

Marcin Lasoń

INTERESY, CELE I OCZEKIWANIA POLSKI W RAMACH INICJATYWY PARTNERSTWA WSCHODNIEGO UNII EUROPEJSKIEJ

Wstęp

Celem artykułu jest przybliżenie stanowiska Polski wobec Partnerstwa Wschodniego Unii Europejskiej (PW). By go osiągnąć, należy przedstawić interesy Polski w ramach polityki wobec wschodnich sąsiadów i próbę ich uwzględniania w ramach projektów Unii. Dlatego w pierwszej części tekstu określona zostanie geneza PW w kontekście interesów Polski na Wschodzie, następnie zostanie omówiony proces prac nad przyjęciem inicjatywy, ze szczególnym uwzględnieniem przyjmowanego przez nią kształtu, a na koniec odniesie się do inauguracji Partnerstwa i potencjalnych konsekwencji dla Polski. W ten sposób możliwe będzie dokonanie analizy i odpowiedź na pytania o miejsce PW w polskiej polityce wschodniej, interesy i cele Polski z nim związane oraz stworzenie podstawy do nakreślenia potencjalnych konsekwencji przyjęcia projektu.

Tematyka Europejskiej Polityki Wschodniej (EPS) doczekała się wielu opracowań, natomiast w wypadku PW, ze względu na aktualność projektu, należy odnieść się do źródeł, jak i licznych materiałów prasowych i doniesień agencyjnych (np. dokumenty prezentowane na stronie internetowej Komisji Europejskiej http://www.ec.europa.eu/external_relations/eastern) czy analiz badaczy (np. *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, pod redakcją Beaty Wojny i Mateusza Gniazdowskiego, Warszawa 2009).

1. Geneza i przesłanki projektu Partnerstwa Wschodniego z perspektywy interesów Polski

Projekt Partnerstwa Wschodniego zapowiadał minister spraw zagranicznych Radosław Sikorski podczas przekazywania *Informacji Ministra Spraw Zagranicznych na*

poza Europejską Politykę Sąsiedztwa (EPS) i być oddzielnie finansowany. Ponadto towarzyszyła mu retoryka antyrosyjska, co sprawiło, że nie zyskał on poparcia i rząd Platformy Obywatelskiej oraz Polskiego Stronnictwa Ludowego dokonał modyfikacji tej koncepcji, która przybrała formę Partnerstwa Wschodniego umocowanego w ramach EPS³.

W interesującym nas kontekście warto zwrócić uwagę na zapowiedzi Komisji Europejskiej dotyczące wzmocnienia EPS, stworzyły one bowiem dla Polski szanse na skierowanie większej uwagi Unii na sąsiadów ze Wschodu. Sam projekt EPS nie spotkał się z entuzjastycznym przyjęciem nowych członków Unii, trudno było im bowiem zaakceptować fakt ustawiania w jednym szeregu takich państw, jak Ukraina i Libia. Ponadto byli oni zainteresowani jak najszybszym i najgłębszym włączeniem wschodnich sąsiadów Unii, ale i jednocześnie własnych sąsiadów, w proces integracji europejskiej⁴. Jeśli dodać do tego nierównowagę finansową między kierunkiem wschodnim a południowym EPS – ok. 30% środków przeznaczonych jest dla krajów Europy Wschodniej, 70% dla państw basenu Morza Śródziemnego, to konieczność zmian w imię realizacji podstawowych interesów Polski była konieczna⁵.

Korzystając z okazji prac nad pogłębianiem EPS oraz francuską inicjatywą tego typu dotyczącą kierunku południowego (Unia dla Śródziemnomorza), strona polska mogła myśleć o poważnym projekcie dotyczącym wschodnich sąsiadów. Otworzyło to drogę do Partnerstwa Wschodniego. Według założeń miał to być instrument pozwalający na rozróżnienie uczestników EPS w zależności od takich kryteriów, jak aspiracje do członkostwa, stan reform politycznych i gospodarczych itd., zrównoważenia nakładów na oba kierunki EPS oraz uwypuklenie różnicy między „sąsiadami Europy” i „europejskimi sąsiadami”, zatem perspektywicznie członkami Unii i państwami, które nimi nie będą. Kluczowe stało się także zlikwidowanie lub ograniczenie nierównowagi finansowej w ramach EPS.

Biorąc pod uwagę ten punkt widzenia, inicjatywa PW dysponuje następującymi atutami w ramach realizacji interesów i celów Polski oraz poszukiwania poparcia dla realizacji projektu:

1) Interesy generalne w kierunku wschodnim:

- Wspieranie dążeń do pełnej niezależności dawnych republik radzieckich celem uniemożliwienia odbudowy pozycji imperialnej Rosji oraz przesunięcia granic

³ Zob. szereg opracowań na temat EPS, np.: K. Pelczyńska-Nałęcz, *Poszerzona Unia Europejska wobec wschodniego sąsiedztwa. Problemy i rozwiązania*, Warszawa 2003; eadem, *EPS w praktyce – Unia Europejska wobec Rosji, Ukrainy, Białorusi i Moldawii rok po publikacji Dokumentu Strategicznego*, Warszawa 2005; P. Buras, K. Pomorska, *Poland and the European Neighbourhood Policy*, „Foreign Policy in Dialogue” Vol. 7, 2006, issue 19, s. 34-43; A.K. Cianciara, *Czy wzmocniona Europejska Polityka Sąsiedztwa przywraca równowagę na osi Południe – Wschód?*, Warszawa 2007, *Analizy i Opinie*, nr 78; G. Gromadzki, *Więcej niż sąsiedztwo*, Warszawa 2008; K.-O. Lang, *Eine Partnerschaft für den Osten. Der polnisch-schwedische Vorschlag zur Vertiefung der Kooperation mit den östlichen Nachbarn der EU*, „SWP-Aktuell” 2008, nr 66, [on-line] http://www.swp-berlin.org/en/common/get_document.php?asset_id=5163; B. Lippert, *European Neighbourhood Policy: Many reservations – some progress – uncertain prospects*, Friedrich Ebert Stiftung, 2008, [on-line] <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/05426.pdf>.

