



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO

forumIdei

Ukraiński model przystąpienia do Unii Europejskiej wymaga zmiany polityki rozszerzenia oraz strategicznej wizji wzajemnego wzmocnienia się UE i Ukrainy

Komentarz

Iwan Nahorniak

Chciałbym zacząć od czasów, kiedy na Uniwersytecie Warszawskim pisałem pracę dyplomową dotyczącą polityki rozszerzenia Unii Europejskiej. Jeden z moich recenzentów, profesor Andrzej Szeptycki, powiedział wtedy: „Jeśli naprawdę wierzysz, że Ukraina przystąpi kiedyś do Unii Europejskiej, to sam powinieś praktycznie się do tego przyczynić”.

Właśnie dlatego mam w swojej biografii zarówno pracę z rządem, jak i ze społeczeństwem obywatelskim, bo jestem przekonany, że tylko synergia między naszym środowiskiem eksperckim a rządem przyniesie pożądany rezultat.

Jeśli chodzi o dokument o ramach negocjacji, który ma zostać niedługo uchwalony przez Unię Europejską, to musimy zdawać sobie sprawę, że wprowadzie kontekst geopolityczny bezpośrednio wpływa na dynamikę podejmowania decyzji, jednak na razie nie ma wpływu na zmianę treści polityki rozszerzenia.

Obecna polityka rozszerzenia Unii Europejskiej została zatwierdzona dla Bałkanów Zachodnich i brała pod uwagę problemy, które się wtedy pojawiły, a także politykę, jaką niektóre państwa członkowskie prowadziły względem rozszerzenia Wspólnoty właśnie o Bałkany Zachodnie. Dla nas

szczególnie ważnym problemem są ramy tej polityki. Co mam na myśli? Ukrainie zostanie postawiona bardzo duża liczba warunków dotyczących otwarcia i zamknięcia rozdziałów oraz klastrów negocjacyjnych. Rozmowy podzielono na 35 rozdziałów negocjacyjnych w sześciu klastrach. Na przykład klaster *Kwestie podstawowe* – w szczególności rozdziały 23: *Wymiar sprawiedliwości i prawa podstawowe* i 24: *Sprawiedliwość, wolność i bezpieczeństwo* – będzie wpływać na cały proces negocjacji. Dynamika przystępowania będzie zależała od postępów Ukrainy w tych sferach.

Ukraina na razie nieźle sobie radzi w procesie negocjacyjnym. Można nawet powiedzieć, że od lutego 2022 roku między Ukrainą a Unią Europejską wykształcił się nieformalny model rozszerzenia, ponieważ państwo ukraińskie zobowiązało się poczynić odpowiednie kroki formalne, przewidziane w polityce rozszerzenia, jednak zgodnie z własną dynamiką. Ze swej strony Unia Europejska zachowuje dynamikę podejmowania decyzji. Otwarcie negocjacji po dwóch latach od złożenia wniosku o kandydowanie – to bardzo dobra dynamika rozszerzenia. Jednak musimy być gotowi na to, że takich decyzji politycznych ze strony UE może być mniej.

Jeśli te ramy negocjacji nie zostaną ponownie rozpatrzone, to za każdym razem podczas otwierania lub zamykania kolejnego klastra albo rozdziału dowolny kraj członkowski UE może zarządzić tak zwaną przerwę techniczną i rozpocząć dyskusję o tym, na ile poprawnie Ukraina wprowadziła tę czy inną rekomendację Komisji Europejskiej. Widzimy, że niektóre państwa członkowskie EU na różnych etapach negocjacji dość często stosują takie mechanizmy względem obecnych kandydatów. Musimy zdawać sobie sprawę, że istnieje takie zagrożenie dla procesu negocjacji. Dlatego, skoro mówimy o roli Polski, trzeba na tym polu aktywnie współdziałać, aby czynnie promować kwestie dotyczące zmiany polityki rozszerzenia: chodzi o zapewnienie zwiększenia roli Komisji Europejskiej, a także wyznaczenie ram czasowych dla takich przerw technicznych. Jeśli dane państwo członkowskie UE ma jakieś obiekcje, to należy określić, pod jakimi warunkami i jak długo może utrzymywać przerwę techniczną. W ten sposób

jesteśmy w stanie zapewnić dalszą dynamikę procesu negocjacji. Ważne jest także to, że zmieniają się sama Unia Europejska oraz rola Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), która do początku pełnoskalowej inwazji była uważana za najsłabsze ogniwo polityki Wspólnoty. Jeśli kwestia bezpieczeństwa nie zostanie włączona do polityki rozszerzenia, to później, podczas negocjacji, raczej nie będziemy w stanie aktywnie poruszać kwestii roli Ukrainy we Wspólnej Polityce Bezpieczeństwa i Obrony.

