

Instytut Europy Środkowej
Institute of Central Europe

IEŚ

1/2021

POLICY
PAPERS

Partnerstwo Wschodnie w dobie pandemii COVID-19: perspektywa UE i państw partnerskich

Redakcja
Beata Piskorska i Jakub Olchowski





Seria IEŚ Policy Papers

Numer 1/2021

Redakcja serii Beata Surmacz i Tomasz Stępniewski



Partnerstwo Wschodnie w dobie pandemii COVID-19: perspektywa UE i państw partnerskich

Redakcja
Beata Piskorska i Jakub Olchowski

Recenzenci

Prof. dr hab. Walenty Baluk,
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
Dr hab. Kamil Zajączkowski, Uniwersytet Warszawski

Copyright Instytut Europy Środkowej | Institute of Central Europe
ISBN 978-83-66413-42-9

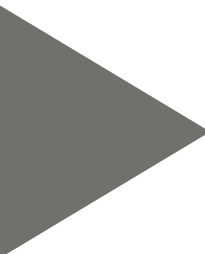
Wydawca Instytut Europy Środkowej | Institute of Central Europe
ul. Niecała 5
20-080 Lublin
www.ies.lublin.pl

Korekta Anna Pietroń

Projekt okładki i skład www.targonski.pl

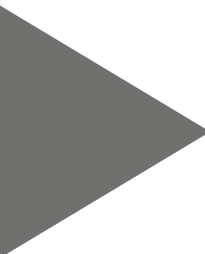
Fotografia na okładce © Lightspring | shutterstock.com

Druk www.drukarniaakapit.pl



Spis treści

Résumé	7
Beata Piskorska	
Wstęp	11
Daniel Szeligowski	
COVID-19 w państwach Partnerstwa Wschodniego: Ukraina	15
Jakub Olchowski	
COVID-19 w państwach Partnerstwa Wschodniego: Białoruś	23
Agnieszka Legucka	
COVID-19 w państwach Partnerstwa Wschodniego: Gruzja	31
Beata Piskorska	
Ocena roli Unii Europejskiej w walce z COVID-19 w regionie i wpływ na przyszłość Partnerstwa Wschodniego	41



Résumé:

- Od początku wybuchu pandemii COVID-19 państwa członkowskie Unii Europejskiej wspólnie dyskutowały o tym, jak radzić sobie ze społeczno-gospodarczymi oraz zdrowotnymi konsekwencjami sytuacji. Wśród ożywionych debat na temat solidarności wewnątrz organizacji ważne miejsce zajęła także kwestia tego, w jaki sposób UE i jej członkowie powinni wspierać państwa spoza Unii w radzeniu sobie z konsekwencjami pandemii.
- Z jednej strony Unia Europejska pretenduje do stania się potęgą geopolityczną, mającą ambicje pełnienia wszechstronnej roli na arenie światowej. Z drugiej strony pojawiały się oznaki „koronanacjonalizmu” – zmagające się z trudnościami kryzysu państwa członkowskie UE kwestionowały możliwość udzielenia europejskiej pomocy zewnętrznej. Do tego doszedł kryzys związany z przyjęciem wieloletnich ram

finansowych Unii na lata 2021-2027, co stanowiło ryzyko znaczącego ograniczenia wsparcia na działania pomocowe.

- Pomimo tego Unia Europejska od początku 2020 r. realizowała proces wdrażania mechanizmów pomocy. Pod koniec marca 2020 r. uruchomiono pakiet wsparcia dla państw członkowskich i zaprojektowano dodatkowe środki w budżecie na lata 2021-2027, tzw. Fundusz Odbudowy. Przywódcy państw członkowskich UE zdają sobie jednak sprawę, że pandemia nie dzieje się w próżni, należy zatem zająć stanowisko wobec państw znajdujących się poza organizacją i gorzej radzących sobie z kryzysem – w tym wobec państw Partnerstwa Wschodniego.
- W oparciu o ogłoszony 18 marca 2020 r. wspólny komunikat Komisji Europejskiej i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych pt. *Polityka Partnerstwa Wschodniego po 2020 r. Wzmacnianie odporności – Partnerstwo Wschodnie, które służy wszystkim*¹ rozpoczęła się dyskusja na temat przyszłości Partnerstwa Wschodniego również w kontekście pandemii. Podkreślono, że ważne jest, by Partnerstwo Wschodnie ustalało bardziej strategiczne, ambitne, elastyczne i inkluzywne ramy współpracy, pozwalające członkom razem stawiać czoła wspólnym globalnym wyzwaniom w wielu dziedzinach, zwłaszcza w obecnej bezprecedensowej sytuacji wywołanej pandemią CO-

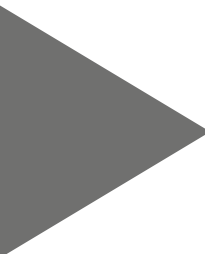
¹ *Polityka Partnerstwa Wschodniego po 2020 r. Wzmacnianie odporności – Partnerstwo Wschodnie, które służy wszystkim*, Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Bruksela, 18.03.2020 r. Join(2020) 7 final.

VID-19. Zgodnie z tą strategią Rada zaproponowała wzrost wsparcia finansowanego dla sąsiadów na wschodzie i południu.

- Unia Europejska udzieliła krótko- i średnioterminowego wsparcia gospodarczego i medycznego dla rządów państw Partnerstwa Wschodniego (PW) w ramach pomocy makrofinansowej w celu ograniczenia negatywnych skutków pandemii dla gospodarek państw, jak również udzieliła dotacji i pożyczek na korzystnych stopach procentowych. Pomoc przekazana przez UE, we współpracy z WHO, objęła również zapewnienie wyposażenia medycznego, w tym respiratorów, masek medycznych i fartuchów dla placówek opieki zdrowotnej. Wsparcie finansowe Unii objęło także organizacje społeczeństwa obywatelskiego, aby pomóc osobom najbardziej narażonym w czasie kryzysu. Pomoc Unii Europejskiej nie jest wystarczająca wobec potrzeb państw regionu, może jednak ograniczyć negatywne skutki pandemii dla ich gospodarek i wzmocnić wizerunek UE jako największego dawcy pomocy.
- Walka z COVID-19, w tym dystrybucja szczepionek jako dobra publicznego do państw Partnerstwa Wschodniego, może stać się instrumentem geopolityki w 2021 r. Istnieją obawy, iż wahania Unii Europejskiej co do wsparcia państw trzecich spowodują ryzyko użycia przez Chiny i Rosję własnych szczepionek jako narzędzia wzmacniającego wpływy w Afryce, Europie Wschodniej czy na Bałkanach. Ostateczna decyzja należy do 27 państw członkowskich UE, gdyż zakontraktowane szczepionki są ich własnością. Sytu-

acja ta wymaga dyplomacji i komunikacji oraz przekonania obywateli UE, że zabezpieczenie sąsiadów leży we wspólnym interesie.

