

ANNA MORACZEWSKA  
Lublin

## WYMIAR WSCHODNI EUROPEJSKIEJ POLITYKI SĄSIEDZTWA JAKO STRATEGIA ZARZĄDZANIA RYZYKIEM

Najlepszym sposobem zarządzania  
przyszłością jest jej tworzenie  
*Peter Drucker*

Ryzyko jest pojęciem wielowymiarowym, niejednokrotnie konfrontowanym z określeniami zagrożenia, niepewności i niebezpieczeństwa. Nie są one tożsame, występują jednak obok siebie w analizach różnych płaszczyzn bezpieczeństwa. Zagrożenie najczęściej dotyczy występowania zjawisk, które zmniejszają bezpieczeństwo lub je naruszają. Niebezpieczeństwo jest – najprościej ujmując – stanem braku bezpieczeństwa i należy traktować je jako synonim zagrożenia. Niepewność natomiast to niekompletna wiedza o czymś, co jest dla nas istotne i może przynieść nieprzewidywalne skutki w przyszłości. Jest niewymierna, trudna do poznania i bywa niebezpieczna. Nadanie niepewnej rzeczywistości cech ryzyka pozwala na jej lepsze poznanie, skwantyfikowanie, ocenę prawdopodobieństwa strat i zysków, a tym samym uzyskanie poczucia kontroli nad nią i nad przyszłością. Nie jest to jednorazowy akt, ale proces wypracowywany w czasie, który w przypadku podmiotów stosunków międzynarodowych przybiera postać polityki. Analiza ryzyka pozwala na ustalenie prawdopodobieństwa wystąpienia zagrożeń i przyjęcia określonej strategii przeciwdziałania im. Politykę w obszarze ryzyka można określić jako proces powoływania określonych koncepcji, mechanizmów i instrumentów służących do przewidywania, unikania i wyrównywania ryzyka. Natomiast zarządzanie ryzykiem jest koncepcją działania stosowaną przez większość aktorów współczesnych stosunków międzynarodowych oraz metodą radzenia sobie z dynamiką środowiska międzynarodowego, na które składają się fazy identyfikacji, analizy, sterowania ryzykiem oraz kontroli i oceny podjętych decyzji wobec danego ryzyka.

Państwa Europy Wschodniej powstałe po rozpadzie Związku Radzieckiego (poza Litwą, Łotwą i Estonią), które „zbliżyły się” do Unii Europejskiej po jej największym rozszerzeniu, stały się dla UE obszarem niepewności, wymagającym wypracowania strategii umożliwiającej opanowanie pewnych jej parametrów. Powołanie Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa tuż przed rozszerzeniem UE, a następnie spójnej z tą

strategią Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), wskazuje na umieszczenie polityki wobec państw sąsiednich w agendzie bezpieczeństwa Unii<sup>1</sup>.

Celem artykułu jest uzasadnienie przyjętego założenia o postrzeganiu państw Europy Wschodniej jako obszaru ryzyka i wymiaru wschodniego EPS jako strategii zarządzania tym ryzykiem, dającej szanse minimalizowania strat i optymalizowania zysków przez UE. Podjęcie takiej decyzji, a następnie jej implementacja mieszczą się w procesie adaptacji UE do zmieniającego się środowiska międzynarodowego. Zakłada się, że ograniczanie ryzyka przez zwiększanie stabilności politycznej i ekonomicznej państw wymiaru wschodniego miało i ma na celu zwiększenie przewidywalności wystąpienia zagrożeń, strat, jak również zysków dla Unii, będącej przede wszystkim organizacją o charakterze gospodarczym. W związku z pojawieniem się konfliktu zbrojnego między Ukrainą i Rosją w 2014 r., analizowany obszar oraz koncepcja EPS nabrały nowego wymiaru dla Unii Europejskiej. Jednocześnie celem artykułu nie jest szczegółowa i pogłębiona analiza genezy, założeń czy skuteczności wymiaru wschodniego EPS, a jedynie wyjaśnianie teleologiczne tej inicjatywy.

Artykuł składa się z czterech części: dwóch definiujących obszar analizy i pozostałych uzasadniających przyjęte założenie. Popularność tematów dotyczących EPS i zarządzania ryzykiem ma swoje odzwierciedlenie w obszernej literaturze; a w niniejszym artykule zostały wykorzystane wybrane opracowania. Ponadto konflikt między Ukrainą i Rosją z przełomu 2013 i 2014 r. wpłynął na wzrost liczby opracowań dotyczących tych państw i regionu w polityce międzynarodowej.

#### ISTOTA EUROPEJSKIEJ POLITYKI SĄSIEDZTWA I JEJ WYMIARU WSCHODNIEGO

W wyniku zmian geopolitycznych, ekonomicznych i społecznych zachodzących pod koniec XX w. na obszarach bezpośrednio graniczących z ówczesną Wspólnotą Europejską oraz perspektywy rozszerzenia Unii Europejskiej w pierwszej dekadzie XXI w. w większości o kraje z obszaru Europy Środkowo-Wschodniej, państwa członkowskie uznały powołanie wspólnej strategii politycznej w postaci Europejskiej Polityki Sąsiedztwa za niezbędne dla dalszego utrzymania homeostazy w jej środowisku zewnętrznym. Adresatami EPS nie są jedynie państwa z tego obszaru, ale również dziesięć z południowego i wschodniego wybrzeża Morza Śródziemnego. Są to: Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Maroko, Autonomia Palestyńska, Syria i Tunezja oraz sześć państw z Europy Wschodniej: Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina. W związku z włączeniem do obszaru UE Bułgarii i Rumunii 1 stycznia 2007 r., powołano w kwietniu tego roku kolejną inicjatywę współpracy regionalnej – Synergię Czarnomorską, która objęła swym zasięgiem pięć

---

<sup>1</sup> „Powinniśmy być w stanie działać, zanim sytuacja w krajach wokół nas potoczy się w niewłaściwym kierunku, (...) i zanim pojawią się zagrożenia natury humanitarnej. Prewencyjne zaangażowanie może zapobiec wielu poważniejszym problemom. Unia Europejska, bardziej odpowiedzialna i aktywna, ma większe znaczenie polityczne. *Bezpieczna Europa w lepszym świecie. Europejska Strategia Bezpieczeństwa*, 2003.

państw należących do wymiaru wschodniego (poza Białorusią) oraz Rosję i Turcję<sup>2</sup>. Inicjatywa ta nie nabrała szczególnego charakteru, głównie dlatego, że większość celów była realizowana w ramach wymiaru wschodniego, strategicznego partnerstwa z Rosją czy umowy stowarzyszeniowej w przypadku Turcji.

