promocja wiedzy o Polsce”*, było omówienie szeregu zagadnień związanych z ideą i realizacją „Partnerstwa Wschodniego” UE, w tym przede wszystkim możliwości stworzenia wspólnej płaszczyzny dla zdefiniowania „wartości dodanej” Programu oraz znalezienia potencjalnych pól jego aktywizacji.

W obradach „Okrągłego Stołu” udział wzięli między innymi przedstawiciele Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP, Ministerstwa Spraw Zagranicznych Ukrainy, Ambasady RP na Ukrainie, Akademii Dyplomatycznej Ukrainy przy MSZ Ukrainy, Kancelarii Gabinetu Ministrów Ukrainy, Fundacji „Nauka i Polityka” (Berlin), Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych (PISM), Instytutu Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego, Fundacji Polsko – Ukraińskiej Współpracy „PAUCI”, Instytutu Stosunków Międzynarodowych Kijowskiego Narodowego Uniwersytetu im. Tarasa Szewczenki, Fundacji Forum Polityki Wschodniej, jak również licznych ukraińskich organizacji pozarządowych.

W trakcie obrad eksperci z Polski, Ukrainy i Niemiec starali się znaleźć odpowiedzi między innymi na pytania: W jakim stopniu „Partnerstwo Wschodnie” może stanowić impuls dla relacji polsko – ukraińskich w sytuacji osłabienia i dewaluacji znaczenia „partnerstwa strategicznego”?; Czy współpraca w trójkącie Polska – Niemcy – Ukraina może kreować nowe możliwości dla rozwoju programu?; W jakim zakresie „Partnerstwo Wschodnie” może przyczynić się do rozwiązania problemów bezpieczeństwa energetycznego oraz modernizacji państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego?

Pamiętając, iż przedstawione w publikacji rekomendacje są wyłącznie osobistymi opiniami ich autorów, mamy nadzieję, iż przysłużą się one nie tylko promowaniu idei Programu „Partnerstwa Wschodniego” na Ukrainie i lepszemu zrozumieniu jego założeń, ale także staną się istotnym bodźcem do pobudzenia dyskusji na temat znaczenia powodzenia tego europejskiego projektu dla relacji międzynarodowych na obszarze Europy Środkowej i Wschodniej.

*Zespół Fundacji Forum Polityki Wschodniej*

## FUNDACJA FORUM POLITYKI WSCHODNIEJ (FPW)

Fundacja Forum Polityki Wschodniej (FPW) jest polską organizacją pozarządową, o charakterze ośrodka naukowo - badawczego typu *think – tank*, zajmującą się zagadnieniami bieżących stosunków politycznych i międzynarodowych na obszarze państw byłego Związku Radzieckiego, w Europie Środkowo – Wschodniej oraz na Bałkanach.

Istotą działalności Fundacji jest zdobywanie i upowszechnianie wiedzy, która będzie mogła być wykorzystywana na rzecz lepszego zrozumienia problematyki międzynarodowej przez animatorów polskiej polityki zagranicznej – polityków, liderów gospodarki, ludzi kultury, organizacji pozarządowych, a także wszystkim innym zainteresowanym.

Statutowym celem działalności fundacji jest:

- Wspieranie i rozwijanie współpracy naukowej pomiędzy środowiskami naukowymi w Polsce oraz w innych krajach Europy Środkowej i Wschodniej;
- Kreowanie i realizowanie projektów naukowo – badawczych oraz edukacyjnych, dotyczących rozwoju społeczeństw państw Europy Środkowej i Wschodniej;
- Popularyzacja wiedzy na temat problematyki państw Europy Środkowej i Wschodniej;
- Prowadzenie działań na rzecz szeroko rozumianej integracji europejskiej oraz rozwijania kontaktów i współpracy między społeczeństwami państw europejskich.

FPW realizuje je między innymi poprzez:

- Inicjowanie, wspieranie oraz prowadzenie badań, jak również wykonywanie prognoz i analiz z zakresu problematyki stosunków międzynarodowych, politologii, ekonomii, historii oraz socjologii;
- Tworzenie i koordynację pracy zespołów analitycznych i ekspercko – doradczych;
- Współpracę ze środowiskami, organizacjami, instytucjami naukowymi, gospodarczymi, politycznymi i kulturalnymi w kraju i za granicą;
- Organizowanie seminariów, konferencji, wykładów eksperckich, warsztatów i podróży studyjnych.

Kontakt:

Email: [fpw@fpw.wroclaw.pl](mailto:fpw@fpw.wroclaw.pl)

[www.fpw.wroclaw.pl](http://www.fpw.wroclaw.pl)

## AUTORZY:

- ŁUKASZ ADAMSKI** analityk, koordynator programu ds. stosunków bilateralnych w Europie; Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM).
- ANDRIJ CZUBYK** dyrektor wykonawczy Centrum Globalizacji „Strategia XXI”.
- ARTUR DRZEWICKI** doktor, prezes Fundacji Forum Polityki Wschodniej; adiunkt w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego.
- SERHIJ HERASYMCZUK** dyrektor Programów Europejskich w Grupie Studiów Strategicznych i nad Bezpieczeństwem; ekspert Rady naukowo – eksperckiej Komitetu Rady Najwyższej Ukrainy ds. integracji europejskiej.
- MYCHAJŁO HONCZAR** dyrektor programów energetycznych Centrum „NOMOS”.
- KAI OLAF LANG** doktor, analityk Grupy Badawczej ds. Integracji UE; Fundacja „Nauka i Polityka” w Berlinie.
- IHOR MINHAZUTDINOW** doktor, docent w Katedrze Instytutu Stosunków Międzynarodowych Kijowskiego Narodowego Uniwersytetu im. Tarasa Szewczenki; dyrektor Innowacyjnego Centrum Międzynarodowych Programów Oświatowych „INKOS”.
- MACIEJ MRÓZ** prof. dr hab., Kierownik Zakładu Polityki Zagranicznej RP w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego.
- HRYHORIJ PEREPEŁYCJA** prof. dr, dyrektor Instytutu Polityki Zagranicznej Akademii Dyplomatycznej Ukrainy przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych Ukrainy; profesor w Katedrze Stosunków Międzynarodowych i Polityki Zagranicznej Instytutu Stosunków Międzynarodowych Kijowskiego Narodowego Uniwersytetu im. Tarasa Szewczenki.
- JAN PIEKŁO** dyrektor wykonawczy Fundacji Współpracy Polsko – Ukraińskiej „PAUCI”.
- MARCIN SIENKIEWICZ** doktor, analityk Fundacji Forum Polityki Wschodniej; adiunkt w Instytucie Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego.
- ANDRIJ WESOŁOWSKYJ** doktor, Ambasador Nadzwyczajny i Pełnomocny w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Ukrainy; były wiceminister spraw zagranicznych Ukrainy oraz były ambasador Ukrainy przy Unii Europejskiej.
- [ **IHOR KONOWALENKO** tłumaczenie ]

## PROGRAM

MIEDZYNARODOWY EKSPERCKI „OKRĄGLY STÓŁ”

**PARTNERSTWO WSCHODNIE A IDEA EUROPEJSKIEJ INTEGRACJI.  
MOŻLIWOŚCI, OGRANICZENIA I POLA WSPÓŁPRACY  
Z PUNKTU WIDZENIA POLSKI I UKRAINY**

23 listopada 2010 roku

Miejsce:

Akademia Dyplomatyczna Ukrainy przy Ministerstwie Spraw Zagranicznych Ukrainy

ul. Balszaja Żytomyrska 2, Kijów, Ukraina

Organizacja: Fundacja Forum Polityki Wschodniej (Polska)

Partnerzy: Foreign Policy Research Instytut (Ukraina)  
Strategic and Security Studies Group (Ukraina)



**09.30 – 10.00**      **Oficjalne rozpoczęcie**

*Powitanie w imieniu organizatorów:*

Dr Artur Drzewicki  
*Fundacja Forum Polityki Wschodniej*

Prof. Hryhorij Perepełycja  
*Instytut Polityki Zagranicznej Ukrainy*

Jarosław Matyjczyk  
*Grupa Studiów Strategicznych i nad Bezpieczeństwem*

**10.00 – 10.20** **Wprowadzenie do dyskusji:**

*„Polska wizja Partnerstwa Wschodniego”*

*Jarosław Dziędzic, Naczelnik Wydziału ds. Partnerstwa Wschodniego i polityki UE wobec Europy Wschodniej, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej*

**10.20 – 12.20**      **Blok dyskusyjny I**

*„Polska a Ukraina. Strategiczne partnerstwo w ramach Partnerstwa Wschodniego? Fikcja czy priorytetowy cel działania?”*

*Moderator: prof. Wołodymyr Ławrynenko  
Narodowy Uniwersytet Pedagogiczny  
im. M. P. Dragomanowa*

*dr Andrij Wesołowskyj  
Ministerstwo Spraw Zagranicznych Ukrainy*

prof. Maciej Mróz  
*Instytut Studiów Międzynarodowych Uniwersytetu Wrocławskiego*

Serhij Herasymczuk  
*Grupa Studiów Strategicznych i nad Bezpieczeństwem*

dr Łukasz Adamski  
*Polski Instytut Spraw Międzynarodowych (PISM)*

**12.40 - 14.10**

## **Blok dyskusyjny II**

„Współpraca Polska – Niemcy – Ukraina: nowe możliwości dla Partnerstwa Wschodniego?”.

*Moderator:* dr R. Foks  
*Fundacja Forum Polityki Wschodniej*

dr Kai Olaf Lang  
*Fundacja „Nauki i Polityki” (Niemcy)*

Jan Piekło  
*Fundacja Współpracy Polsko – Ukraińskiej „PAUCI”*

prof. Hryhorij Perepełycja  
*Instytut Polityki Zagranicznej Ukrainy*

Dyskusja ekspercka i pytania: 45 minut

**15.30 – 17.00**

## **Blok dyskusyjny III**

„Bezpieczeństwo energetyczne, polityczna modernizacja i integracja. Główne wyzwania dla Partnerstwa Wschodniego.”

*Moderator:* Jarosław Matyjczyk  
*Grupa Studiów Strategicznych i Badań nad Bezpieczeństwem*

dr Ihor Minhazutdinow

*Instytutu Stosunków Międzynarodowych Kijowskiego Narodowego  
Uniwersytet im. Tarasa Szewczenki*

dr Marcin Sienkiewicz

*Fundacja Forum Polityki Wschodniej*

Andrij Czubyk

*Centrum Globalistyki „Strategia XXI”*

**17.00 – 17.30      Podsumowanie dyskusji**

**17.30 - 17.45      Zakończenie**

## TREŚĆ MERYTORYCZNA BLOKÓW

### Blok dyskusyjny I

Polska a Ukraina. Strategiczne partnerstwo w ramach Partnerstwa Wschodniego?  
Fikcja czy priorytetowy cel działania?

- Partnerstwo Wschodnie jako impuls dla relacji polsko – ukraińskich. Czy założenia Partnerstwa mogą stanowić mechanizm aktywizujący współpracę Polski i Ukrainy w sytuacji osłabienia i dewaluacji znaczenia „partnerstwa strategicznego”?
- „Czego oczekujemy, co możemy?”. Protokół zbieżności i rozbieżności w stanowiskach Polski i Ukrainy wobec idei „Partnerstwa Wschodniego”.
- Czy rzeczywiście Program PW może stanowić nową jakość w relacjach Unia Europejska – Ukraina?
- Przyszłość „Partnerstwa Wschodniego” – krok w kierunku integracji czy wyłącznie szansa na polepszenie polsko – ukraińskich stosunków bilateralnych i aktywizację współpracy regionalnej?

## Blok dyskusyjny II

Współpraca Polska – Niemcy – Ukraina: nowe możliwości dla Partnerstwa Wschodniego?

- Czy potrzebujemy „wspólnej” i „ujednoliconej” polityki Unii Europejskiej wobec Ukrainy – punkt widzenia Polski, Ukrainy i Niemiec?
- Partnerstwo na rzecz Modernizacji – szansa czy zagrożenie dla aktywizacji Partnerstwa Wschodniego?
- Polska i Niemcy – partnerzy czy rywale w walce o kształt wschodniej polityki Unii Europejskiej? Czy istnieje możliwość harmonizacji i synchronizacji działań wobec Ukrainy w wymiarze strategicznym?
- Potencjalne dwustronne (polsko – niemieckie) i trójstronne (polsko – niemiecko – ukraińskie) inicjatywy w ramach Partnerstwa Wschodniego.

## Blok dyskusyjny III

Bezpieczeństwo energetyczne, polityczna modernizacja i integracja. Główne wyzwania dla Partnerstwa Wschodniego.

- Energetyczny wymiar Partnerstwa Wschodniego - czy istnieje możliwość wykorzystanie programu dla wypracowania trwałych zmian w europejskim systemie energetycznym?
- Rosja a Partnerstwo Wschodnie – poszukiwanie pól współpracy czy ukryta rywalizacja? Newralgiczne obszary w relacjach Rosja – Unia Europejska a bezpieczeństwo energetyczne.
- Modernizacja jako krok w kierunku integracji? Czy można traktować Partnerstwo Wschodnie jako zapowiedź przyjęcia rozwiązań systemowych w procesie zbliżenia i integracji Ukrainy z Unią Europejską?
- Nowoczesne społeczeństwo, nowoczesne państwo czy nowoczesna Europa? Gdzie poszukiwać „Wartości dodanej” Partnerstwa Wschodniego w kontekście pierwotnych założeń Europejskiej Polityki Sąsiedztwa?

dr ANDRIJ WESOŁOWSKYJ

## Na granicy. Partnerstwo Wschodnie i/albo Integracja Europejska

Powodem do powstania tych rozważań stał się międzynarodowy ekspercki „okrągły stół”, przeprowadzony przez polską Fundację Forum Polityki Wschodniej i Instytut Polityki Zagranicznej Akademii Dyplomatycznej Ukrainy w końcu listopada 2010 r. w Kijowie. Pośród uczestników „okrągłego stołu” znaleźli się naukowcy, praktykujący dyplomaci oraz przedstawiciele organizacji pozarządowych z dwóch krajów ościennych i z Niemiec, co nadało przedsięwzięciu jeśli nie ogólnoeuropejskie znaczenie, to przynajmniej zachodnioeuropejską treść. Jest to tym bardziej słuszne, że uczestnicy nie blokowali się w swoistych Team Ukraine..., Poland..., Germany..., tylko wyrażali opinie w ramach głównych trendów dyskursu ogólnoeuropejskiego na temat roli i miejsca Europy Wschodniej w dniu dzisiejszym i w przyszłości Unii Europejskiej.

Przygotowując się do „okrągłego stołu”, organizatorzy sformułowali dla dyskusji szereg kontrowersyjnych pytań, wartych uwagi. **Czy partnerstwo strategiczne Polski i Ukrainy w ramach Partnerstwa Wschodniego jest fikcją, czy też priorytetem? Czy Program PW może stanowić nową jakość w relacjach Ukraina - UE? Czy Polska i Niemcy są rywalami w walce o treść polityki wschodniej UE? Czy możliwe są trójstronne projekty w ramach PW?** W istocie chodziło o to, czy PW ma przyszłość, i jaką dokładnie. Sprzeczne okazały się też, ma się rozumieć, odpowiedzi. Jedna z nich jest poniżej.

Specjalistom wiadomo, że termin Partnerstwo Wschodnie (PW) oraz koncepcja tego „wymiaru w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa” powstał i się zinstytucjonalizował w latach 2006 - 2009. Ich geneza i rozwój zostały głęboko przestudiowane przez ukraińskich i zagranicznych badaczy, zaś najbardziej znane

publikacje wymieniono w charakterze odsyłaczy w biuletynie tematycznym „International Review”<sup>1</sup> pt.: „Relacje Ukraina - UE: Partnerstwo Wschodnie w wymiarze regionalnym”, wydawanym przez Instytut Polityki Zagranicznej oraz Przedstawicielstwo Fundacji Friedricha Eberta w Kijowie. Treść merytoryczna wniosków sprowadza się do tezy w nagłówku jednego z artykułów biuletynu: „Partnerstwo Wschodnie: asymetria oczekiwań i możliwości”<sup>2</sup>.

Mimo wszystkich optymistycznych ocen, chyba warto raczej zgodzić się z takim właśnie określeniem sytuacji, w której znalazł się dzisiaj Wymiar. Jednocześnie, osobom mającym do czynienia z opracowywaniem i kształtowaniem PW, należałoby nie tylko wytykać i analizować błędy założycieli PW, lecz również zachęcać do poszukiwania środków zaradczych na istniejące problemy.

Dyskusje nad samym szwedzko - polskim pomysłem PW, od pierwszego „non - paper” aż do „Deklaracji Założycielskiej”, trwały przez prawie trzy lata. Taki okres nie stanowi anomalii dla wielkiej i zróżnicowanej Unii Europejskiej. Zaryzykowałbym stwierdzenie, że, gdyby nie prezydencja francuska w UE w drugiej połowie 2008 roku, która przyspieszyła prace nad PW, sprawa mogłaby się jeszcze bardziej przeciągnąć, jeżeli nie zejść ostatecznie na psy. Przygotowując się do prezydencji, Francja przedłożyła Brukseli ideę „Unii Śródziemnomorskiej”, która w założeniu miałaby zastąpić ślepą uliczkę Procesu Barcelońskiego, podnosząc rolę Francji w Unii, w regionie Morza Śródziemnego, oraz w bogatych w surowce energetyczne krajach arabskich. Niemcy, kraje północne nie wyraziły zgody na taki francuski zwrot wspólnego okrętu i pod ich presją inicjatywa stała się mniej ambitna, uległa przemianowaniu na „Unię na rzecz Regionu Morza Śródziemnego”, zaś kraje Europy Środkowej zmusiły Francuzów do pogodzenia się z Partnerstwem Wschodnim jako „naturalnym balansem pomiędzy Wschodem a Południem”. Przy tym Francja i Niemcy na danym etapie faktycznie zignorowały ostrzeżenia Rosji, która od samego

---

<sup>1</sup> №3, 2010

<sup>2</sup> O.Шаповалова, op.cit, c.2-8.

początku upatrywała w PW formy zakusów na „własną bliską zagranicę”. Niesprawiedliwe byłoby nie zaakcentowanie roli Niemiec, które od samego początku gorąco popierały inicjatywę Szwecji i RP i nadały jej należyte brzmienie polityczne w okresie swej prezydencji w 2007 roku, chociaż potem straciły pierwotny entuzjazm.

Zreferowana w sposób zwięzły krótka historia PW nie jest przypadkiem. Ma ona zilustrować, jak żywotna pozostaje dla Europy praktyka Europejskiego Koncertu, a nawet Westfalski system stosunków międzynarodowych. Ani utworzenie UE, ani jej ewolucja i przekształcenie się w organizację międzynarodową z przyjęciem Traktatu z Lizbony, nie zniwelowały tradycyjnego balansowania pomiędzy europejskimi „Wielkimi”, i czynnik ten musi być bezwzględnie brany pod uwagę w trakcie rozwijania PW. Kraje partnerskie powinny uwzględnić te balanse i własne miejsce, celem zabezpieczenia swoich indywidualnych i zbiorowych interesów wobec UE. Miejsce to jest raczej marginalne, ale zabezpieczenie interesów jest możliwe, po pierwsze, w drodze zgłaszania zbiorowych stanowisk (a nie indywidualnych stanowisk każdego z pięciu – sześciu krajów), oraz po drugie, za sprawą wykorzystania rozbieżności w postawach 27 wielkich i małych, wschodnich i zachodnich, jak też „lewych” i „prawych” itd. Aczkolwiek wykorzystanie rozbieżności nie ma na celu działań rozdzielających, jak te z powodzeniem uprawiane przez niektórych dużych zewnętrznych partnerów UE, tylko działania jednoczące, poprzez zestawienie różnych stanowisk, jak też wykorzystanie zwolenników PW wśród krajów UE do przekonywania sceptyków.

Istotna byłaby też następująca teza. Obecnie, prawie dwa lata po zainaugurowaniu Wymiaru (09.05.2009, Praga, szczyt PW) można już z całą pewnością stwierdzić, że Partnerstwo stało się nową jakością i prawdziwym wyzwaniem dla krajów członkowskich UE. Tymczasem, dla krajów partnerskich nie stało się ono ani jednym, ani drugim.

We wspomnianym artykule O. Szapowałowa słusznie zaznacza, że przyczyna takiej diametralnie odmiennej oceny tkwi w „stabilizacyjnym” (zamiast

„integracyjnego”) ukierunkowaniu PW ze strony Brukseli i niegotowością wkładania wysiłków i środków bez gwarancji rezultatu po obu stronach<sup>3</sup>. Moim zdaniem, to wytłumaczenie należy istotnie uzupełnić: Unia Europejska (jej zewnątrzpolityczne kierownictwo w postaci Komisji Europejskiej, Sekretariatu Rady Europejskiej i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych) nie wyciągnęły właściwych wniosków z wydarzeń lat 1989-1991 i nie przeanalizowały skutków Wielkiego (2004) i Małego rozszerzenia UE na wschód, z absorpcją 10 i 2 nowych państw członkowskich.

W przeciwieństwie do NATO, UE nie dostrzegła głębokich odmierności między obszarem postradzieckim (Szóstka), a „obozem socjalistycznym” (10+2), co przyczyniło się do przyjęcia błędnych założeń w filozofii Wymiaru. Mam tu na myśli gotowość NATO nie tylko do odnotowywania interesów poszczególnych krajów Europy Wschodniej w kwestii członkostwa, lecz też do wielkiej, rzeczowej, konkretnej pomocy we wszystkich możliwych dziedzinach, aż po gotowość nadania członkostwa. W przypadku na przykład Ukrainy, jej członkostwo w NATO nie doszło do skutku nie dlatego, że NATO tego nie chciało, tylko dlatego, że Ukraina nie wykazała dość gotowości do tak ważnego kroku, tak w zakresie informowania ludności, jak i konsolidacji elit. W kwestii zaś członkostwa w UE, istnieje zarówno gotowość ludności jak i konsolidacja elit. Brak natomiast stosownej propozycji ze strony Brukseli. Kraje Europy Środkowej, ze względu na uwarunkowania historyczne, zdolne są do samodzielnego wykonania znacznie większego zakresu prac domowych, niż kraje Europy Wschodniej. NATO - wska część Brukseli potrafiła to sobie uświadomić, unijna – nie.

Wszyscy badacze PW, a w szerszym kontekście – wszyscy badacze krajów Europy Wschodniej oraz FR - zgadzają się co do jednego: uchwalenie w swoim czasie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, jako swego rodzaju kordonu sanitarnego mającego w założeniu „ubezpieczyć, ucywilizować i poszerzyć europejskie reguły rynkowe” wzdłuż obwodu od Marrakeszu do Mińska i Nachiczewania, ma niebezpiecznie

---

<sup>3</sup> Co stanowi, właściwie, pochodną „stabilizacyjnego” ukierunkowania.



ogólnikowy charakter i jest skazane na zetknięcie się z reakcją rozczarowania. Kraje południowej i wschodniej części regionu Morza Śródziemnego postrzegają sąsiedztwo jako organiczną propozycję, gdyż widzą siebie jako inny (arabsko - islamski) świat, równoległy do świata europejskiego, zarówno jeśli chodzi o elity, jak i o masy. Tego typu postawy nie występują w Europie Wschodniej. Nawet w Rosji ciągle akcentowana jest **europiejskość**, chociaż koniecznie wspomina się również o euroazjatyckiej geografii i gospodarce<sup>4</sup>.

Bardziej złożona jest sytuacja w dwóch klastrach Szóstki (Zachodnie, Nowe Niepodległe Państwa i Kaukaz Południowy). Pierwszy klaster Ukraina – Mołdawia - Białoruś stanowi pogorszoną wschodnią kopię „Małego Rozszerzenia” – Rumunii i Bułgarii. Klaster ten<sup>5</sup> pod wieloma względami zbliżony jest do kryteriów „łżejszego” Rozszerzenia - z 2007 roku, toteż objęcie go przez EPS w 2004 r. okazało się destrukcyjne, o czym będzie mowa poniżej. Jeszcze większym wyzwaniem wydaje się Wschodni, kaukaski klaster Szóstki. Postradzieckie odruchy są tutaj dodatkowo obciążone przez energetyczny (Azerbejdżan) i separatystyczno-konfliktowy komponent (Azerbejdżan, Armenia, Gruzja), z dodatkiem religijnej, polietnicznej, postkolonialnej problematyki. Klaster Kaukaski bliski jest pod względem wyzwań do Bałkanów Zachodnich (Bośnia i Hercegowina – Kosowo – Serbia), aczkolwiek na jego otoczenie nie składają się proeuropejskie Chorwacja, Grecja, Włochy, tylko skrajnie zadufane w sobie i nierzadko antyeuropejskie Iran, Rosja i Turcja. Przy tym składnik energetyczny (Azerbejdżan i kraje transkaspjskie) nierzadko okazuje się czynnikiem destruktywnym, a nie konstruktywnym<sup>6</sup>. Pokuszę się o twierdzenie, że Wschodni klaster Szóstki bardziej pasowałby do „czystej” EPW, mieściłby się w specyfice

<sup>4</sup> Ciekawe, że szerokie rzesze społeczeństwa europejskiego nierzadko akceptują tę logikę, chociaż jest ona fałszywa. Pomija się bowiem milczeniem to, co jest najważniejsze: komponent prawny. Przecież Federacja Rosyjska na tym polu, a więc też w znacznym stopniu w zakresie moralności, etyki, bytu, pozostaje społeczeństwem post-azjatyckim i postradzieckim, a jej europejskość ograniczająca się jedynie do cienkiej warstwy kulturowej, nie wyznacza reguł prowadzenia biznesu czy też hierarchii wartości w społeczeństwie.

<sup>5</sup> Po wyborach prezydenta 19 grudnia 2010 roku, Białoruś w sposób oczywisty wypada z klastra.

<sup>6</sup> Względny stabilności dostaw energii i zróżnicowania ich źródeł zmuszają UE do przemykania oczu na oczywiste przypadki łamania praw człowieka, autorytaryzm, militaryzację itp., tak samo jak ma to miejsce na niedalekim od Kaukazu Bliskim Wschodzie.

Regionu Śródziemnomorskiego w jej składzie, z którą ma znacznie więcej wspólnego, niżeli z klastrem Zachodnim. Przy tym bierzemy pod uwagę, że „podstawowa” EPW obejmuje kraje, które czynią szybkie postępy w osiąganiu standardów europejskich, tak jak Gruzja, pozostając przy tym krajami swego regionu, swej mentalności, historii oraz (sic!) geografii.

W warunkach nieodpowiedniości EPW dla Szóstki, przede wszystkim klastra Zachodniego, uznanie polsko - szwedzkiej inicjatywy przy wsparciu, w różnym stopniu i na różnych etapach, przez prezydencje Niemiec, Francji i Republiki Czeskiej, było krokiem w dobrym kierunku, chociaż, jak wspomniano wyżej, niewystarczającym. Poza tym, im dłużej PW „działa”, tym więcej wzbudza rozczarowań. Zweryfikowanie tego jest proste, wystarczy zadać sobie pytanie wprost: co się zmieniło dla krajów Szóstki wraz z zapoczątkowaniem PW?

W zasadzie nic się nie zmieniło dla Białorusi. W przeciągu całego okresu przygotowywania PW oraz w trakcie jego funkcjonowania Białoruś żądała nadania jej w Wymiarze równoprawnego statusu. W tym celu stosowano zarówno środki dyplomatyczne, jak też gospodarcze i polityczne. Na uznanie zasługuje konsekwencja aparatu polityki zagranicznej Mińska. Jego ambasadorowie w Brukseli oraz innych stolicach europejskich, jak również w Waszyngtonie, przy całej swej niewielkiej liczbie, jednym głosem i to głośno mówili o konieczności „unikania podwójnych standardów w PW”, nawiązując do umowności uczestnictwa Białorusi do czasu osiągnięcia przez nią odpowiednich kryteriów demokratycznych. W aspekcie politycznym prezydent, minister spraw zagranicznych, parlament oraz delegacje rządowe aktywnie lobbowały w UE i obiecywały reformy „po pełnowartościowym włączeniu do PW”.

Mińsk skutecznie wykorzystywał argumenty gospodarcze. Europejskim firmom nadawane są tutaj szerokie możliwości inwestowania i produkcji.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Charakterystyczna jest w tym aspekcie wypowiedź przewodniczącego polsko - ukraińskiej izby handlowej J. Piechoty w trakcie konferencji międzynarodowej w Warszawie dnia 17.12.2010 roku: „kiedy inwestowanie nie

Wreszcie, odpowiadając na zarzuty dotyczące praw człowieka i wolności mediów, oficjele białoruscy mówili o „drodze ewolucyjnej”. W dodatku oni, w przeciwieństwie do innych członków Szóstki, przedłożyli Brukseli kilka realistycznych opracowań, które mogłyby zostać „projektami PW”, angażując w to bierną Ukrainę i aktywną Litwę. Zdawali sobie sprawę, że realizacja projektów jest mało prawdopodobna ze względu na ograniczony status Mińska w PW – ale tym gorzej dla Brukseli! PW stało się zatem dla Białorusi podstawą do samousprawiedliwienia się wobec UE i własnego społeczeństwa, aczkolwiek w istocie w żaden sposób nie odbiło się na jej „europeizacji” czy na wpływach UE.

Co się zmieniło po ogłoszeniu PW dla Mołdawii? Za rządów prezydenta W. Woronina, Wymiar traktowano z lekceważeniem, nazywano go nawet koniem trojańskim UE „żeby skłócić Mołdawię i FR”. Za „koalicji europejskiej”, ton uległ zmianie, ale praktyczne uczestnictwo się nie powiększyło. Wszystkie wysiłki kierowano na wymiar bilateralny współpracy, na „przyspieszone uzyskanie statusu kandydata według scenariusza bałkańskiego”. Propozycje Ukrainy w zakresie stworzenia trójstronnych projektów UE –Mołdawia - Ukraina traktowano bez entuzjazmu.

Co zmieniło ogłoszenie PW na Południowym Kaukazie? Konflikty pozostały, zaś udział UE w ich rozwiązywaniu nie wzrósł. Znamiennym przykładem jest Karabach, gdzie Grupie Mińskiej<sup>8</sup> współprzewodniczy Francja – państwo członkowskie Unii. Tymczasem pozycja Rosji, odmienna od pozycji UE, ciągle się wzmacnia, podczas gdy Francja, jak się mówi w kuluarach OBWE, zbyt mało angażuje zbiorową opinię UE.

W żaden sposób nie wpłynęło PW na sytuację w okupowanych regionach Gruzji. Raczej odwrotnie. Gruzja czasami stawia stosowanie programów Partnerstwa

---

jest przywiązane do konkretnego miejsca czy przedsiębiorstwa, 9 z 10 polskich biznesmenów nie będzie inwestować na Ukrainie, tylko na Białorusi”.

<sup>8</sup>Grupa ma sprzyjać rozwiązaniu konfliktu w Karabachu. Powołana decyzją OBWE w 1995 r w składzie: Włoch, Szwecji, Finlandii, Białorusi, RFN, Azerbejdżanu, Armenii, trójki OBWE przy współprzewodnictwie Francji, FR i USA.

w tych regionach, jako warunek swego pełnowartościowego uczestnictwa w PW. Impas! W dodatku, nierzadko na przemian Armenia czy Azerbejdżan blokują inicjatywy UE w PW, pod pretekstem konieczności rozwiązania najpierw problemu okupacji/samostanowienia. Aktywna m. in. w kwestii zwalczania skutków sytuacji nadzwyczajnych Ukraina przedłożyła projekt na rzecz osiągnięcia współdziałania w tym zakresie w ramach stosownej inicjatywy flagowej z zaangażowaniem krajów trzecich, m. in. Turcji i Rosji. Jeden z krajów PW zablokował ten pomysł. Inny kraj zablokował ideę wspólnego „wewnętrznego” projektu Szóstki w dziedzinie ochrony środowiska, pod pretekstem tego, że „ktoś niszczy środowisko na naszym okupowanym terytorium”.

Nareszcie, co zmieniło PW dla Ukrainy? Niestety, tu też pustki. Kwestia liberalizacji/ułatwień wizowych została rozstrzygnięta **przed** zapoczątkowaniem PW. Negocjacje w zakresie zniesienia wiz zaczęły się **przed** PW. Rozmowy w kwestii Umowy o stowarzyszeniu, jak też jej komponentu, jakim jest Strefa Wolnego Handlu (SWH), rozpoczęły się **przed** PW. To samo dotyczy wszystkich innych procesów negocjacyjnych (Wspólnota Energetyczna, Wspólna Przestrzeń Lotnicza, umowy z Europolem, Eurojustem, Ochrona Danych Personalnych, Służba Migracyjna itp.). PW proklamowało rozciągnięcie tych wszystkich przywilejów, o które Ukraina walczyła przez lata, mocując się z własną i brukselską biurokracją, na całą Szóstkę (w tym Białoruś). Ale to się w żaden sposób nie odbiło na interesach czy autorytecie Ukrainy, albowiem „rozciągać” będzie Bruksela, a Kijów nie zostanie zaproszony nawet w charakterze konsultanta.

W wielu przypadkach w PW ma miejsce to, co nazywają apropriacją. Na przykład, jeden z niewielu pomyślnie realizowanych i konkretnych kierunków „Zintegrowane zarządzanie granicami”, na którym Ukraina współdziałała z Mołdawią, znajduje się w ramach PW w polu uwagi platformy tematycznej „Demokracja”. Ale współdziałanie w trójce Mołdawia – Ukraina - UE w tej dziedzinie istniało

również wcześniej, w ramach Wspólnej misji na granicy EUBAM. Po prostu teraz jest to ewidencjonowane jako „działalność PW”.

