

# BIULETYN

Nr 19 (768) • 22 lutego 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),  
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,  
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

---

## Partnerstwo Wschodnie w Gruzji: pierwsze rezultaty

Tomasz Sikorski

*Umowa o złagodzeniu reżimu wizowego, która wchodzi w życie 1 marca br., jest do tej pory najważniejszą korzyścią płynącą dla Gruzji z Partnerstwa Wschodniego. Gruzja oczekuje od UE przede wszystkim pogłębienia współpracy gospodarczej i liberalizacji przepływu osób, a także traktowania jej jako potencjalnego przyszłego kraju członkowskiego. Unii zależy zaś na stopniowym przejmowaniu przez Gruzję *acquis communautaire* oraz kontynuacji reform. Prowadzone od lipca 2010 r. negocjacje umowy stowarzyszeniowej utrudnia sceptycyzm gruzińskich władz wobec europejskiego modelu gospodarczego i niechęć do zaakceptowania unijnych standardów.*

Umowa stowarzyszeniowa negocjowana pomiędzy UE i Gruzją od lipca 2010 r. ma zastąpić obowiązujące do tej pory porozumienie o partnerstwie i współpracy (PCA). W przypadku jej wejścia w życie utworzona zostanie pogłębiona i poszerzona strefa wolnego handlu (DCFTA), która wprowadzi swobodę handlu towarami i usługami oraz wolny przepływ kapitału. W zamian za uzyskanie dostępu do europejskiego rynku UE oczekuje dostosowania gruzińskiego prawa do standardów unijnych. W przeciwieństwie do układów zawieranych w latach 90. z państwami Europy Środkowo-Wschodniej, negocjowana umowa stowarzyszeniowa nie daje perspektyw członkostwa.

Pod względem funkcjonowania instytucji Gruzja jest najbardziej rozwiniętym państwem Partnerstwa Wschodniego (PW). Dzięki radykalnym reformom przeprowadzonym po rewolucji róż w 2003 r. kraj osiągnął duże sukcesy w walce z korupcją (najlepszy wskaźnik wśród krajów PW w rankingu percepcji korupcji sporządzanym przez Transparency International) i reformach wolnorynkowych (12 miejsce na świecie w rankingu „Doing Business 2011”). Równocześnie jednak Gruzja wciąż zmaga się z poważnymi problemami strukturalnymi i mimo szybkiego tempa rozwoju gospodarczego w latach 2003-2007 pozostaje najbiedniejszym państwem Kaukazu Południowego.

**Oczekiwania Gruzji wobec UE.** Podstawowym problemem gospodarczym Gruzji jest brak kapitału, szczególnie widoczny w latach 2008-2010. Z jednej strony wojna z Rosją i światowy kryzys gospodarczy obniżyły poziom inwestycji zagranicznych w Gruzji, z drugiej odnotowano również spadek zaangażowania kapitału rodzimego. Po rewolucji róż mała przedsiębiorczość rozwijała się w oparciu o drobne prywatne oszczędności, które wystarczały do założenia małej firmy. Biznesmeni próbujący obecnie rozszerzać działalność mają jednak problemy z uzyskaniem kredytu. Niewielkie rozmiary rynku kapitałowego, niedostateczny rozwój sektora bankowego, brak zaufania społecznego do banków i słabość nadzoru finansowego skutkują najwyższymi w regionie stopami kredytowymi w bankach komercyjnych. Co gorsza, bank centralny podniósł w ciągu ostatnich ośmiu miesięcy stopę refinansową z 5 do 8%, co dodatkowo utrudni inwestycje. Utworzenie DCFTA powinno, w przekonaniu władz gruzińskich, rozwiązać ten problem poprzez przyciągnięcie kapitału zagranicznego. Drugim postulatem gospodarczym jest możliwość swobodnego eksportu gruzińskich towarów do UE.

Gruzja postrzega relacje z UE nie tylko przez pryzmat aspektów gospodarczych, lecz również w kontekście bezpieczeństwa. Polityka prounijna Gruzji uległa wzmocnieniu po przegranej wojnie z Rosją w sierpniu 2008 r. Okazało się, że współpraca ze Stanami Zjednoczonymi jest niewystarczająca do obrony integralności terytorialnej Gruzji, zaś perspektywa wstąpienia do NATO przestaje być

realna. To właśnie UE reprezentowana przez prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego wynegocjowała zawieszenie broni w konflikcie, a unijna misja obserwacyjna (EUMM) odegrała dużą rolę w ustabilizowaniu linii rozejmowej. Dlatego też ścisła współpraca z Unią jest postrzegana jako ważny element umacniania niepodległości i integralności terytorialnej Gruzji, pomimo że ani europejska polityka sąsiedztwa, ani Partnerstwo Wschodnie nie angażowały się do tej pory bezpośrednio w rozwiązywanie konfliktów na wschodzie.