W dokumentach ustanawiających EPS za istotne uznano wykorzystanie pojawiających się możliwości wzmocnienia stosunków z sąsiadami opartych na wspólnych wartościach, unikanie nowego podziału Europy na rzecz wspierania stabilności i dobrobytu w obrębie i ponad granicami Unii oraz tworzenie strefy przyjacielskich stosunków. Uwzględniono również współodpowiedzialność stron w zapobieganiu konfliktom oraz specyfikę na poziomie regionalnym i państw, do których skierowano EPS, opierając ją na stosunkach bilateralnych<sup>3</sup>. Płaszczyzny współpracy dotyczą: reform gospodarczych związanych z liberalizacją rynku, szerzenia zasad wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, wzmocniania systemu sądownictwa, walki z zagrożeniami, współpracy w dziedzinie transportu, energetyki, nowych technologii, badań rozwojowych i polityki morskiej, ochrony środowiska i społecznego wymiaru stosunków<sup>4</sup>. Podstawowymi instrumentami umożliwiającymi realizację założeń są narzędzia ekonomiczne, jak dostęp do rynku unijnego, narzędzia finansowe: pomoc materialna i techniczna, narzędzia operacyjne: wspólne akcje, inwestycje i konsultacje oraz dotyczące przepływu osób między Unią Europejską a państwami Europejskiej Polityki Sąsiedztwa tzw. Plany Działania (*Action Plans*). Plany Działania zawierane są na okres trzech lub pięciu lat w wyniku wcześniejszych negocjacji z poszczególnymi państwami i opierają się na Porozumieniu o Partnerstwie i Współpracy. W 2007 r. Rada Europejska przypominała o kluczowych zasadach EPS, do których należy między innymi niedeterministyczny charakter formy przyszłych stosunków nie przesądzający o członkostwie. W kolejnych latach opracowano dokumenty oceniające efektywność lub słabość osiągnięcia zamierzonych celów, przyjmując jednocześnie kolejne wytyczne i instrumenty. Za każdym razem EPS ma postać norm i zasad wytyczonych przez Unię Europejską i uznanych przez nią za niezbędne w realizacji założonych celów. Stąd niektóre państwa, np. Białoruś, Syria, Libia, mają ograniczone możliwości korzystania z instrumentów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

Koncepcja wymiaru wschodniego jest – obok wymiaru śródziemnomorskiego i północnego – narzędziem realizacji wielowymiarowej polityki zagranicznej Unii Europejskiej skierowanej do państw sąsiednich. Pojawiła się na przełomie XX i XXI w., głównie z inicjatywy Polski<sup>5</sup> i została przedstawiona podczas szczytu Rady Euro-

<sup>2</sup> COM(2007) 160 final Brussels, 11.04.2007, Communication from the Commission to the Council and European Parliament, *Black Sea Synergy – A New Regional Cooperation Initiative*.

<sup>3</sup> COM(2003) 104 final, Brussels 11.03.2003, Communication from the Commission to the Council and European Parliament, *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework of Relations with our Eastern and Southern Neighbours*.

<sup>4</sup> SEC(2005) 1521, Brussels, 22.11. 2005, Communication to the Commission, *Implementing and Promoting the European Neighbourhood Policy*.

<sup>5</sup> Patrz szerzej: T. Kapuśniak, *Wymiar wschodni Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej. Inkluzja bez członkostwa*, Warszawa 2010.

pejskiej 20 czerwca 2008 r.<sup>6</sup>, a następnie zatwierdzona 20 marca 2009 r. W Pradze, 7 maja 2009 r., na który zaproszono przywódców i szefów rządów państw członkowskich Unii Europejskiej oraz państw, do których skierowano Program Partnerstwa Wschodniego, został on oficjalnie zainaugurowany. Pod względem podmiotowym polityka UE w wymiarze wschodnim obejmuje Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Mołdawię i Ukrainę. Jako element EPS w swych celach nie odbiega od głównych idei promujących podstawowe wartości unijne i płaszczyzny współpracy<sup>7</sup> W założeniach przyjęto zastępowanie Umów o Partnerstwie i Współpracy z poszczególnymi państwami umowami stowarzyszeniowymi i tzw. pogłębionymi strefami wolnego handlu między Unią i partnerem. Dodatkowo przyjęto założenie dążenia do liberalizacji polityki wizowej. W latach 2011-2013 z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa poszczególne państwa otrzymały kwoty w euro w wysokości: Armenia 182 mln, Azerbejdżan 75,5 mln, Białoruś 41,5 mln, Gruzja 208 mln, Mołdawia 308 mln, Ukraina 389 mln. Główne inicjatywy w ramach wymiaru wschodniego obejmują zintegrowane zarządzanie granicą (wsparcie finansowe w wysokości 44,5 mln euro), wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw (957 mln euro), rynek elektryczny (41 mln euro), ochronę środowiska (12 mln euro) i reagowanie na katastrofy (12 mln euro).<sup>8</sup> Szczyt w Wilnie, który miał miejsce 28 listopada 2013 r., ukazał duże zróżnicowanie poszczególnych państw regionu pod względem zaawansowania reform oraz kierunków współpracy. Decyzja władz Ukrainy w 2013 r. o niepodpisaniu umowy stowarzyszeniowej i o pogłębionej strefie wolnego handlu z Unią Europejską pociągnęła za sobą falę destabilizacyjnych (aczkolwiek między innymi proeuropejskich) wydarzeń w tym państwie, w konsekwencji doprowadzając do konfliktu między Ukrainą i Rosją. Natomiast Armenia, głównie w wyniku ultimatum energetycznego Rosji, obrała wschodni kierunek integracji z unią celną Rosji, Białorusi i Kazachstanu. Stanowisko Rosji wobec zaangażowania Unii Europejskiej w państwach objętych Partnerstwem Wschodnim spowodowało wzrost jej aktywności w zahamowaniu procesu zmierzającego do podpisania umów stowarzyszeniowych. Destabilizacja Ukrainy poprzez zainicjowanie otwartego konfliktu terytorialnego czy naciski na Mołdawię i Armenię w wymiarze ekonomicznym dotyczące m.in. ceny eksportu surowców energetycznych, a także wcześniejsze działania wobec Gruzji skutkujące konfliktem zbrojnym w 2008 r. w Osetii Południowej wskazują na istotne znaczenie tych państw dla Rosji i próby (przede wszystkim wobec Ukrainy) włączenia ich do „własnego obszaru integracji ekonomicznej”, tj. Euroazjatyckiej Wspólnoty Gospodarczej.

Perspektywa pojawienia się rosnącego terytorialnie i ekonomicznie podmiotu integracyjnego bezpośrednio u granic Unii Europejskiej, działania odśrodkowe na Ukrainie oraz strategia Rosji wobec tego państwa stały się dodatkowymi bodźcami do zawarcia umów stowarzyszeniowych z wybranymi państwami wymiaru wschodnie-

<sup>6</sup> Konkluzje prezydencji, Rada Europejska w Brukseli 19-20 czerwca 2008 r., [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/PL/ec/101368.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PL/ec/101368.pdf) (11.02.2014).

<sup>7</sup> COM(2008) 823 final, Brussels 3.12.2008, Communication from the Commission to the Council and European Parliament, *Eastern Partnership*.

<sup>8</sup> The Eastern Partnership. The European Union and Eastern Europe, *Neighbourhood Information Center*; [[www.enpi-info.eu](http://www.enpi-info.eu)] (dostęp 11.02.2014).

go. Podczas szczytu w Brukseli 27 czerwca 2014 r. podpisano umowy stowarzyszeniowe UE z Gruzją, Mołdawią i Ukrainą. W przypadku Ukrainy była to druga część umowy – w wymiarze gospodarczym, ponieważ pierwszą (o współpracy politycznej) podpisano w marcu tego samego roku.