⁴ Zob. szerzej np. w celu: *Joint Political Statement of the Visegrad Group on the Strengthening of the European Neighbourhood Policy* (styczeń 2007), [on-line] <http://www.visegradgroup.eu/main.php?folderID=1073&articleID=6743&ctag=articlist&iid=1>.

⁵ Zob. szerzej o instrumentach prawno-finansowych w innych artykułach niniejszego tomu.

stabilności i bezpieczeństwa związanych szczególnie z obecnością w UE i NATO za wschodnią granicę Polski.

- Trwałe, mocne podstawy współpracy między Polską a państwami za wschodnią granicą, w tym Rosją, w oparciu o przezwyciężenie dziedzictwa historycznego i poszanowanie wzajemnej niezależności.
- Prowadzenie jednej polityki wschodniej, zarówno w wymiarze narodowym, jak i w ramach UE, która dzięki polskiej aktywności, doświadczeniu i zdolnościom kreatywnym reprezentowałaby interesy Polski i, szerzej, europejskie. Szansa zajęcia takiej pozycji zwiększyła się w związku z wojną rosyjsko-gruzińską, kryzysem gazowym i wynikającą z tego koniecznością określenia nowego kształtu relacji pomiędzy Zachodem a Rosją.
- Uniknięcie ograniczenia polityki wschodniej Unii Europejskiej jedynie do stosunków z Rosją.

2) Interesy, cele i atuty w kontekście projektu:

- Ukazanie konstruktywnej postawy Polski potrafiącej nie tylko blokować decyzje Unii, ale także proponować, inicjować nowe projekty i tworzyć dla nich koalicję potrzebną do poparcia i realizacji (np. wsparcie Szwecji pozwoliło na pokazanie projektu jako inicjatywy nowego i starszego członka Unii).
- Szansa na kształtowanie polityki energetycznej na wyższym poziomie niż w ramach stosunków bilateralnych czy doraźnych spotkań (konferencji), co może przełożyć się na zwiększenie szans realizacji projektów dotyczących dostaw surowców energetycznych do Polski i UE niezależnie od Rosji.
- Współpraca oparta na realizacji konkretnych projektów.
- Oferta skierowana do wszystkich państw członkowskich UE i bliskość geograficzna adresatów („europejscy sąsiedzi”) dająca perspektywę ich członkostwa w UE.
- Równoważenie polityki UE w ramach współpracy z krajami na granicy południowej i wschodniej Wspólnoty.
- Budowa więzi regionalnych pomiędzy adresatami projektu, a tym samym tworzenie bezpieczniejszej i bardziej stabilnej strefy na wschodniej granicy UE.
- Możliwość wielostronnej współpracy w pokonywaniu trudności i wyzwań oraz realizacji wspólnych interesów UE i państw współpracujących, np. dotyczących bezpieczeństwa energetycznego.
- Stworzenie szansy dla Białorusi i zachęty do zmian demokratycznych poprzez warunkowe kierowanie oferty współpracy.
- Możliwość udziału w konkretnych projektach w ramach PW Rosji (bez formalnego udziału w inicjatywie, a na zasadzie dobrowolności), szczególnie obwodu kaliningradzkiego.

Warto dodać, że Partnerstwo Wschodnie było trzecim europejskim projektem proponowanym przez Polskę. Wcześniej nie powiódł się pomysł „paktu energetycznego” premiera Kazimierza Marcinkiewicza oraz próba zmiany systemu głosowania w Radzie UE na „pierwiastkowy” wysuwana za rządów Jarosława Kaczyńskiego. By sytuacja się nie powtórzyła, w przypadku Partnerstwa Wschodniego podkreśla-

no, że nie jest to dokument otwierający drogę do UE wschodnim partnerom, zdawano sobie bowiem sprawę, że Unia nie jest gotowa do rozszerzenia. Ponadto by nie powtórzyć błędów Marcinkiewicza, projekt poddano szerokim konsultacjom. W ich efekcie przed formalnym przedstawieniem uzyskano jego wstępne poparcie Niemiec, Szwecji, Wielkiej Brytanii, Danii i Czech⁶. Rozmowy zaplanowano także z Francją, którą – ze względu na jej zainteresowanie przyjęciem projektu Unii dla Śródziemnomorza oraz wsparciem Polski dla misji afrykańskich (Republika Czadu i Republika Środkowoafrykańska) – uważano za gotową do akceptacji polskiego pomysłu. Dodatkowo trudno byłoby jej uzasadnić negatywne stanowisko, jeśli zaproponowała podobną inicjatywę dla państw obszaru Morza Śródziemnego (dlatego strona polska uważnie analizowała ten projekt, chcąc nawet „skopiować pomysły, które mogłyby być użyteczne na Wschodzie”⁷). Dawało to dużą szansę na sukces inicjatywy, także w kontekście przedstawiania go wspólnie ze „starszym” członkiem Unii – Szwecją, której prezydencja przypada na drugą połowę 2009 r. i może być to jeden z jej priorytetów.

2. Droga do przyjęcia Partnerstwa Wschodniego

Prace prowadzone nad Partnerstwem Wschodnim, zgodnie z powyższymi założeniami, znalazły swoje odzwierciedlenie w dokumencie przedstawionym przez Radosława Sikorskiego i Carla Bildta na szczycie ministrów spraw zagranicznych UE 26 maja 2008 r. w formie „Propozycji Polsko-Szwedzkiej Partnerstwo Wschodnie”. Została ona przyjęta pozytywnie, co otworzyło drogę do formalnej akceptacji pomysłu⁸. Jak stwierdził minister Sikorski: „To będzie coś na kształt Grupy Wyszehradzkiej na Wschodzie. Coś, co nie zmieni zasad członkostwa w UE czy finansowania, ale umożliwi tym krajom, które chcą jak najszybciej integrować się i zmieniać się wewnętrznie, dostosowywać się do UE”⁹.

Po pozytywnym przyjęciu na szczycie¹⁰ projekt był dyskutowany podczas obrad Rady Europejskiej, która zaakceptowała go 19 czerwca 2008 r. i poprosiła Komisję Europejską o przedstawienie do wiosny 2009 r. zasad jego funkcjonowania przy uwzględnieniu i w oparciu o założenia polsko-szwedzkiego projektu.