Istotną nowością, którą PW udostępniło dla Szóstki, stał się projekt CIB (Comprehensive Institution Building), mający na celu pomoc w tworzeniu w agendach rządowych proeuropejskiego myślenia i aktywności – grup eurobiurokratów, mających w założeniu prowadzić procesy negocjacyjne i rozpowszechniać europejski model myślenia na cały aparat państwowy. W ideale tak ma być. Aczkolwiek i tej inicjatywy, nie ma podstaw aby wiązać właśnie z PW. Idea nie jest nowa, była ona proponowana przez Brukselę Ukrainie w połowie lat 90., stosowano ją też w Rumunii, Bułgarii, w Polsce, na Bałkanach.

A więc proklamowanie PW w jego obecnej postaci, nie przynosi wartości dodanej dla poszczególnych krajów Szóstki w aspekcie indywidualnym. Być może, będzie ono w stanie przynieść dywidendy zbiorowe?

Zacznijmy od negatywów. To, co w założeniu miało stanowić trzon PW – wspólne projekty, nie są stwarzane, zaś przedprojektowe propozycje są „marynowane” w Brukseli, bo tamtejsza wizja rozwoju tej dziedziny jest inna. Na przykład, Ukraina i Białoruś złożyły „podanie” o 1 mln euro na urządzenie nowoczesnej granicy. Do pomysłu tego można mieć wiele pytań: dlaczego 1 mln? Dlaczego między tymi dwoma państwami, bez udziału państwa członkowskiego UE?, itp. Tymczasem alternatywy UE nie przedstawiła. Ministrowie spraw zagranicznych 27+6 na spotkaniu nieformalnym w Sopocie w lecie 2010 stwierdzili, że nie został zatwierdzony żaden wielostronny projekt. Dziwne? Oczywiście. Ale jeszcze większy wstyd polega na tym, że po 7 miesiącach, w trakcie „okrągłego stołu” w Kijowie, okazało się, że nic się nie zmieniło na lepsze.

Jedynym zauważalnym pozytywem dla Szóstki w PW stały się regularne spotkania na szczeblu MSZ, czasem też – głów państw, poszczególnych ministrów i ich zastępców we własnym gronie oraz z unijnymi kolegami w ramach Wymiaru. W trakcie tych spotkań panuje szczególna atmosfera, która pozwala, przynajmniej

przez kilka godzin, myśleć kategoriami wspólnoty losu, europejskiej przyszłości, wymieniać doświadczenia w rozwiązywaniu wspólnych problemów za pomocą Europy.

Znacznie więcej pozytywów wynika dla UE. Wszystkie programy, projekty, inicjatywy, procesy negocjacyjne dotyczące krajów Szóstki, zebrane zostały w jednym folderze, co ułatwiło pracę aparatu Unii. Łatwiejsze stało się wykonywanie analiz porównawczych. Wyraźniej zarysowało się wyprzedzenie czy opóźnienie poszczególnych partnerów, co pomaga w zrozumieniu przyczyn, czasami też umożliwia zapożyczanie recept na pomysłość od innych partnerów. Czyli ułatwienia objęły prace analityczne oraz techniczne. W sprawozdaniu KE ze spotkania ministerialnego PW w Brukseli dnia 13 grudnia 2010 roku nadal się twierdzi, że działalność jest realizowana „w myśl zasad współpracy”. Co wyklucza inną przyszłość – a właśnie jej się domagali najaktywniejsi partnerzy: Ukraina, Gruzja, a później też Mołdawia.

Do drugiej rocznicy PW pozostaje mniej niż 4 miesiące. Co dałoby się zrobić, żeby ciekawa, perspektywiczna inicjatywa nie przekształciła się w „proces barceloński” w Europie, nie wygasła wraz z „Unią na rzecz Regionu Morza Śródziemnego”<sup>9</sup>?

Przede wszystkim, jak wspomniano już wyżej, trzeba nazywać rzeczy po imieniu. Wykorzystując PW, Bruksela miałaby ogłosić, że tak samo, jak droga do członkostwa (ma się rozumieć, dla krajów, które uznały je za swój cel) prowadzi przez status kandydata, droga do kandydatury w podobny sposób prowadzi poprzez spełnienie kompleksu warunków. Układ stowarzyszeniowy oraz Głęboka i Wszegarniająca Strefa Wolnego Handlu są nieodłącznym elementem listy kryteriów. Inne elementy – to oczywiście zniesienie wiz oraz funkcjonująca demokracja (ma się rozumieć, lista ta nie jest wyczerpana). Sam Wymiar PW stałby się

---

<sup>9</sup> Ta ostatnia, nawiasem mówiąc, zdobyła się na jeden wspólny projekt – z zakresu ochrony środowiska Morza Śródziemnego. Wyasygnowano na to fundusze.

w tym przypadku tym formatem, w którego ramach odbywałby się i byłby oceniany proces. Dla krajów, które w tej chwili nie aspirują do członkostwa, (z czasem może być ich nie trzy, tylko więcej albo mniej), PW stałoby się płaszczyzną wymiany doświadczeń i otrzymania namacalnych zysków płynących z „europeizacji bez członkostwa”. Komu przeszkadzałby brak obowiązku wizowego?

Inną nowością mogłoby stać się angażowanie obywateli krajów Szóstki do realizacji wspólnych projektów oraz inicjatyw flagowych, włącznie z pracą w określonych segmentach UE. W Misjach na terytorium państw Szóstki, w Agencjach, a w perspektywie również w Europejskiej Służbie Działań Zewnętrznych.

Trzecim krokiem mogłoby zostać stworzenie elementów wspólnej przestrzeni informacyjnej, co między innymi proponowano już przez Ukrainę, ale nie spotkało się z aprobatą Unii. Chodziło o stworzenie Wspólnej Strony Internetowej (6+KE w językach narodowych, angielskim oraz francuskim), o udzielenie tematowi PW kilku minut eteru tygodniowo w programach Euronews, o zorganizowanie stałych seminariów dla dziennikarzy PW w stolicach krajów Szóstki na zasadzie rotacyjności. Temat społeczeństwa informacyjnego jest obecny w PW, lecz w dziwny sposób jest on skoncentrowany na aspektach technicznych, na współpracy telewizji narodowych itp. Tymczasem najważniejszego – zawodowej wzajemnej wymiany pomiędzy podmiotami społeczeństwa informacyjnego, dziennikarzami, nie ma ani tutaj, ani w rozdziale „Forum Obywatelskie”.

Odrębnej wzmianko wart jest budżet PW. Nieraz można usłyszeć, że przeznaczone na nie 600 mln euro dla sześciu krajów na trzy lata, to za mało. Zgoda. Ale i tych pieniędzy nie wykorzystano. Finanse te są w istocie obietnicą pod konkretną działalność. Na razie wydawane są przeważnie na organizację spotkań, w czasie których omawiane są możliwości działania. Seminaria na tematy zarządzania, reguł bankowych, bezpieczeństwa energetycznego gromadzą tych, którzy podejmują decyzje, i raczej informują niż reformują. Jest to proces pożyteczny,

lecz czy ma on wpływ, dajmy na to, na kierunki ustawodawczych zmian w odpowiednich dziedzinach w krajach Szóstki? Czy posiadają opinie przedstawicieli UE, jeśli nie obowiązujący, to przynajmniej rekomendacyjny charakter, i czy są wprowadzane w życie?

Na takie fakultatywne przedsięwzięcia pieniędzy starcza. Gdyby jednak zaczęła się działalność rzeczowa – adaptacja ustawodawstwa zgodnie z dyrektywami UE, jak to na przykład zamierza uczynić Ukraina wraz z przystąpieniem do Wspólnoty Energetycznej – od razu dałby się odczuć deficyt. Ale fundusze PW nie są do tego przeznaczone, gdyż wykracza to poza granice „współpracy”. A więc i zainteresowanie krajów Szóstki staje się, można by rzec, fakultatywne.

Partnerstwo Wschodnie z początku roku 2011, najlepiej ilustrują, niestety, losy jego Wymiaru Parlamentarnego. Przypomnę, że Bruksela, a dokładniej mówiąc Europarlament, ogłosił realizację tego projektu dla pięciu krajów, z wyjątkiem Białorusi, póki tamtejsza Rada Najwyższa nie będzie wybierana w sposób demokratyczny. Białorusini poczuli się urażeni, reszta krajów zajęła stanowisko wyczekująco - krytyczne (wobec UE). Kompromisu nie osiągnięto przez ponad półtora roku. Kto, pytam się, na tym zyskał, oprócz „trzech krajów”, które krytykowały sam pomysł PW na długo przed jego zrealizowaniem, jako „godzący w nasze prawowite interesy”?

Nie chodzi o potępienie założeń, przy których obstaje Europarlament. Należy im się bezwzględne poszanowanie. Ale też powszechne. Nie wolno w tym samym czasie działać w określony sposób wobec Białorusi i przy tym akceptować realizację „polityki angażowania się” wobec Talibów w Afganistanie. Można przytoczyć też inne porównania. Chciałoby się, aby skłoniły one do działań<sup>10</sup>.

Drogowskazem i świadectwem „nowego myślenia” w Brukseli dla wielu w krajach PW stały się w swoim czasie słowa członka Komisji Europejskiej do spraw zewnętrznych i EPS Czecha *Štefana Füle*: „jeżeli UE chce zostać globalnym aktorem,

<sup>10</sup> Wygląda na to, że i w tym przypadku wybory Prezydenta zmieniły sytuację na Białorusi.



musi zacząć od Sąsiadów” Jako ostrzeżenie, że Partnerstwo Wschodnie nie jest indulgencją, tylko swego rodzaju umową między 27 krajami członkowskimi Unii i 6 krajami partnerskimi, posłużyło dodane do tego przypomnienie: „reformy polityczne i skuteczne rządzenie nie mają statusu fakultatywnego – są one obowiązujące!”.

Na dzień dzisiejszy, Partnerzy dobrze słyszą ostrzeżenia, i rozumieją dlaczego i w jakich przypadkach są one stosowane. Co zaś się tyczy zadania „zачać od Sąsiadów” – jak na razie Bruksela traktuje je jako hasło.

Prof. dr hab. MACIEJ MRÓZ

## **Strategiczne partnerstwo polsko-ukraińskie i program Partnerstwa Wschodniego w kontekście relacji Warszawa-Kijów. Próba oceny i perspektywy na przyszłość**

Relacje polsko-ukraińskie z chwilą restytucji ukraińskiej niepodległości w 1991 roku znalazły się, obok stosunków z Federacją Rosyjską, w centrum zainteresowania polskiej polityki zagranicznej wobec bezpośrednich sąsiadów Rzeczypospolitej na Wschodzie<sup>11</sup>. W sierpniu 1993 r. premier Hanna Suchocka po raz pierwszy od czasu definitywnej emancypacji Ukrainy spod kurateli Moskwy określiła stosunki pomiędzy Warszawą a Kijowem mianem strategicznego partnerstwa i odtąd traktowane były one niemalże jako magiczne zaklęcie, którym zazwyczaj obie strony rekompensowały sobie brak rzeczywistej treści, wypełniającej składane na różnym szczeblu deklaracje polityczne. Istotnym komponentem polskiej polityki wschodniej, szczególnie w odniesieniu do relacji z Ukrainą, miało być zainaugurowanie polsko-szwedzkiej inicjatywy Partnerstwa Wschodniego na unijnym szczycie szefów państw i rządów 7 maja 2009 roku w Pradze, z którym rząd w Warszawie wiązał znaczne oczekiwania. Jednakże formuła strategicznego partnerstwa dewaluowała się szybko, a jego praktyczny wymiar na przestrzeni prawie dwóch dziesięcioleci przechodził różnorakie fazy, daleki był jednak od oczekiwań formułowanych przez potencjalnych partnerów. Odpowiedzialnością za taki stan rzeczy obarczano z reguły rodzime elity polityczne i intelektualne oraz funkcjonujące w świadomości obu narodów historyczne resentymenty, tragiczny bagaż doświadczeń minionego stulecia we wzajemnych relacjach, wreszcie nazbyt powolne dochodzenie Ukrainy do modelu społeczeństwa obywatelskiego oraz związany z tym marazm i apatię

---

<sup>11</sup> Ostatnio na temat aktualnej kondycji relacji polsko-ukraińskich zob. m.in. Z. Najder, *Patrząc na Wschód. Eseje 1975-2008*, Wrocław 2008; *Polska polityka wschodnia. Materiały z konferencji zorganizowanej w marcu 2008 roku we Wrocławiu*, Wrocław 2009; *Polityka wschodnia Polski. Uwarunkowania. Koncepcje. Realizacja*, red. A. Gil i A. Kapuśniak, Lublin-Warszawa 2009.

szerokich rzesz narodu ukraińskiego. Wśród niesprzyjających dla strategicznego partnerstwa polsko-ukraińskiego okoliczności wskazywano także, zwłaszcza w Warszawie, niestabilną sytuację polityczną na Ukrainie i wewnętrzne rozdarcie kraju pomiędzy dwoma dominującymi opcjami w polityce zagranicznej i wyborem cywilizacyjnym Kijowa – orientacją na struktury euroatlantyckie a popularną i silnie artykułowaną na wschodzie kraju opcją prorosyjską. Zwłaszcza ta druga orientacja części ukraińskich elit politycznych spędzała i nadal spędza sen z powiek władzom polskim, które niezmiennie od czasu dojścia do władzy Władimira Putina obawiają się dążeń do odbudowy strefy wpływów Moskwy w rosyjskiej *bliskiej zagranicy*, czemu sprzyja prowadzona konsekwentnie i długofalowo polityka Federacji Rosyjskiej, wykorzystująca w tym celu umiejętnie atuty ekonomiczne i wpływy kulturowe na wschodzie kraju.

Naturalnie koncepcje polskiej polityki wschodniej wypływały z przyjęcia przez III Rzeczypospolitą piłsudczykowski-giedroyciowej wizji, jako niepodważalnego paradygmatu i drogowskazu, ale pozbawiły elity wyrosłe z solidarnościowego etosu konieczności podjęcia debaty nad kierunkami polityki wschodniej, z kolei dla postkomunistów uznanie za własne myśli Mieroszewskiego i Giedroycia stanowiło rodzaj ekspiacji za lata wasalizmu i serwilizmu wobec Moskwy. *Consensus* polskich elit politycznych w kwestii polityki wschodniej, naznaczony piętnem koncepcji głoszonych na łamach paryskiej „Kultury”, był niewątpliwie korzystny w warstwie ideowej, ale niefortunne okazało się przekształcenie w doktrynę polityczną ideologii, którą *ex definitione* należy ciągle konfrontować z rozwojem sytuacji międzynarodowej, szukając metod realizacji nakreślonych celów, zarówno doraźnych, jak i tych długofalowych. Owo przetransponowanie ideologii w doktrynę, a założeń programowych w puste frazesy spowodowało, że kolejne polskie rządy, realizując politykę wobec naddnieprzańskiego sąsiada, niewystarczająco wiele uczyniły dla instytucjonalizacji współpracy polsko-ukraińskiej, poprzez podjęcie przemysłanych

i skoordynowanych decyzji politycznych, a przede wszystkim ekonomicznych i kulturalnych, aby wypełnić treścią strategiczne partnerstwo. Nietrudno zauważyć, iż polską politykę wobec Ukrainy w latach 1991-2004 r. porządkował właściwie jeden wyraźny cel – członkostwo Kijowa w strukturach euroatlantyckich, a po stronie naszego partnera jedynie doraźne interesy i słabo postulowane otwarcie na Zachód<sup>12</sup>. Co więcej, polskim dyplomatom na przestrzeni minionych lat niesłychane trudności sprawiało nakłonienie struktur ukraińskiego państwa do bardziej skoncentrowanego, konsekwentnego działania, a zwłaszcza wypełnianie treścią przyjmowanych zobowiązań i składanych deklaracji.

Nie zmieniło w sposób trwały ukraińskich dylematów zwycięstwo w 2004 r. *pomarańczowej rewolucji* i związane z nim nadzieje na dalsze zacieśnienie strategicznych więzów pomiędzy Polską a Ukrainą, tym bardziej, że już w dwa lata później w wyborach do Rady Najwyższej wyraźny sukces odniósł obóz Wiktora Janukowycza. Przywódca Partii Regionów natychmiast obrał kurs na wielostronne zbliżenie z Federacją Rosyjską, przy zachowaniu prawno-międzynarodowej odrębności Ukrainy, faktycznie wstrzymał działania na rzecz akcesji do NATO i zapowiedział zrównanie pod względem prawnym języka rosyjskiego z ukraińskim. W konsekwencji dynamicznego rozwoju sytuacji politycznej na Ukrainie w Warszawie miała miejsce krótkotrwała fala entuzjazmu po zwycięstwie w wyborach prezydenckich w 2004 r. Wiktora Juszczenki, której towarzyszyły nieuzasadnione niczym spekulacje na temat zdecydowanego opowiedzenia się Kijowa po stronie orientacji prozachodniej, a nawet podążanie wkrótce innych krajów postsowieckich drogą ukraińskiej transformacji<sup>13</sup>. Konfuzja Warszawy wywołana nieodległą perspektywą dalszego zacieśniania aliansu Ukrainy z Federacją Rosyjską była tym większa, iż na pogarszające się widoki dla polskiej polityki wschodniej nakładał się od wielu lat rażący brak koordynacji polityki

<sup>12</sup> Z. Najder, op. cit., s. 191-192.

<sup>13</sup> Zob. W. Baluk, *Kształtowanie systemu partyjnego Ukrainy w okresie transformacji ustrojowej*, Wrocław 2006.

zagranicznej Rzeczypospolitej, problemy ambicjonalne i kompetencyjne na szczytach władzy, powodujące, iż niejednokrotnie prezydent, szef rządu i minister spraw zagranicznych, a nawet senat i działające pod jego auspicjami Stowarzyszenie „Wspólnota Polska”, prezentowali odmienne stanowiska w tej samej kwestii. Konsekwencją takiego stanu rzeczy musiało być drastyczne obniżenie efektywności podejmowanych działań dyplomatycznych, przerost protokolarnej celebry nad wymiernymi efektami i częściowa utrata wiarygodności w oczach ukraińskich partnerów<sup>14</sup>. Cechą charakterystyczną polskiej polityki wschodniej, a raczej jej braku, bywało najczęściej reagowanie na rozwój wydarzeń, a nie realizacja długofalowej strategii. Ponadto ożywione kontakty polityczne tylko sporadycznie przekładały się na zacieśnienie współpracy gospodarczej i większą wymianę handlową oraz naukowo-techniczną. Wreszcie niezmiennym elementem towarzyszącym polskiej polityce wobec Ukrainy i szerzej całego Wschodu, była i pozostaje nadal słabość ideowa i koncepcyjna polskich partii politycznych, niewystarczające wykorzystywanie przez kolejne rządy ośrodków eksperckich i naukowych, i co najgorsze - praktyczny zanik oryginalnej myśli politycznej<sup>15</sup>. Bezspornym jednak trwałym efektem *pomarańczowej rewolucji* stała się zmiana dotychczasowego sposobu postrzegania tego państwa przez wiodących aktorów Unii Europejskiej, a zwłaszcza Francji, toteż kraje Europy Zachodniej uświadomiły sobie wreszcie istnienie na mapie kontynentu Ukrainy i jej znaczenia w porządku geopolitycznym. Rozwiane nadzieje polskich elit politycznych, związane ze zwycięstwem *pomarańczowych*

<sup>14</sup> Jednym z bardziej widocznych przejawów, zasygnalizowanych powyżej problemów, był brak koordynacji polityki państwa w latach 1990-2005 oraz jego poszczególnych organów wobec Polaków na Wschodzie, pomimo przyjęcia przez Radę Ministrów w 1991 r. uchwały „Cele i priorytety polityki rządu wobec Polonii, Emigracji i Polaków za Granicą” i „Rządowego Programu Współpracy z Polonią i Polakami za Granicą”, zaakceptowanego przez Radę Ministrów w 2002 r. Zob. *Raport polityka państwa polskiego wobec Polonii i Polaków za Granicą 1980-2005*, red. M. Dworczyk, P. Krzyworzeka i T. Maciejkianiec, Warszawa, wrzesień 2007.

<sup>15</sup> Znakomity amerykański politolog F. Zakaria zwraca trafnie uwagę na fakt, iż współczesna demokracja drastycznie skraca horyzonty polityczne do kilkuletnich okresów pomiędzy kolejnymi wyborami, a tym samym spłaszcza podstawy mechanizmu podejmowania decyzji. Wywodzi z tego konstatację o destrukcyjnym wpływie kalendarza wyborczego, z jego powtarzającymi się periodycznie fazami, na jakość myślenia politycznego współczesnych elit. Diagnozę tę w pełnej rozciągłości można także odnieść do obrazu życia politycznego w Polsce. Zob. F. Zakaria, *The Future of Freedom: Illiberal Democracy At Home and Abroad*, New York 2003.

w 2004 r., nie mogły i nie zmieniły tego doniosłego faktu, co *notabene* zostało skrupulatnie odnotowane w Moskwie.

Podwójne zwycięstwo wyborcze obozu braci Kaczyńskich w 2005 r. nie przyniosło ze sobą, wbrew zapowiedziom, przełomu w polskiej polityce wschodniej, a położenie przez środowiska narodowo-konserwatywne, skupione wokół Prawa i Sprawiedliwości, większego nacisku na politykę historyczną w kraju i za granicą oraz nadanie nowych impulsów relacjom ze wschodnimi sąsiadami Polski nie wyszło zaledwie poza sferę deklaracyjną. Ekipa Kazimierza Marcinkiewicza, a następnie Jarosława Kaczyńskiego, częściej mówiła o celach polityki zagranicznej na odcinku wschodnim, niż rzeczywiście podejmowała istotne z punktu widzenia jej realizacji działania, dominowały mało znaczące gesty i zapewnienia Warszawy o strategicznym partnerstwie z Ukrainą, a minister Anna Fotyga demonstrowała wstrzeźliwość w kontaktach z politykami z Kijowa. Rządowi nie powiodła się próba współtworzenia przez Warszawę polityki Unii Europejskiej wobec naszych partnerów ze Wschodu, nie tylko w oparciu o dobitniej niż dotąd artykułowany interes narodowy, ale także poprzez jego korelację z interesem całej jednoczącej się Europy. Polska dyplomacja nie potrafiła przekonać Ukraińców o tym, że proklamowana przez Komisję Europejską w grudniu 2006 r. formuła „Europejskiej Polityki Sąsiedztwa” nie oznacza w żadnym razie uniku, ani zablokowania drogi do jej członkostwa w Unii. Głos znad Wisły brzmiał w Brukseli w sposób mało przekonujący, a Polska szybko zyskała sobie wśród większości państw członkowskich Unii Europejskiej miano kraju myślącego o europejskiej polityce wschodniej w kategoriach nadmiernie obciążonych własnymi doświadczeniami historycznymi i - chociaż na ogół niezasadnie - programowo antyrosyjskiego. Wraz z usztywnieniem stanowiska polskiej dyplomacji wobec Niemiec uzyskanie poparcia dla polskiego punktu widzenia na kwestie wschodnie, zwłaszcza w odniesieniu do Federacji Rosyjskiej, natrafiało na coraz liczniejszy opór unijnych partnerów. Polityka samoizolacji Polski na forum europejskim pod rządami PiS-u i jego koalicjantów

święciła triumfy, a Moskwa cierpliwie wciągała Niemcy w orbitę swojej polityki. W politykę europejską rządów Marcinkiewicza i Kaczyńskiego wpisywała się w tym czasie zwłaszcza pierwsza część kadencji prezydenta Lecha Kaczyńskiego, który „partnerstwo” w obrębie Unii Europejskiej rozumiał jako zajmowanie stanowiska odmiennego niż większość krajów członkowskich, stosowanie weta lub zagrożenie jego użyciem. Taki sposób rozumienia polskiej racji stanu powodował, iż kiedy Polska zgłaszała ważne inicjatywy na forum Unii, jak np. wypracowanie wspólnej polityki energetycznej, uzyskiwaliśmy wsparcie jedynie Republiki Litewskiej<sup>16</sup>.

Zmianie rządu w Polsce i powstaniu w listopadzie 2007 r. koalicji Platformy Obywatelskiej i Polskiego Stronnictwa Ludowego towarzyszyły zapowiedzi nadania polskiej polityce zagranicznej nowej dynamiki, odejścia od retoryki MSZ pod kierownictwem minister Fotygi, poprawy relacji z Niemcami i szukania płaszczyzny dialogu z Federacją Rosyjską. Tuż po powołaniu nowego rządu minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski na spotkaniu w „Fundacji Batorego” zapowiedział, że polityka wobec Ukrainy będzie jednym z pięciu priorytetów rządu i polskiego MSZ, a jej bezpośrednia realizacja będzie spoczywać w rękach samego ministra<sup>17</sup>. W kilka tygodni później została podpisana, przygotowana jeszcze przez poprzedni rząd, umowa o wizach schengenkich, która jednak nie objęła swoim zasięgiem Lwowa, na czym stronie ukraińskiej szczególnie zależało. Atmosfera we wzajemnych relacjach już na starcie rządu Donalda Tuska, niezależnie od intencji Polski, uległa pogorszeniu, chociaż dokonano nieznacznego postępu w dialogu historycznym i ochronie dziedzictwa polskiego, czy polsko-ukraińskiego na Ukrainie, do którego z kolei Warszawa przywiązywała duże znaczenie. Pragmatyzm nowej ekipy i zmiana stylu sprawowania władzy szybko znalazły potwierdzenie, czego spektakularnym przejawem stała się wizyta premiera Tuska w lutym 2008 r.

<sup>16</sup> Z. Najder, op. cit., s. 212.

<sup>17</sup> Wystąpienie B. Berdychowskiej na konferencji we Wrocławiu w 2008 r. w Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego w ramach panelu *Polityka RP wobec Ukrainy: kontynuacja czy nowe otwarcie?* [w:] *Polska polityka wschodnia. Materiały z konferencji zorganizowanej w marcu 2008 roku we Wrocławiu*, op. cit., s. 65-66.

w Moskwie i związane z nią zarzuty opozycji o porzucenie idei strategicznego partnerstwa polsko-ukraińskiego i szerzej roli Kijowa w strategii Warszawy na rzecz zbliżenia z Federacją Rosyjską. Pomimo negatywnych ocen pod adresem rządu, formułowanych w szeregach Prawa i Sprawiedliwości i związanych z tą partią publicystów międzynarodowych, polska polityka w stosunku do Ukrainy nie uległa większej zmianie, a wzajemne relacje nie uległy poważnemu ochłodzeniu. Polska niezmiennie, zwłaszcza od czasu zwycięstwa *pomarańczowej rewolucji*, popierała starania Ukrainy o integrację ze strukturami euroatlantyckimi, utrzymanie zasady *otwartych drzwi*, która w długofalowej perspektywie miałyby zaowocować członkostwem naszego wschodniego sąsiada w NATO, aktywnie wspierała europejskie aspiracje Kijowa, które w okresie średnioterminowym miałyby skutkować wprowadzeniem w życie ukraińskiej koncepcji „politycznego stowarzyszenia i gospodarczej integracji”, a w długoterminowym - pełnym akcesem Ukrainy do Unii Europejskiej. Wreszcie Warszawa konsekwentnie wyraża zainteresowanie wspólnym poszukiwaniem kooperatywnych rozwiązań w zakresie dywersyfikacji źródeł i dróg przesyłowych nośników energii, zwłaszcza gazu, celem uzyskania przez oba kraje chociażby częściowej niezależności od Federacji Rosyjskiej<sup>18</sup>. Paradoksalnie dążenie Polski do przełamania lodowatych relacji z Rosją zostało pozytywnie odebrane w Kijowie z uwagi na to, iż wizyta premiera Tuska w rosyjskiej stolicy była oceniana na Ukrainie przede wszystkim przez pryzmat jej wpływu na stabilność stosunków na linii Moskwa-Kijów. Ponadto rząd ukraiński wyrażał na ogół zrozumienie dla znaczenia polskich wysiłków, aby poprzez dialog z Moskwą wysłać czytelny sygnał do krajów członkowskich Unii Europejskiej o gotowości Warszawy, niezależnie od różnicy interesów istniejących pomiędzy nią a Federacją Rosyjską, do pragmatycznego podejścia do poszczególnych kwestii, leżących w polu zainteresowania obu państw. Polska dyplomacja stara się w ten

<sup>18</sup> A. Drzewicki, R. Foks, *Analizy. Stosunki polsko-ukraińskie na tle rosyjskich interesów w Europie Środkowo-Wschodniej*, Forum Polityki Wschodniej, Wrocław, marzec 2008, maszynopis powielany, s. 3.



sposób neutralizować politykę Moskwy, zmierzającą do stałego izolowania Polski w ramach Unii Europejskiej i uwypuklenia sprzeczności pomiędzy jej starymi i nowymi członkami. W relacjach ze wschodnimi sąsiadami dawną „twardą dyplomację” PiS-u miała zatem zastąpić opcja pragmatyczna, obliczona na wzmocnienie pozycji Polski w Unii Europejskiej oraz NATO i na tej płaszczyźnie aktywne realizowanie polityki wschodniej, a szczególnie szukanie sojuszników dla poparcia koncepcji nieodległego członkostwa Ukrainy w strukturach euroatlantyckich, zwłaszcza w NATO. Efekty kwietniowego szczytu państw natowskich w Bukareszcie w 2009 roku w odniesieniu do kwestii członkostwa Ukrainy i Gruzji w sojuszu zdają się potwierdzać słuszność przyjętej przez Polskę strategii działania, obliczonej na wzmocnienie poczucia stabilizacji i bezpieczeństwa w regionie. Polski MSZ pod kierownictwem Radosława Sikorskiego z uwagi na położenie geograficzne, historyczne doświadczenia, rozliczne związki cywilizacyjno-kulturowe ze Wschodem, stawia na uczynienie z Polski unijnego eksperta i specjalisty od problematyki wschodniej, znajdując w tym względzie coraz większe zrozumienie głównych partnerów unijnych<sup>19</sup>. Okazją dla realizacji tak nakreślonych założeń polityki wschodniej stało się zainauguowanie pod auspicjami Rzeczypospolitej Polskiej i Królestwa Szwecji programu „Partnerstwa Wschodniego”, w którego ramach znalazła się z oczywistych względów Ukraina. Uzyskał on aprobatę członków Unii, i co było dla Polski istotne - Niemiec, ponieważ wniosek o jego wszczęcie został zaproponowany w imieniu całej wspólnoty. Dzięki temu polska polityka wschodnia mogła wreszcie przejść od jednostronnych deklaracji i konwencjonalnych formułek do działań o charakterze wspólnym, ogólnounijnym, rokującym szanse na nowe otwarcie na Wschód, ale także przyczyniających się do dalszej integracji samej Unii. Polskie argumenty trafiły wreszcie na podatny grunt w Brukseli z uwagi na zainteresowanie Unii *in gremio*,

<sup>19</sup> Zob. wystąpienia ministra Sikorskiego w sejmie w maju 2008 r. i kwietniu 2010 r. na oficjalnych stronach internetowych MSZ.

przynajmniej w formie deklaratywnej, stabilizacją i przewidywalnością jej bezpośredniego otoczenia. Innym ważnym narzędziem, obok działań zbiorowych w ramach struktur ogólnounijnych, stały się dla polskiej dyplomacji za rządu Tuska, w przeciwieństwie do poprzednich ekip, próby wprowadzenia problematyki ukraińskiej na różne fora współpracy międzynarodowej, takie jak Grupa Wyszehradzka, czy Rada Współpracy Państw Bałtyckich<sup>20</sup>. Z drugiej jednak strony polskie wysiłki na forum unijnym w sprawie akcesji Ukrainy rozbijają się o coraz większy opór związany z tym, iż to kwestia przyjęcia Turcji do Unii, a właściwie związane z tym obawy w obliczu islamizacji kraju, stała się pierwszoplanowym tematem rozmów w europejskich stolicach i w całej europejskiej publicystyce międzynarodowej<sup>21</sup>.

Szczególne nadzieje wiązano w Warszawie z Partnerstwem Wschodnim, pierwszą całościową inicjatywą wprowadzoną do systemu stosunków zewnętrznych Unii Europejskiej, a skierowaną do Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdowy oraz Ukrainy. Inaugurację polsko-szwedzkiej inicjatywy Partnerstwa Wschodniego na unijnym szczycie szefów państw i rządów 7 maja 2009 roku w Pradze, Komisarz ds. Stosunków Zewnętrznych i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej Benita Ferrero-Walnder przyjęła słowami: *this is not philanthropy. It is 21st century European foreign Policy*. Przed Partnerstwem Wschodnim postawiono długofalowe i rozłożone na bliższą perspektywę cele, wśród których na pierwszy plan niewątpliwie wysuwają się kwestie związane z intensyfikacją działań na rzecz zbliżenia i integracji państw Europy Wschodniej i państw Kaukazu Południowego z Unią Europejską. Podczas oficjalnej prezentacji nowej inicjatywy Unii Europejskiej w maju 2009 roku w Pradze przyjęto Wspólną Deklarację, tym samym Partnerstwo

<sup>20</sup> A. Kamiński, J. Kozakiewicz, *Stosunki polsko-ukraińskie. Raport*. Centrum Stosunków Międzynarodowych Instytutu Spraw Publicznych, Warszawa 1997, s. 29-37.

<sup>21</sup> Wystąpienie B. Osadczyka na konferencji we Wrocławiu w 2008 r. w Kolegium Europy Wschodniej im. Jana Nowaka-Jeziorańskiego w ramach panelu *Polityka RP wobec Ukrainy: kontynuacja czy nowe otwarcie?* [w:] *Polska polityka wschodnia. Materiały z konferencji zorganizowanej w marcu 2008 roku we Wrocławiu*, op. cit., s. 78-79.

Wschodnie stało się integralną częścią polityki Unii Europejskiej adresowaną wobec państw objętych programem. Wypełnienie nakreślonych w Partnerstwie Wschodnim założeń merytoryczną treścią ma *in spe* doprowadzić do rzeczywistego zbliżenia krajów partnerskich i zamieszkujących na ich terytorium narodów i mniejszości etnicznych z Unią Europejską, a w dalszej przyszłości przyczynić się do pełnej integracji.