### Europejska Strategia Bezpieczeństwa a Europejska Polityka Sąsiedztwa

Pierwsza dekada XXI w. postawiła Unię Europejską przed wyzwaniem związanym ze zmianami geopolitycznymi oraz zagrożeniami terrorystycznymi po wydarzeniach z 11 września 2001 r. w USA, a następnie w Madrycie i Londynie. Perspektywa zmian zakresu podmiotowego i terytorialnego Unii w wyniku rozszerzenia, a wraz z nią pojawienie się interesów nowych państw członkowskich, wymagały ich uwzględnienia we Wspólnej Polityce Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Europejska Strategia Bezpieczeństwa (ESB) została przyjęta w grudniu 2003 r. Unia Europejska określiła kluczowe cele w realizowaniu polityki bezpieczeństwa w formie dokumentu „Bezpieczna Europa w lepszym świecie”<sup>9</sup>, zawierającego informacje o globalnych zagrożeniach oraz głównych wyzwaniach dla interesów bezpieczeństwa Unii. Wśród zagrożeń wymieniono: rozprzestrzenianie broni masowego rażenia, terroryzm i przestępczość zorganizowaną, konflikty regionalne, niestabilne i upadające państwa. Jako istotne wyzwania przyjęto bezpieczeństwo energetyczne i zmiany klimatyczne. Terroryzm uznano za zagrożenie dla całej Europy, mające pochodzenie endogeniczne i egzogeniczne w odniesieniu do Unii Europejskiej (Europa jako cel i baza). Rozprzestrzenianie broni masowego rażenia – szczególnie chemicznej i biologicznej – powiązано z reżimami politycznymi i terroryzmem, a za najniebezpieczniejsze uznano dysponowanie tym arsenałem przez grupy terrorystyczne. Konflikty regionalne oraz niestabilność państw powiązано z pozostałymi zagrożeniami podkreślając, że ich skutki mogą wykraczać daleko poza państwo czy dany region, destabilizując inne obszary. Przystępczość zorganizowaną określono jako „najbliższą” obszarowi Unii, gdyż grupy przestępcze zajmujące się np. nielegalnym handlem narkotykami, bronią, kobietami czy przemytem osób za cel biorą właśnie terytorium UE. Jednocześnie w Strategii zauważono, że wszystkie wymienione zagrożenia wzajemnie się generują i wzmacniają. Przyjęto perspektywę myślenia globalnego i działania lokalnego.<sup>10</sup> Strategia uwzględnia jakościową zmianę rodzaju zagrożeń, z charakterystycznych w okresie zimnej wojny, tj. w postaci bezpośredniej agresji, na współczesne bardziej dynamiczne, zróżnicowane, niewojaskowe i amorficzne.

Jednym z trzech celów strategicznych ESB jest uwzględnienie procesu budowy bezpieczeństwa w sąsiedztwie Unii<sup>11</sup>. Czytamy o nim:

<sup>9</sup> *A Secure Europe in a Better World. European Security Strategy*, Brussels 12.12.2003, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf> (13.02.2014).

<sup>10</sup> *Ibidem*, s. 33.

<sup>11</sup> Do pozostałych należą: przeciwdziałanie zagrożeniom i tworzenie porządku międzynarodowego opartego na stosunkach wielostronnych.

„W naszym interesie leży to, aby kraje z nami graniczące były dobrze rządzone. Sąsiedzi zaangażowani w konflikt zbrojny, słabe państwa, w których kwitnie przestępczość zorganizowana, dysfunkcjonalne społeczeństwa lub lawinowy przyrost populacji przy europejskich granicach – wszystko to stwarza Europie problemy. Integracja państw przystępujących zwiększa nasze bezpieczeństwo, ale również przybliży UE do niespokojnych regionów. Naszym zadaniem jest stworzenie pierścienia dobrze zarządzanych krajów na wschód od Unii Europejskiej i wzdłuż wybrzeży Morza Śródziemnego, z którymi to krajami mogą nas łączyć bliskie stosunki oparte na współpracy”<sup>12</sup>.

Takie ujęcie geopolityki UE wskazuje na kluczowe znaczenie stabilności obszarów sąsiednich dla niej, ale osiągnięte za pomocą jej własnych instrumentów zarządzania.

Podobnie jak w dokumencie ustanawiającym Europejską Politykę Sąsiedztwa, w ESB uznano, że celem Unii Europejskiej nie jest budowa nowych podziałów – w perspektywie rozszerzenia – ale stworzenie, poprzez współpracę gospodarczą i zaangażowanie w rozwiązanie problemów politycznych, kręgu dobrze zarządzanych państw sąsiednich. Umacnianie porządku międzynarodowego przez wzmacnianie demokratycznych rządów państw, wdrażanie reform społecznych i politycznych, walkę z korupcją i nadużyciami władzy i pomoc finansową warunkowaną reformami określono jako znaczącą gwarancję bezpieczeństwa Unii Europejskiej. Budowa bezpieczeństwa w regionach bezpośrednio graniczących z UE została uznana za jeden z trzech celów strategicznych w ramach ESB.

Bliskość czasowa ustanawiania Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa i Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (2003 i 2004 r.) wskazuje nie tylko na adaptację retrospektywną Unii Europejskiej wobec zagrożeń terrorystycznych i zmian systemowych w środowisku międzynarodowym po upadku ZSRR, ale także adaptację antycypacyjną wobec procesów jej podmiotowego i terytorialnego rozszerzenia, a tym samym zbliżenia do trwających w fazie transformacji systemowej, niestabilnych i niepewnych obszarów. Świadczy o tym również skoordynowanie celów EPS z ESB. Bezpieczeństwo Unii Europejskiej jest warunkowane wzmocnieniem stabilności i dobrobytu w państwach sąsiednich, a Europejska Polityka Sąsiedztwa jest zbiorem reguł, instrumentów i warunków określających, jak Unia chce je osiągnąć.

### **Ryzyko i zarządzanie ryzykiem w środowisku międzynarodowym**

Ryzyko jest współcześnie jedną z kategorii analiz różnego rodzaju działalności – gospodarczej, społecznej, politycznej, produkcyjnej, ubezpieczeniowej i in., których dokonuje coraz więcej podmiotów działających na poziomie narodowym, międzynarodowym i transnarodowym. Ryzyko towarzyszy wszelkim zmianom politycznym oraz zjawiskom niezależnym (lub zależnym w pewnym stopniu) od działalności człowieka, np. kataklizmy, zmiany klimatu. W ciągu ostatnich trzech dekad ryzyko stało

---

<sup>12</sup> *A Secure Europe ...*, s. 35.

się pojęciem multidyscyplinarnym, wykorzystywanym w badaniach różnych dziedzin naukowych, dlatego powstało wiele jego bardziej lub mniej złożonych definicji. Według J. Arnoldiego ryzyko to prawdopodobne zagrożenie<sup>13</sup>; dla D. Garlanda ryzyko to problem, źródło niepewności obiektywnie poznawalne i subiektywnie konstruowane<sup>14</sup>. T. T. Kaczmarek twierdzi, że ryzyko to „niebezpieczeństwo utraty czegoś, ale również szansa osiągnięcia korzyści”<sup>15</sup>, a w innym miejscu, określa ryzyko jako zaistniałe lub możliwe do urzeczywistnienia niebezpieczeństwo<sup>16</sup>. Według ekonomisty F. H. Knighta ryzyko to mierzalna niepewność<sup>17</sup>, a dla socjologa U. Becka ryzyko jest niepewnością powstającą w wyniku działań człowieka<sup>18</sup>. Definiowanie pojęcia jest złożone jak samo zjawisko, czego dowód stanowi rosnąca liczba publikacji na jego temat.

