



FUNDACJA
IM. STEFANA BATOREGO



MAPA DROGOWA

dla negocjacji
polsko-ukraińskich
w procesie akcesji
Ukrainy
do Unii Europejskiej

Mapa drogowa dla negocjacji polsko-ukraińskich w procesie akcesji Ukrainy do Unii Europejskiej

pod redakcją Pawła Marczewskiego



**FUNDACJA
BATOREGO**

IM. STEFANA



FUNDACJA
BATOREGO

IM. STEFANA

Fundacja im. Stefana Batorego

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

Tłumaczenie tekstów: Joanna Majewska-Grabowska (z języka ukraińskiego), Aleksandra Paszkowska (z języka angielskiego)

Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska

Korekta: Joanna Liczner

Projekt graficzny: hopa studio

Okładka: Teresa Oleszczuk

Skład DTP: „Tyrsa” Sp. z o.o.

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons.

Uznanie autorstwa na tych samych warunkach 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL)



Projekt realizowany z dotacji Open Society Foundations.

ISBN 978-83-68235-41-8

Publikacja jest rozpowszechniana bezpłatnie

Warszawa 2025

Spis treści

Europejskie marzenie

Edwin Bendyk _____ 7

Ukraina w Unii – dla europejskiego dobrobytu i bezpieczeństwa

Jan Truszczyński _____ 13

Wytrwały marsz Ukrainy do Europy

Dmytro Szulha _____ 21

Klastry negocjacyjne

Anna Ackermann, Oleksandra Bulana, Szymon Kardaś, Bartłomiej E. Nowak,
Michał Matlak, Jana Ochrimenko, Jan Strzelecki, Marek Wąsiński, Maria Zołkina____ 31

Klaster 1. Reformy zasadnicze _____ 31

Klaster 2. Rynek wewnętrzny _____ 35

Klaster 3. Konkurencyjność i wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu _____ 39

Klaster 4. Zielona agenda i zrównoważona łączność _____ 43

Klaster 5. Zasoby, rolnictwo i spójność _____ 48

Klaster 6. Stosunki zewnętrzne _____ 54

Ukraina we wzmocnionej Unii Europejskiej

Danuta Hübner _____ 63

Noty biograficzne _____ 75

Europejskie marzenie

Edwin Bendyk

W listopadzie 2013 roku Ukraińcy wyszli na kijowski plac Niepodległości, aby zaprotestować przeciwko odmowie podpisania umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską. Decyzja prezydenta Wiktora Janukowycza doprowadziła do Euromajdanu, który przekształcił się w Rewolucję Godności. Zakończyła się ona w lutym 2014 roku krwawym finałem i ucieczką Janukowycza z kraju. Chwilę później Rosja dokonała aneksji Krymu, wysyłając tym samym jednoznaczny komunikat, że nie zamierza pozwolić Ukrainie na wyjście z moskiewskiej strefy wpływów.

Warto przypomnieć wydarzenia sprzed ponad dekady, bo pokazują, jak silne są europejskie aspiracje Ukraińców. I jak bardzo obawia się ich Rosja. Eskalacja działań wojennych 24 lutego 2022 roku tylko wzmocniła przekonanie Ukraińców, że nie ma alternatywy dla europejskiej integracji ich kraju. Dlatego prezydent Wołodymyr Zełenski zdecydował się zaraz po rosyjskim ataku przygotować wniosek o członkostwo Ukrainy w Unii Europejskiej. Wniosek taki został przekazany Komisji Europejskiej 28 lutego 2022 roku, podczas gdy wojska rosyjskie nacierały na Kijów, Charków, Chersoń i wydawało się, że klęska Ukrainy jest nieuchronna.

Ukraińcy stawili skuteczny opór i jasno dają do zrozumienia, że walczą nie tylko o przetrwanie, ale także o możliwość realizacji europejskiego marzenia. W odpowiedzi na te aspiracje w grudniu 2023 roku Rada Europejska podjęła decyzję o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych. Jaki jednak sens ma angażowanie zasobów na proces integracyjny, który wymaga wielu działań reformatorskich dostosowujących państwo do wymogów funkcjonowania w strukturach Unii Europejskiej? Przecież wojna trwa, a jej wynik ciągle nie jest pewny, nawet jeśli sami Ukraińcy nie mają wątpliwości, że wygrają.

Tę niepewność wzmocnił Donald Trump ze swoją ideą szybkiego pokoju, którą zaczął wdrażać w życie bez pytania Ukraińców o zgodę. Gorzej: w swych wypowiedziach prezydent USA obarcza Ukrainę i jej politycznych liderów odpowiedzialnością za wojnę. Pojawiły się obawy, że Trump jest

gotów doprowadzić do końca działań wojennych, który oznaczałby kapitulację Ukrainy. Ukraińcy na kapitulację się nie zgodzą, jednak są gotowi do negocjacji i kompromisu pod warunkiem uzyskania realnych gwarancji bezpieczeństwa. Na czym miałyby one polegać? Nad odpowiedzią na to pytanie głowę sobie łamią politycy i eksperci, bo przecież polityczne wołty Donalda Trumpa pokazały, że nawet przynależność do NATO nie musi dawać takich gwarancji.

System bezpieczeństwa, na którym polegały państwa europejskie, zachwiał się w posadach. Nikt jeszcze nie wie, jak głęboka będzie rewizja relacji transatlantyckich i czy rzeczywiście Stany Zjednoczone zmniejszą swoje zaangażowanie w system europejskiego bezpieczeństwa. Niezależnie jednak od odpowiedzi stało się jasne, że Europa musi zwiększyć własne wysiłki w tym obszarze. Ukraińcy i wielu ekspertów podpowiadają, że najlepszą repliką na wyzwanie bezpieczeństwa jest szybka integracja Ukrainy, a wcześniej zwiększenie pomocy w wysiłku wojennym. Ukraina wnosząca swój potencjał zbrojny do Unii Europejskiej byłaby doskonałą zaporą przed ewentualnymi agresywnymi zapędami Rosji w przyszłości.

Argumenty wskazujące, że Unia Europejska to nie tylko przestrzeń rozwoju, ale też bezpieczeństwa, a najlepszym sposobem na zwiększenie jej potencjału w obu wymiarach jest akcesja Ukrainy, mają na pewno sens. Nie unieważniają i nie zmieniają jednak charakteru i złożoności samego procesu akcesyjnego. Niezależnie więc od strategicznego znaczenia integracji Ukraina nie będzie mogła liczyć na taryfę ulgową ze strony Komisji Europejskiej podczas oceny kolejnych etapów procesu akcesyjnego. I pewne jest też, że państwa członkowskie będą dbać o własne interesy, bo rządzących będą do tego zachęcać grupy nacisku środowisk obawiających się skutków integracji. Protesty rolników z przełomu lat 2023 i 2024 były doskonałą ilustracją problemu.

Czy jednak właśnie ze względu na rosnące znaczenie strategiczne integracji Ukrainy, która ma nie tylko doprowadzić do poszerzenia przestrzeni rozwoju, ale także wzmocnić europejską architekturę bezpieczeństwa, możliwe jest zmniejszenie znaczenia wymiaru partykularnego w procesie negocjacyjnym? Innymi słowy, czy w imię bezpieczeństwa europejskie rządy, także polskie władze, nie powinny się przeciwstawiać grupom nacisku w sytuacji, gdyby ich roszczenia zagrażały osiągnięciu celu strategicznego?

Zapewne na takie podejście liczą Ukraińcy. Dlatego wielkim zaskoczeniem były dla nich blokada granicy przez polskich rolników i niezdolność lub raczej brak gotowości rządu, najpierw Zjednoczonej Prawicy, a potem Koalicji

15 października, do rozwiązania problemu w imię racji strategicznych. Czy dziś, wobec zmiany kontekstu geopolitycznego, byłoby inaczej? Warto przygotować się na każdą odpowiedź. Należy zatem rozpoznać tematy, które w trakcie procesu integracyjnego mogą się ujawnić jako potencjalne źródło sporu lub mobilizacji grupy interesu.

Dokładna analiza problemu, uwzględniająca perspektywę wszystkich zainteresowanych stron, pomoże nie tylko zidentyfikować zagrożenie, ale także w wielu wypadkach pozwoli na jego redefinicję i uczynienie z ryzyka szansy. W takim właśnie proaktywnym podejściu do ukraińskiej integracji ma pomóc „mapa drogowa” integracji europejskiej Ukrainy, przygotowana przez ekspertów polskich i ukraińskich. Przedstawione w niej rozpoznania będziemy pogłębiać w opracowaniach szczegółowych. Jesteśmy przekonani, że stawka procesu rozszerzenia Unii Europejskiej jako kluczowego działania dostosowującego Europę, a więc także Polskę, do wyzwań przyszłości jest tak wysoka, że należy się przygotować do nich poprzez gromadzenie wiedzy i argumentów przydatnych w procesie negocjacji oraz przez informowanie o ich przebiegu opinii publicznej.

Proces akcesji do Unii Europejskiej przebiega według z góry ustalonego schematu, wspólnego dla wszystkich państw kandydujących. Również etap negocjacji akcesyjnych, który Ukraina rozpoczęła formalnie na początku czerwca 2024 roku, jest ściśle i precyzyjnie uregulowany. Negocjacje te są mianowicie zorganizowane według klastrów i rozdziałów odpowiadających obszarom, w których kraj kandydujący wdraża przepisy i standardy UE. Państwa członkowskie UE bez wyjątku muszą zgodzić się, że wszystkie wymagania w każdym z obszarów zostały spełnione. Wymagania te są podzielone na 35 rozdziałów negocjacyjnych zebranych w sześć zespołów tematycznych nazywanych klastrami.

Są to:

- reformy zasadnicze (*fundamentals*),
- rynek wewnętrzny (*internal market*),
- konkurencyjność i wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu (*competitiveness & inclusive growth*),
- zielona agenda i zrównoważona łączność (*green agenda & sustainable connectivity*),
- zasoby, rolnictwo i spójność (*resources, agriculture & cohesion*),
- stosunki zewnętrzne (*external relations*)¹.

Niniejsze opracowanie, przygotowane przez polsko-ukraiński zespół ekspertów i ekspertek, przedstawia polskie i ukraińskie spojrzenie na najważniejsze wyzwania w obszarach wyznaczanych przez te sześć klastrów negocjacyjnych oraz prezentuje wzajemne korzyści, jakie mogą wynikać z ich przewyciężenia.

¹ *EU accession process step by step*, European Commission, październik 2022, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2022-10/eu_accession_process_clusters%20%28oct%202022%29.pdf (dostęp: 28 lutego 2025).

Ukraina w Unii – dla europejskiego dobrobytu i bezpieczeństwa

Jan Truszczyński

Członkostwo Ukrainy w silnej i sprawnie działającej Unii Europejskiej leży w interesie Polski. W takiej Unii wkład Ukrainy we wspólną politykę zagraniczną, obronną i migracyjną przyniesie Polsce wartość dodaną w sferze bezpieczeństwa zewnętrznego. Udział naszego wschodniego sąsiada w jednolitym rynku spowoduje wymierną i trwałą poprawę warunków handlu z Ukrainą oraz otoczenia prawno-instytucjonalnego dla inwestycji bezpośrednich w tym kraju. To z kolei powinno stworzyć istotny impuls wzrostowy dla naszej gospodarki, tym większy, im lepiej wykorzystamy przewagi konkurencyjne wynikające z bliskości geograficznej i kulturowej.

Dwa z podstawowych celów każdego państwa – większe bezpieczeństwo i wyższy dobrobyt – będziemy mogli łatwiej osiągać, jeśli Ukraina stanie się państwem UE. Trzydzieści lat temu wejście Polski do Unii było geostrategicznym i gospodarczym interesem Niemiec, dzisiaj podobne przesłanki winny determinować stanowisko Polski w sprawie akcesji Ukrainy.

Na drodze ku temu celowi strategicznemu wystąpi konieczność wzajemnych dostosowań, nieunikniony jest zatem opór stojących przed taką koniecznością sektorów. W Polsce w trakcie ostatnich dwóch lat mieliśmy do czynienia z protestami rolniczymi oraz blokadą dróg i przejść granicznych z Ukrainą, bowiem polscy producenci rolni i przewoźnicy drogowi postrzegają zliberalizowane przez państwa UE warunki w handlu i transporcie z Ukrainą jako nadmierne – ich zdaniem – zagrożenie dla własnej konkurencyjności na unijnym rynku. Te i inne odcinkowe problemy będą wymagały kreatywnych i akceptowalnych rozwiązań, nie mogą jednak zablokować ani znacząco opóźnić realizacji strategicznego celu – wejścia Ukrainy do Unii. To jest oczywiście wykonalne, a dowodów dostarczają doświadczenia akcesyjne szeregu państw UE, np. w dziedzinie rolnictwa. Chociażby w przypadku Hiszpanii uzgodniono siedmioletni okres przejściowy na stopniowe dostosowywanie cen hiszpańskich płodów rolnych do stosowanych

we Wspólnocie Europejskiej tzw. cen wspólnych, wieloletni miał być także kalendarz redukcji opłat celnych dla produktów, w których specjalizowali się północni sąsiedzi Hiszpanii (wołowina, zboża, mleko). W przypadku Polski państwa UE-15 przez pierwsze cztery lata negocjacji sztywno odrzucały postulat objęcia polskich rolników unijnymi instrumentami wsparcia dochodów, a oferta złożona przez nie w końcu dwa miesiące przed finałem rokowań przewidywała wieloletni schemat stopniowego wzrostu płatności dochodowych, startujący od ewidentnie niewystarczających 25% ówczesnego unijnego poziomu takich płatności; warunki te w finale negocjacji Polska zdołała poprawić, ale kosztem częściowego przerzucenia środków z innych instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej oraz dodatkowego wsparcia finansowego z polskiego budżetu. Rolnictwo było istotnym problemem negocjacyjnym nawet w przypadku Austrii, gdzie obawiano się spadku dochodów rolników w konsekwencji wejścia do UE, uzgodniono zatem pochodzące z budżetu UE płatności kompensacyjne dla rolników przez pierwsze cztery lata po akcesji.

Reasumując: negocjacje akcesyjne w każdej ze swoich dotychczasowych odsłon stworzyły rozwiązania ułatwiające wzajemne dostosowania społeczno-gospodarcze oraz społeczną akceptację kolejnych rozszerzeń Unii. Nie ma żadnego powodu, aby nie dało się uzyskać identycznego efektu w rokowaniach w sprawie członkostwa Ukrainy. W przeszłości w pierwszych latach po akcesji takie kraje jak Hiszpania i Polska rejestrowały silny, wręcz skokowy wzrost PKB, eksportu i wolumenu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Ukraina, nadal dysponująca porównywalnym potencjałem demograficznym i kompetencyjnym oraz zdywersyfikowaną strukturą gospodarki, ma szansę powtórzyć po swojej akcesji hiszpańską i polską *success stories*, jeśli Zachodowi uda się narzucić Rosji stabilną zimną koegzystencję i trwale zniechęcić do prób siłowego zakłócenia tej relacji.

Zanim jednak do tego dojdzie, w najbliższych kilku latach czeka Ukrainę – ale i nas – mnóstwo wytężonej pracy. Pod koniec czerwca 2024 roku formalnie wystartowały negocjacje akcesyjne między 27 państwami UE a Ukrainą, a ich parametry wyznacza rozbudowany zestaw przyjętych przez UE-27 wymagających i skomplikowanych warunków pod adresem Ukrainy. Bezpośrednio potem rozpoczęła się faza dwustronnego przeglądu prawa prowadzonego przez Komisję Europejską z administracją ukraińską, który niewątpliwie potrwa także w 2025 roku. Jego pierwszym produktem powinien się stać – jeszcze w tym roku – precyzyjny obraz rozmiaru i zakresu prac do wykonania przez Ukrainę w zespole (tzw. kłastrze) negocjacyjnych tematów o zasadniczym znaczeniu horyzontalnym (tzw. *fundamentals*,

w tym wymiar sprawiedliwości i prawa podstawowe, sprawiedliwość/wolność/bezpieczeństwo, także instytucje demokratyczne i reforma administracji publicznej). Na podstawie takiego obrazu Ukraina powinna opracować i przedłożyć „mapę drogową” zaplanowanych działań, a jeśli mapa taka zostanie jednomyślnie zaaprobowana przez UE-27, dojdzie do formalnego podjęcia negocjacji akcesyjnych w kłastrze *fundamentals*. W ślad za tym krokiem będą mogły nastąpić – oby jak najszybciej – podobne otwarcia rokowań w każdym z pozostałych pięciu kłastrów tematycznych.

Niebawem bardziej konkretnego kształtu zaczną także nabierać wewnętrzne przygotowania UE do rozszerzenia. Zgodnie z dokumentem Komisji Europejskiej z 18 lipca 2024 (*Wytyczne polityczne na lata 2024–2029*) w okresie pierwszych 100 dni po swoim powołaniu – czyli licząc od grudnia 2024 roku – Komisja Europejska przedłoży państwom członkowskim przedakcesyjne *policy reviews* w szeregu dziedzin (praworządność, jednolity rynek, bezpieczeństwo żywności, obrona i bezpieczeństwo obronne, klimat i energia, migracje, a także konwergencja społeczna, gospodarcza i terytorialna). Ze strony KE mają również wyjść propozycje „nowych formatów i procesów podejmowania decyzji”, dostosowanych do potrzeb powiększonej Unii.

Co w świetle powyższego powinna robić Polska na forum konferencji międzyrządowej (IGC) UE–Ukraina, w instytucjach unijnych oraz w relacjach bilateralnych z państwem ukraińskim?

Jako główny unijny sąsiad Ukrainy w gronie państw UE Polska winna eksponować i promować efektywne wyniki dostosowawcze Kijowa i konsekwentnie budować masę krytyczną na rzecz jednomyślnie pozytywnych decyzji negocjacyjnych UE-27. Tak robiły niegdyś w naszych sprawach Niemcy, które jednak równolegle w relacjach z Polską były jednym z najsurowszych i najbardziej wymagających recenzentów polskich przygotowań do członkostwa. Dziś Polsce powinno zależeć na tym, aby negocjacje z Ukrainą posuwały się do przodu w dobrym tempie i bez zbędnych zahamowań, ale jeszcze bardziej na tym, aby zmiany dostosowawcze w Ukrainie były trwałe i dobre jakościowo. Jeśli idzie o najbliższy okres, to ambicją Polski powinno być doprowadzenie do otwarcia negocjacji akcesyjnych w kłastrze *fundamentals* w trakcie polskiego przewodnictwa w Radzie UE w pierwszym półroczu 2025 roku.

Odpowiednie tempo i trwale osiągnięte dobre wyniki dostosowań Ukrainy mogą przynieść finał rokowań akcesyjnych około roku 2030. Przewidywalne, osiągalne w średnim okresie zakończenie rokowań jest kluczowe dla utrzymania motywacji i energii po obu stronach stołu negocjacyjnego, jednak

zwłaszcza w ukraińskim środowisku politycznym. Polska powinna zatem konsekwentnie działać na rzecz określenia przez UE-27 pożądanego horyzontu czasowego negocjacji. Musi także dbać o to, aby żadne rozwiązanie przejściowe – czy to potrzebne państwom Unii, czy przedstawione jako postulat negocjacyjny przez Ukrainę – nie zepsuło klimatu rokowań i nie stało się łatwym instrumentem w ręku sił populistycznych oraz cichych przeciwników akcesji Ukrainy. Jeśli zaawansowanie dostosowawcze i negocjacyjne Ukrainy stanie się *grosso modo* porównywalnym z wynikami niektórych innych kandydatów do członkostwa, Polska powinna działać na rzecz równoczesnego zakończenia rokowań z taką obejmującą Ukrainę grupą kandydatów; innymi słowy, musi wykorzystać swój głos na forum IGC UE–Ukraina dla zapobieżenia scenariuszowi, w którym w pierwszej kolejności przyjęto by do UE tylko jeden kraj lub więcej państw z Bałkanów Zachodnich.

Oczywiście w strategicznym interesie Polski leży również to, by nikt z UE-27 nie zdołał nadużyć IGC dla wymuszania na Ukrainie ustępstw w sprawach czysto bilateralnych, niemających żadnego związku z unijnymi wymogami dostosowawczymi wobec państwa ukraińskiego. Taka postawa wymaga rzecz jasna również ze strony Polski wykluczenia jakiegokolwiek *iunctim* między procesem akcesyjnym a trudnymi aspektami wspólnej historii obu sąsiadów. Otwarte pozostaje pytanie, czy politycy ukraińscy zdołają wykazać się strategiczną umiejętnością konsekwentnie konstruktywnego podejścia do każdego z tych trudnych aspektów; jeśli tak się stanie, to po polskiej stronie zanikną wciąż występujące pokusy do wykorzystania negocjacji akcesyjnych jako dźwigni nacisku na Ukrainę w dziedzinie polityki historycznej.

Jeśli idzie o naszą adaptację do prawdopodobnych po rozszerzeniu zmian społeczno-gospodarczych, to właściwą płaszczyzną dla prezentacji polskich prognoz i ocen konsekwencji rozszerzenia będą *policy reviews* prowadzone przez państwa członkowskie na podstawie zapowiedzianych przez Komisję Europejską dokumentów. Ta dyskusja rozpocznie się w okresie polskiego przewodnictwa w Radzie UE, co oznacza konieczność pilnego wykonania niezbędnych prac analitycznych oraz przeprowadzenia dobrze skoordynowanej dyskusji w naszym rządzie jeszcze w tym roku, a w ślad za tym sprawnego zaprogramowania – we współpracy z KE – procedury pozwalającej na wytworzenie uzgodnionych wniosków ze wszystkich *policy reviews*. Będzie to oczywiście trudne i nie należy oczekiwać rychłych efektów, tym bardziej że meritum większości owych przeglądów jest ściśle uzależnione od przebiegu oraz wyników trwającej już dyskusji między państwami UE o przyszłości polityki spójności i Wspólnej Polityki Rolnej, a także rozpoczynających

się w drugiej połowie 2025 roku negocjacji w sprawie wieloletniego budżetu Unii (MFF) na okres 2028–2034.

