



KONCEPCJA STRATEGICZNA 2026

Partnerstwo Wschodnie 2.0

Nowa architektura unijnej polityki wschodniej

Centrum
Mieroszewskiego



Wrzesień 2026

Ewa Polak

Partnerstwo Wschodnie 2.0

Nowa architektura unijnej polityki wschodniej

KONCEPCJA STRATEGICZNA 2026

AUTOR Ewa Polak

ZDJĘCIE OKŁADKOWE Ramaz Bluashvili, Pexels

COPYRIGHT © Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego

WYDAWCA Fundacja im. Kazimierza Pułaskiego
ul. Oleandrów 6, 00-629 Warszawa
www.pulaski.pl

PROJEKT GRAFICZNY Dobry Skład

Projekt dofinansowany przez
Centrum Mieroszewskiego
w ramach IV Otwartego Konkursu



Spis treści

Partnerstwo Wschodnie 2.0 / 4

1 Diagnoza: dlaczego potrzebujemy PW 2.0? / 6

1.1 Bilans dotychczasowego Partnerstwa Wschodniego / 6

1.2 Nowe wyzwania i zmieniające się realia geopolityczne / 13

2 Wizja i cele strategiczne PW 2.0 / 17

2.1 Wizja strategiczna / 17

2.2 Cele strategiczne / 17

3 Architektura konceptualna: cztery filary PW 2.0 / 19

Filar I: Bezpieczeństwo i odporność / 20

Filar II: Integracja ekonomiczna i łączność / 22

Filar III: Transformacja instytucjonalna i praworządność / 25

Filar IV: Wspólnota wartości, tożsamości i komunikacja strategiczna / 27

4 Architektura partnerów: zróżnicowanie i modularność / 30

4.1 Zróżnicowany model uczestnictwa / 30

4.2 Włączenie państw Azji Centralnej / 31

5 Architektura instytucjonalna / 34

5.1 Zaplecze instytucjonalno-wdrożeniowe / 35

5.2 Spójność z istniejącymi instrumentami UE / 38

5.3 Zarządzanie / 39

6 Wieloletnie Ramy Finansowe 2028–2034 i Instrument Globalnej Europy: okno możliwości dla PW 2.0 / 40

7 Konkluzje i rekomendacje / 42

Rekomendacje / 43

Źródła / 46

Partnerstwo Wschodnie 2.0

Partnerstwo Wschodnie wchodzi w 2026 roku w siedemnasty rok istnienia w momencie zbiegu kilku procesów o fundamentalnym znaczeniu dla jego przyszłości: losy sześciu państw partnerskich – Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy – rozchodzą się dziś bardziej niż kiedykolwiek – od otwierania kolejnych klastrow negocjacji akcesyjnych, przez nowe ramy partnerstwa, po faktyczne zamrożenie współpracy. Wojna Rosji przeciwko Ukrainie nadal definiuje warunki bezpieczeństwa całego kontynentu, a erozja dotychczasowego ładu międzynarodowego i rosnąca obecność Chin, Turcji i państw Zatoki w regionie zmuszają Unię do rewizji własnego podejścia do polityki wschodniej – podejścia, którego instrumenty finansowe zostaną zdefiniowane w toczących się właśnie, wchodzących w decydującą fazę negocjacjach nad Wieloletnimi Ramami Finansowymi UE na lata 2028–2034.

W odpowiedzi na tę zmianę Partnerstwo Wschodnie 2.0 (PW 2.0) stawia sobie za cel trwałe zakotwiczenie wschodnich partnerów w europejskim porządku normatywnym i instytucjonalnym, przy jednoczesnym wzmocnieniu ich odporności wobec zewnętrznych zagrożeń – z korzyścią zarówno dla samych partnerów, jak i dla bezpieczeństwa oraz dobrobytu samej Unii. Inicjatywa wychodzi poza dotychczasowe ramy

Partnerstwa Wschodniego i proponuje zróżnicowany format współpracy oparty na czterech filarach:

1. bezpieczeństwo i odporność,
2. integracja gospodarcza i łączność,
3. transformacja instytucjonalna i praworządność,
4. wspólnota wartości, tożsamości i komunikacja strategiczna.

PW 2.0 zakłada elastyczną, modułową architekturę, uwzględniającą dwa wymiary zróżnicowania: zakres współpracy, wyrażony w czterech filarach, oraz zróżnicowanie samych partnerów, ujęte w czterech kategoriach uczestnictwa – od pogłębionej współpracy sektorowej po pełną ścieżkę integracji europejskiej w przypadku państw posiadających taką perspektywę. Inicjatywa uwzględnia również możliwość zaproszenia wybranych państw Azji Centralnej do udziału w wybranych modułach współpracy, w obszarach, w których interesy obu regionów – dywersyfikacja połączeń transportowych i energetycznych, zmniejszanie nadmiernych zależności zewnętrznych – wykazują wyraźną zbieżność.

Realizacja PW 2.0 wymaga zaangażowania szerokiej koalicji państw członkowskich szczególnie zainteresowanych wzmocnieniem wschodniego



Szczyt Partnerstwa Wschodniego w Warszawie, 2011 r.

Źródło: Ministerstwo Prezydencji, rząd Hiszpanii, za: Wikimedia Commons.

wymiaru polityki UE – w tym Polski, państw nordyckich i bałtyckich, Słowacji, Czech i Rumunii. Polska, jako współautor pierwotnej koncepcji Partnerstwa Wschodniego z lat 2008–2009 i jeden ze współarchitektów unijnej polityki wschodniej, wnoszący do tej roli również własne doświadczenie transformacji ustrojowej i integracji z UE, odgrywa w tej koalicji rolę szczególnie aktywną. Znajduje to wyraz między innymi w propozycji lokalizacji w Warszawie nowo powoływanej instytucji analitycznej i sieciującej – Europejskiego Centrum Partnerstwa Wschodniego (ECPW). Rola ta ma charakter inicjatywy w ramach szerszej koalicji, gdzie

zarówno architektura instytucjonalna PW 2.0, jak i priorytety poszczególnych filarów pozostają przedmiotem wspólnego kształtowania przez zaangażowane państwa członkowskie oraz przez samych partnerów wschodnich.

Przedstawiona w dalszej części dokumentu koncepcja, wraz z rekomendacjami dotyczącymi jej wdrożenia w toczących się negocjacjach budżetowych, ma pozwolić Unii Europejskiej sprostać wyzwaniom opisanym powyżej i zbudować z jej wschodnimi sąsiadami partnerstwo trwałe, oparte na wzajemnych korzyściach i zdolne wzmocnić bezpieczeństwo całego kontynentu.



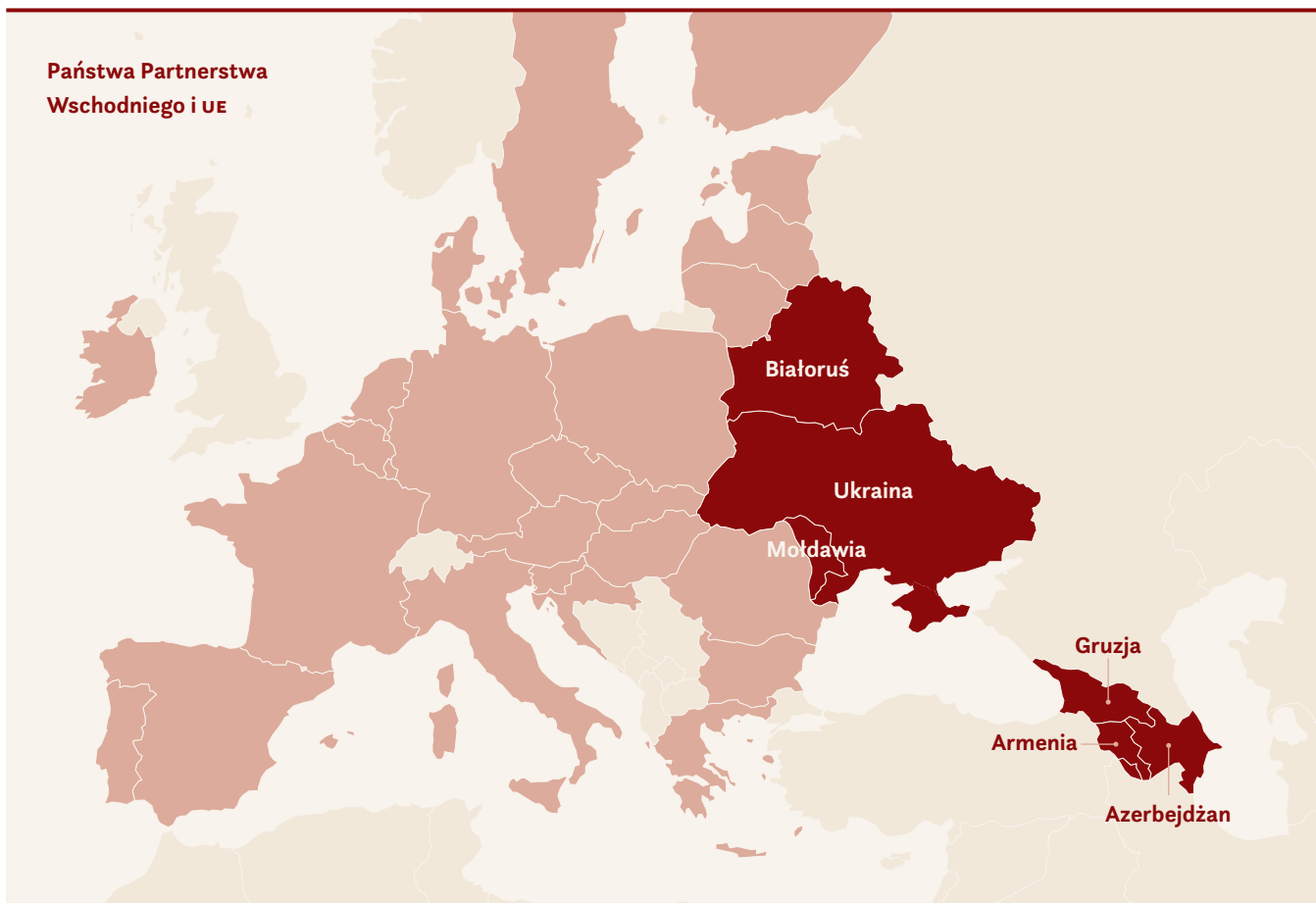
Diagnoza: dlaczego potrzebujemy PW 2.0?

1.1 Bilans dotychczasowego Partnerstwa Wschodniego

Partnerstwo Wschodnie, zainicjowane przez Polskę i Szwecję w 2009 roku, było przełomem w unijnej polityce wschodniej, który stworzył nowe ramy współpracy między Unią Europejską a sześcioma państwami wschodniego sąsiedztwa: Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią*, Gruzją, Mołdawią i Ukrainą. Inicjatywa ta, wyrosła z przekonania, że stabilność, dobrobyt i bezpieczeństwo Unii Europejskiej są nierozdzielnie związane z sytuacją w jej bezpośrednim sąsiedztwie, od początku łączyła w sobie wymiar pragmatyczny – budowę konkretnych mechanizmów współpracy sektorowej – z wymiarem normatywnym, opartym na promocii wartości demokratycznych, praworządności, praw człowieka oraz gospodarki rynkowej. W tym sensie Partnerstwo Wschodnie nigdy nie było wyłącznie technicznym instrumentem polityki sąsiedztwa, lecz stanowiło projekt o wyraźnym politycznym i cywilizacyjnym znaczeniu, wpisujący się w szerszą debatę o granicach, tożsamości i przyszłym kształcie Europy.

Przez ponad półtorej dekady inicjatywa przyniosła wymierne osiągnięcia w kilku wymiarach, definiując wschodni wymiar europejskiej polityki i przyczyniając się do faktycznego zbliżenia państw regionu na poziomie politycznym, prawnym i społecznym. Do najbardziej namacalnych rezultatów należą: zawarcie i wdrożenie układów stowarzyszeniowych (*Association Agreement* – AA) wraz z pogłębionymi i kompleksowymi strefami wolnego handlu (DCFTA), liberalizacja reżimu wizowego, intensyfikacja kontaktów międzyludzkich poprzez programy edukacyjne, naukowe i kulturalne, a także stopniowa harmonizacja ustawodawstwa partnerskich państw z *acquis* unijnym w licznych sektorach – od energetyki i transportu, przez ochronę środowiska, po standardy administracji publicznej. Partnerstwo Wschodnie odegrało też istotną rolę w budowaniu odporności instytucjonalnej państw regionu, wspieraniu reform antykorupcyjnych oraz wzmacnianiu społeczeństwa obywatelskiego jako trwałego elementu krajo-brazu politycznego tych krajów.

* 28 czerwca 2021 r. Białoruś jednostronnie zawiesiła swój udział w Partnerstwie Wschodnim. W myśl konkluzji Rady z lutego 2024 r. w sprawie tego kraju, Unia utrzymuje współpracę z białoruskim społeczeństwem obywatelskim, działając w sześciu kluczowych sektorach: społeczeństwo obywatelskie, prawa człowieka, niezależne media, edukacja, kultura oraz małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) na uchodźstwie.



Jednocześnie na przestrzeni funkcjonowania Partnerstwa Wschodniego wyraźnie zarysowały się różnice horyzontu aspiracji poszczególnych państw objętych programem w ich relacjach z Unią Europejską. Od samego początku inicjatywa opierała się na zasadzie zróżnicowania (*differentiation*) oraz podejściu „więcej za więcej” (*more for more*)*, które – choć miały uwzględniać specyfikę i tempo reform w poszczególnych krajach – w praktyce doprowadziły do głębokiego rozwarstwienia w ramach samego Partnerstwa.

Zróżnicowane trajektorie partnerów

Ukraina, Mołdawia i Gruzja, określane niekiedy mianem „trójki stowarzyszeniowej”, konsekwentnie dążyły do jak najściślejszej integracji

z Unią Europejską. Umowy stowarzyszeniowe wraz z pogłębioną i całościową strefą wolnego handlu (DCFTA) z tymi państwami wdrożono tymczasowo od września 2014 r. (Gruzja, Mołdawia) i stycznia 2016 r. (Ukraina), a weszły w pełni w życie w kolejnych latach po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie UE. Umowy objęły zbliżenie prawa krajowego do unijnego *acquis* w obszarach regulacyjnych, sanitarnych, konkurencji i zamówień publicznych. W październiku 2025 r. weszła w życie rewizja DCFTA UE–Ukraina, zastępująca wygasłe autonomiczne środki handlowe (*Autonomous Trade Measures* – ATM). Obywatele Mołdawii uzyskali ruch bezwizowy w kwietniu 2014 r., Gruzji w marcu 2017 r., a Ukrainy w czerwcu 2017 r. – w ramach Planów Działań na rzecz Liberalizacji Wizowej (VLAP), po spełnieniu wymogów dotyczących

* Zasada „more for more” nie została wprowadzona odrębnie dla Partnerstwa Wschodniego, lecz w ramach ogólnego przeglądu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ENP), obejmującej łącznie wymiar wschodni i południowy. Przegląd ten, przeprowadzony wspólnym komunikatem Komisji Europejskiej i Wysokiego Przedstawiciela z 25 maja 2011 r. („A new response to a changing Neighbourhood”), był bezpośrednią reakcją na Arabską Wiosnę i miał na celu wzmocnienie warunkowości pozytywnej wobec wszystkich partnerów ENP, niezależnie od regionu.

bezpieczeństwa dokumentów, zarządzania granicami, praw podstawowych i walki z korupcją. Ukraina i Mołdawia złożyły wnioski o członkostwo w UE odpowiednio w lutym i w marcu 2022 r. i otrzymały status kandydata w czerwcu 2022 r. Formalne negocjacje akcesyjne rozpoczęto w czerwcu 2024 r. Kluczowy przełom nastąpił w czerwcu 2026 r., gdy po wycofaniu węgierskiego weta oba kraje otworzyły pierwszy z sześciu kłastrów negocjacyjnych, dotyczący praworządności i instytucji demokratycznych. Już miesiąc później, w lipcu 2026 r., otwarto drugi kłaster dotyczący polityki zagranicznej oraz bezpieczeństwa i obrony. Władze obu krajów deklarują wolę zamknięcia negocjacji do 2028 r. i akcesji do 2030 r. Gruzja wystąpiła o członkostwo w UE w marcu 2022 r., a w grudniu 2023 r. uzyskała status kraju kandydującego. Proces akcesyjny został jednak de facto wstrzymany w 2024 r.

Armenia i Azerbejdżan rozwijały współpracę w bardziej ograniczonym, wybiórczym zakresie, zachowując przy tym równoległe zaangażowanie w inne struktury integracyjne i sojusze regionalne. Kompleksowa i Wzmocniona Umowa o Partnerstwie (*Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement* – CEPA) między

UE a Armenią została podpisana w listopadzie 2017 r., tymczasowo stosowana od czerwca 2018 r., a w pełni obowiązuje od 1 marca 2021 r. W maju 2026 r. odbył się pierwszy szczyt UE–Armenia, na którym uruchomiono Partnerstwo na rzecz Łączności (transport, energia, cyfryzacja) oraz ogłoszono nabór projektów inwestycyjnych. We wrześniu 2024 r. rozpoczęto dialog o liberalizacji wizowej, która jest kolejnym krokiem po obowiązującej od stycznia 2014 roku umowie o ułatwieniach wizowych (VFA) dla obywateli Armenii. W ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony od lutego 2023 r. działa cywilna Misja Obserwacyjna UE w Armenii (EUMA), która monitoruje sytuację wzdłuż granicy armeńsko-azerbejdżańskiej, raportując o incydentach i wspierając budowę zaufania między społecznościami po obu jej stronach. W kwietniu 2026 r. ustanowiono, a w lipcu 2026 r. operacyjnie uruchomiono kolejną misję cywilną – Unijną Misję Partnerską w Armenii (EUPM Armenia), skoncentrowaną na wzmacnianiu odporności kraju wobec dezinformacji i zagrożeń hybrydowych (FIMI) oraz cyberbezpieczeństwa. Stosunki między Unią Europejską a Azerbejdżanem wciąż opierają się na Umowie o Partnerstwie i Współpracy UE–Azerbejdżan (*Partnership and Cooperation Agreement* – PCA) z 1999 roku. W lutym

Szczyt Partnerstwa Wschodniego w Rydze, 2015 r.

Źródło: Sekretariat Iłowski prezydencji w Radzie UE, za: Wikimedia Commons.





Pokojowy protest na Prospektie Niepodległości w Mińsku, Białoruś.

Źródło: Egor Kunovsky, Pexels.

2017 roku podjęto rozmowy w sprawie nowego porozumienia ramowego UE i Azerbejdżan, mającego na celu wzmocnienie współpracy. We wrześniu 2018 roku zatwierdzono Priorytety Partnerstwa w obszarze wzmocniania instytucji i dobrych rządów, rozwoju gospodarczego, łączności, efektywności energetycznej, środowiska i działań na rzecz klimatu oraz mobilności i kontaktów międzyludzkich.