⁶ J. Pawlicki, *Wschodnie Partnerstwo Tuska*, [on-line] http://wyborcza.pl/1,76842,5231270,Wschodnie_Partnerstwo_Tuska.html.

⁷ G. Bernatowicz, podsekretarz stanu w MSZ, za: Biuletyn nr: 1905/VI, Komisja: Komisja do Spraw Unii Europejskiej /nr 97/, Komisja Spraw Zagranicznych /nr 96/, Data: 19-02-2009, Informacja nt. „Europejska Polityka Sąsiedztwa – Partnerstwo Wschodnie oraz Unia dla Śródziemnomorza. Stosunki Unii Europejskiej z Rosją”, [on-line] <http://orka.sejm.gov.pl/Biuletyn.nsf/0/9BD135BB2919AF4AC125756F004F08F0?OpenDocument>.

⁸ O staraniach strony polskiej przed czerwcowym szczytem zob.: *Informacja Ministerstwa Spraw Zagranicznych na temat polskiej inicjatywy Partnerstwa Wschodniego*, Senat RP VII kadencji, zapis stenograficzny (461) 35. posiedzenia Komisji Spraw Zagranicznych, [on-line] <http://www.senat.gov.pl/k7/kom/ksz/2008/035sz.htm>.

⁹ R. Sikorski, za: *Wschodnie Partnerstwo to marka polskiego przewodnictwa w UE*, [on-line] <http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,5245233.html>.

¹⁰ Zob. szerzej: D. Pszczołkowska, *Unia zgadza się na polskie Wschodnie Partnerstwo*, [on-line] http://wyborcza.pl/1,76842,5247366,Unia_zgadza_sie_na_polskie_Wschodnie_Partnerstwo.html.

Dokonując analizy propozycji, należy zwrócić uwagę na jej następujące elementy¹¹:

1) Oferta współpracy kierowana była do Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji, Mołdowy i Ukrainy oraz warunkowo Białorusi (na poziomie eksperckim, możliwe rozszerzanie współpracy pod warunkiem przemian demokratycznych), przy tym nie dotyczy tylko krajów aspirujących do integracji z UE, ale także „wschodnich partnerów”.

2) Obszary współpracy obejmowały:

- wymiar polityczny i bezpieczeństwa, obejmujący takie kwestie, jak demokracja, wspólnota wartości, rządy prawa, samorząd, politykę zagraniczną i bezpieczeństwa (konsultacje i koordynacja stanowisk), szczególnie nacisk położono na dostosowanie porządku prawnego do standardów Wspólnoty,
- granice i ruch osobowy, a zatem w szczególności uelastycznienie reżimu wizowego, poprawa infrastruktury granicznej (w długiej perspektywie ruch bezwizowy),
- wymiar ekonomiczny i finansowy, czyli wsparcie reform gospodarczych, integracja ekonomiczna krajów PW i usuwanie barier handlowych pomiędzy nimi i UE (w perspektywie pogłębiona strefa wolnego handlu), rozwój turystyki, infrastruktury transportowej i teleinformatycznej oraz współpraca energetyczna; szczególnie nacisk położono na dostosowanie porządku prawnego do standardów Wspólnoty,
- środowisko, zatem płaszczyzna ekologiczna, inwestycje w ochronę środowiska naturalnego, np. budowa świadomości ekologicznej w społeczeństwach, rozwój przyjaznych środowisku technologii itp.,
- społeczeństwo, czyli rozwój kontaktów społecznych, szczególnie w ramach relacji transgranicznych, programów edukacyjnych, kontaktów międzyludzkich i organizacji pozarządowych.

3) Współpraca w wymiarze dwustronnym (każdy adresat, umowy stowarzyszeniowe) i wielostronnym (grupa adresatów, współpraca regionalna, ale i w formule np. dorocznych spotkań ministrów spraw zagranicznych krajów UE i partnerów wschodnich), przy czym każde państwo podlega indywidualnej ocenie.

4) Współpraca oparta na realizacji konkretnych projektów.

Przedstawiona propozycja spotkała się z przychylnym przyjęciem państw członkowskich. W licznych relacjach prasowych i doniesieniach agencji można znaleźć odwołania do słów komisarza UE ds. stosunków zewnętrznych i polityki sąsiedzkiej Benity Ferraro-Waldner, szefa francuskiej dyplomacji Bernarda Kouchnera czy wicepremiera ds. europejskich Czech Alexandra Vondry¹². Wskazywali oni na pozytywne strony projektu i jego realistyczne założenia, jak i otwartość na wszystkie kraje członkowskie i partnerów wschodnich. Poparcie inicjatywy przez Czechy okazało się o tyle istotne, że w pierwszej połowie 2009 r. przypadała ich pre-

¹¹ Zob. tekst dokumentu: *Propozycja Polsko-Szwedzka Partnerstwo Wschodnie*, [on-line] <http://www.msz.gov.pl/Propozycja,Polsko-Szwedzka,19890.html>.

¹² Np. *Wschodnie Partnerstwo to marka...*

zydencja¹³. Druga część roku to z kolei czas prezydencji Szwecji, a zatem w sposób naturalny projekt ten winien być wtedy także przez nią silnie promowany (choćby będzie się ona koncentrowała na sprawach bałtyckich). Ważna była także reakcja Francji, obawiano się bowiem, że potraktuje ona projekt PW jako zagrożenie dla forsowanej przez siebie Unii dla Śródziemnomorza (powołanej do życia w lipcu 2008 r.). Jednak Bernard Kouchner oświadczył, że: „To nie jest żaden grzech, żeby UE szła na południe i na wschód w tym samym czasie”¹⁴. Starania polskiej dyplomacji doprowadziły także do uzyskania oficjalnego poparcia dla projektu krajów Grupy Wyszehradzkiej na spotkaniu szefów rządów w Pradze w połowie czerwca¹⁵. Miał to być jeden z priorytetów polskiego przewodnictwa w Grupie, które przypadło na drugą połowę 2008 r.