W ramach MFF 2028–2034 trzeba zapewnić kontynuację – i wzrost – instrumentów złożonych z grantów i pożyczek, a przeznaczonych dla Ukrainy (*Ukraine Facility*) oraz kandydatów z regionu Bałkanów Zachodnich (*Growth Plan*). To powinno być stosunkowo łatwe do uzgodnienia między państwami członkowskimi. Dziś natomiast nie ma odpowiedzi na pytanie, czy którykolwiek (a jeśli tak, to ilu) spośród dziewięciu kandydatów uzyska członkostwo w trakcie MFF 2028–2034. Różne prawdopodobne konfiguracje rozrostu Unii w tym okresie oraz ich konsekwencje dla budżetu UE muszą jednak stać się przedmiotem dyskusji i uzgodnień w łonie UE-27. Nie ma powodu, aby Polska w tych dyskusjach znalazła się na defensywnej pozycji obrońcy *status quo* – zmiany w strukturze budżetu UE są i bez rozszerzenia nieuniknione, podobnie jak następstwa dalszego wzrostu zamożności polskich regionów dla miejsca Polski w budżetowym obszarze polityki spójności. A rozszerzenie o te dziewięć państw – według kalkulacji brukselskiego *think tanku* Bruegel – nawet przy pełnej ekstrapolacji aktualnych kryteriów udziału w wydatkach UE oznaczałoby dodatkowy roczny koszt najwyżej na poziomie 0,17% PKB państw UE-27; tak się przecież jednak nie stanie, gdyż ze względu na spodziewane rozwiązania przejściowe efektywny koszt będzie znacznie niższy.

Unia, również w kontekście rozszerzenia, wymaga adaptacji i zmian instytucjonalnych, które ułatwią poprawę sprawności oraz skuteczności zbiorowego decydowania i działania instytucji UE. W interesie Polski leżą otwarte i kreatywne podejście do debaty o reformach funkcjonowania Unii, a zarazem skuteczne przeciwdziałanie ewentualnym próbom opóźniania rozszerzenia pod pretekstem konieczności uprzedniego sfinalizowania reform. Takiego *iunctim* nie było bowiem nigdy, mimo wielokrotnego powiększenia liczby państw członkowskich; trzeba też pamiętać, że nawet przyjęcie do UE wszystkich dziewięciu kandydatów powiększy demografię Unii tylko o niecałe 60 milionów ludzi, czyli mniej niż liczba tych, którzy opuścili Unię w konsekwencji brexitu.

W trakcie pracy nad swymi reformami Unia powinna stworzyć zinstytucjonalizowaną płaszczyznę regularnego dialogu z kandydatami, umożliwiającą im przedstawianie swoich opinii i propozycji. Warto, by Polska sprzyjała tej formie włączania przyszłych członków w unijny krwiobieg. Podobnie pozytywnie powinna się odnosić do innych sposobów tzw. stopniowej integracji, zwłaszcza tych, które bezpośrednio służą obywatelom (np. kontynuacja

roamingu, włączenie Ukrainy w obszar płatności SEPA, ułatwienia w uznawaniu kwalifikacji dla celów zawodowych). Co więcej, w interesie Polski jest otwieranie Ukrainie możliwości odcinkowego uczestnictwa w procesie kształtowania decyzji w gremiach Rady UE, na warunkach identycznych ze statusem tzw. aktywnego obserwatora; można to sobie wyobrazić w zakresie np. tych polityk, w których poziom dostosowania Ukrainy jest już szczególnie wysoki (wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, powstająca wspólna polityka obronna, edukacja, kultura, ochrona zdrowia). Im więcej takiej stopniowej integracji, tym silniejsze powinny być motywacja i wola polityczna doprowadzenia w rozsądnym interwale czasu do członkostwa Ukrainy w UE, tym wyższy także może stać się stopień poparcia społecznego dla tego celu.

Dobre przygotowanie Ukrainy do członkostwa wymaga nie tylko dostosowań prawnych i instytucjonalnych, lecz także nabycia przez dziesiątki tysięcy urzędników, sędziów, administratorów, funkcjonariuszy, kontrolerów i ekspertów praktycznych umiejętności poprawnego stosowania prawa europejskiego oraz reguł i procedur współpracy z innymi państwami członkowskimi. Dotyczy to zwłaszcza instytucji i organów kluczowych dla praworządności, zwalczania korupcji oraz funkcjonowania jednolitego rynku UE. Ze względu na sąsiedzką bliskość oraz niską barierę językową Polska jest szczególnie predestynowana do technicznego wsparcia Ukrainy w jej przygotowaniach: szkoleń dla aparatu państwowego Ukrainy, *twinningów* między polskimi a ukraińskimi urzędami, służbami, inspekcjami i agencjami, oferowania partnerom z Ukrainy praktycznej nauki według modelu *job shadowing* w instytucjach polskich. Wskazane byłoby całościowa koncepcja takiego wsparcia ze strony Polski oraz rządowe narzędzia pomocy dla oferentów polskich uczestniczących w konkursach na projekty finansowane z unijnej *Ukraine Facility*.

W relacjach bilateralnych między Polską a Ukrainą oba kraje czeka szereg praktycznych zadań, wymagających odpowiedniego planowania po każdej stronie granicy, a także dobrej współpracy właściwych urzędów i służb. Chodzi tu o przygotowanie do zniesienia granicznej kontroli celnej i sanitarnej, dostosowanie potencjału kadrowego oraz sposobu funkcjonowania wszystkich służb granicznych do następstw członkostwa Ukrainy, modernizację granicznej infrastruktury kolejowej i drogowej, przygotowanie administracji województw i *obłasti* przygranicznych do wspólnego korzystania z INTERREG oraz innych stosownych instrumentów unijnej polityki spójności. Chodzi także o wypracowanie średnioterminowych strategii adaptacyjnych w sektorach polskiej gospodarki narażonych na rosnącą presję

konkurencyjną ze strony Ukrainy; oczywiście takie strategie muszą w pełni uwzględniać prawdopodobną ewolucję priorytetów oraz instrumentów głównych polityk UE, a także wnioski z planowanych w Unii na rok 2025 przedakcesyjnych *policy reviews*.

Zadań na kilka najbliższych lat jest wiele, wszystkie są jednak wykonalne, jeśli zadbamy o utrzymanie akcesji Ukrainy jako rzeczywistego priorytetu politycznego zarówno w Kijowie, jak i w Warszawie oraz w stolicach pozostałych państw Unii Europejskiej.

Wytrwały marsz Ukrainy do Europy

Dmytro Szulha

Minęły już ponad trzy lata od złożenia przez Ukrainę formalnego wniosku o członkostwo w Unii Europejskiej w lutym 2022 roku i ponad rok od oficjalnej decyzji UE z grudnia 2023 roku o rozpoczęciu negocjacji akcesyjnych. W 2024 roku UE zatwierdziła ramy negocjacyjne i formalnie zainaugurowała rozmowy z Ukrainą – podczas pierwszego (raczej symbolicznego) posiedzenia konferencji międzyrządowej – przy czym nadal nie otwarto żadnego z 35 rozdziałów negocjacyjnych. Od początku 2024 roku trwa proces *screeningu* ukraińskiego ustawodawstwa pod względem zgodności z *acquis* UE. Proces ma się zakończyć jesienią 2025 roku, a ostateczny raport Komisji Europejskiej pojawi się nie wcześniej niż z końcem 2025 roku.

Jednocześnie nie ma konieczności czekania na pełne zakończenie *screeningu*, ponieważ decyzja o otwarciu poszczególnych rozdziałów może zostać podjęta na podstawie wyników *screeningu* odpowiedniego klastra (których jest sześć). Raport na temat pierwszego negocjacyjnego klastra rozmów – dotyczącego podstaw (*fundamentals*) – ma pojawić się już na początku 2025 roku i to pozwoli na rozpatrzenie przez Radę UE decyzji o rozpoczęciu negocjacji odnoszących się do poszczególnych klastrów. Ważne i symboliczne jest to, że taka decyzja może zostać uchwalona podczas prezydencji Polski w Radzie Unii Europejskiej. W 2025 roku, podczas polskiej i duńskiej prezydencji, spodziewane są raporty Komisji Europejskiej dotyczące również kolejnych klastrów negocjacji. W związku z tym minimalne oczekiwania Ukrainy na 2025 rok obejmują otwarcie dwóch lub trzech klastrów negocjacji, a maksymalne – wszystkich sześciu.

Charakterystyczne, że ambicje na cały 2025 rok dotyczą jedynie otwarcia rozdziałów negocjacyjnych – w dodatku nie wszystkich. Potem ma nastąpić realizacja *benchmarków* wyznaczonych przez Komisję Europejską na podstawie wyników *screeningu* ukraińskiego prawa, „zadania domowego” dla Ukrainy wedle odpowiednich rozdziałów negocjacji, będących rozdziałami *acquis* UE. To zajmie jakiś czas – zgodnie z optymistycznymi ocenami ukraińskiego rządu dwa lata – po czym znów potrzebna będzie ocena Komisji

Europejskiej, na ile prawidłowo warunki zostały spełnione, z potencjalną potrzebą dopracowania konkretnych zagadnień w celu uzyskania pozytywnej oceny Komisji Europejskiej – a ostatecznie decyzji Rady UE o zamknięciu odpowiedniego rozdziału. Ponadto po pierwszym klastrze „podstaw” procedura jest jeszcze bardziej złożona, bo podzielona na dwa etapy.

Droga Ukrainy do UE rozpoczęła się długo przed 2022 rokiem. Ostateczny proeuropejski wybór został podjęty wraz ze zwycięstwem Euromajdanu i podpisaniem układu o stowarzyszeniu pomiędzy Ukrainą a UE w 2014 roku, w ramach którego wprowadzono pogłębioną i kompleksową strefę wolnego handlu (DCFTA). Odpowiednio zliberalizowano taryfy celne (i tak niewysokie po przystąpieniu Ukrainy do WTO w latach dwutysięcznych), przewidziane zostały warunki usunięcia pozataryfowych barier oraz integracja do poszczególnych sektorów wspólnego rynku.

Również specjalne działania na rzecz wsparcia Ukrainy w postaci szerszego otwarcia rynku UE, uchwalone w 2022 roku na początku pełnoskalowej wojny, jedynie przyspieszyły i wzmocniły zapoczątkowany już w 2014 roku proces. W sferze handlu towarami najbardziej znaczącą decyzją 2022 roku było zniesienie (lub rozszerzenie) przewidzianych warunkami DCFTA kontyngentów taryfowych dla niektórych rodzajów towarów rolnych. Zostały również uchwalone dodatkowe ustalenia w sektorach, co do których negocjacje toczyły się jeszcze przed początkiem pełnoskalowej wojny – takie jak umowa w zakresie transportu drogowego towarów. Jednocześnie nadanie tymczasowego statusu ochrony dało obywatelom Ukrainy swobodę przemieszczania się i otworzyło przed nimi rynek pracy UE.

W skali makro ukraińska gospodarka utrzymała się na powierzchni głównie dzięki pomocy międzynarodowej. O ile w 2022 roku PKB Ukrainy spadło o 29%, o tyle w latach 2023–2024 miał miejsce wzrost (odpowiednio o 5% i 4%). Jednak w skali mikro sytuacja pozostaje bardzo trudna. Zniszczenia bazy przemysłowej, elektrowni oraz infrastruktury energetycznej, transportowej, telekomunikacyjnej i mieszkaniowo-komunalnej, a także okupacja części terenów, zaminowanie pól, strata personelu przedsiębiorstw w związku z emigracją i mobilizacją, wzrost wydatków wywołany niestabilnym dostarczaniem energii, komplikacja szlaków eksportowych, osłabienie waluty narodowej, wysoki koszt kredytów – wszystko to negatywnie wpływa na ukraińskie przedsiębiorstwa. W takich warunkach wspomniane szersze otwarcie rynku unijnego pomogło ukraińskiemu biznesowi w przeżyciu.

Wszystkie dodatkowe zabiegi Unii Europejskiej pozwoliły Ukrainie zachować te obszary eksportu do UE, które istniały już w 2021 roku, przed wielką

wojną – co jest prawdziwym osiągnięciem, jeśli wziąć pod uwagę zniszczenia i okupację ukraińskich terytoriów. Jednocześnie eksport UE do Ukrainy podczas pełnoskalowej wojny coraz bardziej wzrasta, a odpowiednio wraz z nim rośnie korzystny bilans handlu. W Unii najważniejszą beneficjentką tego handlu jest Polska, będąca największą partnerką Ukrainy zarówno w zakresie eksportu, jak i importu towarów pomiędzy wszystkimi krajami członkowskimi, przy czym z wielkim korzystnym bilansem dla siebie samej. Oznacza to, że obecne działania na rzecz wsparcia Ukrainy ze strony UE przynoszą już nie tylko strategiczne korzyści związane z bezpieczeństwem, ale też handlowo-gospodarcze dla samej Unii, a przede wszystkim dla Polski.

Do tych efektów należy dodać przyływ inwestycji i pomocy finansowej do Polski z UE (dodatkowe subsydia dla rolników, na rozwój infrastruktury itd.) oraz Stanów Zjednoczonych (inwestycje wojskowe). Ponadto, co ciekawe, obecnie znacznie więcej prywatnych inwestycji płynie do Polski z Ukrainy (a nie odwrotnie) – i jest to jedna z najistotniejszych różnic między obecną sytuacją a przykładem relacji Niemiec i Polski 20 lat temu. Tak więc dzisiaj, w czasie wojny, ukraiński biznes prowadzi aktywną relokację do Polski, otwierając filie i przedsiębiorstwa córki w Polsce, co jest sposobem na wyjście na szerszy rynek europejski.

W dłuższej perspektywie korzyści gospodarczych dla UE wynikających z integracji z Ukrainą ma być więcej. Ukraina to ostatni pokaźny rynek Europy na ponad 40 milionów konsumentów, który nadal pozostaje poza Wspólnotą. Ukraińska gospodarka jest różnorodna pod względem struktury i różne jej sektory mogą okazać się interesujące dla europejskiego biznesu. Potężny jest sektor IT z setkami tysięcy specjalistów i wysokim poziomem digitalizacji usług. Gwałtownie rozwija się przemysł zbrojny, który posiada własne technologie rakietowe oraz inne przodujące technologie. Ukraina z jej magazynami gazu ziemnego i potencjałem źródeł energii odnawialnej ma ogromne znaczenie dla europejskiej energetyki. W europejskiej geostrategii ważne miejsce zajmuje korytarz bałtycko-czarnomorski jako składowa przestrzeń Trójmorza i szlaków transportowych między Europą a Azją. Obecne w Ukrainie zapasy krytycznych minerałów są istotnym zasobem dla rozwoju europejskiej zaawansowanej produkcji. Rozwinięty przemysł farmaceutyczny, jak pokazało doświadczenie pandemii COVID-19, jest równie ważny dla europejskiego bezpieczeństwa. Podobnie jak efektywny sektor rolniczy, konkurencyjny i obecny na globalnych rynkach.

Integracja Ukrainy może zatem wzmocnić konkurencyjność UE w wielu obszarach, co jest bardzo aktualną kwestią w agendzie europejskiej.

W ciągu ostatnich 20 lat, po przystąpieniu Polski do UE, znacznie wzrosła konkurencja w gospodarce globalnej, a coraz większe wyzwanie stanowią Chiny i inni gracze. Natomiast liczba konfliktów i różnorakich kryzysów jedynie wzrasta, co czyni palącą kwestią zapewnienie funkcjonowania własnej bazy produkcyjnej, dywersyfikacji dostaw i bezpieczeństwa logistyki.

Pandemia zmusiła państwa do zastanowienia się nad przeniesieniem europejskich inwestycji z dalekich azjatyckich regionów bliżej Europy (*near-shoring*), a narastające napięcie geopolityczne będzie temu sprzyjać. Ze wszystkich możliwych opcji Ukraina – z jej bliskim położeniem geograficznym, niewielkimi kosztami produkcji i wysokiej jakości kapitałem ludzkim wyznającym wspólne europejskie wartości – posiada znaczne zalety, by zachęcić do przekierowania tam europejskich inwestycji. Oczywiście na razie wojna wszystko utrudnia, jednak po jej zakończeniu powstaną dodatkowe możliwości. Przy czym to, kto te możliwości wykorzysta, zależy od aktywności potencjalnych inwestorów. Logicznie byłoby spodziewać się wiodącej roli polskich firm.

Jednocześnie to właśnie Polska w 2023 roku zainicjowała ochronne ograniczenia przeciwko produkcji rolnej z Ukrainy na poziomie narodowym, wbrew stanowisku Komisji Europejskiej i normom praw unijnych, zgodnie z którymi zewnętrzna polityka handlowa leży wyłącznie w kompetencjach Unii (Komisji), a nie rządów narodowych. Co więcej, już po podjęciu tej decyzji – z polskiej strony została wprowadzona fizyczna blokada granicy UE z Ukrainą. To jeszcze bardziej zaszkodziło wizerunkowi Polski (zarówno w Kijowie, jak i w Brukseli) jako promotorki integracji Ukrainy z UE, tym bardziej że wskutek tej blokady ucierpiały nie tylko interesy Ukrainy, dla której swobodne dostawy przez polsko-ukraińską granicę są kwestią strategicznie ważną dla bezpieczeństwa narodowego podczas pełnoskalowej wojny. Jeśli wziąć pod uwagę bilans obustronnego handlu pod czysto ekonomicznym względem, okaże się, że znacznie bardziej ucierpiały interesy Polski i innych członków Wspólnoty.

Te głośne wydarzenia wzmocniły wyobrażenie, że integracja Ukrainy do wspólnego rynku UE rzekomo szkodzi polskim interesom gospodarczym. W rzeczywistości, jak pokazują wnioski ekspertów gospodarczych z obu stron, nie ma zbyt wielu sektorów, gdzie rzeczywista konkurencja byłaby tak znacząca – faktycznie ogranicza się ona do sektorów rolniczego i transportu samochodowego. A dokładnie – jedynie do wybranych segmentów tych sektorów, ponieważ polscy hodowcy bydła i przetwórcy raczej nie obawiają się dostaw ukraińskiego ziarna. Konkurencja w transporcie, jak

wynika z obserwacji, w rzeczywistości nie dotyczy całego sektora, a jedynie przewoźników ze wschodnich regionów Polski, którzy oprócz zwiększenia ukraińskiej oferty stracili także rynki Białorusi i Federacji Rosyjskiej. Innymi słowy, chodzi o interesy pojedynczych segmentów, a zatem mniejszości polskiego biznesu.

Skargi tej mniejszości na konkurencję ze strony Ukrainy co do zasady podbudowywane są argumentacją o „dumpingu socjalnym” – mówiącym o rękomo nierównych warunkach konkurencji wskutek braku stosowania się do norm unijnych przez ukraińskich konkurentów. Jest to w dużej mierze manipulacja, jeśli wziąć pod uwagę niewspółmiernie większą konkurencyjność możliwości polskich oraz innych europejskich producentów i dostawców, którzy mieszkają i pracują w warunkach pokoju – wobec wspomnianych wyżej warunków, w których zmuszony jest pracować ukraiński biznes.

Wraz z początkiem pełnoskalowej wojny w 2022 roku ukraiński rząd, starając się wesprzeć biznes, wprowadził szereg kroków liberalizacyjnych na rynku wewnętrznym – m.in. wstrzymanie stosowania mechanizmów nadzoru nad rynkiem i nad pomocą publiczną, częściowe uproszczenie procedur przetargowych itd. Jednocześnie już się rozpoczął trend zwrotny, ponieważ realizując zobowiązania wobec UE w 2024, rząd wznowił działanie mechanizmu nadzoru rynku. Co oczywiste, trend ten będzie kontynuowany, ponieważ Ukraina musi uzgodnić swoje ustawodawstwo z *acquis* UE w procesie negocjacji o członkostwie.

W tym kontekście musimy mieć na uwadze fakt, że wprowadzenie norm *acquis* UE, szczególnie standardów społecznych i ekologicznych, zwiększy dodatkowo wydatki produkcyjne i transakcyjne. To oznacza również wzrost cen na towary, usługi i pracę w Ukrainie, a przez to większe koszty odbudowy podczas wojny i po jej zakończeniu. W skali makro przełoży się to na zmniejszenie przychodu i zwiększenie wydatków z budżetu państwowego, a co za tym idzie – na wzrost potrzeb dotyczących zakresu dotacji pomocy międzynarodowej. I to w sytuacji, kiedy już dziś stabilność tej długoterminowej pomocy nie jest pewna, a rząd musi zwiększać podatkowe obciążenia nakładane na biznes.

W związku z powyższym pojawia się paradoksalny dylemat między potrzebą szybszej integracji z UE z jednej strony a kosztami odbudowy (i potrzebami dotacji) oraz perspektywami wzrostu gospodarczego z drugiej. Ze względu na wszystkie te czynniki logicznie byłoby w ramach negocjacji odłożyć wprowadzanie najbardziej „kosztownych” norm unijnych dla ukraińskiego

biznesu na pewien czas po przystąpieniu („okres przejściowy”) – albo przynajmniej dopóki trwa wojna.

Wojna wpływa na progres integracji Ukrainy z UE na różnych płaszczyznach i jest to specyfika, która nie dotyczyła żadnego z poprzednich rozszerzeń. Choć nowa administracja USA podsyła oczekiwania szybkiego zakończenia wojny rosyjsko-ukraińskiej na początku 2025 roku, jest to mało prawdopodobne bez zmiany postawy Kremla, której nie można osiągnąć bez znacznego jakościowego i ilościowego zwiększenia zachodniej pomocy wojaskowej i technicznej dla Ukrainy oraz presji sankcji na Moskwę. Bez względu na scenariusz należy oczekiwać, że USA będą się starały przenieść odpowiedzialność za bezpieczeństwo w Europie na samych Europejczyków.

Rok 2025 będzie kamieniem milowym dla debat w odnowionych instytucjach unijnych na temat bezpieczeństwa europejskiego, kierunków rozwoju ekonomicznego i polityki w sektorach, przyszłego rozszerzenia oraz budżetu Unii. Rok otwiera polska prezydencja, co jest szansą dla Polski, ale także dla polsko-ukraińskiej współpracy i koordynacji na poziomie europejskim.

Przed wszystkim polska prezydencja może zainicjować decyzję Rady Europejskiej w kwestii otwarcia kilku kłastrów negocjacyjnych zaraz po otrzymaniu odpowiednich raportów od Komisji Europejskiej dotyczących *screeningu* w danych kłastrach.

