



BIULETYN

Nr 121 (1233), 25 listopada 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk
Piotr Kościński • Sebastian Płociennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Oslabienie Partnerstwa Wschodniego? Konsekwencje zmiany władzy w instytucjach UE dla polityki sąsiedztwa

Elżbieta Kaca

Nowo powołana Komisja Europejska oraz Wysoki Przedstawiciel ds. Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa planują rewizję polityki sąsiedztwa. Konsekwencją dla Partnerstwa Wschodniego (PW) może być wzmocnienie konkretnej współpracy projektowej, ale jednocześnie też osłabienie zaangażowania politycznego instytucji unijnych wobec wschodnich partnerów. Oznacza to przede wszystkim ryzyko odejścia od założeń polityki Partnerstwa, takich jak wsparcie procesu transformacji demokratycznej i przybliżanie tych państw do Unii. Aby wzmocnić PW, Polska powinna egzekwować realizację zobowiązań UE przyjętych na szczycie w Wilnie w 2013 r. oraz dążyć do zwiększenia koordynacji pomocy unijnej z międzynarodowymi instytucjami finansowymi.

Ponad trzy lata po modyfikacjach wprowadzonych w związku z arabską wiosną w 2011 r., zakładających zwiększenie wsparcia dla demokratyzacji, nowy komisarz do spraw polityki sąsiedztwa i negocjacji akcesyjnych Johannes Hahn oraz wysoki przedstawiciel Federica Mogherini, którzy objęli stanowiska 1 listopada br., zamierzają wypracować nową politykę sąsiedztwa. Celem planowanej na 2015 r. rewizji ma być lepsza koordynacja tej polityki oraz zapewnienie pełniejszej realizacji interesów strategicznych UE w dziedzinie handlu, energetyki i bezpieczeństwa. Ze względu na kształt obecnych relacji UE z Rosją i próby zażegnania kryzysu ukraińskiego, rewizja może być przede wszystkim okazją do ograniczenia integracji politycznej państw Partnerstwa Wschodniego (PW) z Unią i zredukowania współpracy ze wschodnimi partnerami do obszarów technicznych.

Ryzyko spadku znaczenia politycznego Partnerstwa. Relacje z Rosją mogą mieć decydujący wpływ na poziom unijnych ambicji w regionie PW. Pomimo przyjęcia sankcji finansowych i gospodarczych, Bruksela próbuje podtrzymać rozmowy w ramach procesu mińskiego i prowadzi politykę niedrażnienia Rosji (w obszarze polityki zagranicznej instytucje działają na podstawie mandatu nadanego im przez państwa członkowskie). Przykładem ustępstwa na rzecz Moskwy było odłożenie realizacji umowy o pogłębionej strefie wolnego handlu (DCFTA) z Ukrainą do 31 grudnia 2015 r. Elementem tej polityki może być też wybór Mogherini i Hahna, kandydatów z krajów mających dobre relacje z Rosją (Włochy, Austria). Prezentują oni inne podejście niż ich poprzednicy. Dotychczasowy czeski komisarz do spraw polityki sąsiedztwa i rozszerzenia Štefan Füle bardzo często składał wizyty w krajach objętych PW, wspierał ich aspiracje europejskie i próbował wzmocnić pozycję Unii w regionie względem Rosji. Hahn i Mogherini, przedstawiając oficjalne stanowisko Unii w sprawie kryzysu ukraińskiego i sankcji przeciw Rosji, posługują się wobec rosyjskich władz łagodniejszą retoryką. Zapewniają m.in., że aktywność unijna nie ma na celu osłabienia Moskwy, a Mogherini podważa skuteczność sankcji oraz podkreśla, że Rosja jest nadal ważnym światowym graczem, z którym należy rozwijać dialog. Ponadto Hahn i szef Komisji Jean-Claude Juncker zapowiedzieli, że UE nie będzie się rozszerzać w ciągu najbliższych pięciu lat, a wysoki przedstawiciel oceniła, że aspiracje europejskie Ukrainy ograniczają się do wypełniania umowy stowarzyszeniowej. Jeśli ten trend będzie kontynuowany, może dojść do zmniejszenia zaangażowania politycznego instytucji unijnych wobec wschodnich partnerów.

Zapowiadana koncentracja polityki sąsiedztwa na współpracy sektorowej i przeniesienie akcentów na obszary techniczne mogą wzmocnić tę tendencję. Hahn, w porozumieniu z Mogherini, planuje podniesienie rangi relacji

handlowych, energetycznych i w dziedzinie bezpieczeństwa z państwami sąsiedzkimi. Najprawdopodobniej przełoży się to na zmianę priorytetów finansowania, co oznacza ryzyko zmniejszenia funduszy na wsparcie transformacji demokratycznej i społeczeństwa obywatelskiego. Ponieważ unijna pomoc powiązana jest z konkretnymi warunkami, konsekwencją byłoby zmniejszenie unijnego wpływu na demokratyzację, istotną w przybliżaniu tych krajów do UE.

Szansa na rozwój projektów. Planowane zmiany w polityce sąsiedztwa mogą się jednak przyczynić do lepszego wypełniania programu Partnerstwa Wschodniego w obszarze energetyki, bezpieczeństwa i handlu. Doświadczenie Hahna jako komisarza do spraw polityki regionalnej może być pomocne w realizacji konkretnych projektów. Aby zachęcić państwa do współpracy, zapowiada on zwiększenie funduszy dla partnerów najbardziej zaangażowanych w relacje z UE (Ukraina, Gruzja, Mołdawia, Tunezja i Maroko) i zmniejszenie środków dla tych mniej chętnych do reform. W takiej perspektywie finansowej są szersze możliwości działania, gdyż w budżecie polityki sąsiedztwa zwiększono odsetek funduszy (tzw. *performance reserve*), które mogą być elastycznie przeznaczane na te cele.