Oznaczało to szeroką gotowość do akceptacji projektu, co nastąpiło na czerwcowym szczycie Rady Europejskiej. Skierowano go wtedy do opracowania w Komisji, która została zobowiązana do przygotowania konkretnych propozycji realizacji inicjatywy do marca 2009¹⁶. Komisja również poparła projekt (mimo wcześniejszego pesymizmu), co podkreślono szczególnie silnie po wojnie rosyjsko-gruzińskiej. Dobitnie świadczyło o tym stanowisko Johna O'Rourke'a, szefa wydziału Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w Komisji Europejskiej, który podczas forum gospodarczego w Krynicy we wrześniu 2008 r. oświadczył: „Komisja Europejska wyraża poparcie dla polsko-szwedzkiej inicjatywy wschodniego partnerstwa. Konflikt w Gruzji przekonał o wadze tej inicjatywy te państwa członkowskie, które wcześniej były temu niechętne”¹⁷. Okazało się, że na koniec prac Komisji nie trzeba będzie czekać do marca 2009 r., ponieważ – zgodnie z wezwaniem ze specjalnego szczytu szefów państw i rządów UE z 1 września 2008 r. – przyspieszono prace. Prowadzono też dalsze działania w celu zdobywania i umacniania poparcia dla projektu¹⁸.

W efekcie 3 grudnia 2008 r. Komisja Europejska przyjęła projekt Partnerstwa Wschodniego. Jego założenia przedstawił szef Komisji José Manuel Barroso, podkreślając, że jest to w tej chwili maksymalny stopień współpracy, na jaką mogą liczyć partnerzy wschodni, brakuje bowiem zgody wszystkich państw Unii na negocjacje akcesyjne. Z tego powodu w dokumencie nie znalazły się żadne zapisy mogące sugerować, że wschodni partnerzy zostaną w przyszłości członkami UE. Barroso wyraził także opinię, że projekt nie jest skierowany przeciwko Rosji, a ma być *soft*

¹³ Warto w tym miejscu zaznaczyć, że zgodnie z informacją przedstawioną przez podsekretarz stanu w MSZ Grażynę Bernatowicz, Czesi włączyli się w projekt o wiele wcześniej i „(...) to na podstawie czeskich założeń kontynuowaliśmy nasze prace już ze Szwedami, mając na uwadze perspektywę prezydencji czeskiej”. Można z tego wnioskować, że rola Czechów była o wiele większa, niż się powszechnie zakłada. Za: Biuletyn nr: 1905/VI...

¹⁴ Za: *Dyplomaci UE akceptują polską propozycję Partnerstwa Wschodniego*, [on-line] <http://www.wprost.pl/ar/130505/Dyplomaci-UE-akceptuja-polska-propozycje-Wschodniego-Partnerstwa/>.

¹⁵ *Tusk: Mamy poparcie dla Partnerstwa Wschodniego*, [on-line] <http://www.wiadomosci.gazeta.pl>.

¹⁶ Zob. szerzej: *Sukces polskiej dyplomacji: Unia przyjęła projekt Partnerstwa Wschodniego*, [on-line] http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,5317184,Tusk_Mamy_poparcie_dla_Partnerstwa_Wschodniego.html.

¹⁷ Za: *Zielone światło dla wschodniego partnerstwa*, [on-line] http://www.uniacuropejska.nct.pl/index.php?option=com_content&task=view&id=647&Itemid=12.

¹⁸ Np. podczas spotkania państw Grupy Wyszehradzkiej oraz Bułgarii, Litwy, Łotwy, Rumunii i Szwecji w Warszawie 24.11.2008 r. wydano: *Joint Statement of the Foreign Ministers of the Visegrad Group Countries and of Bulgaria, Estonia, Lithuania, Latvia, Romania and Sweden*, Warsaw, 24.11.2008, [on-line] <http://www.visegrad-group.eu/main.php?folderID=1113&articleID=19715&ctag=articlist&iid=1>.

power stosowanym przez Unię do budowy stabilizacji i demokracji u jej wschodnich sąsiadów¹⁹. Decyzję w sprawie przyjęcia projektu Komisji państwa UE miały podjąć na szczycie w marcu 2009 r.

Do głównych elementów przygotowanego projektu zaliczyć można²⁰:

- Przyjmowanie nowych układów o stowarzyszeniu, obejmujących pogłębione i kompleksowe porozumienia o wolnym handlu i stopniową integrację gospodarek (ze szczególnym uwzględnieniem wymiaru prawnego).
- Finansowane przez UE programy mające poprawić zdolności administracyjne partnerów.
- Zachęty do regionalnej współpracy gospodarczej między partnerami celem utworzenia między nimi sąsiedzkiej wspólnoty gospodarczej.
- Możliwość zawierania paktów mobilności i bezpieczeństwa ułatwiających przekraczanie granic oraz wsparcie w walce z korupcją, przestępczością i nielegalnymi migracjami.
- Dążenie do zwiększania mobilności pracowników, czego analizą i monitorowaniem zajmie się Komisja, dążąc do otwierania rynku pracy państw Unii.
- Współpracę w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego państwom PW.
- Realizację programów na rzecz rozwoju gospodarczego i społecznego, w szczególności na obszarach najbardziej zacofanych.
- Utworzenie wielostronnych platform współpracy politycznej w zakresie: demokracji, dobrego rządzenia i stabilności, integracji gospodarczej i dostosowania do rozwiązań Unii, bezpieczeństwa energetycznego oraz kontaktów międzyludzkich.
- Realizację programu zintegrowanego zarządzania granicami, rozwój polityki energetycznej, np. efektywności energetycznej, i promocję odnawialnych źródeł energii, wspólne reagowanie na wypadek klęsk żywiołowych itp.
- Wspieranie kontaktów bezpośrednich w celu budowy społeczeństwa obywatelskiego przy zaangażowaniu różnych instytucji, w tym Parlamentu Europejskiego.

W pierwotnej wersji dokumentu zakładano zwiększenie budżetu PW na lata 2010-2013 o 600 mln euro (oprócz 250 mln euro przesuniętych z programów dwustronnych). Jednak ze względu na presję krajów południowych i kryzys finansowy zmniejszono tę kwotę do 350 mln, co łącznie da sumę 600 mln euro.

