



Partnerstwo dla Rozszerzenia Komentarze

Mychajło Paszkow

Zalety i niuanse nowej polsko-niemieckiej inicjatywy

Przygotowany przez Piotra Burasa i Kaia-Olafa Langa dokument *Partnerstwo dla Rozszerzenia: nowa oferta UE dla Ukrainy i nie tylko* ma na celu przeformułowanie i modernizację europejskiej polityki sąsiedztwa oraz polityki rozszerzenia, co następuje w nowych warunkach geopolitycznych. Ta polsko-niemiecka inicjatywa jest świadectwem solidarności i wsparcia dla Ukrainy, a zarazem próbą zainicjowania wzmocnienia sprzyjających warunków dla dalszej eurointegracji.

Autorzy proponują innowacyjny model strategiczny Partnerstwo dla Rozszerzenia (dalej PdR), który zawiera trzy najważniejsze filary:

- odbudowa i wspólny rynek;
- bezpieczeństwo energetyczne i zielona transformacja;
- bezpieczeństwo i współpraca polityczna.

W połowie czerwca 2022 roku opublikowaliśmy raport Piotra Burasa i Kaia-Olafa Langa *Partnerstwo dla Rozszerzenia: nowa oferta UE dla Ukrainy i nie tylko*¹, który zawiera propozycję znaczącego zacieśnienia powiązań między Ukrainą a Unią Europejską. Autorzy argumentują, że choć przyznanie Ukrainie przez Unię Europejską statusu kraju kandydującego było ważnym i słusznym krokiem, to bez zmiany w podejściu do polityki rozszerzenia Wspólnoty gest ten może okazać się pustą i skończyć szkodliwą dla obu stron frustracją. W obliczu rosyjskiej agresji na Ukrainę i konfrontacji polityki bezpieczeństwa między Zachodem a Rosją od Unii Europejskiej wymaga się znacznego zwiększenia zaangażowania gospodarczego i politycznego oraz podjęcia nowych zobowiązań wobec sąsiadów zainteresowanych przystąpieniem do Wspólnoty i we współpracy z nimi. Dlatego przyznaniu statusu kraju kandydującego towarzyszyć powinna nowa ambitna oferta – Partnerstwo dla Rozszerzenia. W okresie poprzedzającym formalną akcesję celem takiej inicjatywy powinno być zapewnienie jak najściślejszych

¹ P. Buras, K-O. Lang, *Partnerstwo dla Rozszerzenia: nowa oferta UE dla Ukrainy i nie tylko*, Warszawa 2022, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/06/P.Buras_K-O.Lang_Partnersstwo-dla-rozszerzenia.pdf.

Warto zaznaczyć, że w dyskursie politycznym pojawiały się swego czasu różne warianty „częściowej” albo „pośredniej” integracji Ukrainy z Unią Europejską. Należy wspomnieć o zaproponowanej przez prezydenta Francji Emmanuela Macrona idei stworzenia nowej Europejskiej Wspólnoty Politycznej, która jego zdaniem miałaby na celu „stabilizację sąsiedztwa” UE i aktywizację współpracy z państwami nieczłonkowskimi „w kwestiach bezpieczeństwa, geopolityki, współpracy energetycznej, infrastruktury, przestrzeni swobody przemieszczania się ludzi”¹. Należy określić, w jakim stopniu idea Macrona koresponduje z zaproponowaną polsko-niemiecką inicjatywą – czy są to wzajemnie się uzupełniające czy też konkurujące projekty?

związków – w wymiarze współpracy gospodarczej, energetycznej i bezpieczeństwa – między UE a krajami, które mają stać się jej członkami w przyszłości. Raport przedstawia konkretne propozycje takiej współpracy służącej trwałemu zakorzenieniu krajów partnerskich w kręgu UE. Autorzy przekonują również, że to Polska i Niemcy są najbardziej predestynowane do tego, aby z taką inicjatywą wystąpić wspólnie na forum UE. O skomentowanie tej propozycji poprosiliśmy pięcioro ukraińskich ekspertów i ekspertek, reprezentujących ważne ośrodki analityczne oraz obecnych w czołowych mediach: Wiktorię Bojko, Ołeksandrę Bułaną, Marynę Jaroszewycz, Mychajła Paszkowa i Witalija Portnikowa.

Co istotne, jak zaznaczają autorzy, Partnerstwo dla Rozszerzenia nie jest alternatywą dla rozszerzenia i zostało ukierunkowane na nadanie nowej dynamiki eurointegracji grupy krajów, które pragną dołączyć do Unii Europejskiej, oraz na „zakotwiczenie ich we Wspólnocie Europejskiej”. Konstrukcja współpracy, jaką przedstawiono w dokumencie, „miałaby jakościowo nowy charakter i przynosiła konkretne korzyści w krótkim czasie”.

Taka teza jest istotna dla Ukrainy, która już posiada status kandydata, liczy na dalszą aktywizację eurointegracyjnego procesu, na nową jakość stosunków z Brukselą i praktyczne efekty². Oczywiście wsparcie i solidarność UE oraz pomoc w przeprowadzeniu reform wewnętrznych nabierają znaczenia w warunkach wojennych. Obecnie priorytetem strategicznym dla Kijowa jest wykonanie siedmiu bloków reform Komisji Europejskiej, które towarzyszyły pozytywnej decyzji o przyznaniu Ukrainie statusu kandydata³. Zdaniem wicepremiera do spraw integracji europejskiej i euroatlantyckiej Ukrainy Olhi Stefaniszynej realizacja tego pakietu wymogów jest możliwa do końca 2022 roku⁴. (W celu realizacji większości z nich potrzebne są przede wszystkim administracyjno-prawne, organizacyjne przedsięwzięcia, poparte wolą polityczną. Dlatego głowa państwa posiada *carte blanche*, jeśli chodzi o zdecydowane działania, ze względu na wysoki poziom zaufania obywatelskiego, wsparcie wszystkich gałęzi władzy i ogólną solidarność światowej wspólnoty wobec zarówno Ukrainy, jak i samego Wołodymyra Zełenskigo).

1 *Кандидатський статус для України та Молдови є політичним сигналом ЄС, процес триватиме роками – Макрон* [Status kandydata dla Ukrainy i Mołdawii jest politycznym sygnałem UE, proces będzie trwał przez lata – Macron], Interfaks-Ukraina, 24 czerwca 2022, <https://interfax.com.ua/news/political/841399.html> (tu i dalej dostępny: stan na 4 lipca 2022).

2 Ten dokument został opublikowany po decyzji Komisji Europejskiej i Rady Europejskiej dotyczącej nadania Ukrainie i Mołdawii statusu kandydata do członkostwa w UE.

3 Chodzi o siedem koniecznych kroków – zwłaszcza zapewnienie efektywnej pracy Sądu Konstytucyjnego, wyższej kwalifikacyjnej komisji sądów, specjalistycznej prokuratury antykorupcyjnej itd. Podkreśla się także konieczność przeprowadzenia reformy organów ścigania, deoligarchizacji kraju, wzmocnienia polityki antykorupcyjnej i walki z praniem pieniędzy. Listę kończy punkt odnoszący się do ustawodawstwa dotyczącego mniejszości narodowych.

4 *Україна має намір виконати рекомендації Єврокомісії щодо надання статусу кандидата в члени ЄС до кінця 2022 року – Стефанішина* [Ukraina ma zamiar zrealizować wytygi Komisji Europejskiej względem nadania jej statusu kandydata na członka UE do końca 2022 roku – Stefaniszyńska], Interfaks-Ukraina, 22 czerwca 2022, <https://interfax.com.ua/news/general/840880.html>.

Piotr Buras i Kai-Olaf Lang niebezpiecznie wyrażają otwarty sceptycyzm względem zalet statusu kandydata, zwracając uwagę: „status kandydata do UE nie ma dziś prawie żadnego praktycznego znaczenia”, natomiast proces wstępowania do Unii ma długotrwały, zbiurokratyzowany charakter.

W tym kontekście inicjatywa PdR jest produktywna, ponieważ ma na celu zapewnienie konkretnych warunków i mechanizmów pogłębionej integracji krajów kandydujących do wspólnego rynku europejskiego, systemu energetycznego i przestrzeni politycznego bezpieczeństwa Unii Europejskiej (przy czym należy zaznaczyć, że obecnie w tej triadzie właśnie bezpieczeństwo jest dla Ukrainy priorytetem).

Istotne jest też to, że PdR to inicjatywa polsko-niemiecka, i autorzy dosyć przekonująco argumentują synergiczne zalety takiego duetu.