- Dodatkowym wyzwaniem, przed którym obecnie stoi Unia Europejska, jest dezinformacja i szeroko rozpowszechnione teorie spiskowe na temat COVID-19, nierzadko inspirowane przez Rosję – w tym narracja o niezdolności Europy do radzenia sobie z pandemią i wspierania sąsiadów w kryzysie. Kwestią sporną jest jednak sposób, w jaki rządy Ukrainy, Białorusi czy Gruzji wykorzystują europejskie wsparcie. Jakie ma ono znaczenie w dyskursie politycznym, czy jest postrzegane jako skuteczne i dobrze zarządzane? Dokąd właściwie płyną pieniądze? Co powinna zrobić UE i rządy partnerskie, starając się pomóc w wyjściu z pandemii COVID-19 i związanego z nią szoku gospodarczego?



Beata Piskorska

Wstęp

Celem raportu jest analiza sytuacji epidemicznej w wybranych państwach Partnerstwa Wschodniego – na Ukrainie, Białorusi i w Gruzji – w dobie pandemii COVID-19 (w roku 2020), a zwłaszcza jej skutków politycznych, gospodarczych i społecznych. Jednym z elementów opracowania będzie wskazanie, w jaki sposób rządy tych państw oraz Unia Europejska radzą sobie w przeciwdziałaniu pandemii oraz jej zwalczaniu. Zarówno przyjęte przez UE stanowisko, jak i podejmowane przez nią działania wpisują się w trwającą od kilku lat debatę nad kierunkami rozwoju i zakresem ewolucji inicjatywy Partnerstwa Wschodniego. Niewątpliwie kwestia związana z rolą UE w powstrzymywaniu pandemii i jej wielowymiarowych skutków zostanie wpisana w ogólne ustalenia przywódców Wspólnoty co do przyszłości tej organizacji. Należy zatem zastanowić się, jakie będzie „dziedzictwo koronawirusa” oraz w jaki sposób podjęte w ostatnim czasie decyzje wpłyną na pozycję UE na świecie.

Obserwując sytuację epidemiczną w państwach sąsiedzkich, po raz pierwszy w trzech europejskich regio-

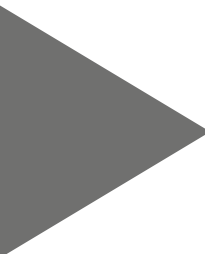
nach sąsiadujących – w Europie Wschodniej, na Bałkanach i w południowej części regionu Morza Śródziemnego – odnotowano stosunkowo porównywalne zmiany. Początkowo występowały dłuższe opóźnienia, ale w maju, czerwcu i lipcu 2020 r. doszło do znacznego przyspieszenia wzrostu liczby zakażeń i zgonów. Wydaje się, że we wszystkich trzech regionach pandemia wymknęła się spod kontroli. W państwach Partnerstwa Wschodniego, szczególnie w Mołdawii i na Ukrainie, wykazano niepokojącą tendencję, mianowicie utrzymujący się wysoki poziom nowych infekcji. Podobnie dużą liczbę zachorowań odnotowano na Białorusi². Armenia i Azerbejdżan doświadczyły również gwałtownego wzrostu liczby zakażeń. Jedynie Gruzja pozostawała wyjątkowym przypadkiem kraju, gdzie liczba zachorowań przez dłuższy czas utrzymywała się na bardzo niskim poziomie – co jednak uległo zmianie pod koniec roku. Wyzwaniom dotyczącym poradzenia sobie z kryzysem towarzyszą nierozwiązane napięcia polityczne w państwach regionu, w tym masowe protesty na Białorusi przeciwko sfalszowanym przez Aleksandra Łukaszenkę w sierpniu 2020 r. wyborom prezydenckim, demonstracje uliczne w Gruzji, jak również trwająca wojna na Ukrainie i konflikt o Górski Karabach.

Pandemia pogłębia napięcia polityczne w państwach Partnerstwa, a społeczeństwo obywatelskie coraz silniej naciska na poprawę funkcjonowania instytucji politycznych, zarówno jeśli chodzi o radzenie sobie ze skutkami pandemii, jak i o poprawę stanu demokracji. Geopolityczne sympatie opinii publicznej wydają się nieco przechylać na korzyść Unii

² M. Emerson, *Special theme: A lot happened in August 2020*, "Eastern Partnership - COVID-19 Bulletin" No. 10, 5 September 2020.

Europejskiej ze względu na pomoc w zwalczaniu koronawirusa. Wyjątkiem jest Mołdawia, której prorosyjscy przywódcy angażują się w politykę dezinformacyjną dotyczącą radzenia sobie przez UE z pandemią i jej skutkami – sytuacja ta może się jednak zmienić w związku ze zwycięstwem w wyborach prezydenckich Mai Sandu, jednoznacznie opowiadającej się za kursem prozachodnim.

Raport jest efektem współpracy uczestników debaty pt. *Partnerstwo Wschodnie w dobie pandemii COVID-19. Czy Unia Europejska będzie dalej zainteresowana projektem?*, zorganizowanej podczas Kongresu Współpracy Transgranicznej w Lublinie 7 października 2020 r. Debatę zorganizowały: Instytut Nauk o Polityce i Administracji KUL i Stowarzyszenie Edukacji i Badań Międzynarodowych ERIA, a udział w niej wzięli także badacze z Instytutu Europy Środkowej w Lublinie i Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych w Warszawie. Publikacja powstała w wyniku projektu realizowanego we współpracy z Fundacją Konrada Adenauera w Polsce.