Przyjęcie projektu przez Komisję pozwoliło Polsce na ogłoszenie ogromnego sukcesu inicjatywy. Radosław Sikorski stwierdził przy tej okazji: „To był pomysł Polski wsparty przez Szwecję, ale to teraz już jest projekt całej UE (...). Bardzo nas cieszy, że Partnerstwo Wschodnie jest tak dobrą inicjatywą, zgłoszoną w tak dobrym czasie”²¹. Swoje zadowolenie i poparcie wyrazili także Czesi podczas prezentacji priorytetów swojej prezydencji. Zapowiedzieli zorganizowanie wiosną specjalnego

¹⁹ *The Eastern Partnership – an ambitious new chapter in the EU's relations with its Eastern neighbours*, IP/08/1858, Brussels, 3.12.2008, [on-line] <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/1858>.

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Zob. szerzej relacje i komentarze, np: Sikorski: *Wschodnie Partnerstwo to olbrzymi sukces*, [on-line] <http://www.rp.pl> (archiwum).

szczytu państw Partnerstwa²². Potwierdzało to polskie przekonanie o ważnym miejscu projektu w polityce unijnej w 2009 r. Po raz kolejny poparcie dla niego wyraziły także Niemcy²³. Zatem perspektywy realizacji projektu wydawały się dobre, chociaż problemem mógł stać się kryzys finansowy.

Bez środków na realizację projektów w ramach PW nie może być mowy o jego funkcjonowaniu i spełnienia oczekiwań zarówno Polski, wschodnich partnerów, jak i Unii. W tym – kluczowego z punktu widzenia interesów Polski – stworzenia alternatywy dla rosyjskiej polityki odbudowy strefy wpływów przy jednoczesnej gotowości do udziału Rosji w konkretnych projektach Partnerstwa, tak by nie można było mówić o jej izolacji ani podważaniu znaczenia stosunków UE – Rosja. Natomiast szansą dla PW stał się kryzys gazowy na początku 2009 r., który utwierdził wielu polityków w przekonaniu o słuszności tego projektu. José Manuel Barroso dał temu wyraz, stwierdzając 23 stycznia 2009 r. na spotkaniu z dziennikarzami: „Ten kryzys nam pokazuje, że potrzebujemy jeszcze większego zaangażowania w Partnerstwo Wschodnie”²⁴.

W takich okolicznościach 23 lutego 2009 r. ministrowie spraw zagranicznych Unii spotkali się i dyskutowali m.in. nad tempem i zakresem znoszenia wiz i finansowaniem PW. Spór toczył się przede wszystkim o finansowanie, a dokładnie znalezienie 350 mln euro przewidywanych na projekt w latach 2010-2013²⁵. Na trudności w tej kwestii zwracały uwagę Hiszpania i Francja, która dodatkowo opowiadała się za jak najszerzym włączeniem do Partnerstwa Rosji, czego inicjatorzy projektu nie przewidywali. Bernard Kouchner tak uzasadniał konieczność pewnego dostępu Rosji (i Turcji) do Partnerstwa: „Nie możemy powtórzyć tego, co stało się w NATO – czyli dać Rosji odczuć, że się ją kompletnie wyklucza (...). Wszyscy zaakceptowali, że w poszczególnych projektach PW, w zależności od tematu, zaoferujemy Rosji i Turcji okazję do dyskusji z nami”²⁶. Odnośnie zaś do finansowania mówił jedynie o 250 mln euro na realizację projektu w latach 2010-2013. Oznaczałoby to tylko 15 mln euro na kraj rocznie²⁷. Byłyby to minimalne środki stawiające pod wielkim znakiem zapytania jakikolwiek sens współpracy i możliwe korzyści z niej wynikające dla wschodnich partnerów. Polska dyplomacja stanęła przed zadaniem zbudowania koalicji mogącej poprzeć projekt w pierwotnej wersji na marcowym szczycie Unii.

Udało się je wykonać, chociaż podchodzono do tego sceptycznie i wielu ekspertów wieszczyło niepowodzenie w utrzymaniu proponowanych środków na reali-

²² A. Skieterska, *Gdy Czesi przejmą Unię, popatrzą na wschód*, [on-line] <http://www.gazeta.pl>.

²³ Niemcy zapewniają o dalszym poparciu dla Partnerstwa Wschodniego, [on-line] http://wyborcza.pl/1,76842,6022589,Gdy_Czesi_przejma_Unie_poparza_na_Wschod.html.

²⁴ Barroso: Europie potrzebne Partnerstwo Wschodnie, [on-line] http://forsal.pl/wiadomosci/109443_barroso_europie_potrzebne_partnerstwo_wschodnie.html.

²⁵ Spór o pieniądze dla Partnerstwa Wschodniego, [on-line] <http://www.polskatimes.pl/aktualnosci/87881,spor-o-pieniadze-dla-partnerstwa-wschodniego,id,t.html>.

²⁶ Za: Rosja w Partnerstwie Wschodnim. Ale tylko „z doskoku”, [on-line] <http://news.money.pl/artukul/rosja%3Bw%3Bpartnerstwie%3Bwschodnim%3Bale%3Btylko%3Bz%3Bdoskoku,97,0,429665.html>.

²⁷ D. Pszczółkowska, *Partnerstwo Wschodnie na razie bez pieniędzy*, [on-line] http://wyborcza.pl/1,96910,6310845,Partnerstwo_Wschodnie_na_razie_bcz_pieniedzy.html.

zacje Partnerstwa Wschodniego ze względu na kryzys ekonomiczny²⁸. Niezależnie bowiem od sukcesu na szczycie w dniach 19-20 marca 2009 r., na którym ustalono kwotę 600 mln euro, czyli zgodnie z propozycją Komisji, środki wciąż okazywały się niewystarczające w porównaniu z potrzebami. W perspektywie trzyletniej przy uwzględnieniu podziału na sześć państw oznacza to ok. 33 mln euro dla każdego z nich. Dlatego ze strony polskiej pojawiały się zapowiedzi o wyasygnowaniu na PW środków z budżetu narodowego. Można uznać, że w obecnej sytuacji budżetowej wydaje się to zapowiedź niezwykle odważna i jej realizacja może pozostawić wiele do życzenia. Szczególnie gdy okaże się, że suma ta będzie bardzo skromna. Byłoby to duże zagrożenie dla wizerunku i polityki Polski zarówno w Unii, jak i u wschodnich partnerów.