Idea aktywnego integrowania się ukraińskiej gospodarki ze wspólnym rynkiem europejskim jest słuszna. Za krok w tym kierunku należy uważać tymczasowe zniesienie przez UE w maju 2022 roku ograniczeń taryfowych oraz cła importowego na ukraińskie towary. W najbliższym czasie planowane jest również podpisanie między Ukrainą a Unią specjalnej umowy o liberalizacji transportu drogowego. Rozszerzenie członkostwa i obecność Ukrainy na europejskich rynkach jest szansą i wyzwaniem (w szczególności ze względu na obecną sytuację). Istotne są zapewnienie mechanizmów adaptacyjnych, kształtowanie efektywnej polityki inwestycyjnej w ukraińskim kierunku, stworzenie wspólnych zależności produkcji przemysłowej, włączenie Ukrainy do wielkich projektów infrastrukturalnych, pomoc technologiczna, zbalansowana polityka rynku pracy itd.

Na uwagę zasługuje filar PdR dotyczący polityki energetycznej, gdzie systemowo zostały określone drogi i mechanizmy partnerstwa w kluczowych kierunkach: odnowienie i zreformowanie systemów energetycznych państw partnerskich UE, dywersyfikacja źródeł energii (co jest fundamentalne dla walki z rosyjską ekspansją), dekarbonizacja i wspólna polityka klimatyczna. To ogólnie zbalansowany, konstruktywny plan, który bierze pod uwagę współczesne realia i jest zorientowany ku przyszłości.

Obecnie bezwzględnie kluczowe dla Ukrainy są kwestie bezpieczeństwa. W tym momencie pierwszorzędного znaczenia nabiera kształtowanie współpracy wojskowo-technologicznej z krajami UE, skonsolidowane wojenne wsparcie Unii Europejskiej i NATO, przede wszystkim dostarczanie ciężkiego sprzętu wojskowego, artylerii reaktywnej, systemów obrony przeciwlotniczej itp. Jednocześnie dyskusyjna wydaje się teza autorów, że jakiegokolwiek proponowane przez nich plany integracji czy też współpracy UE z Ukrainą „będą możliwe do realizacji tylko wtedy, jeśli kraj ten zdoła nie tylko obronić się przed aktualną agresją Rosji, lecz także zbudować potencjał odstraszania”.

Przeciwnie: eurointegracja i współpraca z UE są jednymi z głównych czynników, które kształtują wspomniany potencjał „odstraszania” i mają stanowić realną przeszkodę dla rosyjskiej agresji. Wewnętrzne proeuropejskie reformy rozwijają i zmieniają sfery bezpieczeństwa, społeczno-ekonomiczną, ustawodawczo-prawną, antykorupcyjną i humanitarną. Zwłaszcza uzyskanie przez Ukrainę statusu kandydata do członkostwa w UE stało się potężnym politycznym i moralno-psychologicznym stymulatorem dla obywateli kraju, który broni swojego europejskiego wyboru – i nie ma w tym stwierdzeniu przesady ani zbędnego patosu.

W tym kontekście należy zwrócić uwagę na kolejną istotną okoliczność. Inicjatywa PdR ma charakter uniwersalny i jest zasadniczo obliczona na stowarzyszone trio oraz grupę krajów bałkańskich. Innymi słowy, wprowadza tradycyjne podejście pakietowe „jednego koszyka”. (Jednak taka uniwersalizacja

okazała się mało produktywna zarówno w przypadku projektu Partnerstwa Wschodniego, jak i w niektórych aspektach negocjacyjnego procesu UE – Bałkany Zachodnie).

Należy przyznać: mimo że dla Unii Europejskiej region bałkański, Mołdawia i Gruzja są istotne, to właśnie kierunek ukraiński w obecnych warunkach ma oczywisty priorytet i szczególne znaczenie – przede wszystkim ze względu na czynniki polityki bezpieczeństwa.

Przyjmując na siebie uderzenie całej wojennej potęgi Rosji, Ukraina od dłuższego czasu broni wschodniej flanki UE przed kontynentalną ekspansją Kremla, a tym samym rujnuje Putinowski plan przeformatowania europejskiej politycznej przestrzeni bezpieczeństwa. W istocie od Sił Zbrojnych Ukrainy dziś zależy nie tylko los ukraińskiej państwowości, ale też dalsze istnienie Unii Europejskiej, przynajmniej w obecnej postaci.

Jednocześnie integracja z UE jest podstawowym imperatywem światopoglądowym i najwyższym priorytetem politycznym, jaki łączy i podtrzymuje wszystkie gałęzie władzy Ukrainy, wpływowe siły polityczne, organizacje obywatelskie i społeczeństwo. Prawie 90% Ukraińców popiera wejście do UE, utożsamiając swoją przyszłość i przyszłość kraju z włączeniem do europejskiej wspólnoty⁵.

Na tym przede wszystkim zasadzają się znaczenie ukraińskiej eurointegracji i główna odmiennosc od innych pretendentów do wejścia do UE. Dlatego polityka rozszerzenia UE musi być wyraźnie zróżnicowana, adekwatnie do współczesnych wyzwań i zagrożeń bezpieczeństwa.

Przemożną ideą inicjatywy Partnerstwo dla Rozszerzenia jest nadanie konkretnego wymiaru procesowi zakotwiczenia w „europejskiej rodzinie” krajów, które pragną przyłączyć się do Unii Europejskiej. Ta idea zasługuje na uwagę i wszelkie wsparcie. Dokument został opublikowany przez Fundację im. Stefana Batorego: obejmuje różne sfery i kierunki złożonych stosunków UE z państwami kandydującymi, a także określa kompleks odpowiednich przedsięwzięć w celu ich udoskonalenia. Oczywiście ten aktualny i złożony temat wymaga kompleksowej analizy eksperckiej i wszechstronnego omówienia przez zainteresowane strony.

⁵ *Тринадцяте загальнонаціональне опитування: зовнішньополітичні орієнтації (18–19 червня 2022)* [Rating Group Ukraine. *Kierunki polityki zagranicznej (18–19 czerwca 2022)*], https://ratinggroup.ua/research/ukraine/trinadcatyy_obschenacionalnyy_opros_vneshnepoliticheskie_orientacii_18-19_iyunya_2022.html.

Wiktoria Bojko

Przywódstwo geopolityczne Unii Europejskiej: głębsze zakotwiczenie Ukrainy w Unii

Przyznanie Ukrainie statusu kandydata do UE jest w pewnym stopniu wyrazem uznania, że inwazję Putina na Ukrainę należy postrzegać jako wypowiedzenie wojny Unii Europejskiej i jej wartościom.

Rosja przez lata prowadziła wojnę hybrydową z Europą. Powiązani z Kremlem agenci i oligarchowie wywierali wpływ na europejską politykę, wykupywali udziały w unijnych przedsiębiorstwach, drużynach

sportowych i mediach, kaptowali polityków, ingerowali w procesy wyborcze, destabilizowali i polaryzowali społeczeństwa za pomocą dezinformacji i wojny cybernetycznej, a jednocześnie bardzo często działali jawnie i dysponowali poparciem oficjalnych czynników.

Rozpoczynając wojnę z Ukrainą, Rosja próbowała stworzyć punkt wyjścia do dalszego ujarzmiania innych krajów Europy. Dlatego też skuteczna obrona i przyszłe zwycięstwo w tej wojnie mają fundamentalne znaczenie dla bezpieczeństwa całej Europy, jako że Rosja stanowi największe zagrożenie dla wspólnego bezpieczeństwa europejskiego.

Wojna w Ukrainie spowodowała, że 23 czerwca 2022 roku kraj ten otrzymał status kandydacki¹, co oznacza korektę podstawowych zasad odnowionego konsensusu w sprawie polityki rozszerzenia, na którego podstawie Unia Europejska funkcjonuje od 2006 roku².

Można więc powiedzieć, że agresywna polityka Rosji skierowana jest przeciwko całemu europejskiemu porządkowi bezpieczeństwa, a tym samym przeciwko podstawowym interesom unijnym³.

W świetle powyższego dalsze kroki na drodze do integracji z Unią przenoszą Ukrainę ze sfery wyłącznie ekonomiczno-społecznej do sfery polityczno-obronnej.

Jednocześnie nie ma przesady w stwierdzeniu, że proces udanej integracji ukraińskiej będzie miał kluczowe znaczenie dla powodzenia całego dalszego projektu europejskiego w zakresie nowego pozycjonowania UE jako aktora geopolitycznego. Zarazem proces ten stworzy możliwość głębszego zjednoczenia i konsolidacji Unii oraz przewyższenia wewnętrznych podziałów i sprzecznych interesów, jakie doprowadziły do tego, że zapomniano o genezie projektu unijnego – projektu, dzięki któremu na kontynencie europejskim miał zapanować pokój.

Wielu obywateli UE zapomniało (lub nigdy tego nie doświadczyło), jak może wyglądać Europa z zamkniętymi granicami i wymogiem posiadania wizy przy wjeździe do sąsiedniego kraju, a tym bardziej jak może wyglądać Europa w stanie wojny. Inaczej niż dzisiaj, jeszcze pół wieku temu swobodny przepływ ludzi i towarów z Porto, przez Amsterdam, do Wilna, Rygi i Tallinna nie wydawał się sprawą zrozumiałą samą przez się.