Daniel Szeligowski

COVID-19 w państwach Partnerstwa Wschodniego: Ukraina

Sytuacja epidemiczna

Ukraina znalazła się wśród 20 państw świata najbardziej dotkniętych pandemią COVID-19. Według danych Uniwersytetu Johnsa Hopkinsa w połowie stycznia 2021 r. na Ukrainie odnotowano łącznie niemal 1,2 mln przypadków zakażeń i prawie 22 tysiące zgonów (odpowiednio 17. i 19. miejsce na świecie). Z uwagi na jedną z najniższych w Europie liczbę wykonanych testów rzeczywista liczba zachorowań była jednak prawdopodobnie znacznie większa. W skali kraju wystąpiło jednocześnie duże regionalne zróżnicowanie pod względem zakażeń. Największą liczbę chorych odnotowano w regionach o najliczniejszej populacji – Kijowie oraz obwodach odeskim, charkowskim i lwowskim, najmniej w obwodach kirowogradzkim, ługańskim i chersońskim. Oficjalne dane nie obejmują przy tym okupowanego przez

Rosję Półwyspu Krymskiego ani kontrolowanych przez nią terenów obwodów donieckiego i ługańskiego. Informacje dotyczące liczby zachorowań podawane do publicznej wiadomości przez władze okupacyjne Krymu oraz samowładne władze dwóch „republik” w Donbasie należy uznać za niewiarygodne.

Reakcja władz

Restrykcje. W połowie marca 2020 r., niecałe dwa tygodnie po oficjalnym zarejestrowaniu pierwszego przypadku zachorowania na COVID-19, władze ukraińskie wprowadziły pierwsze ograniczenia w celu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się pandemii. Zamknięto wówczas szkoły i ograniczono funkcjonowanie przejść granicznych, zabroniono organizacji wydarzeń publicznych z udziałem ponad 200 osób, ponadto zalecono samoizolację. Już kilka dni później całkowicie zamknięto granice państwa dla cudzoziemców, lokale gastronomiczne, centra handlowe i miejsca rozrywki, zabroniono zgromadzeń publicznych powyżej 10 osób, zawieszono dalekobieżne przewozy pasażerskie i ograniczono transport miejski. Pod koniec miesiąca wprowadzono stan sytuacji nadzwyczajnej, umożliwiającą przymusowe izolowanie osób zakażonych, a następnie obowiązkową kwarantannę dla osób przyjeżdżających z zagranicy.

W połowie maja pod wpływem społecznej presji władze rozpoczęły stopniowe znoszenie restrykcji. Wznowiono funkcjonowanie położonych na świeżym powietrzu stref w lokalach gastronomicznych oraz centrów handlowych. Niecałe dwa tygodnie później na terenie całego kraju wpro-

wadzono regionalny, zmienny reżim kwarantanny, zakładający znoszenie lub zaostreżanie restrykcji w granicach danego obwodu na podstawie trzech kryteriów: liczby testów, odsetka i dynamiki przyrostu zachorowań oraz obłożenia łóżek szpitalnych. Obwody podlegały regularnemu przeglądowi przez regionalne komisje ds. bezpieczeństwa technogeno-ekologicznego i sytuacji nadzwyczajnych. W tych regionach, które spełniły kryteria, władze samorządowe mogły (lecz nie musiały) zezwolić na wznowienie większości aktywności gospodarczej przy dotrzymaniu zaostreżonych wymogów sanitarnych. Pod koniec maja wznowiono działalność większości przejść granicznych na granicy z UE i Mołdawią, a od połowy czerwca ponownie zezwolono cudzoziemcom na wjazd do kraju. Zakaz wjazdu dla obywateli z zagranicy przywrócono pod koniec sierpnia na okres miesiąca. Po jego wygaśnięciu przyjeżdżających z państw o wysokim ryzyku epidemicznym – ich listę regularnie przygotowywało Ministerstwo Ochrony Zdrowia – zobowiązano do odbycia dwutygodniowej kwarantanny.

W związku z gwałtownym wzrostem liczby zakażeń w połowie listopada 2020 r. władze ponownie zaostreżyły restrykcje, wprowadzając na 3 tygodnie tzw. weekendowy lockdown – w soboty i niedziele zabroniono działalności większości punktów handlowych, ograniczono transport publiczny i funkcjonowanie centrów rozrywki oraz liczbę osób podczas zgromadzeń publicznych. Restrykcje nie objęły dni powszednich z uwagi na trudną sytuację gospodarczą, a następnie nie zostały przedłużone w ogóle. Na początku stycznia 2021 r. władze ponownie jednak zawiesiły działalność dużej części aktywności gospodarczej, przywracając

na okres 2 tygodni na terenie całego państwa większość restrykcji obowiązujących na początku walki z pandemią.

Pakiet antykryzysowy. Na przełomie marca i kwietnia 2020 r. ukraiński parlament zatwierdził antykryzysowy pakiet gospodarczy, mający zminimalizować negatywne skutki pandemii. Wprowadzono m.in. tymczasowe zwolnienia podatkowe, odsunięto termin zapłaty podatku dochodowego, podniesiono progi podatkowe dla osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą. Przedsiębiorstwa mogły skorzystać z ułatwień administracyjnych, a małe i średnie firmy dodatkowo z dofinansowania wynagrodzeń pracowników i preferencyjnych kredytów. W połowie kwietnia rząd powołał specjalny fundusz do walki z koronawirusem o wartości 65 mld hrywien (ok. 9,6 mld zł), przeznaczony m.in. na świadczenia socjalne i kredyty dla przedsiębiorców, jednak przez pierwsze 2 miesiące wydano z niego mniej niż 1% środków, po czym parlament umożliwił rządowi ich wykorzystanie na budowę infrastruktury drogowej. Pieniądze miały zostać przeznaczone na roboty publiczne w związku ze wzrostem bezrobocia, ale decyzja była przede wszystkim związana z dążeniem prezydenta Wołodymyra Zełenskiego do realizacji jego flagowego projektu modernizacji ukraińskich dróg. Według danych ukraińskiego Ministerstwa Finansów do połowy grudnia wydano łącznie 70% środków z funduszu.