I jeszcze jedna ważna kwestia: ekonomiczna gotowość Unii Europejskiej na rozszerzenie. To zagadnienie było niejednokrotnie poruszane przez ekspertów jako potencjalne źródło problemów. Jednak istnieją już odpowiednie badania centrów analitycznych UE wykazujące, że dostęp Ukrainy do europejskich funduszy strukturalnych i do unijnego budżetu nie będzie na tyle znaczący, aby można było mówić, że wstąpienie państwa ukraińskiego do Unii z pewnością odbierze niektórym krajom, powiedzmy: Polsce, dostęp do europejskich funduszy strukturalnych.

Po pierwsze, ten dostęp otwierany jest stopniowo, a po drugie – Ukraina również powinna rozwijać swoje możliwości instytucyjne (*absorption capacity*), aby móc z tymi funduszami pracować. W tej kwestii mamy wielkie pole do współpracy pomiędzy Ukrainą, Polską i Unią Europejską, które – moim zdaniem – na razie nie jest dostatecznie zagospodarowane.

I ostatnia kwestia, nie mniej ważna, to ogólna strategia Unii Europejskiej względem Ukrainy. Nie chcielibyśmy, aby za każdym razem w trakcie rozmów o przystąpieniu Ukrainy do UE mówiono tylko o problemach, które Ukraina może sprawić Unii. Chcielibyśmy, aby rozmawiano również o wzajemnym wzmocnieniu, jakie przyniesie to przystąpienie. Chodzi o wzmocnienie europejskiej autonomii strategicznej. Ta koncepcja była już dawno omawiana i dziś staje się coraz bardziej aktualna.

Rozumiem pragnienie Polski, aby wzmocnić strategiczną współpracę między UE i Stanami Zjednoczonymi, ale Unia Europejska nie może być cały

czas zależna od tego, co dzieje się w wewnętrznej polityce USA. Tak, to największy globalny gracz, jednak zarówno Ukraińcy, jak i Polacy powinni myśleć o tym, jak będziemy żyć w tym regionie i jak będziemy go rozwijać. Dlatego powinniśmy pracować nad tą strategiczną sytuacją.

Istnieje kilka dobrych pomysłów na to, w jaki sposób Ukraina może przyczynić się do budowania europejskiej autonomii strategicznej. Chodzi przede wszystkim o politykę bezpieczeństwa i obrony, a także o zapewnienie globalnego bezpieczeństwa żywnościowego i wzmocnienie roli Unii Europejskiej w tym sektorze. Ukraina może również znacząco zmienić Unię Europejską w sferze tak zwanego *nearshoring*, czyli przenoszenia produkcji bliżej docelowego rynku zbytu. Obecnie, w związku z wojną, Unia Europejska chętniej rozpatruje w tym kontekście południowych sąsiadów i przenosi część krytycznej produkcji,

powiedzmy, do Maroka czy Tunezji. Jest jednak bardzo ważne, żeby koncepcja przenoszenia krytycznej produkcji mimo wszystko włączyła Ukrainę i intensywniej pracowała właśnie w tym kraju, bo to tu potrzebujemy miejsc pracy, rozwoju gospodarczego i odpowiedniej dynamiki wspólnego rozwoju.

Sądzę, że również Polska jest tym zainteresowana. Nasze ostatnie badania zrealizowane dzięki wsparciu kijowskiej Fundacji „Odrodzenie” pokazują, że po przystąpieniu kraju kandydata do Unii Europejskiej regiony przygraniczne oraz kraje, które na dany moment są już członkami, zyskują spore korzyści, szczególnie pod względem infrastruktury, ponieważ intensyfikują się odpowiednie projekty Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju, a gospodarka w tych regionach również zaczyna dynamicznie rosnąć.

Tekst powstał na podstawie wystąpienia podczas XVI Forum Polska–Ukraina zorganizowanego 14–15 czerwca 2025 roku przez Fundację im. Stefana Batorego (Warszawa) i Międzynarodową Fundację „Odrodzenie” (Kijów).

Iwan Nahorniak – zajmuje się stosunkami międzynarodowymi i integracją europejską. Doradca analitycznego centrum EasyBusiness w Kijowie oraz współnik w firmie konsultingowej Civitta. W latach 2022–2024 zastępca dyrektora generalnego Rządowego Biura Koordynacji Integracji Europejskiej i Euroatlantyckiej Ukrainy.

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. Uznane autorstwa
na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Tłumaczenie: Joanna Majewska-Grabowska
Redakcja: Izabella Sariusz-Skapska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2024
ISBN 978-83-68235-24-1