Dzięki udanej integracji Ukrainy UE może zyskać więcej siły i zdolności do kształtowania wspólnej polityki bezpieczeństwa, przewyższyć wewnętrzne podziały i wzmocnić swoją pozycję na arenie geopolitycznej. Każdy kraj członkowski z osobna, nawet należący do grona pierwotnych fundatorów Wspólnoty Europejskiej, bez unijnych ram pozostałby w najlepszym razie mocarstwem regionalnym. Ponadto dzięki wspólnemu rynkowi opartemu na swobodnym przepływie towarów, usług, ludzi i kapitału UE wykorzystuje efekt mnożnikowy.

1 *Komisja Europejska proponuje nadać Mołdawii europejską perspektywę i status kraju kandydującego* [Єврокомісія пропонує надати Молдові європейську перспективу і статус кандидата], „Європейська правда”, 17.06.2022, <https://www.eurointegration.com.ua/news/2022/06/17/7141477/> (tu i dalej dostępny: stan na 4 lipca 2022).

2 *Enlargement Strategy and Main Challenges 2006–2007. Including annexed special report on the EU's capacity to integrate new members*, Communication from the Commission to the European Parliament And The Council, 8.11.2006, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0649&from=EN>.

3 P. Buras, K.-O. Lang, *Partnerstwo dla Rozszerzenia: nowa oferta UE dla Ukrainy i nie tylko*, Warszawa 2022, https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2022/06/P.Buras_K-O.Lang_Partnerswo-dla-rozszerzenia.pdf.

Konieczność przekształcenia scenariusza „zachodniobałkańskiego statusu kandydackiego”

Status kandydacki nie jest równoznaczny z natychmiastowym zbliżeniem danego kraju do instytucji unijnych. Decyzja o kontynuowaniu szeregu procesów negocjacyjnych będzie zależała od wielu unijnych podmiotów. Istnieje sporo czynników, które mogą sprawić, że proces ten stanie się zakładnikiem potencjalnych rozbieżności interesów politycznych, zwłaszcza wśród państw członkowskich UE krytycznych wobec rozszerzenia.

Tym samym kolejne etapy negocjacji mogą mieć charakter niemerytoryczny, tendencyjny i celowo biurokratyzowany, czyli sztucznie komplikujący procedury. Obserwujemy to w przypadku państw zachodniobałkańskich, w szczególności Albanii i Macedonii Północnej, które kandydują od wielu lat, ale negocjacje akcesyjne nie przybliżają ich do celu.

Aby zapewnić równe szanse, trzeba wymyślić coś ponad już istniejący zestaw narzędzi politycznych – Partnerstwo Wschodnie i umowy stowarzyszeniowe.

Zaproponowana przez Kaia-Olafa Langa i Piotra Burasa idea Partnerstwa dla Rozszerzenia⁴ opiera się na sektorowym zbliżeniu do europejskiego jednolitego rynku – tj. swobodzie przepływu osób, towarów, usług i kapitału bez ograniczeń kwotowych (inaczej niż przewiduje umowa stowarzyszeniowa, tak frustrująca dla państw, które ją podpisały) – wykorzystuje politykę spójności do niwelowania różnic i proponuje konsensualne sposoby zakotwiczenia Ukrainy w UE.

Za taką koncepcją silnie przemawia również fakt, że jedna z barier dla integracji Ukrainy została już usunięta: Unia Europejska w zasadzie wdrożyła jedną z czterech podstawowych wolności unijnych dla obywateli Ukrainy, *de facto* przyznając im swobodę poruszania się po Unii (choć ograniczoną do osób zmuszonych do emigracji z powodu wojny).

Proponowane ramy wniosłyby również nową dynamikę do procesu integracji krajów bałkańskich, tworząc równe szanse dla wszystkich kandydatów w ich procesie zbliżania się do Unii.

Dodatkowo propozycja ta mieści się poniżej progu akcesyjnego, dzięki czemu można uniknąć radykalnych sporów między dotychczasowymi członkami. Jest to perspektywa możliwa do osiągnięcia w ciągu dekady – okres ten należy dostosować do tempa spełniania przez państwa kandydackie kryteriów z Maastricht.

Dla Ukrainy najważniejszy jest pełny dostęp do wspólnego rynku i Funduszu Spójności w ramach strategii powojennej odbudowy oraz transformacji gospodarki i infrastruktury.

Dla Brukseli status kandydacki jest przede wszystkim narzędziem do wymuszenia na Ukrainie reform oraz środkiem nacisku na struktury rządowe i parlamentarne. Za doskonały budulec mogą tutaj postąpić postępy odnotowane od 2014 roku w ramach realizacji przez Ukrainę umowy stowarzyszeniowej.

Ukraina poczyniła już znaczące kroki w kierunku konwergencji z unijnym *acquis communautaire*. Władze ukraińskie opracowały projekt wzmocnienia krajowego nadzoru bankowego i zasad rekaptalizacji. Kilka znajdujących się w trudnej sytuacji banków prywatnych znacjonalizowano i osiągnęły rentowność, a kolejne instytucje bankowe są w trakcie nacjonalizacji.

⁴ Tamże.

Pięć organów utworzonego po ukraińskiej rewolucji godności w 2014 roku ekosystemu antykorupcyjnego skutecznie walczy z plagą korupcji. W warunkach wojennych instytucje antykorupcyjne nadal funkcjonują, ale musiały ograniczyć swoją działalność. Pracę na pełną skalę wznowią po ustabilizowaniu się sytuacji.

Włączenie Ukrainy do unijnej współpracy w dziedzinie energii i bezpieczeństwa

Jak słusznie zauważają w swoim raporcie Kai-Olaf Lang i Piotr Buras, zakotwiczenie Ukrainy w europejskiej rodzinie może się bez fanfar dokonać w sferze wspólnego rynku, ale istnieją jeszcze dwie nie mniej ważne sfery stopniowej integracji sektorowej, tj. polityka energetyczna i polityka bezpieczeństwa⁵.

Od 2017 roku Ukraina przygotowywała się do odłączenia od starej sowieckiej sieci energetycznej i synchronizacji z systemem europejskim, aby zwiększyć swoje bezpieczeństwo i rozszerzyć handel energią z innymi krajami europejskimi. Pełną synchronizację zaplanowano na rok 2023 z przewidywanymi wstępnymi testami zimą i latem 2022.

Pierwsza planowana próba miała się rozpocząć 24 lutego. Jednak właśnie tego dnia Rosja rozpoczęła inwazję, dlatego Kijów poprosił o awaryjną synchronizację z europejskimi liniami przesyłowymi działającymi pod egidą Europejskiej Sieci Operatorów Elektroenergetycznych Systemów Przesyłowych (European Network of Transmission System Operators, ENTSO-E)⁶.

Przez ponad dwa tygodnie Ukraina walczyła o podtrzymanie pracy krajowych elektrowni atomowych i elektrociepłowni w warunkach wojennych, chcąc zapobiec załamaniu się systemu przesyłowego. Narazając życie, odważni pracownicy ukraińskiego sektora energetycznego chronili krytyczną infrastrukturę, jednocześnie walcząc o spełnienie marzenia o integracji rynku europejskiego.

16 marca Ukraina zsynchronizowała się z europejską siecią energetyczną w trybie awaryjnym, co umożliwiło dalszą integrację ze wspólnym rynkiem energii. W tej chwili cała infrastruktura Ukrainy jest nieustannie zagrożona, to znaczy bombardowana i ostrzeliwana, stale atakowane są również inne obiekty ukraińskiej infrastruktury krytycznej. Włączenie walczącego kraju do unii energetycznej UE przyczyniłoby się do wzmocnienia bezpieczeństwa energetycznego zarówno Ukrainy, jak i Unii. Ogromne znaczenie miałoby nawiązanie regularnego dialogu na temat bezpieczeństwa energetycznego z państwami partnerskimi na poziomie ministerialnym.

Wojna Rosji przeciwko Ukrainie doprowadziła do katastrofy, z której trzeba będzie się podnosić przez następną dekadę (pod warunkiem, że ustaną zbrodnie wojenne), ale także sprawiła, że w państwach unijnych wzrosła świadomość konieczności niezależnienia się od rosyjskich źródeł energii do końca obecnej dekady.

W tych okolicznościach dalsza integracja z unijnym rynkiem energii elektrycznej i energetycznej, między innymi poprzez plan REPowerEU⁷, z pewnością będzie miał stabilizujący wpływ na wspólną politykę

⁵ Tamże.

⁶ *Continental Europe successful synchronisation with Ukraine and Moldova power systems*, Entsoe, 16.03.2022, <https://www.entsoe.eu/news/2022/03/16/continental-europe-successful-synchronisation-with-ukraine-and-moldova-power-systems/>.

⁷ *REPowerEU Plan*, Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions, 18.5.2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0230&from=EN>.

bezpieczeństwa UE, ponieważ Ukraina wejdzie w skład trzech planowanych korytarzy importowych dla wodoru. Postanowienia Planu Pomocy i Odbudowy Ukrainy przyczynią się do dywersyfikacji ukraińskiego rynku energetycznego, doprowadzając proces demontażu dotychczasowego systemu do logicznego końca i przybliżając Ukrainę do realizacji celów Europejskiego Zielonego Ładu.