Szczepionka. Do stycznia 2021 r. władze ukraińskie nie zdołały porozumieć się w sprawie zakupu szczepionek przeciw COVID-19 z jej wiodącymi światowymi producentami (Pfizer, Moderna, AstraZeneca). Z tego powodu premier Denys Szmyhał poprosił UE o pomoc w szybszym uzyskaniu preparatu. Z prośbą do Komisji Europejskiej o wsparcie

państw Partnerstwa Wschodniego w dostępie do szczepionek zwróciło się również 13 państw członkowskich Unii Europejskiej. Ukraina ma otrzymać 8 mln sztuk wakcyny z międzynarodowego programu COVAX, koordynowanego przez Światową Organizację Zdrowia. Nie wystarczy to jednak do zaszczepienia choćby 20% populacji państwa. Jako że ukraińskie władze wykluczyły jednocześnie możliwość zakupu szczepionek produkcji rosyjskiej, zmuszone były sięgnąć po preparaty chińskie. Pod koniec grudnia 2020 r. państwowe przedsiębiorstwo Medyczni Zakupiwli w imieniu ukraińskich władz podpisało kontrakt na zakup 1,9 mln szczepionek od chińskiego producenta Sinovac Biotech. Dwa tygodnie później prywatna firma Lekchim zawarła umowę na zakup kolejnych 5 mln chińskich szczepionek.

Reakcja Unii Europejskiej

W walce ze skutkami pandemii COVID-19 Ukraina otrzymała od UE bezprecedensowe wsparcie finansowe. W reakcji na spodziewaną recesję gospodarczą, mającą dotknąć Ukrainę w związku z wprowadzonymi przez nią restrykcjami w walce z pandemią, Komisja Europejska już w kwietniu 2020 r. zaoferowała jej pakiet pomocy makrofinansowej o wartości 1,2 mld euro. Spośród 10 państw wschodniego i południowego sąsiedztwa, które UE objęła swoim wsparciem, na Ukrainę przypadła najwyższa alokacja, sięgająca niemal połowy łącznych środków (3 mld euro). Unia uzależniła ich wypłatę od spełnienia przez ukraińskie władze określonych kryteriów z zakresu reform wewnętrznych oraz kontynuacji współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym. Mimo że Ukraina nie wywiązała się z tych zo-

bowiązań, to w grudniu 2020 r. otrzymała pierwszą z planowanych dwóch transz pomocy (600 mln euro) ze względu na trudną sytuację finansową. Równolegle UE zaoferowała jej dodatkowe wsparcie na sfinansowanie natychmiastowych potrzeb wynikających z przeciwdziałania skutkom pandemii o łącznej wysokości 190 mln euro. Środki przeznaczono na wzmocnienie służby zdrowia, wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz ochronę osób szczególnie narażonych na zachorowanie.

Uzupełnienie pomocy finansowej stanowiły przekazane Ukrainie środki materialne, szczególnie istotne w kontekście zapaści tamtejszej służby zdrowia, borykającej się chociażby z brakami sprzętu medycznego. Światowa Organizacja Zdrowia ze środków UE zakupiła ponad 100 sztuk respiratorów dla ukraińskich szpitali leczących chorych na COVID-19. Z kolei Słowacja i Polska, w odpowiedzi na ukraiński apel, przekazały jej w ramach Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności m.in. środki ochrony osobistej oraz do dezynfekcji. Na potrzeby walki z pandemią na Ukrainie przeznaczono ponadto część unijnej pomocy humanitarnej dla osób poszkodowanych w wyniku rosyjskiej agresji w Donbasie, doposażając wybrane szpitale i placówki zdrowia na wschodzie kraju.

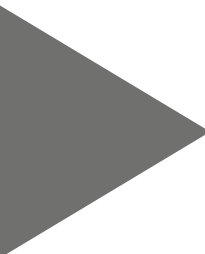
Skutki gospodarcze, społeczne, polityczne

Restrykcje wprowadzone przez ukraiński rząd w celu przeciwdziałania rozprzestrzenianiu się pandemii COVID-19 zbiegły się w czasie ze spowolnieniem gospodarczym na Ukrainie. W rezultacie gospodarka tego państwa w drugim kwartale 2020 r. skurczyła się w stosunku rocznym (r/r)

aż o ponad 11%, przy czym z uwagi na dużą szarą strefę, szacowaną na 30-47% PKB, rzeczywisty spadek aktywności ekonomicznej był prawdopodobnie jeszcze większy. Ucierpiały zwłaszcza sektory uzależnione od popytu wewnętrznego, na które bezpośredni wpływ miały rządowe ograniczenia (transport, handel, budownictwo), ale także przemysł, który odczuł spadek światowych cen surowców metalurgicznych. Negatywnie na dochodach ludności odbił się również spadek wielkości przekazów pieniężnych z zagranicy o ponad 6% r/r w pierwszym półroczu 2020 r., spowodowany głównie restrykcjami wprowadzonymi w państwach Unii. Dekoniunktura pociągnęła za sobą szybki wzrost bezrobocia, które w drugim kwartale 2020 r. mogło przekroczyć poziom nawet 15%. Chociaż sytuacja gospodarcza uległa poprawie w trzecim kwartale 2020 r., nie udało się wówczas jeszcze powrócić na ścieżkę wzrostu gospodarczego – spadek PKB wyniósł 3,5% r/r.

Pandemia przyspieszyła spadek notowań prezydenta Zełenskiego i skupionego wokół niego obozu władzy. Z badań opinii publicznej przeprowadzonych w grudniu 2020 r. przez Grupę Rejtnyh wynikało, że ponad 60% Ukraińców było niezadowolonych z działań prezydenta w walce z koronawirusem, a ponad 70% – z działań rządu. Władzę obarczono winą zwłaszcza za złą sytuację gospodarczą w kraju. Niemal 60% ankietowanych skłonnych było przyznać, że wynikała ona przede wszystkim z braku kompetencji rządzących, podczas gdy tylko ok. 25% wskazywało bezpośrednio na negatywny wpływ pandemii. W dużej mierze chaotyczne działania ukraińskiego rządu w walce z COVID-19 pociągnęły za sobą jednocześnie liczne konflikty między władzą centralną a władzami samorządowymi. Mając na uwadze

zaplanowane na październik 2020 r. wybory samorządowe, władze lokalne – często będące w opozycji do prezydenta i aktualnego obozu władzy – otwarcie sprzeciwiały się polityce rządu, odmawiając wprowadzania restrykcji związanych z przeciwdziałaniem pandemii (np. wstrzymania funkcjonowania transportu zbiorowego), a niekiedy nawet ułatwiając lokalnej społeczności ich obchodzenie.