Ukraina wstępuje do Unii Europejskiej zgodnie ze znacznie trudniejszą procedurą niż ta, z którą w swoim czasie przystępowała Polska. Obecna procedura rozciąga proces ze względu na potrzebę przechodzenia znacznej liczby etapów włączających decyzje różnych instytucji unijnych. Nie wystarczy, żeby kraj kandydat wykonał swoje „zadanie domowe” dotyczące wprowadzenia *acquis* UE. Wszystkie decyzje Rady Europejskiej przyjmowane są zgodnie z procedurą konsensusu – z tego względu proces jest wrażliwy na presję polityczną ze strony poszczególnych krajów członkowskich. Właśnie dlatego premier Węgier Viktor Orbán po decyzji Rady Europejskiej o rozpoczęciu negocjacji z Ukrainą w grudniu 2023 roku ogłosił, że będzie miał jeszcze 75 okazji postawienia weta i zablokowania przystąpienia Ukrainy do UE. Zapobiec negatywnemu scenariuszowi może jedynie wola polityczna pozostałych państw członkowskich, które są świadome swojego strategicznego interesu w tym, żeby nie dopuścić do takiego sztucznego zahamowania ze strony pojedynczych członków.

Polska prezydencja mogłaby wynieść na poziom polityczny dyskusję o odnowieniu (ulepszeniu, udoskonaleniu) metodologii rozszerzenia – faktycznie

w stronę jej uproszczenia. Na przykład względem zmniejszenia liczby wypadków, w których potrzebny okazuje się konsensus państw członkowskich, szczególnie jeśli chodzi o podjęcie decyzji otwarcia kłastrów negocjacyjnych, co jest *de facto* wyznaczeniem „zadania domowego” państwu kandydującemu do UE.

Z pewnością byłoby lepiej, gdyby UE przeszła na uchwalanie decyzji poprzez kwalifikowaną większość głosów we wszystkich kwestiach. Jednak dzieje się tak już w większości sfer polityki unijnej – wyjątkami, w których dla podjęcia decyzji potrzebny jest konsensus państw członkowskich, są tylko nieliczne sfery, takie jak budżet, polityka zagraniczna i obronna oraz właśnie rozszerzenie. Przy czym istnieje możliwość rezygnacji z konsensusu na korzyść kwalifikowanej większości, ale pod warunkiem konsensusu państw członkowskich co do takiej zmiany. To oczywiście nie jest politycznie realne w przewidywalnej przyszłości, jednak nie może stać na przeszkodzie wstąpieniu Ukrainy do UE. W końcu podobnie jak wielkie rozszerzenie na Wschód nie doprowadziło do nieumiejętności UE do podejmowania decyzji w różnych sferach – tak samo przystąpienie Ukrainy lub innych krajów kandydatów (pod warunkiem, że podzielają wspólne stanowisko w sferze polityki zewnętrznej i bezpieczeństwa) w żaden sposób nie podważy zdolności UE.

Jeśli istnieje wola polityczna innych krajów członkowskich względem rzeczywiście istotnych dla nich kwestii, to mogą one uchylać decyzje bez wetujących graczy, metodą wzmocnionej współpracy (*enhanced cooperation*). Na przykład polska prezydencja odziedziczyła problem zahamowywania przez Węgry decyzji dotyczących Ukrainy w ramach Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (*European Peace Facility*) powołanego w marcu 2021 roku. Na stole leży propozycja szeregu krajów członkowskich, by uchwalić decyzje w formie międzyrządowej ugody chętnych krajów („wszyscy minus Węgry”), a kluczowym zadaniem będzie tu przekonanie Francji i Niemiec do jej poparcia.

Polska prezydencja wraz z nową Komisją Europejską może zaproponować drogi wzmocnienia unijnej polityki w sferze obrony, w której kluczowym zagadnieniem jest zwiększenie finansowania. W końcu zgodnie z oceną komisarza UE ds. obrony i przestrzeni kosmicznej Andriusa Kubiliusa aktualne potrzeby dziesięciokrotnie przewyższają istniejące inwestycje w europejski przemysł zbrojny. Ukraina powinna stać się integralną częścią zintegrowanego rynku broni i wspólnego europejskiego kompleksu

wojskowo-przemysłowego, co ma również stymulować europejski rozwój technologiczny, przemysłowy i gospodarczy.

Unia Europejska powinna ograniczać i zrywać gospodarczo-handlowe uzależnienie od Federacji Rosyjskiej we wszystkich sferach, a przede wszystkim w energetyce. W ślad za rezygnacją z tranzytu rosyjskiego gazu do Słowacji i Węgier Ukraina musi zakończyć tranzyt ropy naftowej (prawnie węgierskiej, faktycznie rosyjskiej) gazociągami Družba z Białorusi do Węgier. Unia powinna zupełnie zakazać kupna rosyjskiego LNG, wyeliminować wszystkie luki prawne pozwalające na handel morski rosyjską ropą i jej produktami w UE, a także zablokować albo znacznie ograniczyć zasięg globalnego handlu morskiego Federacji Rosyjskiej przez Morze Bałtyckie (właśnie tamtędy Moskwa eksportuje większość swojej ropy i jej produktów).

Należy również inicjować ograniczenie dostępu do rynku unijnego (albo za pośrednictwem sankcji, albo „zaporowych” cel) innych rosyjskich towarów – metali, minerałów, produkcji rolniczej, nawozów itd. Cały szereg zwolnionych w ten sposób nisz na rynku UE może zająć produkcja ukraińska.

Trzeba wzmocnić kontrolę eksportu na poziomie Unii (i na poziomie krajów członkowskich, włącznie z Polską) pod względem stosowania się do warunków *no Russia clause* w kontaktach z krajami trzecimi. Jak pokazuje statystyka, w ostatnich latach znacznie wzrósł eksport z Polski i innych krajów członkowskich do Azji Środkowej, Kaukazu i Białorusi – to widoczny skutek obchodzenia sankcji przeciwko Federacji Rosyjskiej. W rezultacie Rosja nadal importuje europejskie snajperskie gwintówki, obrabiarki i elementy do produkcji pojazdów opancerzonych oraz dział artyleryjskich, komponenty do rakiet i dronów itd. To musi się skończyć. Jeśli będzie wola polityczna, powinno to być tak samo możliwe technicznie, jak było wprowadzenie kontroli w sferze prania brudnych pieniędzy i finansowania terroryzmu.

Oddzielenie od Federacji Rosyjskiej powinno dotyczyć również korytarzy transportowych, ponieważ antagonizm między Moskwą a Europą będzie długotrwały. Jeśli chodzi o lądowy kontakt z Chinami, nie może to być szlak przez terytorium Białorusi i Rosji, a przez Korytarz Środkowy (Morze Czarne – Kaukaz – Morze Kaspijskie – Azja Centralna – Chiny), co stwarza okazję do wspólnego rozwoju polsko-ukraińskiego potencjału tranzytowego.

Polską prezydencję rozpocznie dyskusja o nowej ramie finansowej dla Unii Europejskiej na lata 2028–2034, która powinna brać pod uwagę przyszłe przystąpienie Ukrainy w tym okresie. Oprócz rozszerzenia oraz tradycyjnie wielkich artykułów wspólnej polityki agrarnej i polityki spójności (*cohesion*

policy) na porządku dziennym, jak już wspomniano, powinny znaleźć się zwiększenie wydatków na bezpieczeństwo, a także na wzmocnienie konkurencyjności gospodarczej (w tym subsydia na nowe technologie i produkcję przemysłową) oraz kontynuację Zielonego Ładu. Duże potrzeby finansowania wymagają rozszerzenia własnych źródeł i wzrostu dochodów do budżetu Unii, a także włączenia finansowania pozabudżetowego (m.in. kredytów EBI, wspólnych pożyczek UE itd.). Ukraina i rozszerzenie jako takie nie są tu przyczyną, a jedynie impulsem do rozpatrzenia i uchwalenia dawno narzuconych reform. Jak pokazują badania brukselskich centrów analitycznych, przystąpienie Ukrainy prawie wcale nie wpłynie na podział państw członkowskich na odbiorców netto i płatników netto z unijnego budżetu (co niedługo zmieni się w przypadku Polski, niezależnie od członkostwa Ukrainy w UE).

Dopóki trwają negocjacje akcesyjne, należy zadbać o wprowadzenie stabilnych długoterminowych i przekrojowych ram integracji Ukrainy ze wspólnym rynkiem (w postaci wprowadzenia zmian do umowy stowarzyszeniowej i/albo zawarcia umów sektorowych) w zamian za tymczasowe antykryzysowe działania dotyczące przemieszczania się ludzi, towarów i usług między Ukrainą a Wspólnotą. W scenariuszu zakładającym zakończenie pełnoskalowej wojny przed przystąpieniem Ukrainy do UE powstaje pytanie o prawny status miliona obywateli Ukrainy, którzy obecnie są objęci tymczasową ochroną w krajach unijnych. Podobnie jak z dostępem do różnych sektorów towarów i usług, gdzie zamiast awaryjnie podejmowanych decyzji, które są co roku przedłużane na czas wojny, warto byłoby wypracować bardziej stabilne ramy prawne obowiązujące do chwili przystąpienia Ukrainy do UE.

Rozwój infrastruktury na granicy ukraińsko-polskiej stanowi kolejny problem, który od dawna powinien być rozwiązany. Ta granica jest najbardziej obciążoną zewnętrzną granicą UE z najmniejszą gęstością punktów granicznych (znacznie mniejszą, niż swego czasu była na granicy między Polską a Niemcami).

Niedopuszczalne jest to, że blokowanie granic UE z Ukrainą od polskiej strony nadal pozostaje nadzwyczaj lekko traktowaną sprawą. Co więcej, w ostatnim czasie polscy „protestujący” robią to z czysto wewnętrznych przyczyn, w ogóle niepowiązanych z Ukrainą – po prostu uważają protest za zrzeczne narzędzie wywierania presji na rząd w Warszawie. Jest im na rękę prowadzenie takich działań właśnie na granicy z Ukrainą, a nie w innych częściach polskiej granicy państwowej, ponieważ np. na terenach graniczących

z Białorusią został wprowadzony stan nadzwyczajny, który nie dopuszcza niczego podobnego – ale nie dotyczy to granicy z Ukrainą. Jest to, delikatnie mówiąc, dziwne. Polska władza centralna powinna mieć możliwość realizacji zobowiązań względem efektywnej kontroli granic zewnętrznych UE.

Ważne jest, aby rządy Ukrainy i Polski uświadamiały sobie wagę ścisłego dialogu i mechanizmów rozwiązywania sporów, z polityczną wolą podejmowania wzajemnie akceptowalnych decyzji w kontekście przyszłego przystąpienia Ukrainy do Unii Europejskiej. W końcu jeśli jest wola, można znaleźć przestrzeń dla ustaleń – i to nie tylko dotyczących zastosowania przejściowych okresów po przystąpieniu Ukrainy do UE, ale również możliwości wspólnych projektów, mechanizmów wsparcia finansowego ze strony Wspólnoty, współpracy na globalnych rynkach itd.

Taki ścisły dialog sektorowy między Ukrainą a Polską jest potrzebny w całym szeregu tematów związanych z przyszłością Unii Europejskiej: przemysł wojskowy, globalna konkurencyjność, sektor agrarny, *cohesion policy* (regionalna polityka i współpraca), logistyka oraz granica.

Szczególnie warto byłoby wypracować wspólną wizję przyszłej *cohesion policy* – polityki wyrównywania UE z wzięciem pod uwagę członkostwa Ukrainy, co będzie miało też wpływ na państwo polskie. Wschodnie regiony Polski graniczące z Ukrainą będą największymi beneficjentami tego rozszerzenia – tak samo, jak swego czasu wschodnie regiony Niemiec skorzystały na przystąpieniu Polski. Polskie i ukraińskie miasta, które mają rozwinięte sieci wzajemnych partnerstw, także skorzystają, przy czym należy wziąć pod uwagę potrzebę zmniejszania regionalnych dysproporcji w Ukrainie, a te mogą się zwiększać wskutek nierównomiernego tempa odbudowy i integracji z UE między zachodnimi regionami a terytoriami, które najbardziej ucierpiały wskutek wojny.

Klasy negocjacyjne

Anna Ackermann, Oleksandra Bulana, Szymon Kardaś,
Bartłomiej E. Nowak, Michał Matlak, Jana Ochrimenko,
Jan Strzelecki, Marek Wąsiński, Maria Zołkina

Klaster 1. Reformy zasadnicze

Spojrzenie polskie

Wyzwania

Negocjacje pierwszego klastra są kluczowe, dlatego rozdziały dotyczące jakości instytucji demokratycznych, rządów prawa oraz przejrzystości funkcjonowania administracji są tymi, od których negocjacje się rozpoczną i które zostaną zamknięte jako ostatnie. Przeciwdziałanie korupcji i stabilny, a także niezależny wymiar sprawiedliwości zapewnią jednakowe warunki funkcjonowania podmiotom z UE-27 oraz Ukrainy. W tym kontekście istotne będzie zagwarantowanie równego dostępu i przejrzystych procedur w ramach zamówień publicznych, w tym także realizowanych w procesie odbudowy, gdy ryzyko korupcyjne stanie się większe ze względu na skalę koniecznych inwestycji i wielość źródeł ich finansowania.

Jednak wdrożenie wielu reform w warunkach wojennych będzie trudne – dorobek prawny Unii (*acquis communautaire*) był pomyślany na czasy pokoju. Przykładowo: zapewnienie pełnej niezależności wielu instytucjom nie jest możliwe w czasie stanu wojennego, który sprawia, że państwo jest scentralizowane i zmilitaryzowane. Ta specyfika musi być uwzględniona przez Unię Europejską w ocenie postępów Ukrainy, będzie jednak budzić napięcia w procesie negocjacji i może być wykorzystana przez przeciwników rozszerzenia.

Dotychczasowe negatywne doświadczenia dotyczące rozszerzenia UE na Bałkanach pokazują, że brak jasnego horyzontu czasowego i perspektyw korzyści demobilizuje elity polityczne w podejmowaniu reform – zwłaszcza jeśli chodzi o obszar rządów prawa. Jasnej perspektywie korzyści powinien

towarzyszyć także system warunkowości w procesie negocjacji, a więc mocnego powiązania funduszy przedakcesyjnych, włączenia do programów Unii i czterech swobód jednolitego rynku z postępami, jakich Ukraina będzie dokonywała w reformach (co wymaga podejścia ponadklastrowego). Ważne jest przy tym, aby miernikami realizacji kryteriów były wdrożenie przepisów i brak omijania czy wybiórczego traktowania tych norm. W ślad za efektywnym przeprowadzeniem kolejnych reform przez Ukrainę powinny podążać następne etapy integracji, tak by ukraińskie społeczeństwo odczuwało jej pozytywne skutki.

Korzyści

Budowa stabilnych instytucji i przejrzystych procedur jest niezbędna do osiągnięcia przez Ukrainę sukcesu w postaci akcesji i rozwoju społeczno-gospodarczego tego kraju. Proces negocjacji i reform uczyni Ukrainę silniejszą i bardziej odporną. Jednak nie samo przyjęcie unijnego prawodawstwa, ale dopiero jego wdrożenie i egzekwowanie będzie miało kluczowe znaczenie nie tylko z perspektywy ukraińskiej, lecz także polskiej czy unijnej. Wiarygodność instytucji i otoczenia prawnego, które pozostają słabością Ukrainy w oczach inwestorów z zewnątrz, zwiększy napływ inwestycji zagranicznych. Były one jednym z głównych motorów rozwoju gospodarczego Polski po rozszerzeniu UE. Pozwoli to także polskim firmom na bezpieczne zaangażowanie w Ukrainie, zarówno inwestycyjne, jak i w ramach realizacji zamówień publicznych.

Osiągnięcie celów „fundamentalnych” jest największym wyzwaniem Ukrainy na drodze do Wspólnoty. Nakreślenie horyzontu czasowego i dodatkowych korzyści związanych z reformami (dostęp do jednolitego rynku, funduszy oraz programów europejskich) powinno być wiarygodnym narzędziem Komisji wspomagającym Ukrainę w tym procesie. Skuteczne negocjacje tego klastra gwarantują sukces całych negocjacji. Wówczas rozszerzenie będzie korzystne dla wszystkich państw, tak jak miało to miejsce przy rozszerzeniu Unii Europejskiej z 2004 roku.

Spojrzenie ukraińskie

Wyzwania

Klaster 1 jest priorytetowy w rozmowach ze Wspólnotą nie tylko ze względu na to, że otwiera się jako pierwszy, a zamyka jako ostatni. To klaster ważny również dlatego, że obejmuje szereg takich krytycznie ważnych dla integracji europejskiej dziedzin, jak funkcjonowanie instytucji demokratycznych,

reformy służby państwowej i systemu sądownictwa, walka z korupcją i ze zorganizowaną przestępczością, prawa człowieka oraz inne podobne kwestie. To wymaga od państwa kandydata przeprowadzenia kompleksowych reform, które gruntownie zmieniają relacje w społeczeństwie, zapewniając bardziej transparentną, efektywną i sprawiedliwą pracę instytucji państwowych.

Największym wyzwaniem w tym kłastrze będzie dla Ukrainy zapewnienie funkcjonowania instytucji demokratycznych w warunkach wojennych. Jest to sytuacja bez precedensu, ponieważ w całym czasie istnienia UE jeszcze żaden kraj kandydat nie starał się o przyłączenie w warunkach pełnoskalowej wojny. Ze względu na wojnę Ukraina była zmuszona ograniczyć prawa i swobody obywateli, wstrzymać wybory, a dodatkowo występują trudności w pracy parlamentu.

Przeprowadzenie wyborów podczas wojny jest nadzwyczaj trudnym zadaniem pod względem bezpieczeństwa i logistyki (wielu obywateli wyjechało, część zamieszkuje terytoria okupowane, a w kraju wielu czynnych wojskowych znajduje się na linii frontu i nie mogą oni porzucić swoich pozycji w celu wzięcia udziału w głosowaniu, w przyfrontowych regionach dzielnice wyborcze mogą zostać ostrzelane itd.). Oprócz tego kampania wyborcza i konkurencja polityczna mogą rozbić jedność społeczeństwa w warunkach walki o istnienie kraju w ogóle. Zgodnie z badaniem socjologicznym większość obywateli Ukrainy występuje przeciwko przeprowadzaniu wyborów podczas wojny oraz opowiada się za tym, aby prezydent Wołodymyr Zełenski pełnił obowiązki do zakończenia stanu wojennego¹.

Przy czym budowa demokracji (w tym wcielenie zasady podziału władzy) jest podstawowym warunkiem sukcesu w innych fundamentalnych reformach. W celu zapewnienia niezawisłości władzy sądowniczej, profesjonalnego doboru kadr na służbę państwową i ich efektywnej pracy oraz skutecznej walki z korupcją Ukraina potrzebuje demokratycznego rządu, parlamentu i prezydenta, którzy nie będą wykorzystywać nienależnych im uprawnień. W związku z tym otwarte pozostaje pytanie, w jaki sposób rozbudowywać w Ukrainie demokrację w warunkach stanu wojennego i wobec braku możliwości przeprowadzenia wyborów.

Jeszcze jednym poważnym wyzwaniem dla Ukrainy w kłastrze reform zasadniczych jest niedopuszczenie do powtórzenia pomyłek, które miały miejsce w przypadkach państw kandydatów z Bałkanów Zachodnich.

¹ *Сприйняття потреби у виборах Президента*, 20 lutego 2024, <https://www.kiis.com.ua/?lang=ukr&cat=reports&id=1371&page=1> (dostępny w przypisach tu i dalej: 28 lutego 2025).

W niektórych zagadnieniach klaster 1 jest prawie pozbawiony konkretnych aktów ustawodawczych UE, które należy wdrożyć. Zamiast tego Unia Europejska dla każdego kraju opracowuje szereg wskaźników docelowych (*benchmarks*). Krajom Bałkanów Zachodnich nadal nie udało się zrealizować swoich wskaźników – zarówno ze względu na złożoność reform, jak i przez bardzo nieprecyzyjne sformułowania. Nieprecyzyjne wyrażenia (np. „wiodący postęp”) prowadzą do niejednoznacznego rozumienia i wolności interpretacji przy ocenie kraju kandydata.

Dlatego efektywna adaptacja Ukrainy do wymagań UE w zakresie reformy sądowej, walki z korupcją oraz ze zorganizowaną przestępczością potrzebuje sformułowania jasnych i wymiernych wskaźników, których realizacja pozwoli zmniejszyć polityczny wpływ na te reformy.

Istotnym wyzwaniem będzie przeprowadzenie reformy służby państwowej. Ukraina również przed wojną miała trudności z zaangażowaniem profesjonalistów do służby państwowej, ale od początku pełnoskalowej inwazji sytuacja znacznie się pogorszyła. Służba państwowa straciła wiele kobiet, które w 2022 roku wyjechały razem z dziećmi do bezpieczniejszych krajów, a także mężczyzn ze względu na mobilizację do służby w Siłach Zbrojnych Ukrainy. Brak finansowania w warunkach stanu wojennego jeszcze bardziej pogłębia odpływ personelu. Ukraina musi szukać własnego sposobu na reformę służby państwowej w warunkach ograniczonych finansów i zasobów ludzkich.

Korzyści

Główną korzyścią wynikającą z postępu w kłastrze reform zasadniczych będzie dla Ukrainy bezpośrednia realizacja tych reform – ponieważ w wielu kwestiach korespondują one z istniejącym stałym zapotrzebowaniem społecznym na przeprowadzenie reformy sądownictwa i walkę z korupcją. Według badań 60% Ukraińców nie ufa Sądowi Najwyższemu Ukrainy, a 63% uważa, że głównym problemem systemu sądownictwa jest korupcja².

Eurointegracja już od dłuższego czasu ma pozytywny wpływ na reformy związane z prymatem prawa i walką z korupcją w Ukrainie. Jeszcze w 2015 roku stworzono organy antykorupcyjne w celu realizacji wymagań związanych z uzyskaniem ruchu bezwizowego z Unią Europejską. Decentralizacja,

2 60% українців не довіряють Верховному Суду, а пріоритетом вважають кадрове оновлення судової системи – опитування, Democracy Justice Reforms, 18 stycznia 2024, <https://dejure.foundation/60-ukrayinciv-ne-doviryayut-verhovnomu-sudu-a-priorytetom-vvazhayut-kadrove-onovlennya-sudovoyi-sistemy-opytuvannya/>.

której efektywne wdrożenie zostało zauważone w raporcie Komisji Europejskiej dotyczącym rozszerzenia³, była prowadzona przy wsparciu ze strony Wspólnoty. Reforma systemu sądownictwa, która od 2018 roku nie postępowala naprzód, otrzymała nowe życie dzięki rekomendacjom Komisji Europejskiej w celu otwarcia rozmów z Ukrainą o przystąpieniu do UE. Dzięki tym zaleceniom wybrano kierownictwo antykorupcyjnych organów, kontynuowano reformy organów samorządu sędziowskiego i rozpoczęto nabór na sędziów Sądu Konstytucyjnego.