Kierując się unijnymi wartościami, standardami i normami twórcy oraz animatorzy Partnerstwa Wschodniego oparli jego funkcjonowanie na trzech podstawowych zasadach: współwłasności, zróżnicowaniu i warunkowości, nakreślając płaszczyznę współpracy z państwami objętymi partnerstwem w takich dziedzinach jak: prawa człowieka, gospodarka rynkowa, zrównoważony rozwój, sprawne i efektywne zarządzanie, bezpieczeństwo energetyczne i inne. Ponadto Partnerstwo Wschodnie ma za zadanie także sprzyjanie rozwojowi i umacnianiu transgranicznych kontaktów międzyludzkich, pogłębiania współpracy naukowej, czy też kulturalnej. W tak nakreślonym programie Partnerstwa Wschodniego strategicznym celem inicjatywy zgłoszonej przez Polskę i Szwecję będzie doprowadzenie do ustanowienia politycznego stowarzyszenia, stworzenie pogłębianych i kompleksowych stref wolnego handlu państw partnerskich z Unią Europejską, postępująca liberalizacja reżimu wizowego, prowadząca do ustanowienia reżimu bezwizowego oraz utworzenie struktury współpracy wielostronnej z państwami partnerskimi w postaci czterech platform tematycznych: ds. demokracji, dobrego zarządzania i stabilności, ds. integracji gospodarczej i konwergencji z politykami Unii Europejskiej, ds. bezpieczeństwa energetycznego oraz ds. kontaktów międzyludzkich. Program Partnerstwa Wschodniego pozwala także na wielostronną współpracę wschodnich sąsiadów Unii Europejskiej objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa, poprzez cykliczne spotkania na szczeblu szefów państw i rządów, ministrów spraw zagranicznych i ekspertów. W założeniach przyjętych w programie wielostronne spotkania i konsultacje na różnym szczeblu

mają stanowić forum wymiany informacji i doświadczeń krajów partnerskich, pełniąc zarazem funkcję mechanizmu budowy zaufania. Celowe, jak się zdaje, pominięcie w Partnerstwie Wschodnim *twardej* agendy bezpieczeństwa (*desecuritization*) ma umożliwić wykorzystanie w pełni *miękkiej siły* Unii i pośrednio przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa międzynarodowego w regionie<sup>22</sup>.

W ramach Partnerstwa Wschodniego zostały już podjęte lub znajdują się na etapie przygotowawczym następujące inicjatywy:

- projekt zintegrowanego zarządzania granicami (*Integrated Border Management*) z pulą środków w wysokości 50 mln euro;
- inicjatywa Zapobiegania Katastrofom Naturalnym i Spowodowanym przez Człowieka w wysokości 6 mln euro;
- trwają prace nad przygotowaniem programu wspierania małej i średniej przedsiębiorczości (57 mln euro na lata 2010-2013). Pierwszym krokiem w realizacji tego programu było uruchomienie projektu (*East-Invest*) w wysokości 7 mln euro, którego celem jest poprawienie klimatu inwestycyjnego w państwach partnerskich oraz utworzenie sieci kontaktów biznesowych pomiędzy Unią Europejską i jej wschodnimi sąsiadami;
- planowane jest także uruchomienie programu wymiany informacji dot. ochrony środowiska (*Environment Governance*) w wysokości 1,8 mln euro oraz programu kulturalnego Partnerstwa Wschodniego -12 mln euro;
- uruchomiono Inicjatywę ds. Zwiększenia Wydajności Energetycznej i Ochrony Środowiska w Europie Wschodniej z budżetem 1,5 mld euro;
- Europejski Bank Inwestycyjny stworzył instrument finansowania projektów w ramach Partnerstwa Wschodniego (*Eastern Partners Facility*) w wysokości 1,5 mld euro, przeznaczony na inwestycje w krajach objętych programem i uzupełniający dotychczasowy mandat zewnętrzny EBI na inwestycje

<sup>22</sup> Por. B. Ociepka, „Miękką siłą” w stosunkach międzynarodowych [w:] *Historia. Polityka. Dyplomacja. Studia z Nauk Społecznych i Humanistycznych. Księga pamiątkowa dedykowana Profesorowi Marianowi S. Wolańskiemu w siedemdziesiątą rocznicę urodzin*, red. M. Mróz i E. Stadtmüller, Toruń 2010, s. 413-414.

w regionie Europy Wschodniej z budżetem 3,7 mld euro<sup>23</sup>.

Przyjęta na szczycie w Pradze Wspólna Deklaracja otwiera Partnerstwo Wschodnie na udział w nim różnego rodzaju podmiotów, zarówno instytucji rządowych, parlamentów, organizacji międzynarodowych, władz samorządowych, instytucji finansowych oraz podmiotów ze sfery społeczeństwa obywatelskiego i sektora prywatnego. Z kolei państwa trzecie będą mogły być zapraszane do udziału w Partnerstwie Wschodnim na zasadzie *case-by-case* w konkretnych działaniach, projektach oraz spotkaniach platform tematycznych, o ile ich udział będzie przyczyniał się do osiągnięcia długofalowych założeń polsko-szwedzkiej inicjatywy. Przykładem organizacji międzynarodowych zaangażowanych w program Partnerstwa Wschodniego może być m.in. Rada Europy, która podjęła działania na rzecz udziału w programach zwalczających korupcję oraz w działaniach na rzecz usprawnienia systemów sądownictwa, wśród innych organizacji można wymienić Organizację Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie. Obecnie trwają intensywne prace nad umową stowarzyszeniową Unia Europejska – Ukraina, podejmowane są także kroki mające na celu stopniową liberalizację reżimu wizowego, aż do wprowadzenia ruchu bezwizowego, o co od lat zabiega strona ukraińska. Dzięki wysiłkom Warszawy na najbardziej zaawansowanym etapie współpracy z Unią Europejską znajduje się Ukraina, a obaj partnerzy prowadzą zaawansowane rozmowy na temat zniesienia wiz, który ma doprowadzić do wypracowania odpowiednich warunków do ustanowienia reżimu bezwizowego. W maju 2010 r. w Sopocie odbyło się pierwsze nieformalne posiedzenie ministrów spraw zagranicznych państw biorących udział w programie Partnerstwa Wschodniego zorganizowane wspólnie przez Polskę i Prezydencję hiszpańską. Naturalnie obrady, w których wzięli udział szefowie dyplomacji 33 państw i Komisarz ds. Rozszerzenia i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa zdominowały kwestie związane z praktyczną implementacją Partnerstwa Wschodniego, w tym plany i działania Komisji

<sup>23</sup> Opracowanie własne na podstawie danych MSZ.

Europejskiej, zasady finansowania, kalendarz i metody realizacji kolejnych etapów wdrażania inicjatywy, możliwości współuczestnictwa ze strony państw członkowskich i partnerskich w kreowaniu i implementacji działań i projektów. Państwa partnerskie przedstawiły w Sopocie swoje oczekiwania związane z pogłębieniem stosunków z Unią Europejską i realizacją konkretnych programów i projektów. Uczestnicy spotkania poparli projekt powołania Grupy Przyjaciół Partnerstwa Wschodniego, nieformalnego forum współpracy z państwami pozaunijnymi, zainteresowanymi wspieraniem realizacji celów programu.

Program Partnerstwa Wschodniego, obok wielokrotnie ujmowanego w formie deklaratywnej, a rzadziej faktycznej, strategicznego partnerstwa polsko-ukraińskiego, stał się w ostatnich latach istotnym komponentem polskiej polityki zagranicznej na odcinku wschodnim. Rząd polski stale, aczkolwiek nie zawsze konsekwentnie, wspierał euroatlantyckie aspiracje Ukrainy, chociaż porażka prozachodnio nastawionej Julii Tymoszenko w wyborach prezydenckich w 2010 r. i przejęcie steru władzy na Ukrainie przez obóz prezydenta Janukowycza i premiera Mykoły Azarowa otworzyło zapewne zupełnie nowy etap w relacjach polsko-ukraińskich<sup>24</sup>. Deklaratywne strategiczne partnerstwo i swoisty misjonizm polskiej polityki wobec Kijowa w obliczu pierwszych decyzji nowego prezydenta i rządu związanych z pogłębianiem więzi z Federacją Rosyjską, planami wstąpienia Ukrainy do ZBiR-u, rozwiązywanie instytucji zajmujących się integracją z NATO, a ostatnio także gazowe porozumienie z Moskwą z 21 kwietnia 2010 roku za cenę przedłużenia o dalsze 32 lata obecności wojskowej Rosji na Krymie, każe na nowo zdefiniować priorytety polskiej polityki wschodniej<sup>25</sup>. Zmiany na Ukrainie sprawiły zatem, iż polski rząd, podtrzymując dotychczasowy piłsudczykowski-giedroyciowski kierunek w polityce wschodniej, zwłaszcza w warstwie ideowej, stanął przed

<sup>24</sup> Rozmowa Renaty Grochal, Jarosława Kurskiego i Bartosza T. Wielińskiego z premierem Donaldem Tuskiem, zob. „Gazeta Wyborcza”, Nr 107.6325 z 10 maja 2010 r., s. 10-11.

<sup>25</sup> Szerzej o znaczeniu Krymu w relacjach ukraińsko-rosyjskich zob. M. Mróz, *Geopolityczne i geostrategiczne znaczenie Krymu w relacjach ukraińsko-rosyjskich w XX i na początku XXI wieku* [w:] *Polityka bezpieczeństwa narodowego państw obszaru WNP. Wybrane problemy*, red. W. Baluk, Toruń 2009, s. 225-248.

koniecznością stanowczo bardziej pragmatycznego podejścia do kwestii relacji z Kijowem. W Warszawie zdano sobie sprawę z tego, że stosunki polsko-ukraińskie wkraczają w nową, trudną fazę, a ukraińskie władze staną się na długie lata trudnym partnerem, szczególnie poprzez wzgląd na zacieśnianie współpracy Kijowa z Moskwą<sup>26</sup>.

Wydaje się, iż najlepszą drogą prowadzącą do nowego otwarcia w relacjach polsko-ukraińskich, a także optymalizacji celów nakreślonych w Partnerstwie Wschodnim winno być artykułowane głośno polskie poparcie dla reform pogłębiających integrację europejską, umożliwiających *in spe* budowę wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa wspólnoty. Przyjęcie Traktatu Konstytucyjnego stwarza polskiej dyplomacji wyjątkową szansę na współtworzenie nowych struktur odpowiedzialnych za politykę, także wschodnią Unii, i co najważniejsze, na ile to możliwe, skorelowanie polskich interesów strategicznych na Wschodzie, w myśl dewizy popularyzowanej przez Zdzisława Najdera, iż polityka wschodnia to gra o kształt całej Europy, z zasadniczymi kierunkami polityki europejskiej. Dla realizacji tak nakreślonego celu polskiej polityki zagranicznej musi być przyjęcie zasady, iż to Unia Europejska jest i pozostanie podstawowym instrumentem oddziaływania, głównym elementem politycznym, który możemy i powinniśmy wykorzystać dla szeroko rozumianego zbliżenia Ukrainy i pozostałych pięciu państw objętych Partnerstwem Wschodnim do struktur europejskich, a może w dalszej przyszłości także do NATO.

Rozpatrując Partnerstwo Wschodnie w takiej właśnie płaszczyźnie, Polska powinna skoncentrować swoje wysiłki w ramach programu na działaniach zmierzających do:

- wprowadzenia problematyki ukraińskiej na różne fora współpracy międzynarodowej, takie jak Grupa Wyszehradzka, czy Rada Współpracy Państw Bałtyckich;

<sup>26</sup> Rozmowa Renaty Grochal ..., op. cit., s. 11.

- ustalenia relacji pomiędzy Partnerstwem Wschodnim a innymi organizacjami regionalnymi promowanymi przez Unię Europejską, m.in. z Synergią Czarnomorską, Unią dla Morza Śródziemnego czy też Wymiarem Północnym;
- dalszego instytucjonalnego umiejscowienia Partnerstwa Wschodniego w ramach struktur Unii Europejskiej;
- zwiększenia liczby państw i zakresu funkcjonowania „Grupy Przyjaciół Partnerstwa Wschodniego” o wiodących aktorów stosunków międzynarodowych, a zwłaszcza Stany Zjednoczone i Japonię, a także z uwagi na wysoki i powszechnie uznany wizerunek, jako dojrzałych demokracji, transparentności systemowej i doświadczenia w pracach organizacji międzynarodowej Kanadę i Norwegię, z innych względów również Stolicę Apostolską i dyplomację watykańską w obszarze praw człowieka i podstawowych wolności;
- określenia płaszczyzny relacji między Partnerstwem Wschodnim a stosunkami Unii Europejskiej z Federacją Rosyjską, a także włączenie Turcji i Rosji w niektóre z projektów i praktyczną realizację komplementarności Partnerstwa Wschodniego i innych inicjatyw regionalnych;
- wykorzystania możliwości związanych ze zbliżającą się polską Prezydenturą w Unii Europejskiej na rzecz aktywizacji projektów realizowanych w ramach Partnerstwa Wschodniego i zainicjowanie nowych, m.in. w obszarze kultury i szkolnictwa wyższego;
- koordynacji działań podejmowanych przez Unię Europejską w ramach programu z tymi, jakie podejmuje Międzynarodowy Fundusz Walutowy, który udzielił pożyczek m.in. Białorusi i Ukrainie;
- kształcenia elit politycznych i wsparcie środowisk pozarządowych w państwach objętych Partnerstwem Wschodnim, opowiadających się za wprowadzaniem europejskich standardów rządzenia, m.in. na Ukrainie



i Białorusi;

- zintegrowania zarządzania granicami w państwach objętych Partnerstwem Wschodnim, zarówno w wymiarze: państwa objęte programem – Unia Europejska, jak i sześć krajów wchodzących w skład programu - państwa sąsiedzkie spoza Unii Europejskiej (kwestia granicy rosyjsko-ukraińskiej);
- wzmocnienia czwartej platformy tematycznej programu w zakresie poszerzania sfery wolności słowa, praworządności, reformy administracji i sądownictwa, walki z korupcją;
- liberalizacji ruchu wizowego, a w perspektywie zniesienie reżimu wizowego.

SERHIJ HERASYMCZUK

## Usprawnienie zarządzania państwem w krajach Partnerstwa Wschodniego

Ostatnia fala rozszerzenia Unii Europejskiej dała świadectwo temu, że w średniookresowej perspektywie czasowej możliwości absorpcyjne tego tworu międzynarodowego są bliskie wyczerpania i Bruksela potrzebuje wypracowania polityki zagranicznej, odmiennej niż ta zmierzająca ku rozszerzeniu, a także określenia formatu relacji z państwami sąsiedzkimi.

Znamienne, że państwa unijne podzieliły się umownie na dwa obozy. Pierwszy obóz odzwierciedla poglądy idealistów Unii Europejskiej, których zdaniem polityka zagraniczna UE powinna opierać się na priorytecie szerzenia wartości demokratycznych. Innymi słowy, grupa ta pragnie zachować dla Unii niszę arbitra moralnego w stosunkach międzynarodowych. Jednocześnie, biorąc pod uwagę, że do niedawna rolę bodźca dla przemian demokratycznych w krajach ościennych Unii odgrywała perspektywa członkostwa, teraz zaś skuteczność tego bodźca jest już wątpliwa, idealisci stają obecnie przed dylematem. Są zmuszeni albo nalegać na dalsze rozszerzenie albo pogodzić się z postawą pragmatyków z krajów członkowskich UE.

Jeżeli chodzi o postawę europejskich pragmatyków, polega ona na tym, że Unia nie jest zdolna do przeprowadzenia kolejnych rozszerzeń, a w stosunkach z sąsiadami powinna się kierować interesami gospodarczymi oraz biznesem. Refleksje na temat wartości demokratycznych są postrzegane przez pragmatyków jako kontrproduktywne.

Biorąc pod uwagę pluralizm opinii w Unii Europejskiej, jak również zdolność wszystkich zainteresowanych państw członkowskich w takim lub innym stopniu do oddziaływania na kształtowanie polityki UE, polityka zagraniczna Unii łączy

w sobie elementy zarówno pierwszej jak i drugiej koncepcji. Znajduje to swój wyraz w tym, że Bruksela coraz bardziej wyraźnie artykułuje w charakterze priorytetów współpracy z państwami sąsiedzkimi tak przyspieszenie w nich przemian demokratycznych, jak i kształtowanie wokół Unii Europejskiej strefy stabilności i prosperity gospodarczej, bez odniesienia do wartości demokratycznych.<sup>27</sup>

Jedną z prób połączenia obu koncepcji została zapoczątkowana w 2004 roku Polityka Sąsiedztwa UE. Inicjatywa ta objęła 16 państw beneficjentek i w założeniu miała zmierzać ku utworzeniu wokół Unii obszaru państw o stabilnym zarządzaniu, rozwiniętym systemie gospodarczym i gotowych do konstruktywnej współpracy zarówno z UE jako całością, jak i z poszczególnymi państwami członkowskimi.

Należy jednak zaznaczyć, że z braku perspektyw akcesu do Unii Europejskiej dla państw sąsiedzkich UE, Bruksela musiała wypracować dla nich nowe mechanizmy motywacyjne. Takim mechanizmem, który do tej pory przechodzi próbę przydatności w państwach sąsiedzkich UE, został mechanizm tzw. zewnętrznego zarządzania (external governance), którego zapoczątkowanie stało się możliwe dzięki temu, że UE zaczęła zachęcać rządy krajów sąsiedzkich do stosowania praktyk dobrego rządzenia (good governance).

Dane podejście obejmuje zarówno idealistyczne, jak i pragmatyczne koncepcje. Z jednej strony wymaga ono, zgodnie z definicją dobrego rządzenia, przestrzegania szeregu procedur demokratycznych. Mianowicie, skuteczność uprawiania dobrego rządzenia w sektorach polityki odznacza się wysokim poziomem transparentności w tychże sektorach, zapewnieniem odpowiedzialności rządzących i wymogu angażowania społeczeństwa do procesu podejmowania decyzji<sup>28</sup>. Z innej strony, czasami struktury Unii Europejskiej niewystarczająco krytycznie ustosunkowują się do implementacji polityki dobrego rządzenia

<sup>27</sup> Bosse, Giselle(2009) 'Challenges for EU governance through Neighbourhood Policy and Eastern Partnership: the values/security nexus in EU-Belarus relations', *Contemporary Politics*, 15: 2, 215 — 227, p.218

<sup>28</sup> Freyburgh, Tina; Lavenex, Sandra; Schimmelfenning, Frank; Skripka, Tatian (2009) 'EU promotion of democratic governance in the neighborhood', *Journal of European Public Policy*, 16:6, 916 – 934.

i przymykają oczy na istotne niedociągnięcia w realizacji wspomnianych wyżej procedur, jeśli ich brak jest rekompensowany przez stabilne rządzenie.

Kolejnym zwycięstwem idealistów w UE stała się polsko-szwedzka inicjatywa zapoczątkowania Programu Unii Europejskiej „Partnerstwo Wschodnie”. W przeciwieństwie do Polityki Sąsiedztwa, Partnerstwo Wschodnie w założeniu miało stać się symbolem tego, że państwa członkowskie Unii nie tylko same dzielą się na bardziej idealistyczne i bardziej pragmatyczne, ale że i sąsiadów dzielą na różne grupy w zależności od ich aspiracji i perspektyw integracyjnych. Symbolizm Partnerstwa Wschodniego polega na tym, że kładzie ono nacisk na odróżnienie państw Sąsiedztwa, które w większości dalekie są od idei integracji europejskiej i są w pełni usatysfakcjonowane współpracą sektoralną, od tych państw, które według oznak formalnych, mogą pretendować na członkostwo i dawały już wyraz swoim dążeniom w zakresie integracji europejskiej.

Polska inicjatywa, do której czynnie przyłączyła się również Szwecja, w momencie swego ogłoszenia w maju 2008 roku nie wzbudziła szczególnego entuzjazmu wśród państw członkowskich Unii Europejskiej. Jednak krwawa wojna w Gruzji w sierpniu 2008 roku przyciągnęła uwagę Brukseli do regionu. Dla europejskich idealistów, jak też dla pragmatyków, stało się oczywiste, że region potrzebuje dodatkowych instrumentów, przy pomocy których UE będzie mogła kontrolować sytuację. Dla idealistów argumentem na rzecz takiego rozwiązania były wartości demokratyczne i tożsamość europejska, do których odwoływali się liderzy Gruzji. Dla pragmatyków, potrzeba wzmocnienia wpływów UE na tym obszarze uwarunkowana była koniecznością wzmocnienia europejskiej obecności w nadzwyczaj ważnym dla UE regionie tranzytowym.

Skutkiem tego w maju 2009 roku, już na szczęblu Unii Europejskiej jako całości, zostało zapoczątkowane Partnerstwo Wschodnie<sup>29</sup>, które objęło swym

---

<sup>29</sup> Anna Michalski, *The Eastern Partnership: Time for an Eastern Policy of the EU?*, SIEPS European Policy Analysis, issue 14, December 2009, p. 2.

zakresem wszystkie państwa członkowskie regionalnej organizacji międzynarodowej ODER-GUAM (Gruzję, Ukrainę, Azerbejdżan i Mołdawię), oraz Białoruś i Armenię.

Partnerstwo Wschodnie od momentu swej inauguracji stało się również swoistym kompromisem pomiędzy europejskimi pragmatykami oraz idealistami i w pełni odzwierciedla interes jednych i drugich wobec regionu Europy Wschodniej i Kaukazu. Ten interes znajduje swój wyraz w czterech platformach tematycznych współpracy w ramach Partnerstwa Wschodniego.

Interesy europejskich pragmatyków przedstawione są w platformach z zakresu współpracy gospodarczej (której celem tak naprawdę jest nawiązanie ściśle biznesowych kontaktów gospodarczych, pozyskiwanie rynków państw sąsiedzkich przez europejskich producentów) oraz współpracy w sferze energetycznej (ta platforma obrazuje zainteresowanie Europy drogami tranzytu energetycznego, należywym zabezpieczeniem przesyłu gazu z FR do Europy itp).

Poza tym interesy europejskich idealistów znalazły swoje odbicie m. in. w takich platformach jak platforma na rzecz wsparcia rozwoju demokratycznego i dobrego rządzenia, w której ramach można zabiegać o poszerzenie demokratycznych standardów i odwoływać się do tradycyjnych wartości Unii Europejskiej. Równie ważną dla idealistów jest platforma rozwoju kontaktów międzyludzkich. Generalnie jest ona traktowana jako platforma, w ramach której promuje się sprawę liberalizacji reżimu wizowego, jednak ta platforma jest jedną z filarów liberalizmu w ogóle. Ponadto, biorąc pod uwagę audytorium docelowe, jest ona skierowana bezpośrednio do ludności krajów Partnerstwa Wschodniego i sprzyja ożywieniu kontaktów międzyludzkich, wspólnemu prowadzeniu biznesu, wymianom studenckim itp. Liczy się też wkład, który projekty w ramach platformy people-to-people mogą wnieść do rozwoju tzw. euroregionów, obejmujących obszar państw uczestniczących w Partnerstwie Wschodnim.

Równie ważną zdobyczą unijnych euroidealistów oraz eurooptymistów z państw partnerskich jest Forum Obywatelskie Partnerstwa Wschodniego. Forum to

stwarza możliwość przedstawicielom sektora pozarządowego, aby ich głos został usłyszany na najwyższych szczeblach Unii, pozwala im uczestniczyć w debacie nad bieżącą sytuacją krajów partnerskich z udziałem władz unijnych, oddziaływać na politykę UE w regionie.

Wprawdzie zaproponowaną przez UE koncepcję Partnerstwa Wschodniego cechuje też szereg wad. Przeważnie wady te uwarunkowane są tym, że zdecydowana większość krajów członkowskich Unii są państwami typu postmodernistycznego, które są dalekie od problemów i wyzwań z zakresu bezpieczeństwa specyficznych dla krajów objętych Partnerstwem Wschodnim. Te ostatnie stoją bowiem przede wszystkim przed wyzwaniami typu przedmodernistycznego, przedwestfalskiego.

Między innymi taki kryzys zrozumienia wyzwań dla bezpieczeństwa, obok niedostatecznego zrozumienia specyfiki regionalnej, sprawia, że proklamowane priorytety UE ulegają wypaczeniu w trakcie ich implementacji w krajach Partnerstwa Wschodniego.

W największym stopniu takie wypaczenia dają się wyczuć przy wprowadzaniu w życie zasad dobrego rządzenia.

Po części, kładąc nacisk na dobre rządzenie, państwa członkowskie Unii nie uwzględniają tego, że w krajach partnerskich będących głównie niestabilnymi, młodymi demokracjami samo pojęcie dobrego rządzenia pozostaje obcym i mało odpornym na próby jego atakowania (vulnerable).

Do wypaczeń zasad dobrego rządzenia dochodzi przede wszystkim z następujących powodów:

- Zapewnienie uczestnictwa obywateli w kształtowaniu podstaw dobrego rządzenia jest poniekąd całkiem nominalne. Szerokie rzeszy obywatelskie, jeśli w ogóle dołączają się do procesów decyzyjnych, to tylko w sposób ograniczony, bez należytego poziomu reprezentatywności czy też angażowania wyspecjalizowanych struktur społeczeństwa obywatelskiego.

- Zapewnienie odpowiedzialności struktur władzy wciąż pozostawia wiele do życzenia. Radziecka tradycja<sup>30</sup> lekceważenia struktur społeczeństwa obywatelskiego ciągle pokutuje w państwach objętym Partnerstwem Wschodnim. Natomiast w państwach, w których udało się częściowo tę tradycję przełamać (na przykład w Gruzji), społeczeństwo obywatelskie zostało znacznie osłabione ze względu na przejście pokaźnej części czołowych przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego do struktur władzy. Nie dziwi, że w takich warunkach może wzrastać poziom korupcji i obniżać się poziom odpowiedzialności rządzących.
- Przejrzystość podejmowania decyzji jest problematyczna z wyżej wymienionych powodów. Przesunięcie priorytetów Unii Europejskiej z poparcia społeczeństwa obywatelskiego na programy rządowe sprawia, że tzw. psy łańcuchowe demokracji (democracy watchdogs) są wycieńczone i w większości albo przestają istnieć jako pełnowartościowe instytucje albo też przystają na kolaborację ze strukturami rządowymi, przymykając oczy na nienależytą implementację polityki dobrego rządzenia.

Do istotnych braków polityki dobrego rządzenia można zaliczyć też to, że struktury europejskie nieraz same przymykają oczy na nieodpowiednie zaprowadzenie dobrego rządzenia. Między innymi UE dosyć często uznaje za sukces państw objętych Partnerstwem Wschodnim przyjęcie dobrych przepisów i ustaw (rule adoption) i jednocześnie za mało uwagi poświęca temu, jak te ustawy i przepisy są stosowane (rule application).

Poniekąd ułomne jest przesunięcie priorytetów Unii Europejskiej z programów na rzecz rozwoju społeczeństwa obywatelskiego – na programy rozwoju instytucjonalnego będące z natury programami rządowymi. W tym właśnie

<sup>30</sup> Sagan, Iwona (2010) 'Post-Socialist Transformation, European Neighbourhood and Civil Society Networks between Poland, Russia and Ukraine: a Case of Multi-level Contingency', *Journal of European Integration*, 32: 5, 439 — 456, p. 442.

tkwi najistotniejsza „bomba z opóźnionym zapłonem” dla idealistów europejskich. Tak naprawdę bowiem pod płaszczykiem ich ideałów, pragmatycy narzucają państwom objętym Partnerstwem Wschodnim stabilne rządy, które różni się zasadniczo od dobrego rządu, gdyż toleruje dyktat państwa. I być może dla idealistów europejskich to zagrożenie nie jest aktualne, ponieważ tkwią oni w postmodernistycznych dekoracjach. Pragmatycy jednak zdają sobie doskonale sprawę, że dyktat państwa w „krajach westfalskich” stanowi narzędzie wpływu na rząd, zaś asteniczne społeczeństwo obywatelskie, to w takich warunkach element niestabilności, który zagraża rozbudowie pragmatycznych stosunków.

Więc de facto, dzięki wspólnym wysiłkom unijnych idealistów i pragmatyków odbywa się legitymizacja częściowo demokratycznych, a niekiedy też niedemokratycznych reżimów w krajach partnerskich. Unia Europejska, wskutek nadmiernej fascynacji sukcesami zewnętrznego zarządzania wspiera „suwerenne” i „sterowane” demokracje, bez należytego uświadomienia sobie tego, że strategię UE w tym przypadku ustępują pod względem skuteczności taktycznym przedsięwzięciom rządów poszczególnych państw objętych Partnerstwem Wschodnim.

Naiwnie wyglądają w tym kontekście również pragmatycy europejscy, ponieważ sądzą, że liderzy krajów partnerskich nie dostrzegają, iż perspektywę integracji ich krajów zastępuje się modelem formalnego partnerstwa. Jednocześnie sami pragmatycy zdają się nie zauważać, że przedsiębiorczy liderzy „młodych demokracji” zastępują demokratyzację polityczną pozorami demokratycznego rządu na szczeblu sektorальnym, a demokratyczne transformacje instytucji politycznych – „sektorальnymi przełomami”.

W takich warunkach obie strony czują się w korzystnej sytuacji. Żadna ze stron nie zdaje sobie jednak sprawy z tego, że jedna z nich zamyka się w procesie przemian demokratycznych i wciąż pozostaje zagrożona dalszą izolacją, inna zaś traci obraz arbitra moralnego, który nie sposób skorygować, albowiem destrukcji



mitu o wyjątkowości moralnej Unii Europejskiej nie towarzyszą żadne wielkie dokonania w innych dziedzinach, a towarzyszy poniekąd powstanie nowych stereotypów europejskiej małoduszności, koniunkturalizmu i hipokryzji.

Pokonanie tego rodzaju negatywnych trendów nie jest sprawą łatwą, lecz mimo wszystko możliwą. Dla osiągnięcia tego celu, należy skupić uwagę na przestrzeganiu fundamentalnych zasad dobrego rządzenia. Właśnie państwa-pomysłodawcy Partnerstwa Wschodniego powinny żądać od krajów partnerskich przestrzegania zasad transparentności, uczestnictwa, odpowiedzialności. Położenie nacisku na wykonanie tych wymogów musi poprzedzać jakikolwiek dialog z rządami państw partnerskich w kwestiach dostępu do funduszy strukturalnych, do europejskich środków finansowych.

Równie selektywnie państwa UE powinny się zachowywać w stosunkach ze społeczeństwem obywatelskim. Należy zdawać sobie sprawę z tego, że w „sterowanych” demokracjach społeczeństwo obywatelskie także może mimikrować. Wskutek tej mimikry quasi-obywatelskie instytucje są skłonne legitymizować quasi-dobre rządzenie.

W tego typu warunkach należy się skoncentrować na współpracy z prawdziwymi strukturami pozarządowymi i na umacnianiu tradycji społeczeństwa obywatelskiego w trakcie kontaktów międzyludzkich na linii UE – kraje partnerskie.

Tylko w taki sposób Unia Europejska będzie w stanie ocalić przed zniwelowaniem swój wizerunek jako autorytetu moralnego, a korzyści płynące z Partnerstwa Wschodniego przełożą się nie tylko na pogłębienie kontaktów międzyrządowych, lecz będą również sprzyjać kształtowaniu się społeczeństwa obywatelskiego na szczeblu poszczególnych krajów, Europy i świata – społeczeństwa, zorientowanego jednocześnie na szerzenie wartości demokratycznych i podołanie globalnym wyzwaniom, które w XXI stuleciu wykraczają poza obręb paradygmatu westfalskiego.

ŁUKASZ ADAMSKI

## Partnerstwo Wschodnie a stosunki polsko-ukraińskie

Partnerstwo Wschodnie to program Unii Europejskiej rozwoju stosunków z sześcioma państwami postsowieckimi: Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Mołdawią oraz Ukrainą, mający na celu stymulowanie bądź wzmocnienie procesów modernizacyjnych zachodzących w tych państwach oraz zacieśnianie ich więzi z UE. Został on zaproponowany przez Polskę i Szwecję w 2008 r. a rok później został przyjęty przez Radę Europejską. Inauguracja Partnerstwa Wschodniego nastąpiła w maju 2009 r. w Pradze na szczycie UE z wymienionymi sześcioma krajami z Europy Wschodniej i Kaukazu.

Partnerstwo Wschodnie (PW) bywało od tego czasu wielokrotnie krytykowane: za wolne tempo implementacji projektów, za szczupłość środków finansowych, pozostających w jego dyspozycji, za brak nie tylko perspektywy członkostwa dla państw, które zostały nim objęte, ale nawet jasnego zobowiązania UE do zniesienia wiz dla ich obywateli, po wypełnieniu niezbędnych ku temu warunków. Wskazywano również, iż krajowi, który w Europie Wschodniej ma największą wagę polityczną, największy potencjał, czyli Ukrainie, Partnerstwo Wschodnie nie daje prawie nic więcej niż uprzednie ustalenia polityczne i zobowiązania prawne, wypracowane w ramach dwustronnych stosunków UE - Ukraina.

Są też głosy, które wobec Partnerstwa Wschodniego są nastawione zgoła entuzjastycznie. Wskazuje się, iż po raz pierwszy wyraźnie oddziela ono „europejskich sąsiadów Unii” – w deklaracji praskiej z maja 2009 r. nazwanych „wschodnioeuropejskimi partnerami UE” od sąsiadów Europy – czyli pozaunijnych krajów basenu Morza Śródziemnego. Padają argumenty o zwiększeniu

zaangażowania UE, jako całości, w sprawy Europy Wschodniej dzięki Partnerstwu Wschodniemu. Zwraca się uwagę na intensyfikację kontaktów politycznych oraz współpracy regionalnej między UE i krajami PW. Unijna inicjatywa nie tylko zwiększa – do pewnego stopnia – finansowanie projektów pomocy rozwojowej dla państw wschodnioeuropejskich, ale też ma zachęcać kraje trzecie oraz pozapaństwowych uczestników stosunków międzynarodowych do wzmocnienia swego zaangażowania finansowego w regionie – kreuje w ten sposób mechanizm synergii. Nie bez znaczenia jest też prestiżowe dowartościowanie Partnerstwa Wschodniego poprzez powołanie komisarza odpowiedzialnego za politykę rozszerzenia i sąsiedztwa, którym został Štefan Fülle. Implementacja projektów PW wymusza powstanie w Brukseli zespołu profesjonalnych biurokratów, zajmujących się tymi sprawami, co jest nie bez znaczenia dla praktycznej polityki.