Białoruś natomiast, po okresie względnego ożywienia kontaktów w połowie poprzedniej dekady, po nieuznanych przez państwa UE wyborach prezydenckich i bezprecedensowej skali represji wobec białoruskiego społeczeństwa, jednostronnie zawiesiła swój udział w programie, co w praktyce oznaczało zerwanie oficjalnej współpracy międzyrządowej. Dodatkowo, ze względu na udział w zbrojnej agresji rosyjskiej na Ukrainę – w tym udostępnienie własnego terytorium jako bazy wypadowej dla wojsk rosyjskich oraz wsparcie logistyczne i polityczne dla Moskwy – Unia Europejska objęła reżim Aliaksandra

Łukaszenki szerokim pakietem sankcji, co dodatkowo pogłębiło izolację Białorusi na poziomie międzyrządowym. W konsekwencji współpraca w ramach Partnerstwa Wschodniego z tym krajem uległa faktycznemu zamrożeniu na szczeblu oficjalnym, a Unia Europejska – zgodnie z konkluzjami Rady z lutego 2024 roku – zdecydowała się na utrzymanie zaangażowania wyłącznie wobec białoruskiego społeczeństwa obywatelskiego, niezależnych mediów oraz środowisk opozycyjnych działających na uchodźstwie, traktując tę formę wsparcia jako sposób na zachowanie więzi z krajem z pominięciem jego oficjalnych struktur władzy.

Bilans finansowy i ramy programowe

Na poziomie finansowym, według stanu na 1 stycznia 2025 roku, w ramach dwustronnych i regionalnych grantów, operacji mieszanych (*blending*) oraz gwarancji zmobilizowano łącznie 14,5 miliarda euro, wspierając inwestycje

publiczne i prywatne w obszarze transportu i energetyki, dostępu do finansowania dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, odporności środowiskowej, transformacji cyfrowej, zdrowia oraz kapitału ludzkiego. Warto przy tym zaznaczyć, że ze względu na współistnienie kilku nakładających się instrumentów finansowych – Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI), Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (ENI) oraz Instrumentu Sąsiedztwa, Współpracy na rzecz Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej – Globalny wymiar Europy (NDICI) – a także odrębnych pakietów pomocy makrofinansowej i nadzwyczajnej, ustalenie jednego, skonsolidowanego wskaźnika łącznych wydatków w całym okresie funkcjonowania Partnerstwa pozostaje zadaniem złożonym, wymagającym stałej aktualizacji w ramach kolejnych wieloletnich ram finansowych.

Formalnie inicjatywa wciąż opiera się na architekturze wyznaczonej komunikatem „Polityka Partnerstwa Wschodniego po 2020 r. Wzmacnianie odporności – Partnerstwo Wschodnie, które służy wszystkim” z marca 2020 roku oraz konkluzjach Rady z maja tego samego roku, które określiły pięć długoterminowych celów współpracy: budowę odpornych, zrównoważonych i zintegrowanych gospodarek, wzmacnianie rozliczalnych instytucji, praworządności i bezpieczeństwa, dążenie do odporności środowiskowej i klimatycznej, wspieranie odpornej transformacji cyfrowej oraz budowę odpornych, sprawiedliwych i inkluzywnych społeczeństw. Agenda ta, oparta na dwóch filarach – inwestycyjnym, wspartym Planem Inwestycji Gospodarczych, oraz zarządczym (*governance*), opartym na reformach i wspólnych wartościach – znajduje swoje przełożenie na konkretne priorytety programowania regionalnego na lata 2021–2027.

Aktualizacją tej architektury jest przyjęty Wieloletni Plan Pracy Partnerstwa Wschodniego na lata 2025–2027, który definiuje sześć obszarów priorytetowych współpracy na poziomie regionalnym: konkurencyjne, zrównoważone i zintegrowane gospodarki wraz z rozwojem kapitału ludzkiego; dobre rządzenie, praworządność, pojednanie i bezpieczeństwo; zrównoważoną energetykę oraz odporność środowiskową i klimatyczną; wzmacnianie łączności i transformację cyfrową; odporne, równe pod względem płci, sprawiedliwe i inkluzywne społeczeństwa; a także działania wspierające unijne polityki regionalne.

Przegląd średniookresowy wieloletniego programu indykatywnego (*Multiannual Indicative Programme* – MIP) miał miejsce w kontekście fundamentalnej zmiany geopolitycznej bezpośrednio we wschodnim sąsiedztwie. Jego rezultatem, obok rewizji alokacji finansowych na lata 2025–2027 (zamkniętej decyzją Komisji Europejskiej z 3 lipca 2025 r.), jest przywołany wyżej Plan Pracy Partnerstwa Wschodniego – po raz pierwszy zsynchronizowany z rytmem Wieloletnich Ram Finansowych.

Wojna w Ukrainie i nowa dynamika regionalna

Rosyjska pełnoskalowa wojna napastnicza przeciwko Ukrainie stanowi bezprecedensową agresję na kontynencie europejskim od czasu zakończenia drugiej wojny światowej. Wspierana przez inne państwo Partnerstwa Wschodniego – Białoruś, która udostępniła swoje terytorium jako bazę wypadową dla wojsk rosyjskich – wywołuje ona dalekosiężne skutki nie tylko dla napadniętego państwa, lecz dla całego regionu i sytuacji globalnej. Wojna ta wymusiła głęboką redefinicję logiki europejskiej polityki wschodniej wobec Ukrainy: z polityki sąsiedztwa opartej na stopniowym zbliżeniu, Unia Europejska przeszła do modelu wsparcia państwa znajdującego się w stanie wojny, a zarazem – od czerwca 2022 roku – kraju kandydującego do członkostwa. Wyrazem tej zmiany jest przede wszystkim ustanowiony w 2024 roku Instrument na rzecz Ukrainy (*Ukraine Facility*) – mechanizm finansowy o łącznej wartości do 50 miliardów euro na lata 2024–2027, łączący dotacje, gwarancje i pożyczki, w ramach trzech filarów: wsparcia finansowego dla stabilności makroekonomicznej i odbudowy, dedykowanych ram inwestycyjnych (*Ukraine Investment Framework*) mobilizujących kapitał publiczny i prywatny, oraz pomocy akcesyjnej wspierającej dostosowanie ukraińskiego prawodawstwa do standardów unijnych. Uzupełnieniem tej architektury pozostają inne mechanizmy uruchomione w reakcji na wojnę, w tym pożyczki w ramach inicjatywy G7 finansowane z zysków z zamrożonych aktywów rosyjskiego banku centralnego, co łącznie ilustruje bezprecedensową skalę i różnorodność instrumentów uruchomionych w celu wsparcia Ukrainy.

**Spotkanie trójstronne
premiera Armenii
Nikola Paszyniana,
przewodniczącego
Rady Europejskiej
Charles’a Michela
i prezydenta
Azerbejdżanu Ilhama
Alijewa w Brukseli.**

Źródło: Kancelaria Premiera
Republiki Armenii,
licencja CC BY-ND.



Ta sama wojna, obok wymuszenia nowych instrumentów finansowych i redefinicji relacji z Ukrainą, stała się też bezpośrednim katalizatorem historycznego przyspieszenia unijnej polityki rozszerzenia: w 2022 roku, w bezprecedensowym tempie, status kraju kandydującego uzyskały Ukraina i Mołdawia, a rok później – Gruzja. O ile jednak w przypadku Ukrainy i Mołdawii proces integracyjny nabrał wyraźnej dynamiki, o tyle wydarzenia polityczne w Gruzji począwszy od 2024 roku wzbudziły poważne zaniepokojenie i faktycznie doprowadziły do wstrzymania jej procesu akcesyjnego – co stanowi istotny wyłom w dotychczasowej narracji o linearnym postępie integracyjnym „trójki stowarzyszeniowej”.

Nową dynamikę obserwuje się także na Kaukazie Południowym. Druga wojna karabachska z 2020 roku oraz operacja wojskowa Azerbejdżanu z września 2023 roku doprowadziły do uzyskania przez Azerbejdżan pełnej kontroli nad terytorium Górskiego Karabachu i faktycznego zakończenia ormiańskiej obecności w tym regionie. W efekcie tych wydarzeń zapoczątkowany został proces normalizacji stosunków pomiędzy Armenią a Azerbejdżanem – wciąż niezakończony i niepozbawiony napięcia – wspierany przez unijną misję obserwacyjną EUMA (*European Union Mission in Armenia*), której celem jest budowanie zaufania pomiędzy społecznościami

obu państw. Postęp ten pozwala myśleć o zakończeniu trwającego ponad trzy dekady konfliktu, a w konsekwencji – o nowej architekturze relacji w regionie, w tym o nowych kanałach łączności (*connectivity*) infrastrukturalnej, przesyłowej oraz w wymiarze międzyludzkim.

Całokształt tych ponad piętnastoletnich doświadczeń przełożył się na zróżnicowane obowiązujące ramy prawno-instytucjonalne i dynamikę wzajemnych kontaktów, głębokość przeprowadzonych reform oraz sektory, w ramach których skupiła się współpraca. W efekcie Partnerstwo Wschodnie, pomyślane pierwotnie jako spójna, jednolita architektura współpracy regionalnej, ewoluowało w kierunku modelu wielowarstwowego i asymetrycznego, w którym poszczególne państwa partnerskie funkcjonują dziś w istotnie odmiennych reżimach prawnych, korzystają z różnego zakresu instrumentów finansowych i politycznych, oraz reprezentują odmienny poziom faktycznego zbliżenia do standardów unijnych. Zróżnicowanie to, będące pochodną zarówno wewnętrznych wyborów politycznych poszczególnych państw, jak i zewnętrznych uwarunkowań geopolitycznych – w tym rosyjskiej agresji na Ukrainę oraz szerszej rywalizacji wpływów w regionie – stanowi dziś kluczowy punkt odniesienia dla oceny dotychczasowego dorobku inicjatywy oraz przesłankę do przeformułowania jej założeń na kolejne lata.

Zestawienie sześciu krajów Partnerstwa Wschodniego

według podstawy prawnej, statusu akcesyjnego, reżimu wizowego, integracji gospodarczej oraz konkretnych instrumentów UE w obszarze polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.

	Ukraina	Mołdawia	Gruzja	Armenia	Azerbejdżan	Białoruś
Podstawa prawna relacji	Umowa Stowarzyszeniowa (AA) + Pogłębiona i kompleksowa strefa wolnego handlu (DCFTA) – w pełni w mocy od ix 2017	Umowa Stowarzyszeniowa (AA) + Pogłębiona i kompleksowa strefa wolnego handlu (DCFTA) – w mocy od vii 2016	Umowa Stowarzyszeniowa (AA) + Pogłębiona i kompleksowa strefa wolnego handlu (DCFTA) – w mocy od vii 2016	Kompleksowa i Wzmocniona Umowa Partnerska (CEPA) – w mocy od iii 2021	Umowa o Partnerstwie i Współpracy (PCA) z 1999 r. (negocjacje nowej umowy trwają od 2017 r.)	Brak aktywnej ramy umownej – relacje zawieszone po 2020 r.
Status akcesyjny	Kraj kandydujący od vi 2022; negocjacje od vi 2024; otwarte kłasy: 1 (vi 2026), 6 (vii 2026).	Kraj kandydujący od vi 2022; negocjacje od vi 2024; otwarte kłasy: 1 (vi 2026), 6 (vii 2026).	Kraj kandydujący od xii 2023, ale proces de facto wstrzymany w 2024 r. przez same władze – zawieszony do 2028 r.	Brak statusu kandydata; Agenda Strategiczna Partnerstwa UE–Armenia (xii 2025), pierwszy szczyt UE–Armenia (v 2026)	Brak statusu kandydata; współpraca ograniczona do priorytetów partnerstwa	Brak – reżim Łukaszenki nieuznawany za partnera
Reżim wizowy z UE	Bezwizowy od 2017 r.	Bezwizowy od 2014 r.;	Bezwizowy od 2017 r.; od iii 2026 zawieszony dla paszportów dyplomatycznych/ służbowych	Dialog wizowy uruchomiony ix 2024, trwają reformy w ramach planu działania	Umowy o ułatwieniach wizowych i readmisji – bez dialogu o pełnej liberalizacji	Brak – współpraca zawieszona
Integracja gospodarcza	Pełna DCFTA, dążenie do integracji z rynkiem wewnętrznym UE; UE największym partnerem handlowym, inwestorem i donatorem; od i 2026 w strefie „Roam Like at Home”	Pełna DCFTA; UE odpowiada za 54% importu i 67% eksportu Mołdawii (2025); udział w Jednolitym Obszarze Płatności w Euro (SEPA) od iii 2025 r. od i 2026 w strefie „Roam Like at Home”	DCFTA od 2016 r.; UE odpowiada za 21–22% obrotów handlowych Gruzji (2025)	Brak DCFTA (CEPA nie obejmuje strefy wolnego handlu); rosnące inwestycje UE (listy intencyjne z 2026 r.)	Brak DCFTA; współpraca energetyczna na mocy memorandum z 2022 r.; UE głównym inwestorem w sektorze pozanaftowym	Brak – współpraca gospodarcza z władzami wstrzymana
Instrumenty polityki zagranicznej i bezpieczeństwa	- Misja Doradcza UE (EUAM Ukraine) ds. reformy sektora bezpieczeństwa cywilnego; - Misja Szkoleniowa UE (EUMAM Ukraine) – ponad 94 000 przeszkolonych żołnierzy; - wsparcie z European Peace Facility (6,4 mld €); - łącznie 77 mld € pomocy wojskowej (stan na sierpień 2026 r.)	- Misja Partnerska UE w Mołdawii (EUPM) – wsparcie odporności na zagrożenia hybrydowe i cybernetyczne; - pierwszy kraj z podpisanym Security and Defence Partnership z UE; - wsparcie z European Peace Facility (ok. 200 mln €, 2021–2025); - sankcje UE wobec osób destabilizujących kraj (od 2023)	- Misja Obserwacyjna UE (EUMM) – jedyna międzynarodowa obecność na miejscu (ponad 300 osób); - Specjalny Przedstawiciel UE ds. Kaukazu Południowego; - wsparcie z European Peace Facility (63 mln €, 2021–2023, wstrzymane od 2024); - zakończony udział w Misji szkoleniowej UE w Republice Środkowoafrykańskiej (EUTM RCA) (vi 2023)	- Misja UE w Armenii (EUMA, od ii 2023) monitorująca granicę z Azerbejdżanem; - nowa Misja Partnerska UE w Armenii (ustanowiona iv 2026, uruchomiona operacyjnie vii 2026) ds. odporności na dezinformację (FIMI) i cyberbezpieczeństwa; - wsparcie z European Peace Facility (30 mln €: 10 mln w 2024, 20 mln w 2026)	- Brak cywilnej misji UE; - współpraca regionalna w ramach Strategicznego Podejścia do Regionu Morza Czarnego; inicjatywa Drużyny Europy (Team Europe) ds. rozminowywania (od 2024 r.)	Sankcje UE wobec reżimu Łukaszenki (w odpowiedzi na represje, instrumentalizację migrantów, wsparcie dla agresji Rosji).

1.2 Nowe wyzwania i zmieniające się realia geopolityczne

Środowisko strategiczne, w którym funkcjonuje polityka wschodnia UE, uległo w ostatnich latach fundamentalnej przemianie. Agresja Rosji na Ukrainę w lutym 2022 roku stanowi punkt nieciągłości historycznej – cezurę, która wymusiła przewartościowanie całej dotychczasowej polityki wschodniej Unii. Dotyczy to zarówno jej wymiaru rozszerzeniowego i integracyjnego – perspektywy akcesyjnej i zbliżania do standardów UE – jak i wymiaru budowy partnerstw oraz współpracy sektorowej z państwami regionu. Wymusiła ona wreszcie rewizję własnych interesów bezpieczeństwa Unii: militarnych, energetycznych – rozumianych jako niezależność od rosyjskich surowców – oraz związanych z odpornością łańcuchów wartości.

Rosyjski rewizjonizm: od zamrożonych konfliktów do pełnoskalowej wojny

Rosja konsekwentnie, na przestrzeni ostatnich trzech dekad, instrumentalizowała tzw. zamrożone konflikty – w Naddniestrzu, Osetii Południowej, Abchazji i Górskim Karabachu – jako narzędzia presji politycznej wobec państw partnerskich oraz samej Unii Europejskiej. Utrzymywanie tych sporów w stanie zawieszenia pozwalało Moskwie ograniczać suwerenność sąsiadów, blokować ich integrację euroatlantycką i zachowywać instrumenty nacisku gotowe do użycia w dogodnym momencie. Interpretacja charakteru tych działań nie była jednak w UE jednolita: podczas gdy część państw członkowskich odczytywała je przez długi czas jako lokalne, incydentalne napięcia na peryferiach europejskiego porządku bezpieczeństwa, państwa bałtyckie i Polska konsekwentnie identyfikowały w nich systemowy, celowy instrument rosyjskiej polityki rewizjonistycznej – i równie konsekwentnie apelowały o odpowiednio wcześnie i zdecydowaną reakcję UE.

Sygnalów ostrzegawczych nie brakowało. Wojna w Gruzji w 2008 roku, a następnie wojna w Ukrainie w 2014 roku wraz z nielegalną aneksją Krymu, faktycznie zerwały logikę strategicznego partnerstwa Unii Europejskiej i Rosji – inicjatywy zapoczątkowanej w 2003 roku, opartej na założeniu stopniowej konwergencji interesów i wartości*. Już wówczas, w 2014 roku, była to reakcja spóźniona – konflikt interesów między UE a Rosją był bowiem czytelny od dawna, a wcześniejsze sygnały ostrzegawcze pozostały bez adekwatnej odpowiedzi. Co więcej, nawet po 2014 roku reakcja Unii nie była w pełni konsekwentna: sankcje wprowadzano, lecz równolegle kontynuowano współpracę gospodarczą i energetyczną z Rosją, co osłabiało wiarygodność unijnej polityki i utrzymywało zależności, które Moskwa mogła później wykorzystać jako instrument nacisku.

Równolegle do działań w regionie Rosja prowadziła wrogie działania wewnątrz samej Unii Europejskiej, dążąc do wytworzenia zależności strategicznych (przede wszystkim energetycznych) oraz do wpływania na procesy polityczne – zarówno na poziomie krajowym poszczególnych państw członkowskich, jak i na poziomie kształtowania wspólnej polityki zagranicznej UE. Działania te obejmowały dezinformację, wsparcie dla sił politycznych sprzyjających Moskwie oraz wykorzystywanie zależności gospodarczych jako instrumentu presji. Nie wszystkie kraje w porę rozpoznały skalę tego zagrożenia, nawet wówczas, gdy przybierało ono formę otwartej agresji militarnej wobec państw partnerskich UE.

Strukturalny konflikt interesów między UE a Rosją nie jest zatem produktem 2022 roku – towarzyszył relacjom unijno-rosyjskim od samego początku i wynikał z dwóch nieprzystawalnych wizji ładu regionalnego: demokratyzacji i zbliżania standardów instytucjonalno-prawnych do unijnych z jednej strony, a rosyjskiego

* We wrześniu 2008 r. UE tymczasowo zawiesiła rozmowy nad nowym rozszerzonym porozumieniem partnerskim po wojnie rosyjsko-gruzińskiej, chociaż negocjacje wznowiono warunkowo później w tym samym roku. Po nielegalnej aneksji Krymu w 2014 r., Rada Europejska oficjalnie zawiesiła regularne szczyty UE–Rosja, dwustronne rozmowy w sprawie wiz oraz negocjacje dotyczące nowego kompleksowego porozumienia. Po pełnoskalowej inwazji Rosji na Ukrainę, UE zerwała pozostałą praktyczną, transgraniczną i naukową współpracę, kończąc wszelkie pozostałe funkcjonalne stosowanie celów partnerskich.

roszczenia do „wyłącznej strefy wpływów” z drugiej. To właśnie ten spór o zasady porządku regionalnego stał u źródeł napięć na każdym z wcześniejszych etapów – w Gruzji w 2008 roku, na Krymie i Donbasie w 2014 roku.