Jakub Olchowski

COVID-19 w państwach Partnerstwa Wschodniego: Białoruś

Sytuacja epidemiczna

Pierwszy przypadek COVID-19 zanotowano na Białorusi 27 lutego 2020 r. u studenta z Iranu. Dwudziestego trzeciego marca wykazano oficjalnie 81 przypadków, a 17 kwietnia już 4779 (wg danych ministerstwa zdrowia). Dwudziestego pierwszego kwietnia WHO opublikowała zalecenia dla Białorusi, obejmujące odwołanie wszelkich masowych imprez i zgromadzeń, wprowadzenie zdalnego nauczania, zasad dystansu społecznego i kwarantanny dla osób, które miały kontakt z zarażonymi, ograniczenie swobodnego przemieszczania się ludzi, zwłaszcza z grup podwyższonego ryzyka. Zalecano także „transparentne i regularne” informowanie społeczeństwa o sytuacji – co mogło sugerować (i o czym mówiły też białoruskie organizacje społeczne oraz działacze opozycji), że władze nie przekazywały mieszkań-

com sprawdzonych wiadomości. Wszystkie zalecenia WHO zostały zlekceważone, co było zresztą jednym z wielu elementów, które doprowadziły do późniejszych wydarzeń³ – sytuacja pandemiczna na Białorusi przyczyniła się bowiem bezpośrednio do przesilenia politycznego o bezprecedensowej skali w historii współczesnego państwa białoruskiego. COVID-19, obok pogarszającej się sytuacji gospodarczej i komplikującego się położenia międzynarodowego, stał się katalizatorem przemian politycznych i społecznych, które – bez względu na to, czy i na jak długo jeszcze Alaksandr Łukaszenka pozostanie przy władzy – wykluczają powrót do *status quo* sprzed sierpniowych wyborów prezydenckich.

W 2020 r. podczas wiosennej fali pandemii liczba chorych zwiększała się szybko; każdego dnia stwierdzano zakażenie u ok. 800 osób (w Polsce było to wówczas ok. 300-400 przypadków, na Ukrainie ok. 500). Pod koniec kwietnia na Białorusi było ok. 11 tys. zarażonych, 75 osób zmarło. Wyliczenia te opierały się na oficjalnych danych i trudno oszacować, na ile były wiarygodne, organizacje pozarządowe informowały jednak o przeciążonej służbie zdrowia i braku wyposażenia medycznego oraz środków ochrony. W połowie września ogólna liczba zarażonych wynosiła ok. 75 tys. osób, a w połowie grudnia nieco ponad 160 tys. – przy czym z tej liczby ok. 1300 osób zmarło, 140 tys. wyzdrowiało – dziennie przybywało natomiast 2 tys. nowych przypadków.

Mimo bierności władz, które nie podjęły istotnych działań w walce z pandemią, i mimo trwających od lata wie-

³ Zob. szerzej J. Olchowski, *Białoruś wobec COVID-19 – bezradność i beczynność*, „Komentarze IEŚ” 2020, nr 83 (180), <https://ies.lublin.pl/komentarze/bialorus-wobec-covid-19-bezradnosc-i-bezczynnosc/>.

lotysięcznych manifestacji wydaje się jednak, że Białoruś ucierpiała mniej niż państwa sąsiednie – w przeliczeniu na milion mieszkańców zmarło ok. 130 osób, podczas gdy na Ukrainie ok. 360, ponad 300 w Rosji i ponad 600 w Polsce.

Reakcje władz

Władze białoruskie od początku przyjęły strategię uspokoiania społeczeństwa i bagatelizowania niebezpieczeństwa. Nie wprowadzono praktycznie żadnych środków zapobiegawczych – nie zamknięto przedsiębiorstw, szkół, uczelni, sklepów, nie zawieszono zawodów sportowych. Wprowadzono kwarantannę dla powracających z innych państw, granice pozostały jednak otwarte. Przez cały okres trwania pandemii wszelkie działania ograniczające jej konsekwencje (tak w sferze gospodarczej, jak i społecznej czy bezpośrednio medycznej) sprowadzały się do minimum.

W miarę pojawiania się kolejnych zachorowań rekomendowano zachowanie środków ostrożności, osobom starszym ograniczenie kontaktów i w miarę możliwości nieopuszczanie domów, nieodwiedzanie świątyń. W kwietniu przedłużono do 3 tygodni szkolne ferie. Ósmego kwietnia wprowadzono też pewne ograniczenia, choć mające raczej charakter zaleceń (np. by odległość między stolikami w restauracjach wynosiła co najmniej 1,5 m). Prezydent Łukaszenka konsekwentnie lekceważył apele o podjęcie działań, płynące z wielu stron, w rezultacie czego sytuacja szybko wymknęła się spod kontroli. Niemniej jednak Łukaszenka powtarzał konsekwentnie, że Białoruś wybrała właściwy model i że obostrzenia nie są potrzebne, a zgony są wynikiem nie koronawirusa, lecz chorób współistnie-

jących – kwarantanna zatem i inne środki zapobiegawcze zostaną wprowadzone, „kiedy będzie potrzeba”. Podobna retoryka (i brak działań) utrzymywała się praktycznie aż do sierpniowych wyborów prezydenckich, po których kwestia pandemii zeszła na Białorusi, w obliczu bieżących wydarzeń, na dalszy plan.