W ciągu prawie dwóch lat od powołania Partnerstwa Wschodniego wciąż nie uruchomiono większości projektów, mających wesprzeć modernizację Europy Wschodniej, nie zaczęło również działać – wskutek sporu o skład białoruskiej delegacji – Zgromadzenie Parlamentarne, mające skupiać deputowanych do Parlamentu Europejskiego oraz posłów z krajów objętych unijną inicjatywą. Zarazem umacnia się marka Partnerstwa Wschodniego, rozpoczęto implementację pewnych projektów, a prace nad uruchomieniem kolejnych są bardzo zaawansowane. W przededniu prezydencji dwóch środkowoeuropejskich krajów: Węgier i Polski, a także przeglądu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, Partnerstwo Wschodnie ma szansę na uzyskanie nowego impulsu dla swego rozwoju.

Inicjatywa UE stanowi szansę również dla stosunków polsko-ukraińskich. Przede wszystkim dlatego, że relacje obu krajów na poziomie politycznym – do niedawna, za prezydentury Leonida Kuczmy, a zwłaszcza Wiktora Juszczenki, niezwykle intensywne, określane nawet mianem „strategicznego partnerstwa”, a po objęciu władzy przez Wiktora Janukowycza w lutym 2010 r. poprawne - nigdy nie przekładały się na głębie kontaktów gospodarczych czy międzyludzkich. Polskę

i Ukrainę różni nie tylko położenie geopolityczne, przynależność Polski do UE i NATO, co wymusza prowadzenie określonej polityki, ale również poziom rozwoju gospodarczego i społecznego oraz przyjęty model rozwoju, a także ustrój polityczny, kultura polityczna i biurokratyczna czy też mentalność społeczna. Nie daje to bynajmniej podstaw do uznania Ukrainy za partnera strategicznego, a więc takiego, z którym jest się połączonym długofalową wizją rozwoju, którego się obdarza dużym zaufaniem. Wręcz przeciwnie: Ukraina jest traktowana jako źródło zagrożenia dla bezpieczeństwa RP, takiego jak nielegalne migracje, zanieczyszczenie środowiska, przestępczość zorganizowana, handel ludźmi, przemyt, epidemia AIDS i gruźlica, a ostatnio również ścisła współpraca wywiadowcza z Rosją. Przy tym biurokracja, brak bezpieczeństwa prawnego, w szczególności przypadki „rejderstwa”, czyli swoistej kradzieży przedsiębiorstw w wyniku siłowego przejęcia ich majątku przez nieuczciwych wspólników ich właścicieli oraz zalegalizowania potem owego procederu w sprzedajnym sądzie, skutkują znacznie wolniejszym niż można było oczekiwać przyrostem polskich inwestycji w tym kraju, co wywołuje rozgoryczenie polskich przedsiębiorców. Wreszcie w stosunkach polsko-ukraińskich napięcia regularnie są wywoływane przez odmienną pamięć historyczną obu narodów i wynikające z niej odmienne postrzeganie w dużej mierze wspólnej przeszłości. Na Ukrainie w dużej mierze opiera się ona na zasadzie nacjonalizmu i afirmacji wszelkich działań „narodowowyzwoleńczych” niezależnie od ich metod i kosztów społecznych.

W praktyce więc intensyfikacja stosunków polsko-ukraińskich, wykraczająca poza deklaracje polityczne oraz kilka symbolicznych inicjatyw, zależy bezpośrednio od postępu na Ukrainie w umacnianiu demokracji oraz praworządności i w zwiększaniu siły nabywczej tamtejszego społeczeństwa. Sama Polska ma zaś minimalne możliwości oddziaływania na tempo tych procesów. Dlatego przede wszystkim powinna się skoncentrować na lobbowaniu zwiększenia zaangażowania całej UE w proces ukraińskiej modernizacji, co – dzięki wielokrotnie większemu

potencjałowi Wspólnoty oraz efektowi mnożnikowemu – może przynieść pewne namacalne rezultaty. Działania te powinny być realizowane przez UE właśnie pod szyldem „Partnerstwa Wschodniego”, a uzupełniać je mogą inicjatywy regionalne, które Polska może promować.

Na poziomie wspólnotowym Polska winna przede wszystkim:

- Zabiegać o całościowe zwiększenie zaangażowania UE w Europie Wschodniej i przekonywać do tej koncepcji państwa, które są dotychczas dość obojętnie nastawione (kluczowa wydaje się tutaj Francja, stąd też należy się skupić na przekonywaniu tego państwa, a w dalszej kolejności kraje Europy Południowej oraz Belgia).
- Tworzyć koalicję państw zaangażowanych w Partnerstwo Wschodnie – takich jak Niemcy, kraje skandynawskie oraz te z regionu Europy Środkowo-Wschodniej – na rzecz rozwoju (także finansowego) inicjatywy. Jest to niezwykle ważne w najbliższych miesiącach, w których trwać będą prace nad kolejną perspektywą budżetową UE, a zarazem odbędzie się przegląd Europejskiej polityki sąsiedztwa.
- Zabiegać o wszelkiego rodzaju finansowe, techniczne i merytoryczne wsparcia dla państw Partnerstwa wschodniego, podejmujących wysiłki w celu zniesienia reżimu wizowego, w szczególności dla Ukrainy i Mołdawii i życzliwą ocenę ich wysiłków. Gdyby z jakich powodów zniesienie wiz dla tych krajów w perspektywie kilkuletniej okazało się niemożliwe, warto zabiegać choćby o zmianę regulacji unijnych i przyznawanie obywatelom tych państw w jak najszerszym zakresie długoterminowych, np. pięcioletnich wiz Schengen upoważniających do wielokrotnego przekraczania granicy. Kluczowa jest odpowiednia argumentacja pozwalająca przekonać kilka państw Europy Zachodniej najbardziej sceptycznie nastawionych do idei

ruchu bezwizowego z Europą Wschodnią oraz koordynacja lobbingu w tej sprawie z innymi państwami UE zainteresowanymi w realizacji tych zamiarów.

- Dbać o uproszczenie zasad przyznawania środków pomocowych przez UE, a także o zwiększenie ich dostępności dla samorządów. Zwiększy to zapewne odsetek ich malwersacji, ale umożliwi zarazem zwiększenie funduszy dostępnych dla Ukrainy oraz ich szersze wykorzystanie.
- Promować programy antykorupcyjne oraz szkolenia dla administracji ukraińskiej w zakresie praktyk dobrego rządzenia i umiejętności korzystania z programów UE. Ukraińska administracja cierpi na niewydolność i bardzo wiele administracyjnych procedur, sprzyjających korupcji, a wiedza o tym, jak korzystać z funduszy UE, jest mało rozpowszechniona.
- Zabiegać o znacznie szersze włączenie ukraińskiej młodzieży w programy wymiany studenckiej, umożliwiające spędzenie przynajmniej jednego semestru na którejś z uczelni w państwach UE (obecnie Ukraina nie ma dostępu do programu Sokrates, jedynie do Erasmus Mundus), a także umożliwić szersze korzystanie przez ukraińskich uczonych z unijnych programów wspierających rozwój nauki.
- Stworzyć Europejską Fundację na rzecz demokracji w Europie Wschodnim, która przyznawałaby małe granty dla organizacji pozarządowych i aktywizowała działania lokalne. Gdyby UE nie zdołała jej powołać jako instytucja, można zaangażować w tworzenie tej inicjatywy wybrane państwa UE.
- Zabiegać o umocnienie i rozwój „Grupy przyjaciół Partnerstwa wschodniego”, składającej się z państw zainteresowanych powodzeniem transformacji demokratycznej i modernizacji w Europie Wschodniej (w szczególności: USA, Kanada, Japonia), a także międzynarodowych instytucji finansowych i prywatnych kompanii, stawiających sobie podobne

cele. Przyjaciele Partnerstwa Wschodniego winni koordynować własną pomoc rozwojową z programami Partnerstwa Wschodniego, tak by razem tworzyły spójną całość (np. różne formy pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw, oczyszczanie środowiska naturalnego).

Polska – wraz z kilkoma innymi państwami UE, żywo zainteresowanymi transformacją na Ukrainie – mogłaby również zaproponować koordynację pomocy rozwojowej przyznawanej z krajowych budżetów. Z uwagi na względną szczupłość tych środków pożądane byłoby skupienie się na kilku „flagowych” projektach, takich jak na przykład:

- Promowanie tzw. edukacji obywatelskiej, czyli wiedzy o zasadach demokracji, praworządności, prawach człowieka i obywatela. Partnerem mogłyby zostać Niemcy, mające ogromne doświadczenie w tym zakresie i realizujące tego rodzaju edukację m.in. poprzez Federalne i Krajowe Centrale Kształcenia Politycznego.
- Wsparcie działań na rzecz podniesienia efektywności energetycznej – nieefektywne wykorzystanie energii jest jednym z czynników hamujących rozwój gospodarczy Ukrainy i zwiększającym jej uzależnienie od Rosji i podatność na presję ze strony tego mocarstwa. Naturalnym partnerem byłaby Szwecja, od dawna promująca tego rodzaju inicjatywy.
- Pomoc w zwalczaniu epidemii AIDS, promowaniu wiedzy o sposobach uniknięcia zakażenia wirusem i wsparcie finansowe w zakup środków na nowoczesną terapię antyretrowirusową. Na Ukrainie zakażonych jest prawdopodobnie ok. pół miliona obywateli, wielokrotnie więcej niż w państwach ościennych, co stwarza oczywiste zagrożenie i dla bezpieczeństwa krajów Europy Środkowej, a także innych krajów UE, w szczególności tych, które jak Włochy, Hiszpania, Niemcy mają do czynienia

na szeroką skalę ze zjawiskiem nielegalnej imigracji obywateli Ukrainy, podejmującymi tam nielegalną pracę. Partnerami mogłyby zostać wszystkie wymienione państwa UE.

- Przekazywanie przez państwa środkowoeuropejskie swoich doświadczeń z transformacji i przyjmowania *acquis communautaire*. Nic nie stoi na przeszkodzie, by intensywniej wykorzystać Grupę Wyszehradzką, a zwłaszcza Fundusz Wyszehradzki, oraz państwa bałtyckie, dzielące z Ukrainą wspólnotę losów historycznych po 1940 r., do promowania study tour dla ukraińskiej administracji i studentów, oraz dla zwiększenia liczby stypendiów, umożliwiających pobyt na uniwersytetach państw środkowoeuropejskich.

Powodzenie projektu modernizacji Ukrainy na wzór Europy Środkowej i zbliżenia jej z UE, zależy przede wszystkim od zdolności i woli samej Ukrainy urzeczywistniania reform oraz siły tamtejszego społeczeństwa obywatelskiej. Bardziej atrakcyjna i namacalna w krótkoterminowej perspektywie oferta UE zwiększy jednak nacisk na obranie przez ten kraj realnych, nie zaś w ogromnej mierze pozorowanych starań na rzecz przyjęcia *Acquis Communautaire* i wszechstronnego zbliżenia z UE. Przy tym zrozumienie ze strony Rosji dla potrzeby przyjęcia przez Ukrainę środkowoeuropejskiego modelu rozwojowego tym procesom będzie tylko sprzyjało. Dlatego warto wyraźnie zaproponować również temu mocarstwu możliwość uczestnictwa w projekcie integracji całej Europy – pod warunkiem faktycznego przyjęcia przezeń wartości leżących u podstaw życia politycznego i społecznego państw UE: demokracji, pluralizmu politycznego, praworządności, czy wyrzeczenia się wszelkich prób prowadzenia imperialnej polityki i nie respektowania suwerenności sąsiadów. Pierwszym krokiem ku temu winno być przekonywanie Rosji, iż unijna inicjatywa nie zagraża jej interesom, a nawet jest dla niej samej również użyteczna. Jako strona trzecia Rosja może wszak



uczestniczyć w projektach Partnerstwa Wschodniego. Warto ten przepis wykorzystać, by promować również pewne wspólne ukraińsko-rosyjskie projekty, mające znaczenie również dla UE. Symboliczna byłaby na przykład pomoc UE w ogromnym projekcie ekologicznym: oczyszczenia wód Dniepru – ogromnej rzeki przepływającej przez Rosję, Białoruś i Ukrainę i wpadającej do Morza Czarnego.

Oczywiście Polska nie powinna też rezygnować z działań o charakterze bilateralnym. Pożądane byłoby zwiększenie polskiej obecności gospodarczej oraz intelektualnej na Ukrainie, a także zabiegi o tworzenie w tym kraju propolskiego lobby. Poprawić należy infrastrukturę transportową – w szczególności usprawnić tempo odpraw granicznych, a zarazem zintensyfikować walkę z przemytem paliwa i papierosów, które je spowalniają, a także poprawić jakość i szybkość połączeń kolejowych łączących Warszawę z Kijowem oraz Kraków z Lwowem. Warto powołać w Kijowie Polski Instytut Historyczny, promujący wiedzę o wielowiekowej wspólnej historii obu narodów. Jednak gros polskiej polityki wobec Ukrainy winno się koncentrować właśnie na Partnerstwie wschodnim, albowiem dopiero sukces modernizacji Ukrainy, w szczególności zaprowadzenie praworządności, odblokuje czynniki hamujące współpracę o charakterze bilateralnym, zwłaszcza stosunki gospodarcze.

Dr KAI OLAF LANG

## **Niemcy -Polska –Ukraina. Szanse współpracy na rzecz implementacji, rozpowszechniania i dalszego rozwoju Partnerstwa Wschodniego**

Niemcy i Polska należą do tych państw członkowskich Unii Europejskiej, których polityki zagraniczne cechują się wysokim zaangażowaniem w sprawy ukraińskie oraz powodują znaczącą obecność tych państw na Ukrainie. Chociaż polityka obu krajów wobec Ukrainy jest determinowana przez różne, specyficzne dla nich uwarunkowania (geograficzne, gospodarcze, polityczno - międzynarodowe oraz bezpieczeństwa), Niemcy i Polskę łączy nadrzędny interes (cel), którym jest stabilna, politycznie i gospodarczo reformująca się, wewnętrznie silna i pewna jako partner w stosunkach międzynarodowych Ukraina, która, przy zachowaniu ważnych dla tego państwa relacji z Rosją, będzie kierować się wartościami europejskimi oraz włączać się coraz bardziej w sensie gospodarczym, politycznym i kulturalnym w europejski proces integracji. Odpowiednio do tego, Niemcy i Polska lansowały oraz implementowały w przeszłości rozmaite inicjatywy współpracy z Ukrainą, zarówno w wymiarze bilateralnym, jak i w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa UE (CFSP), a konkretniej rzecz ujmując - za pośrednictwem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENP).

Jednak pomiędzy Niemcami i Polską istniały w przeszłości znaczne różnice odnośnie ich sposobu podejścia do Ukrainy. Wynikały one z różnych naleciałości w polityce wschodniej, a także w polityce rosyjskiej obu państw, z odmiennego postrzegania celów polityki europejskiej albo z innych preferencji w procesie rozszerzania i pogłębienia integracji europejskiej.

Przedstawione w dalszej części tego opracowania przemyślenia mają na celu naszkicowanie niemiecko – polskich oraz niemiecko - polsko - ukraińskich szans

współpracy na rzecz wzmocnienia procesu reform na Ukrainie oraz jej "europeizacji". Bazują one na założeniu, że istniejące niemiecko - polskie różnice interesów mogą zostać przezwyciężone i nie muszą stać na drodze, zorientowanej na realizację konkretnych projektów i zadań, współpracy. Należy także wyjść z założenia, że najnowsze wydarzenia, jak ocieplenie i normalizacja w stosunkach polsko - rosyjskich przyczyniają się do zmniejszania niemiecko - polskich różnic interesów oraz do zwiększenia potencjału niemiecko - polskiego dialogu w sprawach ukraińskich, a także ułatwiają dialog z samą Ukrainą.

Przy tym wszystkim należy mieć na względzie, że Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa UE, a także obecnie prezentowany w ramach Partnerstwa Wschodniego nowy model współpracy UE ze wschodnimi sąsiadami, jest mechanizmem, w oparciu o który będą realizowane dwustronne i wielostronne działania Niemiec i Polski w stosunku do Ukrainy.

Wraz ze zbliżającą się Prezydencją Polski w UE w II połowie 2011 r., powstają nowe możliwości umocnienia i dalszego rozwoju sąsiedzkiej współpracy z Ukrainą, a także wspólnych działań w ramach Partnerstwa Wschodniego.

## **Niemcy, Polska a Ukraina. Specyficzne podejścia, różnice i wspólnota interesów**

Niemieckie stosunki z Ukrainą charakteryzują trzy, oddziaływujące na siebie czynniki: pragmatyczna współpraca; duża dezorientacja oraz (czego nie można lekceważyć) Rosja. Niewątpliwie Niemcy należą od wczesnych lat dziewięćdziesiątych do najaktywniejszych międzynarodowych i europejskich partnerów Ukrainy. Bardzo wcześnie strona niemiecka wdrożyła odpowiednie przedsięwzięcia takie, jak: Transform – Programm oraz (z inicjatywy Ministerstwa Gospodarki RFN) Niemiecka Grupa Doradcza ds. Problemów Gospodarczych, która działa przy ukraińskim rządzie. Liczne niemieckie polityczne i społeczne fundacje otworzyły na Ukrainie swoje przedstawicielstwa. Pomiędzy RFN i Ukrainą został

stworzony system dwustronnych konsultacji międzyrządowych – mechanizm, jaki Niemcy stosują w stosunkach jedynie z nielicznymi swoimi partnerami. Wymiana handlowa pomiędzy obydwojoma krajami, jak i ilość niemieckich inwestycji stanowią znaczący udział w całokształcie gospodarki ukraińskiej. Z drugiej strony Ukrainę przyćmiewa strategiczne znaczenie Rosji: Niemcy orientują się silnie, a nawet priorytetowo w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa na Moskwę, która jest postrzegana na obszarze postradzieckim jako partner najważniejszy.

Okres poprzedzający rozszerzenie Unii Europejskiej - fakt, że powiększona UE będzie bezpośrednio graniczyć z Ukrainą; zaangażowanie nowych członków UE z Europy Środkowej, a przede wszystkim Polski na rzecz Ukrainy; nieefektywne stosunki UE z Ukrainą realizowane w oparciu o Porozumienie o Współpracy i Partnerstwie (PCA) – spowodowały, że Ukraina (jak również inne kraje Europy Wschodniej i Południowego Kaukazu) na trwałe weszła w strategiczne zainteresowanie niemieckiej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Stąd też Niemcy popierają program Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENP), który ma za zadanie wspierać stabilizację oraz reformy na Ukrainie oraz w innych państwach sąsiedzkich UE.

Pomarańczowa rewolucja spowodowała przede wszystkim, że w świadomości niemieckich polityków zaistniało znaczenie Ukrainy, jej pozytywny potencjał, a także ryzyko związane z procesami zachodzącymi w tym kraju. Także wtedy, gdy Niemcy sprzeciwiły się udzieleniu Ukrainie perspektyw członkostwa w UE, Berlin był za przedłożeniem Ukrainie nowej oferty, która przybliżałaby ją do Unii Europejskiej. Podczas niemieckiej Prezydencji w UE w pierwszej połowie 2007 r. przewartościowanie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa było priorytetem. To pozwoliło mianować Ukrainę partnerem modelowym, z którym należało zawrzeć nowe Porozumienie o Współpracy i Partnerstwie (PCA), które Ukrainę intensywniej związałyby z UE. Dlatego też, Niemcy popierają Partnerstwo Wschodnie, które może pogłębić współpracę ze wschodnimi partnerami UE, stworzyć regionalne fora

współpracy oraz wzmocnić i rozszerzyć stosunki dwustronne tych państw z UE (możliwie szybko) w formie umów stowarzyszeniowych.

Dla Polski Ukraina przedstawia tradycyjnie inną wartość (geopolityczną) niż dla Niemiec. Niepodległość Ukrainy jest dla Polski prawie elementem racji stanu. Włączenie Ukrainy do rosyjskiej strefy wpływów lub ograniczenie jej suwerenności jest w Polsce postrzegane jako wysoko problematyczne z punktu widzenia polityki bezpieczeństwa, ponieważ widzi się w tym ryzyko wzrostu neoekspansywnych tendencji na obszarze postradzieckim, a więc w bezpośrednim sąsiedztwie Polski. Konsensus odnośnie polityki wschodniej, jaki wykształcił się w Polsce po 1989 r. określa niepodległość Ukrainy jako kamień węgielny geostrategicznej konstrukcji we wschodniej części Europy. Dlatego Polska dąży do tego, aby Ukrainę „westernizować” oraz przynajmniej w perspektywie długookresowej dać Ukrainie opcję członkostwa w UE i NATO. Z tego też powodu Polska jest w konflikcie z Rosją, która jest zainteresowana w rozszerzaniu tzw. strefy uprzywilejowanych interesów na obszarze określanym przez nią mianem „bliskiej zagranicy”. Polskie zaangażowanie w sprawy ukraińskie oraz napięcie z stosunkach z Moskwą sięgnęły zenitu podczas pomarańczowej rewolucji, kiedy polski prezydent Aleksander Kwaśniewski prowadził z sukcesem negocjacje w Kijowie pomiędzy ukraińskimi skonfliktowanymi środowiskami politycznymi.

Wraz z przystąpieniem Polski do UE Warszawa przeniosła swoje coraz większe wysiłki odnośnie polityki wschodniej na poziom europejski. Polska próbowała nakierować politykę zagraniczną i politykę wschodnią Unii na kraje sąsiadujące z UE, a szczególnie na Ukrainę. W tym kontekście postrzegane są polskie propozycje ustanowienia „Wymiaru Wschodniego” (promowanego jeszcze przed uzyskaniem członkostwa), pomysły wzmocnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, czy, wspólnie ze Szwecją zainicjowane, Partnerstwo Wschodnie. Do tradycyjnych polskich motywów w polskiej polityce odnośnie Ukrainy doszedł jeszcze jeden: Polska jako członek UE posiadający granicę zewnętrzną Unii jest zainteresowana

w niwelowaniu powstałej linii rozdzielającej, a szczególnie w redukowaniu różnicy w poziomach rozwoju gospodarczego, która istnieje po obu stronach.

Mimo szerokich, wspólnych dla Polski i Niemiec interesów określanych jako działanie na rzecz stabilnej, politycznie i gospodarczo zreformowanej i prozachodniej Ukrainy, istnieje także szereg różnic wynikających ze specyficznych celów polityki zagranicznej oraz europejskiej obu krajów. Do najważniejszych rozbieżności należy zaliczyć:

- Polska obstaje w sprawach UE (oraz NATO) za polityką „otwartych drzwi” w relacjach z Ukrainą. Niemcy popierają „mocno oddziaływujące bodźce oraz oferty współpracy” ze strony UE, nie chcą jednak (ostatnio z powodu niemieckiej dyskusji politycznej na temat Europy oraz integracji, a także doświadczeń wynikających z ostatniej rundy rozszerzenia w latach 2004 – 2007) dawać widoków na członkostwo w UE krajom Europy Wschodniej.
- Polska uprawia tradycyjnie uwarunkowaną strategicznie oraz wynikającą z koncepcji bezpieczeństwa politykę "po pierwsze Ukraina". Niemcy chciałyby uniknąć takiego podejścia, gdyż pogłębienie współpracy z Ukrainą prowadzi do zatargów z Rosją. Za przykład może tu posłużyć różnica w stanowiskach, kiedy to UE w marcu 2009 r. przedłożyła propozycję zmodernizowania ukraińskiego systemu rurociągów tranzytowych, a Niemcy otwarcie były przeciwko żądaniu przedstawionym przez stronę rosyjską, że w takie przedsięwzięcie musi być włączony także producent (czyli Rosja). Niemcy - podobnie jak i Polska - odrzuciły priorytetowe dla Rosji uczestnictwo w procesach decyzyjnych dotyczących Ukrainy lub przyznawane sobie przez Rosję prawo weta w sprawach Ukrainy i jej ewentualnych prozachodnich ambicjach.

- W sprawach reżimu wizowego Polska występuje za szybką liberalizacją ruchu podróżnych, zaś Niemcy są w tej kwestii restrykcyjne. Polska uważa problematykę przepisów wizowych za przeszkodę na drodze poprawienia stanu kontaktów międzyludzkich oraz społecznych; w Niemczech widziane jest to jako środek zapewnienia bezpieczeństwa wewnętrznego.

Już w przeszłości podobne różnice częściowo komplikowały polsko - niemiecki dialog w sprawach ukraińskich, lecz nie uniemożliwiały go. Najnowsze wydarzenia zeszłego roku częściowo zmieniły warunki ogólne oraz akcenty w polskiej oraz niemieckiej polityce wschodniej, dlatego też, otworzyły się nowe szanse dla współpracy. Do nowych uwarunkowań zalicza się: wzrastające w Polsce rozczarowanie Ukrainą; osłabienie konfliktu politycznego w związku z możliwym wstąpieniem Ukrainy do NATO (co zbiegło się ze zmianą władzy w USA); pozytywna dynamika w stosunkach polsko - rosyjskich i ogólne zmniejszenie obciążeń natury ideologiczno - strategicznej w polskiej polityce odnośnie Rosji (chodzi o politykę rządu od końca 2007 r. oraz politykę nowego prezydenta od połowy 2010 r); nadal rzeczowa, choć bardziej czujna, polityka Niemiec odnośnie Rosji; wyniki wyborów prezydenckich na Ukrainie w 2010 r, itd. Inaczej mówiąc: nowa rzeczowość (realność, pragmatyczność) w polskiej polityce w stosunku do Ukrainy, tradycyjny realizm w niemieckiej polityce odnośnie Ukrainy i Rosji, wspólny cel jakim jest zmniejszanie ukraińskiej niepewności (w czasach braku reform oraz stagnacji wewnątrzpolitycznej) poprzez większe powiązanie Ukrainy z UE oraz urzeczywistnianie idei Partnerstwa Wschodniego, stwarzają dodatkowe szanse dla polsko - niemieckiej współpracy w kontekście Ukrainy.

## **Niemcy, Polska a Ukraina: wytyczne, inicjatywy, projekty**

Przyszłe cele ogólne niemieckich i polskich wysiłków nakierowanych na Ukrainę to: promowanie stabilności i dobrobytu oraz generowanie impulsów dla

reform politycznych, które posuną do przodu odbudowę wolnego rynku, demokracji oraz praworządności, a także stopniowo przybliżą Ukrainę do europejskich procesów integracyjnych, szczególnie w kontekście gospodarczym (rynek wewnętrzny), politycznym (format dialogu z instytucjami UE), społecznym (kontakty międzyludzkie) i normatywnym (wartość nadrzędna integracji europejskiej).

Wychodząc z powyższego, Niemcy i Polska powinny zjednoczyć się w realizacji swoich przedsięwzięć odnośnie Ukrainy w oparciu o trzy główne założenia:

- Średniookresowo, z punktu widzenia Niemiec i Polski, Europejska Polityka Sąsiedztwa, a konkretnie Partnerstwo Wschodnie są podstawowym instrumentem dla współpracy z Ukrainą. Unia Europejska, Niemcy i Polska są zobowiązane do wypełniania Partnerstwa Wschodniego treścią, jego implementacji poprzez realizację konkretnych przedsięwzięć i, o ile będzie to przemyślane i merytoryczne, do systematycznego rozwijania tego projektu.
- Umowa Stowarzyszeniowa z UE, łącznie z umiejscowionym w niej pogłębionym i obszernym porozumieniem o wolnym handlu oraz formami współpracy sektorowej, jest kamieniem węgielnym stosunków pomiędzy UE i Ukrainą. Niemcy i Polska są zobowiązane do nieprzerwanego wspierania finalizacji procesu negocjacji, a następnie do współdziałania na rzecz pomyślnej realizacji zapisów traktatowych.
- Niemcy i Polska powinny w trakcie efektywnej realizacji Umowy Stowarzyszeniowej uruchomić proces refleksji, który funkcjonując w ramach określonej struktury, zajmowałby się perspektywami współpracy UE -



Ukraina. W jego ramach mogłyby zostać skonstruowane zasady tejże współpracy, które upodobniłyby ją do tych, jakie funkcjonują w Europejskiej Przestrzeni Gospodarczej. Wszystkie zasady współpracy powinny być opracowywane wspólnie z Ukrainą.

Uwzględniając konkretne priorytetowe działania należałoby przemyśleć następujące dwustronne względnie trójstronne projekty:

- Niemcy i Polska mogłyby włączyć się ze swoimi wspólnymi inicjatywami do dyskusji nad przeglądem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W takiej dyskusji mogłaby uczestniczyć także Ukraina oraz inni uczestnicy Partnerstwa Wschodniego.
- Efektywne wynegocjowanie Umowy Stowarzyszeniowej i realizacja zaplanowanych przedsięwzięć w ramach Partnerstwa Wschodniego będzie jednym z najważniejszych wyzwań najbliższego roku. Niemcy i Polska powinny asystować z ramienia UE przy formułowaniu i dopracowywaniu agendy stowarzyszeniowej i zapewnić jej wykonanie poprzez ustalenie priorytetowych obszarów tematycznych. Do monitorowania wykonywania agendy oba kraje mogłyby zachęcać niezależne organizacje, które mogłyby wykonywać stosowane raporty.
- Ważnym wyzwaniem w przyszłym roku będzie wzmocnienie regionalnych i komunalnych samorządów jak i poprawienie sprawności regionalnych i lokalnych administracji. W oparciu o liczne polsko - niemieckie partnerstwa miast i regionów mogą zostać zainicjowane programy trójstronne, które, na przykład, mogłyby realizować podróże studyjne lub przedsięwzięcia dla członków lokalnych administracji i lokalnych samorządów. Przykładowo,

przedsięwzięcia takie mogłyby koordynować w Ukrainie polsko - niemieckie Centrum Reformowania Administracji Lokalnych.

- W dziedzinie energetyki mogłyby być promowana niemiecko - polsko - ukraińska Inicjatywa Energetyczna dla małych i średnich miast, którą ze strony niemieckiej mógłby sformułować Bundesverband Erneuerbare Energien, a ze strony polskiej Stowarzyszenie Gmin Przyjaznych Energii Odnawialnej. W ramach programu TWINNING - Projekten temat energetyki powinien otrzymać znaczenie priorytetowe.
- Niemcy i Polska powinny aktywnie brać udział w procesie sporządzania i implementacji Planu Działań powstającego w ramach "unijno - ukraińskiego dialogu na temat wiz", który ma kształtować uwarunkowania dla perspektywicznej liberalizacji reżimu wizowego. W tym zakresie mogłyby zostać stworzone przy ministerstwach spraw wewnętrznych polsko - niemieckie grupy ekspertów, które będą opracowywać instrumenty wykorzystywane do oceny benchmarków stosowanych przy realizacji wspomnianego Planu Działań. Ponadto należy pomyśleć o wykonaniu, przez polskich i niemieckich specjalistów, studium nad oceną następstw po wprowadzeniu ułatwień wizowych.
- Do rozważenia byłyby wspólne przedsięwzięcia, realizowane przez niemiecką Fundację Międzynarodowej Współpracy Prawnej wraz z polskimi partnerami, na rzecz reformowania ukraińskiego systemu sprawiedliwości albo przy przebudowie prawa gospodarczego.

JAN PIEKŁO

## Ukraińska przyszłość Partnerstwa Wschodniego

Z powodów historycznych i kulturowych polityka wschodnia III RP koncentrowała się na budowaniu stosunków ze wschodnimi sąsiadami: Ukrainą, Białorusią i Rosją. Polska, jako jeden z pierwszych krajów uznała niepodległość Kijowa, a parę lat później odegrała kluczową rolę w rozwiązaniu kryzysu wywołanego sfałszowaniem ukraińskich wyborów prezydenckich w 2004 roku. Polscy politycy i opinia publiczna mocno wspierali zachodzące tam demokratyczne przemiany oraz przejmującą władzę ekipę obozu pomarańczowych i nowego prezydenta Wiktora Juszczenko.

Potencjał ukraińskiej Pomarańczowej Rewolucji nie został jednak wykorzystany zarówno z powodów zewnętrznych jak i wewnętrznych. Obawy dużych krajów starej UE o reakcję Rosji skutecznie wyeliminowały użycie perspektywy unijnego członkowską, czyli najlepszej „marchewki”, której zastosowanie zaowocowało szybkim przyjęciem krajów Europy Środkowej do UE. Bruksela zdobyła się tylko na zaproponowanie Ukrainie i innym sąsiadującym z UE państwom uruchomienie nowego instrumentu pomocowego o niefortunnej nazwie „Europejska Polityka Sąsiedztwa” (EPS), którego zakładanym celem było zbliżenie istniejących w krajach beneficjentów procedur administracyjnych do standardów unijnych, wspomagając uzgodnione priorytety zawarte w umowie bilateralnej z UE. Reakcja Kijowa nie mogła być niespodzianką – inauguracja EPS wywołała zrozumiałą frustrację i rozczarowanie; Ukraińcy uważali się za naród europejski, nie byli w żadnym przypadku, jak mieszkańcy krajów Maghrebu, sąsiadami Europy. Ukraiński rząd wprawdzie nie wzdragał się przed przyjęciem funduszy z instrumentu EPS, ale informacja o strukturze tego unijnego wsparcia rzadko

przebijała się do krajowej opinii publicznej. Często sami urzędnicy agend rządowych w Kijowie nie wiedzieli, że część budżetu ich instytucji pochodziła ze środków EPS. Monitoring ich wykorzystania pozostawiał wiele do życzenia, a informacje o EPS były trudno dostępne. Można było odnieść wrażenie, że unijna biurokracja zawarła ze swoimi ukraińskimi kolegami swoisty sojusz dotyczący transferu funduszy – my wam płacimy, wy wydajecie pieniądze jak chcecie, a my nie będziemy pytać, ale w zamian Kijów zaprzestanie domagać się perspektywy członkostwa w UE. Tego rodzaju podejście bynajmniej nie mogło wytworzyć konstruktywnych postaw sprzyjających skutecznej i szybkiej modernizacji Ukrainy. W ten sposób zmarnowany został najlepszy na podjęcie reform czas gospodarczego boomu – UE jawiła się wtedy jako ważny regionalny gracz, z którym warto się sprzymierzyć.