Pełnoskalowa wojna napastnicza rozpęta na przez Rosję w lutym 2022 roku jest jednak czymś jakościowo innym niż kolejna odsłona tego sporu. To nie kolejny etap rywalizacji o wpływy regionalne, lecz otwarta próba militarnego zniszczenia niepodległej państwowości Ukrainy, negująca jej prawo do istnienia jako suwerennego podmiotu – wojna prowadzona z użyciem masowej przemocy wobec ludności cywilnej, z jawnie eksterminacyjną retoryką wobec ukraińskiej tożsamości narodowej i państwowej. Jest to zarazem bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa całej Europy: naruszenie fundamentalnych zasad porządku międzynarodowego (nienaruszalności granic, zakazu użycia siły), demonstracja gotowości Rosji do otwartej konfrontacji militarnej z Zachodem oraz sygnał, że rosyjski rewizjonizm nie ogranicza się do instrumentów hybrydowych, lecz w razie potrzeby przybiera formę pełnoskalowej wojny konwencjonalnej na terytorium Europy. To właśnie ta jakościowa eskalacja – z presji hybrydowej

i zamrożonych konfliktów do otwartej wojny agresywnej – czyni z rosyjskiego rewizjonizmu trwały, egzystencjalny czynnik destabilizujący architekturę bezpieczeństwa europejskiego, wymagający fundamentalnej rewizji całej dotychczasowej polityki wschodniej UE.

Przyspieszenie unijnej polityki rozszerzenia

Decyzja Rady Europejskiej z czerwca 2022 roku o przyznaniu Ukrainie i Mołdawii statusu państw kandydujących do UE – potwierdzona i rozwinięta w grudniu 2023 roku decyzją o otwarciu negocjacji akcesyjnych – stanowi jakościowy przełom w relacjach Unii z regionem. Przez blisko dekadę, od czasu podpisania umów stowarzyszeniowych w 2014 roku, Bruksela konsekwentnie unikała jednoznacznej deklaracji w sprawie europejskiej perspektywy Ukrainy, Mołdawii i Gruzji, traktując Partnerstwo Wschodnie jako formułę współpracy odrębną od procesu rozszerzenia i celowo pozbawioną automatyzmu akcesyjnego. Pełnoskalowa agresja Rosji zmusiła Unię do rewizji tego podejścia niemal z dnia na dzień: wniosek Ukrainy o członkostwo złożony kilka dni po rozpoczęciu inwazji został rozpatrzony w tempie bezprecedensowym jak na standardy unijne, a decyzja o statusie kandydackim zapadła zaledwie cztery miesiące później.

Zmiana ta ma znaczenie wykraczające poza symbolikę. Status kandydacki fundamentalnie przekształca charakter relacji UE z Ukrainą i Mołdawią – z formuły partnerstwa sektorowego i stowarzyszenia w kierunku procesu akcesyjnego, który z definicji zakłada stopniową, ale docelowo pełną integrację instytucjonalną, prawną i gospodarczą. Wymaga to zarazem nowych instrumentów wsparcia, nieprzystających do dotychczasowego zestawu narzędzi Partnerstwa Wschodniego. Przyznanie statusu kandydackiego oznacza też, że Unia musiała porzucić dotychczasową ambiwalencję strategiczną wobec własnych granic wschodnich na rzecz opowiedzenia się za integracją Ukrainy i Mołdawii – nawet jeśli proces ten nie jest definitywnie przesądzony (uzależniony tak od postępów we wprowadzaniu reform, jak i konieczności uzyskania zgody wszystkich państw członkowskich UE) i nie ma ostatecznie zdefiniowanej końcowej perspektywy czasowej.



Charles Michel, Wołodymyr Zełenski i Ursula von der Leyen, Kijów, luty 2023 r.

Źródło: Unia Europejska. Licencja cc by 4.0., za: Wikimedia Commons

Przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen i prezydent Mołdawii Maia Sandu podczas wizyty w Kiszyniowie przed referendum akcesyjnym.

Źródło: Unia Europejska.
Licencja CC BY 4.0.
za: Wikimedia Commons



Erozja dawnego ładu i rosnąca podmiotowość aktorów regionalnych

Pełnoskalowa wojna w Ukrainie oraz wojna na Bliskim Wschodzie – a właściwie kilka równoległych, powiązanych ze sobą odsłon konfliktu w regionie (Gaza, Liban, Iran, państwa Zatoki Perskiej, blokada cieśniny Ormuz) – funkcjonują jako katalizatory szerszego, trwającego już od dłuższego czasu procesu erozji ładu multilateralnego. Prymat polityki siły nad regułami prawa międzynarodowego oraz powrót merkantylnizmu w relacjach gospodarczych (protekcjonizm, instrumentalizacja zależności handlowych, polityka przemysłowa oparta na bezpieczeństwie narodowym) dodatkowo powodują istotne przyspieszenie i potwierdzenie tego procesu. Równolegle Stany Zjednoczone prze-definiowują swoje zaangażowanie międzynarodowe – zarówno w wymiarze transatlantyckim, gdzie oczekiwania wobec europejskiego udziału w kosztach bezpieczeństwa rosną, jak i w relacjach z innymi kluczowymi aktorami, gdzie widoczne jest poszukiwanie nowej, bardziej transakcyjnej podstawy relacji – zbliżającej się miejscami do logiki koncertu mocarstw, w którym bezpośrednie ustalenia między głównymi potęgami zastępują wielostronne mechanizmy instytucjonalne. Tendencja ta budzi w Europie obawy o marginalizację jej głosu w kwestiach

bezpośrednio dotyczących bezpieczeństwa kontynentu.

Oslabienie instytucji międzynarodowych – od paraliżu Rady Bezpieczeństwa ONZ, przez erozję reżimów kontroli zbrojeń, po ograniczoną skuteczność WTO – zmusza Unię Europejską do przyjęcia roli znacznie bardziej asertywnej niż dotychczasowa: nie tylko normatywnego promotora zasad multilateralnych, lecz aktywnego gwaranta ładu regionalnego, gotowego do samodzielnego działania (sankcje, wsparcie wojskowe, instrumenty odporności) w sytuacji, gdy tradycyjne mechanizmy wielostronne zawodzą lub są blokowane. Jest to zmiana o charakterze strukturalnym, wykraczająca poza retorykę – wymagająca nowych kompetencji, instrumentów finansowych oraz gotowości politycznej państw członkowskich do działania tam, gdzie dotychczas UE pozostawała aktorem drugorzędym.

Państwa regionu, okrzeple po okresie przemian wynikłych z rozpadu ZSRR, w skład którego wchodziły przed 1991 rokiem, wzmocniły swoją podmiotowość na arenie międzynarodowej. Przestrzeń postsowiecka przestała być traktowana przez międzynarodowych aktorów jako wyłączna domena wpływów rosyjskich lub peryferyjny obszar zainteresowania UE. Sama ta zmiana jest w dużej mierze efektem świadomych wyborów państw regionu, które

konsekwentnie dywersyfikują swoje powiązania międzynarodowe, rozkładając zależności między wielu partnerów zamiast opierać całą swoją strategię na relacji z jednym ośrodkiem – Rosją, Zachodem czy Chinami. Aktywna polityka Chin, realizowana w dużej mierze poprzez Inicjatywę Pasa i Szlaku (BRI) – inwestycje infrastrukturalne, finansowanie projektów transportowych i energetycznych – zwiększa obecność Pekinu w regionie. Równolegle Turcja, wykorzystując więzi historyczne, językowe oraz rosnące zdolności w sektorze zbrojeniowym, konsekwentnie poszerza swoje wpływy – od Kaukazu Południowego (widoczne w wojnie o Górski Karabach i współpracy z Azerbejdżanem) po Azję Centralną. Państwa Zatoki Perskiej, dysponujące nadwyżkami kapitału inwestycyjnego, poszukują z kolei nowych kierunków dywersyfikacji gospodarczej, w tym w sektorze energetycznym i infrastrukturalnym regionu. Ta wielopodmiotowa obecność wymaga od UE strategicznego pozycjonowania się – nie tylko wobec Rosji, ale w ramach znacznie bardziej złożonej mapy interesów, w której Unia jest jednym z wielu aktorów zewnętrznych, a nie jedynym alternatywnym wobec Moskwy partnerem. Oznacza to konieczność precyzyjniejszego definiowania własnej oferty, przede wszystkim wartości dodanej względem Chin, Turcji czy państw Zatoki, oraz budowania koalicji interesów z partnerami o zbieżnych priorytetach.

Ku nowej polityce zagranicznej Unii

Z punktu widzenia samej Unii Europejskiej, szereg kryzysów ostatnich lat – pandemia COVID-19, a następnie agresja rosyjska – ujawnia skalę strukturalnych podatności (*vulnerabilities*) wspólnoty wynikających z nadmiernej zależności od zewnętrznych dostawców w obszarach o znaczeniu strategicznym: łańcuchów dostaw medycznych i technologicznych w okresie pandemii, a następnie surowców energetycznych w konfrontacji z Rosją. Odpowiedzią stały się z jednej strony sankcje wobec Rosji, z drugiej – program RePowerEU, którego celem było przyspieszone uniezależnienie się od rosyjskich paliw kopalnych i gazu poprzez dywersyfikację dostaw, rozbudowę infrastruktury LNG oraz

przyspieszenie transformacji energetycznej. Doświadczenia te uruchomiły szerszą refleksję strukturalną, wykraczającą poza sam sektor energetyczny: obecnie centralnym punktem odniesienia staje się kwestia budowania niezależności od Chin – czy też, w terminologii samej Komisji Europejskiej, ograniczania ryzyka w relacjach z nimi (*de-risking*) – w obszarach takich jak surowce krytyczne, technologie cyfrowe czy łańcuchy dostaw przemysłowych. Towarzyszy temu rosnąca świadomość konieczności zwiększenia własnej odpowiedzialności za bezpieczeństwo na kontynencie europejskim, w tym w wymiarze militarnym, co pozostaje w napięciu z dotychczasowym, głęboko zakorzenionym poleganiem na parasolu bezpieczeństwa USA. Suma tych doświadczeń doprowadziła do istotnej zmiany myślenia o polityce zagranicznej Wspólnoty. Model oparty przede wszystkim na normatywnej sile przyciągania (*soft power*, warunkowość, wsparcie rozwojowe) ustępuje miejsca podejściu uwzględniającemu w większym stopniu twarde interesy bezpieczeństwa, odporność strategiczną oraz gotowość do działania w warunkach rywalizacji geopolitycznej mocarstw trzecich – rozumianej jako poszerzanie pola manewru partnerów poprzez współpracę z UE, a nie wymuszanie jednoznacznych wyborów geopolitycznych tam, gdzie nie jest to możliwe czy pożądane. Jednocześnie Unia nie rezygnuje przy tym całkowicie z dotychczasowego repertuaru instrumentów normatywnych.

Nakreślone powyżej procesy, choć różnią się genezą i dynamiką, składają się na spójny obraz środowiska strategicznego, w którym dotychczasowe założenia polityki wschodniej UE przestały być aktualne. Rewizja podejścia do Rosji, otwarcie akcesyjne wobec Ukrainy i Mołdawii, konieczność strategicznego pozycjonowania wobec innych mocarstw i aktorów regionalnych, wzmocnienie własnej odporności oraz nowe otwarcie na Azję Centralną – nie są zjawiskami odrębnymi, lecz elementami jednego, szerszego procesu redefinicji unijnej polityki wschodniej w warunkach trwałej zmiany otoczenia geopolitycznego. To właśnie ten zestaw wzajemnie powiązanych wyzwań wyznacza ramy, w jakich musi się dziś kształtować nowa architektura relacji UE z jej wschodnim sąsiedztwem.



Wizja i cele strategiczne

PW 2.0

2.1 Wizja strategiczna

Partnerstwo Wschodnie 2.0 dąży do budowy wspólnej przestrzeni bezpieczeństwa, odporności i dobrobytu, rozciągającej się od Bałtyku po Morze Kaspijskie – współtworzonej przez Unię Europejską i jej wschodnich partnerów jako suwerennych, sprawczych uczestników. Przestrzeń ta opiera się na praworządności i stopniowej integracji z europejskim porządkiem gospodarczo-prawnym, z możliwością pełnego członkostwa w UE dla tych partnerów, którzy spełnią kryteria i wyrażą taką wolę – oraz przynosi wymierne korzyści po obu stronach, wzmacniając zarazem bezpieczeństwo i odporność zarówno partnerów wschodnich, jak i samej Unii wobec zewnętrznych zagrożeń.

2.2 Cele strategiczne

Cel nadrzędny: Stabilizacja i transformacja sąsiedztwa wschodniego

Odnowione Partnerstwo Wschodnie (PW 2.0) – ukształtowane w warunkach opisanych w poprzednim rozdziale fundamentalnie zmienionych realiów geopolitycznych – musi wykraczać poza dotychczasową formułę współpracy sektorowej i przyjąć za cel nadrzędny trwale zakotwiczenie wschodnich partnerów w europejskim

porządku normatywnym i instytucjonalnym, przy jednoczesnym wzmocnieniu ich odporności wobec zewnętrznych zagrożeń o wielowymiarowym charakterze – od działań hybrydowych, przez presję ekonomiczną, po wyzwania związane z zarządzaniem granicami i bezpieczeństwem energetycznym. W przypadku Ukrainy odporność ta obejmuje wprost także zdolność do przeciwstawienia się zagrożeniu militarnemu oraz odbudowę państwa. W konsekwencji wzmocnienie odporności partnerów przyczyni się do zwiększenia bezpieczeństwa także samej UE.

Cele szczegółowe

BEZPIECZEŃSTWO

Wzmocnienie odporności i budowa architektury regionalnego bezpieczeństwa.

GOSPODARKA I ŁĄCZNOŚĆ

Pogłębienie integracji ekonomicznej z jednolitym rynkiem europejskim oraz budowa fizycznej, cyfrowej i energetycznej infrastruktury połączeń między UE a regionem partnerskim

PRAWORZĄDNOŚĆ

Wsparcie transformacji instytucjonalnej prowadzącej do pełnego przyjęcia i stosowania *acquis communautaire* przez partnerów kandydujących.

ODPORNOŚĆ SPOŁECZNA

Wzmacnianie społeczeństwa obywatelskiego, wolnych mediów i edukacji jako fundamentu demokratycznej transformacji.

Zakotwiczenie to ma być rozumiane szeroko, na co najmniej trzech płaszczyznach. Po pierwsze, jako proces instytucjonalny – zróżnicowany w zależności od statusu poszczególnych partnerów, lecz w każdym przypadku zakładający stopniowe przyjmowanie standardów prawnych, administracyjnych i regulacyjnych UE (*acquis* lub jego elementów). Po drugie, jako proces normatywny – utrwalanie wartości leżących u podstaw integracji europejskiej: rządów prawa, niezależności sądownictwa, wolności mediów i społeczeństwa obywatelskiego, które stanowią zarazem najskuteczniejszą barierę wobec zewnętrznej ingerencji i erozji demokratycznej. Po trzecie, jako proces budowy odporności – zdolności partnerów do samodzielnego przeciwstawiania się presji zewnętrznej (dezinformacji, cyberataków, szantażowi energetycznemu, zależnościom gospodarczym), niezależnie od tempa i ostatecznego rezultatu ich integracji instytucjonalnej z UE.

Cel ten wymaga skorygowania założenia – dominującego w pierwszej dekadzie funkcjonowania PW – że zbliżenie regulacyjne samo w sobie generuje stabilność. Doświadczenie ostatnich lat pokazuje, że transformacja instytucjonalna bez równoległego wzmocnienia odporności pozostawia partnerów podatnymi na destabilizację zewnętrzną, a odwrotnie – odporność budowana bez trwałego osadzenia w spójnej, strategicznej wizji współpracy pozostaje równie podatna na odwrócenie wraz ze zmianą priorytetów politycznych czy okoliczności zewnętrznych. Oba wymiary muszą być zatem realizowane równolegle i we wzajemnym powiązaniu.

Realizacja celu nadrzędnego zakłada odejście od modelu współpracy opartego wyłącznie na jednostronnej logice dawca–biorca, gdzie UE występuje jako źródło wsparcia finansowego i eksporter standardów, na rzecz partnerstwa przynoszącego wymierne korzyści obu stronom. Ma to znaczenie nie tylko praktyczne, lecz i polityczne – wzmacnia trwałość i legitymizację współpracy, czyniąc ją odporniejszą na wahania koniunktury politycznej po obu stronach.

Korzyści dla partnerów wschodnich obejmują przede wszystkim: dostęp do rynku wewnętrznego UE i związany z nim wzrost gospodarczy oraz napływ inwestycji; wsparcie finansowe i techniczne w budowie instytucji państwowych odpornych na korupcję i ingerencję zewnętrzną; wzmocnienie bezpieczeństwa (w tym energetycznego) poprzez dywersyfikację dostaw i integrację z europejskimi sieciami infrastrukturalnymi; a wreszcie – perspektywę członkostwa jako najsilniejszy dostępny bodziec do przeprowadzenia trudnych reform wewnętrznych przez państwa aspirujące do pełnej integracji z Unią Europejską.

Korzyści dla UE są równie konkretne, choć rzadziej artykułowane w dotychczasowej narracji Partnerstwa. Stabilne, odporne i zintegrowane gospodarczo sąsiedztwo wschodnie oznacza dla Unii: zmniejszenie ryzyka niekontrolowanej migracji i konfliktów u własnych granic; dostęp do zasobów strategicznych (surowce krytyczne, korytarze transportowe, potencjał energetyczny – w tym odnawialny) niezbędnych dla unijnej transformacji energetycznej i odporności łańcuchów dostaw; poszerzenie rynku zbytu i baz produkcyjnych w bliskim sąsiedztwie geograficznym; a także wzmocnienie własnej pozycji wobec Rosji i innych mocarstw instrumentalizujących wpływy w regionie jako narzędzie nacisku.

Kluczowe jest przy tym, by ta wzajemność korzyści nie była traktowana jako mechanizm symetrycznej wymiany transakcyjnej (co byłoby zresztą nierealistyczne, biorąc pod uwagę asymetrię potencjałów), lecz jako zasada projektowania instrumentów współpracy: każdy nowy mechanizm PW 2.0 – czy to w obszarze handlu, energetyki, czy bezpieczeństwa – powinien być tak skonstruowany, by generował wymierną wartość dodaną zarówno dla partnera wschodniego, jak i dla samej Unii, budując w ten sposób trwałą, opartą na rzeczywistych interesach, a nie wyłącznie na normatywnym zobowiązaniu, podstawę dalszej integracji.

3

Architektura koncepcyjna: cztery filary PW 2.0

Partnerstwo Wschodnie 2.0 opiera się na czterech wzajemnie powiązanych filarach, które łącznie tworzą spójną architekturę współpracy: (I) bezpieczeństwo i odporność, (II) integracja gospodarcza i łączność, (III) transformacja instytucjonalna i praworządność oraz (IV) wspólnota wartości, tożsamości i komunikacja strategiczna.

Poszczególne filary są modularne – partnerzy mogą uczestniczyć w nich z różną intensywnością, zgodnie z zasadą zróżnicowanej integracji. Każdy z filarów składa się z kolei z zestawu uzupełniających się instrumentów i obszarów działania, omówionych poniżej.

**Obserwatorzy Misji
Unii Europejskiej
w Armenii (EUMA)
w prowincji Wajoc
Dzor, Armenia,
styczeń 2026 r.**

Źródło: Misja Unii Europejskiej
w Armenii, licencja cco 1.0,
za: Wikimedia Commons.