To oczywiste, że perspektywa przystąpienia do Unii zasadniczo wpływa na polityczną chęć przeprowadzenia fundamentalnych reform. I co najważniejsze, te reformy są nie tylko częścią drogi do eurointegracji, ale też zmieniają ukraińskie społeczeństwo. Dzięki decentralizacji było ono w stanie wykazać się większą stabilnością i zorganizować samoobronę na początku pełnoskalowej inwazji w 2022 roku. Stworzone dzięki wymaganiom UE organy antykorupcyjne już ujawniają sprawy związane z walką z potężną korupcją (np. sprawa dawnego przewodniczącego Sądu Najwyższego Ukrainy, którego zatrzymano za łapówkę).

Droga do Unii Europejskiej i wysoki poziom poparcia wśród społeczeństwa ukraińskiego dla przystąpienia do UE będą tym impulsem, który popchnie ukraińskich polityków do przeprowadzania złożonych reform oraz ułatwi im pokonanie sprzeciwu zainteresowanych i nie zawsze uczciwych graczy.

Klaster 2. Rynek wewnętrzny

Spojrzenie polskie

Wyzwania

Po rozpoczęciu rosyjskiej pełnoskalowej inwazji i blokady na Morzu Czarnym Unia Europejska wprowadziła autonomiczne środki handlowe (*autonomous trade measures*, ATM), które oznaczały całkowitą liberalizację handlu i bezcłowy dostęp do rynku wszystkich ukraińskich towarów do UE. Doprowadziło to do zwiększenia napływu towarów przede wszystkim na rynki państw graniczących z Ukrainą i uchroniło ukraiński eksport w czasie rosyjskiej blokady. Pełna liberalizacja dostępu do rynku UE wzbudziła napięcia w Europie Środkowej. Wznowienie czarnomorskiego szlaku

3 *Ukraine 2023 Report*, European Commission, 8 listopada 2023, https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf.

handlowego w drugiej połowie 2023 roku pozwoliło Ukrainie odbudować eksport drogą morską, gdyż zmniejszyło presję na rynki państw UE. Choć w 2024 roku przyjęto mechanizmy, które przewidują wprowadzenie kontyngentów w przypadku pojawienia się zakłóceń rynku wywołanych nadmiernie dużym importem (*automatic safeguard*), środki nie dotyczą wszystkich towarów.

Po odstąpieniu od obowiązujących do czerwca 2025 roku zasad handlu bazujących na ATM i powrocie do zasad wynikających z umowy o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu (*Deep and Comprehensive Free Trade Area*, DCFTA) rozpocznie się na nowo dyskusja o pełnym dostępie Ukrainy do jednolitego rynku. Powinna wówczas następować stopniowa liberalizacja dostępu do rynku UE, która będzie uwzględniała postęp Ukrainy w efektywnym wdrażaniu kolejnych wymogów unijnych oraz sytuację w poszczególnych sektorach. Konieczne jest znalezienie równowagi pomiędzy otwarciem rynku unijnego – zwłaszcza w państwach graniczących z Ukrainą – na ukraińskie produkty a zapewnieniem odpowiedniego czasu producentom z państw Wspólnoty na dostosowanie się do tej liberalizacji. Konieczne będzie wypracowanie takich mechanizmów. Przykładowo: w raporcie Enrica Letty pojawiła się propozycja utworzenia „Enlargement Solidarity Facility”, co ma na celu złagodzenie potencjalnych kosztów rozszerzenia dla poszczególnych państw, sektorów czy regionów.

Dla Ukrainy z kolei kluczowe będzie dostosowanie się do standardów europejskich, a jednocześnie utrzymanie konkurencyjności. Klaster 2 obejmuje także budowę efektywnych mechanizmów regulacyjnych i kontrolnych, m.in. nadzoru rynkowego czy kontroli pomocy publicznej. Tworzenie tych instytucji nie tylko „na papierze”, ale z zapewnieniem odpowiedniej niezależności, jakości pracy i personelu stanie się dużym wyzwaniem dla ukraińskiego aparatu biurokratycznego. Będzie jednak faktyczną gwarancją równych szans (*level playing field*) na rynku rozszerzonej UE. Zadanie to może być tym trudniejsze, że Unia Europejska nie stoi w miejscu, ale ewoluje pod względem legislacyjnym, także w kierunku większego uproszczenia restrykcji nakładanych na przedsiębiorstwa, jak i spojrzenia np. na kwestie pomocy publicznej.

Korzyści

Dostosowanie się producentów ukraińskich do zasad jednolitego rynku może stanowić trwały fundament wzrostu gospodarczego Ukrainy, a także prowadzić do dalszego zwiększenia wymiany handlowej. Główną gospodarczą

korzyścią z członkostwa w Unii Europejskiej jest bowiem nieograniczony dostęp do eksportu na rynek unijny. Ukraina to już dziś ważny partner handlowy dla państw Europy Środkowej i potencjalnie rosnący rynek zbytu – względem okresu przed rosyjską inwazją polski eksport na Ukrainę wzrósł o około 80%. Co więcej, z czasem powinna nastąpić głębsza integracja producentów z Ukrainy w łańcuchy wartości UE, np. w przetwórstwie w Europie Środkowej, co sprawi, że napięcia w handlu będą mniej widoczne. Ukraińskie dostawy surowców rolnych i innych materiałów, przetwarzanych następnie w UE, to potencjalnie dość atrakcyjna perspektywa m.in. dla polskiej gospodarki. Potencjał surowcowy Ukrainy wykracza przy tym poza surowce rolne (należą do niego m.in. kopaliny, surowce krytyczne i strategiczne dla europejskiego bezpieczeństwa, zielonej i cyfrowej transformacji) oraz możliwości związane z przetwórstwem rolno-spożywczym. Efektywne wdrożenie przez Ukrainę standardów unijnych oraz wzmocnienie instytucji nadzoru rynkowego to szansa na obopólne korzyści dla Polski i Ukrainy: zyski polskich firm, transfer wiedzy, w tym europejskich standardów na Ukrainę, wartość dodaną dla ukraińskiej gospodarki, miejsca pracy w obu państwach, bezpieczeństwo dostaw surowców dla całej Unii.

Spojrzenie ukraińskie

Klaster obejmujący rynek wewnętrzny skupia się konkretnie na integracji gospodarczej i ramach regulacyjnych umożliwiających swobodny przepływ towarów, usług, kapitału oraz pracy na terenie Unii Europejskiej. Przed Ukrainą stoją znaczące wyzwania dotyczące przyjęcia europejskich przepisów o usługach finansowych oraz zapewnienia mobilności kapitału przez granice państw. Najbardziej wrażliwą kwestią po akcesji Ukrainy będzie jednak prawdopodobnie międzynarodowa mobilność siły roboczej – z uwagi na ekonomiczne, społeczne i demograficzne trudności tego państwa.

Wyzwania

Drenaż mózgów z Ukrainy i nierównowagi na rynku pracy: Na jednolitym rynku europejskim nie istnieją przeszkody wobec międzynarodowej mobilności siły roboczej. Po rozpoczęciu przez Rosję pełnowymiarowej inwazji na Ukrainę w lutym 2022 roku państwa członkowskie UE otworzyły granice dla obywateli i obywaterek Ukrainy, przyznając im tymczasową ochronę, a także pozwolenia na pracę. Według szacunków ukraińskiego Centrum Strategii Gospodarczej w Unii Europejskiej pozostaje około 3,3 miliona Ukraińców i Ukrainek, z czego zaledwie 26% zdecydowanie planuje powrócić do kraju

(stan na styczeń 2024 roku)⁴. Zależnie od przyjętego scenariusza w Unii może pozostać od 1,4 do 2,3 miliona osób uchodźczych z Ukrainy⁵, natomiast rzeczywista liczba może okazać się większa, ponieważ dorosłym mężczyznom nie wolno opuszczać Ukrainy w stanie wojennym.

Po wejściu Polski do Unii Europejskiej w 2004 roku około 6,6% Polek i Polaków przeprowadziło się do „starych” państw członkowskich w poszukiwaniu lepszych możliwości pracy⁶. Zważywszy na znaczną lukę w dochodach *per capita* (oraz standardach życia w ogóle) pomiędzy Ukrainą a Unią, można by się spodziewać podobnego – albo nawet większego – odpływu siły roboczej z Ukrainy po jej akcesji, nawet przy najbardziej optymistycznym scenariuszu przebiegu wojny. Ponadto trzeba pamiętać, że krajobraz rynku pracy w Ukrainie znacznie różni się od tego w Polsce w momencie jej akcesji do UE – ta pierwsza ma znacznie bardziej skomplikowaną sytuację demograficzną.

Korzyści

Tworzenie szans migracji cyrkulacyjnej i wymiany kapitału ludzkiego: ograniczenia międzynarodowej mobilności siły roboczej mogą zniechęcać potencjalnych migrantów do relokacji. Stanowią one jednak bodziec do przeprowadzenia się na stałe. Po akcesji Polski w 2004 roku część „starych” państw członkowskich początkowo narzuciła restrykcje dotyczące napływu pracowników i pracownic z Polski, aby nie zaburzyć rodzimych rynków pracy; do 2011 roku ograniczenia te zostały zupełnie zniesione. Całkowita liberalizacja mobilności siły roboczej umożliwiła przemianę wzorców migracyjnych Polaków w tzw. migrację cyrkulacyjną⁷ (tymczasowy, powtarzalny ruch ludzi pomiędzy krajem ojczystym a innym, najczęściej w celach zarobkowych bądź edukacyjnych). Ukraina dołączy do Unii Europejskiej w innej epoce niż Polska. Dziś młodzi pracownicy są bardziej elastyczni, jeśli chodzi o wykonywany zawód czy lokalizację, co zwiększa szanse na wytworzenie się wzorców migracji cyrkulacyjnej.

4 H. Vyshlinsky i in., *Ukrainian refugees. Future abroad and plans for return. The third wave of the research*, Centre for Economic Strategy, 29 marca 2024, <https://ces.org.ua/en/ukrainian-refugees-third-wave-research/>.

5 Tamże.

6 P. Kaczmarczyk, *Labour market impacts of post-accession migration from Poland*, w: *Free Movement of Workers and Labour Market Adjustment: Recent Experiences from OECD Countries and the European Union*, OECD Publishing, Paris 2012, 27 czerwca 2012, <https://doi.org/10.1787/9789264177185-10-en>.

7 A. White, *Polish Return and Double Return Migration*, „Europe-Asia Studies” 2014, nr 66 (1), s. 25–49, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09668136.2013.855021>.

Migracja cyrkulacyjna pozwala pracownikom nabywać umiejętności i doświadczenie za granicą oraz mieć swój wkład w gospodarkę kraju zarówno rodzimego, jak i goszczącego. Stan ten sprzyja zrównoważonej wymianie siły roboczej, obniża ryzyko drenażu mózgów i pomaga zwalczyć niedobór pracowników w krajach docelowych, równocześnie gwarantując, że migranci wrócą do domu bogatsi o umiejętności i oszczędności, które mogą jeszcze bardziej stymulować rozwój ich własnych społeczeństw.

Najkorzystniejsza z punktu widzenia zarówno ukraińskiego rynku pracy, jak i państw europejskich byłaby zatem liberalizacja międzynarodowych przepływów siły roboczej natychmiast po akcesji Ukrainy, a nie powtórzenie eksperymentu z tymczasowymi restrykcjami.

Klaster 3. Konkurencyjność i wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu

Spojrzenie polskie

Wyzwania

Szczególnym wyzwaniem okaże się włączenie funkcjonującej w Ukrainie „szarej strefy” do oficjalnej gospodarki. Wynikną z tego zmiany w sferze polityki fiskalnej, ale także w funkcjonowaniu szeregu instytucji. Ukraina będzie musiała dokonać kluczowych dla konkurencyjności gospodarki wyborów dotyczących relacji między wzrostem płac realnych i produktywnością czy odnoszących się do systemu emerytalnego.

Szczególnym wyzwaniem dla Ukrainy, ale także dla Polski i całej Unii, będzie przesunięcie wschodniej granicy UE. Podobnie jak po akcesji w 2004 roku polska służba celna zaczęła odgrywać rolę kontrolną dla towarów wjeżdżających na teren UE ze wschodu, tak teraz po akcesji stanie się z Ukrainą. Ochrona przed towarami podrabianymi oraz piractwem będzie istotna dla funkcjonowania tak całego jednolitego rynku, jak i dla samej gospodarki ukraińskiej. Konieczne są dwa poziomy działań w tym obszarze: po pierwsze, unowocześnienie sprzętu, infrastruktury i systemów IT; po drugie, poprawa procedur, szczególnie wzmocnienie działań przeciwdziałających korupcji i zwiększających przejrzystość funkcjonowania kontroli granicznej, a także szkolenia kadr. Granica Ukrainy na wschodzie jest o wiele dłuższa niż w przypadku Polski i objęta działaniami wojennymi. W czasie wojny przeprowadzenie zmian w funkcjonowaniu służb okaże się

niezwykle trudne, ale konieczne będą działania związane z wypracowywaniem procedur, szykowaniem systemów czy szkoleniem kadr.

W ramach klastra 3 skupiającego się na konkurencyjności istotne staną się także starania mające na celu przeciwdziałanie nadużyciom podatkowym. W tym obszarze Ukraina zrobiła już wiele, jeśli chodzi o harmonizację przepisów, a dalsze działania obejmują ustawodawstwo dotyczące VAT i akcyzy oraz rozwijanie współpracy ze służbami państw UE. Szczególnie istotne dla gospodarki i funkcjonowania przedsiębiorstw będzie zagwarantowanie rozwiązań przeznaczonych dla małych i średnich przedsiębiorstw, a dotyczących m.in. opóźnień w płatnościach. Znaczenie takich przedsiębiorstw na jednolitym rynku jest duże i stąd wynika konieczność zapewnienia jednakowych zasad na całym obszarze UE. Dla ukraińskich firm dostosowanie się do wymogów jednolitego rynku będzie z pewnością dużym wyzwaniem.

Korzyści

Ukraina ma potencjał pozytywnego wpływu na konkurencyjność Europy dzięki swojemu wykształconemu społeczeństwu, zasobom naturalnym czy potencjałowi wytwarzania taniej i czystej energii. Dostrzegają to już dziś światowi pozaunijni gracze, tacy jak Wielka Brytania czy Stany Zjednoczone. Ponadto włączenie Ukrainy do unii celnej pozwoli na powiększenie jednolitego rynku objętego bezcłowym obrotem towarów, co zacznie generować większe zyski dla unijnych eksporterów. Tempo rozwoju gospodarki Ukrainy będzie tym wyższe, im lepiej uda jej się wdrożyć zmiany instytucjonalne. Ścieżka rozwoju ukraińskiej gospodarki na wzór ścieżki Polski po integracji ze Wspólnotą zagwarantowałaby trwały, stabilny i wysoki wzrost gospodarczy, który zwiększałby znaczenie Ukrainy dla Unii. Będąca w stagnacji oraz narażona na wyzwania narastającego międzynarodowego protekcjonizmu Unii Europejskiej może dzięki akcesji dokonać reform, które pomogą w ożywieniu europejskiej gospodarki.

Polska, Litwa i Ukraina będą dzielić się ochroną granic zewnętrznych Unii z dwoma państwami – Rosją i Białorusią. Ta współpraca okaże się szalenie istotna w przeciwdziałaniu nielegalnemu przywozowi produktów spoza UE i pozwoli skupić się na tych dwóch państwach na granicy wschodniej, przy założeniu pozytywnego rozwoju starań akcesyjnych Mołdowy. Zarówno zagwarantowanie bezpiecznej granicy oraz działań antykorupcyjnych, jak i walka z nadużyciami podatkowymi mogą realnie wspomagać wysiłki ukraińskie na rzecz poprawy sytuacji budżetowej, która na takich praktykach traci. Stabilizacja sytuacji budżetowej Ukrainy – jako jeden

z elementów działania w innych obszarach – ma na celu zagwarantowanie równych szans różnym podmiotom w Ukrainie, a także niedyskryminacji podmiotów zewnętrznych.

Jednolite warunki funkcjonowania będą wspomagać rozwój sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), którego potencjał jest w Unii znaczący. Lekcja brexitu pokazuje, że członkostwo w jednolitym rynku jest szczególnie korzystne właśnie dla MŚP, ponieważ zmniejsza koszty transakcyjne w handlu w ramach Unii, które często są dla niedużych firm barierą do podjęcia działalności eksportowej. To, by MŚP mogły efektywnie i na równych warunkach funkcjonować na rynku ukraińskim, jest ważne z polskiej perspektywy. Okres przedakcesyjny będzie także sprzyjał dynamicznemu rozwojowi MŚP w Ukrainie. Co więcej, już dziś wiele firm ukraińskich, które po rosyjskiej pełnoskalowej inwazji przeniosły się do Polski, ma charakter transnarodowy – utrzymuje relacje biznesowe zarówno w Polsce, jak i Ukrainie.

Spojrzenie ukraińskie

Wyzwania

Kryzys zadłużenia w strefie euro pokazał, że nierównowagi makroekonomiczne w jednym państwie mogą zagrozić stabilności ekonomicznej całej unii gospodarczej wskutek obniżenia popytu i przerwania łańcuchów wartości. Trwająca wojna poważnie wstrząsnęła stabilnością ekonomiczną i równowagą finansów publicznych w Ukrainie. Ponadto kraj ten musi wdrożyć europejskie przepisy dotyczące prognoz makroekonomicznych, numeryczne reguły fiskalne i średniookresowe ramy budżetowe.

Poprawę równowagi finansów publicznych można osiągnąć dzięki rozwojowi na innych polach, mianowicie poprzez zmiany podatkowe i zawarcie unii celnej. Mimo określonych postępów w dostosowaniu miejscowego prawodawstwa, aby zgadzało się ono z europejskim dorobkiem prawnym dotyczącym unii celnej, Państwowa Służba Celna Ukrainy musi poszerzyć swój zakres administracyjny, aby **w pełni zrealizować procedury europejskie i zoptymalizować przychody państwa. Ponadto po akcesji Ukraina stanie się jednym z największych granicznych państw członkowskich; modernizacja infrastruktury informatycznej oraz zamknięcie luk pozwalających na potencjalną korupcję są niezbędne dla międzynarodowego bezpieczeństwa Unii.**

W zakresie opodatkowania Ukraina poczyniła postępy w dostosowaniu do europejskich regulacji VAT i akcyzowych, choć znaczną część potencjalnych dochodów podatkowych pochłania szara strefa.

Jeśli chodzi o najważniejsze wyzwania w zakresie przedsiębiorczości i polityki przemysłowej, to duża część małych i średnich przedsiębiorstw w Ukrainie walczy z niedoborem siły roboczej – trudnością, która pilnie domaga się uwagi. Ukrainie potrzeba kompleksowej strategii zatrudnienia, uwzględniającej problemy spowodowane wojną. Strategia ta powinna objąć środki inkluzywne, tak aby kobiety, weterani wojenni czy osoby z niepełnosprawnościami pozostawali gospodarczo aktywni i skutecznie włączeni do siły roboczej. Obecnie takie inicjatywy finansowane są głównie przez prywatnych darczyńców oraz z małoskalowych programów rządowych.

Korzyści

Przed wojną Ukraina utrzymywała względnie dobrą równowagę w finansach publicznych i w dużej mierze przestrzegała reguł fiskalnych Unii Europejskiej (stan na 2021 rok). Mimo druzgocących skutków wojny kraj ten wciąż ulepsza procedury budżetowe. Konieczność zwiększenia dochodów budżetu państwa posłużyła jako potężny bodziec do zainicjowania reformy podatkowej i celnej. Gdy zatem wojna się skończy, istnieje znaczna szansa na porządną poprawę równowagi w finansach publicznych kraju.

Od lutego 2022 roku przedsiębiorcy ukraińscy podejmują istotne wysiłki, aby nawiązywać i rozwijać stosunki handlowe z europejskimi partnerami. Oczekuje się, że zniesienie administracyjnych barier wobec międzynarodowego handlu i inwestycji mocno pobudzi sektor małych i średnich przedsiębiorstw w Ukrainie.

Przed pełnowymiarową napaścią Rosji Ukraina w handlu międzynarodowym polegała głównie na drogach morskich, a nawet po lutym 2022 roku handel morski pozostaje jej niezbędny. Po akcesji Ukrainy i przyjęciu przepisów zapewniających wydajne i bezpieczne funkcjonowanie unii celnej państwa UE nieposiadające dostępu do morza będą miały możliwość dotarcia do nowych partnerów w efektywny kosztowo sposób i rozbudowy własnego handlu międzynarodowego. Można mieć nadzieję, że taka okazja stanie się również bodźcem do poprawy połączeń transgranicznych między Ukrainą a państwami członkowskimi UE.

Klaster 4. Zielona agenda i zrównoważona łączność

Spojrzenie polskie

Wyzwania

Poważnym wyzwaniem dla Ukrainy będzie zwiększenie zdolności wytwórczych odnawialnych źródeł energii (OZE) oraz udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto. W myśl Europejskiego Zielonego Ładu do najważniejszych aspektów unijnej strategii zielonej transformacji należy systematyczne zwiększanie udziału OZE w końcowym zużyciu energii brutto na terenie Wspólnoty. Po rewizji *Dyrektywy w sprawie odnawialnych źródeł energii* przyjęto cel zwiększenia udziału OZE w końcowym zużyciu energii do 42,5% do 2030 roku. Mimo że Ukraina realizuje cel mniej ambitny – zgodnie z celami prawa wspólnotowego Wspólnoty Energetycznej (RED II) udział energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii w Ukrainie powinien do 2030 roku wzrosnąć do 27% – jego osiągnięcie nie będzie łatwe, jeśli wziąć pod uwagę obecny niewielki udział OZE w miksie energetycznym (przed rosyjską inwazją udział ten kształtował się poniżej 11%).