Ryzyko w polityce jest najczęściej związane z podejmowaniem decyzji i ich implementacją przez poszczególne podmioty, a politykę „w obszarze ryzyka można określić jako zespół środków obejmujących antycypowanie, unikanie i kompensowanie ryzyka”<sup>19</sup>, natomiast „polityka zarządzania ryzykiem zmierza do wprowadzenia równowagi w obszarze celów ekologicznych, ekonomicznych i społecznych”<sup>20</sup>. Ryzyko polityczne z punktu widzenia państwa może oznaczać niepewność co do przestrzegania podpisanych umów, konwencji, zasad prawa międzynarodowego przez inne państwa i tym samym zasady wzajemności. Jest także prawdopodobnym zagrożeniem dla niego, na które jest mniej lub bardziej wrażliwe. W ekonomii ryzyko pojawia się w wyniku działalności finansowej, handlowej i produkcyjnej. Decyzje polityczne wpływają np. na kursy walut czy indeksy giełdowe, przynosząc zyski lub straty na poziomie regionu, kontynentu czy świata. Nierówności w stopniu rozwoju państw, a tym samym w dostępie do dobrobytu podnoszą poziom ryzyka i prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożeń, z drugiej strony są podstawą osiągania zysków. W zarządzaniu ryzykiem chodzi najogólniej o jego minimalizowanie i zabezpieczenie przed negatywnymi skutkami. Zarządzenie ryzykiem jest logicznie uporządkowanym zbiorem relatywnie stałych zasad i reguł stosowanych w odniesieniu do danego zjawiska<sup>21</sup>. Zależnie od przedmiotu ryzyka, proces zarządzania nim może składać się z wielu faz, z których podstawowymi są: rozpoznanie ryzyka, pomiar ryzyka i jego kontrola. Polegają one na identyfikacji, analizie (prawdopodobieństwo zaistnienia), ocenie (ustalenie poziomu ryzyka i sposobów jego opanowania), sterowaniu ryzykiem (określenie priorytetów i narzędzi) oraz kontroli i ocenie podjętych decyzji<sup>22</sup>.

<sup>13</sup> J. Arnoldi, *Ryzyko*, Warszawa, 2010, s. 11.

<sup>14</sup> D. Garland, *The Rise of Risk*, w: Ericson, R.V., Doyle A. (red.), *Risk and Morality*, Toronto, 2003, s. 49.

<sup>15</sup> T. T. Kaczmarek, *Ryzyko i zarządzanie ryzykiem. Ujęcie interdyscyplinarne*, Warszawa, 2006, s. 95.

<sup>16</sup> *Ibidem*, s. 64.

<sup>17</sup> F. H. Knight, *Risk, Uncertainty and Profit*, Chicago – London, 1985, s. 233.

<sup>18</sup> U. Beck, *Spoleczeństwo ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*, Warszawa, 1992, s. 19.

<sup>19</sup> T. T. Kaczmarek, *op. cit.*, s. 68.

<sup>20</sup> *Ibidem*, s. 68.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 96.

<sup>22</sup> Patrz szerzej: F. H. Knight, *op. cit.*, s. 231-236.

Opracowano również międzynarodowe standardy zarządzania ryzykiem, takie jak np. brytyjski PRINCE2, kanadyjski CAN/CSA Q850, austriacki ONR 49000 czy FERMA 2002 opracowany przez Federację Europejskich Stowarzyszeń Zarządzania Ryzykiem<sup>23</sup>. Zawierają one zespoły procedur postępowania w zarządzaniu ryzykiem.

W niniejszym opracowaniu zarządzanie ryzykiem jest analizowane z punktu widzenia stosunków międzynarodowych i będzie rozumiane jako strategia wobec przyszłości oparta na teraźniejszości oraz prawdopodobieństwie wystąpienia określonych scenariuszy. Strategia taka ma charakter refleksyjny wobec zmian zachodzących w działalności podmiotu, skutków podjętych działań oraz rozwoju metod badania rzeczywistości. Zarządzanie ryzykiem jest efektem określonej polityki podmiotu i integralnym elementem jego działań. Powstaje w wyniku sprzężenia celów strategicznych z działaniami operacyjnymi i taktycznymi.

Potrzeba poczucia bezpieczeństwa pociąga za sobą konieczność wypracowania mechanizmów, instrumentów, a także strategii zarządzania ryzykiem, które jest permanentną cechą środowiska międzynarodowego. Zagrożenia nie są bytami ontologicznymi, lecz konstrukcjami epistemologicznymi, a definicja ryzyka przekłada się na politykę/zachowania podmiotu. Ryzyko, które jest źródłem naszego strachu, odzwierciedla nas i nasze kulturowe sposoby postrzegania<sup>24</sup>. Analogicznie można to odnieść do podmiotów stosunków międzynarodowych. Budowanie strefy współpracujących ze sobą liberalnych państw zachodnich, które mają tendencję do percepcji „środowiska poza nimi” jako ryzykownego dla ich interesów czy stabilności, jest przykładem strategii zarządzania ryzykiem w środowisku międzynarodowym. Strategia proaktywnego zaangażowania w prawdopodobne lub rozwijające się konflikty, postrzegane jako zarzewie poważnych zagrożeń, naruszenia interesów czy strategię stabilizowania sytuacji wewnętrznej państw dotkniętych kryzysem przy zastosowaniu własnych modeli budowania stabilności, stały się ważnymi koncepcjami polityki bezpieczeństwa potęg światowych. W strategiach zarządzania ryzykiem we współczesnym środowisku międzynarodowym można wyróżnić trzy modele charakterystyczne dla potęg gospodarczych: stabilizacyjny, stabilizacyjno-zbrojny i interwencyjno-zbrojny. Stany Zjednoczone najczęściej wybierają model stabilizacyjno-zbrojny (Irak, Afganistan), w doktrynie Busha juniora zwany wojnami prewencyjnymi, za pomocą którego można kontrolować sytuację wewnątrz państwa ryzyka, a następnie stabilizować ją przez wdrożenie zasad demokracji pod hasłem budowania bezpieczeństwa na poziomie globalnym z wykorzystaniem instrumentów militarnych. Unia Europejska wybiera modele stabilizacyjne wykorzystujące warunkowe instrumenty gospodarcze i finansowe skierowane do państw nieczłonkowskich leżących na jej peryferiach (Europejska Polityka Sąsiedztwa, Partnerstwo z Bałkanami Zachodnimi). Rosja najczęściej odwołuje się do modelu interwencyjno-zbrojnego z wykorzystaniem instrumentów ekonomicz-

---

<sup>23</sup> Patrz szerzej: K. Ficoń, *Międzynarodowe standardy zarządzania ryzykiem*, „Kwartalnik Bellona” nr 3/2013, s. 31-50.