Filar I: Bezpieczeństwo i odporność

Agresja rosyjska na Ukrainę potwierdziła, że bez silnego wymiaru bezpieczeństwa polityka wschodnia UE pozostaje strukturalnie niekompletna – żadna transformacja instytucjonalna czy normatywna nie jest trwała, jeśli partner pozostaje bezbronny wobec zagrożeń zewnętrznych, niezależnie od ich charakteru. Filar bezpieczeństwa PW 2.0 odpowiada na tę lukę na kilku wzajemnie powiązanych płaszczyznach, czerpiąc z doświadczeń wypracowanych we wsparciu dla Ukrainy od 2022 roku, a także z innych, konsekwentnie rozwijanych formatów współpracy w regionie: wsparcia dla Mołdawii i Armenii w przeciwdziałaniu dezinformacji, czy wieloletnich programów zarządzania granicami, takich jak Misja Graniczna UE na granicy mołdawsko-ukraińskiej (EUBAM) czy Program Zarządzania Granicami w Azji Centralnej (BOMCA). Razem dostarczają one wzorców możliwych do zaadaptowania wobec innych partnerów regionu, stosownie do ich odmiennej sytuacji i potrzeb.

Wsparcie zdolności obronnych i odporności partnerów

Doświadczenie Ukrainy pokazało w praktyce, że UE, mimo ograniczeń traktatowych w obszarze obronności*, dysponuje realną zdolnością do finansowania sprzętu wojskowego, szkoleń oraz wsparcia przemysłu obronnego partnera znajdującego się pod bezpośrednim zagrożeniem. Podejście to powinno zostać utrwalone jako stały, a nie wyłącznie kryzysowy, element relacji z Ukrainą.

Wobec pozostałych partnerów filar ten nie powinien opierać się na jednym, uniwersalnym modelu wsparcia, lecz na zróżnicowaniu instrumentów odpowiednio do statusu i ekspozycji na zagrożenie każdego z nich. Dla państw neutralnych, takich jak Mołdawia, oznacza to rozwijanie formatów dwustronnej współpracy obronnej, niewymagających rezygnacji z neutralności, a stanowiących realną alternatywę wobec formuł sojuszniczych. Dla partnerów znajdujących się w procesie stabilizacji granic i budowy zaufania po okresie napięć zbrojnych kluczowym elementem pozostaje natomiast

obecność cywilna – misje obserwacyjne i monitorujące, wspierające deeskalację bez angażowania się w spór o charakterze militarnym.

Bezpieczeństwo granic

Ochrona granicy stanowi newralgiczny punkt styku bezpieczeństwa partnerów i samej Unii. Doświadczenie ostatnich lat pokazuje, że granice wschodnie UE i jej partnerów są celowo wykorzystywane jako instrument presji o charakterze migracyjnym – zorganizowane, sponsorowane przez państwa trzecie przepływy migrantów kierowane na wybrane odcinki granicy zewnętrznej stanowią jeden z najbardziej wyrazistych przejawów tego typu instrumentalizacji. Równolegle granice regionu pozostają newralgicznym punktem dla przestępczości zorganizowanej – przemytu ludzi, broni i towarów objętych sankcjami, prania pieniędzy oraz obchodzenia reżimów sankcyjnych. Wsparcie UE w tym obszarze powinno w związku z tym obejmować kilka uzupełniających się wymiarów: infrastrukturalny i technologiczny (monitoring, kontrola przepływu towarów i osób, cyfryzacja procedur granicznych), szkoleniowy (podnoszenie kompetencji służb granicznych partnerów, w tym w zakresie rozpoznawania zagrożeń hybrydowych i identyfikacji zorganizowanej przestępczości transgranicznej), a także instytucjonalny – zbliżanie standardów zarządzania granicami partnerów do modelu zintegrowanego zarządzania granicami (*Integrated Border Management*) stosowanego w UE, przy wykorzystaniu doświadczeń unijnych agencji zajmujących się ochroną granic zewnętrznych Unii oraz istniejących już mechanizmów współpracy operacyjnej.

Przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym

Dezinformacja, ingerencja w procesy wyborcze, cyberataki na infrastrukturę krytyczną oraz ukryte, sponsorowane z zewnątrz wpływy na krajowe procesy polityczne w krajach partnerskich, wymagają wzmocnionej współpracy z UE. Punktem wyjścia powinna być systematyzacja

*

Ograniczenie wynika z art. 41 ust. 2 TUE, który wyłącza z budżetu ogólnego UE wydatki na operacje mające wpływ na sprawy wojskowe lub obronne. UE obeszła tę barierę, tworząc w 2021 r. pozabudżetowy Europejski Instrument na rzecz Pokoju (EPF) – ogólny mechanizm finansowany bezpośrednio ze środków państw członkowskich, wykorzystywany do wspierania partnerów UE na całym świecie, w tym Ukrainy, gdzie pokrył m.in. koszty unijnej misji szkoleniowej oraz zakupy sprzętu i amunicji. Uzupełniają go instrumenty finansowane już z budżetu ogólnego, skierowane na wsparcie zdolności produkcyjnych europejskiego przemysłu obronnego.

i pogłębienie istniejących kanałów wymiany informacji między wyspecjalizowanymi instytucjami unijnymi a ich odpowiednikami po stronie partnerów – w obszarach cyberbezpieczeństwa, ochrony infrastruktury krytycznej i identyfikacji kampanii dezinformacyjnych – zdolnych wspierać partnerów zdalnie w newralgicznych momentach poprzez monitoring w czasie rzeczywistym, wczesne ostrzeganie oraz wymianę analiz, a docelowo budować ich zdolność do samodzielnego działania w tych obszarach.

Bezpieczeństwo energetyczne i surowcowe jako integralny element bezpieczeństwa partnerów

Doświadczenia Ukrainy i Mołdawii – w tym rosyjskie ataki na infrastrukturę energetyczną oraz historyczna zależność od rosyjskich dostaw – pokazują, że dywersyfikacja źródeł energii, budowa połączeń transgranicznych z siecią europejską oraz włączenie partnerów do unijnych mechanizmów bezpieczeństwa dostaw stanowią nie tyle kwestię gospodarczą, co bezpośredni warunek odporności państwowej. Namacalnym przykładem takiego zakotwiczenia jest synchronizacja systemów elektroenergetycznych Ukrainy i Mołdawii z kontynentalnym europejskim systemem elektroenergetycznym. Analogiczną rolę może odegrać budowany obecnie podmorski kabel energetyczny łączący Gruzję i Azerbejdżan z Rumunią i Węgrami. Podobne znaczenie ma dostęp do surowców krytycznych, gdzie interesy partnerów wschodnich, dysponujących istotnym potencjałem zasobowym, i UE, dążącej do dywersyfikacji dostaw i ograniczenia zależności od Chin, mogą się wzajemnie uzupełniać.

Zdolność do reagowania kryzysowego

Unijny Mechanizm Ochrony Ludności, do którego Ukraina i Mołdawia dołączyły jako pełnoprawni uczestnicy, posłużył do koordynacji pomocy humanitarnej, ewakuacji medycznych i wsparcia rzeczowego na bezprecedensową skalę. Doświadczenie to powinno stać się punktem wyjścia do objęcia mechanizmem pozostałych partnerów wschodnich, którzy dotąd w nim nie uczestniczą, a także do pogłębienia już istniejącego zaangażowania Ukrainy i Mołdawii – w kierunku trwałego finansowania gotowości, budowy rezerw (w tym w ramach

resceU) i regularnych wspólnych ćwiczeń, a nie wyłącznie doraźnej reakcji na kryzysy. Podejście to powinno objąć zarówno pomoc humanitarną, jak i szybkie wsparcie finansowe czy logistyczne w sytuacjach nagłego kryzysu (klęski żywiołowe, ataki na infrastrukturę, fale uchodźcze).

Sankcje

Polityka sankcyjna wobec Rosji pozostaje jednym z instrumentów, którymi UE dysponuje w reakcji na agresję, nie angażując się bezpośrednio w działania zbrojne – i jako taka powinna być traktowana jako stały, długoterminowy element architektury bezpieczeństwa PW 2.0. Skuteczność sankcji zależy w praktyce od szczelności reżimu sankcyjnego, wymagającej stałego monitorowania i eliminowania kanałów jego obchodzenia, w tym poprzez państwa trzecie. W tym kontekście kluczowe znaczenie ma dwutorowe zaangażowanie partnerów wschodnich w politykę sankcyjną UE. Z jednej strony, włączanie ich w proces wdrażania analogicznych środków ograniczających wobec Rosji, Białorusi oraz podmiotów powiązanych stanowi element budowy ich odporności instytucjonalnej i dostosowania do unijnych standardów w tym obszarze, wzmacniając zarazem spójność całego reżimu sankcyjnego. Z drugiej strony, wykorzystywanie ich terytorium lub podmiotów gospodarczych do obchodzenia sankcji – niezależnie od tego, czy wynika to z celowego działania, czy z braku odpowiednich zdolności kontrolnych – powinno się wiązać z realnymi konsekwencjami, w tym możliwością objęcia sankcjami wtórnymi podmiotów w to zaangażowanych. Jasność oczekiwań, połączona ze wsparciem technicznym w budowie zdolności kontrolnych partnerów, stanowi warunek wiarygodności całego reżimu sankcyjnego UE w regionie.

Wspólnym mianownikiem wszystkich powyższych elementów jest przekonanie, że bezpieczeństwo partnerów wschodnich nie jest kwestią odrębną od procesu integracji europejskiej, lecz jego integralnym warunkiem wstępnym. Filar ten łączy zróżnicowane instrumenty – od wsparcia obronnego, przez formaty dwustronnej współpracy dostosowane do statusu neutralności, obecność cywilną i misje monitorujące, po mechanizmy szybkiego reagowania kryzysowego – dobierane odpowiednio do sytuacji, ekspozycji na zagrożenie i potrzeb każdego z partnerów. Wspólnym celem pozostaje uczynienie wzmacniania odporności regionu trwałym, a nie wyłącznie doraźnym, elementem unijnej polityki wschodniej.

Filar II: Integracja ekonomiczna i łączność

Filar II koncentruje się na tworzeniu materialnych, odczuwalnych korzyści ze współpracy z UE, które nie pozostają na poziomie deklaracji politycznych, lecz przekładają się na konkretną poprawę warunków życia i prowadzenia działalności gospodarczej w państwach partnerskich. Obejmuje to szerokie spektrum działań: od odbudowy Ukrainy, przez stopniową integrację z rynkiem wewnętrznym i rozbudowę połączeń infrastrukturalnych, po zieloną i cyfrową transformację oraz inwestycje w kapitał ludzki. Korzyści te nie płyną jednak wyłącznie w jedną stronę – dostęp do surowców, korytarzy transportowych i rynków zbytu w bliskim sąsiedztwie leży w takim samym stopniu w interesie samej Unii, co czyni ten filar naturalnym polem do budowy partnerstwa opartego na realnej wzajemności, a nie tylko normatywnym zobowiązaniu. Ma to znaczenie nie tylko ekonomiczne, ale i polityczne: trwałość orientacji proeuropejskiej w regionie zależy w dużej mierze od tego, czy integracja z UE przynosi wymierne efekty widoczne dla obywateli i przedsiębiorców, wzmacniając tym samym wewnętrzne koalicje polityczne opowiadające się za kontynuacją reform i zbliżeniem z Unią – w kontrze do narracji sił prorosyjskich czy eurosceptycznych.

Odbudowa Ukrainy

Wsparcie odbudowy Ukrainy należy rozumieć nie jako projekt odłożony do czasu zakończenia działań wojennych, lecz jako proces toczący się już równoległe z trwającym konfliktem, integrujący pomoc doraźną – naprawę zniszczonej infrastruktury krytycznej, w tym energetycznej, będącej regularnym celem rosyjskich ataków – z długofalową odbudową zdolności gospodarczych i infrastrukturalnych kraju. Ukraina, odbudowując zniszczoną infrastrukturę transportową, energetyczną i cyfrową, ma unikalną możliwość budowania jej od razu w standardach zbliżonych do unijnych oraz w bezpośrednim powiązaniu z siecią europejską – co czyni odbudowę de facto przyspieszoną ścieżką integracji infrastrukturalnej, a nie wyłącznie przywróceniem stanu sprzed wojny. Dotyczy to w szczególności sieci energetycznych (integracja z europejskim rynkiem energii, rozwój odnawialnych źródeł energii jako elementu zdecentralizowanej, odpornej infrastruktury) oraz korytarzy transportowych, których odbudowa może być prowadzona w bezpośrednim powiązaniu z rozwojem sieci TEN-T i innych połączeń.



Uczestnicy Konferencji Odbudowy Ukrainy (Ukraine Recovery Conference), Gdańsk, czerwiec 2026 r.

Źródło: Unia Europejska, 2026, licencja CC BY 4.0, za: Wikimedia Commons.

Proces ten wymaga zaangażowania szerokiego spektrum aktorów po obu stronach – nie tylko instytucji centralnych, ale w równym stopniu przedsiębiorstw, regionów i samorządów, zarówno ukraińskich, jak i unijnych, które mogą stać się kluczowymi partnerami odbudowy na poziomie operacyjnym, wykorzystując bezpośrednie relacje partnerskie oraz doświadczenie zgromadzone we wcześniejszych fazach współpracy. W tym kontekście istotną rolę do odegrania mają narodowe agencje rozwojowe oraz banki rozwoju, których zaangażowanie w finansowanie odbudowy powinno być traktowane jako integralna część szerszej architektury wdrożeniowej Pw 2.0, opisaną w dalszej części dokumentu.

Stopniowa integracja z jednolitym rynkiem

Partnerzy posiadający umowy stowarzyszeniowe wraz z pogłębioną i kompleksową strefą wolnego handlu (Ukraina, Mołdawia, Gruzja) powinni uzyskiwać dostęp do kolejnych segmentów rynku wewnętrznego UE w miarę postępów we wdrażaniu odpowiednich fragmentów *acquis* – nie na zasadzie jednorazowego, całościowego otwarcia rynku (co pozostaje zarezerwowane dla pełnego członkostwa), lecz jako proces stopniowy, sektor po sektorze (np. rynek cyfrowy, energia, usługi transportowe), dający partnerom wymierny, odczuwalny bodziec do kontynuowania reform regulacyjnych jeszcze przed formalną akcesją. Przykładem takiego podejścia – choć zastosowanym wobec kraju bez umowy DCFTA – jest ogłoszona 2 lipca 2026 r. przez przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursulę von der Leyen propozycja autonomicznych środków handlowych liberalizujących niemal 80% ormiańskiego eksportu do UE, będąca odpowiedzią na rosnącą presję gospodarczą ze strony Rosji. Rozwiązanie to, choć z założenia tymczasowe i niewynikające z formalnego procesu zbliżenia regulacyjnego, stanowi skuteczny instrument wzmocnienia zdolności eksportowych i mocniejszego powiązania rynkowego kraju partnerskiego z UE, łącząc w sobie komponenty gospodarcze, odpornościowe i polityczne – i może stanowić inspirację dla podobnych, doraźnych instrumentów wsparcia partnerów znajdujących się pod nagłą presją gospodarczą ze strony Rosji, niezależnie od formalnego etapu ich integracji z UE.

Połączenia infrastrukturalne

Trwałe związanie gospodarcze partnerów wschodnich z UE wymaga rozbudowy fizycznych połączeń infrastrukturalnych w trzech wymiarach: transportowym (rozwój korytarzy sieci transeuropejskiej sieci transportowej TEN-T w kierunku wschodnim), cyfrowym (rozbudowa infrastruktury telekomunikacyjnej, w tym połączeń kablowych i zdolności wymiany danych, zmniejszająca zależność partnerów od infrastruktury kontrolowanej przez podmioty rosyjskie) oraz energetycznym (rozbudowa transgranicznych połączeń elektroenergetycznych z Europą Środkową, umożliwiającą pełniejszą integrację partnerów z europejskim rynkiem energii). Infrastruktura ta ma znaczenie podwójne – gospodarcze (obniżenie kosztów transakcyjnych, wzrost wymiany handlowej) i strategiczne (fizyczne, trudne do odwrócenia zakotwiczenie partnerów w europejskiej przestrzeni gospodarczej).

Zielona i cyfrowa transformacja

Konkurencyjność gospodarek partnerskich w horyzoncie średnio- i długoterminowym zależy od ich zdolności do uczestnictwa w europejskim ekosystemie gospodarczym opartym w coraz większym stopniu na standardach środowiskowych i cyfrowych m.in. w kontekście unijnych mechanizmów granicznych dostosowania cen za emisje CO₂ czy wymogów regulacyjnych jednolitego rynku cyfrowego. Wsparcie transformacji energetycznej (odejście od węgla, rozwój OZE) oraz cyfryzacji administracji i gospodarki partnerów nie jest zatem kwestią poboczną wobec integracji gospodarczej, lecz jej warunkiem – bez dostosowania do tych standardów dostęp do rynku wewnętrznego pozostanie w praktyce ograniczony. Dla samych partnerów oznacza to jednak coś więcej niż spełnienie zewnętrznego wymogu: w wymiarze energetycznym – dywersyfikację źródeł i uniezależnienie się od zewnętrznych dostawców, w wymiarze cyfrowym – budowę własnych zdolności technologicznych i administracyjnych, zmniejszających zależność od infrastruktury i rozwiązań kontrolowanych przez podmioty spoza europejskiego ekosystemu regulacyjnego. Oba wymiary składają się w efekcie na realne wzmocnienie suwerenności gospodarczej partnerów.

Włączenie w Korytarz Środkowy

Rosnące znaczenie szlaku transportowego łączącego Azję z Europą z pominięciem terytorium Rosji stwarza możliwość głębszej integracji gospodarczej nie tylko z bezpośrednimi partnerami wschodnimi, ale też z państwami Azji Centralnej – w szczególności Kazachstanem i Uzbekistanem – przy czym Azerbejdżan odgrywa rolę kluczowego węzła tranzytowego łączącego oba regiony. Włączenie tego korytarza w unijną politykę wschodnią pozwala połączyć dotychczas odrębnie traktowane kierunki zaangażowania UE – Partnerstwo Wschodnie i relacje z Azją Centralną wyniesione do poziomu Partnerstwa Strategicznego – w spójniejszą strategię łączności regionalnej.

Mobilność, edukacja i kapitał ludzki

Trwałość więzi gospodarczych i społecznych z partnerami wschodnimi wymaga wreszcie inwestycji w kapitał ludzki i mobilność: rozszerzenia programów wymiany akademickiej i edukacyjnej na obywateli państw partnerskich, ułatwień w zakresie legalnej migracji zarobkowej dla specjalistów – w ramach istniejących unijnych ścieżek dla wykwalifikowanych pracowników spoza UE – oraz rozwoju wspólnych programów badawczo-naukowych. Wymiar ten ma znaczenie szczególne – buduje bezpośrednie, międzyludzkie więzi między społeczeństwami partnerów a UE, które okazują się często trwalsze i odporniejsze na wahania koniunktury politycznej niż relacje na poziomie wyłącznie instytucjonalnym czy rządowym, a jednocześnie przeciwdziała ryzyku drenażu kapitału ludzkiego poprzez programy zachęcające do powrotu i transferu wiedzy.

Wspólnym mianownikiem tego filaru jest przekonanie, że trwałość orientacji proeuropejskiej państw partnerskich zależy nie tylko od bodźców politycznych czy normatywnych, lecz w równym stopniu od tego, czy współpraca z UE generuje realne korzyści gospodarcze odczuwalne przez szerokie grupy społeczne – a nie wyłącznie przez elity polityczne czy administracyjne zaangażowane bezpośrednio w proces integracji.