Reakcja Unii Europejskiej

W wymiarze zewnętrznym sytuację Białorusi tradycyjnie warunkuje jej położenie – między Rosją a Zachodem, przy czym o ile Rosji, z różnych względów, zależy na Białorusi (choć wiele wskazuje na to, że nie na Łukaszence), o tyle państwa i instytucje zachodnie, podobnie jak najbliżsi sąsiedzi, zajęte są własnymi problemami i nie dostrzegają znaczenia ani wagi wydarzeń na Białorusi, która zresztą nigdy nie była dla nich priorytetem. Pandemia COVID-19 dodatkowo pogłębiła te prawidłowości. Ponadto, jak już wspomniano, gwałtowne przesilenie polityczne i protesty społeczne odsunęły kwestię koronawirusa na margines. Nie zmienia to faktu, że pandemia wpłynie nie tylko na sytuację gospodarczą państwa i przyszłość polityczną Łukaszenki, ale także na ogólną sytuację międzynarodową Białorusi. Pod znakiem zapytania staje bowiem relacja z Rosją, która sama może znaleźć się w bardzo trudnej sytuacji po zakończeniu pandemii, w związku z czym może też stracić zainteresowanie utrzymaniem wpływów na terytorium sąsiada. Podobnie będzie zapewne w odniesieniu do relacji z państwami i instytucjami zachodnimi, które zajmą się własnymi kwestiami wewnętrznymi – zarówno walką z wielowymiarowymi konsekwencjami pandemii, jak też (w przypadku UE) napięciami

i różnicami pomiędzy państwami członkowskimi. Nie bez znaczenia jest również fakt, że Białorusini, w przeciwieństwie do Ukraińców w 2013-14 r., nie zamierzają dążyć do integracji ze strukturami zachodnimi. Państwa Zachodu i UE zdają sobie sprawę, że Rosja, po geopolitycznej porażce, jaką poniosła w przypadku Ukrainy, nie pogodzi się w żadnym wypadku z ewentualnym dryfem Białorusi poza swoją strefę wpływów.

Trzeba także zauważyć, że Łukaszenka z jednej strony jest już niewygodny dla Rosji, z drugiej naraża się Zachodowi za ostrzaniem kursu wobec jakiegokolwiek opozycji. Nie zwrócił się też, w odróżnieniu od np. Ukrainy czy pozostałych państw wchodzących w skład Partnerstwa Wschodniego, o pomoc ze strony Unii Europejskiej. Przeciwnie – kiedy Unia potępiła sfałszowanie wyborów prezydenckich na Białorusi i zadeklarowała wsparcie dla demokratycznych aspiracji białoruskiego narodu, Łukaszenka ogłosił ograniczenie współpracy w ramach PW.

Skutki gospodarcze, społeczne, polityczne

Nerwowe wypowiedzi Łukaszenki, który wiosną nazywał pandemią „paniką i psychozą”, to efekt presji wynikającej ze świadomości, że wprowadzenie ograniczeń w już chwiejącej się gospodarce doprowadzi do jej upadku. Prezydent deklarował to dość bezceremonialnie: „możemy wprowadzić kwarantannę, ale co będziemy jeść?”.

Białoruska gospodarka znajduje się w trudnej sytuacji od dłuższego czasu. Przyczyniły się do tego w głównej mierze przeciągające się negocjacje naftowe z Rosją, przebiegające w cieniu planów „integracji” i rosyjskiego tzw. manewru

podatkowego, który według prognoz wywrze daleko idący wpływ na całą gospodarkę Białorusi. Wstrzymanie eksportu produktów ropopochodnych, będące konsekwencją impasu negocjacyjnego, to kolejny cios dla białoruskiego budżetu. Ponadto w 2019 r. Rosja i Eurazjatycka Unia Gospodarcza wstrzymały kredyty dla Białorusi, a spowodowany pandemią koronawirusa zastój w gospodarce Chin, z którymi Białoruś rozwijała intensywnie współpracę, dodatkowo skomplikował sytuację. W rezultacie doszło do obniżek wynagrodzeń w sferze budżetowej; przewiduje się także ogólne spowolnienie gospodarki, zwolnienia pracowników w wielu sektorach i wzrost zadłużenia przedsiębiorstw oraz gospodarstw domowych⁴.

Nerwowe reakcje Alaksandra Łukaszenki wobec pojawienia się COVID-19 spowodowane były nie tylko obawami o stan gospodarki, ale także o własną przyszłość. Prezydent próbował odsunąć od siebie odpowiedzialność za złą sytuację i obarczyć nią rząd. Znamienna była też jego gwałtowna reakcja na zamknięcie przez Rosję granicy z Białorusią – faktyczne zniesienie tej granicy w 1996 r. Łukaszenka uważał za swoją osobistą zasługę. Obawy te okazały się słuszne – biorąc pod uwagę sytuację zdrowotną i gospodarczą w kraju oraz pogarszające się nastroje społeczne, sierpniowe wybory prezydenckie okazały się punktem zwrotnym, który doprowadził do zmian jakościowych w świadomości i postawach białoruskiego społeczeństwa i zapewne spo-

⁴ Por. A. Szabaciuk, *Białorusko-rosyjska rozgrywka geostrategiczna z importem ropy naftowej w tle*, „Komentarze IEŚ” 2020, nr 99 (196), <https://ies.lublin.pl/komentarze/bialorusko-rosyjska-rozgrywka-geostrategiczna-z-importem-ropy-naftowej-w-tle/>.

woduje też koniec ery Łukaszenki – pandemia odegrała tu rolę katalizatora.

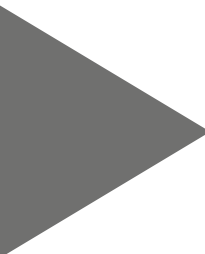
O sprawności i efektywności państwa, zwłaszcza w sytuacji kryzysowej, decyduje także poziom zaufania obywateli. Fatalny i archaiczny styl komunikacji władzy ze społeczeństwem pokazał słabość białoruskich władz. Udzielane przez prezydenta rady, by chodzić do bani, pić wódkę, pracować w polu i grać w hokeja nie tylko ośmieszały państwo, ale sprawiły, że obywatele Białorusi ostatecznie utracili zaufanie do jego instytucji. Białorusini już wiosną nie wierzyli władzom, a poziom frustracji społeczeństwa widoczny był w mediach społecznościowych – w obliczu alarmujących wieści o braku wyposażenia w szpitalach ludzie organizowali zbiórki pieniędzy na jego kupno. Coraz więcej osób zostawało w domach, a wychodząc, zakładało maski, w miejscach pracy robili to niemal wszyscy (szczególnie w dużych miastach), wiele firm (np. restauracje) było zamykanych – co nota bene przekładało się na dodatkowe pogorszenie sytuacji ekonomicznej.