Ponadto ze względu na wojnę Rosji przeciwko Ukrainie Unia Europejska i państwa członkowskie naruszyły kilka swoich „wykutych w kamieniu” zasad i podjęły kroki, które w normalnych okolicznościach spotkałyby się ze stanowczym sprzeciwem. Między innymi po raz pierwszy w historii UE podjęto decyzję o sfinansowaniu dostawy śmiertelnej broni do kraju trzeciego (w ramach projektu European Peace Facility), zacieśnieniu współpracy obronnej w obliczu nowego postrzegania zagrożeń, otwarciu perspektywy członkostwa po latach zmęczenia rozszerzeniem, uruchomieniu dyrektywy o tymczasowej ochronie z 2001 roku i przyznaniu ukraińskim uchodźcom prawa do tymczasowego pobytu na terenie Unii.

Kompas Strategiczny UE – najważniejsza unijna próba harmonizacji celów obronnych i bezpieczeństwa wszystkich 27 państw członkowskich – wspomina we wstępie o wojnie, jednak program ten powstał przed jej wybuchem, a zatem w niewystarczającym stopniu odzwierciedla obecny stan rzeczy⁸. Zbrodnie wojenne trwają, zabijani są cywile, uprowadza się i torturuje tysiące ludzi, dlatego strategię tę należy tak zmienić, aby zwiększyć rolę UE jako gwaranta bezpieczeństwa i podmiotu geopolitycznego.

Na osobną wzmiankę zasługują bezprecedensowe unijne działania na rzecz odważniejszego włączenia Ukrainy do polityki bezpieczeństwa UE, które uruchomią trwały proces wykraczający poza doraźną reakcję na obecny kryzys. Jeszcze przed wybuchem wojny Ukraina rozpoczęła negocjacje o włączenie do projektów stałej współpracy strukturalnej (The Permanent Structured Cooperation, PESCO). Główne konsekwencje wojny będą miały charakter strukturalny: państwa UE będą musiały przeznaczyć zwiększone środki na bezpieczeństwo energetyczne i obronę.

Dlatego niezwykle istotne byłoby włączenie Ukrainy do PESCO⁹ (Rada Europejska ustanowiła ogólne warunki, na jakich państwa trzecie mogą być zapraszane do udziału w poszczególnych projektach PESCO). W perspektywie średnioterminowej sprzyjałoby to większej spójności infrastrukturalnej, a tym samym przyniosło korzyści wszystkim stronom.

Zainicjowane przez Niemcy i Polskę Partnerstwo dla Rozszerzenia, będące pośrednim krokiem na drodze Ukrainy do UE, obejmuje wyżej wymienione obszary i może być konsensualnym rozwiązaniem umożliwiającym obejście problemu „zmęczenia rozszerzeniem”, a jednocześnie dającym nowy impuls do wzmocnienia geopolitycznej roli UE.

Status kandydacki Ukrainy u źródeł projektu pokojowego współistnienia w Europie

Ukraina podąża drogą ku integracji z Unią Europejską od czasu obalenia w 2014 roku prorosyjskiego reżimu Wiktora Janukowycza. Rząd od lat systematycznie przeprowadza wspierane przez UE reformy polityczne i gospodarcze. W 2022 roku planuje się uchwalenie 92 ustaw i 55 projektów ustaw

⁸ *A Strategic Compass for the EU*, https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence-1_en.

⁹ Decyzja Rady (WPZiB) 2020/1639 z 5 listopada 2020 roku – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dec/2020/1639/oj>.

przybliżających Ukrainę do celu, jakim jest konwergencja z Unią¹⁰. Dalsze zbliżenie sektorowe jako wstęp do pełniejszego członkostwa oraz plan inwestycyjny dla odbudowy w znacznym stopniu przyczynią się do przywrócenia pokoju w regionie.

Wojna Rosji z Ukrainą została zaplanowana jako preludium do uderzenia w zjednoczoną Europę. Pogłębienie integracji stanowiłoby bardzo silną reakcję na to posunięcie.

UE musi przestać patrzeć na politykę rozszerzenia jak na proces czysto technokratyczny, ponieważ rosyjska inwazja na Ukrainę nadała rozszerzeniu charakter geopolityczny.

Alternatywne wizje rozszerzenia mogą skupić się na pogłębieniu integracji sektorowej w różnych obszarach jako na wstępnym kroku przed spełnieniem przez Ukrainę kryteriów członkostwa. Za silny bodziec może w tym kontekście posłużyć pogłębienie mobilności siły roboczej, które jeszcze bardziej zwiąże Ukrainę z UE.

10 *Ukraina w 63% wypełniła umowę stowarzyszeniową z UE - Smyhal* [Україна на 63% виконала Угоди про асоціацію з ЄС – Шмигаль], 5.06.2022, УКРІНФОРМ, <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/3392395-ukraina-na-63-vikonala-ugodu-pro-associaciu-z-es-smigal.html>.

Maryna Jaroszewycz

Jak uniknąć rozczarowania?

Unia Europejska postrzega samą siebie jako najpotężniejszy sojusz polityczno-ekonomiczny nie tylko na kontynencie europejskim, ale też daleko poza jego granicami. Przez pewien czas UE była największą gospodarką świata¹. Sytuacja zmieniła się w 2020 roku z odejściem Wielkiej Brytanii wraz z jej 2,7-bilionową gospodarką. Mimo tej znaczącej zmiany, jak podaje WorldData.info, w 2021 roku, jeśli chodzi o poziom PKB, spośród 50 najbogatszych krajów świata 15 było członkami Unii Europejskiej. Mówiąc inaczej, wspólne PKB UE za rok 2021 stanowiło 14,45 bilionów euro, co na dzień dzisiejszy czyni ją trzecią gospodarczą potęgą świata, po Stanach Zjednoczonych² i Chinach³.

Znaczny sukces Unii Europejskiej jako sojuszu państw demokratycznych z gospodarką rynkową tłumaczy się nagromadzeniem czynników, z których głównym jest pragnienie ustanowienia i wprowadzenia wysokich standardów dotyczących odpowiedniego zarządzania, zwierzchności prawa, obrony praw człowieka na płaszczyźnie politycznej, a także zabezpieczenia prawa do wolnego przemieszczania się ludzi, towarów, usług i kapitału na płaszczyźnie gospodarczej. I chociaż w ostatnich latach niektórzy członkowie UE rzucają wyzwania unijnemu systemowi, nie wywiązując się z wziętych na siebie zobowiązań, to przez cały czas istnienia bloku przyłączyły się do niego 22 państwa, a wyszło tylko jedno. Dzięki temu możemy konstatować, że Unia przez dziesięciolecia nie straciła na swojej atrakcyjności dla państw sąsiednich, dopóki nie weszły do niej wszystkie zainteresowane kraje, które mogły spełnić kryteria członkostwa. Wraz z wyjściem Wielkiej Brytanii UE straciła nie tylko jednego ze swoich głównych

1 *27-member bloc's GDP falls behind that of China in 2021, EU data shows*, „Global Times”, 1.02.2022, <https://www.globaltimes.cn/page/202202/1250282.shtml> (dostęp: stan na 4 lipca 2022).

2 W 2021 roku PKB Stanów Zjednoczonych wzrósł w porównaniu do poprzedniego roku do około 22,99 biliona USD.

3 W 2021 roku PKB Chin wyniósł około 17,46 biliona USD.

członków-kontrybutorów, co naraziło ją gospodarczo, ale też w pewnej mierze wizję tego, jak zapewnić sobie stały rozwój bez znaczących strat politycznych.

Na stole znalazły się dziesiątki opcji: od stworzenia Zjednoczonych Stanów Europy, przez Unię różnych prędkości, aż do „fortecy Europy”, „broniącej się” przed przyłączeniem do niej nowych „słabych” członków, którzy mogliby osłabić blok gospodarczo i politycznie. Przy czym bez względu na to, jak bardzo niektóre państwa członkowskie chciałyby się odgradzić od ambicji i problemów reszty świata, UE jest zbyt wielką potęgą, aby stać z boku geopolitycznych i ekonomicznych procesów światowych.

Dlatego logiczne, odpowiednie i na czasie wydaje się pytanie dotyczące tego, która z już istniejących czy też nowych opcji mogłaby być optymalna zarówno dla samej Unii, jak i dla krajów trzecich, z którymi współpracuje. Nie da się znaleźć na to prostej ani szybkiej odpowiedzi, choćby dlatego że sąsiednie państwa są „pstrokate” ze względu na ustrój polityczny, gospodarczy i społeczny, na rozmiar terytorium, liczbę i zagęszczenie ludności, a przede wszystkim – z uwagi na ambicje w stosunkach z Unią Europejską.