<sup>24</sup> U. Beck, *Spoleczeństwo światowego ryzyka. W poszukiwaniu utraconego bezpieczeństwa*, Warszawa, 2012, s. 28.



nych (właściwie wobec większości swoich sąsiadów uzależnionych energetycznie od niej) i militarnych, stosowanego w sytuacji zaistnienia ryzyka naruszenia jej strefy wpływów, poziomu kontroli czy interesów.

### Zarządzanie ryzykiem w wymiarze wschodnim EPS

Unia Europejska jako organizacja, a przede wszystkim jako unia gospodarcza, postrzega środowisko międzynarodowe w dużej mierze przez pryzmat rynku, którego podstawowymi mechanizmami są podaż i popyt. Unia Europejska jako instytucja polityczna tworzy akty prawne i opracowuje koncepcje polityczne, które mają umożliwić jej efektywny wpływ na „wszystko”, co kreuje podaż i popyt w jej wewnętrznym i zewnętrznym środowisku. Funkcjonowaniu rynku od zawsze towarzyszy ryzyko, a biorąc pod uwagę jego aktualne cechy – internacjonalizację, globalizację i konsolidację – prawdopodobieństwo powstania na rynku wewnętrznym strat w wyniku pewnych wydarzeń czy decyzji politycznych w innych państwach jest bardzo wysokie. Z drugiej strony właściwe lokowanie kapitału w różnych państwach i w postaci różnych instrumentów pozwala na rozłożenie ryzyka, zminimalizowanie strat lub zwiększenie zysków i przeznaczenie ich na dalszy rozwój.

W licznych opracowaniach na temat Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, a szczególnie jej wymiaru wschodniego, można spotkać różne sposoby jej postrzegania i teleologicznego wyjaśniania. *Center for European Policy Studies* z Brukseli najczęściej sprowadza EPS i wymiar wschodni do altruistycznego aktu Unii Europejskiej, mającego na celu minimalizowanie negatywnych skutków rozszerzenia UE dla regionów graniczących z jej terytorium; gestu rekompensującego wyłączenie ich z obszaru unijnego czy też europeizacji sąsiednich regionów w wyniku procesów transformacji, ale poza możliwością akcesji<sup>25</sup>. Jest to spójne z formalnie przyjętą artykulacją Unii Europejskiej. Analitycy pytają też, czy EPS jest etapem integracji dla państw sąsiedzkich czy alternatywą dla niej. Pojawiają się określenia „inkluzji bez członkostwa”<sup>26</sup>. Na oficjalnej stronie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa czytamy, że ma ona na celu wzmocnienie dobrobytu, stabilności i bezpieczeństwa w regionach sąsiednich UE. Osiągnięcie ich możliwe jest przez współpracę z tymi państwami i promowanie zasad ogólnie obowiązujących na obszarze Unii. Wyróżniono 25 obszarów kooperacyjnych, z których niemal każdy zawiera pojęcie „bezpieczeństwo”, rozumiane jako cel perspektywiczny osiągnięty przy pomocy EPS<sup>27</sup>. Interesujące, z punktu widze-

<sup>25</sup> Por. N. Wichmann, *Intersections between Justice and Home Affairs in the European Neighbourhood Policy: Taking Stock of the Logic, Objectives and Practices*, “CEPS Working Documents” No. 275/ October 2007, <http://www.ceps.eu/book/intersection-between-justice-and-home-affairs-and-european-neighbourhood-policy-taking-stock/> (09.03.2014); M. Emerson, *Review of the Review – of the European Neighbourhood Policy*, CEPS Commentaries, 8 June 2011, <http://www.ceps.eu/book/review-review-%E2%80%93-european-neighbourhood-policy>, (09.03.2014)

<sup>26</sup> T. Kapuśniak, *Wymiar...*, Warszawa 2010.

<sup>27</sup> European Union External Action – European Neighbourhood Policy, oficjalny portal informacyjny dotyczący polityki zagranicznej Unii Europejskiej i jej poszczególnych wymiarów [[http://eeas.europa.eu/enp/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/enp/index_en.htm)], (10.10.2014).

nia przyjętego w niniejszym opracowaniu założenia, jest postrzeganie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w wymiarze bezpieczeństwa przez D. Lyncha. Wymienia on główne wyzwania dla bezpieczeństwa Unii widziane przez jej sąsiadów, wynikające ze współzależności oraz złożoności procesów jednoczesnego otwierania i zamykania na sąsiadów, ambiwalentnego lub niechętnego stosunku społeczeństw państw sąsiednich do UE oraz relacji między wolą a działaniem w tych państwach. Wskazuje on na brak pełnej koherencji po obu stronach, wynikający głównie z rozbieżności oczekiwań. (Należy jednak uwzględnić czas powstania opracowania – w 2005 r., a więc w wstępnym fazie funkcjonowania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa).

Odnosząc cele oraz instrument EPS do przyjętej definicji zarządzania ryzykiem, zakłada się, że jest ona unijną strategią zarządzania ryzykiem na obszarze sąsiedztwa Unii Europejskiej polegającą na transferze własnych rozwiązań, wartości i regulacji prawnych w celu zapewnienia stabilności środowiska międzynarodowego oraz wewnętrznego dobrobytu w warunkach niepewności. W budowie tej strategii występuje kilka faz: 1) identyfikacja ryzyka, 2) analiza ryzyka, 3) decyzje i działania w obszarze ryzyka i 4) kontrola i ewaluacja.

W pierwszej fazie ustala się przede wszystkim przyczyny ryzyka i poziom zagrożeń. W przypadku wymiaru wschodniego EPS są to: a) zbliżenie Unii Europejskiej do obszarów niepewności w wyniku procesów rozszerzenia; b) rozbieżność polityki Rosji z polityką Unii w regionie; c) niestabilność polityczna i ekonomiczna państw Partnerstwa Wschodniego. Wszystkie te czynniki mają charakter obiektywny.

Integracja dziesięciu postsocjalistycznych państw z Europy Południowo-Wschodniej zbliżyła Unię do regionów pod wieloma względami nietransparentnych i niestabilnych. Różnice w poziomie życia, częste zmiany władz państwowych, również w wyniku działań rewolucyjnych i kruchość mechanizmów rynkowych stanowią o wysokim ryzyku w regionie. „Większość państw (...) cechują rządy autorytarne lub słabe instytucjonalnie systemy demokratyczne, (...) określone przez Fareeda Zakarię mianem *demokracji nieliberalnych*”<sup>28</sup>. Niestabilność polityczna na Ukrainie, autorytarny system władzy na Białorusi, niski poziom życia w Mołdawii, Armenii i Gruzji, a także trwające konflikty armeńsko-azerski o Górski Karabach, w Mołdawii o Nadniestrze, wojna w Osetii Południowej w 2008 r. były i są czynnikami generującymi ryzyko polityczne, ekonomiczne i społeczne dla Unii. Ponadto wydarzenia na Ukrainie na przełomie 2013 i 2014 r. w perspektywie podpisania umowy stowarzyszeniowej z Unią i następujący po nich konflikt terytorialny z Rosją o Krym, przeradzający się w konflikt zbrojny na Ukrainie Wschodniej, potwierdził trwającą w regionie niestabilność mimo dziesięcioletniego okresu obowiązywania EPS i pięcioletniego działania w wymiarze wschodnim.