Korzyści

Ukraina teoretycznie charakteryzuje się największym spośród krajów południowo-wschodniej Europy potencjałem produkcji energii ze źródeł odnawialnych – choć szacunki są różne. Rząd ukraiński ocenia, że potencjał energii wiatrowej na wybrzeżach Morza Czarnego i Azowskiego mógłby sięgnąć 140 GW. Ukraińscy badacze wskazują natomiast, że całkowity potencjał wytwórstwa energii z odnawialnych źródeł dla całego kraju mógłby wynieść nawet 874 GW, w tym 83 GW ze słońca, 438 GW z lądowych farm wiatrowych, a 250 GW z morskich. Podczas zorganizowanej w czerwcu 2023 roku w Londynie konferencji dotyczącej powojennej odbudowy Ukrainy ukraińskie Ministerstwo Energetyki przedstawiło zarys planów istotnych inwestycji w sektorze energetycznym. Do 2050 roku Ukraina planuje osiągnąć możliwości wytwórcze energii słonecznej i wiatrowej na poziomie 230 GW, zdolność magazynowania energii na poziomie 38 GW oraz wydajność elektrolizerów do produkcji zielonego wodoru na poziomie 69 GW. Niezależnie od tego, która prognoza się spełni, widać jasno, że Ukraina ma możliwość wytwarzania znacznych ilości zielonej energii. Według Europejskiej Komisji Gospodarczej (EKG) do 2050 roku bioenergia oraz energia

wodna, słoneczna i wiatrowa mogłyby złożyć się na niespełna 80% całkowitej produkcji energii w Ukrainie.

Zwiększenie zdolności wytwórczych z OZE oraz ich udziału w końcowym zużyciu energii brutto przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa energetycznego i energetycznej suwerenności Ukrainy. Decentralizacja systemu energetycznego związana ze zwiększonym potencjałem OZE wzmocni odporność energetyczną kraju na zagrożenia zewnętrzne – bieżące oraz ewentualne przyszłe (zwłaszcza ze strony Rosji).

Ukraina ma znaczny potencjał rozwoju projektów biometanowych. Według ukraińskiej Narodowej Komisji ds. Regulacji Energetyki kraj mógłby produkować nawet 22 miliardy metrów sześciennych biometanu rocznie i część tej ilości potencjalnie eksportować do Unii Europejskiej. Ukraina już posiada niezbędne zasoby i infrastrukturę, w tym odpowiednie sieci przesyłu, które do transportu biometanu nie wymagałyby dodatkowych ulepszeń. Kraj dysponuje również obfitością surowców i rozległą powierzchnią ziem uprawnych odpowiednich do rolniczej produkcji biometanu. Unia Europejska zamierza do 2030 roku osiągnąć roczną produkcję biometanu w wymiarze 35 miliardów metrów sześciennych. Ocenia się, że Ukraina mogłaby zaspokoić nawet 20% tego popytu.

Wzajemnie korzystna mogłaby też być współpraca wodorowa pomiędzy UE a Ukrainą. Badacze ukraińscy oceniają, że przy odpowiednim rozwoju energetyki wiatrowej ich kraj mógłby produkować do 19,5 miliona ton zielonego wodoru rocznie, czyli dwukrotność planów produkcyjnych UE na 2030 rok. Unia Europejska już uważa Ukrainę za potencjalnego kluczowego dostawcę zielonego wodoru, obok obszarów Morza Północnego i Śródziemnego. W lutym 2023 roku UE z Ukrainą podpisały memorandum o porozumieniu dotyczącym partnerstwa strategicznego przy produkcji biometanu, wodoru i innych gazów syntetycznych. Pierwsza lista takich projektów, opublikowana przez Komisję Europejską w listopadzie 2023 roku, obejmuje projekt korytarza do transportu wodoru z Ukrainy do Słowacji, Czech, Austrii i Niemiec.

Spojrzenie ukraińskie

Wyzwania

Wartość szkód i strat spowodowanych pełnowymiarową wojną wywołaną przez Rosję przekracza 50 miliardów euro⁸ w samym tylko ukraińskim sektorze energetycznym. Gigantyczne straty w obiektach energetycznych, w tym produkujących energię ze źródeł odnawialnych i wodnych, jak również w systemach dystrybucji oraz przesyłu energii, utrudniają planowanie ścieżek transformacji energetycznej w okresie, kiedy zniszczenia trwają. Priorytetem musi pozostać krótkoterminowe reagowanie na sytuacje nagłe. Rozwój systemu energetycznego powinien również pozostać bezpośrednio związany z długofalową strategią rozwoju gospodarczo-przemysłowego. Jeśli wziąć pod uwagę zakłócenia spowodowane wojną oraz zniszczenie zakładów przemysłowych na wielką skalę, opracowanie takiej strategii wydaje się nieosiągalne.

Całkowity koszt odbudowy i odnowy gospodarczej Ukrainy według zasady *Build Back Better* (lepszego odbudowy) szacuje się na 500 miliardów euro⁹ do wydania w ciągu następnej dekady. Równa się to rocznej sumie inwestycji¹⁰ potrzebnych do wdrożenia Europejskiego Zielonego Ładu w całości Unii Europejskiej. Sfinansowanie ukraińskiej odbudowy przy jednoczesnej akcesji do Unii Europejskiej będzie więc wymagało ogromnych inwestycji. Równocześnie, wskutek zmian w systemie budżetowym i polityce UE, Ukraina nie będzie mogła polegać na podobnym wymiarze unijnego wsparcia finansowego, co wstępująca do Unii Polska.

Poza ograniczonym dostępem do finansowania Ukraina mierzy się z ogólnokrajowym deficytem siły roboczej i brakiem specjalistów na poziomach od lokalnego po narodowy, mogących planować, zarządzać oraz wdrażać politykę i projekty. W sektorze budowlanym braki pracowników

8 *Damages and losses to Ukraine's energy sector due to Russia's full-scale invasion exceeded \$56 billion – KSE Institute estimate as of May 2024*, Kyiv School of Economics, 10 czerwca 2024, <https://kse.ua/about-the-school/news/damages-and-losses-to-ukraine-s-energy-sector-due-to-russia-s-full-scale-invasion-exceeded-56-billion-kse-institute-estimate-as-of-may-2024/>.

9 *Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment Released*, World Bank Group, 15 lutego 2024, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2024/02/15/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment-released>.

10 *Investments in the sustainability transition: leveraging green industrial policy against emerging constraints*, European Environment Agency, 7 listopada 2023, <https://www.eea.europa.eu/publications/investments-into-the-sustainability-transition>.

wykwalfikowanych już wzrosły do 50%¹¹. Podobnie w przypadku realizacji projektów energetyki odnawialnej, nawet przy zabezpieczonym finansowaniu, samorządy będą miały coraz większe trudności ze znalezieniem małych i średnich przedsiębiorstw do wykonania zamówień na dostawy oraz instalację sprzętu.

Wreszcie: cele klimatyczne Ukrainy nie zbiegają się jeszcze z celami unijnymi, mimo że są ambitniejsze niż poprzednie. Cele klimatyczne Ukrainy na 2030 rok¹² (*Nationally Determined Contributions*, NDC do porozumienia paryskiego) objęły stabilizację bądź niewielką redukcję całkowitej emisji gazów cieplarnianych w ciągu dekady, przy czym dopuściły zwiększenie emisji w sektorach przemysłowym, rolnym i transportowym. Priorytetowymi sektorami gospodarki kraju, w których oczekiwane są spadki emisji, pozostają energetyka i budownictwo – oba zostały w pełni opisane w niedawno przyjętym Krajowym Planie na rzecz Energii i Klimatu¹³. Według tego planu udział odnawialnych źródeł energii w końcowym zużyciu energii brutto ma wynosić przynajmniej 27% do 2030 roku (obecny cel unijny to 42,5%).

Korzyści

Integracja europejska Ukrainy nie jest procesem nowym ani dla niej samej, ani dla Brukseli czy Polski. Nabrała ona tempa w 2014 roku – po Rewolucji Godności i rozpoczęciu rosyjskiej agresji – wraz z podpisaniem, a następnie ratyfikacją porozumienia stowarzyszeniowego. Od tego czasu Ukraina wprowadza reformy, w tym związane z realizacją zasad Europejskiego Zielonego Ładu¹⁴. Do najważniejszych przemian ostatniego dziesięciolecia należą: uruchomienie konkurencyjnego rynku energii elektrycznej zgodnego z dyrektywami trzeciego pakietu energetycznego, synchronizacja z Europejską Siecią Operatorów Elektroenergetycznych Systemów Przesyłowych (*European Network of Transmission System Operators for Electricity*, ENTSO-E), przełożenie najważniejszych dyrektyw o wydajności energetycznej UE na

11 *Survey: shortage of workers at construction sites in Ukraine is up to 50%* – survey, Ukraine Open for Business. Business News from Ukraine, 9 listopada 2023, <https://open4business.com.ua/en/survey-shortage-of-workers-at-construction-sites-in-ukraine-is-up-to-50-survey/>.

12 *Що змінить нова кліматична мета України до 2030 року?*, Commons, 2 listopada 2021, <https://commons.com.ua/uk/sho-zminit-nova-klimatichna-meta-ukrayini-do-2030-roku/>.

13 *Ukraine has approved the National Energy and Climate Plan, developed with the participation of DiXi Group*, DiXi Group, 25 czerwca 2024, <https://dixigroup.org/en/ukraine-has-approved-the-national-energy-and-climate-plan-developed-with-the-participation-of-dixi-group/>.

14 *Ukraine and European Green Deal Annual Monitoring Report 2023*, Resource & Analysis Center „Society and Environment”, luty 2024, <https://rac.org.ua/en/eu-accession/european-green-deal/ukraine-and-european-green-deal-annual-monitoring-report-2023/>.

prawodawstwo krajowe oraz dywersyfikacja podaży i produkcji energii. Negocjacje akcesyjne i wszystkie przyszłe reformy będą więc nabudowywane na dotychczasowych osiągnięciach, a nie rozpoczynane od zera.

Podejście Unii do neutralności klimatycznej polega m.in. na zbitciu energochłonności PKB poprzez modernizację gospodarki, co bezpośrednio przyczyni się do spadku emisji gazów cieplarnianych. Nieuniknione jest to, że wprowadzając nowe technologie, rozbudowując przemysł i usługi oraz przyjmując zasadę „po pierwsze wydajność energetyczna”, gospodarka ukraińska będzie ulegać przemianom i odnieść korzyści z wstąpienia do Wspólnoty. Ukraina, obok Polski, mogłaby stać się ważną producentką sprzętu i materiałów potrzebnych zarówno do własnej zrównoważonej odbudowy, jak i europejskiej zielonej transformacji energetycznej. Mogłoby to obejmować np. uruchomienie bądź rozrost istniejącej produkcji pomp ciepła, paneli słonecznych, turbin wiatrowych, izolacji itp.

Ponadto inne przykłady z krajów Europy Środkowo-Wschodniej wskazują¹⁵, że wzrost inwestycji w połączeniu ze skuteczną transformacją w kierunku zielonej i zrównoważonej gospodarki może pomóc w utrzymaniu wzrostu wydajności pracy pomimo prognozowanego spadku populacji. O ile generowanie energii elektrycznej pozostaje głównie w rękach państwa, o tyle Ukraina ma duży potencjał do zwiększenia zagranicznych inwestycji w produkcję energii ze źródeł odnawialnych, akumulatory i wydajność energetyczną. Jednocześnie jej własny sektor produkcji materiałów budowlanych mógłby dostarczyć znacznej części materiałów¹⁶ niezbędnych do odbudowy tysięcy obiektów mieszkalnych, niemieszkalnych i infrastrukturalnych zniszczonych przez wojska rosyjskie. To daje szansę na stworzenie setek tysięcy „zielonych” miejsc pracy¹⁷, zwłaszcza że rząd już ogłosił, iż Ukraina chciałaby zostać zielonym hubem (węzłem) Europy.

Przy planowaniu systemów transportowych i rozwoju infrastruktury w Ukrainie będzie trzeba wziąć pod uwagę najważniejsze trendy determinujące politykę unijną: transport niskowęglowy oraz stopniową automatyzację

15 M. Iakovenko, G. Zachmann, *Structural shifts will shape Ukraine's energy and climate future. Lessons from the EU accession of Poland and Romania*, Vox Ukraine, 12 czerwca 2024, <https://voxukraine.org/en/structural-shifts-will-shape-ukraine-s-energy-and-climate-future-lessons-from-the-eu-accession-of-poland-and-romania>.

16 Th. Rowley, *Ukrainian manufacturers should rebuild Ukraine, report says*, openDemocracy, 25 maja 2023, <https://www.opendemocracy.net/en/odr/ukraine-russia-reconstruction-localisation-building-materials/>.

17 *Report: Green Jobs And Post-War Reconstruction Of Ukraine*, Razom We Stand, sierpień 2023, <https://greendealukraina.org/assets/images/literature/16-green-jobs-research-eng.pdf>

systemów transportowych. Pociąga to za sobą konieczne transformacje każdego z obszarów: infrastruktury drogowej, kolejowej, powietrznej, intermodalnej i miejskiej. Priorytetyzacja¹⁸ kolejowego transportu towarowego oraz elektryfikacja transportu towarów i pasażerów pociągną za sobą m.in. zacieśnianie związków fizycznych i gospodarczych z Polską. Jedną z przyszłych zmian w transeuropejskiej sieci transportowej TEN-T mogłaby polegać np. na bezpośrednim połączeniu Kijowa z Warszawą¹⁹. Z powodu mniejszej populacji i gęstości zabudowy Ukraina może też zdołać unowocześnić do standardu UE więcej dróg i połączeń kolejowych niż Polska – to wesprze i przyspieszy integrację europejską.

Klaster 5. Zasoby, rolnictwo i spójność

Spojrzenie polskie

Udział Ukrainy we Wspólnej Polityce Rolnej (WPR) jest potencjalnie jedną z najtrudniejszych kwestii negocjacyjnych. WPR przechodzi reformy wraz z każdą perspektywą budżetową i z każdym rozszerzeniem – tak zapewne będzie i tym razem. Od 2014 roku WPR stała się bardziej zliberalizowana: większość kwot produkcyjnych przestała obowiązywać, co może stać się przedmiotem zmiany przy okazji nowej perspektywy. Ostatnie zmiany w WPR koncentrują się na powiązaniu tej polityki z celami klimatycznymi, a to będzie zapewne przedmiotem politycznego sporu w kolejnej rewizji.

Wyzwania

Konkurencja: Ukraina stanowi znaczącą konkurencję dla unijnych producentów rolnych, szczególnie w przypadku kilku produktów, np. soi i nasion słonecznika, ponieważ ukraińska produkcja okazuje się wyższa od produkcji w całej Unii Europejskiej. Jest ona też wysoka w przypadku ziemniaków, kukurydzy i kapusty – po akcesji Ukraina byłaby największą ich producentką w Unii. Mając to na względzie, warto jednak pamiętać, że ukraiński eksport jest skierowany w dużej mierze do krajów poza Unią. Dostęp do unijnego rynku pozostaje bezcłowy dla wielu produktów rolnych od roku 2016 (wejście w życie umowy o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu),

18 O. Bondarenko i in., *Proposals for a green recovery in Ukraine*, Green Deal Ukraina, luty 2024, <https://greendealukraine.org/products/analytical-reports/proposals-for-a-green-recovery-in-ukraine>.

19 *Trailblazers. Ukraine's Road to the EU and What the Polish Experience Can Teach Us*, ed. K. Głowacki, WiseEuropa, Warsaw 2023, https://wise-europa.eu/wp-content/uploads/2024/06/WE_Raport_EN-23-02-2024_pelna-wersja.pdf.

co nie zakłóciło w znaczny sposób unijnych rynków. To oczywiście może się zmienić po akcesji, jednak dzięki przygotowaniu krajów członkowskich ewentualny negatywny wpływ może zostać bardzo ograniczony. Konieczność pełnego dostosowania się do europejskich standardów fitosanitarnych (obecnie tylko częściowa) przez ukraińskie rolnictwo wyrówna zasady konkurencji z krajami Unii.

Negatywny wpływ na budżet: Koszt przystąpienia Ukrainy do WPR jest postrzegany jako znaczący problem ze względu na środki potrzebne do sfinansowania dopłat bezpośrednich dla ukraińskich rolników oraz fundusze na rozwój obszarów wiejskich w tym kraju. W wewnętrznym badaniu Rady UE oszacowano, że członkostwo Ukrainy może kosztować Unię 96,5 miliardów euro w ciągu siedmiu lat, co doprowadzi do 20-procentowej redukcji dotacji dla obecnych członków. Szacunki te opierają się jednak na obecnych zasadach WPR, które prawdopodobnie ulegną zmianie. Co więcej, nowi członkowie mają zazwyczaj do czynienia z okresami przejściowymi, jeśli chodzi o wysokość dopłat, a długość tych okresów i wielkość dopłat będą kluczowymi tematami negocjacji, podobnie jak problem zapobieżenia zbyt wysokim wypłatom dla wielkich holdingów rolnych w Ukrainie. Według danych Ukraińskiego Klubu Agrobiznesu w 2017 roku w Ukrainie funkcjonowały 93 agroholdingi (z powierzchnią większą niż 10 tysięcy hektarów). Skupiały one łącznie około 30% wszystkich gruntów rolnych w Ukrainie, ale średnia wielkość gospodarstwa rolnego w tym kraju to 64 hektary – co jest porównywalne ze średnią wielkością gospodarstwa we Francji i oznacza, że większość ukraińskich gospodarstw ma charakter rodzinny.

Koszty przystąpienia Ukrainy do UE można też złagodzić za pomocą innych środków – mogłyby one być powiązane z pieniędzmi na odbudowę, z częściowym finansowaniem przez struktury międzynarodowe (np. G7, MFW, Bank Światowy, EBOR), a także z reparacji ściągniętych z zamrożonych rosyjskich aktywów.

Korzyści

Większe dochody Ukrainy i duży rynek dla krajów Unii: Przystąpienie do Unii ma w większości wypadków pozytywny wpływ na gospodarkę kraju wstępującego – Wspólna Polityka Rolna wzmocniłaby ten efekt w Ukrainie. Także pozostałe kraje członkowskie skorzystają na rozszerzeniu: z populacją przekraczającą 30 milionów Ukraina ma potencjał, aby zostać szybko rozwijającym się rynkiem dla producentów rolno-spożywczych z UE. Mimo znacznych rozmiarów ukraińskiego przemysłu rolnego

wiele sektorów pozostaje gorzej rozwiniętych, co otwiera możliwości dla inwestycji z Unii. Korzyści gospodarcze płynące z udziału w WPR pomogłyby Ukrainie w pokryciu kosztów odbudowy sektora rolnego po wojnie, które – jak wynika z analiz Kyiv School of Economics – szacowane są na 56 miliardów dolarów.

Bezpieczeństwo żywnościowe: Zmniejszenie zależności od importu produktów żywnościowych z krajów trzecich jest postrzegane jako jeden z elementów europejskiej strategii bezpieczeństwa. Unia już teraz polega na Ukrainie w zakresie dostaw kilku istotnych produktów rolnych: np. 80% importu oleju słonecznikowego pochodzi z tego kraju. Ukraina jest też głównym dostawcą kluczowych dla bezpieczeństwa żywnościowego zbóż paszowych i roślinnych mączek białkowych, obecnie w dużej mierze importowanych z krajów poza Unią. Dostosowanie rolnictwa do standardów ekologicznych UE pomogłoby Ukrainie zachować zasoby glebowe – co byłoby niezwykle ważne w związku z możliwym osłabieniem jakości gleb w wielu krajach Unii na skutek zmian klimatycznych.

Unia jako silniejszy gracz na globalnym rynku żywności: Eksperci wskazują, że w poszerzonej Unii będzie się produkować około jednej trzeciej zasobów światowej pszenicy – co zwiększy unijną rolę jako stabilizatora sytuacji żywnościowej na świecie (i pozwoli ograniczyć używanie pozycji rynkowej w tym zakresie przez Rosję) – byłby to ważny krok ku autonomii strategicznej stawianej przez unijnych przywódców za cel unijnej polityki.

Spojrzenie ukraińskie

Wyzwania

Problemy opisywane przez polskich interesariuszy często dotyczą konieczności konkurowania z ukraińskimi produktami rolnymi, a także możliwych zmian w alokacji finansowania z Funduszu Spójności i z tytułu prowadzenia Wspólnej Polityki Rolnej po akcesji Ukrainy.

Konkurencja na rynku produktów rolnych: Ukraina zalicza się do największych wytwórców produktów rolnych na świecie, ponieważ obfituje w ziemię uprawną i produkuje znaczne ilości zbóż oraz oleju rzepakowego. Na konkurencyjność tamtejszych wyrobów wpływa m.in. ekonomia skali. Zniesienie administracyjnych barier handlowych dla ukraińskich towarów w czerwcu 2022 roku spowodowało w Polsce masowe protesty rolników. Polscy rolnicy żądają ograniczenia importu ukraińskich produktów rolnych do UE. W tym momencie wydaje się, że konkurencja

w rolnictwie będzie stanowiła jedno z najpoważniejszych wyzwań w relacjach ukraińsko-polskich.

Alokacja finansowania z funduszu spójności: Całość budżetu na realizację polityki spójności (*cohesion policy budget*, CPB) na lata 2021–2027 przekracza 529 miliardów euro, z czego 368 miliardów to prognozowany wkład pochodzący z budżetu Unii Europejskiej²⁰.

PKB *per capita* w Polsce sięga 80% średniej tego wskaźnika w całej UE²¹. Ponadto na terenie naszego państwa panują znaczne nierówności pomiędzy regionami²². Wskutek tego Polska zajmuje czołową pozycję w budżetach polityki spójności na lata 2014–2020 oraz 2021–2027; w tym drugim przedziale czasowym państwo polskie planuje wydać 92 miliardy euro²³. W ostatnich latach Polska stała się największym odbiorcą netto funduszy z UE (np. w 2022 roku takie wpływy netto wyniosły około 12 miliardów euro²⁴), a istotna część tych pieniędzy pochodzi właśnie z CPB.

Akcesja Ukrainy może przynieść ze sobą wyzwanie w postaci zmniejszenia funduszy na politykę spójności dla Polski. Wartość PKB *per capita* dla Ukrainy równa się zaledwie 23% średniej europejskiej²⁵. Do tego dochodzą ogromne nierówności między regionami spowodowane okupacją i zniszczeniami wojennymi. Po wstąpieniu Ukrainy do UE Polska z beneficjentki netto może wręcz stać się płatniczką netto.

Alokacja funduszy na Wspólną Politykę Rolną: Polska należy do pierwszej piątki beneficjentów funduszy z tytułu Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Około 40% dochodów w polskim rolnictwie pochodzi z transferów

20 2021–2027 *Cohesion Policy overview*, Cohesion Open Data Platform, https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/21-27.