Filar III: Transformacja instytucjonalna i praworządność

Filar III stanowi kontynuację i pogłębienie dotychczasowego podejścia opartego na konwergencji regulacyjnej – podejścia, które od początku funkcjonowania Partnerstwa Wschodniego stanowiło jego oś. Doświadczenie ostatniej dekady każe je jednak wzbogacić o wsparcie dla budowy silnych, odpornych instytucji państwowych – leżące w równym stopniu w interesie samych partnerów, co Unii Europejskiej – oraz o wsparcie odpowiadające skali i tempu, jakich wymaga obecny moment geopolityczny. Filar ten obejmuje cztery uzupełniające się instrumenty – rozbudowane partnerstwa instytucjonalne między administracjami, systematyczną ocenę praworządności jako warunek dostępu do wsparcia, przegląd zgodności prawodawstwa dla partnerów kandydujących oraz wsparcie decentralizacji i samorządności lokalnej – spięte zasadą warunkowości pozytywnej i negatywnej, regulującą sposób ich stosowania.

Rozbudowane partnerstwa instytucjonalne (*twinning*)

Sprawdzona formuła bliskiej współpracy instytucji publicznych UE z ich odpowiednikami w państwach partnerskich – oparta na oddelegowywaniu ekspertów, wspólnym opracowywaniu rozwiązań regulacyjnych i praktycznym transferze know-how administracyjnego – wymaga dziś istotnego wzmocnienia: zwiększenia dostępnego finansowania, wydłużenia horyzontu czasowego programów (wykraczającego poza dotychczasowe, często zbyt krótkie cykle projektowe) oraz objęcia nią szerszego zakresu instytucji, w tym tych odpowiedzialnych za obszary o krytycznym znaczeniu dla odporności państwa. Sprawdzonym punktem odniesienia dla tego typu działań jest realizowana na zlecenie polskiego msz Akademia Administracji Publicznej Partnerstwa Wschodniego, prowadzona przez Krajową Szkołę Administracji Publicznej – program szkoleniowy dla urzędników z krajów partnerskich, który pw 2.0 mógłby traktować jako model do rozwinięcia z udziałem instytucji szkoleniowych z innych zainteresowanych państw członkowskich.

Systematyczna ocena praworządności jako warunek dostępu do wsparcia

Niezależność sądownictwa, skuteczność mechanizmów antykorupcyjnych oraz jakość rządów prawa nie powinny być traktowane jako odrębny, deklaracyjny obszar monitoringu, lecz jako bezpośredni warunek dostępu do instrumentów finansowych i kolejnych etapów integracji. Wymaga to wypracowania przejrzystych, mierzalnych kryteriów oceny oraz regularnego, opartego na twardych danych przeglądu postępów – na wzór dotychczasowej praktyki stosowanej wobec krajów kandydujących, lecz stosowanego konsekwentnie wobec wszystkich partnerów, niezależnie od ich formalnego statusu.

Przegląd zgodności prawodawstwa (*screening acquis*)

Dla partnerów posiadających status kandydacki proces systematycznego przeglądu zgodności prawodawstwa krajowego z dorobkiem prawnym UE pozostaje fundamentalnym narzędziem porządkującym proces akcesyjny – pozwala precyzyjnie zidentyfikować luki regulacyjne oraz zaplanować sekwencję niezbędnych reform. Kluczowe jest przy tym, by przeglądowi temu towarzyszyło odpowiednio dopasowane wsparcie techniczne w fazie implementacji, tak by proces ten nie ograniczał się do diagnozy, lecz prowadził do realnego wdrożenia przyjmowanych standardów.

Wsparcie decentralizacji i samorządności lokalnej

Trwałość reform demokratycznych zależy nie tylko od jakości instytucji centralnych, lecz w równym stopniu od kondycji władz lokalnych i regionalnych – to na tym poziomie obywatele najczęściej doświadczają bezpośrednio jakości rządzenia, a silne, autonomiczne samorządy stanowią dodatkową barierę wobec centralizacji



Protesty w Tbilisi – uczestnicy z flagami Gruzji i Unii Europejskiej.

Źródło: Ramaz Bluashvili, Pexels

władzy czy jej zawłaszczania przez wąskie grupy interesu. Wzmocnienie zdolności administracyjnych i finansowych organów lokalnych powinno stanowić stały element wsparcia instytucjonalnego, komplementarny wobec reform na poziomie centralnym. Doświadczenia takiej współpracy dostarcza już realizowany w Ukrainie program U-LEAD z Europą, finansowany przez UE i jej państwa członkowskie na rzecz wsparcia decentralizacji, budowy zdolności administracyjnych samorządów oraz rozwoju lokalnej infrastruktury – model ten, oparty na bezpośrednim, praktycznym wsparciu władz lokalnych, wart jest dalszego rozwijania oraz stopniowego rozszerzania na Mołdawię, a docelowo także na inne kraje objęte PW 2.0, jako element szerszej formuły wsparcia decentralizacji w regionie.

Warunkowość pozytywna i negatywna

Skuteczność całego filaru zależy od wiarygodności powiązania między postępem reform a skalą wsparcia. Oznacza to z jednej strony gotowość do zwiększania zakresu pomocy i tempa integracji w odpowiedzi na rzeczywiście osiągnięte, zeryfikowane postępy reformatorskie, z drugiej – równie konsekwentną gotowość do zawieszania lub ograniczania wsparcia w przypadku wyraźnego cofania się w zakresie standardów demokratycznych czy praworządności. Wiarygodność tego mechanizmu wymaga, by był on stosowany w sposób przewidywalny i wolny od wyjątków podyktowanych wyłącznie względami koniunkturalnymi czy geopolitycznymi – w przeciwnym razie traci on zaufanie zarówno partnerów, jak i społeczeństw państw członkowskich UE.

Wspólnym mianownikiem tego filaru jest przekonanie, że trwała transformacja instytucjonalna partnerów wschodnich nie jest możliwa wyłącznie poprzez formalne zbliżanie prawodawstwa do standardów unijnych – wymaga ona rzeczywistego wzmocnienia zdolności instytucji do samodzielnego, niezależnego funkcjonowania. Wiarygodne, konsekwentne egzekwowanie powiązania między postępem reform a skalą otrzymywanego wsparcia, ma za zadanie sprawić, że konwergencja regulacyjna nie pozostanie procesem czysto formalnym, lecz będzie przekładała się na rzeczywistą jakość rządzenia i odporność instytucjonalną państw partnerskich.

Filar IV: Wspólnota wartości, tożsamości i komunikacja strategiczna

Filar IV adresuje miękki, lecz nie mniej istotny wymiar partnerstwa – budowę wspólnej przestrzeni kulturowej, informacyjnej i edukacyjnej, bez której transformacja instytucjonalna i gospodarcza opisana w poprzednich filarach pozostaje krucha. Doświadczenie regionu pokazuje, że reformy prawne czy inwestycje infrastrukturalne nie wystarczą, jeśli nie towarzyszy im równoległa zmiana w sferze świadomości społecznej, dostępu do rzetelnej informacji oraz poczucia przynależności do wspólnej przestrzeni wartości europejskich. Filar ten obejmuje cztery uzupełniające się elementy: wsparcie dla niezależnych mediów i przeciwdziałanie dezinformacji, programy wymiany obywatelskiej i dialogu międzyspołecznego, edukację europejską oraz strategiczną komunikację PW 2.0 – prowadzoną zarówno wewnątrz UE, jak i wśród społeczeństw partnerskich.

Wsparcie dla niezależnych mediów i przeciwdziałanie dezinformacji

Kluczowym elementem tego filaru jest wsparcie dla dziennikarzy i redakcji z Białorusi, Rosji* i Ukrainy, którzy nie mogą bezpiecznie tworzyć i pracować we własnych krajach – na wzór funkcjonujących już projektów wspieranych przez finansowanie z UE jak np. Free Media Hub EAST. Wymiar ten obejmuje dwa uzupełniające się cele: z jednej strony ochronę i umożliwienie pracy dziennikarzom działającym w warunkach represji czy zewnętrznej agresji i w warunkach wojennych, z drugiej – budowę jakościowej, wiarygodnej oferty informacyjnej w języku rosyjskim, adresowanej do znacznie szerszej grupy odbiorców niż tylko obywatele Rosji. Rosyjskojęzyczna publiczność, szacowana na około 188 milionów osób w Rosji, Białorusi, Ukrainie,

* Choć Rosja nie jest partnerem PW 2.0, wsparcie dla niezależnych mediów rosyjskojęzycznych stanowi element odporności informacyjnej samego regionu PW – ogranicza zdolność Moskwy do wykorzystywania wspólnej przestrzeni językowej jako kanału oddziaływania na Białoruś, Ukrainę i Mołdawię oraz rosyjskojęzycznych segmentów społeczeństw Azji Centralnej.

Piąta Prezydent Gruzji Salome Zurbiszwili podczas spotkania z przedstawicielami Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego, Tbilisi, lipiec 2022 r.

Źródło: Administracja Prezydenta Gruzji, fot. Giorgi Abdaladze, licencja CC BY-SA 4.0, za: Wikimedia Commons.



Moldawii oraz w kilku państwach UE, pozostaje bowiem w istotnej części odcięta od niezależnych źródeł informacji, co czyni ją naturalnym celem rosyjskiej propagandy państwowej. Doświadczenia tego typu inicjatyw powinny być traktowane jako punkt wyjścia do rozwiązań o charakterze bardziej systemowym – w tym rozwoju redakcji i serwisów informacyjnych w językach lokalnych partnerów, funkcjonujących w ramach istniejącej już unijnej i międzynarodowej infrastruktury nadawczej (na wzór lokalnojęzycznych serwisów rozwijanych w ramach rvp World czy Radio Wolna Europa / Radio Swoboda) – oraz do rozważenia rozszerzenia tego typu wsparcia, w miarę potrzeb, na inne kraje Partnerstwa Wschodniego, gdzie przestrzeń medialna pozostaje pod silną presją wpływów zewnętrznych lub wewnętrznej autorytaryzacji. Znaczenie tego wsparcia rośnie wraz ze skalą zagrożenia – rozwój treści generowanych przez sztuczną inteligencję oraz coraz bardziej wyrafinowane kampanie dezinformacyjne (FIMI) sprawiają, że inwestycja w jakościowe dziennikarstwo, staje się pilnym elementem odporności informacyjnej regionu.



Swiatłana Cichanouska apeluje do Europy o zwiększenie wsparcia dla demokratycznych sił na Białorusi.

Źródło: Unia Europejska.

Programy wymiany obywatelskiej i dialog jako źródło odporności

Trwałość zbliżenia europejskiego wymaga budowy bezpośrednich więzi międzyludzkich – poprzez programy wymiany młodzieżowej, akademickiej i zawodowej, które pozwalają obywatelom państw partnerskich i UE poznawać się wzajemnie poza ramami oficjalnej dyplomacji. Kierunek ten, rozwijany od lat m.in. przez Centrum Dialogu im. Juliusza Mieroszewskiego w pracy analitycznej, edukacyjnej i sieciującej ze środowiskami eksperckimi i obywatelskimi regionu, pokazuje wartość dialogu prowadzonego systematycznie i długofalowo, opartego na realnym partnerstwie, a nie okazjonalnym geście politycznym. Istotnym elementem tego procesu jest wspólna praca nad wzmocnieniem widoczności autonarracji regionu – tego, jak same społeczeństwa Europy Wschodniej, Kaukazu Południowego i Azji Centralnej opowiadają własną historię, kulturę i tożsamość. Dialog prowadzony w tym duchu ma znaczenie nie tylko akademickie, ale także praktyczne: z jednej strony wzmacnia autonomiczną tożsamość narodową partnerów jako fundament odporności wobec dalszych prób ich podporządkowania, z drugiej – buduje po stronie unijnej dojrzsze, bardziej adekwatne rozumienie regionu, niezbędne do prowadzenia z nim polityki opartej na rzeczywistym partnerstwie, a nie na projekcjach odziedziczonych po innej, zewnętrznej wobec regionu perspektywie.

Edukacja europejska

Uzupełnieniem powyższych działań powinno być systematyczne wsparcie dla edukacji o integracji europejskiej – zarówno w systemach szkolnictwa formalnego, jak i poprzez programy pozaformalne – budujące wśród obywateli krajów partnerskich rzeczywiste rozumienie instytucji, wartości i mechanizmów funkcjonowania UE, wykraczające poza powierzchowne skojarzenia z pomocą finansową czy retoryką polityczną.

Choć praca z młodszymi pokoleniami – poprzez programy szkolne, akademickie i młodzieżowe – ma kluczowe znaczenie dla trwałości tego procesu w perspektywie długoterminowej, edukacja europejska nie powinna być do niej sprowadzana. W tym kontekście warto wskazać na istniejące już inicjatywy, takie jak Studium Europy Wschodniej Uniwersytetu Warszawskiego

oraz towarzyszące mu programy stypendialne dla studentów z Europy Wschodniej, Kaukazu Południowego i Azji Centralnej, które od lat budują środowisko przyszłych elit intelektualnych regionu związanych z Polską i UE – model, którego skala i zasięg geograficzny czynią go naturalnym punktem odniesienia dla podobnych inicjatyw finansowanych już na poziomie ogólnounijnym. Programy Kolegium Europejskiego kształcą od lat studentów z całej Europy, w tym z krajów Partnerstwa Wschodniego, w duchu wspólnej refleksji nad integracją europejską. Tego rodzaju istniejące już programy stanowią naturalny punkt wyjścia do rozbudowy sieci instytucji akademickich zaangażowanych w budowę trwałych więzi intelektualnych między UE a regionem.

Równie istotne jest budowanie rzetelnej wiedzy o UE wśród grup, które kształtują opinię publiczną i podejmują decyzje: urzędników administracji publicznej i samorządowej, dziennikarzy, specjalistów sektorowych, przedsiębiorców czy liderów lokalnych społeczności. To właśnie od jakości ich rozumienia procesów integracyjnych – nie tylko od deklaratywnego poparcia dla członkostwa, ale od praktycznej znajomości mechanizmów funkcjonowania UE i wynikających z nich zobowiązań – zależy w dużej mierze skuteczność wdrażania reform. Istotnym elementem tak rozumianej edukacji europejskiej powinno być również przeciwdziałanie

funkcjonującym w części społeczeństw krajów partnerskich mitom i uproszczeniom na temat UE – zarówno tym wynikającym z celowych działań dezinformacyjnych, jak i z braku wystarczającego kontaktu z rzeczywistym funkcjonowaniem instytucji unijnych. Wymaga to podejścia wykraczającego poza jednostronne przekazywanie wiedzy, na rzecz łączenia formalnej edukacji z bezpośrednim doświadczeniem, jakie dają programy wymiany, staże czy wspólne projekty badawcze.

Strategiczna komunikacja PW 2.0

Powodzenie odnowionego Partnerstwa zależy wreszcie od jego profesjonalnej, celowej komunikacji – prowadzonej równolegle w dwóch kierunkach. Wewnątrz UE komunikacja ta musi budować i podtrzymywać legitymizację polityczną dla zaangażowania w regionie, w warunkach ograniczonych zasobów i konkurujących priorytetów budżetowych państw członkowskich. W państwach partnerskich natomiast jej zadaniem jest budowanie rzeczywistego, oddolnego popytu społecznego na integrację europejską – tak, by proces ten nie był postrzegany wyłącznie jako projekt elit politycznych czy administracyjnych, lecz jako wybór podzielany szeroko przez społeczeństwo, odporny na wahania nastrojów politycznych czy kampanie dezinformacyjne kwestionujące sens zbliżenia z UE.

Wspólnym mianownikiem tego filaru jest przekonanie, że trwałość transformacji w państwach partnerskich zależy ostatecznie od tego, czy integracja europejska zakorzeni się w świadomości społecznej – w dostępie do rzetelnej informacji, w poczuciu wspólnoty historycznej i kulturowej z Europą, a tam, gdzie to bardziej adekwatne, w uczciwie zdefiniowanej wspólnocie interesów i obopólnych korzyściach płynących ze współpracy – oraz w autentycznym, a nie wyłącznie deklaracyjnym, poparciu społecznym. Bez tego zakorzenienia, procesy sprowadzone jedynie do warstwy formalnej, pozostaną podatne na odwrócenie.

4

Architektura partnerów: zróżnicowanie i modularność

4.1 Zróżnicowany model uczestnictwa

Jednym z kluczowych założeń PW 2.0 jest odejście od jednolitego podejścia na rzecz elastycznej architektury, która uwzględnia zróżnicowanie partnerów. W proponowanym ujęciu, wyróżnia się cztery kategorie uczestnictwa, definiowane przez charakter zaangażowania i zakres współpracy, a nie przez stałe przypisanie do nich konkretnych państw. Taka konstrukcja jest zamierzona: pozwala koncepcji zachować

trwałość i odporność niezależnie od zmiennej sytuacji politycznej poszczególnych partnerów, jednocześnie nadając polityce wobec każdego z nich elastyczność – w tym możliwość przechodzenia między kategoriami w miarę postępu lub regresu reform, bez konieczności rewizji samej architektury PW 2.0. Filary I–III różnicują się przy tym głębokością w zależności od kategorii uczestnictwa partnera, odzwierciedlając stopień

Architektura partnerów

Partnerzy kandydujący pełna ścieżka integracji

- Pełne uczestnictwo we wszystkich czterech filarach.
- GŁÓWNY CEL: przystąpienie do UE.
- INSTRUMENT: Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) inkorporowany w architekturę nowego Instrumentu Globalnej Europy (Global Europe Instrument – GEI) w ramach Wieloletnich Ram Finansowych 2028–2034.

Partnerzy stowarzyszeni głęboka integracja sektorowa

- Pogłębione uczestnictwo w filarach o charakterze międzyrządowym, stopniowa integracja z rynkiem wewnętrznym, pogłębione partnerstwo polityczne.
- Możliwość przejścia na kolejny poziom współpracy i integracji po spełnieniu warunków.

Partnerzy sektorowi współpraca selektywna

- Współpraca w sektorach energii, transportu, łączności, korytarzy tranzytowych, surowców krytycznych, handlu, wzmacniania instytucji oraz kontaktów międzyludzkich.
- Uczestnictwo w wybranych modułach filarów.
- Brak perspektywy członkostwa, ale realne korzyści z integracji sektorowej.

Partnerzy w krajach o ograniczonej współpracy instytucjonalnej dialog i gotowość

Wąska współpraca sektorowa, utrzymanie kanałów dialogu i programów wsparcia społeczeństwa obywatelskiego i niezależnych mediów.

zaangażowania jego instytucji rządowych. Filar IV, ze względu na swój społeczny, a nie międzyrządowy charakter, pozostaje dostępny na każdym poziomie zaangażowania – włącznie z sytuacjami, w których współpraca na szczeblu rządowym jest ograniczona lub zawieszona.

Tak rozumiana elastyczność ma swój częściowy odpowiednik w unijnej polityce sąsiedztwa. Unia dla Śródziemnomorza (UfM) umożliwia realizację projektów regionalnych bez konieczności udziału wszystkich państw członkowskich; w poszczególne przedsięwzięcia angażują się te z nich, które są zainteresowane i gotowe do współpracy, przy zachowaniu wspólnych ram politycznych i instytucjonalnych całej inicjatywy. Doświadczenie UfM potwierdza ogólniejszą

zasadę, w myśl której zróżnicowany zakres zaangażowania nie musi prowadzić do rozpadu inicjatywy na zbiór niepowiązanych formatów dwustronnych, o ile zachowane zostają wspólne ramy oraz wyraźna, rozpoznawalna tożsamość instytucjonalna.