Kluczowe znaczenie w identyfikacji ryzyka w regionie przypisać trzeba przyjmowanym strategiom działania Rosji. Rosja sama nie jest zainteresowana akcesją do Unii, nie jest również zainteresowana włączeniem żadnego państwa z określonej

---

<sup>28</sup> R. Dannreuther, *Europejska Polityka Sąsiedztwa jako alternatywa dla sąsiedztwa*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” nr 1, 2010, s. 32.

przez nią tzw. bliskiej zagranicy, a więc i państw wschodnich objętych EPS. Rosja nie chciała zostać podmiotem „zbiorowej polityki” w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, ale partnerem strategicznym UE, gdzie decyzje i instrumenty oddziaływania są również po jej stronie. W sposób bezpośredni i pośredni sygnalizowała i sygnalizuje opinii publicznej brak akceptacji dla aspiracji dawnych republik ZSRR do integracji ze strukturami innymi niż te, których sama jest członkiem. Państwo to jest więc istotnym destabilizatorem obszaru za wschodnią granicą Unii i generatorem ryzyka, czego ewidentnym dowodem są działania przeprowadzone w Gruzji w 2008 r. i konflikt z Ukrainą w 2014 r. Równoległe buduje ona alternatywne związki ekonomiczne dla państw regionu – unię celną Rosja–Białoruś–Kazachstan, do której w wyniku ultimatum zaangażowała objętą EPS Armenię, a od 1 stycznia 2015 r. Euroazjatycką Wspólnotę Gospodarczą. Ponadto w wyniku podjętych przez Unię Europejską decyzji o wprowadzeniu sankcji gospodarczych wobec Rosji spadły wzajemne obroty między rynkami oraz wzrósł poziom ryzyka dalszego spadku dochodów z wymiany z tym państwem.

Mapa świata rozrysowana według indeksu ryzyka politycznego (*Political Risk Index*) z 2013 r. umieszcza państwa sąsiednie Unii Europejskiej, tak wymiaru wschodniego, jak i śródziemnomorskiego, w grupie krajów o średnim, średniowysokim i wysokim poziomie ryzyka. Do państw o średnim poziomie na wschód od Unii zaliczono Rosję (spoza EPS), średniowysokim: Armenię, Azerbejdżan, Gruzję, Mołdawię i Ukrainę, natomiast jako kraj o najwyższym poziomie ryzyka zakwalifikowano Białoruś. Ponadto do każdego państwa przypisano kategorie ryzyka oceniające: interwencjonizm państwowy, swobodę przelewów walutowych, ryzyko działalności biznesowej, ryzyko prawne i regulacyjne, wrażliwość sektora bankowego, brak wolności politycznej, zakłócenia w łańcuchu dostaw oraz niezrealizowane płatności zagraniczne. Większość z badanych parametrów ma charakter ekonomiczny, ale są one kluczowe dla realizacji interesów gospodarczych Unii Europejskiej w regionach sąsiednich. Ponadto parametry te wskazują na utrudnienia, jakie mogą mieć przedsiębiorcy i inne państwa w wyniku decyzji politycznych tych państw, zmieniające oczekiwane korzyści, prawdopodobieństwo ich osiągnięcia lub przynoszące straty najczęściej wprost proporcjonalne do zainwestowanego kapitału. Ukrainie przypisano występowanie ośmiu z dziewięciu kategorii ryzyka, tj. wszystkich poza naruszeniem wolności politycznych<sup>29</sup>, a pozostałym państwom po 5-7 kategorii ryzyka. Biorąc pod uwagę wyniki z poprzednich lat, region Europy Wschodniej utrzymuje względnie stały poziom ryzyka, z niewysokimi zmianami *in plus* dla Mołdawii i Gruzji.

W kolejnej fazie zarządzania ryzykiem – analizie ryzyka, ma miejsce ustalenie prawdopodobieństwa zaistnienia zagrożeń oraz ich konsekwencji. Dokładna analiza tej fazy dla EPS jej wymiaru wschodniego nie jest możliwa ze względu na konieczność wykonania czasochłonnych i wnikliwych badań związanych z opracowaniem przez UE tej polityki, brak dostępu do wielu analiz, mających często charakter nie-

---

<sup>29</sup> Dane pochodzą z analiz przeprowadzonych pod koniec 2012 i na początku 2013 r., w związku z tym nie uwzględniają wydarzeń na Ukrainie mających miejsce w listopadzie 2013 r. i kolejnych miesiącach następnego roku. W ich wyniku poziom ryzyka dla Rosji i Ukrainy znacząco wzrósł.

powszechny oraz ograniczeń technicznych niniejszego artykułu. Jednak na podstawie rozumowania redukcyjnego można sformułować hipotezy na temat zmiennych niezależnych, które wpływają na podjęcie takiej decyzji. Należą do nich: bezpieczeństwo ekonomiczne, bezpieczeństwo energetyczne, oraz zagrożenia o charakterze transnarodowym, jak terroryzm czy przestępczość zorganizowana.

Bezpieczeństwo ekonomiczne ma bardzo duże znaczenie dla analizy ryzyka, jednak zostaną zaznaczone tylko wybrane jego elementy. Ryzyko w wymiarze ekonomicznym należy rozumieć jako możliwość poniesienia strat, ale także przewidywalność zysków czy prawdopodobieństwo zdobycia udziału w rynku. Podmiot musi wziąć pod uwagę „niepewność związaną z ustalonymi celami oraz istniejącymi warunkami politycznymi, społecznymi, technicznymi, ekologicznymi, rynkowymi”<sup>30</sup>. Wysoka chłonność rynków wschodnich, niskie koszty pracy, duża liczba ludności czy niedoinwestowanie to tylko kilka „pokus” dla europejskiego kapitału<sup>31</sup>. Tomasz G. Grosse twierdzi, że promowanie unijnych wartości i idei, takich jak zasady wolnego rynku, reguły państwa prawa, zwiększenie możliwości egzekucji zobowiązań czy dobre rządy, wspierają klimat inwestycyjny i pozwalają na efektywny transfer unijnych regulacji prawnych<sup>32</sup>. Zwiększa to przewidywalność rynku i zawęża grupę prawdopodobnych strat. Unia Europejska jest dla wielu państw Europy Wschodniej najważniejszym partnerem handlowym, a wiele przedsiębiorstw pochodzących z państw członkowskich (w tym liczne z Polski) zainwestowało tam znaczny kapitał. Ponadto w związku ze zjawiskiem starzenia się społeczeństw w UE istnieje zapotrzebowanie na siłę roboczą, co znajduje odbicie w EPS w zapisie o liberalizacji polityki wizowej<sup>33</sup>. Występujące jednak w państwach wymiaru wschodniego zmiany polityczne, korupcja, nietransparentna polityka gospodarcza, ubożenie społeczeństwa w dużym stopniu wpływają na spadek konsumpcji, inflację, wahania indeksów giełdowych i tym samym niepewność zysków oraz wysokość strat po stronie Unii Europejskiej. Dla UE jedynie przejrzystość i liberalizm rynku wschodniego zgodne z jej wzorami mogą zapewnić wzrost kontroli, przewidywalności i zysków.