W związku z tym ograniczymy się w komentarzu do rozważań nad dalszym rozwojem stosunków UE i Ukrainy w kontekście wojny z federacją rosyjską⁴, co na początku 2022 roku przybrało wymiar agresji na pełną skalę. W pewnej mierze polityka względem Ukrainy koreluje także z relacjami Unii z Mołdawią i Gruzją, ponieważ wszystkie te trzy państwa są sygnatariuszami umów stowarzyszeniowych, uwzględniających pogłębione i kompleksowe strefy wolnego handlu, i tworzą Trio Stowarzyszeniowe w ramach Partnerstwa Wschodniego. Mimo to nie można względem wszystkich automatycznie przyjąć takiego samego podejścia, ze względu na wyżej opisane czynniki, a także aktywne działania wojenne w Ukrainie oraz dalekosiężne skutki wojny, z jakimi to państwo będzie musiało sobie poradzić po jej zakończeniu.

Decyzja o nadaniu Ukrainie statusu kandydata do członkostwa w Unii Europejskiej i zachowania go pod warunkiem zrealizowania przez Ukrainę siedmiu wymagań została podjęta w czerwcu 2022 roku. Państwa członkowskie UE zademonstrowały niezwykłą solidarność, „ryzykując” obiecanie przyłączenia się do swojego klubu krajowi, który znajduje się w stanie wojny ze względu na agresję z zewnątrz. Z drugiej strony dla wielu jest jasne, że nadanie statusu kandydata to jedynie gest polityczny. Z czasem może on albo zmienić się w praktyczną płaszczyznę – jeśli Ukraina zrealizuje dodatkowo przedłożone wymagania i europejskie instytucje podejmą decyzję o otwarciu rozmów dotyczących członkostwa – albo może pozostać pustą obietnicą, źródłem frustracji i rozczarowań ze względu na brak dalszych działań – jak stało się to w przypadku państw Bałkanów Zachodnich.

To zrozumiałe, że chęć zobaczenia postępów skłania liderów poszczególnych państw członkowskich UE oraz przedstawicieli środowiska eksperckiego do poszukiwania wariantów, które mogłyby zadowolić wszystkie strony. Jedną z takich propozycji jest Partnerstwo dla Rozszerzenia, które miałoby nadać nowy impuls polityce rozszerzenia Unii Europejskiej, a jednocześnie nie stać się jej zamiennikiem ani gwarancją. Jest to propozycja słuszna z założenia, ze względu na ujęcie trzech istotnych filarów (odbudowa i wspólny rynek, bezpieczeństwo energetyczne i zielona transformacja, bezpieczeństwo i współpraca polityczna), jednak wydaje się też problematyczna na poziomie konceptualnym.

Stawiając sobie za cel zadowolenie zarówno prointegracyjnie nastawionych, jak i eurosceptycznych państw członkowskich UE, Partnerstwo dla Rozszerzenia stwarza niby to komfortowe i akceptowalne

⁴ Zapis stosowany przez autorkę (od redakcji).

dla wszystkich stron perspektywy. Jednak dotychczasowe doświadczenie polityki Partnerstwa Wschodniego pokazuje, jak poszukiwanie uśrednionej drogi mimo wszystko sprawia, że niezadowolona jest zarówno większość ambitnych partnerów – przez brak treściwego znaczenia inicjatywy – jak i mniej zainteresowane strony – ze względu na poziom oczekiwań UE czy też zobowiązania, jakie Unia nakłada na partnerów. Takie sprzyjanie pogłębianiu stosunków oraz zbliżaniu się do norm i praktyk UE, czemu nie towarzyszy jasne określenie końcowego rezultatu, jest odbierane przez adresatów jako brak jasnego poglądu UE na własną przyszłość, a także na gotowość przedstawienia konkretnych perspektyw członkostwa ubiegającym się o nie.

Dlatego jakiegokolwiek nazwy nie nosiłaby kolejna zewnątrzpolityczna inicjatywa UE, będzie ona wywoływać irytację, jeśli jej ostatecznym celem nie będzie nadanie członkostwa chętnym krajom europejskim, zgodnie z artykułem 49. Traktatu z Lizbony. Dla państwa takiego jak Ukraina będzie w ogóle zniewagą przyłączenie się do nowej inicjatywy jako do pośredniego etapu potencjalnego członkostwa, po otrzymaniu okupionego cierpieniem statusu kandydata na tle krwawej wojny. Ukraina już dziewiąty rok z rzędu płaci najwyższą cenę – ludzkiego życia – za swój europejski wybór. W ostatnich miesiącach wojny na pełną skalę państwo ukraińskie wsłuchuje się w gorące przemowy europejskich liderów o ich własnym wsparciu i solidarności. Póki co polityczne kierownictwo państwa także oczekuje, że to nie będzie „puste gadanie”, wzmocnione ochłapami w postaci makrofinansowej pomocy na powojenną odbudowę i reformy, ale głęboki i treściwy codzienny dialog wokół istoty sprawy. Ten dialog już ma określone parametry i nazywa się „rozmowy o rozszerzeniu”.

Tak, kryteria członkostwa w UE są wymagające, a proces skomplikowany. Jednak jak zaznaczono wcześniej, po pierwsze – naród ukraiński już płaci zbyt wysoką cenę, z własnej, nieprzymuszonej woli; po drugie – ukraińskie kierownictwo jest gotowe do wprowadzenia koniecznych reform w maksymalnie ścisłych terminach, w zaistniałych warunkach; a po trzecie – kryteria członkostwa i tak zmieniały się z czasem, przystosowując do kolejnych etapów rozszerzenia, dlatego nie ma konieczności stwarzania dodatkowych mechanizmów, które znów tylko by komplikowały i przeciągały ten proces. Wystarczające będzie ograniczenie się do przeglądu kryteriów członkostwa i uwzględnienie współczesnych ukraińskich realiów.

W ciągu wszystkich lat eurointegracyjnej drogi Ukraińcy pogodzili się z myślą o trudnościach i długim trwaniu procesu przyłączania ich kraju do UE. Jednocześnie nie tylko nie stracili nadziei na pokonanie tych trudności, ale wręcz umocnili się w przekonaniu o prawidłowości obranej drogi, o czym świadczą badania opinii publicznej w ostatnich latach oraz bohaterki sprzeciw wobec rosyjskich okupantów. Jednym słowem, Ukraina określiła swoje stanowisko i pracuje w miarę swoich możliwości nad niezbędnymi reformami.

Teraz kolej na Unię Europejską. Zamiast tworzyć nowe pośrednie mechanizmy pomiędzy umową stowarzyszeniową, kandydaturą i członkostwem, dzięki potężnemu ukraińskiemu bodźcowi Unia ma szansę na własną wewnętrzną reformę. Wśród wartych uwagi propozycji szczególnie cenna, choć najtrudniejsza, wydaje się instytucjonalna reforma polegająca na przyjęciu nowego traktatu lub wniesieniu zmian w obowiązujący Traktat z Lizbony. Podczas gdy decyzja o rozszerzeniu niezmiennie będzie pozostawać sprawą potrzebującą jedności, można oczekiwać, że zostanie znaleziony konsensus dotyczący tego, aby przejść do systemu większości kwalifikowanej w polityce zagranicznej, a dokładnie w polityce zagranicznej i bezpieczeństwa. Na początkowych etapach ukraińskiej drogi do członkostwa to by wystarczyło, żeby zapewnić Ukrainie niezbędne na wszystkich etapach wszechstronne wsparcie ze strony bardziej optymistycznie nastawionych i chętnych krajów w kwestii bezpieczeństwa. Jeśli chodzi o przemysł energetyczny, to Ukraina już jest członkiem Europejskiej Unii Energetycznej. W kwestii

odbudowy i wspólnego rynku – Ukraina już ma strefę wspólnego handlu z EU. W kolejce czekają ustalenia dotyczące „ruchu bezwizowego dla przemysłu”, a także przegląd kwot i taryf, zgodnie z założeniami umowy stowarzyszeniowej. Dlatego nie trzeba tworzyć z gruntu nowych warunków stosunków handlowych między obiema stronami.

To zrozumiałe, że każde państwo ma swoich najbliższych sojuszników, którzy są gotowi wziąć na siebie lwią część zobowiązań dotyczących dbania o interesy partnerów, ze względu na historyczne związki, geograficzną i mentalną bliskość narodów czy elementarne kwestie bezpieczeństwa. Zadanie polega na tym, aby „rozwiązać tym krajom ręce”, bez oczekiwania na moment, kiedy gotowość wsparcia dla danego państwa będzie dominować pośród wszystkich członków Unii Europejskiej. Z tej perspektywy słuszna wydaje się propozycja pozwolenia na przejęcie sterów tego procesu właśnie przez Niemcy i Polskę. Ze względu na określone kompetencje francuskiego kierownictwa, biorąc pod uwagę udział w formacie normandzkim, a także ambicje francuskiego prezydenta na tle jego wyboru na drugą kadencję oraz przewodnictwo Francji w Radzie Europy UE w pierwszym półroczu 2022 roku, nie byłoby od rzeczy rozpatrzenie dołączenia właśnie Francji jako jeszcze jednego motoru ukraińskiego członkostwa, mimo iż taka propozycja zawiera szereg niebezpieczeństw związanych z francuskimi ustępstwami wobec rosyjskich interesów. Europejscy liderzy ukraińskiego wejścia do UE powinni być obiektywni, sprawdzeni i zasadniczy, co pozwoliłoby uniknąć stosowania podwójnych standardów.