Jednak przyznanie wnioskowanej kwoty pozwoliło na ogłoszenie wielkiego sukcesu polsko-szwedzkiej inicjatywy. Udało się pokonać opór krajów południowych – Francji, Włoch, Portugalii, preferujących Unię dla Śródziemnomorza, wykorzystać dobre nastawienie Komisji (widoczne wyraźnie w wypowiedziach np. Benity Ferrero-Waldner) oraz silne wsparcie czeskiej prezydencji, która podkreślała, że nawet przyznanie 600 mln euro nie zmieni proporcji finansowej w ramach EPS. Z tego względu nie może dziwić wielka radość po zaakceptowaniu tej propozycji wyrażana nie tylko przez stronę polską, ale i czeską. Szef czeskiej dyplomacji Karel Schwarzenberg stwierdził wręcz, że: „Nasze marzenie się zrealizowało. Mamy wystarczająco dużo środków, by wystartować z PW. To wielkie zwycięstwo dla wschodnich sąsiadów i samej UE, bo jej sąsiedzi staną się prawdziwymi partnerami”²⁹. Radosław Sikorski podkreślał zaś, że inicjatywa jest wielkim sukcesem także ze względu na tempo jej przyjęcia: „Unia Śródziemnomorska wykluwała się przez 10 lat, a jesteśmy w tej chwili mniej więcej w tym samym punkcie: UE ma dwa wielkie programy relacji z sąsiadami”³⁰. Główną za to zasługę przypisywał działaniom polskiego rządu. W licznych wypowiedziach premier i prezydent dawali wyraz swojemu wielkiemu zadowoleniu z postanowień szczytu.

Postawmy sobie jednak pytanie, czy ok. 30 mln euro rocznie wystarczy na realizację ambitnie nakreślonych celów PW? Przyjmując za wnioskami szczytu, że „Rada Europejska zobowiązuje się na zasadach określonych w oświadczeniu [załącznik nr 2 dokumentu – M.L.] do większego dwustronnego zaangażowania i do działania zgodnie z nowymi wielostronnymi ramami obejmującymi UE, Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzję, Republikę Mołdawii i Ukrainę z myślą o przyspieszeniu reform, procesu zbliżenia prawa oraz dalszej integracji gospodarczej”³¹, zauważmy, że jest bardzo prawdopodobne, iż środków tych zabraknie na np. stworzenie strefy wolnego handlu, liberalizację zasad wizowych czy programy walki z korupcją, stypendialne i szkoleniowe. Może to wywołać niezadowolnienie zarówno partnerów wschodnich, jak i krajów Unii. Szczególnie tych sceptycznych wobec

²⁸ *Kogo wesprze UE: Wschód czy Śródziemnomorze?*, [on-line] http://fakty.interia.pl/fakty_dnia/news/news/kogo-wesprze-ue-wschod-czy-sroziemnomorze,1275108,2943.

²⁹ *Za: UE: Zgoda na Partnerstwo Wschodnie i dodatkowe 600 mln euro*, [on-line] http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,33181,6407760,UE_Zgoda_na_Partnerstwo_Wschodnie_i_dodatkowe_600.html.

³⁰ *Ibidem*.

³¹ Rada Europejska w Brukseli 19 i 20.03.2009, *Konkluzja Prezydencji*, s. 12, [on-line] http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/PL/cc/106835.pdf.

projektu czy stawiających określone warunki jego poparcia, jak np. Niemcy, które nie chciały zapisać obietnicy zniesienia wiz, a zgodziły się jedynie na pełną liberalizację wizową jako długoterminowy cel PW przy rozpatrywaniu w sposób indywidualny sytuacji każdego kraju.

Warto dodać, że zgodnie z zapowiedziami ogłoszono, iż Partnerstwo jest otwarte na kraje trzecie (chodzi przede wszystkim o Rosję i Turcję), które mogą uczestniczyć w konkretnych projektach. Zapowiadali to polscy dyplomaci, licząc także, że samą inicjatywę poprą Stany Zjednoczone. Szczyt uznano zatem za wielki sukces i osiągnięcie tego, co oczekiwała strona polska. Warto zauważyć, że zapisano również, iż współpraca w ramach PW będzie odbywała się „z poszanowaniem aspiracji poszczególnych krajów uczestniczących odnośnie do ich przyszłych stosunków z Unią Europejską”³², co wydaje się niezwykle ważne dla odbioru inicjatywy na Wschodzie w kontekście aspiracji tych państw do pełnego członkostwa w Unii. W wypracowywaniu decyzji dotyczących Partnerstwa swój udział mają mieć także adresaci, raz na dwa lata bowiem powinien odbyć się wspólny szczyt na poziomie szefów państw i rządów, a raz na rok ministrów spraw zagranicznych. Takie wspólne ustalenia miały zapasnąć na planowanym na 7 maja szczycie w Pradze.

3. Inauguracja Partnerstwa Wschodniego i możliwe konsekwencje dla polskiej polityki wschodniej

Przy okazji zbliżającej się inauguracji PW obserwatorzy podkreślali motyw idealistyczny projektu i jego dalekosiężne cele. Warto przytoczyć tutaj słowa Sławomira Dębskiego i Svante E. Cornella, którzy we wspólnym piśmie stwierdzili, że: „realizacja Partnerstwa Wschodniego może pozwolić Unii Europejskiej na zademonstrowanie jej siły i wiarygodności, dać świadectwo, że gospodarcze wstrząsy nie powstrzymają jej od promowania swoich wartości i kształtowania zgodnie z nimi świata, przynajmniej w najbliższym jej sąsiedztwie”³³. Zastanówmy się, jakie są szanse na realizację tych ambitnych zamierzeń.

Do uroczystej inauguracji PW doszło 7 maja 2009 r. na szczycie państw UE i krajów, do których projekt został skierowany³⁴. Niestety na to spotkanie nie przybyło wielu przywódców państw Unii³⁵. Warto odnotować brak premiera Hiszpanii, Włoch, Portugalii, Cypru i prezydenta Francji. Widać zatem, że w sposób symboliczny przywódcy państw południowych zademonstrowali swój dystans do projektu Partnerstwa, obniżając tym samym rangę inauguracji. Ponadto zebrani przedstawiciele państw Unii zdecydowali, że adresaci PW zostaną określani w dokumencie końcowym nazwą „partnerów z Europy Wschodniej”, tak by uniknąć sformułowania, które mogłoby sugerować otwarcie w ten sposób drogi do UE (np. „partnerzy

³² *Ibidem*, s. 19.