W przypadku PW 2.0 zróżnicowanie idzie jednak dalej niż w modelu UfM – dotyczy nie tylko wyboru poszczególnych przedsięwzięć, lecz głębokości i charakteru całej relacji z Unią. Współobecność partnerów w ramach jednej architektury nie implikuje przy tym podobnych zobowiązań ani oczekiwań wobec wszystkich uczestników, niezależnie od tego, czy dążą oni do członkostwa w UE, czy są zainteresowani współpracą o węższym, sektorowym charakterze.

4.2 Włączenie państw Azji Centralnej

Rosnące znaczenie korytarzy transportowych łączących Azję z Europą z pominięciem terytorium Rosji – w szczególności tzw. Korytarza Środkowego (Middle Corridor, Trans-Caspian International Transport Route) – oraz bogactwo zasobów energetycznych i surowcowych regionu (gaz, uran, metale ziem rzadkich) tworzą nowe, konkretne punkty styczne między interesami UE a Azją Centralną, wykraczające poza dotychczasową, dość ograniczoną skalę zaangażowania Unii w tym regionie.

Kryzys energetyczny lat 2021–2022 – którego początki poprzedzały jeszcze pełnoskalową inwazję na Ukrainę, a którego kulminacją stało się wykorzystanie przez Rosję dostaw gazu jako narzędzia presji politycznej – obnażył strukturalny deficyt bezpieczeństwa energetycznego Unii Europejskiej i regionu jej wschodnich sąsiadów. Doświadczenie to jednoznacznie

wskazało na konieczność dywersyfikacji źródeł i kierunków dostaw energii (LNG, alternatywne gazociągi, odnawialne źródła energii) oraz budowy rzeczywistych, fizycznych połączeń międzysystemowych (interkonektorów) w regionie, który przez dekady pozostawał zorientowany infrastrukturalnie na Rosję jako centralny węzeł dostaw. Konsekwencją jest przyspieszenie prac nad regionalnymi sieciami energetycznymi – zarówno w ramach samej UE, jak i w relacjach z partnerami Partnerstwa Wschodniego oraz Azją Centralną – traktowanymi już nie jako projekty o charakterze wyłącznie technicznym czy komercyjnym, lecz jako element strategii bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo energetyczne przestało być kwestią poboczną wobec głównego nurtu polityki wschodniej UE – stało się jednym z jej centralnych filarów, ściśle powiązanych zarówno z polityką klimatyczną, jak i z szerszą strategią odporności wobec zewnętrznych zależności.

Jednocześnie same państwa Azji Centralnej (format C5 – Kazachstan, Uzbekistan, Turkmenistan, Kirgistan, Tadżykistan) dążą do rekalibracji swoich relacji zagranicznych, traktując obecny moment jako historyczną okazję do zmniejszenia dotychczasowej, głębokiej zależności od Rosji – osłabionej wojną w Ukrainie i sankcjami – przy jednoczesnym unikaniu popadnięcia w pełną zależność od Chin, których wpływy gospodarcze w regionie systematycznie rosną. W tym kontekście pojawia się przestrzeń dla nowego otwarcia w relacjach z UE: państwa C5 poszukują bardziej zrównoważonych, zdwersyfikowanych partnerstw zewnętrznych, co jest zbieżne z unijnym interesem dywersyfikacji dostaw surowców strategicznych oraz budowy alternatywnych szlaków transportowych. Ta zbieżność interesów – choć nie pozbawiona asymetrii (różnica potencjałów, odmienne systemy polityczne, kwestie praw człowieka) – stanowi jeden z bardziej obiecujących, choć wciąż niedostatecznie wykorzystanych, kierunków rozwoju unijnej polityki wschodniej w szerokim rozumieniu.

Włączenie wybranych państw Azji Centralnej do wybranych modułów Partnerstwa Wschodniego 2.0 – w ramach jego elastycznej, opartej na zróżnicowanym zaangażowaniu architektury – stanowi jedną z kluczowych innowacji

strategicznych inicjatywy. Uzasadnienie takiej propozycji jest wieloaspektowe. Po pierwsze ma ono wydźwięk geopolityczny: dążenie ku bardziej zrównoważonym partnerstwom państw C5 wymaga zaproponowania alternatywnych ram powiązań, sprzyjających dywersyfikacji powiązań międzynarodowych tych państw i ograniczających ich jednostronną zależność od Rosji czy Chin – z korzyścią zarówno dla samych państw centralnoazjatyckich, jak i dla UE. Po drugie transkaspijski korytarz transportowy zyskał strategiczne znaczenie po 2022 roku jako alternatywa dla tras przez Rosję, a inwestycje UE w jego rozbudowę służą bezpośrednio interesom europejskich firm i konsumentów. Po trzecie zaś obecne w regionie złoża surowców krytycznych (lit, kobalt, inne metale ziem rzadkich) niezbędne są dla europejskiej transformacji energetycznej i przemysłu obronnego, pozwalając na zmniejszenie zależności tak UE, jak i państw C5 od Chin. Włączenie Azji Centralnej jako partnerów sektorowych nie rozmywa tożsamości PW 2.0, lecz rozszerza jego znaczenie strategiczne i legitymizuje europejską obecność w przestrzeni eurazjatyckiej.

Rozszerzenie wybranych modułów PW 2.0 na państwa Azji Centralnej wymaga jednak bezpośredniego odniesienia się do kwestii, która stanowi dziś najpoważniejsze obciążenie





Pierwszy szczyt UE–Azja Centralna, Samarkanda 2025 r.

Źródło: Unia Europejska

w relacjach z Unią, czyli obchodzenia unijnych ograniczeń wywozowych wobec Rosji. W dwudziestym pakiecie sankcyjnym, przyjętym 23 kwietnia 2026 roku, Unia po raz pierwszy zastosowała wobec państwa trzeciego mechanizm przeciwdziałania obchodzeniu sankcji, obejmując zakazem wywozu do Kirgistanu wybranych kategorii sprzętu przemysłowego i telekomunikacyjnego. Kolejny, dwudziesty pierwszy pakiet objął środkami ograniczającymi również podmioty z Kazachstanu. Członkostwo Kazachstanu i Kirgistanu w Eurazjatyckiej Unii Gospodarczej, oznaczające brak kontroli celnych w handlu z Rosją, sprawia, że ryzyko to ma charakter strukturalny, a nie incydentalny.

Dla PW 2.0 oznacza to, że udział w modułach handlowych, technologicznych i infrastrukturalnych powinien być powiązany z konkretnymi wymogami dotyczącymi kontroli wywozu, przestrzegania przepisów celnych i przejrzystości reeksportu. Nie powinien natomiast zależeć od spełnienia warunków ustrojowych, których państwa regionu nie będą gotowe zaakceptować.

Tak określone warunki są zarazem łatwiejsze do uzasadnienia na forum Rady, ponieważ służą bezpośrednio interesom samej Unii. Istniejące programy pomocowe, w tym Program Zarządzania Granicami w Azji Centralnej (BOMCA), zapewniają przy tym gotowe mechanizmy wzmacniania zdolności administracyjnych państw partnerskich.

Istotą europejskiej propozycji dla tego regionu powinno być poszerzanie możliwości samodzielnego działania państw partnerskich i stworzenie im dodatkowego kierunku współpracy, a nie stawianie ich przed wyborem między konkurującymi blokami, którego konsekwentnie starają się unikać. W praktyce oznacza to również uwzględnienie różnic między samymi państwami Azji Centralnej. Naturalnym rdzeniem pogłębionej współpracy pozostają Kazachstan i Uzbekistan, podczas gdy udział Turkmenistanu, ze względu na prowadzoną przez niego politykę stałej neutralności, będzie zapewne bardziej ograniczony i skoncentrowany na wybranych obszarach współpracy.

5

Architektura instytucjonalna

Skuteczność czterech filarów opisanych powyżej zależy w praktyce od tego, czy PW 2.0 dysponuje odpowiednim zapleczem instytucjonalnym – zdolnym do prowadzenia niezależnej analizy, koordynacji politycznej oraz sprawnego wdrażania na poziomie operacyjnym. Dotychczasowa architektura Partnerstwa, oparta w głównej mierze na strukturach Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ), nie zapewniała takiego zaplecza w stopniu adekwatnym do skali wyzwań opisanych we wcześniejszych rozdziałach. Kontrast z południowym wymiarem polityki sąsiedztwa jest pod tym względem wyraźny. Oba wymiary otrzymały wprawdzie w lutym 2025 roku równoległe dyrekcje generalne – do spraw Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Zatoki oraz do spraw rozszerzenia i sąsiedztwa wschodniego – jednak tylko południe dysponuje ponadto stałym sekretariatem regionalnym Unii dla Śródziemnomorza w Barcelonie oraz wspólną

instytucją dialogu w postaci Fundacji im. Anny Lindh w Aleksandrii, współtworzoną i współfinansowaną razem z państwami partnerskimi. Wymiar wschodni polityki sąsiedztwa nie doznał się dotąd żadnego z tych dwóch elementów, mimo skali wyzwań, którym musi dziś sprostać. Domknięcie tej asymetrii wymaga budowy własnego zaplecza instytucjonalnego, pełniącego zarówno funkcję analityczną, jak i funkcję stałej platformy dialogu z partnerami. Proponowana architektura opiera się na czterech uzupełniających się elementach: nowym ośrodku analityczno-sieciującym, przejmującym też część funkcji dialogowych i koordynacyjnych brakujących dotąd wymiarowi wschodniemu, wzmocnieniu istniejących struktur koordynacyjnych, decentralizacji wdrażania poprzez zwiększoną współpracę rozwojową państw członkowskich oraz rozważeniu powołania europejskiej agencji wdrożeniowej dla projektów o największej skali.

5.1 Zaplecze instytucjonalno-wdrożeniowe

Europejskie Centrum Partnerstwa Wschodniego (ECPW)

Kluczową innowacją instytucjonalną PW 2.0 jest powołanie Europejskiego Centrum Partnerstwa Wschodniego z główną siedzibą w Warszawie i biurem w Brukseli – agencji Unii Europejskiej działającej w reżimie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa, skonstruowanej na wzór Europejskiego Instytutu Studiów nad Bezpieczeństwem (EUISS). Model ten, sprawdzony i funkcjonujący od nieomal 25 lat, pozwala połączyć fizyczną obecność instytucji analitycznej UE w jednym z państw członkowskich z pełnym zachowaniem jej unijnego, a nie narodowego charakteru decyzyjnego i nadzorczego – zarządzanie, finansowanie i obsada kadrowa Centrum powinny być tak skonstruowane, by wykluczyć odczytanie tego rozwiązania jako przejęcia polityki wschodniej UE, a zarazem uniknąć zastrzeżeń prawnych związanych z ograniczeniami w przekazywaniu agencjom unijnym kompetencji decyzyjnych zastrzeżonych dla Komisji.

Mandat Centrum obejmowałby całość tematyki Partnerstwa Wschodniego: dostarczanie niezależnych analiz i rekomendacji dla instytucji UE, monitoring wdrażania PW 2.0 o charakterze doradczym, pozbawiony mocy wiążącej, oraz – co szczególnie istotne – funkcję platformy sieciującej analityków, decydentów i ekspertów z UE i krajów partnerskich, dającej dialogowi i wzajemnemu poznaniu trwałą kotwicę instytucjonalną, zdolną utrzymać kontakt również wtedy, gdy współpraca na szczeblu rządowym zostaje ograniczona. Funkcję tę powinno domykać doroczne zgromadzenie Centrum, gromadzące przedstawicieli państw członkowskich UE oraz partnerów objętych PW 2.0, o charakterze doradczym i opiniodawczym. Decyzje polityczne o priorytetach filarów PW 2.0 oraz o głównej alokacji budżetowej pozostałyby przy tym wyłącznie w gestii Komisji, ESDZ i Rady – Centrum pełnić ma funkcję zaplecza analitycznego, nie ośrodka decyzyjnego.

Wybór Warszawy jako siedziby ECPW opiera się na potrójnej roli, jaką Polska pełni wobec polityki wschodniej UE. Po pierwsze, Polska jest krajem, który sam przeszedł transformację ustrojową i proces integracji z UE, dysponując tym samym unikalnym, wciąż aktualnym doświadczeniem – dotyczącym reform instytucjonalnych, budowy praworządności czy dostosowania regulacyjnego – z którego mogą czerpać partnerzy objęci PW 2.0, znajdujący się dziś na różnych etapach analogicznej drogi. Po drugie, Polska dysponuje głęboką, wypracowywaną przez dziesięciolecia wiedzą ekspercką o regionie zgromadzoną zarówno przez administrację publiczną, jak i przez rozwinięty ekosystem think tanków i organizacji pozarządowych (m.in. Fundację im. Kazimierza Pułaskiego, Ośrodek Studiów Wschodnich, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych czy Centrum Dialogu im. Juliusza Mieroszewskiego), co czyni ją aktywnym architektem unijnej polityki wschodniej. Rolę tę Polska pełni od początku istnienia Partnerstwa Wschodniego, którego pierwotna koncepcja powstała w latach 2008–2009 jako wspólna inicjatywa polsko-szwedzka. Po trzecie wreszcie, lokalizacja Centrum w Warszawie stanowi uznanie i potwierdzenie ze strony UE szczególnej roli, jaką Polska i pozostałe państwa flanki wschodniej odgrywają we współkształtowaniu wspólnej polityki bezpieczeństwa. Te trzy wymiary – doświadczenie transformacyjne, ekspertyza regionalna i symbolika zaangażowania w bezpieczeństwo flanki wschodniej – wzajemnie się uzupełniają, czyniąc Warszawę lokalizacją uzasadnioną merytorycznie, a nie wyłącznie politycznie.

Umiejscowienie instytucji polityki sąsiedztwa poza Brukselą nie byłoby rozwiązaniem bez precedensu – sam EUISS, na którego wzorze opiera się ECPW, ma siedzibę w Paryżu, a nie w Brukseli, przy zachowaniu w pełni unijnego charakteru instytucji.

Model finansowania powinien podążać za rozwiązaniem przyjętym dla EUISS: składki

wszystkich państw członkowskich naliczane według klucza dochodu narodowego brutto, przy nadzorze Rady Zarządzającej, której przewodniczy Wysoki Przedstawiciel. Tak skonstruowany mechanizm zapewnia, że odpowiedzialność finansowa za Centrum rozkłada się na całą Unię proporcjonalnie do potencjału gospodarczego jej członków, a nie na wąską grupę państw szczególnie zainteresowanych tematyką wschodnią – co dodatkowo ogranicza ryzyko postrzegania siedziby Centrum jako szczególnego przywileju państwa goszczącego.

Wzmocnienie istniejących struktur unijnych

Powołanie ECPW nie zastępuje, lecz uzupełnia rolę instytucji już odpowiedzialnych za koordynację polityki wschodniej. Koordynacja PW 2.0 powinna pozostać w gestii Komisji Europejskiej i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych z wyraźnie zdefiniowanym mandatem politycznym oraz dedykowaną, łatwo identyfikowalną alokacją budżetową w ramach przyszłego Instrumentu Globalnej Europy. Podejście to opiera się na przekonaniu, że skuteczność PW 2.0 zależy w większym stopniu od jakości i jasności mandatu przypisanego strukturom już istniejącym niż od mnożenia nowych ośrodków decyzyjnych – rozproszenie funkcji koordynacyjnych między zbyt wiele instytucji groziłoby raczej osłabieniem niż wzmocnieniem spójności całej polityki.

Jasność tego mandatu ma znaczenie wykraczające poza kwestie czysto organizacyjne. Dedykowana i czytelna linia budżetowa w ramach *Global Europe Instrument* ma także wymiar polityczny – w warunkach rosnącej elastyczności nowego instrumentu, jasno zidentyfikowana alokacja dla wschodniego wymiaru Partnerstwa stanowi warunek konieczny, by priorytety PW 2.0 nie ginęły w konkurencji z innymi celami geograficznymi i tematycznymi. Istotne jest również, by wzmocniony mandat koordynacyjny obejmował systematyczne wykorzystanie analiz i rekomendacji dostarczanych przez ECPW – tak by praca Centrum przekładała się na rzeczywisty proces decyzyjny, a nie pozostawała wyłącznie działalnością analityczną prowadzoną równoległe do właściwego procesu politycznego. Wzmocnienie instytucji unijnych ułatwia także współpracę z koalicją państw zaangażowanych w PW 2.0, dając instytucjonalny

punkt odniesienia, wobec którego może ona formułować swoje priorytety i inicjatywy polityczne.

Współpraca rozwojowa jako mechanizm wdrażania

Wymiar operacyjny PW 2.0 – a więc faktyczna realizacja projektów w obszarach opisanych w poszczególnych filarach – powinien w przeważającej mierze opierać się na rozszerzonym zaangażowaniu narodowych agencji rozwojowych państw członkowskich, działających w skoordynowanej formule zbliżonej do przyjętego już w praktyce unijnej podejścia Drużyny Europy (*Team Europe*). Model ten łączy zalety decentralizacji – w tym zwłaszcza wykorzystanie istniejącego doświadczenia, kompetencji i obecności w terenie poszczególnych agencji krajowych – z koniecznością zachowania spójności strategicznej całego przedsięwzięcia.

Skala środków, które będą podlegać takiemu modelowi wdrażania, uzasadnia szczególną wagę tego wyboru instytucjonalnego. W obecnie obowiązujących Wieloletnich Ramach Finansowych 2021–2027 około 10 procent całego budżetu UE przeznaczone jest na politykę zewnętrzną Wspólnoty, z czego większość trafia na realizację zadań w modelu współpracy rozwojowej, wdrażanych bezpośrednio przez Komisję Europejską, wspólnie z państwami członkowskimi lub za pośrednictwem krajowych agencji i banków rozwojowych. Negocjowany dokument finansowy na lata 2028–2034 ma znacząco zwiększyć tę alokację – ze 110 do 200 miliardów euro, z czego 90 procent wydatków ma się kwalifikować jako Oficjalna Pomoc Rozwojowa (*Official Development Assistance* – ODA). Wzrost ten oznacza, że wybór właściwego, sprawnego modelu wdrożeniowego – zdolnego efektywnie rozdysponować rosnącą pulę środków – nabiera znaczenia strategicznego, wykraczającego poza samą architekturę instytucjonalną PW 2.0.

Warunkiem powodzenia takiego podejścia jest przy tym zapewnienie zrównoważonego udziału podmiotów z różnych państw członkowskich, w tym mniejszych donatorów i realizatorów pomocy zagranicznej, tak by wdrażanie PW 2.0 nie stało się w praktyce zdominowane przez kilka największych agencji krajowych, co osłabiałoby poczucie współwłasności inicjatywy po stronie całej Unii.

W stronę europejskiej agencji wdrożeniowej – Europejskiej Agencji Wschodniej

Dla przedsięwzięć, których skala wykracza poza możliwości pojedynczych agencji krajowych – dużych projektów infrastrukturalnych, energetycznych czy związanych z odpornością – zasadne wydaje się rozważenie, w dłuższej perspektywie, powołania europejskiej agencji wdrożeniowej o charakterze czysto operacyjnym, analogicznej do istniejących już agencji wykonawczych Komisji. Tego rodzaju podmiot, podobnie jak ECPW, pozostawałby podporządkowany decyzjom Komisji i ESDZ, bez własnych kompetencji politycznych – różniłby się jednak od niego funkcją: podczas gdy ECPW dostarcza analiz i buduje platformę dialogu, Agencja realizowałaby konkretne projekty na rzecz partnerów, przejmując rolę operacyjną, której ECPW z założenia nie pełni.