Podsumowując, treść inicjatywy Partnerstwa dla Rozszerzenia określa prawidłowe priorytety na drodze do uzyskania przez Ukrainę statusu pełnowartościowego członka Unii Europejskiej. Na poziomie koncepcyjnym również prawidłowo wskazuje na Polskę i Niemcy jako na potencjalnych przywódców tego procesu. Jednak dla krajów takich jak Ukraina jest niedorzeczne wyodrębnienie się przewidywanych przez Partnerstwo kierunków do postaci osobnej polityki, która stanie się pośrednim ogniwem między kandydaturą a członkostwem. To zmarnuje drogi cenny czas i odciągnie uwagę od najważniejszego – obecnej po obu stronach chęci widzenia gotowości Ukrainy do stania się pełnowartościowym członkiem Unii Europejskiej.

Oleksandra Bułana

Jaka droga do Unii Europejskiej

Wejście Ukrainy do Unii Europejskiej – to marzenie ukraińskiego narodu, które już od wielu lat wyznacza kierunek ukraińskiej polityki zagranicznej. Poparcie dla tej idei jest na tyle silne, że doprowadziło do rewolucji godności z lat 2013–2014. W sytuacji wojny poparcie dla członkostwa w UE jedynie wzrasta – wedle stanu na czerwiec 2022 roku 86% Ukraińców popiera wstąpienie Ukrainy do Unii¹. Dlatego Ukrainy i jej politycznych liderów raczej nie satysfakcjonują żadne alternatywy – „zamienniki” pełnowartościowego członkostwa.

¹ *Тринадцяте загальнонаціональне опитування: зовнішньополітичні орієнтації (18–19 червня 2022)* [Trzynaste ogólno krajowe badanie: kierunki polityki zagranicznej (18–19 czerwca 2022)], Socjologiczna hrupa „Rejtynh”, https://ratinggroup.ua/research/ukraine/trinadcatyy_obschenacionalnyy_opros_vneshnepoliticheskie_orientacii_18-19_iyunya_2022.html (tu i dalej dostępny: stan na 4 lipca 2022).

Równocześnie raczej nie można się spodziewać, że droga Ukrainy do Unii zostanie pokonana szybko. Zgodnie z opinią Komisji Europejskiej i decyzjami Rady Europejskiej przed rozpoczęciem rozmów na ten temat Ukraina powinna spełnić wymagania i zrealizować siedem punktów dotyczących istotnych reform.

Pierwszy przegląd efektów realizacji wspomnianych wymogów Komisja Europejska planuje na koniec 2022 roku. Jednak prawdopodobieństwo wykonania ich w pełnym zakresie do końca tego roku jest niewielkie. Po pierwsze – warunki dotyczące przyjęcia nowego ustawodawstwa wymagają włączenia do dyskusji społeczeństwa obywatelskiego i interesariuszy, co w sytuacji wojny nie zawsze jest możliwe. Oprócz tego dla reform Sądu Konstytucyjnego oraz zmian ustawodawstwa względem mniejszości narodowych przydatna może okazać się opinia Komisji Weneckiej, a to wymaga czasu. Dlatego wedle najbardziej optymistycznych scenariuszy otwarcie rozmów rozpocznie się za rok, jeśli nie pojawi się konieczność realizacji innych wymogów. To znaczy, że początek rozmów o wejściu do UE nie jest jeszcze w tej chwili określony. Równie ciężko jest wyznaczyć prawdopodobne terminy gotowości Ukrainy do pełnowartościowego członkostwa w Unii Europejskiej.

Niesprawiedliwa i niesprowokowana wojna rozpoczęta przez Rosję² sprawiła, że Ukraina stała się w wielu aspektach wrażliwa. Państwo potrzebuje nie tylko wsparcia wojskowego, ale też finansowego i logistycznego, jak również stworzenia sprzyjających warunków dla ukraińskiego biznesu itp. W tej kwestii trudno nie zgodzić się z analizą Piotra Burasa i Kaia-Olafa Langa, z której wynika, że dodatkowy mechanizm włączania do jednolitego rynku europejskiego jeszcze przed pełnoprawnym członkostwem byłby dla Ukrainy korzystny.

Powstaje jednak pytanie, jak ma wyglądać mechanizm takiego włączania. Począwszy od 2014 roku, umowa stowarzyszeniowa była ważnym narzędziem reform w Ukrainie. Jednak jej efektywność nie zawsze odpowiadała oczekiwaniom. Niektóre reformy przewidywane w umowie z różnych przyczyn nawet nie zostały rozpoczęte, między innymi ze względu na to, że przeprowadzanie kompleksowej i trudnej (a czasem też niepopularnej wśród ludności) adaptacji prawodawstwa do unijnego *acquis communautaire* nie było proste w warunkach niejasnych europejskich perspektyw. Status kandydata na członka UE ma to zmienić i stymulować postęp w problematycznych sektorach.

Umowa stowarzyszeniowa powinna być nadal realizowana, ponieważ na etapie pośrednim między nadaniem statusu kandydata na członka UE i początkiem rozmów musi ona pozostawać głównym wyznacznikiem dalszego prowadzenia reform eurointegracyjnych. W poszczególnych sektorach obserwujemy postęp w realizacji umowy, nawet w warunkach wojennych. Wśród dotychczasowych osiągnięć można wymienić:

- Ukraina otrzymała pozytywne opinie Dyrekcji Generalnej ds. Podatków i Unii Celnej Komisji Europejskiej (DG TAXUD) dotyczące możliwości przyłączenia się do konwencji o wspólnej procedurze tranzytowej (NCTS) i oczekuje przyłączenia już do końca 2022 roku.

² Zapis stosowany przez autorkę (od redakcji).

- System energetyczny Ukrainy został w pełni zsynchronizowany z europejską siecią energetyczną ENTSO-E w kwietniu 2022 roku³. Ukrenergo otrzymało status „członka obserwatora” ENTSO-E⁴, a także skoordynowało wznowienie eksportu energii elektrycznej do Unii⁵.
- Ratyfikowano konwencję Rady Europy o zapobieganiu i zwalczaniu przemocy wobec kobiet i przemocy domowej.

Dla Ukrainy dostęp do wspólnego europejskiego rynku towarów i usług ma w tym momencie wyjątkowo duże znaczenie. Wojna bardzo ograniczyła logistyczne możliwości handlu ukraińskimi towarami, ponieważ dostępna jest tylko zachodnia granica. Właśnie dlatego handel z Unią i tranzyt towarów przez jej terytorium nabiera krytycznie ważnego znaczenia dla ukraińskiej gospodarki.

Aby pogłębić współpracę z Unią Europejską, Ukraina musi kontynuować reformy eurointegracyjne. Już w umowie stowarzyszeniowej przewidziano narzędzia pogłębiania współpracy, mające istotne znaczenie dla Ukrainy. Wśród nich znajduje się możliwość sporządzenia umowy o zgodności i dopuszczalności produktów przemysłowych (umowa ACAA), przyłączenia do jednolitego rynku cyfrowego oraz integracji z Transeuropejską Siecią Transportową (TEN-T) i inne.

Realizacja tych reform w czasie wojny może być utrudniona. Przykładowo udoskonalanie infrastruktury kontroli jakości towarów, konieczne ze względu na umowę ACAA, podczas wojny jest prawie niemożliwe, nie tylko przez brak zasobów, ale też bezpośrednio ze względu na prowadzone walki (na przykład jeden z największych metrologicznych instytutów Ukrainy SE „Kharkivstandartmetrologiya” znajduje się w Charkowie, a to miasto jest codziennie ostrzeliwane przez rosyjską artylerię).

Oprócz narzędzi współpracy przewidzianych przez umowę stowarzyszeniową dla Ukrainy niezwykle ważną byłaby możliwość korzystania już teraz z niektórych narzędzi Unii dostępnych dla państw członkowskich. W tym również popieramy autorów publikacji i ich spojrzenie na Partnerstwo dla Rozszerzenia. Biorąc pod uwagę struktury gospodarcze, dla Ukrainy istotne byłoby włączenie do wspólnej polityki rolnej UE (*common agricultural policy*) i uzyskanie dostępu do odpowiednich funduszy UE. Warto byłoby również jeszcze przed ostatecznym wejściem Ukrainy do UE rozpatrzyć możliwość włączenia jej do unii celnej UE.

Ukraina ma zostać włączona do europejskiej polityki klimatycznej. Przed wojną spodziewano się, że CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism) będzie miał znaczne negatywne konsekwencje dla ukraińskiego eksportu. Ponad 17% ukraińskiego eksportu do UE podlegałoby temu mechanizmowi. Jednak wojna ma bardzo poważny wpływ na ukraińską gospodarkę i zmieniła tę sytuację. Po okupacji przez Rosję Mariupola i zrujnowaniu dwóch wielkich zakładów metalurgicznych – prywatnych spółek akcyjnych: MKM im. Illicza i MK Azowstal (które wytwarzały 30% ukraińskiej produkcji metalurgicznej) – zmniejszył się eksport czarnych metali do UE.