Bezpieczeństwo energetyczne jest obecnie bardzo popularnym tematem debat politycznych na poziomie globalnym, międzynarodowym i państwowym, dlatego w niniejszym artykule zostanie jedynie zasygnalizowane. Szczególną aktualność kwestie bezpieczeństwa energetycznego zyskały wskutek konfliktu Rosji z Ukrainą. Rosnące zależności energetyczne powodują, że państwa posiadające surowce mają silniejszą pozycję przetargową. Oczywiście kraje wymiaru wschodniego EPS są w dużym stopniu lub całkowicie uzależnione od swojego najbliższego dostawcy surowców energe-

<sup>30</sup> T. T. Kaczmarek, *op. cit.*, s. 58

<sup>31</sup> Por. K. Falkowski, *Międzynarodowa konkurencyjność gospodarek Białorusi, Rosji i Ukrainy*, Warszawa, 2013.

<sup>32</sup> T. G. Grosse, *Geopolityka Unii Europejskiej? Przykład wschodniego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” nr 1, 2010, s. 92.

<sup>33</sup> Dodatkowym instrumentem zwiększającym wykorzystanie na europejskim rynku „oczekiwanych” imigrantów, między innymi z Europy Wschodniej, jest pakiet „Inteligentne granice – zwiększenie mobilności i bezpieczeństwa” na który składają się system wjazdu/wyjazdu i program rejestracji podróży.

tycznych – Rosji, jednak Ukraina czy Białoruś pozostają terytoriami tranzytowymi czy re-eksporterami gazu do państw Unii. Owo uzależnienie państw Europy Wschodniej EPS od Rosji – gracza niepewnego, który prowadzi tzw. geopolitykę gazociągów, nie daje gwarancji pełnej skuteczności instrumentów pomocowych oferowanych przez Unię. UE importuje 48% ropy i 95% gazu z Rosji i Afryki Północnej, a w perspektywie kolejnych dwóch dekad przewidywany jest wzrost zapotrzebowania<sup>34</sup>. Stąd minimalizowanie ryzyka związanego z bezpieczeństwem energetycznym jest niezwykle istotne dla Unii. Ryzyko kształtowane jest tu również przez podaż surowca energetycznego na rynek, a tym samym jego cenę

Zagrożenia o charakterze transnarodowym: terroryzm, przemyt, zorganizowane przestępstwa są zjawiskami wpisanymi we współczesne środowisko międzynarodowe i bodźcem do zawierania dwustronnych i wielostronnych porozumień dotyczących ich zwalczania. Zagrożenia te nie muszą koniecznie pochodzić z obszaru państw Europy Wschodniej, ale i z dalszych terytoriów, na które Unia ma mniejszy wpływ. Wschodnie państwa EPS są szlakami przemytu osób, broni, narkotyków z Azji Centralnej, a na ich terytorium działają zorganizowane grupy przestępcze, które uczestniczą w tych procederach. Jak twierdzi R. Dannreuther, stabilizacja państw wymiaru wschodniego ma tworzyć strategiczny bufor zapobiegający szerzeniu się zagrożeń pochodzących z innych regionów<sup>35</sup>.

Kolejną fazę zarządzania ryzykiem stanowią decyzje i działania w obszarze ryzyka, a więc optymalne zastosowanie narzędzi, środków i mechanizmów pozwalających na osiągnięcie założonych celów wynikających z dwóch wcześniejszych faz zarządzania. Występują tu instrumenty polityczne, ekonomiczne, finansowe i techniczne.

Instrumentem politycznym o charakterze ogólnym jest koncepcja Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i jej wymiaru wschodniego, której najważniejsze założenia zostały omówione powyżej oraz instrumenty kierunkowe: *Action Plans*, Europejska Inicjatywa na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (*EIDHR*), *Civil Society Facility*. Do instrumentów ekonomicznych należą: pogłębiona strefa wolnego handlu (*DCFTAs*), programy infrastrukturalne np. *TRACECA*, *INOGATE* (w których uczestniczą również państwa Kaukazu i Azji Centralnej), *The Neighbourhood Investment Facility*, umowy stowarzyszeniowe. Wśród instrumentów finansowych wskazać należy: Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (*ENPI*), *Eastern Partnership Integration and Cooperation EaPIC*, oraz wcześniej *TACIS*<sup>36</sup>. Instrumenty techniczne najczęściej przyjmują formę pomocy doradczej. Różnorodność wskazanych środków dowodzi przyjęcia heterogenicznej, wielopłaszczyznowej, ale spójnej strategii minimalizowania ryzyka. Zwiększa to zakres skuteczności polityki przez wzajemne warunkowanie się instrumentów. Efektywność tych instrumentów, odzwierciedlona w procesach demokratyzacji, liberalizacji i wolności obywateli, warunkuje redukcję prawdopodob-

<sup>34</sup> R. Dannreuther, *op. cit.*, s. 35.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 38.

<sup>36</sup> Wymieniono tylko niektóre instrumenty. Szczegółowe informacje znajdują się na portalu europejskim dotyczącym Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, European Union External Action – European Neighbourhood Policy [[http://eeas.europa.eu/enp/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/enp/index_en.htm)], (11.10.2014).

nych zagrożeń dla Unii Europejskiej. Należy również wspomnieć o wyborze przez UE bezpośrednich instrumentów minimalizujących ryzyko, opartych na zasadach ubezpieczenia, do których należą: przejście na siebie części ryzyka, tj. kosztów związanych ze zmianami w postaci programów finansowych oraz przeniesienie na osoby trzecie – państwa EPS w postaci mechanizmu nagród i zaangażowania ich w ochronę zewnętrznych granic Unii (m.in. podpisywanie umów o readmisji, współpraca służb celnych, granicznych i policji). W ramach tzw. inicjatyw flagowych EPS powołano *Integrated Border Management. An Eastern Flagship Partnership Initiative*. Istnieje również wiele unijnych programów edukacyjnych umożliwiających obywatelom państw Europy Wschodniej podnoszenie kwalifikacji w państwach członkowskich czy uzyskiwanie dyplomów, kształcących jednocześnie te osoby w kręgu wartości wyznawanych w Unii Europejskiej.

W przypadku ostatniej fazy zarządzania ryzykiem, polegającej na kontrolowaniu i monitorowaniu obszaru ryzyka oraz ewaluacji przyjętych działań, jest ona widoczna w rozwoju kolejnych instrumentów, zmianach w kierunku bardziej indywidualnego traktowania poszczególnych państw (np. zmiana z Planów Działania na Agendy Stowarzyszeniowe dla państw wymiaru wschodniego) czy analizie wykorzystania dotychczasowych środków. Co roku Europejska Służba Działań Zewnętrznych wraz z Komisją Europejską wydają raport z postępów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w ujęciu całościowym i dla poszczególnych państw. Ponadto co dwa lata odbywają się szczyty, na których spotykają się przedstawiciele UE i państw EPS. Oczywiście w sytuacjach nadzwyczajnych, jak np. tej z 2014 r. w związku z wydarzeniami na Ukrainie, spotkania są częstsze i stanowią natychmiastową ocenę skuteczności obranej polityki oraz imperatywów służących opracowaniu nowych scenariuszy i instrumentów.