Za rozważeniem takiego rozwiązania przemawia pewna asymetria instytucjonalna widoczna już dziś w porównaniu z modelami krajowymi. Na poziomie państw członkowskich współpraca rozwojowa opiera się z reguły na parze instytucji o uzupełniających się funkcjach – banku rozwoju, odpowiedzialnego za finansowanie

(pożyczki, gwarancje, instrumenty kapitałowe), oraz agencji wdrożeniowej, odpowiedzialnej za operacyjną realizację projektów na miejscu (zarządzanie, ekspertyzę techniczną, obecność w terenie) – czego przykładem są niemiecki tandem KfW i GIZ, polski BGK i FSM, szwedzki Swedfund i SIDA, austriacki OeEB i ADA i inne. Na poziomie unijnym funkcjonuje odpowiednik pierwszego elementu tej pary – poprzez Europejski Bank Inwestycyjny oraz współpracę z Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju – natomiast brakuje w pełni rozwiniętego odpowiednika drugiego elementu: ogólnounijnej agencji wdrożeniowej funkcjonalnie porównywalnej do GIZ, austriackiej ADA czy szwedzkiej SIDA. Ta luka strukturalna, obok potrzeby obsługi rosnącej skali projektów, stanowi istotny argument za rozważeniem takiego rozwiązania w architekturze PW 2.0.

Rozwiązanie to należy jednak traktować na obecnym etapie jako kierunek do dalszego namysłu, nie zaś gotowy element architektury PW 2.0 – jego zasadność zależeć będzie od doświadczeń zgromadzonych we wcześniejszej fazie wdrażania, opartej na współpracy rozwojowej państw członkowskich oraz na pogłębionej współpracy z instytucjami finansowymi, takimi jak EBI i EBOiR, już dziś aktywnie zaangażowanymi w regionie.

5.2 Spójność z istniejącymi instrumentami UE

Istotnym założeniem architektury PW 2.0 jest to, że nie tworzy ona równoległej struktury finansowania i koordynacji, lecz stanowi nadbudowę oraz ramy koordynacyjne dla instrumentów, które już funkcjonują lub są obecnie projektowane w ramach polityki zewnętrznej i wewnętrznej UE. Takie podejście pozwala uniknąć mnożenia odrębnych mechanizmów finansowych i administracyjnych, a zamiast tego skoncentrować wysiłek na spójnym ukierunkowaniu istniejących strumieni finansowania na cele i priorytety opisane we wcześniejszych filarach.

Centralne miejsce w tej architekturze zajmuje przyszły Instrument Globalnej Europy (*Global Europe Instrument*), który w wieloletnich ramach finansowych na lata 2028–2034 ma zastąpić dotychczasowy NDICI, Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III) oraz Instrument na rzecz Ukrainy (*Ukraine Facility*), stając się głównym źródłem finansowania PW 2.0 – w szczególności poprzez filar geograficzny obejmujący rozszerzenie i sąsiedztwo wschodnie, który stanowi główną kopertę budżetową dla działań Partnerstwa*. Odrębną, choć komplementarną rolę

* Zgodnie z propozycją Komisji wsparcie dla Ukrainy w ramach GEI nie będzie finansowane ze zwykłej koperty geograficznej, lecz z odrębnej, pozabudżetowej rezerwy w wysokości ok. 100 mld euro – tak by nie obciążać głównej puli środków dla pozostałych partnerów Sąsiedztwa Wschodniego i Bałkanów Zachodnich.

Instrument UE		Zastosowanie w filarach PW 2.0
GEI	Filar „Europa” (rozszerzenie i sąsiedztwo wschodnie)	Centralne źródło finansowania PW 2.0 w Wieloletnich Ramach Finansowych (<i>Multianual Financial Framework – MFF</i>) na lata 2028–2034; Zastępuje: - Instrument Sąsiedztwa, Współpracy na rzecz Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej – „Globalny wymiar Europy” (<i>Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument – Global Europe – NDICI</i>), - Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (<i>Instrument for Pre-accession Assistance – IPA III</i>) - oraz Instrument na rzecz Ukrainy (<i>Ukraine Facility</i>). Główne źródło: reformy instytucjonalne, wsparcie budżetowe, integracja z rynkiem wewnętrznym (Filary II i III PW 2.0).
	Pożyczki na wsparcie reform (policy-based loans) / pomoc makrofinansowa (MFA)	Filar 2 PW 2.0 – szybka pomoc makrofinansowa w sytuacjach kryzysowych; systematyczne wsparcie reform budżetowych
	Finansowanie mieszane (blended finance) / Global Gateway	Filar II – mobilizacja kapitału prywatnego na infrastrukturę (m.in. rozbudowa sieci TEN-T i Korytarza Środkowego)
	Rezerwa (cushion)	Elastyczne reagowanie na destabilizację, zagrożenia hybrydowe, pomoc humanitarna
Europejski Instrument na rzecz Pokoju (European Peace Facility – EPF)		Filar I – wsparcie zdolności obronnych partnerów; poza pułapami MFF; komplementarne z GEI
Instrument „Łącząc Europę” (Connecting Europe Facility – CEF III)		Rozszerzenie sieci TEN-T i TEN-E na wybranych partnerów wschodnich i korytarze azjatyckie w ramach projektów będących przedmiotem wzajemnego zainteresowania (<i>Projects of Mutual Interest – PMI</i>) oraz projektów będących przedmiotem wspólnego zainteresowania (<i>Projects of Common Interest – PCI</i>), w synergii ze strategią Global Gateway.
Erasmus+ / Horyzont Europa		Filar IV – mobilność edukacyjna i badawcza; otwarte dla partnerów wschodnich na zasadach dostosowanych do poziomu partnerstwa
Wkłady bilateralne państw członkowskich		Europejskie Centrum Partnerstwa Wschodniego (ECPW)

odgrywa Europejski Instrument na rzecz Pokoju, wspierający rozwój zdolności obronnych partnerów w sposób uzupełniający działania przewidziane w Filarze I PW 2.0, dotyczącym bezpieczeństwa. W wymiarze infrastrukturalnym kluczowe znaczenie ma Instrument „Łącząc Europę” (*Connecting Europe Facility* – CEF III) wraz z transeuropejskimi sieciami transportowymi i energetycznymi (TEN-T, TEN-E), których rozszerzenie na partnerów wschodnich stanowi bezpośrednie odzwierciedlenie priorytetów opisanych w Filarze II. Całość tych działań infrastrukturalnych i inwestycyjnych wpisuje się z kolei w szerszą inicjatywę Global Gateway, wobec której PW 2.0 pozycjonowane jest jako jej geograficzne uszczegółowienie dla regionu wschodniego sąsiedztwa – z rozbudową sieci TEN-T oraz Korytarza Środkowego jako flagowymi projektami finansowanymi w synergii środków Global Gateway i Instrumentu Globalnej

Europy (GEI). Wreszcie, wymiar edukacyjny i naukowy Partnerstwa opiera się na już istniejących programach unijnych – Erasmus+ oraz Horyzoncie Europa – otwartych dla partnerów wschodnich na zasadach dostosowanych do poziomu zaawansowania poszczególnych relacji partnerskich.

Tak zaprojektowana architektura ma istotną konsekwencję dla oceny wykonalności PW 2.0: jego sukces zależy w dużej mierze nie od stworzenia nowych źródeł finansowania, lecz od zdolności instytucji unijnych do zapewnienia spójności i odpowiedniej priorytetyzacji wschodniego wymiaru w ramach instrumentów, które równolegle służą realizacji wielu innych celów polityki zewnętrznej i wewnętrznej Unii – co wiąże się z realnym ryzykiem konkurowania priorytetów w ramach tych samych, zagregowanych kopert budżetowych.

5.3 Zarządzanie

Architektura wielostronnego zarządzania Partnerstwem Wschodnim – szczyty Partnerstwa organizowane cyklicznie na poziomie szefów państw i rządów, spotkania ministerialne, wyspecjalizowane platformy tematyczne, a także Euronest jako forum dialogu parlamentarnego, Forum Społeczeństwa Obywatelskiego oraz CORLEAP jako platforma współpracy władz lokalnych i regionalnych – pozostaje w PW 2.0 niezmienną co do zasady. Elementy te stanowią sprawdzone, funkcjonujące od lat kanały dialogu politycznego, parlamentarnego oraz obywatelskiego między UE a partnerami wschodnimi i nie ma potrzeby ich zastępowania nową strukturą decyzyjną.

To, co PW 2.0 wnosi do tej architektury, nie jest zatem nowym poziomem zarządzania politycznego, lecz dwoma elementami ją wzmacniającymi. Po pierwsze, postulowane wcześniej

wzmocnienie mandatu koordynacyjnego po stronie Komisji i ESDZ ma nadać istniejącym już szczytom i spotkaniom ministerialnym większą spójność strategiczną, wiążąc je ściślej z priorytetami poszczególnych filarów oraz z alokacją środków w ramach Instrumentu Globalnej Europy. Po drugie, ECPW z siedzibą w Warszawie uzupełnia tę architekturę o stałe, niezależne zaplecze analityczne i sieciujące, które dotychczas nie miało swojego odpowiednika – żadna z istniejących platform (Euronest, Forum Społeczeństwa Obywatelskiego, Konferencja Władz Lokalnych i Regionalnych Partnerstwa Wschodniego CORLEAP) nie pełni bowiem funkcji systematycznego monitoringu wdrażania czy pogłębionej analizy eksperckiej, koncentrując się raczej na dialogu politycznym, parlamentarnym i samorządowym niż na warstwie analityczno-doradczej.

6

Wieloletnie Ramy Finansowe 2028–2034 i Instrument Globalnej Europy: okno możliwości dla PW 2.0

Negocjacje nad Wieloletnimi Ramami Finansowymi (*Multiannual Financial Framework* – MFF) na lata 2028–2034 wchodzą obecnie w decydującą fazę. Jest to moment o kluczowym znaczeniu dla PW 2.0 – decyzje budżetowe podejmowane w drugiej połowie 2026 roku i w roku 2027 zdefiniują ramy finansowe inicjatywy na całe następne siedmioletnie, w tym relatywną wagę wschodniego wymiaru polityki sąsiedztwa wobec innych priorytetów geograficznych i tematycznych finansowanych z tego samego, skonsolidowanego Instrumentu Globalnej Europy (GEI).

Moment ten należy postrzegać przede wszystkim jako okno możliwości, nie zaś wyłącznie jako źródło ryzyka. Konsolidacja dotychczasowych instrumentów – NDICI, IPA III oraz Instrumentu na rzecz Ukrainy – w jeden, zintegrowany Instrument Globalnej Europy otwiera przestrzeń do zaprojektowania architektury finansowania PW 2.0 od podstaw, w sposób odpowiadający priorytetom określonym w poprzednich rozdziałach, zamiast dostosowywania nowych celów do logiki instrumentów zaprojektowanych w innym kontekście geopolitycznym.

Skala tej szansy wynika przede wszystkim stąd, że konsolidacja instrumentów w ramach GEI wymaga nowego podziału geograficznego środków – punktem odniesienia dla negocjacji nie jest zatem obrona istniejącego *status quo*, lecz aktywne kształtowanie nowej struktury alokacji. Sama architektura GEI już częściowo odpowiada

na postulaty istotne z perspektywy PW 2.0: objęcie procesów rozszerzenia (w tym kandydatur Ukrainy i Mołdawii) oraz sąsiedztwa wschodniego wspólnym filarem geograficznym „Europa” oznacza, że logika akcesyjna i logika sąsiedzka nie będą już rozproszone między odrębne, słabo powiązane ze sobą koperty, jak miało to miejsce w przypadku dotychczasowego rozdzielania NDICI i IPA III. Warto też odnotować, że najpilniejsze potrzeby finansowe związane z wojną i odbudową Ukrainy pozostają w dużej mierze adresowane poza samym GEI – poprzez dedykowane instrumenty wykraczające poza ramy głównego budżetu MFF – co odciąża w pewnym stopniu negocjacje nad GEI od konieczności bezpośredniego rozstrzygnięcia tej kwestii.

Największym wyzwaniem koncepcyjnym pozostaje jednak sam kierunek reformy, w ramach której powstaje GEI. Stanowi ona element szerszej przebudowy wieloletnich ram finansowych, zmierzającej do stworzenia mniejszej liczby bardziej elastycznych instrumentów, w większym stopniu opartych na środkach nieprzypisanych z góry do konkretnych celów czy kopert geograficznych – co ma dać Komisji większą swobodę działania oraz szybszą, skuteczniejszą reakcję na sytuacje kryzysowe. Kierunek ten jest co do zasady pożądanym z punktu widzenia zdolności Unii do elastycznego reagowania na zmienne okoliczności geopolityczne, oznacza jednak zarazem, że dotychczasowa logika sztywnych, gwarantowanych kopert geograficznych

najprawdopodobniej ustąpi miejsca modelowi opartemu w większym stopniu na uznaniowej alokacji środków. Wyzwaniem dla PW 2.0 nie jest więc już wyłącznie zabieganie o formalnie wydzieloną kopertę budżetową, lecz zapewnienie, by priorytety i logika wschodniego wymiaru Partnerstwa – opisane w poprzednich filarach – zostały trwale wpisane w kryteria i praktykę, według których ta zwiększona swoboda decyzyjna Komisji będzie faktycznie wykonywana.

Architektura GEI: pięć filarów geograficznych + filar globalny

Mechanizm łączenia partnerów z odrębnych koszyków geograficznych *Global Europe Instrument* nie byłby dla PW 2.0 rozwiązaniem odosobnionym. Analogiczną logikę współpracy trójkątnej, wykraczającej poza formalny podział filarów geograficznych, przyjęła Komisja

Europejska już w październiku 2025 roku w ramach Paktu na rzecz Śródziemnomorza, który – obok współpracy z dziesięcioma partnerami południowego sąsiedztwa – przewiduje pogłębianą współpracę z państwami Zatoki Perskiej, Afryki Subsaharyjskiej, Bałkanów Zachodnich i z Turcją, finansowanymi częściowo z odrębnego filaru geograficznego GEI. Wskazuje to, że architektura GEI, mimo podziału na osobne koperty regionalne, z założenia dopuszcza elastyczne, projektowe łączenie partnerów pokrewnych pod względem interesów strategicznych – niezależnie od formalnej przynależności filarowej. Włączenie państw Azji Centralnej do PW 2.0 wpisuje się w ten sam kierunek: łączenia partnerów, których interesy – w obszarze *connectivity*, dywersyfikacji dostaw energii i surowców czy odporności wobec zewnętrznych zależności – wykazują realną zbieżność, niezależnie od tego, z której koperty geograficznej ostatecznie finansowane jest ich zaangażowanie.

Filar GEI	Znaczenie dla PW 2.0
Europa	Kluczowy filar dla PW 2.0. Obejmuje: wszystkich kandydatów (Ukraina, Mołdawia, Gruzja), partnerów wschodnich (Armenia, Azerbejdżan) oraz wsparcie społeczeństwa obywatelskiego Białorusi, ale nie jest tożsame z PW 2.0, obejmując także Bałkany Zachodnie.
Sąsiedztwo Południowe i Zatoka	Nie dotyczy bezpośrednio PW 2.0 – istotny dla spójności globalnej strategii GEI.
Azja, Pacyfik	Partnerzy sektorowi Azji Centralnej (Kazachstan, Uzbekistan, Tadżykistan, Kirgistan i Turkmenistan) mogą być finansowani z tego filaru lub z filaru globalnego.
Ameryki, Karaiby	Poza zakresem PW 2.0
Afryka Subsaharyjska	Poza zakresem PW 2.0
Filar Globalny	Inicjatywy tematyczne – cztery obszary określane jako „4P” (People, Planet, Prosperity, Partnerships): ludzie, planeta, dobrobyt, partnerstwa: prawa człowieka i demokracja, wsparcie dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, pokój, stabilność i zapobieganie konfliktom. Uzupełnienie filarów geograficznych oraz dla działań ponadregionalnych PW 2.0.
Rezerwa (cushion)	Elastyczny mechanizm finansowy przeznaczony na szybkie reagowanie na nieprzewidziane kryzysy i nowe wyzwania geopolityczne.

Partnerstwo Wschodnie 2.0 stanowi ambitną, lecz konieczną odpowiedź na fundamentalne zmiany geopolityczne zachodzące w europejskim wschodnim sąsiedztwie. Proponowana architektura świadomie łączy ciągłość z innowacją: buduje na ponad piętnastoletnim dorobku Partnerstwa Wschodniego, jego sieci instytucjonalnej i zgromadzonym doświadczeniu, ale zarazem zasadniczo reformuje jego logikę, instrumenty i cele, tak by odpowiadały one realiom współczesnego świata, nowym wyzwaniom oraz szansom.

Nowe Partnerstwo

Na przestrzeni lat współpracy zmieniła się sama dynamika relacji między Unią Europejską i jej państwami członkowskimi a państwami regionu Partnerstwa Wschodniego. Państwa partnerskie – w większym stopniu niż kiedykolwiek wcześniej – przestają być postrzegane wyłącznie jako biorcy pomocy i stają się współtwórcami bezpieczeństwa, stabilności i odporności całego kontynentu europejskiego. Ukraina, broniąc się przed pełnoskalową agresją, wniosła do wspólnego bezpieczeństwa europejskiego doświadczenie bojowe, innowacje w zakresie obrony (w tym m.in. w dziedzinie dronów, wojny cybernetycznej i kognitywnej) oraz wiedzę o naturze współczesnego zagrożenia rosyjskiego, której żadne państwo członkowskie UE nie posiada w porównywalnym stopniu. Mołdawia, funkcjonując od lat pod bezpośrednią presją hybrydową, przy wsparciu ze strony UE wypracowała praktyczne doświadczenie w przeciwdziałaniu

dezinformacji i ingerencji zewnętrznej. Wnioski z tego doświadczenia są cenne dla całej Unii. Kaukaz Południowy, wraz z postępującym procesem normalizacji relacji między Armenią a Azerbejdżanem, zyskuje szansę na przekształcenie się z regionu długotrwałego konfliktu w nowy hub łączności – tranzytowy i energetyczny – spinający Europę, Turcję, Azję Centralną i szerzej pojęty region Morza Kaspijskiego, co otwiera przed UE nowe możliwości współpracy wykraczające poza dotychczasową, zdominowaną przez zarządzanie zamrożonym konfliktem, logikę zaangażowania. Państwa Azji Centralnej z kolei, poszukując dywersyfikacji własnych relacji zewnętrznych, oferują UE realny wkład w bezpieczeństwo energetyczne i surowcowe kontynentu.

Ta zmiana ma daleko idące konsekwencje dla charakteru samego Partnerstwa. Relacja oparta dotychczas w dużej mierze na jednokierunkowym transferze – finansowania, standardów, wiedzy eksperckiej – ustępuje miejsca relacji opartej na wzajemności, w której partnerzy wschodni wnoszą do wspólnego przedsięwzięcia własne, unikalne zasoby i doświadczenia, a nie wyłącznie potrzebę wsparcia. PW 2.0 powinno w pełni odzwierciedlać tę zmianę – nie poprzez retoryczne deklaracje partnerstwa, lecz poprzez konkretne mechanizmy współdecydowania, wykorzystania ich wiedzy eksperckiej (w tym w ramach platformy sieciującej Europejskiego Centrum Partnerstwa Wschodniego) oraz budowania wspólnej, a nie wyłącznie unijnej, agendy bezpieczeństwa i odporności regionu.