Wewnętrznymi przyczynami klęski pomarańczowego ruchu reformatorskiego na Ukrainie były: stagnacja, korupcja i niemożność przeprowadzenia zmian wskutek nasilających się wewnętrznych walk frakcyjnych między liderami Pomarańczowej Rewolucji. To wszystko przyczyniło się do narodzin „syndromu zmęczenia Ukrainą” na Zachodzie. Z drugiej strony nad Dnieprem dojrzało „zmęczenie UE”, pogłębiając społeczną frustrację i dając argumenty zwolennikom „pragmatycznej” polityki Partii Regionów, która wkrótce dzięki temu mogła w sposób demokratyczny, bez fałszowania wyborów przejąć władzę.

Mimo „zmęczenia Ukrainą” w UE i „zmęczeniem UE” nad Dnieprem Kijów kontynuuje zaawansowane już negocjacje z Brukselą w kwestii Umowy Stowarzyszeniowej i Strefy Wolnego Handlu (DCFTA). Choć widać jasno zmianę kursu nowej administracji i zbliżenie z Rosją stało się faktem, związki z UE i dostęp do jej funduszy ciągle pozostają ważnym elementem ukraińskiej polityki. Przywódcy UE z uznaniem odnotowali „pragmatyczny” kurs obrany przez prezydenta Wiktora Janukowycza i odetchnęli z ulgą widząc, że Kijów przestał naciskać w sprawie perspektywy unijnego członkostwa. Może właśnie dlatego prominentni politycy UE zaszczylicili swoją obecnością uroczystość inauguracji prezydentury Janukowycza

w Kijowie, a potem Parlament Europejski zawarł w swojej rezolucji niezobowiązujący paragraf mówiący o potencjalnym członkostwie Ukrainy w UE.

Uprawiana dotąd przez Warszawę polityka wspierania proeuropejskich i transatlantyckich ambicji Ukrainy okazała się w dużej mierze bezproduktywna. Słowne deklaracje polskich polityków, choćby najbardziej żarliwe, nijak nie zbliżyły Kijowa do UE; raczej wywołały rosnący sceptycyzm i rozczarowanie Ukrainą w większości krajów starej Unii i w Brukseli. Gabinet Donalda Tuska przeformułował cele polskiej polityki zagranicznej, wycofując się z czynnego zaangażowania w dużej mierze samotne wspieranie demokracji na Wschodzie i koncentrując się bardziej na umacnianiu pozycji Polski w UE. Wzajemne polsko-ukraińskie stosunki utraciły swoją werbalną dynamikę a Warszawa skoncentrowała się na sprawach natury bardziej pragmatycznej, jak wprowadzenie systemu schengenckiego, rozwiązanie kwestii małego ruchu granicznego, współpracy ekonomicznej oraz na przygotowaniu do Mistrzostw Europy w piłce nożnej 2012, które mają się odbyć na Ukrainie i w Polsce. Dyskusje na temat nowego reżimu wizowego i polska wpadka z umową o małym ruchu granicznym, zademonstrowały potencjał frustracji strony ukraińskiej i jej rozczarowanie polityką Polski i UE w stosunku do Kijowa. W rezultacie ukraińska elita polityczna przestała postrzegać Polskę jako ważnego sojusznika Ukrainy w UE i zaczęła intensywnie komunikować się z Berlinem, Paryżem, Londynem i Brukselą.

Warszawa jednak nie zapomniała o Wschodniej Europie. Partnerstwo Wschodnie (PW) - nowa inicjatywa skierowana do Europy Wschodniej – zostało ogłoszone 23 maja 2008 roku. Polska dyplomacja, uzyskawszy wsparcie Sztokholmu, zaproponowała Brukseli kierowaną na Wschód zmodernizowaną wersję EPS. Jednocześnie wojna w Gruzji, obnażając słabości EPS, stworzyła tym samym zapotrzebowanie na przeformułowanie i wzmocnienie unijnej oferty skierowanej do Europy Wschodniej. PW objęło 27 krajów UE i 6 krajów partnerskich zaangażowanych już w inicjatywę EPS: Ukrainę, Mołdawię, Białoruś, Azerbejdżan,

Armenię i Gruzję. W dokumencie unijnym szczególnie wyróżniona, jako największy beneficjent, została Ukraina, która powitała nową koncepcję z nieco mniejszą nieufnością niż poprzednio EPS. Warto podkreślić, że Bruksela zaadresowała PW także do społeczeństwa obywatelskiego i sektora pozarządowego tych 6 krajów, tworząc istotny precedens w formule swojego dotychczasowego działania. Uruchomienie PW spotkało się ze sceptyczną reakcją Kremla. Rosja postrzegала nową unijną inicjatywę jako zagrożenie dla swoich interesów w regionie określanym przez Moskwę jako „bliskie sąsiedztwo”, w którym zamierzała podtrzymywać a nawet rozszerzać swoje wpływy.

PW wciąż pozostaje jednak tylko nową interesującą koncepcją, ciągle nie wypełnioną konkretną treścią i administrowaną pod wielkim brukselskim parasolem EPS. Jego sukces zależy od tego, jak poważnie zostanie potraktowane zarówno przez kraje beneficjanckie jak i samą UE. Wydaje się, że Warszawa wiąże z PW znacznie bardziej poważniejsze oczekiwania niż kraje starej Unii, które traktują je podobnie jak kiedyś Polska Synergię Czarnomorską (BSS), która powoli przechodzi do unijnego lamusa, jako jeden z wielu projektów obiecujących acz niezrealizowanych. Można jednak zaryzykować stwierdzenie, że PW jest ostatecznym testem na wiarygodność UE w krajach Europy Wschodniej i jeśli zawiedzie jego prawdziwym beneficjentem będzie odzyskująca kontrolę nad swoim „najbliższym sąsiedztwem” Rosja.

Wybór Janukowycza na prezydenta wywołał mieszane reakcje w Polsce. W roku 2004 Warszawa zdecydowanie wsparła Pomarańczową Rewolucję i teraz poczuła się zakłopotana nową sytuacją. Z drugiej strony Polska, podobnie jak Bruksela, była rozczarowana działaniami obozu pomarańczowych i panującym na Ukrainie chaosem, więc nad Wisłą pomyślano, że zmiana władzy nad Dnieprem może przynieść jakieś pozytywne zmiany. Warszawa zdecydowała się w tej sytuacji udzielić kredytu zaufania ekipie Janukowycza, mimo nadchodzących z Ukrainy niepokojących sygnałów o ograniczaniu swobód obywatelskich i wolności mediów.

Ustawiała się nawet w opozycji do swoich niemieckich partnerów z PE (EPP), którzy zdobyli się na odważny krytycyzm w stosunku do poczynań Kijowa.

Bez analizy zachowań Rosji w stosunku do krajów PW nie sposób jest zrozumieć wielopłaszczyznowy kontekst sytuacji w całym regionie. Kreml uzurpuje sobie prawo do traktowania Europy Wschodniej jako „swojej strefy wpływów”. Od czasu ostatniej wizyty Putina w Polsce i po katastrofie prezydenckiego samolotu w Smoleńsku polsko-rosyjskie relacje oscylują w kierunku polityki „większego otwarcia i pragmatyzmu”. Moskwa uwzględniła w swoich politycznych kalkulacjach rosnącą rolę Warszawy w formułowaniu wschodniej polityki UE i zdecydowała się na zmianę taktyki (choć wydaje się, że strategia pozostała taka sama). Uważniejsza analiza polityki Rosji w stosunku do Ukrainy czy Mołdawii pozwala zrozumieć, że głównym celem Kremla pozostaje nadal zachowanie a nawet rozszerzenie kontroli nad regionem „swojego najbliższego sąsiedztwa”. W tej sytuacji oczekiwanie na prawdziwie partnerską i konstruktywną współpracę z Rosją wydają się iść za daleko. Moskwa wie dobrze, że tylko ona posiada „klucz” do rozwiązania „zamrożonych konfliktów” w regionie i bez jej udziału nic nie da się w tej kwestii zrobić. UE jest głęboko podzielona w sprawie stosunku do Rosji i w rzeczywistości coś takiego jak wspólna unijna wschodnia polityka po prostu nie istnieje. Inicjatywa PW może jednak stanowić dobry punkt wyjścia do wypracowania takiego stanowiska, jeśli tylko nie zabraknie w UE determinacji przy wdrażaniu postanowień traktatu z Lizbony. Jeśli zabraknie, trzeba będzie się pogodzić z myślą o malejącej roli UE w regionie. Polsce pozostanie wtedy albo poszukiwanie nowej koniunktury do zacieśnienia sojuszu z USA, albo taktyczna współpraca z Rosją.

Rekomendacje dla UE:

- UE winna kontynuować negocjacje z Ukrainą w sprawie Umowy Stowarzyszeniowej oraz Strefy Wolnego Handlu (DCFTA), testując polityczną

wolę Kijowa i wzmacniając mechanizmy monitorowania wydawanych przez Ukrainę środków z funduszy unijnych.

- Kraje UE i PW powinny współpracować przy dalszym rozwijaniu inicjatywy PW, biorąc szczególnie pod uwagę aspekty regionalnego bezpieczeństwa i motywując Ukrainę do odgrywania bardziej aktywnej roli w rejonie Morza Czarnego.
- UE powinna znaleźć sposób na włączenie Turcji do współpracy w ramach PW, ponieważ bez czynnego uczestnictwa Ankary nie jest możliwe rozwiązanie problemu „zamrożonych konfliktów” w rejonie Morza Czarnego i wzmocnienie regionalnego bezpieczeństwa. Ukraina i Turcja mają podobne cele strategiczne w tym rejonie.
- Należy zainicjować i podtrzymać współpracę rumuńsko-ukraińską w celu rozwiązania napięć pomiędzy Mołdawią i Naddniestrzem oraz wypracowania pokojowego rozwiązania. Na dzień dzisiejszy relacje Kijowa z Bukaresztem nie są dobre.
- UE winna na szerszą skalę zaangażować społeczeństwo obywatelskie i organizacje pozarządowe zarówno z krajów unijnych jak i partnerskich w pracę nad dalszym kształtowaniem inicjatywy PW, ich rekomendacje mogą pomóc w wypracowaniu nowych, ważnych dla stabilizacji regionu projektów.
- Szczególnie pilne jest szybkie wynegocjowanie przez UE i Ukrainę realistycznego planu złagodzenia i ostatecznie zniesienia obowiązku wizowego dla obywateli Ukrainy (i perspektywicznie innych krajów PW).



- UE powinna wypracować skuteczne mechanizmy wspierania w krajach PW reform pomagających modernizować państwo (takich jak reforma sektora finansowego, sądowiczego, rolniczego oraz administracyjna reforma decentralizacyjna, samorządowa).
- UE powinna zadbać o zintensyfikowanie wzajemnych trans-granicznych kontaktów międzyludzkich poprzez oferowanie stypendiów w krajach UE oraz stworzenie mechanizmów wymiany młodzieży.
- UE winna pracować na Ukrainie wielopłaszczyznowo, budując dobre kontakty zarówno z prezydentem i rządem, jak i opozycją oraz społeczeństwem obywatelskim, samorządami miejskimi i rejonami kraju, zwracając szczególną uwagę na gospodarczo zaniedbaną Ukrainę zachodnią, która może stać się łatwą pożywką dla sterowanych z zewnątrz nacjonalizmów.
- W tym samym czasie niezbędne jest prowadzenie dialogu UE z Rosją - dialogu, którego ważnym celem jest przekonanie Kremla, że graniczenie ze stabilną, przewidywalną i demokratyczną Ukrainą jest dla Rosji korzystne.
- UE winna zaangażować kraje partnerskie w strategiczne projekty mające na celu wzmocnienie bezpieczeństwa energetycznego oraz dywersyfikację trasy przesyłowej oraz źródeł pozyskiwania energii. Powinna także wspomagać modernizację własnych systemów transportu nośników energii tych krajów oraz promować technologie energooszczędne.
- UE we współpracy z NATO winna także przygotować wersję „czarnego scenariusza”, zakładającego możliwy konflikt zbrojny i stan pogłębiającego się

chaosu w rejonie krajów PW, mimo iż szanse na realizację takiego scenariusza są na dzień dzisiejszy małe.

- Trójkąt Weimarski mógłby także być dobrym instrumentem politycznym współpracy między UE i Ukrainą. Wartościową inicjatywą mogłoby być utworzenie Funduszu Weimarskiego (wzorowanego na modelu Funduszu Wyszehradzkiego utworzonego w 2000 roku), który dysponowałby środkami grantowymi na wspólne projekty wspierające demokrację we Wschodniej Europie.

#### Rekomendacje dla Polski:

- Przygotowując się do prezydencji w UE, Polska powinna pracować nad wzmocnieniem inicjatywy PW i zabezpieczyć dla niego wsparcie polityczne wewnątrz UE oraz wśród jej zachodnich sojuszników.
- Warszawa powinna zainicjować budowanie grupy państw „Przyjaciół Ukrainy”, która składałaby się z krajów wspierających proeuropejskie ambicje Kijowa. Grupa ta najprawdopodobniej obejmowałaby państwa bałtyckie, nordyckie, Grupę Wyszehradzką i Wielką Brytanię. Poza UE sojusznikami mogłyby być: Kanada, USA, Norwegia, Szwajcaria, Australia, Japonia i być może również Turcja.

Prof. dr HRYHORIJ M. PEREPEŁYCJA

Ocena „partnerstwa wschodniego” (PW) i rekomendacje  
dotyczące instrumentów jego realizacji

**1. Czy potrzebujemy „wspólnej” i „ujednoliconej” polityki Unii Europejskiej wobec Ukrainy?**

Inicjatywa „Partnerstwa Wschodniego” jest traktowana przez Unię Europejską jako nieodłączna część Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Polityka Sąsiedztwa z kolei przyjęta została po to, żeby ułagodzić nowych pretendencji do członkostwa w UE, włącznie z Ukrainą, i sprawić, aby nie dążyły one na siłę do Unii. Przy tym powstało jednak pytanie: co począć z krajami sąsiedzkimi, które pozostały poza obrębem europejskiego obszaru integracyjnego? Stało się zrozumiałe, że polityka sąsiedztwa nie miała konkretnej treści merytorycznej. Instrumenty tej polityki pozostawały jednakowe w stosunku do wszystkich sąsiadów UE. Polityka sąsiedztwa nie miała perspektyw na przyszłość, albowiem każdy z krajów UE okazał się mieć własnych sąsiadów. Francja – kraje śródziemnomorskie, Wielka Brytania – Europę i Amerykę, dla Niemiec głównym priorytetem jest Rosja, dla nowych krajów członkowskich UE (mniejszych pod względem wagi politycznej i gospodarczej od państw starej Unii) – Ukraina. Oczywiście jest zatem, że **nie ma co liczyć na „wspólną” politykę Unii Europejskiej wobec Ukrainy**. Niemniej „Partnerstwo Wschodnie” (PW) bierze pod uwagę tę wadę Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, proponując szereg konkretnych instrumentów, uwzględniających specyfikę tych wschodnich peryferii Europy.

Problemem pozostaje jednak to, że w PW zachowuje się wspólne podejście do wszystkich krajów regionu, bez uwzględniania osobliwości ich rozwoju. Ocena interesów i pozycji sześciu krajów, objętych inicjatywą „Partnerstwa Wschodniego”,

ujawnia zachodzące między nimi istotne różnice. Tymczasem, żeby inicjatywa „Partnerstwa Wschodniego” znalazła swoje realne wcielenie i była skuteczną, niezbędną jest wspólnota interesów państw, która zjednoczyłaby ich w ramach tej inicjatywy, oraz odpowiednia wola polityczna ich rządów. W zależności od tych dwóch czynników, kraje partnerskie można podzielić na kilka grup.

Do pierwszej zaliczyć trzeba Ukrainę, która dotychczas była niekwestionowanym liderem w realizacji dążeń eurointegracyjnych na obszarze postradzieckim. To właśnie na jej doświadczeniu bazują projekty integracyjne (jak m. in. Umowa o Stowarzyszeniu, Umowa o uproszczeniu reżimu wizowego czy mechanizm zaprowadzenia strefy wolnego handlu), kierowane do pozostałych pięciu krajów. Aczkolwiek teraz Ukraina traci tę wiodącą pozycję, ustępując Mołdawii.

Najbardziej ogólnym kryterium podziału krajów, do których skierowana została Inicjatywa, jest właśnie sam stosunek do niej: akceptacja albo jej brak. Za przykład tego ostatniego można uznać odmowę prezydenta Białorusi uczestniczenia w pierwszym, praskim szczycie „Partnerstwa Wschodniego”.

Dla Białorusi, której reżim polityczny wcale nie pragnie być w Europie i przejmować się standardami demokratycznymi, zaproszenie do uczestnictwa w Inicjatywie okazało się zaskoczeniem. Prezydent Alaksander Łukaszenka jednak upatrzył w nim sposobność manewru w złożonych stosunkach z Moskwą. Dlatego też skierował na praski szczyt pierwszego wicepremiera Siemaszkę. Biorąc pod uwagę taką postawę Białorusi, wydaje się całkiem prawdopodobne, że Inicjatywa nie będzie wprowadzana w życie w formacie sześciu, tylko pięciu krajów: Ukrainy, Azerbejdżanu, Gruzji, Armenii oraz Mołdawii. Warto zaznaczyć, że kraje te również różnią się zasadniczo pod względem postaw oraz interesów wobec inicjatywy „Partnerstwa Wschodniego”. Te rozbieżności, jak też zbieżności poglądów, zaobserwować można w ich stosunku do kształtu relacji oraz platform i celów „Partnerstwa Wschodniego”.

Generalnie „Partnerstwo Wschodnie”, zarówno po stronie UE jak i krajów partnerskich, zakłada realizację dwóch grup celów: *ideologicznych* oraz *pragmatycznych*.

**Wymiar ideologiczny** w ostatecznym rozrachunku stawia te kraje przed wyborem cywilizacyjnym, mianowicie: orientacją na Europę i struktury europejskie zamiast na Eurazję i Rosję. Do tego samego wymiaru ideologicznego należy budowa demokratycznych reżimów w krajach, przystępujących do Inicjatywy, poszanowanie praw człowieka i kompetentne zarządzanie administracyjne. W tym ideologicznym kontekście PW postrzegane jest przez jego uczestników jako *projekt „cywilizacyjny” oraz „integracyjny”*. Unia zaś skłonna jest do traktowania PW ze swej pozycji ideologicznej raczej jako europejskiej „cywilizacyjnej” perspektywy dla krajów partnerskich, lecz w żadnym przypadku nie projektu „integracyjnego”.

Wśród **celów pragmatycznych** upatruje się przede wszystkim możliwość uzyskania finansowego i technicznego wsparcia UE, jak też możliwość realizowania własnej polityki drogą balansowania między interesami Unii i Rosji. W tym pragmatycznym kontekście PW jest postrzegane przez jego uczestników jako *projekt „modernizacyjny” oraz jako strategia „balansowania”*. Unię natomiast podejrzewa się o to, że proponując PW krajom obszaru postradzieckiego ma na względzie ściśle pragmatyczne cele, traktując je jako *projekt „rozszerzenia swoich wpływów przy pomocy miękkiej siły”* oraz jako *projekt „stabilizacyjny”*. Ten ostatni w widoczny sposób stawia sobie za cel zapewnienie bezpiecznego otoczenia, utworzenie swego rodzaju pierścienia stabilności wokół granic Unii Europejskiej, żeby z tych terenów nie wychodziło żadnych zagrożeń dla jej bezpieczeństwa.

W tym też kontekście jest oczywiste, że podejścia Polski i Niemiec do PW w odniesieniu do Ukrainy różnią się od siebie. Podczas gdy Polska, zgłaszając inicjatywę „Partnerstwa Wschodniego”, chciałaby widzieć w nim jednocześnie *„cywilizacyjny”, „integracyjny” i „modernizacyjny” projekt* dla Ukrainy, Niemcy, przystając na polską inicjatywę, najprawdopodobniej jednak rozpatrują PW z pozycji

pragmatycznej, jako projekt „*rozszerzenia swoich wpływów przy pomocy miękkiej siły*”.

Innym kryterium oceny, jest priorytetowość wielostronnego czy bilateralnego formatu współpracy w ramach Inicjatywy oraz ich stosunek wobec czterech wielostronnych platform politycznych i kluczowych inicjatyw „Partnerstwa Wschodniego”.

Według tych kryteriów, postawy krajów partnerskich istotnie się od siebie różnią.

**Gruzja.** Dla Gruzji priorytetowe wydają się cele ideologiczne. Są to przede wszystkim integracja do wspólnoty europejskiej i przeprowadzenie reform demokratycznych.

**Azerbejdżan.** „Partnerstwo Wschodnie” postrzegane jest oficjalnie przez Baku jako poważny projekt, w którym udział może istotnie wzmocnić międzynarodową i regionalną pozycję Azerbejdżanu. Wśród politycznego spektrum celów na czoło wysuwa się zbliżenie z UE i jego wykorzystanie jako dodatkowego narzędzia w balansowaniu w relacjach z Rosją. Taki cel wpisuje się doskonale w wielowektorową politykę zagraniczną Azerbejdżanu, którą ostatnio stara się prowadzić jego prezydent Ilcham Alijew. Krytyka PW skupia się na braku w Unii pragmatycznego podejścia regionalnego oraz aktywnej i spójnej polityki energetycznej wiodących krajów Europy. Tak więc w ramach Partnerstwa Wschodniego Azerbejdżan będzie dążył do osiągnięcia celów ściśle pragmatycznych i realizował go w charakterze *projektu „modernizacyjnego” i strategii „balansowania”*. Do celów pragmatycznych zaliczyć należy również usiłowania osiągnięcia europejskich standardów w systemie zarządzania państwem i administracji oraz w dziedzinie socjalnej.

**Armenia.** Inicjatywa „Partnerstwa Wschodniego” mogłaby stać się dla Armenii znaczącą szansą na przełamanie międzynarodowej politycznej i gospodarczej izolacji. Dlatego też Armenia ma obiektywną potrzebę podniesienia poziomu

współpracy politycznej z Unią, zbliżenia do europejskiej przestrzeni gospodarczej, uczestnictwa w zapewnieniu bezpieczeństwa energetycznego na obszarze między Europą i Azją oraz uzyskania pomocy finansowej. Za pragmatyczne cele gospodarcze, na których osiągnięciu będzie zależało Armenii w ramach inicjatywy „Partnerstwa Wschodniego”, uznać trzeba zawarcie w perspektywie z UE umowy o strefie wolnego handlu, rozwój rynków regionalnych drogą ich włączania do sieci wolnego handlu z krajami partnerskimi PW, usprawnienie funkcjonowania samorządów i administracji państwowej, walka z korupcją. Nie ulega wątpliwości, że Armenia jest zainteresowana pomocą finansową. Jednakże kwota w wysokości 98,4 mln euro, przewidziana dla niej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, nie wygląda zbyt imponująco. W konsekwencji Armenię PW przyciąga najprawdopodobniej jako *projekt „stabilizacyjny”*.

**Ukraina.** Do roku 2010, władze ukraińskie postrzegały „Partnerstwo Wschodnie” jako projekt integracyjny, toteż brak w nim eurointegracyjnej perspektywy, został potraktowany oficjalnie przez Kijów z rezerwą. W komentarzu MSZ Ukrainy do Komunikatu Komisji Europejskiej „Partnerstwo Wschodnie” zaznacza się, że „ambitne ramy „Partnerstwa Wschodniego” potrzebują adekwatnych źródeł finansowania” oraz że „Ukraina gotowa jest zaakceptować i w sposób pragmatyczny wykorzystać wszystkie elementy „Partnerstwa Wschodniego” w przypadku, jeżeli nowa polityka UE nie będzie pozycjonowana jako alternatywa dla perspektywicznego członkostwa w UE, lecz odwrotnie, będzie przybliżać Ukrainę do tego celu”<sup>31</sup>.

Innym powodem takiej krytycznie-zdystansowanej oceny było to, że Ukraina w swoich eurointegracyjnych dążeniach poszła znacznie dalej niż pozostałe pięć krajów, do których skierowano tę Inicjatywę. Dlatego też w pewnym stopniu władze Ukrainy postrzegała „Partnerstwo Wschodnie” jako pewny substytut jej kursu

<sup>31</sup> [www.mfa.gov.ua](http://www.mfa.gov.ua), 04.12.2008

eurointegracyjnego, zmierzającego ku członkostwu w Unii, jako zamiar eurointegracyjnej perspektywy na współpracę w bilateralnych i wielostronnych formatach.

Ale mimo tego, że „Partnerstwo Wschodnie nie zakładało perspektywy członkostwa, obejmowało ono szereg instrumentów, za których sprawą Ukraina mogła skorzystać z możliwości UE w zakresie wdrożenia integracyjnych projektów na ukraińskim terytorium. To znaczy, podciągnąć Ukrainę poprzez konkretne projekty, na dzień dzisiejszy jeszcze nie dopracowane w szczegółach, lecz poprzez sam format takich relacji sprzyjających ich wypełnieniu praktycznymi treściami w miarę wyłaniania się wspólnych interesów Unii Europejskiej i Ukrainy. Taki format stworzyłby możliwość wypełnienia tej inicjatywy konkretnym instrumentarium, konkretnymi projektami. Na tym właśnie polega strategia eurointegracji małych kroków: kiedy nie artykułuje się (co ma, oczywiście, swoje wady) ostatecznego i zasadniczego celu, stawia się natomiast zadanie służące bliższemu przyciągnięciu Ukrainy do gospodarczego i politycznego klimatu Unii Europejskiej.

Dla Ukrainy, która już kończy proces negocjacyjny w kwestii Umowy o stowarzyszeniu i rozpoczęła rozmowy w kwestiach strefy wolnego handlu oraz zniesienia wiz i przystąpiła do Wspólnoty Energetycznej, „Partnerstwo Wschodnie” stanowi okazję do utrwalenia w nowych ramach prawnych już wytyczonych i nowych perspektyw integracji z Unią Europejską. Ukraina miała również wszystkie szanse zostania wiodącym krajem „Partnerstwa Wschodniego” i w ten sposób wysunąć się na pozycję lidera regionalnego pod auspicjami UE. Biorąc pod uwagę najbardziej skuteczne spośród krajów partnerskich postępy Ukrainy na drodze integracji europejskiej, nasz kraj mógł liczyć na przychylną uwagę ze strony UE. Ale jedynym sposobem dla Ukrainy na osiągnięcie w perspektywie pełnego akcesu do Unii Europejskiej pozostaje pomyślnie wykonanie żmudnej pracy domowej w zakresie reformowania wszystkich sfer funkcjonowania państwa, ku czemu



sprzyjające warunki mogą zostać stworzone w ramach „Partnerstwa Wschodniego”<sup>32</sup>. Jednakże poprzedni rząd nie skorzystał z tej możliwości.

Po wybraniu na urząd prezydenta Ukrainy W. Janukowycza, kurs eurointegracyjny niejako pozostał na porządku dziennym ukraińskiej polityki zagranicznej. Natomiast metody jego realizacji uległy dogłębnej zmianie, a co za tym idzie, zmieniło się też podejście do „Partnerstwa Wschodniego”. Obecnie strona ukraińska odstąpiła od podejścia ideologicznego, i traktuje Partnerstwo Wschodnie wyłącznie w sposób pragmatyczny. Na razie w rządzie brak czytelnego stanowiska jeżeli chodzi o realizację „Partnerstwa Wschodniego”, aczkolwiek oficjalna władza na Ukrainie jest skłonna postrzegać je w niektórych wypadkach, jako „*strategię balansowania*” między Zachodem a Rosją, w innych zaś jako „*projekt modernizacyjny*”. W pierwszym przypadku, działalność zewnątrzpolityczna Kijowa zbliżona jest do postawy prezydenta Białorusi A. Łukaszenki, w ostatnim zaś pokrywa się ze stanowiskiem Unii Europejskiej.

Oczywiście, nowa władza na Ukrainie w pewnym stopniu zdaje sobie sprawę z korzyści, płynących z uczestnictwa w Programie „Partnerstwa Wschodniego”. Ale, jak zaznaczył minister spraw zagranicznych Ukrainy K. Hryszczenko, „aby ta inicjatywa stała się skutecznym instrumentem wsparcia wewnętrznych reform w krajach partnerskich, ilość środków finansowych, przeznaczanych przez Unię na potrzeby „Partnerstwa Wschodniego”, musi zostać zwiększona”<sup>33</sup>. Premier Mykoła Azarow natomiast, licząc na dynamiczny rozwój relacji Ukrainy z Unią Europejską, podkreślił, że termin „Partnerstwo Wschodnie” nie odpowiada poziomowi współpracy między Ukrainą a UE<sup>34</sup>.

<sup>32</sup> *Східне Партнерство: фінішна пряма до затвердження*. - /Український незалежний центр політичних досліджень, № 5/565, 02 березня 2009 року. / <http://eu.prostir.ua/library/233052.html>

<sup>33</sup> *ЕС должен дать больше денег на "Восточное партнерство"* – Грищенко. [http://censor.net.ua/ru/news/view/146042/es\\_doljen\\_dat\\_bolshe\\_deneg\\_na\\_quotvostochnoe\\_partnerstvoquot\\_\\_grischenko](http://censor.net.ua/ru/news/view/146042/es_doljen_dat_bolshe_deneg_na_quotvostochnoe_partnerstvoquot__grischenko)

<sup>34</sup> *11 червня 2010 Азарова не влаштовує «Східне партнерство»*. <http://ua.for-ua.com/politics/2010/06/11/094627.html>

Oczywistą zaletą „Partnerstwa Wschodniego” jest stosowana w nim zasada instrumentalizacji. *Konkretnymi instrumentami* realizacji tych zasad są:

- nowe umowy stowarzyszeniowe, włącznie z głębokimi i kompleksowymi umowami o strefie wolnego handlu dla krajów, pragnących i gotowych przejmować na siebie odpowiednie daleko idące zobowiązania wobec UE;
- kompleksowe programy przy wsparciu finansowym UE na rzecz poprawienia wydolności administracyjnej krajów partnerskich;
- stopniowa integracja z gospodarką UE (z zachowaniem asymetrii, niezbędnej dla systemów gospodarczych krajów partnerskich), włączając w to prawne zobowiązania w zakresie zbliżenia norm prawnych;
- zachęcanie krajów partnerskich do rozwoju sieci wolnego handlu między nimi;
- zawarcie „umów mobilności i bezpieczeństwa”, które będą sprzyjać prostszemu i legalnemu przekraczaniu granic UE, wzmacniając przy tym środki podejmowane na rzecz zwalczania korupcji, przestępczości zorganizowanej oraz nielegalnej migracji. Te umowy zakładałyby także doprowadzenie systemu ośrodków dla nielegalnych migrantów zgodnie ze standardami UE i ustanowienia zintegrowanych struktur zarządzania granicami, z ostatecznym celem zniesienia obowiązku wizowego dla wszystkich krajów partnerskich;
- rozwój mobilności pracowniczej, z perspektywą większej otwartości rynków pracy UE;
- programy na rzecz rozwoju społeczno-gospodarczego krajów partnerskich, m. in. w zakresie przewyższania drastycznych różnic społeczno-gospodarczych istniejących między tymi krajami;
- kluczowe inicjatywy: program zintegrowanego zarządzania granicami; wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw; wspieranie rozwoju regionalnych rynków energii elektrycznej, skuteczności energetycznej

i odnawialnych źródeł energii; rozwój Południowego Korytarza Energetycznego; współpraca w zakresie zapobiegania i usuwania skutków klęsk żywiołowych i awarii technogennych, przygotowania do nich i reagowania na nie;

- intensyfikacja kontaktów społeczno-kulturalnych i szersze angażowanie społeczeństwa obywatelskiego oraz innych zainteresowanych stron, włączając w to Parlament Europejski<sup>35</sup>.

Czy wykorzysta nowa władza pod przewodnictwem W. Janukowycza te możliwości modernizacyjne „Partnerstwa Wschodniego”?

## **2. Partnerstwo na rzecz Modernizacji – szansa czy zagrożenie dla aktywizacji Partnerstwa Wschodniego?**

Warto zaznaczyć, że sukces modernizacji jest uwarunkowany, przede wszystkim, tymi podwalinami cywilizacyjnymi, na których budowane są te projekty modernizacyjne. Trwałe tradycje filozofii konfucjańskiej, na której opiera się mentalność chińskiego socjum oraz kolosalne zasoby taniej siły roboczej umożliwiła Chinom przeprowadzenie modernizacji swoją własną, autorytarną drogą.

Związek Radziecki przeprowadzał uprzemysłowienie drogą wzmożonego wyzyskiwania zasobów pracowniczych i materialnych. Przy czym ZSRR stanowił imperialny typ państwa o autorytarnym, komunistycznym reżimie.