21 Stan na 2022 rok, obliczenia na podstawie danych Banku Światowego, PKB *per capita* w dolarach, według parytetu siły nabywczej, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>.

22 A. Czudec, R. Kata, M. Wosiek, *Reducing the development gaps between regions in Poland with the use of European Union funds*, „Technological and Economic Development of Economy” 2019, nr 25 (3), s. 447–471, <https://doi.org/10.3846/tede.2019.9483>.

23 2021–2027 *Cohesion Policy overview...*, dz. cyt.

24 B. Busch, B. Kauder, S. Sultan, *Wohin fließt das Geld aus dem EU-Haushalt? Nettozahler und Nettoempfänger in der EU*, IW-Report nr 48, Köln 2023, *Where does the money from the EU budget go?: Net contributors and net recipients in the EU*, <https://www.iwkoeln.de/en/studies/berthold-busch-bjoern-kauder-samina-sultan-net-contributors-and-net-recipients-in-the-eu-eng.html>.

25 Patrz: przypis 21.

bezpośrednich bądź subsydiów z WPR²⁶. Wydajność pracy w polskim rolnictwie jest prawie trzykrotnie niższa od średniej europejskiej²⁷, toteż szczodre finansowanie ma umiarkowany wpływ na dobrobyt rolników. Od czasu wstąpienia do UE w polskim rolnictwie nie zaszła istotna modernizacja, a w ostatnich 20 latach rolnicy uzależnili się od finansowania z WPR.

Ukraina w 2021 roku posiadała 28,8 milionów hektarów ziem uprawnych, jest więc w nie zasobniejsza od każdego obecnego kraju członkowskiego UE. Oznacza to, że udział Ukrainy w WPR może doprowadzić do cięć finansowania dla Polski – co przy niskiej wydajności i zależności od transferów oraz subsydiów unijnych może obniżyć dochody polskich rolników.

Korzyści

Współpraca między Polską a Ukrainą może przynieść obu stronom znaczne korzyści. Naszym zdaniem współpraca stwarza szanse na: rozwój międzynarodowych łańcuchów wartości w gospodarce rolnej, zwiększenie siły negocjacyjnej przy rozmowach o WPR z Brukselą oraz realizację autonomii strategicznej.

Rolnictwo ukraińskie i polskie – współpraca zamiast konkurencji:

W Ukrainie płody rolne stanowią około 85% całkowitej wartości produkcji rolnej, podczas gdy udział hodowli zwierząt jest względnie skromny, bo sięga zaledwie 15%²⁸. Polska natomiast ma bardziej zróżnicowaną strukturę produkcji: płody rolne i hodowla zwierząt składają się odpowiednio na 49 i 51% produkcji²⁹.

Płody rolne stanowią ponad połowę ukraińskich eksportów rolno-spożywczych do Unii Europejskiej³⁰. W Ukrainie zboża wykorzystywane do produkcji ziarna oraz rośliny przemysłowe zajmują odpowiednio 47 i 38%

26 Dane Komisji Europejskiej o wydatkach na WPR, CAP expenditure – European Commission (europa.eu), wykres *Share of direct payments and total subsidies in agricultural factor income (2017–21 average)* [udział transferów bezpośrednich i sumy subsydiów w dochodzie ze wszystkich czynników produkcji rolnej].

27 Wydajność pracy rozumiana jako wartość produktu rolnego w przeliczeniu na pracownika na podstawie danych Eurostatu, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/aact_ali01__custom_9960305/default/table?lang=en.

28 Stan na 2021 rok na podstawie danych Państwowej Służby Statystyki Ukrainy.

29 Stan na 2021 rok na podstawie danych Eurostatu, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/aact_eaa01__custom_11373615/default/table?lang=en.

30 Stan na lata 2021–2023 na podstawie otwartych danych Państwowej Służby Celnej Ukrainy, <https://data.gov.ua/dataset/scsu-bi-trade-src>.

obsianego arealu³¹. W Polsce zboża wykorzystywane do produkcji ziarna rosną na 64% obsianego arealu³². Jeśli chodzi o hodowlę zwierząt, to w Polsce mleko i bydło składają się na około 32% produkcji³³, podczas gdy w Ukrainie jest to zaledwie 9%³⁴.

Polska i Ukraina realizują inne modele produkcji rolnej. W Ukrainie istnieją warunki sprzyjające wielkoskalowemu, zorientowanemu na eksport wytwórstwu płodów rolnych. Polskie rolnictwo jest natomiast bardziej zróżnicowane. Rynek zbóż wydaje się jedynym obszarem konkurencji producentów ukraińskich i polskich, przy czym segment ten jest w Polsce względnie mniej istotny. **Potencjalne zagrożenie dla pojedynczej grupy producentów nie powinno przesądzać o braku możliwości współpracy między rolnikami ukraińskimi a polskimi. Poza tym producenci w Ukrainie i Polsce specjalizują się w odmiennych segmentach rynku i mogą skorzystać na dalszym rozroście międzynarodowych łańcuchów wartości.**

Autonomia strategiczna: Unijne dążenie do autonomii strategicznej w handlu produktami rolnymi ma prowadzić do zmniejszenia zależności od źródeł zewnętrznych przy równoczesnym zapewnieniu krajom członkowskim bezpieczeństwa żywnościowego i równowagi w gospodarce. Strategia ta obejmuje wzmocnienie lokalnej produkcji rolnej, inwestycje w innowacje techniczne oraz realizację polityki wspierającej odporność łańcuchów dostaw.

Polska do tej pory handluje produktami rolnymi z Chinami czy z Rosją i państwami satelickimi³⁵. Rozrost handlu z Ukrainą pomógłby zmniejszyć zależność od niewiarygodnych partnerów i promować bezpieczeństwo w regionie.

Członkostwo we Wspólnej Polityce Rolnej i wspólne interesy: Mimo że istnieją różne szacunki obciążenia fiskalnego związanego z akcesją Ukrainy, zbyt wielka liczba niepewnych czynników nie pozwala na wyciągnięcie wiarygodnych wniosków. Nie wiemy jeszcze nic o następnych wieloletnich ramach budżetowych, a negocjacje akcesyjne dopiero się rozpoczęły. **Jest**

31 Stan na 2023 rok na podstawie danych Państwowej Służby Statystyki Ukrainy, <https://stat.gov.ua/en>.

32 Stan na 2023 rok na podstawie danych Eurostatu, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/apro_cpsh1__custom_11370257/default/table?lang=en.

33 Stan na 2021 rok na podstawie danych Eurostatu, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/aact_eaa01__custom_11373615/default/table?lang=en.

34 Stan na 2021 rok na podstawie danych Państwowej Służby Statystyki Ukrainy o produkcji rolnej i cenach.

35 Na podstawie Baza danych. Dziedziczne Bazy Wiedzy, <https://dbw.stat.gov.pl/baza-danych>.

bardzo możliwe, że Ukraina nie będzie miała pełnego dostępu do funduszy WPR natychmiast po wstąpieniu do UE – podobnie jak dawniej Polska.

Choć Polska jest jednym z największych beneficjentów funduszy WPR, polscy rolnicy mają powody do niezadowolenia z obecnego przebiegu polityki. **Nie wchodząc w głębszą analizę wszystkich problemów związanych z WPR, sądzimy, że Polska może skorzystać ze znalezienia się po jednej stronie z Ukrainą w negocjacjach z Brukselą, zwłaszcza jeśli wziąć pod uwagę obszar ziem uprawnych i liczbę ludności Ukrainy.**

Klaster 6. Stosunki zewnętrzne

Spojrzenie polskie

Wyzwanie

Budowanie stabilności i procesy integracji w obecnym wschodnim sąsiedztwie Unii Europejskiej.

Korzyści

Stabilność regionu i skuteczna integracja części państw ze strukturami Unii Europejskiej są warunkiem *sine qua non* całego procesu rozszerzenia. Dla Unii Europejskiej jedyną realistyczną opcją jest eksport stabilności. Jeśli Wspólnota miałaby importować niestabilność w wyniku jej geograficznego „uwschodnienia”, to do rozszerzenia może nigdy nie dojść. Ukraina i Polska muszą zrobić wszystko, aby ten pierwszy scenariusz wziął górę.

Relacje zewnętrzne, włącznie z polityką obronności i bezpieczeństwa, należą z jednej strony do najłatwiejszych i najmniej kontrowersyjnych w negocjacjach UE z Ukrainą. Nie należy też oczekiwać problemów po stronie polskiej, w której interesie leży ścisła współpraca z Ukrainą w tych sprawach. Z drugiej strony zasadnicze wyzwanie stwarza ich wymiar strategiczny.

Relacje zewnętrzne będą miały dla Ukrainy trzy istotne aspekty.

Po pierwsze, najważniejszym wyzwaniem, w którym Polska i Ukraina powinny odgrywać czołową rolę, jest proces „uwschodnienia” Unii Europejskiej ze względu na zmianę granic geograficznych. Wynika z tego potrzeba zapewnienia stabilności zarówno na obszarze podlegającym rozszerzeniu (Ukraina, Mołdowa, Gruzja), jak i we wschodnim sąsiedztwie rozszerzającej się Unii (Rosja, Białoruś, państwa Azji Centralnej). Po tym, jak stworzone

z inicjatywy Polski i Szwecji Partnerstwo Wschodnie odniosło częściowy sukces, ale też wraz z wybuchem wojny jego założenia uległy dezaktualizacji, polityka wschodnia Unii Europejskiej będzie musiała być zdefiniowana na nowo.

Po drugie, w okresie przedakcesyjnym kluczowe będzie oddziaływanie na opinię publiczną w państwach unijnych, gdyż Ukraina zacznie przechodzić proces zamykania poszczególnych obszarów negocjacyjnych, gdzie może napotkać rozliczne trudności. Proces ten będzie sfinalizowany dopiero, gdy traktat akcesyjny zostanie ratyfikowany przez wszystkie państwa członkowskie, a w niektórych z nich należy spodziewać się referendum. W samych negocjacjach Polska nie będzie łatwą partnerką ze względu na istniejące różnice interesów w kilku obszarach (polityka rolna czy polityka spójności), natomiast odegra ważną rolę w przekonywaniu pozostałych państw UE podczas procesu ratyfikacji.

Po trzecie, w dorocznym raporcie na temat procesu rozszerzania Unii Komisja Europejska zwraca uwagę na tzw. spójność państwa objętego tą polityką ze stanowiskiem UE w relacjach zewnętrznych. I tak, przykładowo, Serbii wytknięto całkowity brak spójności z UE w podejściu do Rosji. Ukraina tego problemu nie ma, jej strategiczne interesy są całkowicie zbieżne z unijnymi, do czego przyczyniła się również rosyjska agresja. Na poziomie szczegółowym Ukraina powinna natomiast powrócić do stosowania *Europejskiej konwencji praw człowieka* (tymczasowo zawieszanej ze względu na wojnę), w pełni ratyfikować statut Międzynarodowego Trybunału Karnego, sfinalizować akces do OECD, w pełni dostosować swoją politykę handlową do UE (czego wymaga zresztą realizacja tzw. DCFTA – pogłębionej i całościowej strefy wolnego handlu) czy stworzyć ramy prawne dla realizacji polityki rozwojowej wobec państw trzecich. Obszary te są jednak na tyle niekontrolowane, że przeprowadzenie tych działań nie powinno stwarzać większych trudności.

Mimo przyjęcia w traktacie z Lizbony jednolitych ram prawnych i ujednolicenia istniejącej wcześniej struktury filarowej Unii Europejskiej, Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony pozostaje w dalszym ciągu głównie w obszarze międzyrządowym. Ułatwia to znacząco integrację Ukrainy z UE i umożliwia wniesienie jej istotnego wkładu w politykę *in statu nascendi*, która dopiero się rozwija.

W polityce bezpieczeństwa i obronności Ukraina przechodzi okres szybkiej integracji z NATO w standardach działania i wyposażenia. Złożyła również wniosek o członkostwo w NATO. Dla Sojuszu Unia Europejska, której

23 członków to również członkowie NATO, jest absolutnie najbliższym partnerem, jeśli chodzi o całościowe podejście do zarządzania kryzysami, operacje wymagające użycia środków militarnych i cywilnych, cyberbezpieczeństwo czy zwalczanie terroryzmu. Unia Europejska w dodatku musi w najbliższych latach wejść na szybką ścieżkę rozwoju swoich zdolności obronnych i przeznaczać znacznie większe sumy pieniędzy nie tylko na poziomie narodowych polityk obronnych, ale również wspólnych przedsięwzięć. Jest to polityka *in statu nascendi*, gdzie Ukraina i Polska mogą odgrywać wiodącą rolę, tym bardziej, że są (Polska) lub będą (Ukraina) państwami zewnętrznej granicy UE.

Ukraina powinna przystąpić do istniejącej infrastruktury instytucjonalnej Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony: PESCO (opcjonalnie), Europejskiej Agencji Obrony (z którą już ma porozumienie o szerokiej współpracy) i Europejskiego Funduszu Obronnego czy też Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju. Wcześniej już Ukraina wносиła swój udział do misji cywilnych UE (Atalanta).

Spojrzenie ukraińskie

Pełnoskalowa agresja rosyjska postawiła na ostrzu noża kwestie dotyczące adaptacji i dostosowywania Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony odpowiednio do nowych realiów bezpieczeństwa w regionie. Są to zmiany wyjątkowo pilne, zarówno dla samej Ukrainy, ze względu na rozpoczęcie rozmów dotyczących członkostwa w UE, a zwłaszcza „zamknięcie” klastra 6, jak i dla jej bezpośrednich sąsiadów w Europie Środkowej, wśród których szczególnie miejsce zajmuje Polska.

Wyzwania

W związku z tym **podstawowym wyzwaniem w dziedzinie obrony i bezpieczeństwa**, łączącym zarówno obustronny wymiar stosunków polsko-ukraińskich, jak i ponadnarodowy poziom wspólnej polityki UE, **jest wzmocnienie ogólnoeuropejskiego wkładu w przeciwdziałanie agresji rosyjskiej, rozwój obecnych oraz stworzenie nowych narzędzi finansowych i politycznych w ramach wspólnej polityki obronnej.**

Pomimo międzynarodowej konsolidacji na rzecz wspierania Ukrainy, począwszy od 2022 roku, ogólny kontekst polityki bezpieczeństwa w regionie ulega zmianie. Ryzyko zmniejszenia pomocy wojskowej ze strony Stanów Zjednoczonych oraz znaczenia ich roli przywódczej, a także potencjalne zmiany w polityce wewnętrznej szeregu krajów członkowskich Unii **będą coraz**

bardziej zaostrzać potrzebę współpracy regionalnej, szczególnie między państwami stojącymi przed identycznymi wyzwaniami w dziedzinie bezpieczeństwa. Wzrost roli Polski w kwestii zagadnień bezpieczeństwa Europy Środkowej, jej własne zainteresowanie większym wpływem na politykę ogólnoeuropejską i integracja Ukrainy ze Wspólnotą stają się nie tylko wyzwaniem, ale też możliwością.

Korzyści

Współpraca Ukrainy i Polski w ramach stopniowego przyłączania się Ukrainy do UE, szczególnie w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i obronnej, potencjalnie przyniesie kilka istotnych korzyści dla obu stron. Wśród nich warto wyróżnić i szczegółowo omówić następujące:

- praktyczny wpływ na transformację wspólnej unijnej polityki zagranicznej i obronnej UE oraz wzmocnienie potencjału Polski i Ukrainy w Europie przy wykorzystaniu narzędzi Unii;
- organizacja systemowego, długofalowego kształcenia wysokiej jakości kadr, nie tylko do Sił Obrony Ukrainy, ale też Polski oraz innych krajów unijnych;
- połączenie mocy produkcyjnych w dziedzinie obrony.

Praktyczny wpływ na transformację wspólnej unijnej polityki zagranicznej i obronnej UE oraz wzmocnienie potencjału Polski i Ukrainy w Europie przy wykorzystaniu narzędzi Unii

Rosyjska agresja doprowadziła do zasadniczych zmian w podejściu do integracji w kwestii bezpieczeństwa i obrony. Co więcej, dla poszczególnych państw członkowskich Unii, szczególnie dla Polski, opowiadanie się za wzmocnieniem wspólnej polityki obronnej jest dziś na rękę nie tylko ze względu na wysoki poziom zagrożenia ze strony Rosji, ale też z uwagi na możliwość zwiększenia roli Polski jako jednego z czołowych aktorów w dziedzinie bezpieczeństwa oraz obrony zarówno w Unii Europejskiej³⁶, jak i ogólnie w przestrzeni transatlantyckiej.

Właśnie ze względu na rosyjskie zagrożenie wiele zagadnień w przypadku niektórych narzędzi Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony uległo już znaczącym zmianom, czego przykład stanowi Europejski Instrument na rzecz Pokoju. Dzięki temu w latach 2022–2024 jedynie za pomocą tego pozabudżetowego

36 A. van Rij, M. Parzonka, *Poland could be Europe's rising star on defence and security*, Chatham House, 19 czerwca 2024, <https://www.chathamhouse.org/2024/07/poland-could-be-europes-rising-star-defence-and-security>.

mechanizmu Unia Europejska zebrała 11,1 miliardów euro³⁷ jako dodatek do początkowo granicznego budżetu – 5,69 miliardów euro – zakładanego przy planowaniu³⁸ tego funduszu w marcu 2021 roku. Jest to wymowny przykład tego, jak w konsekwencji bezpośredniego zagrożenia ze strony rosyjskiej i potrzeby wsparcia Ukrainy jako przyszłego członka Wspólnoty narzędzia Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony przekształciły się w jedną z kluczowych metod niebezpośredniego zbrojnego wspierania Ukrainy.

Zarówno dla Kijowa, jak i Warszawy sprzyjające jest w tym kontekście to, że na razie dochodzi do przesunięcia: od skupienia całego ciężaru związanego z bezpieczeństwem na strukturze i programach NATO – do uznania potencjału UE, by dopełniać Sojusz w charakterze kluczowego filaru europejskiego³⁹ bezpieczeństwa. Instytucjonalnie będzie w tym pomagać istniejące już również w Polsce Połączone Centrum Analiz, Szkolenia i Edukacji NATO–Ukraina (JATEC), które zwiększy możliwości polskiego państwa do występowania w roli aktywnego adwokata bieżących zmian we wspólnej polityce europejskiej. Dostęp do danych w czasie bieżącym i obeznanie z programami wsparcia Ukrainy, na styku europejskiej polityki obronnej z jednej strony i nowych programów NATO z drugiej, będą jakościowo wyróżniać Polskę na tle pozostałych członków UE.

Oprócz tego Polska i Ukraina mogą wpływać na transformację wspólnej polityki obronnej UE poprzez inicjatywy, które są dziś omawiane na szczelnie międzynarodowym, ale w przypadku zatwierdzenia nieodwracalnie odcisną się również na wspólnej polityce europejskiej. Chodzi szczególnie o politycznie newralgiczną dla UE i jej członków wspólną strefę bezpieczeństwa nad częścią terytorium Ukrainy w celu obrony infrastruktury krytycznej i ludności cywilnej. Polska jest tu jednym z kluczowych potencjalnych partnerów w kwestii pomocy w przykryciu części terytorium zachodniej i południowej Ukrainy (format – od wspólnego zastosowania obrony przeciwlotniczej po wymianę danych zwiadowczych). Jeśli takie ustalenia zostaną osiągnięte – a tym bardziej gdy będą obejmować więcej niż jednego członka Unii – to jednoznacznie określą potrzebę większej „militaryzacji” mechanizmów Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony UE. Będzie można

37 O. Krentz, *Common security and defence policy*, European Parliament, kwiecień 2024, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/159/common-security-and-defence-policy>.

38 *European Peace Facility*, European Council, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/european-peace-facility/>.

39 A. van Rij, M. Parzonka, *Poland could be Europe's rising star on defence and security*, Chatam House, wyd. cyt.

oczekiwać zmian zwłaszcza w kwestii niedawno uchwalonej i pierwszej w historii Unii Europejskiej strategii na rzecz przemysłu obronnego (EDIS)⁴⁰.

Organizacja systemowego, długofalowego kształcenia wysokiej jakości kadr, nie tylko do Sił Obrony Ukrainy, ale też Polski oraz innych krajów unijnych

Obecnie Polska i Ukraina mają już konkretny przykład odczuwalnej wzajemnej korzyści ze współpracy w ramach kompetencji wysokiego przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa – stanowiska stworzonego w 2022 roku w ramach misji Unii Europejskiej w zakresie pomocy wojskowej dla Ukrainy (EUMAM UA), finansowanej z Europejskiego Instrumentu na rzecz Pokoju (EPF). Dwa główne centra mieszczą się w Niemczech i Polsce, ale właśnie na terytorium Polski zostało rozmieszczone Combined Arms Training Command (CAT-C), które oprócz prowadzenia szkoleń pełni funkcję ogółouropejskiego koordynatora treningu i szkoleń ukraińskich żołnierzy.

Już sama instytucjonalna struktura świadczy o perspektywiczności i skuteczności takiego mechanizmu: realizuje się on w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE oraz z funduszy przydzielonych przez EPF na wsparcie Ukrainy i odparcie rosyjskiej agresji.

Jednocześnie narzędzie to pozwoli Polsce występować w roli swego koordynatora procesu, ponieważ inicjatywa jest „parasolem” dla programów szkoleniowych 24 państw członkowskich Unii Europejskiej, Stanów Zjednoczonych, Norwegii oraz Wielkiej Brytanii.

Współpraca w tej dziedzinie jest tym korzystniejsza, że w udany sposób łączy ponadnarodowy poziom wspólnej polityki obronnej UE z relacjami polsko-ukraińskimi. Gotowość Warszawy do elastycznego korygowania jej propozycji albo na poziomie wzajemnych kontaktów, albo w ramach EUMAM została osobno zatwierdzona w podpisanym w lipcu 2024 roku porozumieniu o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa między Rzeczpospolitą Polską i Ukrainą⁴¹.

40 *First ever defence industrial strategy and a new defence industry programme to enhance Europe's readiness and security*, European Commission, 5 marca 2024, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1321.

41 *Agreement on Security Cooperation between Ukraine and the Republic of Poland*, Official Website of the President of Ukraine, 8 czerwca 2024, <https://www.president.gov.ua/en/news/ugoda-pro-spivrobotnictvo-u-sferi-bezpeki-mizh-ukrayinoyu-ta-92009>.