Trudno przewidzieć jak potoczą się rozmowy dotyczące umowy stowarzyszeniowej. Prowadzone negocjacje utrudnia sceptycyzm gruzińskich władz wobec europejskiego modelu gospodarczego i niechęć do zaakceptowania unijnych standardów. Władze w Gruzji żywią dużą niechęć do przyjmowania *acquis communautaire*. Ich sprzeciw wynika z obawy przed utratą względnej konkurencyjności gruzińskiej gospodarki w wyniku przyjęcia surowych europejskich norm jakościowych, zwłaszcza w zakresie produkcji żywności. Ponadto rząd gruziński przyjął model „państwa minimum” i nie widzi potrzeby przyjmowania europejskich standardów regulacyjnych. Jak wskazuje raport Trybunału Obrachunkowego ze stycznia br. zainteresowanie unijnymi instrumentami wsparcia (np. twinningiem) było przed 2008 r. niewielkie. Natomiast program pomocy w dziedzinie zarządzania finansami publicznymi, realizowany w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI), wprowadzany był przez stronę gruzińską opieszale przez pierwszy rok funkcjonowania (od grudnia 2007 r. do grudnia 2008 r.). Równocześnie należy podkreślić, że potrzeba ściślejszej współpracy gospodarczej z UE wymusza stopniowo na Gruzji akceptację europejskich oczekiwań. W latach 2011-2013 gruzińskie służby regulacyjne (służby kontroli sanitarnej, centra akredytacji, biuro normalizacji i standaryzacji) otrzymują ze środków ENPI wsparcie instytucjonalne w celu spełnienia wymagań przyszłej umowy stowarzyszeniowej.

**Szanse i wyzwania dla Polski i UE.** Podstawową korzyścią z utworzenia DCFTA pomiędzy UE i Gruzją będzie całkowite otwarcie 4,5-milionowego rynku gruzińskiego na polskie i unijne towary oraz inwestycje. W konsekwencji oczekiwać można poprawy konkurencyjności polskich produktów. Bezczłowy wóz gruzińskich towarów nie stworzy groźnej konkurencji sektorowej dla Polski, gdyż gospodarka gruzińska jest wobec polskiej raczej komplementarna niż substytucyjna. Najbardziej konkurencyjne towary gruzińskie to markowe wina i wody mineralne, które w zasadzie nie posiadają polskich zamienników.

Harmonizacja prawa i wzmocnienie tendencji demokratycznych w Gruzji będą sprzyjać tworzeniu stabilnego obszaru sąsiedztwa wokół UE. Zawarcie umów stowarzyszeniowych oraz przedsięwzięcia prowadzone w ramach Partnerstwa Wschodniego zwiększą możliwości współpracy energetycznej z Azerbejdżanem i ułatwią w przyszłości realizowanie projektów tranzytowych surowców energetycznych. Istnieją również niewymierne korzyści dla krajów UE płynące ze złagodzenia systemu wizowego, bowiem ułatwienie Gruzinom wjazdu na terytorium Schengen zwiększy europejską *soft power*.

Umowa o złagodzeniu reżimu wizowego, która wchodzi w życie 1 marca br., jest do tej pory najważniejszą korzyścią płynącą dla Gruzji z Partnerstwa Wschodniego. W praktyce oznacza ona obniżenie opłaty wizowej z 60 do 35 euro, a także bezpłatne wizy m.in. dla naukowców, studentów, biznesmenów i dziennikarzy. Liberalizacja reżimu wizowego, a w przyszłości całkowite zniesienie wiz, nie stwarzają znaczącego zagrożenia dla obszaru Schengen. W Gruzji istnieje powszechny system paszportów biometrycznych, służby graniczne i celne są efektywne, zaś niewielka liczebność i mobilność Gruzinów ogranicza ryzyko nielegalnego pobytu na terenie RP. Tym niemniej kraje UE o atrakcyjniejszym rynku pracy będą bardziej podatne na napływ gruzińskich obywateli.

Powodzenie reform w Gruzji będzie praktycznym sprawdzianem skuteczności i wiarygodności programu Partnerstwa Wschodniego. UE powinna wspierać ekspercko i finansowo przemiany w tym państwie, dbając równocześnie o osiągnięcie ważnego unijnego celu, jakim jest demokratyzacja Gruzji. Polityka obecnych władz w Tbilisi w stosunku do wolnych mediów i opozycji wzbudza szereg zastrzeżeń. Szczególne obawy rodzi przygotowywana reforma konstytucyjna, która po następnych wyborach prezydenckich zwiększy uprawnienia premiera kosztem prezydenta, co może sprawić, że prezydent Saakaszwili po zakończeniu swojej drugiej kadencji w 2013 r., będzie nadal rządził krajem jako premier. Kontrowersyjny jest również pomysł przeniesienia parlamentu do prowincjonalnego Kutaisi oddalonego o 200 km od stolicy, co może grozić marginalizacją tej instytucji. Tymczasem, jak zauważa gruzińska opozycja i działacze pozarządowi, UE ma duże możliwości skłonienia władz w Tbilisi do dalszych reform demokratycznych. Dlatego też należy kłaść większy nacisk na zasadę warunkowości w rozmowach i w sposób bardziej zdecydowany krytykować władze gruzińskie w razie lekceważenia przez nie praworządności i demokracji.