Dzisiejsza Rosja również usiłuje wykreować swój projekt cywilizacyjny w oparciu o imperialną i radziecką spuściznę, przywracając tak zwaną rosyjsko-radziecką tożsamość. Na podstawie tego cywilizacyjnego projektu, rosyjska klasa

<sup>35</sup> *Східне партнерство – інтенсифікація відносин України та ЄС. // Бюрократ, № 23-24 (76-77) від 27/12/2008. / <http://www.center.gov.ua/ua/publication/content/812.htm>.*

polityczna i jej ideologowie postrzegają państwowość Ukrainy i Rosji jako wzajemnie wykluczające się, antagonistyczne rzeczy.

Tę radziecko-rosyjską tożsamość usiłuje dzisiaj zbudować też nowa władza na Ukrainie, stawiając pomniki Stalinowi i ofiarom UPA, usiłując pozbawić Ukraińców pamięci narodowej i szans na odrodzenie narodu ukraińskiego. Jeżeli naprawdę jest to celem i zostanie on osiągnięty, to na skutek takiej modernizacji społecznej Ukraina zamieni się w quasi-państwo, przybudówkę Rosji. Jakkolwiek przykro jest to obserwować, właśnie na postawie takiej rosyjsko-radzieckiej tożsamości zamierza się dzisiaj modernizować Ukrainę.

Ten projekt ma dość trwałą tradycję historyczną, związaną z pozostawieniem Ukrainy Lewobrzeżnej w składzie Imperium Rosyjskiego, a później Związku Radzieckiego. A więc baza gospodarcza, struktura społeczna oraz mentalność ludności tej części Ukrainy kształtowały się odpowiednio do potrzeb imperium rosyjskiego i radzieckiego.

Baza gospodarcza tej części terytorium ukształtowała się w epoce przemysłowej. Bogate zasoby surowcowe umożliwiły zbudowanie tutaj potężnych ośrodków przemysłu ciężkiego i maszynowego. Dlatego też w tych wschodnich i południowo-wschodnich regionach skupia się gros potencjału przemysłowego kraju. Aczkolwiek, obok zaznaczonych korzyści, są też istotne problemy wynikające z wielkiej zależności produkcji przemysłowej od kooperacji z Rosją, jak również od rosyjskich surowców energetycznych, ponieważ przedsiębiorstwa przemysłowe z tych regionów były częścią jednolitego radzieckiego kompleksu narodowo-gospodarczego.

Mimo istnienia potężnego przemysłu, społeczność tych regionów odznacza się wysokim stopniem rozwarstwienia socjalnego. Na jego przekrój społeczny składają się dwie zasadnicze warstwy: zubożała klasa robotnicza i niewielka warstwa nadzwyczaj bogatych osób, skupionych w klanowo-oligarchicznych ugrupowaniach. Aczkolwiek jeśli chodzi o upodobania polityczne i kulturalne, społeczność ta

preferuje rosyjskich liderów politycznych i rosyjską kulturę masową, nie można jej nazwać rosyjską. Co więcej, można ją określić jako „małorosyjską” – w odróżnieniu od społeczeństwa rosyjskiego, nie jest jej właściwa tradycja mesjańska, jest ona pozbawiona poczucia patriotyzmu i szowinizmu. Idea wielkopaństwowa nie jest dla niej wartością sama w sobie.

Przy takiej jakości społeczności i elity regionalnej, która stała się teraz elitą rządzącą na Ukrainie, nie ma podstaw do mówienia o możliwości utrwalenia na takiej bazie suwerennego i niepodległego państwa. Brak postawy obywatelskiej, niedorozwój poczucia godności narodowej i tradycji społeczeństwa obywatelskiego, ograniczoność jej świadomości społecznej oraz bierność polityczna, pozostawiają dość słabe szanse na szybki sukces jakichkolwiek państwowotwórczych procesów na Ukrainie.

Jakich skutków warto się spodziewać po takiej modernizacji? Państwo zbudowane na takiej bazie społecznej, nie będzie miało żadnej perspektywy przetrwania, a tym bardziej rozwoju. Wcześniej czy później, przekształci się ono we względnie samodzielną autonomię w ramach innego państwa. *Polityka zagraniczna państwa* zbudowana na takiej podstawie, cechować się będzie rosjoceentryzmem, eurazjatyckimi tendencjami autorytarnymi, orientacjami na procesy reintegracyjne ukierunkowane na wejście do obszaru interesów Federacji Rosyjskiej i realizację projektów geopolitycznych na wzór „Ruskiego Świata”, mających na celu przywrócenie „Wielkiej Rosji”, oraz samoizolacjonistycznymi tendencjami w stosunku do Zachodu i wspólnoty międzynarodowej.

Oczywiście, przy tego rodzaju modelu modernizacji Ukrainy, nie będzie ona miała żadnych szans na zachowanie swej suwerenności, politycznej i ekonomicznej niezależności. Skutkiem takiej modernizacji stanie się pochłonięcie przez Rosję gospodarki ukraińskiej, sektora energetycznego, wysokich technologii, strategicznych gałęzi przemysłu, zakładów kompleksu wojskowo-przemysłowego oraz rolniczo-przemysłowego, infrastruktury transportowej.

*Podjęcie cywilizacyjne* do analizy dróg modernizacji kraju podsuwa odpowiedź na jeszcze jedno bardzo ważne pytanie – kto może wystąpić w charakterze *głównego wykonawcy tej modernizacji*? Każda epoka i cywilizacja wyłaniała swoich głównych wykonawców modernizacji. W epoce feudalizmu byli nimi właściciele ziemscy, w epoce wczesnego kapitalizmu – przemysłowo-finansowy oraz handlowy kapitał.

Współczesna cywilizacja europejska typuje na tę rolę *naród i klasę średnią*.

Narody, w odróżnieniu od ludności, ponoszą odpowiedzialność społeczną za losy i przyszłość swego kraju. Klasa średnia, w przeciwieństwie do innych warstw ludności, jest zorientowana na dwie podstawowe wartości społeczne: wolność i dobrobyt. Z tego też powodu europejska modernizacja kraju jest niemożliwa bez demokratyzacji i rozwoju narodowego, gdzie swobody warunkują zwiększanie dobrobytu, gdzie narody rodzą elitę narodową i ponoszą bezpośrednią odpowiedzialność za nią. Podobną tendencję da się zaobserwować w Polsce i wszystkich innych krajach Grupy Wyszehradzkiej. Młode narody europejskie wyłoniły swoje elity narodowe, które przeprowadziły modernizację tych krajów. Owszem, wśród tej elity znaleźli się również przedstawiciele byłej nomenklatury komunistycznej. Czuli oni jednak swą przynależność do słowackiego, polskiego, węgierskiego czy czeskiego narodu, czego nie da się powiedzieć o współczesnej elicie politycznej Ukrainy.

A więc dla modernizacji Ukrainy według europejskiego, a nie radziecko-rosyjskiego wzoru, niezbędne jest posiadanie nowej ukraińskiej elity narodowej, a nie radziecko-rosyjskiej, którą uosabia w większości współczesny rząd Ukrainy.

Czy może zatem, w takich warunkach, „Partnerstwo Wschodnie” stać się skutecznym projektem modernizacyjnym dla Ukrainy? Wydaje się oczywiste, że w pełnym zakresie – nie. Na Ukrainie w chwili obecnej nie istnieją wewnętrzne warunki dla wdrożenia takiego projektu, poza tym, sytuacja międzynarodowa jest teraz zupełnie inna, niż 10 lat temu. Niestety działa to na niekorzyść Ukrainy.

Jednakże to wcale nie znaczy, że nie powinniśmy skorzystać z możliwości modernizacyjnych „Partnerstwa Wschodniego”. Musimy go realizować na szczeblu lokalnym, regionalnym i społecznym, żeby osiągnąć strategiczne cele na szczeblu ogólnonarodowym.

Na szczeblu lokalnym istnieje dziś więcej możliwości realizacji projektów z zakresu eurointegracji, niż na ogólnonarodowym. Polska i inne wschodnie kraje członkowskie UE, jako dobrzy sąsiedzi Ukrainy, prędzej znajdą wspólny interes w sąsiadujących regionach ukraińskich, niż w Kijowie.

Pod te wspólne interesy trzeba stworzyć podstawowe mechanizmy ich realizacji, jak m. in.:

1. Pogłębienie współpracy transgranicznej i monitoring wypełniania zawartych umów.
2. Wspieranie prac wspólnych stowarzyszeń biznesowych.
3. Wspieranie procesu poprawiania klimatu inwestycyjnego w poszczególnych regionach celem przyciągnięcia inwestycji z sąsiednich krajów członkowskich UE oraz stworzenie odpowiednich warunków w tych krajach dla ukraińskiego biznesu.
4. Upowszechnienie udanych doświadczeń w zakresie modernizacji przedsiębiorstw przemysłowych i sektora rolniczego w sąsiednich krajach członkowskich UE.
5. Wspieranie procesu umacniania się instytucji społeczeństwa obywatelskiego.
6. Rozwój sieci organizacji pozarządowych.
7. Monitorowanie przestrzegania swobód obywatelskich oraz wolności lokalnych mediów. Organizowanie szkoleń dla dziennikarzy.

Doc. dr IHOR O. MINHAZUTDINOW

**Bezpieczeństwo energetyczne, polityczna modernizacja i integracja.  
Główne wyzwania dla „Partnerstwa Wschodniego”**

**1. Energetyczny wymiar „Partnerstwa Wschodniego” (PW) – czy istnieje możliwość wykorzystania Programu dla wypracowania istotnych i trwałych zmian w europejskim systemie energetycznym?**

Kwestia bezpieczeństwa energetycznego jest problemem XXI stulecia, który stosunkowo niedawno zaczął niepokoić wielkich aktorów sceny światowej oraz organizacje międzynarodowe. Od razu chciałoby się zwrócić uwagę na celowość podziału bezpieczeństwa energetycznego na krótkoterminowe, związane z ryzykiem przerw w dostawach, i długoterminowe, spowodowane dysproporcją pomiędzy rosnącym popytem na surowce energetyczne a ich ograniczoną podażą ze względu na ograniczoną zasobów paliwowych.

Głównym problemem, z którym muszą się zmierzyć jakiegokolwiek inicjatywy na rzecz uregulowania stosunków energetycznych na świecie, tkwi w tym, że surowce energetyczne, ze względu na ograniczoną ich zasobów, stają się narzędziem manipulowania politycznego: dostępność źródeł energii lub jej brak powoduje nieraz zaistnienie konfliktowej retoryki pomiędzy państwami, sprzyjającej wzmaganiu się sprzeczności politycznych i narażającej na niebezpieczeństwo międzynarodową lub regionalną stabilność.

Dla UE kwestia energetyczna jest ostatnio na tyle ważna, że jeszcze w styczniu 2007 r. został przez nią opublikowany Raport „Polityka Energetyczna dla Europy”, w którym mówi się, iż energetyka powinna zostać głównym elementem wszystkich relacji zagranicznych Unii. Takie podejście jest całkiem zrozumiałe, przecież w tej chwili kraje UE są zaniepokojone swoją rosnącą zależnością od importu surowców energetycznych. Według danych Eurostatu, największy udział w unijnym



spożyciu energii mają: ropa naftowa – 37%, gaz ziemny – 25%, energia atomowa – 13%, węgiel – 12%, odnawialne źródła energii – 8%. Poza tym, trzeba przypomnieć o istnieniu tzw. „współczynnika zależności od importu surowców energetycznych”, który w UE wynosi ponad 50%. Import surowców energetycznych jako taki nie stanowi jednak problemu sam w sobie, zaś kwestia bezpieczeństwa energetycznego nie ogranicza się wyłącznie do poprawiania wydajności energetycznej i wykorzystania alternatywnych źródeł energii (z których wiele są znacznie kosztowniejsze, jak m.in. biopaliwo) w celu zmniejszenia zależności od importu, lecz dotyczy również konieczności ustanowienia bardziej transparentnego systemu regulowania stosunków energetycznych z innymi krajami.

Polsko-szwedzka inicjatywa z 2008 r., uchwalona przez UE jako „Partnerstwo Wschodnie”, wyznacza dla sfery energetycznej szczególną rolę, przy czym co charakterystyczne, poświęcono jej w tekście określającego zasady partnerstwa dokumentu odrębną, dużą i skrupulatnie opracowaną część, w której bezpieczeństwo energetyczne wyodrębniono w osobny rozdział i całkowicie oddzielono od rozdziału o gospodarce, który ma nawet mniejszą objętość. Spośród czterech celów unijnej wizji bezpieczeństwa energetycznego, bezpośrednio Ukrainy dotyczą przynajmniej dwa: regionalna integracja infrastruktury energetycznej krajów, objętych Partnerstwem Wschodnim, oraz pełna integracja rynku energetycznego Ukrainy z rynkiem UE, której za priorytet uznano rehabilitację systemu przesyłu ropy naftowej i gazu na Ukrainie, wliczając w to monitorowanie dostaw.

Niestety, musimy stwierdzić, że nawet w sferze formalnego określenia zamiarów, UE po raz kolejny demonstruje albo ich nieprzemyślany charakter, albo też otwarty egocentryzm w stosunku do swych wschodnich sąsiadów. Między innymi „platforma bezpieczeństwa energetycznego” Partnerstwa Wschodniego, sformułowana dla bieżącej realizacji Programu, postuluje: harmonizację polityk energetycznych i ustawodawstwa narodowego krajów partnerskich z odpowiednią

polityką i ustawodawstwem UE, zbliżenie się i rozwój regionalnych rynków energetycznych, zróżnicowanie źródeł dostaw energii, z uwzględnieniem dostaw z Azji Środkowej „Południowym Korytarzem”. W rzeczywistości, wymóg zróżnicowania źródeł i dróg przesyłowych energii, skierowany przez UE do krajów partnerskich, wygląda przynajmniej dziwnie, bowiem dla większości krajów unijnych zewnętrzne źródła energii i tak już są w pełni zróżnicowane (znajdując się nie tylko na Wschodzie, lecz również i na Północy, i w Afryce), tymczasem jeśli chodzi np. o Ukrainę albo Gruzję, czy też inne kraje partnerskie, mówienie o zróżnicowaniu dostaw jest niedorzecznością, gdyż w każdym wypadku muszą się one opierać na źródłach w Rosji oraz Azji Środkowej.

W konwencjonalnych formułkach martwiąc się korupcją w krajach objętych Partnerstwem Wschodnim, wyrażając poparcie dla ich wewnętrznej stabilności demokratycznej czy wygaszania konfliktów wewnętrznych, UE dostrzega te ostatnie tylko tam, gdzie stwarzają one zagrożenie dla określonych w Partnerstwie energetycznych „życiowych interesów”, mianowicie tranzytu energetycznego, nie zaś całościowej stabilności regionów i państw.

W ramach Partnerstwa Wschodniego, wszystkim krajom partnerskim proponuje się zintegrowanie struktur energetycznych, a potem włączenie ich do sieci unijnych. Przy tym Unia nie zwraca nawet uwagi na problemy ich obecnych inwestorów i właścicieli, istnienie konfliktowych okoliczności, czy też tradycyjnych rynków dostaw i zbytu. Tego rodzaju podejście nie ma nic wspólnego z prawdziwym partnerstwem, ponieważ przewiduje nieskrywany dysparytet pomiędzy partnerami, w tym pod względem odpowiedzialności – stosowne struktury UE nie podlegają bowiem żadnej kontroli ze strony krajów partnerskich. Stwarza to nie pozbawione podstaw wrażenie, że głównym celem Partnerstwa Wschodniego jest ustanowienie kontroli UE nad sferą energetyczną oraz infrastrukturą przesyłową Ukrainy, Białorusi, Mołdawii, Gruzji, Armenii

i Azerbejdżanu – i to bez adekwatnej dla tej kontroli odpowiedzialności politycznej i gospodarczej wobec krajów partnerskich.

Odpowiadając na pytanie, sformułowane w podtytule, można zatem powiedzieć krótko: „tak, kosztem przynajmniej częściowej utraty suwerenności przez partnerów wschodnich”.

## **2. Rosja a Partnerstwo Wschodnie – poszukiwanie pól współpracy czy ukryta rywalizacja? Newralgiczne obszary w relacjach Rosja – Unia Europejska a bezpieczeństwo energetyczne.**

Ogólnie rzecz biorąc, warto zaznaczyć, że Partnerstwo Wschodnie nie może nie być traktowane przez Rosję jako przynajmniej element rywalizacji o wpływy na obszarze postradzieckim. Aczkolwiek jednocześnie, wspomniany Raport Komisji Europejskiej świadczy o tym, że program Partnerstwa Wschodniego winien rozwijać się równoległe z partnerstwem strategicznym z Rosją. Federacja Rosyjska zatem, nie będąc bezpośrednim uczestnikiem, mogłaby być zaangażowana do projektów jako „trzecia strona” – pod warunkiem istnienia wspólnych interesów. Tym bardziej, iż w państwach Unii wyraźnie zainteresowanych Partnerstwem Wschodnim (Polska, Niemcy), większość polityków i fachowców opowiada się za zaproszeniem Rosji do udziału w konkretnych projektach.

Jednakże, wychodząc z prognoz dotyczących rozwoju sytuacji geopolitycznej w regionie na skutek zaprowadzenia Partnerstwa Wschodniego, Rosja przeważnie utożsamia wspomniany program ze stworzeniem strefy wpływów UE w sąsiadujących z nią państwach, zaliczanych tradycyjnie do obszaru interesów rosyjskich. Pewne podejrzenia wzbudza w Rosji fakt uniknięcia przez Brukselę uprzednich konsultacji z Moskwą, które mogłyby mieć miejsce przed ostatecznym uruchomieniem Partnerstwa Wschodniego.

Dość chłodną, a czasem wręcz negatywną reakcję FR na inicjatywę UE, wytłumaczyć można przynajmniej dwoma konkretnymi kwestiami. Po pierwsze,

chęcią Unii rozszerzenia swoich relacji z Białorusią, czego potwierdzeniem jest zaproszenie jej do uczestnictwa w Partnerstwie Wschodnim po latach izolacji; po drugie, podpisaniem w marcu bieżącego roku deklaracji pomiędzy Ukrainą a UE w sprawie modernizacji ukraińskiego systemu przesyłu gazu, w której bezpośrednia rola Rosji faktycznie nie została przewidziana. Deklaracja ta w Rosji jest kojarzona właśnie z Partnerstwem Wschodnim. Stąd też, z punktu widzenia Moskwy, wyżej wymienione czynniki mogą służyć za dowód na roszczenie przez UE pretensji do strefy wpływów FR, którą nadal pozostaje dla niej obszar postradziecki. I pomimo zapewnień Ukrainy, że Rosja może uczestniczyć w projektach na rzecz modernizacji ukraińskiego systemu przesyłu gazu, FR traktuje deklarację jako potwierdzenie ukraińskich zamiarów postawienia na zacieśnienie współpracy energetycznej z Unią Europejską, w obawie o utratę swej dominującej pozycji w dziedzinie energetyki na obszarze postradzieckim.

Jeszcze ważniejsze, niż modernizacja radzieckiego systemu przesyłu gazu, jest włączenie tej sieci do strukturalnie-politycznych ram rynku energetycznego UE. Ponadto, skuteczność gospodarcza projektów North Stream i South Stream może ulec ograniczeniu na skutek ewentualnego zwiększenia wydajności ukraińskiej sieci przesyłowej.

Wreszcie, uruchomienie Partnerstwa Wschodniego postrzegane jest w Rosji jako kolejny ewentualny dowód niewystarczającej skuteczności „postradzieckiego” wektora dotychczasowej rosyjskiej polityki zagranicznej. Chodzi tu o wystąpienie Gruzji z WNP, dość skromne postępy w kształtowaniu Związku Białorusi i Rosji, odmowa uznania niepodległości Osetii Południowej i Abchazji przez kraje postradzieckie itp.

Jednocześnie należy zaznaczyć, że całkowita jednolitość tego rodzaju postaw wśród kół rządzących Federacji Rosyjskiej nie ma jednak miejsca. Nieoficjalne wypowiedzi szeregu wysoko postawionych rosyjskich oficjeli pozwalają przypuszczać, że FR w zasadzie gotowa jest pracować nad pewnymi projektami

w ramach Partnerstwa Wschodniego, zaś w przypadku ich mniej więcej pomyślnej realizacji, obniżyć stopień swego zaniepokojenia i okazać bardziej życzliwe nastawienie do wzajemnej współpracy.

### **3. Modernizacja jako krok w kierunku integracji? Czy można traktować Partnerstwo Wschodnie jako zapowiedź przyjęcia rozwiązań systemowych w procesie zbliżenia i integracji Ukrainy z Unią Europejską?**

Wytyczone w programie Partnerstwa Wschodniego cele należy uznać za dość ambitne, uwzględniając regionalną integrację pomiędzy krajami partnerskimi, której zasadniczymi elementami są: zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego, zwalczanie nielegalnej migracji, rozwój infrastruktury przesyłowej, poprawienie standardów ochrony środowiska itp.

Jak zaznaczono w Raporcie Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego i Rady Europejskiej, Partnerstwo Wschodnie mające służyć zapewnieniu stabilności, usprawnieniu administracji państwowej i rozwojowi gospodarczemu krajów położonych na wschód od Unii Europejskiej, leży w życiowym interesie Unii. Partnerstwo Wschodnie powinno zostać długoterminowym politycznym sygnałem solidarności UE, wzmocnionym dodatkowo przez znaczące poparcie dla przeprowadzenia przez kraje partnerskie reform na rzecz rozwoju demokracji i stosunków rynkowych, utrwalenia ich państwowości i integralności terytorialnej. Odpowiada to, jak zaznaczają w Brukseli, interesom stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu w Unii, krajach partnerskich oraz na całym kontynencie.

Format „Partnerstwa Wschodniego” UE z Ukrainą obejmuje m. in. takie kwestie jak postępujące uproszczenie reżimu wizowego i konsekwentny ruch ku jego liberalizacji; stworzenie pogłębionych stref wolnego handlu; wspieranie procesu adaptacji ustawodawstwa i poprawiania wydolności instytucyjnej; wspieranie rozwoju regionalnego w oparciu o politykę wymiaru regionalnego UE; stworzenie

zintegrowanego systemu zarządzania granicami; współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa energetycznego.

Jednakże realna praktyka dnia dzisiejszego czyni proklamowany rozmach nieco skromniejszym w kontekście jego praktycznego urzeczywistnienia, przy czym nie chodzi w tym przypadku wyłącznie o konkretne możliwości, lecz i o chęci. Jak już wspomniano wyżej, wyraźnym „prymatem” Partnerstwa Wschodniego pozostaje zapewnienie bezpieczeństwa energetycznego UE. Pozostałe cele na razie raczej tworzą należytą oprawę zewnętrzną i pozory zrównoważenia celów i zadań tego „partnerstwa”.

M. in. w dalszym ciągu opóźnia się pozytywne rozstrzygnięcie tak bolesnej dla Ukraińców kwestii, jak ustanowienie bezwizowego trybu przekraczania granic UE. Przy czym bezwizowy wjazd na Ukrainę dla obywateli UE obowiązuje już od 2005 r., a w 2007 r. Ukraina została zmuszona, pod presją Brukseli, zgodzić się na zniesienie wiz dla obywateli Bułgarii i Rumunii.

Bardzo wątpliwe, by Partnerstwo Wschodnie miało w jakiś sposób przyspieszyć uzyskanie przez Ukrainę członkostwa w UE czy też zostać alternatywą dla tegoż członkostwa. W tym przypadku tak naprawdę chodzi jedynie o pragnienie „zjednoczonej Europy”, żeby nie tracić z pola widzenia sześciu krajów b. ZSRR, zaś w najważniejszych dla siebie obszarach mieć nawet kontrolę nad ich wewnętrznymi sprawami (m. in. w energetyce). Ale Unia daje przy tym wyraźnie do zrozumienia, że do żadnych negocjacji na temat integracji europejskiej Ukrainy w najbliższym czasie dojść nie może.

Kiedy wymienia się taki fenomen jak modernizacja, który rzekomo towarzyszy wszelkiej działalności w ramach Partnerstwa, chodzi całkiem logicznie nie tylko o jej wymiar naukowo-techniczny, lecz również społeczno-polityczny, gospodarczy, prawny. Mówiąc inaczej, kolejny impuls otrzymuje debata dotycząca wprowadzenia „standardów europejskich” do wszystkich sfer funkcjonowania ukraińskiego społeczeństwa. Z biegiem czasu jednak coraz częściej padają pytania

o prawdziwy sens samych tych standardów. Jeśli bowiem Ukraina nie ma określonych (choćby nawet odległych) terminów wstąpienia do Unii i skazana jest zatem na pozostanie poza jego granicami, to tzw. „eurostandardy” tracą w połowie swój rzeczywisty sens. Istotnie, dlaczego Ukraina musi prawie we wszystkim brać za wzór praktyki europejskie a nie, powiedzmy, amerykańskie, które mogą się okazać nawet lepsze? Jaskrawym przykładem tego jest sztuczne i formalne wprowadzenie tzw. „systemu bolońskiego” w szkolnictwie wyższym, który to system cechuje się licznymi wadami i nie spotyka z akceptacją w znacznej części środowisk akademickich.

Jednocześnie, pomimo tego, iż UE na pewno kształtowała Partnerstwo Wschodnie dbając w znacznym stopniu o swoje własne interesy, Ukraina w żadnym stopniu nie powinna rezygnować z udziału w nim i jeśli władze państwa są zdolne ocenić każdy z wariantów danego Programu, warto go wykorzystać dla dobra Ukrainy. Chociaż mówić o jakichś systemowych rozwiązaniach w procesie zbliżenia się Ukrainy do Unii Europejskiej jak dotąd wyraźnie za wcześnie.

#### **4. Nowoczesne społeczeństwo, nowoczesne państwo czy nowoczesna Europa? Gdzie poszukiwać „Wartości dodanej” Partnerstwa Wschodniego w kontekście pierwotnych założeń Europejskiej Polityki Sąsiedztwa?**

Nie sposób zaprzeczyć temu, że Partnerstwo Wschodnie stanowi krok do przodu wobec jego zwiastunki – Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS). Nawet na szczeblu oficjalnym Ukraina niejednokrotnie wyrażała swe rozczarowanie poprzednią unijną inicjatywą, podkreślając, że kluczowe założenia EPS nie odpowiadają celowi strategicznemu Ukrainy, jakim jest uzyskanie członkostwa w Unii. Przy tym postępy w realizacji Planów Działań Ukraina - UE zostały osiągnięte nie tyle dzięki wprowadzeniu EPS, co na skutek okazanej politycznej woli i konsekwentnych wysiłków strony ukraińskiej na rzecz realizacji reform, koniecznych dla osiągnięcia zgodności z kryteriami członkostwa w UE.

Pozytywnym momentem Partnerstwa Wschodniego jest to, że cieszy się ono poparciem wszystkich krajów członkowskich UE, co z kolei daje nadzieję na wszechstronne polityczne i materialne wsparcie Partnerstwa ze strony Unii.

Jako alternatywa dla EPS, Partnerstwo Wschodnie znacznie bardziej odpowiada ukraińskiej racji stanu, ponieważ formalnie ustala odrębny wymiar polityki zewnętrznej UE wobec swoich europejskich sąsiadów. Przecież deklarowanym celem przewodnim Partnerstwa Wschodniego jest stworzenie niezbędnych warunków dla przyspieszenia ustanowienia politycznego stowarzyszenia i dalszej integracji gospodarczej UE i zainteresowanych krajów partnerskich. Innymi słowy, Partnerstwo Wschodnie stało się faktycznie pierwszą inicjatywą w unijnej polityce zagranicznej wobec krajów byłego ZSRR, która proponuje im współpracę na zasadach integracyjnych. W tym m. in. upatrujemy zasadniczą różnicę pomiędzy nim a EPS, która została uchwalona w czerwcu 2004 roku i z którą nie zgadzała się Ukraina.

Jednocześnie nie sposób nie zwrócić uwagi na pewne zagadnienia sporne.

Jeden z problemów z Partnerstwem Wschodnim tkwi m. in. w niemożności „eksportu” stabilności, która wymieniana jest pośród najważniejszych celów inicjatywy. Stabilność i niezawodność wywodzą się w znacznej mierze z czynników wewnętrznych i bazują na woli politycznej kierownictwa kraju, stabilnej sytuacji zewnątrzpolitycznej oraz wystarczających środkach finansowych. Poza tym przewidziane 600 mln euro tak na prawdę nie stanowi aż tak ogromnej sumy, uwzględniając konieczność jej podziału pomiędzy 6 uczestników.

Program Partnerstwa Wschodniego w wielu aspektach stawia kraje partnerskie przed koniecznością wyboru zasadniczej orientacji w polityce zagranicznej, chociaż z innej strony, nie oferuje im tego, na co oczekują w zamian. Status krajów partnerskich bowiem ostatecznie nie ulegnie zmianie – na co mogłaby liczyć na przykład Ukraina.



Oprócz tego istnieją obawy, że Program nie zdoła zapewnić rzeczywistego wsparcia dla ukształtowania wspólnego kierunku w orientacjach krajów partnerskich. Na przykład, Armenia, pomimo licznych zaleceń ze strony Unii w ramach Partnerstwa, nadal pozostaje odizolowana od integracji regionalnej ze względu na sprzeczności polityczne z Azerbejdżanem.

Partnerstwo Wschodnie wykorzystuje europejskie mechanizmy integracji tam, gdzie nie zawsze są one do zaakceptowania z uwagi na całkiem inną wspólnotę historyczną, istniejącą pomiędzy krajami. Scentralizowana władza radziecka potrafiła utrzymać region w stanie względnej stabilności, lecz po jej zniknięciu realizacja współpracy międzypaństwowej pozbawionej jakiegś jednoczącej struktury uległa znaczącemu skomplikowaniu. W regionie utrzymuje się wysokie ryzyko wystąpienia konfliktów politycznych, których rozwiązywanie faktycznie zostało złożone na kraje partnerskie, od których wymagane jest zapewnienie stabilności w zamian za wsparcie w doprowadzeniu ich politycznych i gospodarczych systemów do europejskich norm.

Program Partnerstwa Wschodniego nie obejmuje najbardziej znaczącego aktora sceny regionalnej, jakim jest Rosja, podczas gdy zagrożenia zewnątrzpolityczne w krajach partnerskich w znaczącym stopniu są określane przez ich relacje z Federacją Rosyjską. Poza tym, gospodarki wszystkich krajów partnerskich są w znacznej mierze związane z gospodarką Rosji.

Nie warto zatem oczekiwać, że program Partnerstwa Wschodniego jest do zrealizowania w krótkoterminowej czy choćby przewidywalnej perspektywie czasowej. Tak fundamentalne zmiany potrzebują znacznie dłuższego okresu czasu.

Dr MARCIN SIENKIEWICZ

## **Partnerstwo Wschodnie a perspektywy polskiej polityki wobec Ukrainy**

### **1. Partnerstwo Wschodnie – założenia i cele**

Partnerstwo Wschodnie ma jeszcze bardzo krótką historię. Program został oficjalnie przyjęty przez Unię Europejską na szczycie w Pradze 9 maja 2009 r. Jest to wspólna inicjatywa Królestwa Szwecji oraz Rzeczypospolitej Polskiej, które starały się skoncentrować uwagę Unii na krajach leżących na wschód od jej granic. Ostatecznie adresatami programu zostały Białoruś, Ukraina i Mołdawia położone we Wschodniej Europie oraz trzy kraje kaukaskie: Gruzja, Azerbejdżan i Armenia. Partnerstwo Wschodnie jest komponentem Europejskiej Polityki Partnerstwa skierowanej wobec sąsiadów UE z Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu i Europy Wschodniej. Nowy program prowadzić ma do pogłębionej, wielopłaszczyznowej współpracy z wybranymi krajami byłego Związku Radzieckiego, zmierza do upowszechniania unijnych standardów w ekonomii czy funkcjonowaniu administracji. W pewnej perspektywie doprowadzić ma do stworzenia strefy wolnego handlu oraz znaczącego złagodzenia obowiązku wizowego dla obywateli wspomnianych państw.

### **2. Partnerstwo Wschodnie – nowy instrument dla polskiej polityki zagranicznej**

Tak skonstruowana oferta współpracy świadczy o politycznym wyodrębnieniu przez Unię konkretnej grupy krajów istotnych z punktu widzenia polskiej racji stanu. Utrzymanie przez byłe republiki radzieckie niepodległości, ich wewnętrzna ewolucja ku modelowi zachodniej, liberalnej demokracji oraz podmiotowe traktowanie w stosunkach międzynarodowych były niezmiennymi założeniami polityki

zagranicznej III RP. Ta polityczna linia w latach 2004-2007 ewoluowała w kierunku uzyskania przez Polskę statusu regionalnego lidera inicjującego nowe formy współpracy ze wschodnimi sąsiadami (szczyty energetyczne, mistrzostwa w piłce nożnej Euro 2012, zdecydowanie wspieranie natowskich aspiracji Ukrainy i Gruzji). Ten etap polskiej polityki wschodniej został jednak zakończony z powodów: wewnętrznych – utrata władzy przez ugrupowanie realizujące tę koncepcję oraz zewnętrznych – zmiana koniunktury międzynarodowej (wojna rosyjsko-gruzińska, zmiana polityki amerykańskiej wobec Europy Środkowej i Wschodniej, ocieplenie stosunków z Rosją, zmiana ekip rządowych na Ukrainie i Litwie). Partnerstwo Wschodnie uznać można zatem za próbę dostosowania się polskiej polityki do zmieniających się warunków.

Polska będąc członkiem Unii Europejskiej musi także uwzględniać specyfikę funkcjonowania i prowadzenia polityki przez ten szczególny związek państw. Wewnątrz unii krzyżują się bowiem interesy państw narodowych (co jest zjawiskiem naturalnym), które ze względu na swe położenie geograficzne i tradycyjnie wytyczone regiony zainteresowania polityczno-gospodarczego starają się skupić zewnętrzną aktywność Unii na określonych kierunkach. Za przykład posłużyć tu morze basen Morza Śródziemnego, którego północno-afrykańskie wybrzeże posiada duże znaczenie dla polityki zagranicznej Włoch, Francji i Hiszpanii. W Unii widoczna jest także wyraźna tendencja do instytucjonalizowania zarówno polityki wewnętrznej i zewnętrznej. Powstał złożony mechanizm biurokratyczny określający potrzeby, wskazujący problemy oraz definiujący interesy.