Połączenie mocy produkcyjnych w dziedzinie obrony

Wspólne planowanie zakupów i tworzenie nowych mocy produkcyjnych w sferze przemysłu obronnego jest jednym z największych problemów wspólnej polityki obronnej UE i poszczególnych jej członków, przy czym **właśnie ze względu na to poszczególne kraje członkowskie, które udzielały Ukrainie intensywnej pomocy wojskowej od 2022 roku – jak choćby Polska – powinny orędownać za zmianami na poziomie UE.** Zamiar polityczny Unii Europejskiej, by wspierać Ukrainę, odpowiada bezpośrednio zarówno potrzebom transformacji samej UE, która jest stroną zamawiającą w dziedzinie zakupów obronnych, jak i potrzebom krajów członkowskich dotyczącym podwyższenia ich zdolności obronnych w sytuacji, gdy wyczerpią się dawne zapasy broni.

Bezprecedensową rolę będą w tym odgrywać Europejska Strategia Przemysłu Obronnego (*European Defence Industrial Strategy*, EDIS) i europejski program na rzecz przemysłu obronnego⁴² (*European Defence Industry Programme*, EDIP), powołany, by w praktyce przeprogramować wspólną politykę obronną z trybu krótkoterminowego planowania i niezwłocznego reagowania – na długofalowe tory. W tych nowych warunkach, które zmieniają istotę UE, Ukraina i Polska jednoznacznie odniosą wzajemne korzyści płynące ze wspierania wspólnych inicjatyw opisanych niżej.

Po pierwsze, dotyczy to rozszerzenia zdolności finansowych i administracyjnych, szczególnie na poziomie Europejskiej Agencji Obrony (*European Defense Agency*, EDA). Na ten moment Agencja czysto instytucjonalnie nie może odgrywać roli narzędzia koordynacyjnego i finansowego we wspólnych wielkich zamówieniach obronnych.

Po drugie, Unia Europejska może występować jako darczyńca (w tym poprzez stworzenie nowego specjalnego funduszu) na rzecz wspólnej produkcji Ukrainy i Polski z jednej strony oraz pozostałych członków UE z Europy Środkowej – z drugiej. Potencjalna długofalowa współpraca między Kijowem i Warszawą pozwoli na egzekwowanie razem finansowania koniecznego dla wspólnej produkcji, ponieważ nawet na wzajemnym poziomie – w porozumieniu o współpracy w dziedzinie bezpieczeństwa – jest to określane jako jeden z priorytetów. Dla uniknięcia politycznego weta, np. ze strony Węgier, i minimalizacji sprzeciwu innych krajów członkowskich UE można nawet początkowo rozpatrywać wariant pożyczki w celu zapełnienia

42 *The European Defence Industry Programme at a glance*, European Commission, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/edip-future-defence_en.

takiego funduszu. W niedawnej historii UE zastosowano już takie podejście⁴³ – w przypadku programu Next Generation UE.

Po trzecie, Polska może aktywnie sprzyjać rozszerzaniu już przyjętych inicjatyw, jakościowo nowych dla wspólnej europejskiej polityki obronnej, ale na razie skromnych pod względem skali. Wśród nich jest program ASAP (*The Act in Support of Ammunition Production*)⁴⁴, powołany, by zwiększyć ilość i przyspieszyć tempo produkcji pocisków, narzędzie, którego celem są w końcu wspólne zamówienia – m.in. pocisków i rakiet dla obrony przeciwlotniczej. Swoistym oknem otwierającym się na tego rodzaju możliwości jest to, że Unia Europejska wreszcie w 2024 roku przeszła do bardziej praktycznych form realizacji tych programów. W marcu 2024 roku została zatwierdzona robocza wersja programu EDIPRA.

W dziedzinie bezpieczeństwa i obrony leżą najważniejsze oraz najbardziej zgodne wzajemne interesy Polski i Ukrainy, a co za tym idzie – otwierają się perspektywy wzajemnej współpracy. W odróżnieniu od innych obszarów integracji Ukrainy z Unią Europejską Wspólna Polityka Bezpieczeństwa i Obrony proponuje więcej możliwości współpracy i praktycznie nie posiada przestrzeni do wzajemnej konkurencji, co już teraz utrudniałoby Warszawie i Kijowowi przyjęcie wspólnego frontu.

43 M. Bergmann, *Europe Needs a Paradigm Shift in How It Supports Ukraine*, The Center for Strategic and International Studies, 17 stycznia 2024, <https://www.csis.org/analysis/europe-needs-paradigm-shift-how-it-supports-ukraine>.

44 *The Act in Support of Ammunition Production (ASAP) at a glance*, European Commission, https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/asap-boosting-defence-production_en.

Ukraina we wzmocnionej Unii Europejskiej

Danuta Hübner

Świat w 2024 roku był zdominowany przez wybory, rosnące napięcia geopolityczne i wyzwania nie do uniknięcia. Rok 2025 będzie kolejnym rokiem pełnym niestabilności i niepewności. Globalizacja, która wyciągnęła setki milionów ludzi z biedy i niedorozwoju, pozwoliła interesom narodowym na wkroczenie z wielką siłą do polityki kształtującej relacje międzynarodowe. Przyszłość globalnego porządku będzie zależała od tego, jak zakończy się agresja Rosji na Ukrainę i czy wzmocni pozycję sojuszników Rosji, sił autorytarnych, które rozpoczną przebudowę tego porządku.

Dla Unii Europejskiej sposób zakończenia wojny ma więc nie tylko wymiar strategiczny. Z punktu widzenia bezpieczeństwa ma wręcz wymiar egzystencjalny. Wzmacnianie się geopolitycznych podziałów oznacza dla Unii konieczność obrony jej demokratycznego modelu, także wzmocnienie konkurencyjności gospodarki i budowę potencjału obronnego.

Dzisiaj widzimy z większą wyrazistością, jak istotną rolę w zdefiniowaniu funkcji Europy w XXI wieku będzie odgrywać akcesja Ukrainy. Historia daje nam jednak niewiele czasu na przeprowadzenie tego geostrategicznie kluczowego rozszerzenia Unii.

Po raz kolejny zdolność UE do geopolitycznej zmiany realizuje się przez rozszerzenie. Po raz kolejny Unia, jej wola polityczna i zdolność działania, jest postrzegana przez pryzmat tego, czego się od niej oczekuje. W perspektywie 2025 roku są to na pewno: jak najszybsze rozpoczęcie jak największej części negocjacji z Ukrainą przez obydwie prezydencje – polską i duńską, zapewnienie ciągłości wsparcia finansowego dla funkcjonowania państwa ukraińskiego, ale także reform i pomocy militarnej, pełne wykorzystanie służącego obu stronom potencjału progresywnej integracji, sprawne przeprowadzenie generalnego przeglądu polityk europejskich oraz powiązanie go z reformą wieloletnich ram finansowych, a także utrzymanie wokół tych

wszystkich wyzwań jedności europejskiej. Równolegle Unia będzie realizować wielki program Kompas Konkurencyjności i budować swój potencjał obronny. Ważne jest, by Ukraina uczestniczyła w tym przedsięwzięciu.

To wymyślanie się Europy na nowo oznacza dla Ukrainy nowe elementy w procesie przygotowywania się do członkostwa. Ale także nowe zobowiązania do wzmocnienia transformacji wewnętrznej Unii i jej pozycji w zmieniającym się globalnym porządku. W tym kontekście nie sposób nie docenić wręcz niezbędnej wartości dodanej jak najwcześniejszego dołączenia Ukrainy do budowy wielowymiarowej konkurencyjności Unii Europejskiej. Ułatwiłoby to także zmianę ciągle dominującej percepcji tego rozszerzenia przede wszystkim w kategorii kosztów i ryzyk. Od dawna jestem przekonana, że Ukraina ma ogromny potencjał dobrego wpływu na konkurencyjność Europy i jej siłę globalną. Szczególnie ważna będzie obecność Ukrainy jako ważnego elementu architektury bezpieczeństwa po wojnie. Przegląd polityk europejskich planowany na rok 2025 powinien przyjąć ten punkt widzenia.

Ukraina ma potencjał rozwojowy niezwykle przydatny dla strategicznych celów ekonomicznych, technologicznych i surowcowych Europy. Równie naturalne jest oczekiwanie, że przy mądrej reformie wspólnej polityki rolnej Ukraina może stać się ważnym elementem bezpieczeństwa żywnościowego świata. Zakładam, że szczególnie polska prezydencja, ale także następne będą podejmowały działania służące zidentyfikowaniu wspólnych interesów Ukrainy i Unii Europejskiej, jak również obszarów potencjalnych konfliktów, które, jeśli zostaną zignorowane, mogą grozić blokowaniem akcesji. W takie działania powinna zostać włączona Komisja Europejska. Ukraina zapewne będzie dążyła do tego, aby w takich dyskusjach, w trakcie negocjacji i przed wejściem do Unii, istniała możliwość jej dialogu z własnymi interesariuszami. Część tego typu refleksji i działań będzie trzeba powiązać z przeglądem polityk europejskich. Z całą pewnością nie można udawać, że Unia nie musi się przygotować do tego rozszerzenia, które niesie wyzwania nieporównywalne do innych wschodnich rozszerzeń, ale też geostrategiczne korzyści. Realizacja przeglądu polityk europejskich, zapowiedzianego dokumentem Komisji z marca 2024 roku, będzie opierać się nie tylko na logice wykorzystania ekonomicznego potencjału ósmego rozszerzenia, ale również potencjału politycznego tego przedsięwzięcia.

Brak zgody państw członkowskich na zmiany traktatu sprawił, że reformowanie polityk europejskich będzie się odbywało najprawdopodobniej przez wykorzystanie prawa wtórnego, rozporządzeń, a więc instrumentów niewymagających jednomyślności. Jest oczywiste, że do przeglądu polityk

będą musiały być dodane sprawy instytucjonalne umożliwiające funkcjonowanie Unii, do której w rezultacie ósmego rozszerzenia dołączą nowe państwa członkowskie. Te dyskusje zapewne będą się odbywały z udziałem kandydatów, a ich rezultaty zostaną zapisane w traktatach akcesyjnych. Sądzę, że w interesie obu stron leży przyciągnięcie uwagi państw członkowskich do potencjału konkurencyjności Ukrainy w przemyśle przetwórczym i zbrojeniowym, technologii oraz energetyce i do odejścia od wizerunku Ukrainy zdominowanego przez sektor rolny. To jest szczególnie ważne, ponieważ, jak nigdy dotąd, rozszerzenie odbywa się w otoczeniu trwającego geopolitycznego nieporządku i procesu przebudowywania konkurencyjności Unii Europejskiej oraz jej bezprecedensowego dążenia do wzmocnienia potencjału obronnego.

Ukraina będzie atrakcyjną partnerką w stabilizowaniu łańcuchów podaży, dostrzegane są jej wielki potencjał handlowy, dynamika produktywności i innowacyjności, szanse oraz wyzwania związane z bezpieczeństwem energetycznym, być może też z dostępem do surowców krytycznych, co ułatwiłoby uniezależnienie Unii od krajów trzecich. Zapotrzebowanie Ukrainy na inwestycje będzie wysoce zróżnicowane, przy czym obejmie zarówno podstawową infrastrukturę, przemysł obronny, jak i w zasadzie wszystko, co potrzebne do normalnego życia. Ukraina zapewne zadba o to, by wykorzystać swoje doświadczenie technologiczne i innowacyjne z czasu wojny. Stoi przed nią również konieczność wyeliminowania percepcji korupcji. Spełnienie wszystkich formalnych warunków jest bardzo ważne, ale wyeliminowanie percepcji korupcji wymaga zmian o podłożu kulturowym. To wielkie wyzwanie.

Przedmiotem przeglądu polityk będzie oczywiście europejski budżet, w szczególności jego wieloletnie ramy finansowe na lata 2028–2034, obejmujące okres, w którym najprawdopodobniej będzie miało miejsce wielkie rozszerzenie.

Już dzisiaj Unia wykorzystuje środki europejskie nie tylko do zapłaty za inwestycje, ale także za reformy. Można oczekiwać nowych form europejskich projektów i europejskiego finansowania, być może z mniejszą rolą kopert narodowych, jak również dalszej reformy systemu zasobów własnych, stwarzających dodatkową przestrzeń dla finansowania nowych priorytetów Unii i zmniejszających presję na budżety narodowe.

Ukraina nie może uznać, że mobilizacja polityczna na rzecz wielkich zmian w integracji europejskiej nie jest jej sprawą. Konstruktywne zaangażowanie w budowanie przewag konkurencyjnych Europy i efektywnego systemu

podejmowania decyzji, zaangażowanie we wzmacnianie praworządności, rzetelne przygotowanie do członkostwa, skuteczne działanie na rzecz stabilności i trwałości demokratycznych instytucji w Ukrainie, rozumienie wielkiej roli społeczeństwa obywatelskiego w tym kraju – to wszystko pokaże, że Ukraina czuje się odpowiedzialna za przyszłość Europy.

Przez wiele lat Ukraina nie będzie mogła sobie pozwolić na luksus budowania przyszłości stopniowo, krok po kroku. Równoległe będą przebiegały procesy związane z wyzwaniem powojnia, integracją, reformami i odbudową demograficzną, z odbudową infrastruktury, tą małą jeszcze w czasie działań wojennych oraz tą dużą w warunkach pokoju i gwarancji bezpieczeństwa. Te wszystkie fundamentalne dla Ukraińców zmiany będą się prawdopodobnie odbywać w warunkach transformacji ideologicznej i politycznej, być może systemowej niepewności i nieporządku. Ukraina będzie potrzebowała jedności na poziomie politycznym i obywatelskim, aby wspólnie wypracować wizję swojej przyszłości.

Wydaje się coraz bardziej oczywiste, że ekonomiczną i inwestycyjną atrakcyjność Ukrainy dostrzega także geopolitycznie podzielony świat. Myślę o Turcji, Chinach, Stanach Zjednoczonych, Wielkiej Brytanii. W tym kontekście interesy inwestorów amerykańskich mogą być istotnym argumentem kształtującym podejście obecnej administracji amerykańskiej do sposobu zakończenia wojny, zwiększającym siłę przetargową Ukrainy.

Niebywale ważne wydaje się w związku z tym pełne wykorzystanie i przyspieszenie potencjału progresywnej integracji, a więc, przy widocznym zainteresowaniu strony ukraińskiej i unijnej, bardziej zdecydowane i z maksymalną ambicją polityczną zaprogramowane stopniowe włączanie Ukrainy w system polityczny, gospodarczy i społeczny Europy. Jest to szczególnie istotne w odniesieniu do różnych obszarów rynku wewnętrznego, często wzajemnie powiązanych. Progresywna integracja przyspieszy konwergencję regulacyjną, ale także integrację gospodarczą i więzi terytorialne. Będzie również budować zaufanie partnerów.

Aczkolwiek większość państw członkowskich jest świadoma konieczności utrzymania członkostwa Ukrainy na szczycie politycznych priorytetów, nie można wykluczyć politycznej woli niektórych członków Unii do blokowania go na różnych etapach wymagających jednomyślności Rady. O ile otwarcie negocjacji dotyczy poziomu kłastrów, a zamykanie odbywa się na poziomie rozdziałów, o tyle każdorazowo potrzebne jest zielone światło Rady. Odrzucenie przez państwa członkowskie zgłoszonej przez Parlament Europejski możliwości odejścia od jednomyślności w zatwierdzaniu różnych etapów

pośrednich w negocjacjach akcesyjnych, jak i w zatwierdzaniu częściowych płatności powiązanych z realizacją reform może stać się potencjalnym mechanizmem wydłużania rozmów z dobrze znanym ryzykiem wejścia w pułapkę niekończących się negocjacji. Jest to, przynajmniej do pewnego stopnia, kwestia zaufania między instytucjami europejskimi. Proces akcesji to także okres budowania zaufania niezbędnego w procesie integracji. Praktyka pokazuje, że zaufanie w relacjach politycznych bardzo łatwo utracić, a jego budowanie trwa długo.

Ukraina musi nieustannie budować grona swoich przyjaciół w Unii. Nie tylko w środowisku kolejnych prezydencji, lecz także w państwach członkowskich, rządach i parlamentach, w których będą zmieniały się opcje polityczne przejmujące władzę w rezultacie wyborów. W interesie Ukrainy leży identyfikowanie wrażliwości i zagrożeń.

Jest oczywiste, że istotną siłą sprawczą w kontynuowaniu procesu ukraińskiej akcesji po stronie Ukrainy będzie trwała polityczna wola zmierzania w tę samą stronę. Bez względu na to, kiedy odbędą się wybory i jakie okażą się ich rezultaty, zadaniem sił politycznych będzie wspieranie społeczeństwa Ukrainy w jego dążeniu do dołączenia do Unii Europejskiej. W trakcie negocjacji będą zapadały niepopularne decyzje. Zarówno stanowisko negocjacyjne Ukrainy, jak i rezultaty negocjacji mogą nie być akceptowane przez różne środowiska w państwie ukraińskim. Być może konieczne stanie się referendum akcesyjne. Polityczna wola i jedność jest potrzebna dla wygrania wojny, ale także dla zakotwiczenia Ukrainy w UE i NATO. Skuteczność rządu może wynikać nie tylko z legitymizacji przez wybory, ale także z poszanowania przejrzystości i zasad dialogu oraz otwarcia na społeczeństwo obywatelskie. Odpowiedzialnością władz będzie poza tym stworzenie skutecznych mechanizmów walki z dezinformacją we wszystkich formach.

Wydaje mi się również, że ciągle nie jest za późno, aby przekonać Ukrainę do konieczności wprowadzenia do procesu zmiany porządku prawnego zwyczaju – a w zasadzie konieczności – oceny skutków legislacji dla gospodarki i przedsiębiorstw ukraińskich. To bardzo ułatwi przygotowywanie stanowisk negocjacyjnych, wprowadzi przejrzystość do relacji rządu ze środowiskiem biznesu, będzie źródłem wiarygodnej informacji dla Komisji Europejskiej, ale także wpłynie na jakość administracji ukraińskiej i stan ekspertyzy, co z kolei ma istotny wpływ na jakość członkostwa.

Ocena skutków przejmowanej legislacji europejskiej ułatwi zidentyfikowanie niezbędnych okresów przejściowych, także koniecznych inwestycji restrykturyzujących gospodarkę, ułatwi wypracowanie pozycji negocjacyjnej.

Pozwoli utrzymać te same zespoły ekspertów i urzędników przez cały cykl obejmujący *screening*, identyfikację luk dostosowawczych, dostosowanie prawa, ocenę skutków, dostosowania strukturalne, pozycję negocjacyjną, negocjacje i wdrożenie. Wzmocni siłę i wiarygodność administracji Ukrainy.

Ocena skutków regulacji pozwoli również zidentyfikować słabości w konkurencyjności małych i średnich firm, które dominują w gospodarce Ukrainy, a najprawdopodobniej nie są w stanie skorzystać na własny koszt ze wsparcia ekspertów w procesie przygotowań do członkostwa. Środki europejskie, ale także często wsparcie bilateralne ze strony państw członkowskich mogą być wykorzystane, co stworzy jednocześnie powiązania między firmami ułatwiające zmiany modelu biznesowego.

Przy każdej okazji powinniśmy podkreślać znaczenie zdolności wdrażania europejskiego porządku prawnego przez Ukrainę. Często wymaga to zmian instytucjonalnych, nowych kadr i sprawnych powiązań. Już w trakcie negocjacji, a najpóźniej w momencie wejścia do Unii Ukraina będzie musiała wykazać się wdrożeniem lub bardzo zaawansowaną zdolnością wdrożenia zobowiązań.

Utrzymujące się wysokie poparcie społeczeństwa ukraińskiego dla członkostwa w Unii jest na ogół postrzegane jako dane na zawsze. Pomija się, potwierdzoną przez doświadczenie, możliwość wystąpienia w przyszłości różnych czynników, które to poparcie będą zmniejszać. Oczywista jest stała rola Rosji w kształtowaniu antyeuropejskiej dezinformacji, nie można również wykluczyć trudnych momentów w samym procesie akcesyjnym, wywołujących negatywne reakcje wśród społeczeństwa i środowisk politycznych. Myślę o efektach negocjacji, wydłużaniu się procesu, zachowaniach grup interesu w państwach członkowskich i w Ukrainie.

Może warto w związku z tym stworzyć efektywny system komunikowania się ze społeczeństwem, rzetelnej informacji i szybkiego reagowania, budować aktywną polityczną większość w parlamencie, inwestować w społeczeństwo obywatelskie i umożliwić wolnym mediom zdobywanie wiedzy na temat procesu akcesji, co umożliwi rzetelność w komunikowaniu.

Z uwagi na wielowymiarowość procesu wstępowania do Unii odpowiedzialnością władz jest zapewnienie dobrej koordynacji tego procesu na wszystkich etapach. Właściwie dobra koordynacja jest warunkiem sukcesu, także już po wejściu do Unii. Nie chodzi tylko o sam wierzchołek systemu politycznego, ale o pośrednie szczeble administracji rządowej i o samorządy. Słabość koordynacji może ograniczać także wiedzę Komisji Europejskiej, która

nierzadko musi sama poszukiwać informacji na temat zaangażowania krajów trzecich we wspieranie europejskiego dążenia Ukrainy.

W negocjacjach Ukraina zobowiąże się do wprowadzenia daleko idących zmian w swoim systemie prawnym i instytucjonalnym, do reform strukturalnych i zmian w otoczeniu biznesu. Wspominałam, że jeszcze przed wejściem do Unii Ukraina będzie musiała wykazać się zdolnością wdrożenia tych zmian. Zmiany będą obejmowały m.in. rynek pracy, wyzwania demograficzne, edukację i dbałość o kwalifikacje, ale także funkcjonowanie przedsiębiorstw publicznych, ich restrukturyzację i prywatyzację, finanse publiczne oraz system podatkowy, zamówienia publiczne i zasady konkurencji. Szczególna uwaga będzie zwrócona na poszczególne sektory, niektóre omawiane w naszym raporcie, inne zasługujące na uważne przyjrzenie się im. Myślę nie tylko o energetyce i transporcie, ale także o sektorze finansowym, w tym o bankach i instytucjach rynku kapitałowego. W Ukrainie wielkim wyzwaniem pozostaną różnice regionalne w rozwoju, radykalnie pogłębione przez działania wojenne, umacniane przez centralizację i brak wsparcia dla aktywności władz lokalnych. Bez względu na to, jak będą wyglądały europejska polityka spójności i jej finansowanie, a także miejsce Ukrainy w tym systemie, oczywista jest potrzeba wspierania budowy sprawnej samorządowej administracji lokalnej i regionalnej.