Ta rosnąca podmiotowość partnerów znajduje odzwierciedlenie w kilku newralgicznych dla całej Europy obszarach strategicznych, w których znaczenie PW 2.0 wykracza daleko poza samą politykę sąsiedztwa. W pierwszej kolejności dotyczy to bezpieczeństwa całej Europy – PW 2.0 należy postrzegać jako instrument jego wzmocnienia poprzez stabilizację bezpośredniego sąsiedztwa UE, nie zaś jako odrębną politykę dotyczącą jej peryferium. To właśnie odporność i aktywne zaangażowanie samych partnerów – a nie wyłącznie działania podejmowane przez UE – stanowią dziś pierwszą linię obrony przed destabilizacją, którą, jak pokazano we wcześniejszych rozdziałach, Rosja (a potencjalnie także inne wrogo nastawieni aktorzy) konsekwentnie stosuje jako narzędzie presji politycznej. Proces odbudowy powojennej Ukrainy, prowadzony już równolegle z trwającym konfliktem, powinien być postrzegany jako przedsięwzięcie angażujące szerokie spektrum aktorów po obu stronach – nie tylko instytucje centralne, ale w równym stopniu przedsiębiorstwa, regiony i samorządy, organizacje pozarządowe – zarówno ukraińskie, jak i unijne – które mogą stać się kluczowymi partnerami tego procesu na poziomie operacyjnym, wykorzystując bezpośrednie relacje partnerskie i doświadczenie zdobyte we wcześniejszych fazach współpracy. Zacieśnienie współpracy w sektorach o znaczeniu strategicznym dla

odporności – energetyce, cyberbezpieczeństwie, łańcuchach dostaw surowców krytycznych – przynosi symetryczne korzyści: wzmacnia zarówno zdolność partnerów do przeciwstawiania się presji zewnętrznej, jak i bezpieczeństwo samej Unii, dla której region ten pozostaje bezpośrednim sąsiedztwem geograficznym. Rozbudowa infrastruktury transportowej, energetycznej i cyfrowej łączącej UE z partnerami wschodnimi oraz Azją Centralną tworzy przestrzeń do wykształcenia się nowego węzła logistycznego, spinającego korytarze transportowe Europy Środkowej z Korytarzem Środkowym i dalej z regionem Azji Centralnej – co ma znaczenie zarówno gospodarcze, jak i strategiczne, w kontekście dywersyfikacji szlaków handlowych.

Błędem byłoby przy tym niedocenienie ludzkiego wymiaru wzajemnych relacji. Inwestycja w uczelnie, programy stypendialne oraz wymianę akademicką pozostaje jednym z najskuteczniejszych, choć działających w najdłuższym horyzoncie czasowym, narzędzi budowania trwałych, proeuropejsko zorientowanych elit w państwach partnerskich – elit, które w perspektywie kolejnych dekad będą kształtować kierunek polityczny i gospodarczy swoich krajów – oraz społeczeństw, dla których Europa może być źródłem inspiracji na drodze do kształtowania własnego dobrobytu, rozwoju i bezpieczeństwa.

Rekomendacje

1. Budowa koalicji państw popierających PW 2.0.

Powodzenie inicjatywy zależy od zdolności zbudowania w Radzie UE trwałej koalicji państw członkowskich szczególnie zainteresowanych wzmocnieniem wschodniego wymiaru polityki sąsiedztwa – w pierwszej kolejności Polski, państw nordyckich i bałtyckich, a także Słowacji, Czech i Rumunii. Koalicja taka powinna działać w sposób skoordynowany na

wszystkich etapach kształtowania PW 2.0 – od negocjacji budżetowych, poprzez wypracowanie architektury instytucjonalnej, po bieżące wdrażanie – tak by wschodni wymiar polityki UE nie musiał polegać na inicjatywie pojedynczych państw, lecz opierał się na szerokim, geograficznie zróżnicowanym poparciu politycznym.

2. Inicjatywa powołania PW 2.0 na forum Rady Europejskiej.

Inicjatywa powinna zostać wprowadzona na najwyższy szczebel polityczny UE równolegle z finałową fazą negocjacji nad Wieloletnimi Ramami Finansowymi 2028–2034, tak by decyzje o priorytetach i architekturze PW 2.0 zapadały

równolegle z decyzjami o kształcie Instrumentu Globalnej Europy, a nie jako refleksja podejmowana już po zamknięciu negocjacji budżetowych, kiedy przestrzeń manewru byłaby znacząco ograniczona.

3. Aktywne negocjowanie kształtu Instrumentu Globalnej Europy.

W świetle opisanej reformy zmierzającej ku większej elastyczności GEI, kluczowe jest zapewnienie, by logika i priorytety wschodniego wymiaru Partnerstwa zostały trwale wpisane w kryteria alokacyjne stosowane w praktyce przez Komisję w ramach filaru Europa.

Równolegle należy zabiegać o odpowiednie uwzględnienie interesów partnerów sektorych z Azji Centralnej w ramach filarów azjatyckiego i globalnego GEI, tak by rosnące znaczenie tego regionu, znalazło odzwierciedlenie finansowe adekwatne do jego strategicznej wagi.

4. Zabieganie o utworzenie ECPW oraz inwestycję w ekspertyzę regionalną.

Utworzenie Europejskiego Centrum Partnerstwa Wschodniego z główną siedzibą w Warszawie i biurem w Brukseli, powinno być traktowane jako priorytet instytucjonalny koalicji państw popierających PW 2.0. Równolegle konieczne jest zwiększenie finansowania krajowych

i regionalnych ośrodków ekspertyzy – uczelni, think tanków oraz organizacji pozarządowych zaangażowanych w politykę wschodnią – jako fundamentu, na którym opiera się jakość analiz i rekomendacji zasilających proces decyzyjny UE w tym obszarze.

5. Rozwój zdolności wdrożeniowych poprzez współpracę rozwojową.

Skuteczna realizacja PW 2.0 na poziomie operacyjnym wymaga aktywnego zaangażowania koalicji państw popierających inicjatywę w rozbudowę zdolności wdrożeniowych opartych na współpracy rozwojowej. Oznacza to w praktyce rozszerzenie zaangażowania narodowych agencji rozwojowych w formule Drużyny Europy (*Team Europe*), przy zapewnieniu zrównoważonego udziału mniejszych donatorów, tak by wdrażanie nie było zdominowane przez największe podmioty. Równolegle konieczne jest pełniejsze wykorzystanie potencjału krajowych i europejskich banków rozwoju – w tym Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz

Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju – jako instrumentów finansowania dłużnego i mieszanego, komplementarnych wobec grantowego wsparcia z Instrumentu Globalnej Europy, szczególnie w obszarze dużych projektów infrastrukturalnych i energetycznych. Wreszcie koalicja powinna aktywnie monitorować, czy skala i złożoność przedsięwzięć związanych z odbudową Ukrainy oraz rozwojem infrastruktury regionalnej nie uzasadnia rozważenia powołania europejskiej agencji wdrożeniowej o charakterze czysto operacyjnym, dedykowanej projektom przekraczającym możliwości pojedynczych agencji czy banków krajowych.

6. Włączenie i partnerstwo.

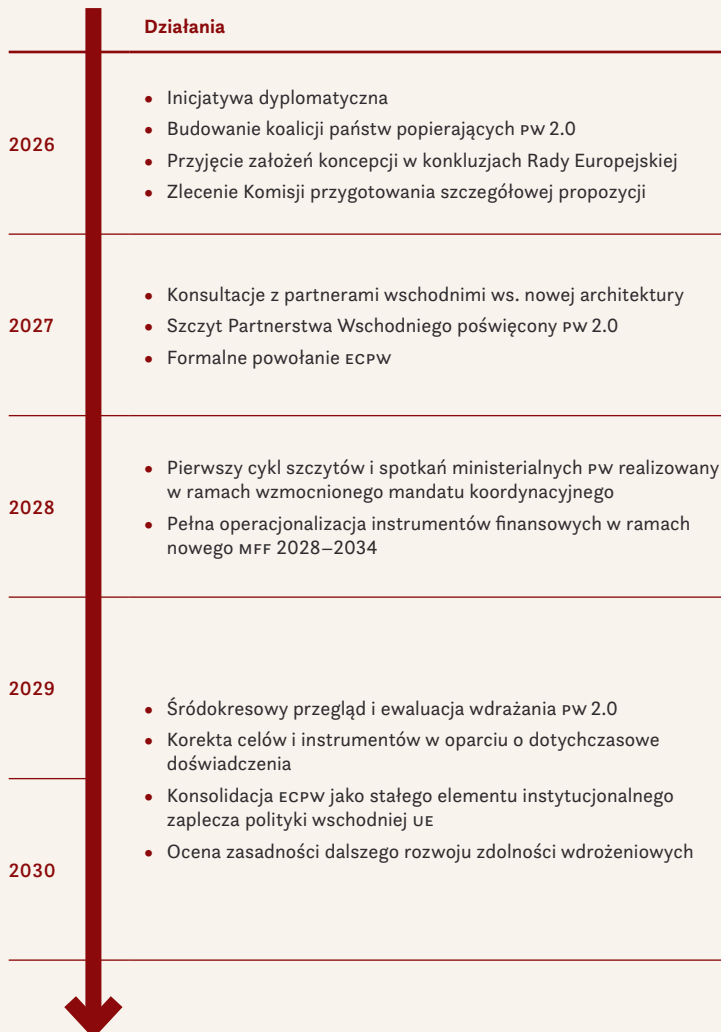
Traktowanie partnerów jako samodzielnych, sprawczych podmiotów relacji – opartej na dialogu i wzajemnym poznaniu, a nie na jednostronnym transferze standardów czy narracji z UE do państw regionu – powinno stanowić stałą zasadę projektowania PW 2.0. Oznacza to w praktyce włączanie przedstawicieli społeczeństw partnerskich – ekspertów, samorządowców, organizacji pozarządowych – na możliwie wczesnym etapie projektowania

poszczególnych instrumentów, a nie wyłącznie na etapie ich wdrażania. Integrację europejską, zbliżenie prawno-instytucjonalne w poszczególnych obszarach, współpracę sektorową partnerów z Unią oraz dialog międzyspołeczny, należy przy tym konsekwentnie traktować jako wyraz ich suwerennego wyboru, wynikającego ze wspólnoty interesów, a nie jako element rywalizacji geopolitycznej.

7. Prowadzenie spójnej komunikacji strategicznej wokół PW 2.0.

Powodzenie inicjatywy wymaga profesjonalnej komunikacji prowadzonej równolegle w dwóch kierunkach: wewnątrz UE – budującej i podtrzymującej legitymizację polityczną oraz gotowość do odpowiedniego finansowania inicjatywy w warunkach konkurujących priorytetów budżetowych; w państwach partnerskich – budującej autentyczny, oddolny popyt społeczny na integrację europejską, odporny na kampanie dezinformacyjne kwestionujące sens tego zbliżenia. Bez takiej spójnej komunikacji nawet najlepiej zaprojektowana architektura instytucjonalna i finansowa PW 2.0 pozostanie narażona na erozję poparcia politycznego po obu stronach.

HARMONOGRAM



Źródła

Bilquin, B. and Pichon, E. (with contributions from Leclerc, G. and Shreeves, R.). *Global Europe Instrument: 2028–2034 Multiannual Financial Framework*. EPRS Briefing, PE 582.596. European Parliamentary Research Service, January 2026. <https://tinyurl.com/5fbuh4cy>

Council of the European Union. “EU Adopts 20th Package of Sanctions Against Russia.” Press release. Brussels, 23 April 2026. <https://tinyurl.com/m4t9u7k5>

Council of the European Union. “EU Military Support for Ukraine.” Consilium webpage. <https://tinyurl.com/3ea6mhef>

Council of the European Union. “European Peace Facility.” Explainer. Last reviewed 4 December 2024. <https://tinyurl.com/58zv58hy>

Council of the European Union. Council Conclusions on Eastern Partnership Policy Beyond 2020. Brussels, 11 May 2020. <https://tinyurl.com/55tybuwa>

Council of the European Union. Council Decision 2014/75/CFSP of 10 February 2014 on the European Union Institute for Security Studies. OJ L 41, 12.2.2014. <https://tinyurl.com/vpbxf7w>

Council of the European Union. Council Decision (CFSP) 2021/509 of 22 March 2021 Establishing a European Peace Facility. OJ L 102, 24.3.2021. <https://tinyurl.com/bve43k2d>

Council of the European Union. Council Decision (CFSP) 2023/162 of 23 January 2023 on a European Union Mission in Armenia (EUMA). OJ L 22, 24.1.2023. <https://tinyurl.com/5ya6ec5b>

ECDPM (European Centre for Development Policy Management). *A Companion Guide to the Global Europe Instrument Proposal*. July 2025. <https://tinyurl.com/3wutxfzj>

EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine (EUBAM). Webpage. <https://tinyurl.com/yzzvx4yu>

European Commission. “Commission Disburses First €3 Billion to Ukraine of Its Part of the G7 Loan, to Be Repaid with Proceeds from Immobilised Russian Assets.” Press release IP/25/223. Brussels, 10 January 2025. <https://tinyurl.com/3znht42a>

European Commission. “EU Assistance to Ukraine.” Webpage, last updated 15 July 2026. <https://tinyurl.com/y23ttnj>

European Commission. Communication “Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours.” COM(2003) 104 final, 11 March 2003. <https://tinyurl.com/5n85ewtp>

European Commission. Commission Implementing Regulation (EU) 2026/496 of 6 March 2026 on the Temporary Suspension of the Visa Exemption for Georgian Nationals Holding Diplomatic, Service or Official Passports. <https://tinyurl.com/bdhn6c94>

European Commission. *Multi-Annual Indicative Programme for the Republic of Armenia (2021–2027)*. Annex I to Commission Implementing Decision C(2025) 4314 of 3 July 2025, amending Commission Implementing Decision C(2021) 9435 of 16 December 2021. <https://tinyurl.com/39th2235>

European Commission. *Multi-Annual Indicative Programme for Azerbaijan (2021–2027)*. Annex II to Commission Implementing Decision C(2025) 4314 of 3 July 2025, amending Commission Implementing Decision C(2022) 450 of 31 January 2022. <https://tinyurl.com/39th2235>

European Commission. *Multi-Annual Indicative Programme for Georgia (2021–2027)*. Annex III to Commission Implementing Decision C(2025) 4314 of 3 July 2025, amending Commission Implementing Decision C(2022) 5658. <https://tinyurl.com/39th2235>

European Commission. *Multiannual Indicative Programme for the Republic of Moldova (2021–2027)*. Annex IV to Commission Implementing Decision C(2025) 4314 of 3 July 2025, amending Commission Implementing Decision C(2022) 4323 of 29 June 2022. <https://tinyurl.com/39th2235>

European Commission. *Multi-Annual Indicative Programme for the Eastern Neighbourhood (2021–2027)*. Annex V to Commission Implementing Decision C(2025) 4314 of 3 July 2025, amending Commission Implementing Decision C(2021) 9370. <https://tinyurl.com/39th2235>

European Commission. *Commission Implementing Decision C(2021) 9351 of 13 December 2021 Adopting the Multiannual Indicative Programme for Ukraine for 2021–2027* (repealed by Commission Implementing Decision C(2025) 4314 of 3 July 2025). <https://tinyurl.com/ycyhcn3>

European Commission and European External Action Service. *Stronger Together During Major Challenges: The Eastern Partnership — 17 Years*. Factsheet, 2026.

European Commission and European External Action Service. *The EU and Ukraine*. Country fiche, June 2026.

European Commission and European External Action Service. *The EU and Moldova*. Country fiche.

European Commission and European External Action Service. *The EU and Georgia*. Country fiche, July 2026.

European Commission and European External Action Service. *EU-Armenia Relations*. Country fiche, May 2026.

European Commission and European External Action Service. *EU-Azerbaijan Relations*. Country fiche, February 2026.

European Commission and European External Action Service. *The European Union and the People of Belarus*. Country fiche, December 2025.

European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology. Call for Proposals PPPA-2026-MEDIA-FREEDOM-HUB — “The European Union – the Media Freedom Hub.” Version 1.1, 17 March 2026. <https://tinyurl.com/7zb74ht3>

European Commission, Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology. “Funding Opportunities for the News Media Sector.” Webpage. Last updated 22 June 2026. <https://tinyurl.com/49exmaxu>

European Commission, Directorate-General for Energy. “235 Key Cross-Border Energy Projects to Boost Europe’s Interconnectivity.” News announcement, 9 April 2026. <https://tinyurl.com/2s36vjjt>

European Commission, Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations. “New Media Hub to Support Independent Russian and Belarussian Journalists in the EU.” News article, 17 July 2023. <https://tinyurl.com/2mjb55b>

European Commission, Directorate-General for Neighbourhood and Enlargement Negotiations. “The EU Steps Up Support to Border Management on the Moldova-Ukraine Border.” News article, 2 June 2022. <https://tinyurl.com/4tzfm254>

European Commission, Directorate-General for Trade and Economic Security. “EU Trade Relations with Ukraine.” Webpage. <https://tinyurl.com/hz6nzjff>

European Commission. Global Gateway. “Black Sea Submarine Cable (Black Sea Energy Corridor).” Webpage. <https://tinyurl.com/bp5wd358>

European External Action Service (EEAS). “Border Management Programme in Central Asia (BOMCA).” Webpage. <https://tinyurl.com/bdd6f64w>

European External Action Service (EEAS). “EU Military & Defence Support to Ukraine.” Webpage. <https://tinyurl.com/y6hx7ssu>

European External Action Service (EEAS). “EU Mission in Armenia (EUMA) Factsheet.” Last updated 2026. <https://tinyurl.com/y7cfjdwj>

European External Action Service. “Eastern Partnership.” EEAS website. <https://tinyurl.com/473fxft3>

European External Action Service (High Representative) and European Commission. Joint Communication to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *Eastern Partnership Policy Beyond 2020*. Brussels, 18 March 2020. <https://tinyurl.com/299uc4mw>

European Commission and High Representative. Joint Communication “A New Response to a Changing Neighbourhood.” COM(2011) 303, 25 May 2011. <https://tinyurl.com/48935wvm>

European Network of Transmission System Operators for Electricity (ENTSO-E). “Continental Europe Successful Synchronisation with Ukraine and Moldova Power Systems.” News, 16 March 2022. <https://tinyurl.com/2e3ewd6h>

European Parliament. *2028-2034 MFF: Regulation Establishing Global Europe*. EPRS Briefing, PE 774.702. December 2025. <https://tinyurl.com/3h2t34u8>

European Parliament, Directorate-General for External Policies. *Future Outlook of EU-Moldova Trade and Investment Relations*. Study, September 2025. <https://tinyurl.com/4busybn7>

European Parliament, European Parliamentary Research Service. “Georgia: Economic Indicators and Trade with EU.” Infographic, October 2025. <https://tinyurl.com/2zjz8erj>

European Union. Consolidated Version of the Treaty on European Union, Article 41(2). OJ C 202, 7.6.2016. <https://tinyurl.com/ybrrphx2>

European Union. Regulation (EU) 2024/792 of the European Parliament and of the Council of 29 February 2024 Establishing the Ukraine Facility. OJ L, 2024/792. <https://tinyurl.com/mr22677h>

National Bureau of Statistics of the Republic of Moldova. “International Trade of Goods of the Republic of Moldova in December 2025 and in Year 2025.” <https://tinyurl.com/32y4jacu>

Union for the Mediterranean (UfM). “About UfM.” Webpage. <https://tinyurl.com/55ub92zj>