Co więcej, unijna dyplomacja i Komisja planują poprawić koordynację swoich działań w polityce sąsiedztwa, aby wzmocnić wpływ Unii w regionie. Podczas ostatniej kadencji utrudnieniem była niewystarczająca współpraca między Komisją, mającą wiele kompetencji w dziedzinie polityki zagranicznej, a poprzednią wysoką przedstawiciel. Catherine Ashton prowadziła politykę wzmocnienia niezależności unijnej dyplomacji, co przyczyniało się do nasilenia sporów i niespójności pomocy finansowej z założeniami strategicznymi.

Po pierwsze, Mogherini, jako wiceprzewodnicząca KE, ma kierować pracą grupy komisarzy, których teki obejmują polityki zewnętrzne UE (współpracę międzynarodową i rozwój, politykę sąsiedztwa i negocjacje akcesyjne, handel, pomoc humanitarną i zarządzanie kryzysowe) i którzy będą mogli ją zastępować. Po drugie, deklaruje ona regularne uczestnictwo w comiesięcznych spotkaniach kolegium Komisji, przeniósła swoje biuro do budynku KE (z siedziby unijnej dyplomacji), a połowa członków jej gabinetu ma się wywodzić spośród urzędników KE. Wzmocnieniem kadrowym będzie nowo powołana grupa wsparcia dla Ukrainy, która docelowo ma składać się z kilkudziesięciu wysokiej rangi unijnych urzędników i z przedstawicieli państw członkowskich, doradzających w kwestiach dotyczących ukraińskiej transformacji.

Nasilenie współpracy sektorowej w dziedzinie relacji handlowych, energetycznych i bezpieczeństwa będzie korzystne, jeśli chodzi o realizację konkretnych projektów widocznych dla społeczeństw. Wiele zależy od tego, w jakim stopniu Komisja, wysoka przedstawiciel i nowa grupa wsparcia do spraw Ukrainy będą ze sobą współpracować. Jeśli z konkretnymi warunkami zostaną powiązane większe fundusze, powinno to wzmocnić motywację państw do przynajmniej częściowej modernizacji w określonych dziedzinach gospodarki (jak dowodzą dotychczasowe unijne doświadczenia)¹. Nie należy się jednak spodziewać kompleksowych reform w tych obszarach, gdyż tylko perspektywa akcesji do UE może być wystarczającą zachętą do podjęcia działań w tym celu.

W kierunku silnego Partnerstwa Wschodniego: rekomendacje dla Polski. Potencjalna rewizja polityki sąsiedztwa może stanowić dla Partnerstwa Wschodniego zarówno szansę, jak i zagrożenie. Koncentracja współpracy na obszarach technicznych i lepsza koordynacja działań instytucji umożliwi nowe projekty i skuteczniejszą realizację programu Partnerstwa Wschodniego. Polska powinna więc dążyć do lepszej koordynacji pomocy unijnej z międzynarodowymi instytucjami finansowymi, np. Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju czy Bankiem Światowym, oraz do zwiększenia linii kredytowych Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Pozwoliłoby to na to realizację dużych projektów infrastrukturalnych i energetycznych oraz projektów dla biznesu.

Zagrożenie wiąże się natomiast z odejściem od dotychczasowych założeń polityki Partnerstwa, czyli wsparcia transformacji demokratycznej i stopniowego pogłębiania integracji politycznej państw PW z Unią. Biorąc pod uwagę, że DCFTA kolidują z rosyjskimi planami budowania Unii Euroazjatyckiej w regionie PW, instytucje mogą spowolnić prace nad utworzeniem modelu integracji gospodarczej idącego dalej niż DCFTA, do czego zobowiązały je państwa członkowskie na szczycie PW w Wilnie w 2013 r. Miałoby to negatywny wpływ na przemiany w regionie: nawet państwa najbardziej zaawansowane w demokratyzacji, takie jak Mołdawia, Gruzja i Ukraina, mają wciąż wiele problemów w tym zakresie, ich sytuacja wewnętrzna jest niestabilna, a bez nacisków Unii nie podejmą nawet częściowych reform. Co więcej, spowodowałoby to, że wśród społeczeństw tego regionu działania Unii stałyby się widoczne jeszcze mniej niż dotychczas.

W celu uniknięcia tych problemów Polska po pierwsze powinna zadbać o to, by planowane wzmocnienie współpracy sektorowej w programach pomocowych nie odbywało się kosztem wsparcia demokracji i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego. Należy monitorować przestrzeganie przez unijne instytucje zasady „więcej za więcej”, tak aby dodatkowe środki były kierowane do państw w uzasadnionych politycznie sytuacjach, kiedy rzeczywiście zauważalny jest postęp w reformach. Po drugie, Polska powinna podnosić kwestię wywiązywania się przez instytucje z zobowiązań UE przyjętych na szczycie w Wilnie w 2013 r., m.in. do przygotowania oceny możliwości dalszej integracji gospodarczej wybranych krajów z Unią oraz rozwoju polityki komunikacyjnej w regionie.

¹ E. Kaca, A. Sobják, K. Zasztowt, *Learning from Past Experiences: Ways to Improve EU Aid on Reforms in the Eastern Partnership*, PISM Report, kwiecień 2014 r.