³³ S. Dębski, S.E. Cornell, *Najwyższy czas na Partnerstwo Wschodnie*, [on-line] http://wyborcza.pl/1,75515,6573778,Najwyzszy_czas_na_Partnersstwo_Wschodnie.html.

³⁴ Zob. szeroka relację: D. Pszczółkowska, J. Pawlicki, *Partnerstwo Wschodnie zaczęło się w Pradze*, [on-line] http://wyborcza.pl/1,75477,6583319,Partnerstwo_Wschodnie_zaczelo_sie_w_Pradze.html.

³⁵ Zob. szerzej: D. Pszczółkowska, *Partnerstwo Wschodnie coraz skromniejsze*, [on-line] http://wyborcza.pl/1,75477,6580823,Partnerstwo_Wschodnie_coraz_skromniejsze.html.

europcy³⁶). Naciskały na to szczególnie Niemcy (tak jak i na kwestie wizowe), ale także Holendrzy, którym nie podobało się również, że w PW znalazła się Białoruś.

Zachowano zaś ogólny kształt projektu (łącznie z finansowaniem), który omawiany był we wcześniejszej części artykułu. Zatem Wspólnota dąży do zawarcia z każdym z krajów Partnerstwa układu stowarzyszeniowego, którego celem jest stworzenie strefy wolnego handlu oraz liberalizacja przepisów wizowych. Konkretnie projekty co do realizacji PW mają być zatwierdzane i przedstawiane przez KE w najbliższych miesiącach. Warto wspomnieć przy tej okazji, że tego samego dnia w polskim Sejmie Radosław Sikorski deklarował, że polski rząd podjął już działania w celu przygotowania projektów pilotażowych dotyczących m.in. praw człowieka, rozwoju regionalnego czy zapobiegania i likwidacji skutków katastrof. Pierwsze efekty (osiągnięcia) PW miałyby być widoczne w 2011 r. (podczas polskiej prezydencji)³⁷.

Strona polska, zdając sobie sprawę ze szczupłości środków na PW, zaczęła mówić o sposobach na zwiększenie funduszy na współpracę w ramach Partnerstwa. Dla przykładu stworzenie Funduszu Spójności, na który wpłaty mogłyby kierować państwa chcące wesprzeć projekt. Sygnalizowała możliwość powołania „Grupy przyjaciół Partnerstwa Wschodniego”, którzy w pierwszej kolejności byłiby donatorami projektu (np. USA, Kanada czy Norwegia). Ponadto proponowano, by Europejski Bank Inwestycyjny kierował więcej środków na pożyczki dla krajów partnerskich. Natomiast Donald Tusk deklarował stworzenie polskiego funduszu na wsparcie reform w tych państwach. Szkoda jednak, że strona polska zdała sobie sprawę z małej ilości pieniędzy na realizację celów PW dopiero po inauguracji i po rozbudzeniu nadziei związanych z projektem. Może to zaszkodzić wizerunkowi Polski na Wschodzie, ale i w samej Unii, gdyż jako współtwórca i główny promotor jest z nim identyfikowana.

Nie przeszkadzało to jednak w świętowaniu i głoszeniu wielkiego polskiego sukcesu. Faktycznie jest to bowiem pierwszy polski projekt przeprowadzony w Unii. Podkreślał to Radosław Sikorski, który komentując wyniki szczytu, stwierdził: „(...) myślę, że możemy powiedzieć, że to jest dzień polskiego sukcesu w UE, dzień, w którym po raz pierwszy cała UE uchwaliła, zatwierdziła polską inicjatywę”³⁸. Tego samego dnia, jeszcze przed szczytem, kiedy przedstawiał założenia PW, minister wskazywał jeszcze w Sejmie na korzyści związane ze zbliżeniem partnerów wschodnich do Europy, co przyczyni się do realizacji ich ambicji europejskich i ułatwi stabilizację regionu³⁹. Zrealizowane zatem zostaną cele polskiej polityki wschodniej.

Czy jednak faktycznie udało się to osiągnąć? Partnerstwo Wschodnie ma ograniczoną formę ze względu na środki finansowe i sceptycyzm państw południowych Unii, jak i kategorię podkreślanie, że nie jest ono związane z obietnicą członko-

³⁶ Zob. pełny tekst dokumentu: *Joint Declaration of the Prague Eastern Partnership Summit*, 7.05.2009, Prague, [on-line] <http://www.eu2009.cz/scripts/file.php?id=46526&down=yes>.

³⁷ Sikorski o Partnerstwie Wschodnim, [on-line] <http://fakty.interia.pl/polska/news/sikorski-o-partnerstwie-wschodnim,1302443>.

³⁸ Za: Sikorski o szczycie UE: To dzień polskiego sukcesu, [on-line] http://wiadomosci.gazeta.pl/Wiadomosci/1,80708,6582409,Sikorski_o_szcycie_UE__To_dzien_polskiego_sukcesu.html.

³⁹ Sikorski o Partnerstwie Wschodnim, [on-line] <http://www.interia.pl>.

stwa w Unii. Oznacza to, że jego realne możliwości i wynikające z tego znaczenie może być o wiele mniejsze, niż zakładała to Polska. Trudno więc będzie myśleć o osiągnięciu wszystkich oczekiwanych rezultatów z punktu widzenia interesów na kierunku wschodnim i europejskim.