Przejęcie programu – Partnerstwo Wschodnie oznacza zatem formalne wyodrębnienie określonego obszaru aktywności zewnętrznej polityki Unii Europejskiej. Politykę wobec sześciu wyżej wymienionych krajów można więc oficjalnie i otwarcie realizować w ramach mechanizmu kształtowania polityki zagranicznej UE. Polska dzięki temu programowi zyskuje instrument realizacji swoich interesów na kierunku wschodnim poprzez unijną politykę zewnętrzną.

### 3. Ukraina a Partnerstwo Wschodnie

Szczególne miejsce w polskiej polityce wschodniej od początku lat 90-tych zajmowała Ukraina. Biorąc pod uwagę aktualną politykę władz Ukrainy (opcja pro-rosyjska w polityce zagranicznej) oraz jej sytuację wewnątrzpolityczną (dominacja Partii Regionów) należy skupić się na pozyskiwaniu nowych środowisk dla współpracy z Polską w ramach realizacji Partnerstwa Wschodniego. Należy szukać ich przede wszystkim w środkowej i południowo-wschodniej części kraju, w których obecne władze mają największe poparcie wyborcze. Regiony te posiadają największy potencjał demograficzny i gospodarczy na Ukrainie, przy jednoczesnym niskim poziomie zaufania wobec UE czy NATO. Zmianę tego negatywnego nastawienia można zmieniać m.in. poprzez inicjatywy skierowane do środowisk akademickich, medialnych i organizacji pozarządowych w postaci polsko-ukraińskich projektów naukowo-dydaktycznych. Atrakcyjnym polem współpracy dla strony ukraińskiej może być także problematyka energetyczna. W tym przypadku wspólne projekty powinny obejmować kwestię poprawy efektywności energetycznej (produkcja i przesył energii), wykorzystania miejscowych odnawialnych zasobów energii (OZE), wdrożenie czystych technologii węglowych (np. biologiczne zgazowanie węgla). Należy doprowadzić do powstania polsko-ukraińskich obiektów demonstracyjnych, testujących nowe rozwiązania technologiczne w sektorze paliwowo-energetycznym. W projektach tych eksponowany powinien być szczególnie temat współpracy infrastrukturalnej w zakresie transportu surowców energetycznych (nowe połączenia rurociągowo i porty jako realizacja europejskiego projektu Południowego Korytarza – należy dążyć do jego skonkretyzowania) oraz energii elektrycznej. Adresatami tych takich projektów powinny zostać podmioty z sektora paliwowo-energetycznego oraz odpowiednie ministerstwa. Odbiorcą wspólnych projektów powinna zostać także administracja państwowa i samorządowa, której należy

zaoferować bogatą ofertę szkoleniową ( m.in. w ramach Kompleksowego Programu Rozwoju Instytucjonalnego).

Współpraca w ramach partnerstwa Wschodniego powinna generalnie prowadzić do sformowania przychylnie nastawionych do Unii, a przez to do Polski grup, posiadających wpływ na kształtowanie opinii w środowiskach naukowo-badawczych, gospodarczych, medialnych oraz sektorze organizacji pozarządowych.

#### 4. Bariery

Realizacja i dalszy rozwój programu mogą być hamowane przez przeszkody wynikające z uwarunkowań wewnątrz Unii, jak i zewnętrznych. Istnieje niebezpieczeństwo marginalizacji Partnerstwa Wschodniego przez siły polityczne, które będą uznawały, że Unia Europejska powinna skupiać się na innych kierunkach takich jak Afryka Północna czy Rosja. W dyskusji nad kolejnymi budżetami dla Partnerstwa mogą pojawić się argumenty wskazujące, że przekazywanie środków na ten cel to rozpraszenie sił i osłabianie aktywności Unii na bardziej priorytetowych obszarach. Marginalizacji sprzyjać może niski stopień instytucjonalizacji projektu. Program Partnerstwa nie posiada własnego sekretariatu ani wyodrębnionych komórek w aparacie administracyjnym Unii. Utrzymywanie takiego stanu nie będzie sprzyjać wysokiej randze i prestiżowi Programu. Dystans niektórych członków Unii może być także konsekwencją wybranej przez nich polityki zagranicznej wobec Europy Wschodniej. W tym przypadku głównym partnerem politycznym i gospodarczym dla tych krajów będzie Federacja Rosyjska. Takie podejście widoczne jest od kilku lat w polityce Niemiec i Francji. Świadczy o tym wiele faktów takich jak na przykład: sprzeciw Niemiec i Francji wobec potrzeby ustalenia terminu wejścia do NATO Ukrainy i Gruzji, zaniechanie zdecydowanych działań dyplomatyczno-politycznych wobec agresji Rosji na Gruzję, uznanie, że proces rozszerzania UE na kierunku wschodnim został zakończony, udział niemieckich,

holenderskich i francuskich koncernów w projekcie *North Stream* – godzącym w interesy energetyczne Ukrainy i Białorusi. Wszystkie te działania świadczą o wytworzeniu się strategicznej wspólnoty interesów między czołowymi państwami UE a Federacją Rosyjską. Partnerstwo Wschodnie może zatem posłużyć na przykład Niemcom jedynie do dalszego wspierania ich interesów gospodarczych na tym obszarze. Czy wobec tego Partnerstwo Wschodnie traktowane będzie przez głównych donatorów UE jako program o długofalowym, priorytetowym i strategicznym znaczeniu? W obliczu wyraźnej niechęci Moskwy wobec wszelkich energiczniejszych działań politycznych krajów zachodnich na obszarze byłego Związku Sowieckiego, Partnerstwo Wschodnie może stać się polityczną atrapą pozorującą realne zaangażowanie wobec wyżej wymienionych sześciu państw.

Nie można także wykluczyć nikłego zainteresowania Ukrainy programem Partnerstwa Wschodniego. Zdystansowana postawa Kijowa wobec najnowszej oferty politycznej UE może być wynikiem zarówno oddziaływania Moskwy jak i poczucia obniżenia rangi dotychczasowych stosunków (zestawianie Ukrainy z Mołdową czy Armenią). Mogą także uformować się i zaktywizować grupy w administracji czy strukturach gospodarczych, które uznają, że współpraca w ramach Partnerstwa przyniesie zmiany godzące w dotychczasowy stan rzeczy sprzyjający realizacji ich partykularnych interesów.

## 5. Rekomendacja

Polska będąc współautorem Partnerstwa Wschodniego powinna stać się więc jego głównym propagatorem, inicjatorem i koordynatorem podejmowanych w jego ramach działań. Należy rozpocząć etap konsekwentnej realizacji przyjętych celów. Wokół Programu należy zbudować wewnątrz Unii trwałą koalicję państw z Europy Środkowej i basenu Morza Bałtyckiego. W tym celu należy podjąć następujące działania:

- W Ministerstwie Spraw Zagranicznych RP powinna powstać komórka ds. Partnerstwa Wschodniego. W zakres jej obowiązków powinna wejść działalność informacyjna (informacja o Programie w kraju i zagranicą), doradcza (pomoc w przygotowaniu projektów) koordynacyjna, propagatorska. Powinna powstać osobna strona internetowa na temat Partnerstwa Wschodniego (w języku angielskim, polskim oraz językach sześciu wymienionych wyżej państw).
- W polskich placówkach dyplomatycznych znajdujących się w państwach objętych programem, powinny powstać komórki odpowiedzialne za realizację jego celów.
- MSZ RP poprzez wydzieloną w swojej strukturze komórkę, powinna systematycznie monitorować realizację wyznaczonych celów w projekcie. Powinny powstawać roczne raporty na temat uruchomionych projektów, efektów, jakie przyniosły oraz ich uczestników.
- Dla UE powinien być przygotowywany co roku (albo co 2 lata) raport ukazujący osiągnięcia programu i korzyści jakie przyniósł dla zewnętrznej polityki unijnej.
- Należy organizować coroczne konferencję podsumowujące osiągnięcia programu w danej dziedzinie i wyznaczające cele na następny okres.
- Z polskiej inicjatywy przy udziale przedstawicieli państw Grupy Wyszehradziej oraz republik nadbałtyckich powinien zostać powołany w Parlamencie Europejskim zespół parlamentarny Partnerstwa

Wschodniego, będący w stałym kontakcie z parlamentami wyżej wymienionych państw.

## Podsumowanie

Partnerstwo Wschodnie należy traktować przede wszystkim jako nowy instrument służący celom polskiej polityki zagranicznej i polskiej racji stanu. Użyteczność wobec polskiego interesu narodowego powinna być głównym kryterium przydatności tego programu. Partnerstwo Wschodnie powinno być jednym z katalogu instrumentów, jakim dysponuje polska polityka, a zatem polskie zaangażowanie na Wschodzie nie może ograniczać się wyłącznie do tej formy współpracy. Zawężenie polskiej aktywności jedynie do działań podejmowanych w ramach Partnerstwa, oznaczałoby znaczącą redukcję polskiego zaangażowania oraz ograniczenie autonomii polskiej polityki zagranicznej na kierunku wschodnim. W dalszym ciągu powinny być realizowane samodzielne polityki wobec poszczególnych państw, jak i całego regionu. W przypadku Ukrainy Partnerstwo Wschodnie należy wykorzystać do realizacji programu pozytywistycznego, pracy u podstaw nad formowaniem przychylnie nastawionych do Polski grup we wschodniej i południowo-wschodniej części tego kraju. Polityka ta powinna być nastawiona na podejmowanie działań dłuższym okresie czasowym 10-15 lat. Jej efektem powinny być konkretne przedsięwzięcia gospodarcze i polityczne o strategicznym charakterze. Wokół nich należy formować w obu krajach grupy interesu motywowane wymiernymi korzyściami płynącymi z realizacji tych projektów (należy brać przykład ze wspólnych niemiecko-rosyjskich czy włosko-rosyjskich przedsięwzięć gospodarczych). Podstawowym środkiem przewidzianym do realizacji przyjętych w Partnerstwie celów są pieniądze. Zadaniem Polski jest więc zabieganie, w koalicji z innymi państwami, o stałe zwiększanie funduszy z budżetu Unii Europejskiej oraz pełną instytucjonalizację tego projektu.



MYCHAJŁO HONCZAR, ANDRIJ CZUBYK

**Energetyczny wymiar Partnerstwa Wschodniego – czy istnieje możliwość wykorzystania programu dla wypracowania trwałych zmian w europejskim systemie energetycznym?**

Sfera energetyczna stała się jedną z kluczowych platform tematycznych Programu Partnerstwa Wschodniego, ukazując w ten sposób aktualność i konieczność szerokiej współpracy międzynarodowej dla zapewnienia jej należytego funkcjonowania. Nie w ostatniej kolejności, dzięki staraniom Ukrainy, została ona włączona w trakcie przygotowywania Programu „Partnerstwa Wschodniego” do listy priorytetowych kierunków współpracy i stopniowo wypełniła się propozycjami odpowiednich działań zarówno na szczeblu międzynarodowym, jak i narodowym. Między innymi strona ukraińska zgłosiła szereg pomysłów, które w przypadku swego wdrożenia mogą istotnie wpłynąć na poprawienie bezpieczeństwa energetycznego tak w państwach członkowskich UE, jak i w krajach partnerskich<sup>36</sup>. Samo poprawienie bezpieczeństwa energetycznego było jedną z przesłanek włączenia energetyki do Programu „Partnerstwa Wschodniego”, ponieważ zagrożenie negatywnego wpływu kryzysów energetycznych, które miały miejsce w ciągu kilku ostatnich lat, na sytuację gospodarczą oraz sferę społeczną krajów członkowskich Unii, stało się nadzwyczaj realistyczne.

Najnowsza historia kryzysów energetycznych w Europie rozpoczęła się po upadku ZSRR, na skutek rozpoczęcia wykorzystania surowców węglowodorowych w charakterze środków politycznych i ekonomicznych wpływów oraz lekceważenia mechanizmów rynku i międzynarodowych praktyk rozwiązywania spornych kwestii.

<sup>36</sup> [http://www.ucipr.kiev.ua/files/books/EaP\\_2009u.pdf](http://www.ucipr.kiev.ua/files/books/EaP_2009u.pdf)

Pierwszy kryzys energetyczny miał miejsce w 1991 roku, kiedy to Litwa odmówiła płacenia ceny za gaz w wysokości 90 USD za 1 tys. m. sześć., która była 3,6 razy wyższa od poprzedniej (25 USD). Rosja, żądając spłacenia długu w wysokości 18 mln USD, z dniem 20 sierpnia 1992 roku zmniejszyła dostawy gazu na Litwę o 45%. Z dniem 10 października dostawy całkowicie wstrzymano. Wznowienie dostaw nastąpiło 12 października, wraz z zawarciem umowy o dostawach na rok 1993. Cena kontraktowa wyniosła 85 USD za 1 tys. m. sześć.

Dzięki wstrzymaniu dostaw gazu do Mołdawii w listopadzie 1994 r. (7 listopada dostawy zmniejszono o połowę, zaś 11 listopada przerwano je całkowicie) „Gazprom” wymógł na „Mołdowagaz” utworzenie wspólnego przedsiębiorstwa „Gazsnabtranzyt”, pod którego zarządzanie przekazane zostały gazociągi eksportowe i w którym „Gazprom” posiadał większość udziałów. Przy tym dług Mołdawii wobec „Gazpromu” zmniejszył się z dotychczasowych 220 mln USD zaledwie o 40 mln USD. Dostawy gazu nawet przy pozostającej sumie długu wznowiono, co świadczy o tym, że rosyjski monopolista nie tyle był zainteresowany środkami finansowymi, co przejęciem kontroli nad gazociągiem.

W dnia 29 lipca 2006 roku doszło do awarii na odcinku ropociągu „Unecza – Połock” (obwód Briański FR), która spowodowała całkowite przerwanie dostaw do jedynej w krajach Bałtyckich rafinerii Mazeikiu Nafta (MN).

Rosyjskie spółki naftowe były zainteresowane kupnem udziałów, które należały wcześniej do spółki Yukos International. Litewskie władze nie były gotowe przekazać kontroli rosyjskim spółkom. Premier kraju nie wykluczał nawet, że zostanie ona upaństwowiona, jeżeli rządowi Litwy nie uda się uzyskać kontroli nad nią<sup>37</sup>. Litwie udało się jednak znaleźć nierosyjskiego kupca na MN. Zwycięzczynią przetargu została polska spółka PKN Orlen, z którą wstępna umowa została podpisana w maju 2006 r. W końcu lipca tego samego roku Rosja ograniczyła dostawy ropy na MN, a z dniem 29 lipca, całkowicie wstrzymała je z powodu awarii

<sup>37</sup> <http://light.finam.ru/news/article0C888/default.asp>

rurociągu naftowego, która dziwnym trafem zbiegła się w czasie z wydarzeniami wokół MN. Chociaż uszkodzenia szybko naprawiono, rosyjski „Rosprirodnadzor” zmusił Spółkę Akcyjną „Transnieft” do zredukowania ciśnienia tłoczenia w rurociągu. „Transnieft” wykonała polecenie, obniżając ilość przesyłanej ropy o 14,8 mln ton rocznie – dziwnym trafem dokładnie o tyle, ile dostawała MN<sup>38</sup>.

Według szacunków władz Litwy, jak też polskich i ukraińskich ekspertów, wstrzymanie dostaw ropy i oświadczenia o długotrwałych naprawach rurociągu naftowego, stanowiły element presji na stronę litewską i polską, mającej na celu odstąpienie od zawarcia umowy o kupnie MN. Dostawy bowiem ropy drogą morską, a nie za pośrednictwem rurociągów, obniżyłyby rentowność przedsiębiorstwa. Wielu ekspertów uważa również, że przerwanie dostaw ropy do MN rurociągiem spowodowane zostało przez czynniki polityczne – w ten sposób Rosja próbowała ukarać Wilno za to, że litewska rafineria została sprzedana polskiej, a nie rosyjskiej spółce<sup>39</sup>.

Chociaż wstrzymywanie dostaw surowców energetycznych nigdy nie zostało uznane za narzędzie osiągania politycznych celów, wiele wskazuje na to, że nieraz dochodziło do ich wykorzystania w takim charakterze. Między innymi znamiona tego rodzaju podejścia nosi przerwanie przez Rosję dostaw gazu do Estonii. Przesłanką konfliktu było przyjęcie przez estońskie władze w maju 1993 roku ustawy „O cudzoziemcach”. W myśl jej postanowień, większość rosyjskojęzycznej ludności otrzymała status cudzoziemców. Z dniem 24 czerwca 1993 roku Rosja, powołując się na istniejący dług Estonii za dostarczony gaz, wstrzymała jego dalsze dostawy. Przy tym ani suma zadłużenia, ani sposób rozwiązywania konfliktu nie były podawane do publicznej wiadomości<sup>40</sup>. W dniu 29 czerwca prezydent Estonii wstrzymał wprowadzenie w życie tej ustawy. Już 12

<sup>38</sup>[http://www.oilexp.ru/news/russian\\_rinok/rossiya-ne-vozobnovit-postavki-nefti-v-litvu-po-nefteprovodu-druzhba/10211/](http://www.oilexp.ru/news/russian_rinok/rossiya-ne-vozobnovit-postavki-nefti-v-litvu-po-nefteprovodu-druzhba/10211/)

<sup>39</sup>[http://www.oilexp.ru/news/russian\\_rinok/rossiya-ne-vozobnovit-postavki-nefti-v-litvu-po-nefteprovodu-druzhba/10211/](http://www.oilexp.ru/news/russian_rinok/rossiya-ne-vozobnovit-postavki-nefti-v-litvu-po-nefteprovodu-druzhba/10211/)

<sup>40</sup> <http://rian.ru/spravka/20080212/99021453.html>

lipca część długu została przez Estonię spłacona, po czym dostawy wznowiono. Estonii, która się znajduje na końcu rosyjskiego gazociągu, bardzo trudno jest przeciwstawiać się szantażowi gazowemu, nie mając dróg zróżnicowania dostaw. Skorzystała z tego Rosja, nie biorąc przy tym pod uwagę, że pogorszenie się sytuacji gospodarczej najdotkliwiej dało się we znaki właśnie rosyjskojęzycznej ludności Estonii<sup>41</sup>.

Od początku 2003 roku rosyjska spółka „Transnieft” całkowicie przerwała tranzyt ropy przez łotewski port Windawa (Ventspils), wcześniej dostarczanej tam rurociągiem. Stopniowa redukcja tranzytu poprzez port Windawa odbywała się w okresie lat 2001-2002, w związku z oddaniem do użytku BSR i wyspecjalizowanego portu do przeładunku ropy w Primorsku. Jednocześnie, w tym samym okresie wydobywanie ropy w Rosji oraz jej eksport rosły, a uruchamianie nowych mocy eksportowych nie zapewniało możliwości zwiększania eksportu. Dlatego też, na tym tle dziwna wydaje się rezygnacja z usług eksportowych portu w Windawie, który naówczas plasował się na drugim miejscu (zaraz po Noworosyjsku) pod względem przeładunku rosyjskiej ropy na eksport.

Poza tym trzeba zaznaczyć, że lata 2002-2003 były okresem aktywnego postępu Łotwy na drodze europejskiej i euroatlantycznej integracji oraz zaognienia z różnych powodów stosunków łotewsko - rosyjskich (m. in. publiczne wypowiedzi ministra spraw zagranicznych Łotwy S. Kalniete o ewentualnej konieczności uznania przez FR okresu bytności Łotwy w składzie ZSRR za okupację, publicznym wyrażeniu skruchy i złożeniu przez Moskwę oficjalnych przeprosin)<sup>42</sup>.

Postawa „Transnieftu” w kwestii wstrzymania transportu ropy poprzez łotewski port wzburzyła również głównych rosyjskich wydobywców jak „Łukoil”, „Jukos”, „Surgutnieft”, „Tiumienskaja Nieftianaja Kompanija” czy „Rosnieft”, których kierownictwo zwróciło się z listem do premiera Kasjanowa prosząc

<sup>41</sup> <http://igpi.ru/monitoring/1047645476/1993/0693/60.html>

<sup>42</sup> <http://www.nlvp.ru/reports/62.html>

o wznowienie transportu ropy poprzez Windawę, akcentując niekorzystny charakter podjętej decyzji dla rosyjskiego eksportu naftowego i wskazując na sztuczność oficjalnych powodów przerwania dostaw tą trasą<sup>43</sup>.

Większość rosyjskich, łotewskich i zagranicznych ekspertów uważa, że zaniechanie tranzytu przez Windawę miało na celu skłonić rząd Łotwy do sprzedaży pakietu udziałów portu Rosji. Poprzez wstrzymanie dostaw, rząd rosyjski usiłował doprowadzić do bankructwa terminalu i w ten sposób drogą szantażu zmusić właścicieli portu do sprzedania kontrolnego pakietu udziałów rosyjskiej spółce „Transnieft” za kwotę niższą od jego rzeczywistej wartości. Potwierdzają to słowa wiceprezesa „Transnieftu” S. Grigorjewa, który zaznaczył, że w przypadku ogłoszenia przetargu na sprzedaż udziałów Windawskiego portu, „Transnieft” by do niego nie przystąpił<sup>44</sup>. Poza tym, eksperci wskazują, że kontrola FR nad największą spółką Łotwy umożliwi wywieranie gospodarczej, a co za tym idzie też politycznej presji na to państwo<sup>45</sup>.

Innym przykładem „zakręcania kurka” o politycznym podtekście jest redukcja w lipcu 2008 roku dostaw ropy do Czech. Władze USA osiągnęły porozumienia z władzami Czech i Polski w sprawie ulokowania elementów systemu obrony przeciwrakietowej w tych krajach (radaru w Czechach i baterii 10-ciu rakiet przechwytyjących w Polsce). Strona rosyjska wystąpiła stanowczo przeciw tym krokom, traktując tworzenie globalnego systemu obrony przeciwrakietowej jako zagrożenie dla bezpieczeństwa Rosji. Dla zapobieżenia realizacji planów rozmieszczenia radaru w Czechach, Rosja gotowa była uciec się do różnych środków wywierania wpływu. Zgodnie z oświadczeniem MSZ FR, wydanym w dniu podpisania umowy między USA a Czechami w sprawie rozmieszczenia w tych ostatnich radaru systemu obrony przeciwrakietowej USA, „jeżeli porozumienia z USA, podlegające ratyfikacji w parlamencie czeskim, nabędą jednak prawnie

<sup>43</sup> <http://www.inosmi.ru/untitled/20030121/169466.html>

<sup>44</sup> <http://www.nlvp.ru/reports/62.html>

<sup>45</sup> <http://www.inosmi.ru/untitled/20030131/170312.html>

wiążącego charakteru i w pobliżu naszych granic rozpocznie się realne rozwijanie amerykańskiej strategicznej obrony przeciwrakietowej, zostaniemy zmuszeni do reagowania nie na drodze dyplomatycznej, lecz wojskowo-technicznej”.

Demonstracją ewentualnego wykorzystania metod niedyplomatycznych, stało się ograniczenie przez Rosję dostaw ropy do Czech, które „zbiegło się w czasie” z dniem podpisania w Pradze umowy pomiędzy Czechami a USA w kwestii rozmieszczenia radaru obrony przeciwrakietowej. Oficjalnych powodów ograniczenia dostaw ropy strona rosyjska nie przedstawiła. Dopiero później pojawiły się informacje o rzekomych usterkach technicznych i zaniedbaniach organizacyjnych, braku bezpośrednich kontraktów pomiędzy dostawcami i przetwórcami ropy itp. Ale tego rodzaju zbieg okoliczności wyglądał bardzo dziwnie, biorąc pod uwagę agresywną retorykę Rosji w kwestii rozmieszczenia radaru obrony przeciwrakietowej w Czechach.

Czechy oraz inne kraje Europy Środkowej otrzymały kolejne potwierdzenie tego, jak ważna jest dywersyfikacja dostaw surowców energetycznych. Dla Czech ograniczenie dostaw rosyjskiej ropy nie stało się zagrożeniem krytycznym, gdyż miały one naówczas 115-dniową rezerwę strategiczną ropy oraz możliwość otrzymywania tego surowca trasą alternatywną – rurociągiem transalpejskim TAL oraz rurociągiem Ingolstadt-Kralupy-Litvínov (IKL), przezornie zbudowanym jeszcze w 1996 roku. Jednocześnie Europa znów zobaczyła przykład wprowadzenia w życie postanowień „Strategii energetycznej Rosji na okres do 2020 r.”, w której posiadanie znaczących zasobów surowców energetycznych i potężnego kompleksu paliwowo-energetycznego wiąże się z wykorzystaniem ich jako narzędzia realizacji wewnętrznej i zewnętrznej polityki państwa<sup>46</sup>.

---

<sup>46</sup> «Энергетическая стратегия России на период до 2020 года», [http://www.energystrategy.ru/projects/ES-28\\_08\\_2003.pdf](http://www.energystrategy.ru/projects/ES-28_08_2003.pdf) стр. 1

Jednak kryzysy o największym zasięgu i o najbardziej rezonansowym charakterze spowodowane zostały wstrzymaniem przez Rosję dostaw gazu na Ukrainę. Wraz z wybraniem na urząd prezydenta Ukrainy W. Juszczenki, i ogłoszeniem przez niego kursu na pełnowymiarową integrację do NATO, Rosja rozpoczęła wywieranie presji gospodarczej na Ukrainę, starając się nie wypuścić jej ze strefy swoich wpływów geopolitycznych. Podniesienie cen gazu, przerwanie współpracy w dziedzinie wojskowo-technicznej, jak również wojny handlowe stały się metodami wywierania nacisku na Ukrainę w celu zatrzymania jej dalszej ewolucji w kierunku Zachodu.

Spór w kwestiach ceny gazu dostarczanego na Ukrainę oraz wysokości opłat za tranzyt gazu rosyjskiego trwał przez prawie cały 2005 rok, lecz porozumienie i tak nie zostało wtedy osiągnięte. Ostatecznie w nocy z 31 grudnia 2005 roku na 1 stycznia 2006 roku rosyjski „Gazprom” wstrzymał dostawy gazu na Ukrainę, uzasadniając swą decyzję brakiem podpisanego corocznego protokołu międzyrządowego w sprawie wielkości dostaw tranzytowych i tych na poczet opłaty za tranzyt, oraz wysokości opłat za gaz dla Ukrainy. Ograniczenie dostaw gazu dla Ukrainy dotknęło też europejskich odbiorców, bowiem dla technologicznego zabezpieczenia tranzytu rosyjskiego gazu przez terytorium Ukrainy, „Naftohaz Ukraina” został zmuszony do wykorzystania części ich gazu. W nocy z 3 na 4 stycznia stronom udało się podpisać umowę, w myśl której podniesiono cenę gazu dla Ukrainy. Podniesiono również koszt przesyłu gazu przez terytorium ukraińskie, a co najważniejsze – wprowadzono do schematu handlu gazem „nieprzejrzystego” pośrednika, jakim było „RosUkrEnergo”.

Z dniem 1 stycznia 2009 roku o godzinie 10.00 dostawy gazu na Ukrainę zostały ponownie wstrzymane z powodu sporu o cenę gazu. Strona rosyjska żądała prawie dwukrotnego podniesienia ceny gazu bez podnoszenia cen przesyłu rosyjskiego gazu do Europy przez terytorium Ukrainy. Ukraina dla potrzeb wewnętrznych zaczęła wykorzystywać gaz z magazynów podziemnych, zaś dla

zabezpieczenia przesyłu – pobierać rosyjski gaz tranzytowy, co też zostało oficjalnie ogłoszone. W tym samym czasie strona rosyjska nazwała pobieranie gazu dla potrzeb technologicznych kradzieżą i 7 stycznia całkowicie zamknęła przepływ gazu we wszystkich gazociągach, obarczając winą za to Ukrainę. Ukraina została zmuszona do zrewersowania systemu przesyłu gazu. Kraje Europy Południowej i Środkowej, w znaczącym stopniu uzależnione od dostaw gazu z Rosji i nie mające alternatywnych źródeł tego surowca, ucierpiały na skutek rosyjsko-ukraińskiego kryzysu najbardziej.

Dopiero 19 stycznia stronom udało się dojść do porozumienia, w myśl którego cena gazu miała być określana według wzoru nawiązującego do cen koszyka produktów naftowych. Jednocześnie podstawowa cena gazu, przewidziana we wzorze, była na tyle wysoka (450 USD), że już w roku 2010 cena gazu dla Ukrainy stała się wyższa od średniej europejskiej. Rosja nalegała na przestrzeganie postanowień kontraktu, a całkowita zmiana kierownictwa kraju, która nastąpiła w 2010 r. sprawiła, że kwestia zabezpieczenia interesów narodowych została rozmiękana na złudną „obniżkę” cen gazu.

Jednocześnie Rosja zachowała środek wpływu politycznego na Ukrainę, albowiem zniesienie cła eksportowego na gaz w wysokości 30% wiąże się z kontynuacją bazowania rosyjskiej Floty Czarnomorskiej na Krymie do 2042 roku. Przekreśla to dla Ukrainy perspektywę integracji euroatlantyckiej, utrwała rosyjską obecność militarną na jej terytorium, przywraca atmosferę nieufności nie tylko w regionie Morza Czarnego, ale i w Europie Środkowo-Wschodniej. Ukraina, deklarując formalnie status pozablokowy, w rzeczywistości oscyluje w kierunku rosyjskiego parasola wojskowo-politycznego, co w przypadku realizacji szeregu zaproponowanych przez Rosję inicjatyw integracyjnych w kluczowych dziedzinach (energetyka, przemysł lotniczy, budowa okrętów), wzmocni jej identyfikację nie jako państwa pozablokowego, lecz sojusznika Rosji.



Analiza najbardziej charakterystycznych oznak kryzysów gazowych pozwala wyodrębnić następujące wspólne cechy dla wydarzeń z lat 2006 i 2009:

- **kryzysy miały ogólnoeuropejski charakter i rozwijały się w formacie trójstronnym.** Inaczej mówiąc, do każdego ze wspomnianych kryzysów zostały wciągnięte trzej czołowi aktorzy europejscy: strona rosyjska – dostawca gazu, strona ukraińska – podmiot tranzytowy gazu i strona UE – odbiorca gazu;
- **kryzysy rozwijały się w istocie według tego samego scenariusza:** dostawca gazu ograniczał (a w styczniu 2009 całkowicie przerwał) dostawy gazu na Ukrainę, co skutkowało zmniejszeniem (a w styczniu 2009 – całkowitym przerwaniem) przesyłu gazu przez terytorium Ukrainy. W rezultacie europejscy odbiorcy nie dotrzymywali gazu w ilościach zakontraktowanych przez nich u rosyjskiego dostawcy;
- **żadnemu z kryzysów nie udało się zapobiec ani przy użyciu środków politycznych, ani też prawnych;**
- **kryzysy zostały uregulowane na drodze politycznej.** Mechanizmy prawne nie zostały wykorzystane bądź też odgrywały drugorzędną rolę. Osiągnięte porozumienia nie miały kompleksowego charakteru i mogą być postrzegane jako swego rodzaju rozwiązania ad hoc;
- ostateczni odbiorcy, czyli rządy krajów przeznaczenia oraz Komisja Europejska, nie posiadały pełnego obrazu przebiegu kryzysów, opartego na danych kontroli instrumentalnej, ponieważ **żaden system obiektywnej kontroli przepływu gazu po prostu nie istnieje.**

Zatem ogólnoeuropejskie kryzysy gazowe z lat 2006 i 2009, zademonstrowały brak efektywnych i skutecznych mechanizmów zapobiegania i rozwiązywania spornych sytuacji w dziedzinie dostaw i przesyłu gazu ziemnego na europejskim kontynencie. Prawne mechanizmy rozwiązywania sporów gazowych,

zarówno w wymiarze wielostronnym, jak i bilateralnym, z jednej strony, oraz zarówno na szczeblu międzypaństwowym, jak i międzykorporacyjnym, z drugiej – okazały się z różnych względów nieskuteczne i nie do zastosowania.

Program „Partnerstwa Wschodniego” może stać się skuteczną platformą dla wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego nie tylko w UE, ale i na całym kontynencie europejskim. Z jednej strony 5 krajów partnerskich ma istotne znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego UE:

1. Ukraina, jako kluczowe państwo przesyłowe gazu i ropy do UE ze Wschodu, co znalazło swe odbicie w Memorandum pomiędzy Ukrainą a Unią Europejską o porozumieniu w sprawie współpracy w branży energetycznej z dnia 01.12.2005 r. oraz w Brukselskiej Deklaracji z dnia 23.03.2009 r.
2. Azerbejdżan, jako dostawca ropy (Baku-Tbilisi-Ceyhan) i perspektywicznie – gazu (Baku-Tbilisi-Erserum), oraz jako państwo tranzytowe ropy i gazu ze wschodniej części regionu Morza Kaspijskiego i - pod pewnymi warunkami (realizacji projektu White Stream) - części gazu irańskiego.
3. Gruzja, jako wyłączone państwo tranzytowe kaspijskiej ropy na rynek UE.
4. Białoruś, jako państwo tranzytowe ropy („Północna Przyjaźń”) oraz gazu (Jamał - Europa).
5. Mołdawia, jako państwo tranzytowe gazu dla Europy Południowej (Rumunia, Bułgaria, Grecja, Turcja, Bałkany).

Z innej strony, rozciągnięcie zasad i regulacji prawnych funkcjonowania rynku energetycznego Unii na kraje partnerskie, sprzyjać będzie naprawieniu

słabych stron ich narodowych sektorów energetycznych, takich jak m. in. korupcja, niedoskonałość technologiczna i techniczna, czy niska skuteczność energetyczna.