Ocena skuteczności wymiaru wschodniego Europejskiej Polityki Sąsiedztwa dokonywana przez niezależne ośrodki badawcze jest nacechowana raczej sceptycyzmem<sup>37</sup>. Wskazuje się na rozczarowanie po obu stronach, wynikające z braku spójnej koncepcji członkostwa państw Partnerstwa Wschodniego w UE czy liberalizacji reżimu wizowego. Obecnie można zauważyć wysoce zróżnicowaną sytuację państw wymiaru wschodniego w relacjach z UE – ratyfikowanie 16 września 2014 r. umowy stowarzyszeniowej z Gruzją, Mołdawią i Ukrainą, faza negocjacji Azerbejdżanu i Armenii, która ten proces przerwała i Białoruś, która nie podjęła negocjacji. Ponadto Mołdawię i Gruzję można zaliczyć do państw, które dokonały największych postępów w kierunku unijnym, a Białoruś do państw, które niezmiennie trwają w impasie wobec Unii. W kontekście wydarzeń na Ukrainie i prowadzenia rozmów trójstronnych (UE-Ukraina-Rosja) oraz dwustronnych (UE-Rosja, UE-Ukraina) uwidoczniła się tendencja do równoważenia strat dotychczas poniesionych przez strony i zapobiegania im. Przejawem tego jest uzgodnienie między stronami przesunięcia we

---

<sup>37</sup> R. Sadowski, *Partnerstwo w czasach kryzysu. Wyzwania dla integracji europejskiej państw Europy Wschodniej*, „Punkt Widzenia” nr 36, 2013 [[http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw\\_36\\_pl\\_partnerstwo\\_net.pdf](http://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_36_pl_partnerstwo_net.pdf)].

wdrażaniu przez Unię pogłębionej strefy wolnego handlu z Ukrainą do końca 2015 r., w celu ograniczenia konfrontacji i rozszerzenia zakresu czasowego i przedmiotowego sankcji ze strony Rosji.

#### WNIOSKI

Europejska Polityka Sąsiedztwa i jej wymiar wschodni jest przykładem niehierarchicznej metody zarządzania ryzykiem poprzez transfer własnych rozwiązań i regulacji prawnych oraz międzynarodową promocję tzw. dobrych praktyk. Jest jedną z metod pozwalających na utrzymanie lub uzyskanie przewagi Unii Europejskiej w stosunkach międzynarodowych.

Punktem wyjścia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa było założenie, że kraje sąsiedzkie są tym bardziej przewidywalne, im bliższe są standardom unijnym. EPS i jej wymiar wschodni nie jest jedynie konsekwencją zbliżenia terytorium Unii Europejskiej do niestabilnych państw Europy Wschodniej, ale obranej strategii według reguły minimaksowej. Polega ona w największym skrócie na minimalizowaniu maksymalnych strat i zachowaniu satysfakcjonującego poziom bezpieczeństwa z punktu widzenia interesów ekonomicznych i politycznych Unii Europejskiej w regionie bezpośrednio z nią graniczącym. Niestety skuteczność wybranych instrumentów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa w dużym stopniu uzależniona jest od prowadzonej wobec tego samego regionu polityki Rosji, posiadającej silną kartę przetargową w postaci zależności surowcowych partnerów. Analizując problem z drugiej strony, można zadać pytanie, czy bardziej ryzykowne dla państw wymiaru wschodniego EPS będą skutki podniesienia cen gazu i ropy, prawdopodobieństwo aneksji części terytorium bądź federalizacja państwa przez Rosję, czy raczej skutki wstrzymania funduszy pomocowych ze strony Unii Europejskiej i zahamowanie reform w kierunku rynków zachodnich. W przypadku drugiej opcji należy zwrócić uwagę, że (kwantyfikowalna) niepewność jako wyznacznik ryzyka, znajduje się po obu stronach: UE musi ustalić prawdopodobieństwo czy zainwestowane w Europie Wschodniej fundusze i kapitał przyniosą oczekiwane efekty, a państwa objęte EPS powinny oszacować prawdopodobieństwo włączenia ich przez Unię Europejską do jej obszaru dobrobytu i bezpieczeństwa. Wspólnym interesem jest na pewno potrzeba bezpieczeństwa i stabilności dająca szansę rozwoju.

Analiza ryzyka jest punktem wyjścia w podejmowaniu decyzji strategicznych i umożliwia systematyzację prawdopodobieństwa osiągnięcia zysków i wystąpienia zagrożeń. W przypadku polityki UE wobec państw wymiaru wschodniego wydaje się, że pominięto w niej wystąpienie tzw. ryzyka wtórnego, a więc konsekwencji decyzji o procesie włączania tych państw do obszaru wpływów Unii, tj. działań Rosji w tym obszarze. Uwzględnienie przez Unię interesów Rosji w decyzji o opóźnieniu wdrażania pogłębionej strefy wolnego handlu z Ukrainą wskazuje na przebieg procesu weryfikacji ryzyka w związku z pojawieniem się możliwości dalszych strat dla rynku UE, ale również dla samej Ukrainy i pozostałych partnerów. Z politycznego punktu

widzenia taką strategię można traktować, jako precedens, gdzie Rosja miała wpływ na kształt stosunków dwustronnych Unii Europejskiej. Jednak korzystając z metod analizy ryzyka taką decyzję należy uznać za taktyczną i mającą na celu minimalizację (już i tak wysokich) strat oraz skierowaną na wzrost przewidywalności parterów, których interesy krzyżują się na tym samym obszarze.

Artykuł powstał w ramach realizacji projektu badawczego nt. „Zarządzanie ryzykiem na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej. Wschodnia granica Polski”, finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki, nr dec. 2011/03/D/HS5/02/501.

**Dr Anna Moraczewska**, Wydział Politologii, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin (anna.moraczewska@wp.pl)

**Słowa kluczowe:** Europejska Polityka Sąsiedztwa, wymiar wschodni, ryzyko, zarządzanie ryzykiem

**Keywords:** European Neighbourhood Policy, Eastern Dimension, risks, risk management

#### ABSTRACT

*The article analyzes the European Neighbourhood Policy of the European Union and its Eastern Dimension using the method associated with risk analysis. The European Union is recognized primarily as an actor of international economic relations oriented towards maximizing profits and minimizing losses on the international market. It is assumed that creation of the multilateral regional cooperation for the area of Eastern Europe, where Russia remains an important and risky player, was based on the mechanisms of risk management. It is not treated as a single act but a process that requires continuous verification or confirmation of the adopted methods, based on the results of this management and new challenges posed by the international environment. In addition, armed conflict between Ukraine (included in the European Neighbourhood Policy) and Russia in 2014 confirmed the presence of a high level of risk in the area, highly influenced the European Union's decisions on economic relations with Russia, and has brought significant losses for the European market, in response to which further strategies of risk management must be created.*