Według sondażu agencji SATIO, przeprowadzonego jeszcze 26-27 marca (próba reprezentatywna na osobach w wieku od 18 do 64 lat), 62% ankietowanych oczekiwało pogorszenia sytuacji i negatywnych konsekwencji społecznych i gospodarczych, na poprawę liczyło jedynie 11% osób. Jednocześnie większość zaczęła, nie czekając na decyzje i zalecenia władz, podejmować różne środki ostrożności – jedynie 18% ankietowanych twierdziło, że nic się nie zmieniło w ich zachowaniach i nawykach. Ponad połowa była zdania, że należy zakazać organizacji imprez masowych (70%), zamknąć szkoły oraz uniwersytety (56%), a także wprowadzić

zdalną pracę tam, gdzie to możliwe (53%) – tylko 8% osób uważało, że żadne obostrzenia nie są potrzebne⁵.

W kontekście skutków pandemii warto podkreślić, że popularna w początkowym okresie pandemii teza, jakoby państwa autorytarne lepiej sobie radziły z pandemią koronawirusa, nie znalazła uzasadnienia – czego przykładem jest również Rosja. Pandemia ukazała także słabość białoruskich władz i ich słabnącą legitymizację (abstrahując od tego, czy w obecnej sytuacji gospodarczej można było w ogóle podjąć jakąś optymalną decyzję). Bezczynność i bezradność polityków wpłynęły na ich wizerunek w społeczeństwie – przede wszystkim ucierpiał na tym sam Łukaszenka, co ostatecznie przyczyniło się do tego, że setki tysięcy Białorusinów wyszło na ulice, nie bacząc na pandemię. Zachowanie Alaksandra Łukaszenki dowiodło też (co było zresztą widoczne na długo przed pojawieniem się koronawirusa), że boi się on utraty władzy bardziej niż cegokolwiek innego, a dla osobistych ambicji byłby w stanie poświęcić gospodarkę kraju i losy społeczeństwa. Nie jest zatem zaskoczeniem, że w obawie przed utratą władzy Łukaszenka oparł się na resortach siłowych i dyktatorskich metodach – pandemia była zaś impulsem, który uruchomił całą sekwencję wydarzeń generujących na Białorusi sytuację rewolucyjną.

⁵ *Исследование – как жители Беларуси реагируют на коронавирус?*, SATIO, <https://satio.by/novosti/issledovanie-kak-zhiteli-belarusi-reagirujut-na-koronavirus/>.



Agnieszka Legucka

COVID-19 w państwach Partnerstwa Wschodniego: Gruzja

Gruzja dobrze poradziła sobie z pierwszą falą pandemii – na tle innych państw Kaukazu Południowego stanowiła przykład sprawnego zarządzania kryzysem. Jednak podczas drugiej fali koronawirusa zaczęła się borykać z podobnymi problemami, co reszta regionu i świata. W tej sytuacji niewydolność służb zdrowia stała się szczególnie dotkliwa, zwłaszcza że Gruzja wyprzedziła w liczbie zakażonych Armenię i Azerbejdżan (wszystkie te państwa Kaukazu Południowego znajdują się w drugiej setce rankingu WHO pod względem odporności na zagrożenia biologiczne). W konsekwencji COVID-19 Gruzję czekają poważne problemy ekonomiczne, społeczne i polityczne, dlatego też poszukuje ona wsparcia zewnętrznego m.in. z Unii Europejskiej.

Sytuacja epidemiczna

Gruzja była pierwszym państwem Kaukazu Południowego, w którym 26 lutego 2020 r. oficjalnie potwierdzono za-

każenie COVID-19⁶. W początkowych miesiącach rozwoju pandemii sytuacja w Gruzji była opanowana i nie odnotowano znacznej liczby zakażeń. Wpływ na tę sytuację miały zapewne wprowadzane restrykcje, ale również niewielka ilość testów spośród trzech państw regionu wykonywanych na milion mieszkańców (ok. 3 tys. w kwietniu 2020 r.). Rozprzestrzenianie się wirusa w Gruzji tworzyło w dużej mierze płaską krzywą, z zaledwie kilkoma zwyzkami, odzwierciedlającymi małe ogniska zakażeń, które były szybko opanowywane. Największym ogniskiem epidemii były miasta Bolnisi i Marneuli, zamieszkane przez niezintegrowaną ze społeczeństwem mniejszość azerską⁷. Do końca maja 2020 r. w Gruzji odnotowano tylko 794 potwierdzone przypadki zakażeń i 12 zgonów, dlatego w czerwcu ogłoszono zakończenie pierwszej fali i zaczęto znosić ograniczenia. Gwałtowny wzrost rozpoczął się pod koniec sierpnia, gdy liczba nowych przypadków zaczęła rosnąć wykładniczo, skacząc z niskich dwucyfrowych liczb do około 150 przypadków dziennie do połowy września i aż 5 tys. dziennie w grudniu 2020 r. W tym czasie Gruzja znalazła się na czele państw notujących najwyższy odsetek zakażeń w przeliczeniu na jednego mieszkańca (stan na grudzień 2020 r.)⁸.

⁶ A. Legieć, *Państwa Kaukazu Południowego wobec COVID-19*, „Biuletyn PISM”, 28 kwietnia 2020 r., https://pism.pl/publikacje/Panstwa_Kaukazu_Poludniowego_wobec_COVID19.

⁷ Ibidem.

⁸ https://ourworldindata.org/coronavirus-data-explorer?zoomToSelection=true&time=2019-12-31..2020-11-24&country=IND~USA~GBR~CAN~DEU~JPN~GEO®ion=World&deathsMetric=true&interval=smoothed&perCapita=true&smoothing=7&pickerMetric=new_cases_per_million&pickerSort=desc.