W trakcie wypracowywania propozycji dla Programu „Partnerstwa Wschodniego”, ukraińscy eksperci wyznaczyli kilka podstawowych punktów, które mają istotne znaczenie zarówno dla wszystkich krajów partnerskich, jak i dla UE. Między innymi:

1. Uruchomienie **Europejskiego Konturu Gazowego** (*European Gas Contour, European Integrated Gas Supplying System – EIGSS*) – *zintegrowanego, unijnego systemu dostaw gazu umożliwiającego niezbędne krążenie zasobów gazu od miejsc przechowywania do regionów narażonych na powstawanie niedoborów*. Zasadniczym komponentem *EIGSS* w założeniu miałyby zostać podziemne magazyny gazu (PMG). Ostateczny termin uruchomienia *EIGSS* – *nie później niż* dostawy surowców energetycznych z Rosji przekroczą pułap 50% ogólnego importu UE. W tym kontekście ukraiński system PMG mógłby zostać bazowym dla *EIGSS* na wschód od UE. W kontekście UE ta propozycja znalazła swój wyraz w szeregu rezolucji na rzecz rozbudowy interkonektorów oraz odpowiedniej bazy prawno - traktatowej między krajami członkowskimi Unii Europejskiej w celu umożliwienia udzielenia pomocy w wypadku zaistnienia problemów z dostawami gazu drogami tradycyjnymi. Również została zaoferowana pomoc finansowa rządów państw, poprzez międzynarodowe instytucje finansowe, co można także traktować jako istotny bodziec dla ich rozwoju. Inicjatywy te nie obejmują jednak swym zasięgiem krajów partnerskich, co obniża skuteczność ich implementacji i stawia pod znakiem zapytania docelowość wymiaru energetycznego Programu „Partnerstwa Wschodniego”.
2. W celu uniknięcia w przyszłości ponownych przypadków „agresji energetycznej”, zaproponowane zostało przygotowanie ciągu przedsięwzięć na rzecz wzmocnienia zaufania w skali euroazjatyckiej – od wydobycia po

ostateczny odbiór. Pod auspicjami UE realizacja tych przedsięwzięć mogłaby się rozpocząć w formie „Partnerstwa Wschodniego”. System ten mógłby mieć nazwę **Inicjatywy Transparentności Energetycznej (ITE)**, a u jej podstaw powinno leżeć najważniejsze prawo odbiorców – wiedzieć, za co oni płać. Zasadniczo wykaz informacji, które miałyby zostać udostępnione, powinien zawierać następujące dane:

- wielkość zasobów surowca energetycznego;
- wielkość wydobycia;
- ilość surowca nadana do przesyłu;
- istniejące moce przesyłowe rurociągu;
- istniejące wolne moce przesyłowe;
- taryfy na przesył i przechowywanie surowca;
- ilość surowca na wejściu i wyjściu z rurociągu leżącego na terytorium państwa tranzytowego;
- ilość surowca, otrzymana przez odbiorcę;
- zapotrzebowanie odbiorcy na surowiec;
- struktura zużycia surowca;
- ciśnienie robocze w rurociągu i jego wahania w ciągu doby.

Wzajemna otwartość na siebie ogniw łańcucha „wydobycie – przesył - odbiór” stworzyłaby atmosferę zaufania. Dotyczy to w szczególności segmentu gazowego, ponieważ pracują tu głównie struktury monopolistyczne. Każdy odbiorca ma prawo wiedzieć, czy płaci ekonomicznie uzasadnioną cenę, na co i w jaki sposób są rozdysponowywane przychody monopolistów państwowych, jaka jest rola pośredników i ile za nią płaci odbiorca. Tego typu system przejrzystości stać się może swoistym systemem wykrywania i wczesnego ostrzegania przed ewentualnym zaistnieniem potencjalnych problemów. UE wspólnie z krajami partnerskimi, przez których terytoria biegają znaczące dla Unii magistrale energetyczne, mogłaby

wystąpić z inicjatywą powołania tego rodzaju mechanizmu, bądź to jako odrębnego przedsięwzięcia, bądź to jako rozszerzenia istniejącej już od roku 2003 Inicjatywy Transparentności Przemysłu Wydobywczego (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI) na sferę przesyłu surowców energetycznych. Odpowiednia propozycja została zgłoszona na czwartej Globalnej Konferencji Inicjatywy Transparentności Przemysłu Wydobywczego w stolicy Kataru, mieście Ad-Dauha, w lutym 2009 roku.

Dalsze opracowania eksperckie możliwości zaprowadzenia ogólnoeuropejskich mechanizmów zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego pozwoliły na bardziej kompleksowe ujęcie wspomnianej wyżej ITE pod nazwą Energy Transparency Regime (ETR). Zakłada się wdrażanie ETR na zasadzie branżowej, rozdzielając go na ETR -gas (kontrola nad przepływem gazu), ETR - oil (kontrola nad przepływem ropy), ETR - electricity (kontrola nad przepływem energii elektrycznej). Technologicznym rozwiązaniem dla tego rodzaju reżimu mógłby zostać system kontroli telemetrycznej w trybie online, z udostępnieniem stosownych informacji wszystkim zainteresowanym stronom (dostawcom – państwom tranzytowym - odbiorcom).

Dla uruchomienia takiego systemu niezbędne jest przeprowadzenie wymiany sprzętu technologicznego istniejących punktów pomiarowych, zbudowanie dodatkowo nowych punktów pomiarowych (m. in. na wschodniej granicy Ukrainy) i połączenie ich w osobną, niezależną sieć. W przeciwieństwie do proponowanych tras dywersyfikacji dostaw surowców energetycznych z ominięciem krajów tranzytowych poprzez budowanie nowych gazociągów, uruchomienie ETR potrzebuje nieznacznych nakładów finansowych i mogłoby nastąpić już w krótkoterminowej perspektywie.

W charakterze operatora tego systemu mogłoby wystąpić Międzynarodowa Agencja Energetyczna, Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej bądź też komisja specjalna ONZ. Dla prawnomiędzynarodowego uregulowania stosunków

docelowe byłoby inicjowanie podpisania wielostronnej umowy o Mechanizmie wczesnego ostrzegania, z przekazaniem stosownych funkcji jednej ze wspomnianych organizacji. Umowa taka miałaby zastąpić istniejące ustalenia traktatowe w tym zakresie, obowiązujące w relacjach między UE a Rosją, UE a Ukrainą, UE a innymi krajami partnerskimi, dla zapewnienia jednolitej podstawy prawnej stosunków w sferze energetycznej.

ETR mógłby zostać skutecznym uzupełnieniem obowiązującej Europejskiej Karty Energetycznej oraz Inicjatywy Transparentności Przemysłu Wydobywczego dla kształtowania kompleksowego mechanizmu monitorowania stosunków energetycznych na europejskim kontynencie. Będąc niezależnym od polityk poszczególnych państw, ETR zostałby również elementem sprawdzenia gotowości działania zgodnie z ogólnie przyjętymi regułami przezroczystości i wzmocniłby odpowiedzialność wszystkich uczestników stosunków energetycznych za ewentualne naruszenia i nadużycia.

Aktualność ETR będzie wzrastać w miarę kształtowania się nowej infrastruktury przesyłowej surowców energetycznych ze Wschodu na Zachód, dla zapobieżenia segmentacji europejskiego rynku energetycznego przez dwustronne stosunki traktatowe w formie „dostawca - odbiorca”, z ukryciem ich treści uzasadnianym ogólnie przyjętymi normami konfidencjonalności.

Powołanie wielostronnego mechanizmu wczesnego ostrzegania było już omawiane 10-11 stycznia 2010 roku na szczepku ministrów spraw zagranicznych Ukrainy i Hiszpanii w czasie prezydencji tej ostatniej w UE, jak również 12 stycznia 2010 roku w czasie rozmów hiszpańsko-rosyjskich w Moskwie. Generalnie postawa Rosji wobec ustanowienia takiego mechanizmu w formie trójstronnym (dostawca – państwo tranzytowe - odbiorca) wydaje się konstruktywna, o czym świadczy wypowiedź ministra spraw zagranicznych Rosji Siergieja Ławrowa na konferencji prasowej w Brukseli w dniu 19 października 2009 roku, po posiedzeniu Stałej Rady Partnerstwa Rosja-UE: „Jesteśmy przekonani, że trzeba poszukiwać rozwiązania,

włącznie ze schematem tzw. wczesnego ostrzegania, wczesnego uprzedzania na bazie trójstronnej z udziałem głównego producenta, głównego państwa tranzytowego i głównych odbiorców. Jesteśmy przekonani, że rozwiązania trzeba poszukiwać na bazie równowagi interesów wszystkich stron tego trójkąta<sup>47</sup>. Zamiar rozwijania przejrzystości w stosunkach energetycznych znalazł się również wśród środków i mechanizmów wdrażania Strategii Energetycznej Federacji Rosyjskiej.

Wypracowanie wspólnych mechanizmów odpowiada punktowi 8 **Wspólnej deklaracji** przyjętej podczas szczytu założycielskiego Programu „Partnerstwa Wschodniego” w Pradze<sup>48</sup>. Bardziej szczegółowo zostało ono opisane wśród kluczowych celów Programu Roboczego 3. Platformy Tematycznej pt. „Bezpieczeństwo Energetyczne” na lata 2009-2011<sup>49</sup>, co umożliwi przeprowadzenie konsultacji na szczeblu rządowym podczas jej posiedzeń.

Uwzględniając powyższe, docelowe byłoby inicjowanie konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami w sprawie zapewnienia wielostronnych reżimów przejrzystości na przestrzeni całego ciągu technologicznego transgranicznych dostaw surowców i produktów energetycznych, jako jednego z podstawowych narzędzi wielostronnego mechanizmu wczesnego ostrzegania i zapobiegania kryzysom energetycznym.

Program „Partnerstwa Wschodniego” w roku 2010 rozwijał przede wszystkim swoje elementy instytucyjne. W roku 2011 ma się rozpocząć wykonywanie konkretnych zadań, przydzielonych poszczególnym platformom tematycznym, oraz przygotowanie i zapoczątkowanie implementacji flagowych inicjatyw. Wiodącą rolę w tych działaniach mogłaby wziąć na siebie Polska, jako jeden z młodych, lecz już wpływowych krajów członkowskich UE, w czasie swej

---

<sup>47</sup> Stenogram wystąpienia i odpowiedzi Ministra Spraw Zagranicznych Rosji S. W. Ławrowa na pytania przedstawicieli środków masowej informacji w trakcie konferencji prasowej dotyczącej wyników posiedzenia plenarnego Stałej Rady Partnerstwa UE – Rosja na szczeblu ministrów spraw zagranicznych w Brukseli, 19.10.2009 r.

<sup>48</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/09/78&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

<sup>49</sup> [http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/platform3\\_051109\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/eastern/platforms/docs/platform3_051109_en.pdf)

Prezydencji w Unii, poprzez wskazanie tego celu wśród priorytetów swego programu. Biorąc pod uwagę jej ścisłą współpracę z Węgrami, które będą przewodniczyć UE w pierwszej połowie 2011 roku, oba kraje mogłyby zapewnić zorganizowanie wstępnych konsultacji zainteresowanych stron i przygotować na kolejny szczyt Partnerstwa Wschodniego w maju 2011 roku dokument ramowy w kwestii wielostronnego mechanizmu wczesnego ostrzegania i zapobiegania kryzysom energetycznym.

W przypadku należytego przygotowania, taki dokument, uchwalony na kolejnym szczycie UE i krajów partnerskich, może stać się kluczowym wydarzeniem tego spotkania i dać dowód skuteczności dwuletniej obecności Programu „Partnerstwa Wschodniego” w sferze energetycznej.

## **Rekomendacje**

Dla zapewnienia własnego bezpieczeństwa energetycznego, Unii Europejskiej winna bardziej aktywnie realizować swoje działania w zakresie polityki zagranicznej. Jednym z najważniejszych elementów jest ustanowienie mechanizmów o zasięgu ogólnoeuropejskim, które umożliwiłyby obiektywne monitorowanie sytuacji w sferze energetycznej na przestrzeni całego ciągu technologicznego, od wydobycia surowca aż po jego odbiór.

Mechanizm taki miałby się opierać na wielostronnej podstawie traktatowej, który obejmowałby również zobowiązanie udostępnienia każdej ze stron w sferze energetycznej monitoringu poszczególnych aspektów pracy.

Skutecznym sposobem monitoringu w trybie codziennym mógłby zostać system codziennej obserwacji „online” ruchu fizycznych dostaw surowców energetycznych, otwarty dla wszystkich uczestników stosunków energetycznych i podlegający kontroli niezależnej organizacji międzynarodowej.

Rzeczpospolita Polska mogłaby zainicjować przeprowadzenie odpowiednich negocjacji i uzupełnić powołaną wspólnie ze Szwecją inicjatywę o istotny i skuteczny



element zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego zarówno UE, jak i całej Europy.

Obok wsparcia polityki efektywności energetycznej i rozszerzenia udziału odnawialnych źródeł energii w najbardziej uzależnionych od importu surowców energetycznych państwach członkowskich UE i krajach partnerskich, wspomniane wyżej inicjatywy mogą wnieść decydujący wkład w umacnianie bezpieczeństwa energetycznego i sprzyjać przezwycięzeniu nieprzejrzystości w tej sferze.

dr ARTUR DRZEWICKI

## Program „Partnerstwo Wschodnie” UE. Wyzwania dla Polski

Analiza założeń i celów Programu „Partnerstwa Wschodniego” Unii Europejskiej (PW), szczególnie w kontekście kształtowania docelowych podstaw koncepcji kreowanej przez władze polskie, wymaga rozpatrywania go na kilku płaszczyznach, uwarunkowanych wieloma procesami zachodzącymi nie tylko w Polsce, ale również na całym obszarze kontynentu europejskiego. Oznacza to, że przed Polską, *jako inicjatorem powołania „Partnerstwa Wschodniego”, w najbliższym czasie stoi kilka zasadniczych zadań*, których rozwiązanie będzie ostatecznie rzutować nie tylko na dynamikę programu, ale również na możliwość jego przekształcenia w założenia ramowe dla potocznie rozumianej „wschodniej polityki UE”. *Skrótowo można je określić w następujący sposób:*

- Doprowadzenie do zrozumienia istoty projektu przez państwa członkowskie Programu;
- „Neutralizacja” aspektów finansowych, jako głównego kryterium oceny zasadności realizacji projektu i jedynej „wartości dodanej”;
- Ograniczenie na danym etapie zasięgu i tempa wykształcenia w ramach Programu członkostwa „dwóch prędkości” oraz przeciwdziałanie wybiórczemu charakterowi uczestnictwa poszczególnych państw w Programie;
- Zapobieżenie przekształcenia projektu z rządowego wyłącznie w forum współpracy społeczno – obywatelskiej;
- Utrzymanie stałego zainteresowania projektem państw UE oraz krajów nim objętych (tzw. PW 6);

W tym kontekście jednym z najważniejszych zadań stojących przed twórcami projektu jest *zaznajomienie jego odbiorców z rzeczywistym celem i zadaniami Partnerstwa Wschodniego*. Chodzi przede wszystkim o przekonanie poszczególnych państw do jego wizji, jako rozwiązania systemowego, obliczonego na wiele lat. Głównym celem PW nie jest bowiem budowa doraźnych mechanizmów, czy też koncepcji, stanowiących kumulację decyzji politycznych ukierunkowanych na rozszerzenie UE, lecz dążenie do ukształtowania wieloetapowego i wielopłaszczyznowego mechanizmu ulepszania i pogłębiania współpracy bilateralnej oraz wielostronnej pomiędzy Unią a krajami Partnerstwa. A tym samym działanie na rzecz ich modernizacji. W tym aspekcie celem programu może być tylko wspomaganie określonych decyzji politycznych, nie zaś ich zastępowanie. A to oznacza, że uczestnictwo w Partnerstwie Wschodnim bezpośrednio nie decyduje o przyszłym członkostwie danego kraju w UE, czy też, jak jest to w przypadku Ukrainy, nie stanowi formuły zastępczej dla pełnej jego integracji. Dlatego też przekonanie poszczególnych państw, co do głównego celu Programu oraz zdobycie ich przychylności, wynikającej z akceptacji uczestnictwa w nim na określonych warunkach, stanowi podstawę powodzenia jego realizacji.

Zrozumienie i akceptacja systemowego charakteru Programu niewątpliwie w pewnym stopniu *pozwoli ograniczyć oczekiwania finansowe państw uczestniczących w projekcie*. Do tego konieczne jest nie tylko zaznajomienie odbiorców z zasadami funkcjonowania mechanizmów finansowania UE, ale również zarysowanie płaszczyzny dla określenia „wartości dodanej” Partnerstwa Wschodniego, wykraczającego poza, a w niektórych przypadkach wręcz spychającego na margines dyskusji, aspekt finansowy.

Szczególne krytyka i brak zrozumienia dotyczy nakładów finansowych przeznaczonych na realizację Partnerstwa Wschodniego (600 mln euro) oraz wolny proces wdrażania i finansowania poszczególnych projektów. O ile można podzielać wątpliwości co wielkości sumy przeznaczonej na realizację w latach 2010 – 2013

celów Partnerstwa Wschodniego, o tyle trudno mieć zarzuty co do kwestii kierowania się przy wydatkowaniu pieniędzy unijnych regułami określonymi przez samą UE. Trzeba bowiem pamiętać, iż sam proces uruchamiania określonej transzy finansowej – niezależnie od jej realnej wielkości - od dnia podjęcia decyzji trwa w niej od półtora do dwóch lat. Do tego dochodzi wysoki stopień komplikacji i złożoności poszczególnych tematów objętych działaniem Partnerstwa, które wymagają długotrwałego przygotowania. Można tutaj wspomnieć przede wszystkim o programach wspierania reform oraz polityki spójności.

Biorąc dodatkowo pod uwagę obecny kryzys finansowy nie należy zakładać, iż w związku z negocjacjami nad budżetem UE na lata 2014 – 2020 wielkość kwot przeznaczonych bezpośrednio na realizację PW nie może ulec daleko idącej zmianie. W kontekście tych rozważań tak ważne dla Polski staje się *przekonanie krajów Partnerstwa, iż istotą finansowego aspektu programu jest wykształcenie określonych mechanizmów i szerokie ich zastosowanie – o czym zresztą zbyt mało się mówi – zgodnie z zasadą subsydiarności („pomocniczości”),* czyli odpowiednio do jednej z głównych idei, która legła u podstaw tworzenia Wspólnot Europejskich. Oznacza to również potrzebę kształtowania kolejnych narzędzi służących aktywizacji uczestnictwa w PW, które odpowiadałyby zakresowi zaangażowania w nim poszczególnych krajów i przedstawionym przez nie pomysłom na realizację głównych założeń Programu. Dodatkowo sprzyjać ma temu polska koncepcja wdrażania założeń Partnerstwa zgodnie z ideą „dobrej woli”, która stanowi zasadę wykorzystywaną przez UE w trakcie negocjacji akcesyjnych z państwami – kandydatami. Oznacza ona, iż kraj mocniej zaangażowany w realizację projektów Partnerstwa, a tym samym w proces reform, w sposób naturalny uzyskuje większe możliwości integracji, czy też po prostu zacieśniania współpracy i korzystania z różnego rodzaju zasobów Programu.

*Tym samym tworzenie „wartości dodanej” zgodnie z definicją tego pojęcia, nie zaś z potocznym jego rozumieniem, powinno być zbiorem wspólnym wizji celów*

*partycypacji w projekcie wszystkich stron, dla których osiągnięcia uczestnicy gotowi są zrezygnować z własnych, dotychczasowych oczekiwań.* Możliwość tego rodzaju działania uwarunkowana jest przede wszystkim przekonaniem, iż zarysowany cel wspólny i jego realizacja może przynieść większe korzyści niż odrzucanie samej idei PW w związku z brakiem szerokiej akceptacji dla własnych postulatów i wizji.

Podstawą dla ukształtowania wartości dodanej są inicjatywy o charakterze politycznym, zarysowane w samych założeniach Partnerstwa, a mianowicie: oferta politycznego stowarzyszenia, szeroka integracja gospodarcza, ruch bezwizowy, wspomaganie procesu przenoszenia standardów UE do poszczególnych krajów. Stanowią one pole do wykształcenia wspólnego rozumienia Partnerstwa jako wartości samej w sobie. Nie ulega bowiem wątpliwości, iż oczywistą zaletą programu jest możliwość wykorzystania go do stałego „zakotwiczenia” procesu pogłębiania stosunków polityczno – gospodarczo – społecznych z krajami objętymi partnerstwem w procedurach planowania i procesie decyzyjnym Unii Europejskiej. Idzie za tym nie tylko fakt wyodrębnienia poszczególnych krajów byłego ZSRR z ogólnej, bardzo szerokiej koncepcji Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), ale przede wszystkim stworzenie trwałego założenia politycznego, które jako projekt o charakterze permanentnym i w porównaniu z EPS o bardziej jasno zarysowanych celach, może być zaakceptowany przez wszystkich członków Unii, nawet przy niejednoznacznej postawie wobec jego założeń Federacji Rosyjskiej. Szczególnie istotne w tym wypadku – w związku ze zwiększeniem się jej roli po wprowadzeniu w życie Traktatu Lizbońskiego – jest duże zainteresowanie programem Komisji Europejskiej. Jej aktywność dotyczy wszystkich płaszczyzn współpracy w ramach PW – począwszy od głównych inicjatyw politycznych, poprzez uczestnictwo w szczytach Partnerstwa i spotkaniach ministerialnych, aż po udział w przygotowywaniu platform tematycznych i grup eksperckich.

Inicjatywa Partnerstwa Wschodniego rozpatrywana jest z reguły na dwóch płaszczyznach, które oddają zakres jej aktywność. A mianowicie: bilateralnej, czyli odnoszącej się do relacji UE z poszczególnymi krajami Partnerstwa, i wielostronnej, angażującej w kooperację wszystkich uczestników programu w wymiarze regionalnym, czyli państwa UE, kraje PW 6 i Komisję Europejską. Z punktu widzenia Polski w dialogu dwustronnym największą aktywnością charakteryzują się działania podejmowane przez władze Mołdawii. Mimo dość niestabilnej sytuacji politycznej Kiszyniów rozpoczął negocjacje dotyczące umowy stowarzyszeniowej (12.2009 r.) oraz zanotował daleki postęp w zakresie zniesienia wiz. Również zaangażowanie tego kraju we współpracę wielostronną jest postrzegane przez Warszawę jako wzorcowe.

W przypadku Ukrainy nie odnotowuje się postępów, które mogłyby zadowalać obie strony. Jest to tym bardziej istotne, iż nie ulega wątpliwości, że program „Partnerstwa Wschodniego” kształtowany był przede wszystkim w kontekście utrzymania procesu zbliżania do Unii Europejskiej Ukrainy i niejako odpowiada nowym potrzebom w tym zakresie. Odzwierciedla on bowiem z jednej strony negatywne nastroje w Unii Europejskiej co do dalszych etapów rozszerzenia, z drugiej zaś przesunięcia w europejskiej polityce Ukrainy, przedstawiane jako „racjonalizacja” zabiegów Kijowa o członkostwo w UE, oraz realne możliwości wspierania przez Polskę europejskich aspiracji tego państwa. Podobnie jak w przypadku innych członków Partnerstwa, biorąc oczywiście pod uwagę różny stopień ich integracji z Unią, głównym celem władz polskich jest zastąpienie „doraźnych mechanizmów wsparcia” przez „strategię ewolucyjnego włączania i angażowania”. W konsekwencji głównym zadaniem staje się modernizacja, rozumiana jako osiągnięcie określonych standardów cywilizacyjnych, dla ukształtowania odpowiedniej płaszczyzny służącej podjęciu odpowiednich decyzji politycznych w przyszłości, w tym wypadku rozumianych jako zgoda na akcesję do UE.

W wymiarze praktycznym, o ile rozmowy stowarzyszeniowe UE – Ukraina toczą się zgodnie ze swoją dynamiką, w dużej mierze niezależną od założeń Partnerstwa, to największym wyzwaniem dla strony polskiej pozostaje kwestia liberalizacji reżimu wizowego. Wybór tego zagadnienia jako głównego celu aktywności Partnerstwa uwarunkowany jest wielopłaszczyznowo. Z jednej strony jest on namacalnym problemem w kontekście społecznego wymiaru zbliżenia poszczególnych państw z UE, rzutującym na powodzenie flagowego zadania Partnerstwa, jakim jest całościowa modernizacja poszczególnych państw zgodnie z kryteriami dominującymi w Unii, z drugiej zaś fakt pozostawania Polski państwem granicznym w sposób naturalny rzutuje na stałe zainteresowanie władz w Warszawie tą kwestią. W obu przypadkach osiągnięcie choćby minimalnego postępu w procesie osłabiania reżimu wizowego, ze względu na specyfikę problemu i namacalne efekty przyjęcia lepszych rozwiązań w tym zakresie, będzie mogło zostać przedstawione jako argument nie tylko za zasadnością stworzenia Partnerstwa Wschodniego, ale również za jego intensyfikacją i rozszerzeniem płaszczyzn jego aktywności. I dotyczy to tak argumentów przedstawianych państwom członkowskim UE, czy też bezpośrednio Komisji, jak również władzom krajów objętych programem.

Białoruś, niezależnie od swojego ograniczonego statusu jako członka programu, głównie angażuje się w działania na płaszczyźnie wielostronnej, czego przykładem są rozmowy z Ukrainą i Litwą na temat wspólnych projektów w dziedzinie transportu, energetyki i ułatwień wizowych. Z punktu widzenia PW głównym celem i jak na dzisiaj praktycznie jedynym, mogącym w obecnych warunkach być zrealizowanym, przed wszystkim ze względu na mały stopień upolitycznienia, jest również liberalizacja reżimu wizowego. Należy jednak wskazać na powstające zręby „europejskiej” polityki Białorusi, która jak dotąd praktycznie nie istniała jak odrębny wektor. Zmiana ta jest dostrzegana przez polskie władze i wspierana. Nie mniej głównym problemem jest tutaj brak kompleksowego

podejścia Mińska do kwestii założeń Programu. Charakteryzuje się to wybiórczym wykorzystywaniem mechanizmów kształtowanych w jego ramach. Widoczne jest to przede wszystkim w sytuacji, gdy gotowość władz białoruskich do szerszej współpracy ogranicza się praktycznie wyłącznie do działań o charakterze gospodarczym, podczas gdy aspekty związane z obszarem społeczno - politycznym (wymiana młodzieży, proces demokratyzacji życia politycznego, modernizacja systemu sprawiedliwości zgodnie z zasadą praworządności) są traktowane a priori jako temat tabu.

Wśród państw Południowego Kaukazu najbardziej aktywnym uczestnikiem jest Gruzja, która między innymi wynegocjowała umowę o ułatwieniach wizowych, która czeka obecnie na wdrożenie. W danym momencie podlega ona procedurom technicznym UE. Również widoczne jest zaangażowanie w projekt Armenii. Zdecydowanie trudniej w tym zakresie rozwija się współpraca z Azerbejdżanem, który mimo deklaracji chęci kontynuowania dialogu bilateralnego w ramach Partnerstwa, odrzuca możliwość uczestniczenia we współpracy wielostronnej, która obejmowałaby projekty z uczestnictwem Erewania. Podobnie jak w przypadku Białorusi, prowadzi to do wybiórczego traktowania projektu.

Przypadek Białorusi i Azerbejdżanu wskazuje na *niebezpieczeństwo osłabienia projektu, poprzez podważenie jego strukturalnej integralności, co w konsekwencji może doprowadzić do sfragmentaryzowania, a następnie ograniczenia jego zasięgu, na przykład tylko do obszaru społecznego, i sprowadzenia go do luźnych sfer współpracy o charakterze bilateralnym*. Polska powinna temu zdecydowanie się sprzeciwić i w konsekwencji należałoby się spodziewać zwiększonej aktywności w tym zakresie. Tego rodzaju sytuacja w sposób naturalny prowadziłaby do ograniczenia znaczenia Programu, spadku zainteresowania w UE kwestią „wschodnią” oraz dyskredytacją w przyszłości podobnego rodzaju inicjatyw, obliczonych na wyodrębnienie z EPS określonego obszaru geograficznego. W konsekwencji oznaczałoby ostateczne „wygaszenie”



programu lub też ograniczenia go wyłącznie do jednego z komponentów jego aktywności, na przykład społeczno – pozarządowego, co dość często proponują niemieccy eksperci. Nie ulega wątpliwości, iż tego rodzaju obrót sprawy spowodowałby również osłabienie pozycji Polski jako kreatora programów wschodnich UE, co wyraźnie nie leży nie tylko w interesie Warszawy, ale jak się wydaje przede wszystkim większości krajów Europy Wschodniej i Południowego Kaukazu.

Oczywiście nie ulega wątpliwości, iż już obecnie widać wyraźny podział na kraje dominujące w Partnerstwie (Mołdawia i Gruzja oraz pod pewnymi względami Ukraina) oraz kraje odstające od nich, czyli Armenię i Białoruś, a przede wszystkim Azerbejdżan. Jest to nie do uniknięcia, choćby ze względu na polityczne aspiracje poszczególnych krajów oraz ich kierunek rozwoju. Sytuacja ta pozwala mówić o powstaniu w ramach Partnerstwa członków „dwóch prędkości”. Znaczenie tego pojęcia *nie może jednak oznaczać wypracowania odmiennych reguł względem nich, czy też dopuszczenia wybiórczej partycypacji w poszczególnych projektach, a jedynie przystosowanie jego założeń do stopnia osiągania progresu w zakresie modernizacji i integracji, odpowiednio do zaangażowania poszczególnych państw.* I temu również może służyć wspomniana zasada „dobrej woli”, czyli odpowiednie „nagradzanie” za zwiększony zakres partycypacji w Programie. Najlepszym przykładem zastosowania tego rodzaju procedury jest Mołdawia i powołana tzw. Grupa Przyjaciół Mołdawii. Mimo iż ta, działająca od 2009 roku nieformalna struktura grupująca rządy państw Unii (reprezentowane w randzie ministrów spraw zagranicznych), instytucje UE oraz międzynarodowe organizacje finansowe, działa poza ramami Partnerstwa Wschodniego, to jednak jej zaangażowanie na rzecz państwa mołdawskiego jest bezpośrednią pochodną jego aktywności w projekcie PW. W konsekwencji podczas trzeciego spotkania Grupy w Kiszyniowie w dniu 30 września 2010 roku zadeklarowała ona przekazanie w przeciągu 3 lat 2 mld. euro, celem kontynuowania rozpoczętych reform i poszerzenia stopnia integracji z UE.

Kolejnym z celów Polski pozostaje *utrzymanie międzyrządowego charakteru projektów realizowanych w ramach Partnerstwa Wschodniego*. Mimo iż program ten w dość dużym zakresie wyszczególnił w sferze swojej aktywności tzw. komponent społeczny, czego efektem jest między innymi utworzenie Forum Społeczeństwa Obywatelskiego (spotkania: Bruksela 16 – 17.11.2009 r., Berlin 18 – 19.11.2010 r.), które gromadzi przedstawicieli organizacji pozarządowych z UE i krajów partnerstwa, jak również uczestnictwo NGO w poszczególnych platformach tematycznych, to jednak Warszawa powinna odrzucać możliwość całościowej ewolucji Partnerstwa Wschodniego w tym kierunku. Nie ulega wątpliwości, iż byłaby to degradacja znaczenia PW poprzez odebranie mu mocy sprawczej oraz pozbawienia istotnych mechanizmów politycznego oddziaływania i współpracy w procesie europejskiej integracji. Jednocześnie ze względu na deficyt funkcjonowania mechanizmów demokratycznych w niektórych krajach, na przykład na Białorusi i w Azerbejdżanie, oznaczałoby to praktyczne zawieszenie uczestnictwa tych państw w Programie. Dlatego też w przypadku Polski wspieranie komponentu społecznego nie może oznaczać przekształcenia projektu w płaszczyznę aktywności podmiotów pozarządowych. Jak się wydaje niektóre państwa, w tym także RFN, byłyby zainteresowane stopniowym osłabieniem politycznego charakteru Partnerstwa, uznając, iż w tym przypadku działania o charakterze społecznym są najbardziej wygodne, ze względów na sytuację polityczną w regionie, a przede wszystkim dość ambiwalentne stanowisko w tej kwestii Rosji. Moskwa z jednej strony chciałaby wpływać na kształt i realizację Partnerstwa, z drugiej zaś postrzega Program wciąż w kategoriach geopolitycznych, jako ewentualne zagrożenie dla swojej domniemanej strefy wpływów. Dodatkowo przy ocenie możliwości uspołecznienia Programu „Partnerstwo Wschodnie” ważna jest niestety również racjonalna ocena przez członków Unii dość wątpliwej efektywności struktur rządowych niektórych krajów byłego Związku Radzieckiego w procesie modernizacji społeczeństw i państw.

W tym wypadku kluczowe wydaje się wykorzystanie układu prezydencji, które w UE będą pod rząd sprawować państwa mocno zaangażowane w rozwój Partnerstwa Wschodniego i budowę polityki wschodniej Unii, a mianowicie: Węgry (od 1.01.2011 r.) oraz Polska (od 1.07.2011 r.). Temu służy intensyfikacja współpracy Warszawy z Budapesztem, czego dowodem są liczne spotkania konsultacyjne na szczeblu premierów i poszczególnych ministerstw. Efektem tego jest współdziałania obu państw przy przygotowywaniu założeń szczytu Partnerstwa Wschodniego, które będzie miało miejsce w Budapeszcie w maju 2011 roku (szczyty Partnerstwa mają odbywać się, co dwa lata). Aby zapobiec pomniejszeniu roli Partnerstwa Wschodniego w ramach UE po zakończeniu „przychylnych” projektowi prezydencji, istotnym elementem strategii rządu polskiego będzie doprowadzenie do przeprowadzenia w drugiej połowie 2011 roku przeglądu realizacji Programu. W przypadku pozytywnej oceny pozwalałoby to podjąć jeszcze w trakcie polskiej prezydencji decyzji o przejściu do II etapu jego wykonywania – a mianowicie zacieśniania relacji państw PW6 z UE.