Dewastacja środowiska naturalnego nie tylko zapowiada potrzebę okresów przejściowych, ale też ogromnych inwestycji w przywracanie jego stanu używalności. Zwracają uwagę zaangażowanie różnych instytucji w usprawnianie metod szacowania zniszczeń środowiska, a także efektywność monitoringu przestępstw środowiskowych. W przypadku Polski potrzebny był blisko dziesięcioletni okres przejściowy, w przypadku Ukrainy skala tego problemu, w połączeniu z rozmiarami zaminowanego terytorium i wielkością kraju, jest wręcz niewyobrażalna. Jest to z pewnością element odbudowy Ukrainy do uwzględnienia w planach inwestycyjnych na poziomie lokalnym i regionalnym, gdzie bez wątpienia będą występowały spore różnice, wymagające dobrej polityki i rozwiązań dotyczących centralizacji państwa. Tworzenie raczej wielowymiarowego środowiska sprzyjającego inwestycjom nie może więc być wyzwaniem odłożonym na później.

W strukturze negocjacji widać również, jak ważne i głęboko sięgające będą ekonomiczne kryteria przystąpienia Ukrainy do Unii. Obejmują one funkcjonowanie gospodarki rynkowej, zdolności radzenia sobie z presją konkurencyjną i siłami rynkowymi w Unii. Oczywiście fundamentalne znaczenie ma wszystko, co dotyczy rynku wewnętrznego, jego funkcjonowanie nie

może zostać zakłócone. Tylko wtedy jego mechanizmy będą służyć Ukrainie. Od 2024 roku w Unii toczy się dyskusja nad koniecznością dalszego usprawnienia rynku wewnętrznego, pozbycia się niesłużącej Europie jego fragmentaryzacji i niekompletności. Zakładam, że przedstawiciele Ukrainy uczestniczą w tych dyskusjach.

Wojna w Ukrainie utrudnia odpowiedź na pytanie, jak szybko kraj ten będzie mógł zapewnić podmiotom gospodarczym podejmowanie decyzji w warunkach racjonalnego stopnia przewidywalności. Jak szybko wzrośnie zdolność firm do dostosowania się do rynku wewnętrznego. To niezwykle ważny element warunkowości. Jest też oczywiste, że w negocjacjach pojawi się element presji grup interesu. Najpewniej znają one zasady funkcjonowania europejskiego rejestru przejrzystości. Ukraińskie firmy testowane są przez wojenne warunki, ale Ukraina będzie musiała zadbać poprzez właściwą politykę o zdolność przedsiębiorstw do dostosowania się do nowych zasad i nowego środowiska. Pomocne byłoby w tym kontekście wspomniane dokonywanie rzetelnej oceny wpływu nowej legislacji na gospodarkę.

Dzisiaj stabilność makroekonomiczna Ukrainy zależy od finansowego wsparcia zewnętrznego. Rozumiem, że w 2025 roku zapewnione jest, dzięki staraniom poprzedniej administracji, stosowne finansowanie amerykańskie realizowane za pośrednictwem Banku Światowego. Stabilność okazuje się niezbędna dla funkcjonowania gospodarki rynkowej, podobnie jak dobrze rozwinięty i funkcjonujący, pozbawiony barier sektor finansowy. Zapotrzebowanie na bezpośrednie inwestycje zagraniczne będzie ogromne, a to oznacza konieczność usunięcia barier dla przepływu kapitału. Ukraina, mimo wojennej gospodarki, utrzymała stabilność sektora finansowego, ale nie sposób przewidzieć dzisiaj sytuacji systemowej – fiskalnej i monetarnej – w gospodarce ukraińskiej bezpośrednio po zakończeniu wojny.

Warto do tych makroekonomicznych rozważań włączyć także kwestię inflacji, dla której warunki powojenne mogą być szczególnie sprzyjające. Pojawia się ona coraz częściej w badaniach lęków Ukraińców, obok irytacji związanej z korupcją. Sytuacja powojenna może być silnym impulsem dla nierównowag rynkowych i strukturalnych, a także niestabilności makroekonomicznej i wsparcia głównych donorów dla funkcjonowania państwa.

Do trudnych decyzji władz Ukrainy zaliczyłabym ponadto te dotyczące systemu kursu walutowego czy systemu emerytalnego, a także ważnych dla konkurencyjności gospodarki wyborów relacji między wzrostem płac realnych i produktywnością.

Gdy myślimy o rynkowej gospodarce ukraińskiej po wojnie, trudno nie zadać pytania o stan i rolę gospodarki nieformalnej. Funkcjonujące w niej firmy będą musiały stać się częścią oficjalnej gospodarki. To zrodzi konieczność sprawnego funkcjonowania administracji podatkowej. Elementem negocjacji będzie również określenie potrzeby i możliwości okresów wyłączenia z mechanizmu rynkowego cen dla niektórych sektorów, zapewne sektora energetycznego, być może także ochrony zdrowia, w szczególności cen leków.

Jest oczywiste, że negocjacje obejmujące wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne będą ważne. Szczególnie trudna stanie się w tym obszarze weryfikacja wdrożenia. Komisja Europejska będzie dążyła do idealnych rezultatów i gwarancji przestrzegania prawa wspólnotowego silniejszych niż w innych obszarach. Raczej nie pojawi się skłonność do przyznania Ukrainie okresów przejściowych w sprawach tak fundamentalnych dla bezpieczeństwa, chyba że o ich wprowadzenie wystąpi sama Unia. Można oczekiwać wysokiej wrażliwości państw członkowskich w sprawie ochrony przed przestępczością i nielegalną migracją. Można też przyjąć, że długo pozostanie otwarte pytanie o to, czy Ukraina potrafi chronić granice zewnętrzne Unii, także jeśli wziąć pod uwagę jej położenie geopolityczne.

Komisja Europejska będzie monitorowała dostosowanie ukraińskiego porządku prawnego do prawa europejskiego również po wejściu Ukrainy do Unii. Kolejnym obowiązkiem Komisji będzie uruchamianie postępowań naruszeniowych przeciwko Ukrainie w TSUE, który będzie mógł nakładać kary na państwo ukraińskie.

Tym, co wydaje się istotne, jest wykorzystanie przez Ukrainę procesu transpozycji dyrektyw do poprawy jakości prawa ukraińskiego. W tym kontekście warto rozważyć przygotowanie sądów do rytuału zadawania pytań prejudycjalnych i bezpośredniego stosowania prawa europejskiego w przypadku luk w transpozycji.

Prawdopodobnie nie będzie łatwo zdecydować, kiedy Ukraina będzie mogła przeprowadzić reformę administracji publicznej i powrócić do kwestii decentralizacji państwa. Kraj ten stanie się terytorialnie największym państwem członkowskim Unii, mimo to umacnia swoją centralizację. Zakładam, że to wojna wymusza takie podejście. Ukraina będzie jednak potrzebować niezależności samorządowych władz lokalnych, które mogą stać się siłą napędową wzrostu, zatrudnienia, ekspansji biznesu, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego, promowania stosunków z UE.

Ogromną rolę w ostatnich latach odgrywało społeczeństwo obywatelskie. Ważna będzie polityczna gotowość do zaakceptowania jego roli w czasie pokoju, szczególnie w monitorowaniu struktur administracyjnych i politycznych, w równoważeniu wymogów stabilności i demokracji, w działaniu na rzecz reform.

Pisałam wcześniej, że rzeczywistość wyzwań związanych z przygotowaniem do członkostwa zwiększa siłę argumentów na rzecz dobrej koordynacji całego procesu. Szczególnie jednak ważne dla skuteczności całego procesu akcesyjnego, realizacji procesu harmonizacji prawa, sprawnego przeprowadzenia negocjacji, zapewnienia wdrożenia podjętych zobowiązań, utrzymania poparcia politycznego i kształtowania opinii publicznej, ale także sprawności administracyjnej i politycznej po wejściu do Unii, jest zapewnienie współdziałania rządu z parlamentem. Byłoby sensowne dysponowanie przez cały okres przedakcesyjny wiążącymi dokumentami strategicznymi rządu, obejmującymi proces przygotowań i negocjacji, popartymi przez parlament. Niewątpliwie ważne będą decyzje parlamentu dotyczące jego wewnętrznej organizacji na konkretnych etapach przygotowań do członkostwa. Znane są różne opcje roli parlamentu w relacjach z rządem, Unią i państwami członkowskimi. Niektóre państwa zmieniały system organizacji w zależności od etapu przygotowań. Wybór zależy od aktywności i intensywności zaangażowania parlamentu, nie tylko we współdziałaniu z rządem, ale także w dyplomacji parlamentarnej, zaangażowania komisji sektorowych, rozdzielenia zaangażowania politycznego od legislacji. Zakładam, że parlament będzie na bieżąco informowany o stanowiskach negocjacyjnych i przebiegu negocjacji, że zapewni rządowi silne wsparcie polityczne oraz, co najważniejsze, umożliwi ciągłość procesu bez względu na wyniki wyborów.

Przystąpienie do Unii Europejskiej jest najskuteczniejszą gwarancją nieodwracalności postępu i reform. Nie sposób jednak nie dodać do listy spraw trudnych doświadczenia z relacji polsko-ukraińskich z ostatnich lat. Pokazują one, że istnieją ryzyka, które mogą się pojawić w stosunkach Ukrainy z państwami Europy Środkowo-Wschodniej na gruncie historycznie uwarunkowanych emocji. Trzeba mieć ich świadomość i pamiętać, szczególnie w trudnych chwilach, że to rozszerzenie jest najważniejszym geopolitycznie współczesnym europejskim projektem. Warto też pamiętać, że wiele rozszerzeń integrującej się Europy wiązało się ze stabilizowaniem demokracji. I jest to także obecne wyzwanie.

W historii integracji mieliśmy do czynienia z nierozwiązanymi konfliktami sąsiedzkimi. Wydaje się, że w Unii nie ma woli politycznej, by tego rodzaju sytuacje obciążały współpracę wewnątrz UE. Poza tym konieczne jest zapewnienie, że nie będzie możliwości blokowania akcesji z powodu historycznych sporów bilateralnych.

Obecne, ósme rozszerzenie ma swoje momentum. Bałkany Zachodnie, obawiające się negatywnego wpływu geopolitycznego znaczenia Ukrainy, radykalnie przyspieszyły swoje procesy akcesyjne. Pomogły w tym upowszechnienie przez Komisję zasady płacenia za reformy i progresywna integracja, ograniczająca potencjalne zagrożenia w postaci zakłóceń na rynku wewnętrznym. Ważne jest dopilnowanie, aby równoległe mogły się toczyć negocjacje i *screening*. Warto też nie zapominać, iż konstruktywna postawa Komisji nie oznacza taryfy ulgowej.

Na koniec chciałabym wrócić do sprawy koordynacji. Państwa Europy Środkowo-Wschodniej nie mają dobrej administracji, stymulowanej tradycją i poziomem wynagrodzeń. Struktury administracji publicznej nie są dostosowane do horyzontalnej koordynacji takich procesów jak przygotowanie do członkostwa. Konieczne jest zabezpieczenie najlepszej możliwej koordynacji procesu przygotowań do członkostwa i sprawności negocjacyjnej, tym bardziej że proces ten jest wielowątkowy i wieloczynnikowy, ponadto trzeba zapewnić, że zmiany polityczne nie będą miały wpływu na sprawność administracji odpowiedzialnej za wejście Ukrainy do Unii, zagwarantując ciągłość procesu i akceptację spraw już wynegocjowanych.

Wspominałam, że Ukraina będzie przez wiele lat równoległe prowadziła ważne i trudne procesy. Ich sukces zależy nie tylko od woli politycznej, ale też od sprawnej koordynacji i niezależnej od zmian politycznych ciągłości odpowiedzialności administracji.

Po stronie wsparcia dla Ukrainy Unia, ale także inni donorzy muszą mieć świadomość, że wszelkie zakłócenia i odcinanie państwa ukraińskiego od pomocy, jak również blokowanie procesu akcesji to będą koncesje na rzecz Rosji. Unia musi mieć plan działania w przypadku zaistnienia takich sytuacji.

Noty biograficzne

Anna Ackermann – ekspertka w dziedzinie polityki klimatycznej i energetycznej, współzałożycielka Centrum Inicjatyw Ekologicznych „Ecoaction” oraz analityczka w Międzynarodowym Instytucie Zrównoważonego Rozwoju, gdzie zajmuje się kwestiami zielonej odbudowy Ukrainy. Specjalizuje się w zagadnieniach energetycznych, polityce środowiskowej i sprawiedliwej transformacji. Współpracuje z europejskimi instytucjami nad rozwiązaniami wspierającymi zrównoważoną odbudowę i rozwój Ukrainy w kontekście powojennym.

Edwin Bendyk – prezes Fundacji im. Stefana Batorego. Dziennikarz, pisarz, publicysta tygodnika „Polityka”. Zajmuje się tematyką cywilizacyjną oraz relacjami między nauką i techniką a polityką, gospodarką, kulturą, życiem społecznym. Współtworzył Ośrodek Badań nad Przyszłością w Collegium Civitas. Członek European Council on Foreign Relations. Wydał m.in. *Miłość, wojna, rewolucja. Szkice na czas kryzysu* (2009), *Bunt sieci* (2012), *W Polsce, czyli wszędzie. Rzecz o upadku i przyszłości świata* (2020). Prowadzi blog „Antymatrix”.

Oleksandra Bułana – dr ekonomii, badaczka w Ukraińskim Centrum Polityki Europejskiej, niezależnym *think tanku* z siedzibą w Kijowie. Specjalizuje się w badaniach dotyczących integracji europejskiej Ukrainy, ze szczególnym uwzględnieniem administracji publicznej, kwestii handlowych, celnych i podatkowych.

Danuta Hübner – prof. dr hab., ekonomistka i polityczka, profesor nauk ekonomicznych w Katedrze Ekonomii Rozwoju i Polityki Ekonomicznej SGH, w latach 2009–2024 posłanka do Parlamentu Europejskiego. W latach 1997–1998 szefowa Kancelarii Prezydenta RP, w latach 2001–2003 kierowała Urzędem Komitetu Integracji Europejskiej, w latach 2003–2004 minister ds. europejskich w rządzie Leszka Millera, pierwsza polska komisarz w Unii Europejskiej (ds. handlu i polityki regionalnej). Była także główną negocjatorką członkostwa Polski w OECD oraz Sekretarzem Wykonawczym Europejskiej Komisji Gospodarczej w randze Zastępczyni Sekretarza Generalnego ONZ. Opublikowała ostatnio m.in. *Przemówienia 2019* (2020), *Talking Europe at the Time of Brexit* (2020), *Przemówienia 2022* (2023).

Szymon Kardaś – dr, główny specjalista ds. energetycznych w programie European Power w European Council on Foreign Relations (ECFR). Od 2010 roku adiunkt na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych

Uniwersytetu Warszawskiego. W latach 2012–2022 główny specjalista ds. polityki energetycznej Rosji w Zespole Rosyjskim Ośrodka Studiów Wschodnich. Wydał m.in.: *Rosja w WikiLeaks* (z Alicją Curanović, 2011), *Prezydent on-line. Wizerunek głowy państwa w odbiorze społecznym w przestrzeni poradzieckiej. Kазus Rosji na tle wybranych państw WNP* (z Alicją Curanović, 2016), *Empowering Poland: The role of international partnerships* (2024).

Bartłomiej E. Nowak – dr, politolog i ekonomista, wykładowca Akademii Finansów i Biznesu Vistula. Absolwent Uniwersytetu Śląskiego i Szkoły Głównej Handlowej. Ukończył również podyplomowe studia z zarządzania reformami ekonomicznymi i politycznymi na Uniwersytecie Harvarda, John F. Kennedy School of Government. Wiele lat pracował w Parlamencie Europejskim oraz Konwencie ds. Przyszłości Europy. Jest członkiem Komitetu Prognoz Polskiej Akademii Nauk oraz Team Europe Direct, zespołu ekspertów przy Komisji Europejskiej, przewodniczącym Rady Programowej Stowarzyszenia Narodów Zjednoczonych w Polsce (UNAP) oraz Rady Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej. Wydał m.in. *Energy Policy of the European Union* (2009).

Michał Matlak – dr, absolwent Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji, doradca w Parlamencie Europejskim, koordynator Enlargement Hub skupiającego naukowców i ekspertów pracujących nad przygotowaniem Unii Europejskiej i Ukrainy do kolejnego rozszerzenia. Związany z CEU Democracy Institute w Budapeszcie oraz z Europejskim Centrum Badań Ustrojowych Uniwersytetu Łódzkiego. Wydał m.in. *Jacques Delors: the Single Market and the Failed Attempt to Give a Soul to Europe* (2018).

Jana Ochrimenko – starsza ekonomistka w Centrum Strategii Ekonomicznej w Kijowie. Zajmuje się projektami związanymi z integracją europejską. W latach 2019–2023 badaczka i dydaktyczka na Uniwersytecie Łazarskiego w Warszawie oraz na Uniwersytecie Warszawskim. Autorka publikacji z zakresu ekonomii międzynarodowej, ekonomii instytucjonalnej oraz mikroekonomii, m.in. *On social norms: the collection of theoretical and empirical findings* (2021).

Jan Strzelecki – analityk w Zespole Gospodarki Światowej w Polskim Instytucie Ekonomicznym, gdzie zajmuje się przede wszystkim analizą handlu międzynarodowego i gospodarek Europy Wschodniej. Wcześniej pracował m.in. w Ośrodku Studiów Wschodnich. Absolwent Instytutu Socjologii Uniwersytetu Warszawskiego (laureat nagrody im. Floriana Znanieckiego Polskiego Towarzystwa Socjologicznego), obecnie doktorant w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym Szkoły Głównej Handlowej. Współautor m.in. raportu *Konkurencyjność, spójność i bezpieczeństwo wśród 10 kluczowych wyzwań dla nowej Komisji Europejskiej* (2024).

Dmytro Szulha – ekspert w dziedzinie stosunków międzynarodowych i prawa europejskiego. Dyrektor Programu Europejskiego Międzynarodowej Fundacji Odrodzenie. Studiował w Ukrainie i w Niemczech, odbył staż w Parlamencie Europejskim. Od 2005 roku pracuje w Fundacji Odrodzenie jako dyrektor Programu Europejskiego. W 2015 roku opracował tekst nieoficjalnego wniosku Ukrainy o członkostwo w Unii Europejskiej, który stał się podstawą oficjalnego wniosku w 2022 roku. Zajmuje się relacjami między Ukrainą a Unią Europejską, dyplomacją globalną oraz wsparciem Ukrainy wobec agresji rosyjskiej.

Jan Truszczyński – dyplomata, urzędnik państwowy, w latach 2001–2005 wice-minister spraw zagranicznych. Wykładowca na Akademii Finansów i Biznesu Vistula oraz w Polskim Instytucie Dyplomacji. Specjalista ds. integracji europejskiej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych (1982–1988), zastępca ambasadora w Przedstawicielstwie Polski przy Wspólnotach Europejskich (1989–1993), Stały Przedstawiciel Polski przy UE (1996–2001), doradca prezydenta ds. UE (2001). W latach 2001–2005 główny negocjator członkostwa Polski w Unii Europejskiej oraz, kolejno, podsekretarz i sekretarz stanu w MSZ. Od 2007 zastępca dyrektora generalnego w DG Rozszerzenie i DG Edukacja i Kultura, a w latach 2010–2014 dyrektor generalny DG Edukacja i Kultura.

Marek Wąsiński – kierownik Zespołu Gospodarki Światowej w Polskim Instytucie Ekonomicznym. Absolwent Szkoły Głównej Handlowej, Uniwersytetu Warszawskiego i Programu Fulbrighta na Johns Hopkins University. Wcześniej pracował m.in. w Polskim Instytucie Spraw Międzynarodowych i Polityce Insight. Zajmuje się amerykańską i europejską polityką handlową i inwestycyjną, przemysłową oraz klimatyczną. Autor i współautor licznych publikacji na temat amerykańskiej i europejskiej polityki handlowej, negocjacji umów międzynarodowych, amerykańsko-chińskiego sporu handlowego oraz polityki klimatycznej, m.in. raportu *Konkurencyjność, spójność i bezpieczeństwo wśród 10 kluczowych wyzwań dla nowej Komisji Europejskiej* (2024).

Maria Zołkina – badaczka i analityczka polityczna, kierowniczką działu studiów nad bezpieczeństwem regionalnym i konfliktami w Fundacji Inicjatyw Demokratycznych im. Ilka Kuczeriwa (DIF). Specjalizuje się w kwestiach bezpieczeństwa regionalnego, reintegracji okupowanych terytoriów i dyplomacji w czasie wojny. Pracowała jako badaczka DINAM w London School of Economics and Political Science (2022–2024) oraz jako ekspertka kanału Al Jazeera Arabic w relacjach na temat rosyjskiej agresji na Ukrainę. Autorka licznych publikacji i analiz dotyczących wojny rosyjsko-ukraińskiej oraz jej konsekwencji społeczno-politycznych.

Fundacja im. Stefana Batorego

ul. Sapieżyńska 10a

00-215 Warszawa

tel. (48 22) 536 02 00

fax (48 22) 536 02 20

batory@batory.org.pl

www.batory.org.pl

Przynajmniej od listopada 2013 roku, gdy Ukraińcy i Ukrainki wyszli na kijowski plac Niepodległości, aby zaprotestować przeciwko odmowie podpisania przez prezydenta Wiktora Janukowycza umowy stowarzyszeniowej z Unią Europejską, obywatele Ukrainy konsekwentnie dają wyraz swoim europejskim aspiracjom. Eskalacja działań wojennych 24 lutego 2022 roku tylko wzmocniła przekonanie Ukraińców, że nie ma alternatywy dla europejskiej integracji ich kraju. Dlatego prezydent Wołodymyr Zełenski zdecydował się zaraz po rosyjskim ataku przygotować wniosek o członkostwo Ukrainy w Unii Europejskiej. Na początku czerwca 2024 roku formalnie rozpoczęły się negocjacje akcesyjne. Niniejsze opracowanie, przygotowane przez polsko-ukraiński zespół ekspertów i ekspertek, przedstawia polskie i ukraińskie spojrzenie na najważniejsze wyzwania w obszarach wyznaczanych przez sześć kłastrów negocjacyjnych oraz prezentuje wzajemne korzyści, jakie mogą wyniknąć z przezwyciężenia tych wyzwań.