Zacznijmy od pytania, czy dzięki tej inicjatywie uda się umocnić pozycję Polski na Wschodzie? Adresaci projektu nie byli do niego w pełni przekonani⁴⁰. Pojawiały się opinie, że PW ma stanowić substytut członkostwa w Unii i oddalać jego perspektywę w bliżej nieokreślonej przyszłości. Szczególnie widoczne było to na Ukrainie podkreślającej swe dążenia do pełnej integracji z UE i wyrażającej niezadowolenie z faktu postawienia jej w grupie państw, które nie są potencjalnymi kandydatami. Walery Czajły z Centrum Badań Politycznych i Gospodarczych w Kijowie wyraził to w następujących słowach: „Postawienie Ukrainy w grupie państw, które nie są potencjalnymi kandydatami, może zagrozić naszym przygotowaniom w kierunku UE”⁴¹. Ponadto środki na PW są bardzo ograniczone. W barwny i symboliczny sposób ich wielkość i użyteczność opisał Vladimir Voronin, prezydent Republiki Mołdowy, który w wywiadzie dla dziennika „Kommiersant” stwierdził, że pomoc finansowa przewidziana w PW (kwota, o której mówili Francuzi na szczycie w lutym, to 15 mln euro na rok) „to cukierki rozdawane przy takich okazjach”⁴². Projekt Partnerstwa określił ponadto jako „WNP-2”, który nie jest potrzebny takim krajom, jak Republika Mołdowy. Jej postęp na drodze do integracji jest bowiem o wiele większy niż innych potencjalnych uczestników. Wobec tego Voronin sceptycznie podszedł do projektu i mówił o wątpliwościach co do uczestnictwa w nim jego kraju. Nie pojawił się na szczycie w Pradze, gdzie Mołdowę reprezentowała premier Zinaida Grecianii, co zapowiedziano w kwietniu 2009 r.⁴³

Biorąc pod uwagę powyższe, przykładowe reakcje, trudno prognozować sukces polskich zamierzeń i realnie wzmocnienie polskiej pozycji w relacjach z partnerami wschodnimi. Tym bardziej że Rosja nie była przychylnie nastawiona do Partnerstwa. W tej sytuacji Polska, jako inicjator projektu, mogłaby pogorszyć swoje i tak nie najlepsze stosunki z Rosją bez konkretnych, wymiernych efektów w polityce wschodniej. Wydaje się jednak, że przynajmniej chwilowo udało się zmienić retorykę Rosji dzięki polskim zabiegom. Siergiej Ławrow, po rozmowach z Radosławem Sikorskim podczas jego wizyty w Moskwie 6 maja 2009 r., oświadczył, że przyjmuje do wiadomości, iż PW nie oznacza stawiania nikogo przed wyborem, czy podąża w kierunku Rosji, czy UE, jak i starania strony polskiej, by PW rozwijało się „w całkowitej zgodzie i w porozumieniu z Rosją, by nie dopuścić do konfrontacji procesów, które rozwijają się pod egidą UE w Europie”⁴⁴. Może to być tylko gest ze

⁴⁰ Zobacz szeroko raport o stanowiskach państw UE i partnerów wschodnich: B. Wojna, M. Gniazdowski, *Partnerstwo Wschodnie – raport otwarcia*, Warszawa 2009, [on-line] <http://www.pism.pl/news/id/770>.

⁴¹ Za: *26 razy tak dla polskiej propozycji*, [on-line] <http://www.rp.pl> (archiwum).

⁴² *Przypomina to WNP-2. Po co nam to?*, [on-line] <http://fakty.interia.pl/swiat/news/przypomina-to-wnp-2-po-co-nam-to,1266649>.

⁴³ M. Kot, *Na szczycie Partnerstwa Wschodniego nie będzie Voronina*, [on-line] http://www.money.pl/archiwum/wiadomosci_agencyjne/pap/artukul/na%3Bszczycie%3Bpartnerstwa%3Bwschodniego%3Bnie%3Bbedzie-%3Bvoronina,175,0,447151.html.

⁴⁴ Za: *Stosunki Polska – Rosja: Ciepło, coraz cieplej*, [on-line] <http://fakty.interia.pl/polska/news/stosunki-polska-rosja-cieplo-coraz-cieplej,1301964,2943>.

strony Rosji, jednak pozwalający polskiej dyplomacji na podkreślanie zmian w stanowisku tego państwa.

Wnioski końcowe

Na podstawie tej analizy można przedstawić kilka wniosków o charakterze ogólnym i szczegółowym:

- 1) Partnerstwo Wschodnie jest projektem wpisującym się w ambicje, interesy i cele Polski wobec państw położonych na wschód od jej granic.
- 2) Jest pierwszą inicjatywą przygotowaną i przeprowadzoną w UE, co ukazuje zdolność kreacyjną polskiej polityki zagranicznej.
- 3) Decydująca dla powodzenia inicjatywy będzie praktyczna realizacja założeń, zależna od dalszego stanowiska państw Unii, partnerów wschodnich i Komisji Europejskiej. Przekłada się to m.in. na budżet projektu.
- 4) Ograniczone środki finansowe nakazują poszukiwanie dodatkowych źródeł pieniędzy na realizację założeń Partnerstwa. W obecnych warunkach przekazane środki wydają się zbyt małe na osiągnięcie sukcesu w wymiarze innymi niż propagandowy.
- 5) Partnerstwo nie jest alternatywą dla rozszerzenia Unii, ale stanowi odpowiedź na niechęć państw członkowskich do dokonywania kolejnych. Ma to być zatem środek przybliżania partnerów ze wschodu do Unii, a chcącym się integrować ułatwia przygotowania.
- 6) Polska powinna być bezpośrednio zaangażowana w realizację PW, inicjując projekty współpracy, naciskając na tworzenie pewnych ram instytucjonalnych itp. Należy budzić stałe zainteresowanie i szukać zaangażowania państw Unii.
- 7) Należy włączać w konkretne projekty Rosję, szczególnie obszar kaliningradzki. Da to podstawy do przekonywania, że projekt nie jest skierowany przeciw temu państwu. Jednocześnie należy się spodziewać, że Rosjanie nie zrezygnują z prób przeciągnięcia na wschód adresatów Partnerstwa.
- 8) Należy pamiętać, że Partnerstwo Wschodnie jest inicjatywą o znaczeniu strategicznym dla UE. Chodzi bowiem o zapewnienie stabilności na jej wschodnich granicach, a jak jest to potrzebne, pokazały wydarzenia w Gruzji z sierpnia 2008 r. i ich konsekwencje.
- 9) W razie niepowodzenia projektu pozycja Polski na wschodzie, jak i w samej Unii dotkliwie ucierpi, stawiając pod znakiem zapytania jej zdolność do kreacji i pełnienia oczekiwanej przez siebie roli w kształtowaniu polityki wschodniej UE.