3 Energosystemu Ukrainy повністю синхронізовано з європейською енергомережею ENTSO-E [System energetyczny Ukrainy jest w pełni zsynchronizowany z europejską siecią energetyczną ENTSO-E], Ukrenergo, <https://ua.energy/integraciya-do-entso-e/energosystemu-ukrainy-povnistyu-synhronizovano-z-yevropejskoyu-energomerezheju-entso-e/>.

4 „Укренерго” отримало статус „члена-спостерігача” ENTSO-E [„Ukrenergo” otrzymało status „członka obserwatora” ENTSO-E], Ukrenergo, <https://ua.energy/media-2/ukrainian-power-system-is-fully-synchronised-with-the-european-power-network-entso-e/>.

5 ENTSO-E погодило поетапне розширення експорту української електроенергії в Європу [ENTSO-E zgodziło się na stopniowe rozszerzenie eksportu ukraińskiej energii elektrycznej do Europy], Ukrenergo, <https://ua.energy/zagalni-novyny/entso-e-pogodylo-po-etapne-rozshyrennya-eksportu-ukrayinskoyi-elektroenergiyi-yevropu/>.

Przemysł energetyczny, który miał odczuć konsekwencje CBAM, również się zmienił. Ministerstwo Energii podało, że 8 czerwca energia neutralna węglowo w bilansie energetycznym osiągnęła 87,4%⁶, ponieważ produkcję energii odnawialnej ogranicza się za pomocą regulatorów ze względu na niski popyt. Popyt na energię elektryczną w Ukrainie zmniejszył się przez wojnę o około 30%, co wiąże się z ograniczeniem produkcji oraz z przemieszczeniem ludności. W trakcie walk został uszkodzony szereg elektrowni w Ukrainie (Ochtyrska Elektrociepłownia została zniszczona zupełnie, utracono kontrolę nad Ługańską Elektrociepłownią, Wuhłehirska Elektrociepłownia została uszkodzona itp.), a zamknięte porty i ograniczona logistyka spowodowały trudności w dostawie węgla do elektrowni. Ograniczenie konsumpcji i wzrost udziału energii neutralnej węglowo pozwala Ukrainie przedsięwziąć ambitne plany zwiększania eksportu do EU.

Zakończenie walk i początek odbudowy gospodarki doprowadzą do zwiększenia zużycia energii elektrycznej. Powojenne zapotrzebowanie na jej produkcję ma być zapewnione za pomocą źródeł energii neutralnej węglowo. Dlatego cały proces odnowy Ukrainy powinien być prowadzony w kontekście europejskiej polityki klimatycznej. W odbudowie zarówno obiektów przemysłowych, jak i budynków mieszkalnych oraz cywilnej infrastruktury należy wziąć pod uwagę współczesne technologie i postawić akcent na efektywne użytkowanie energii i zasobów.

W związku z powyższym zielona transformacja gospodarki Ukrainy to nie tylko zadanie eurointegracyjne, ale też jedno z kluczowych zadań powojennej odbudowy i odnowy.

W kontekście współpracy w zakresie bezpieczeństwa nie można oczekiwać, że Ukraina będzie „zwykłym” członkiem UE. Niezależnie od tego, czym zakończy się rosyjsko-ukraińska wojna, zagrożenia wobec Ukrainy będą aktualne jeszcze przez długi czas. Co więcej, jest zrozumiałe, że zagrożenia bezpieczeństwa są aktualne również w przypadku innych członków Unii (groźby w stosunku do Litwy ze strony Rosji⁷). Dlatego adaptacja polityki bezpieczeństwa UE do obecnych wyzwań i pogłębienie współpracy w tym kierunku nabierają aktualności, nieznaney dotąd od czasu zjednoczenia. To, w jaki sposób Unia Europejska będzie rozwijała politykę bezpieczeństwa, wywrze poważny wpływ na proces wejścia Ukrainy do Wspólnoty. W każdym przypadku dalsza integracja Ukrainy i UE w kwestiach bezpieczeństwa jest nadzwyczaj ważna dla obu stron.

Idea Partnerstwa dla Rozszerzenia jest bardzo ciekawa. Proces wejścia do UE może trwać latami, a korzyści z rozszerzonej współpracy między Ukrainą a Unią da się uzyskać wcześniej. Integracja Ukrainy i Unii Europejskiej będzie wygodna dla obu stron, zarówno w kwestiach gospodarczych, jak i w wymiarze bezpieczeństwa, dlatego jakiegokolwiek kroki, które pozwalają przyspieszyć ten proces, są mile widziane.

6 *Війна РФ проти України: енергетичний вимір [Wojna Federacji Rosyjskiej z Ukrainą: wymiar energetyczny]*, DiXi Group Alert (stan na 12:00, 10 czerwca), https://dixigroup.org/wp-content/uploads/2022/06/vijna-rf-proty-ukrayiny_2022_06_10_ua.pdf?fbclid=IwAR2rcBnAEIfMcWyUSu1Wc4UAWtsEBPaaz17IG6LQChByzUMQY3tn94ejhiU.

7 *Will the Kaliningrad Crisis Lead to War?*, <https://foreignpolicy.com/2022/06/24/kaliningrad-russia-lithuania-crisis-lead-to-war/>.

Witalij Portnikow

Bezpieczeństwo, odrodzenie, reformy

Nadanie Ukrainie i Republice Mołdawii statusu kandydata na członkostwo w Unii Europejskiej miało miejsce w okolicznościach, które trudno było sobie wyobrazić jeszcze kilka miesięcy wcześniej. Te okoliczności zmieniły całą architekturę bezpieczeństwa europejskiego i przyszłość kontynentu. Jeszcze do niedawna ciężko było sobie wyobrazić, że państwo, które przeżyło dwie wojny światowe, będzie atakowało kraj, na którego terytorium odbyło się wiele pamiętnych bitw tych światowych wojen. Jednak dziś to polityczna rzeczywistość i na tę rzeczywistość trzeba będzie reagować.

Zgadzam się, że status kandydata do członkostwa w Unii Europejskiej dla Ukrainy i Mołdawii to przede wszystkim krok symbolicznego wsparcia. Jednak to symboliczne wsparcie jest bardzo poważne, ponieważ wyznacza wektor dalszego rozwoju. Samo podejście do kandydatury Ukrainy i Republiki Mołdawii oraz europejskie perspektywy dla Gruzji świadczą o tym, że Unia Europejska zaczyna odżegnywać się od fałszywego wyobrażenia o postradzieckiej przestrzeni, jakie zawierał program Partnerstwo Wschodnie, dlatego że do udziału w tej inicjatywie zostały zaproszone zarówno państwa, które były ukierunkowane na europejską integrację, jak i te, które tak naprawdę jej nie rozważały. Co łączyło wszystkie te kraje w oczach Europejczyków? To, że były dawnymi republikami radzieckimi, czy to, że w ten sposób pośrednio uznawano ich przynależność do rosyjskiej sfery wpływów? W radzieckim słowniku politycznym takie podejście określało się terminem „kołchoz”. Jednak czy był to „kołchoz”, czy raczej „Arka Noego”? Dopiero z początkiem rosyjskiej wojny przeciwko Ukrainie cała polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej i program Partnerstwa Wschodniego załamały się. Obecnie nadszedł czas innych inicjatyw i dlatego tak cenna jest propozycja Partnerstwa dla Rozszerzenia. Jest to przynajmniej plan, który ma konkretnych adresatów, i nam w Ukrainie zależy na tym, aby naszą integrację europejską traktowano właśnie jako konkretny i realistyczny, a nie symboliczny projekt. Uważam, że jest to zupełnie oczywiste.

Jednak myśląc o takiej inicjatywie, musimy najpierw zrozumieć, że może mieć ona miejsce tylko w sytuacji, kiedy państwa, którym zaproponowano status kandydata, przetrwają na politycznej mapie świata. Jak mądrze zauważył po decyzji Rady Europejskiej deputowany do parlamentu Mołdawii, politolog Oazu Nantoi, jego kraj oczywiście wejdzie do Unii Europejskiej, jeśli tylko Rosja go nie podbije. To samo można powiedzieć o Ukrainie. Jesteśmy w trakcie wyczerpującej wojny, która ma na celu zniszczenie naszego państwa. Jeśli Władimirowi Putinowi uda się zrealizować swoje plany, to ani Ukraina, ani Mołdawia nie zostaną członkami Unii Europejskiej. Będą po prostu regionami Federacji Rosyjskiej.

Jednak spróbujmy liczyć na to, że Zachód udzieli Ukrainie koniecznego wsparcia i że uda nam się wygnać agresora z naszego terytorium. Oczywiście po zakończeniu działań wojennych Ukraina będzie krajem bez znacznej części swojej gospodarki i ludności. Przy czym istnieje wielkie prawdopodobieństwo, że wojna skończy się bez podpisania jakichkolwiek ustaleń pomiędzy stronami – czyli mówiąc prościej: oczekiwaniem na nową, nie mniej rujnąjącą i żądną krwi wojnę. Jaka w takim przypadku będzie polityka Unii Europejskiej? Jak pomagać gospodarczo Ukrainie? Jak wprowadzać inwestycje? Jak wymagać zgodności z europejskimi standardami? Wydaje mi się, że trzeba działać bardzo prosto. Pomagać tak, jakby czas pokoju już nastał – ale podtrzymywać kwestię bezpieczeństwa jako priorytet rozwoju. Ukraina – jeśli nie stanie się członkiem NATO – mimo wszystko pozostanie szczególnym kandydatem na członka Unii Europejskiej; krajem, dla którego głównym zadaniem najbliższych lat będzie kwestia przetrwania. Dlatego europejska polityka względem Ukrainy i Mołdawii musi być budowana na trzech filarach – bezpieczeństwie, pomocy i reformach.

Jeśli Niemcy i Polska wezmą na siebie główną rolę we wspieraniu przyszłej europejskiej integracji Ukrainy, powinny mieć świadomość złożoności i delikatności takiej misji. Nawiasem mówiąc, moim zdaniem autorów takiej inicjatywy powinno być mimo wszystko nie dwóch, a trzech. Biorąc pod uwagę to, że mówimy o dwóch państwach kandydatach, istotne byłoby włączenie do udziału w takiej inicjatywie Rumunii, która jako kraj jest szczególnie zainteresowana integracją europejską sąsiedniej Mołdawii. Tylko połączenie sił Niemiec, Polski i Rumunii uczyni europejską integrację Ukrainy i Republiki Mołdawii procesem, w którym wezmą udział strony naprawdę zainteresowane. Oprócz tego jestem przekonany, że rozwiązanie kwestii bezpieczeństwa postradzieckiego jest niemożliwe bez przyznania statusu kandydata Gruzji, której naród jako pierwszy padł ofiarą rosyjskiej napaści, jeszcze w 2008 roku. Kiedy mówimy o Gruzji czy o Bośni i Hercegowinie, warto zadać sobie pytanie – czy rzeczywiście do starań o status kandydata na członka Unii Europejskiej konieczna jest wojna? Cóż, bez wątpienia UE zapłaciła za swoją ostrożność i brak strategicznego spojrzenia. Putin tę wojnę ostatecznie rozwiąże – na Kaukazie i na Bałkanach.

Przypomnienie o Gruzji i Bośni bynajmniej nie jest odejściem od tematu rozmowy. Nie, chodzi o uświadomienie tego, że kwestie bezpieczeństwa na kontynencie muszą być rozpatrywane kompleksowo. Zarówno w przypadku Ukrainy i Mołdawii, jak i w przypadku Gruzji oraz Bośni mamy do czynienia z państwami, które chciały się stać częścią europejskiej rodziny. Tymczasem kwestia dotycząca ich jedności terytorialnej i samego istnienia do dziś nie została rozstrzygnięta. Wojna Rosji przeciwko Ukrainie to tylko początek procesów kryzysowych. Jeśli nie uda się zatrzymać Kremla, najbliższe dziesięciolecia będą wypełnione konfliktami wojennymi i rujnującymi kryzysami, nawet nie tyle w Europie, ile w Eurazji. Dlatego tę wspianą proponowaną nam inicjatywę należy rozpatrywać jako ideę, która może być aktualna zarówno w czasach pokoju, jak i wojny. Ale jako inicjatywa czasu wojennego musi być opracowana ze zrozumieniem dla rzeczywistości, w której przyjdzie nam wszystkim żyć w najbliższej przyszłości.

Partnerstwo dla Rozszerzenia to strategia pomocy i reformowania państw, które już rozwiązały kwestię swojego przetrwania i bezpieczeństwa. Jednak jakie będzie podejście, jeśli te kwestie nie zostaną rozwiązane w najbliższych latach, a nawet dziesięcioleciach (przecież kryzys wokół Naddniestrza trwa już 30 lat, Krym i Donbas okupowane są od ośmiu lat)? Zamrażanie europejskiej integracji i zadowalanie się statusem „honorowego” kandydata dla dawnych republik radzieckich? To więcej niż możliwe podejście, jeśli spojrzymy chociażby na doświadczenie państw Bałkanów Zachodnich. Może jednak należy zreformować samą Unię Europejską jako organizację, która powinna przyjąć nowe podejście w kwestiach bezpieczeństwa i która musi zrozumieć, że nowe rozszerzenie określa teraz nie granicę UE, a granice Europy jako takiej, lub jeśli ktoś woli – granice naszych wartości.

Na tym polega istota decyzji podjętej względem Ukrainy i Republiki Mołdawii. Rosja demonstruje brak szacunku, a nawet otwartą nienawiść do wartości, na których ufundowana jest współczesna cywilizacja europejska. Wartości, które zostały ukształtowane przez doświadczenie dwóch wojen światowych i które są związane z szacunkiem do praw jednostki i ludzkiego życia. Dlatego teraz granica cywilizowanego świata przebiegać będzie przede wszystkim tam, gdzie uda się zachować i odnowić ukraińską suwerenność państwową. Jednocześnie, co jasne, także tam, gdzie przebiegać będzie nowa granica Unii Europejskiej. Nie będzie ona po prostu linią na mapie: tej granicy trzeba będzie strzec i przyjdzie jej bronić. Możliwe, że na tej granicy znowu trzeba będzie umierać. Jednak jeśli Europejczycy jeszcze nie są na to gotowi – to znaczy, że będziemy musieli uznać upadek europejskich idei jako takich i zrozumieć, że jeśli nowej granicy Unii Europejskiej nie będzie, jeśli Rosja zwycięży i dopnie swego, wtedy w konsekwencji Europejczykom przyjdzie umierać na „starych” – obecnych – granicach UE. To muszą zrozumieć obywatele Niemiec i Polski, kiedy myślą o przyszłości europejskiego rozszerzenia.

Przylączenie do UE takich krajów jak Ukraina i Mołdawia zwiększy nasze wspólne szanse na obronę. Kiedy pomagacie nam – pomagacie sobie. Oto dlaczego Rozszerzenie dla Partnerstwa – to nasza wspólna inicjatywa.

Wiktoria Wojko (Вікторія Бойко) – dr, ekspertka od integracji Ukrainy z UE oraz bezpieczeństwa cybernetycznego/informacyjnego w Narodowym Instytucie Studiów Strategicznych w Kijowie. Wcześniej była doradcą politycznym i prawnym parlamentarnej grupy eksperckiej ds. integracji europejskiej.

Ołeksandra Bułana (Олександра Булана) – doktor ekonomii, analityczka w Ukraińskim Centrum Polityki Europejskiej (UCEP), niezależnym centrum analitycznym w Kijowie. Obszar jej zainteresowań obejmuje ruch Ukrainy w stronę Unii Europejskiej oraz eurointegracyjne reformy, politykę podatkową i celną.

Maryna Jaroszewycz (Марина Ярошевич) – kieruje działem rzecznictwa niezależnej obywatelskiej platformy medialnej Promote Ukraine w Brukseli, a także jest dyrektorką programu „UE i Ukraina” w Radzie Spraw Zagranicznych „Ukrainian Prism”. Wcześniej pracowała dla niemieckiej fundacji politycznej na Ukrainie, a także dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych Ukrainy podczas jej przewodnictwa w OBWE w 2013 roku.

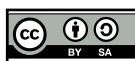
Muchajło Paszkow (Михайло Пашков) – dr filozofii, współkoordynator programu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa międzynarodowego Centrum Razumkova, autor ponad 50 publikacji naukowych. W przeszłości główny konsultant serwisu analitycznego aparatu RBNIU Ukrainy, pracował w placówkach naukowych Narodowej Akademii Nauk Ukrainy oraz jako dyplomata w ambasadzie Ukrainy w Federacji Rosyjskiej, w randze pierwszego sekretarza.

Witalij Portnikow (Віталій Портников) – ukraiński publicysta, pisarz i dziennikarz. Członek ukraińskiego PEN Clubu. Autor analitycznych publikacji w ukraińskich i rosyjskich periodykach o tematyce politycznej i historycznej. Był członkiem rady nadzorczej Narodowej Publicznej Teleradiokompanii Ukrainy. W 2013 roku uczestnik Euromajdanu, członek Ogólnoukraińskiego Zjednoczenia „Majdan”. Autor i prezydent programów informacyjno-analitycznych w ukraińskiej telewizji. Autor książek: *Évora, Więzienie dla aniołów, Bogurodzica w synagodze, Dzwony Majdanu, Dmitrij Miedwiediew. Władca z przy-padku?*

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
faks (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Tłumaczenie: Tomasz Bieroń,
Joanna Majewska-Grabowska
Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2022
ISBN 978-83-66544-67-3