Reakcja rządu

W porównaniu do sąsiednich Armenii i Azerbejdżanu w trakcie pierwszej fali pandemii Gruzja radziła sobie najlepiej⁹. Zdecydowała o tym szybka reakcja rządu, który już pod koniec stycznia 2020 r. wstrzymał bezpośrednie loty z Chin, a później wprowadził kwarantannę dla osób wracających z Włoch (12 marca). Wraz z ogłoszeniem stanu wyjątkowego 21 marca wszystkie granice kraju i lotniska międzynarodowe zostały zamknięte dla normalnego ruchu pasażerskiego. Zdecydowano także o zamknięciu wszystkich sklepów, restauracji i hoteli, zawieszeniu transportu publicznego, a nawet prywatnego ruchu samochodowego. Władze wprowadziły nocną godzinę policyjną. Duża świadomość społeczna dotycząca potrzeby respektowania ograniczeń wynikała m.in. z faktu, iż wielu Gruzinów mieszka z rodzinami i dziadkami we wspólnym gospodarstwie domowym i chce chronić swoją rodzinę przed zachorowaniem. Od lipca Gruzja otworzyła swoje granice, wpuszczając turystów z Niemiec, Francji i trzech krajów bałtyckich bez poddawania ich kwarantannie lub testowaniu – zamknięte pozostawały za to granice z krajami poradzieckimi, których obywatele stanowią większość turystów w Gruzji¹⁰. Niestety – druga fala zachorowań zaczęła przyspieszać i zastała państwo gruzińskie osłabione przez wiosenny lockdown. Grudzień 2020 r. przyniósł kolejną blokadę w kraju. W ostatnim tygodniu listopada rząd ogłosił zamknięcie publicznych miejsc zgromadzeń, a także tymczasowe uzziemienie komunikacji

⁹ Giorgi Lomsadze, *Georgia gets rare plaudits for coronavirus response*, "Eurasianet", 20 marca 2020, <https://eurasianet.org/georgia-gets-rare-plaudits-for-coronavirus-response>.

¹⁰ Giorgi Lomsadze, *Georgia experiences its first wave of COVID-19*, "Eurasianet", 18 września 2020, <https://eurasianet.org/georgia-experiences-its-first-wave-of-covid-19>.

miejskiej. Centra handlowe miały pozostać zamknięte do połowy grudnia, z małą przerwą na zakupy świąteczne. Blokada miała potrwać do stycznia, o ile do tego czasu sytuacja epidemiologiczna nie uległaby poprawie¹¹. Władze gruzińskie postanowiły wprowadzić do budżetu na 2021 r. wydatki związane z pandemią, czyli testy i szczepionki oraz koszty związane z kwarantanną obywateli.

Już na początku marca 2020 r. gruzińskie władze zwróciły się do międzynarodowych partnerów z prośbą o wsparcie, aby złagodzić medyczne, gospodarcze i społeczne konsekwencje kryzysu dla ludności. Rząd Gruzji przygotowuje finansowanie reform w ścisłej współpracy z Bankiem Światowym w celu wzmocnienia odporności gruzińskiej gospodarki na kryzys. Planowane jest również wniesienie wkładu finansowego do pakietu wsparcia dla grup ludności szczególnie dotkniętych kryzysem – są to pracownicy nieformalni, członkowie mniejszości etnicznych i osoby wewnętrznie przesiedlone.

Reakcja Unii Europejskiej

Wszystkie państwa Kaukazu Południowego poszukiwały za granicą pomocy w walce z epidemią. Unia Europejska przeznaczyła ok. 960 mln euro na krótko- i średnioterminowe wsparcie dla państw Partnerstwa Wschodniego (PW), w tym trzech państw kaukaskich. Dodatkowo Komisja Europejska zaoferowała 150 mln euro dla Gruzji w ramach pomocy

¹¹ Nina Kipiani, *Covid-19 Impacts on Georgia Real Estate*, 9 grudnia 2020 r., <https://www.cushmanwakefield.com/en/insights/covid-19/covid-19-impacts-georgia-real-estate>.

makrofinansowej¹². Wsparcie gospodarcze Unii nie jest wystarczające wobec potrzeb państw regionu, pozwoli jednak ograniczyć negatywne skutki pandemii dla ich gospodarek i wzmocni wizerunek UE jako największego dawcy pomocy. Unia i Team Europe zmobilizowały około 1,5 miliarda lari (ok. 380 mln euro), aby pomóc Gruzji uporać się z pandemią COVID-19¹³. Prawie 2/3 tej kwoty to dotacje, pozostała część to pożyczki na korzystnych stopach procentowych. Jest to jeden z najwyższych poziomów pomocy UE w przeliczeniu na jednego mieszkańca w świecie, obejmujący prawie 1 miliard lari na pomoc rządowi gruzińskiemu przeciwko kryzysowi COVID-19, w tym udzielenie wsparcia dla jego antykryzysowego planu gospodarczego oraz nowych programów rozwoju regionalnego/wiejskiego i rolnictwa.

Pomoc materialna UE (we współpracy z WHO) obejmowała prawie 2 miliony sztuk wyposażenia medycznego, w tym respiratory, maski medyczne i fartuchy dla gruzińskich laboratoriów i placówek medycznych. Dotyczyło to także szkolenia przez WHO pracowników służby zdrowia i dostępu do regionalnej wiedzy eksperckiej COVID-19. Wsparcie finansowe UE objęła również organizacji społeczeństwa obywatelskiego, aby pomóc osobom najbardziej narażonym w czasie kryzysu, w tym osobom niepełnosprawnym, ofiarom przemocy domowej, starszym, dzieciom i osobom wewnątrznie przesiedlonym.

Ważnym punktem wsparcia UE jest zapewnienie stabilności makroekonomicznej kraju. Ponad 200 mln lari (50 mln euro) zostało przeznaczone na doradztwo bizneso-

¹² A. Legieć, *Państwa Kaukazu Południowego wobec COVID-19...*

¹³ <https://eu4georgia.ge/together-against-covid-19/>.

we (dostępne głównie za pośrednictwem lokalnych banków i za pośrednictwem kluczowych partnerów, takich jak EBI, EBOiR) i na ułatwienia pożyczek dla firm. Dwudziestego piątego listopada 2020 r. UE wypłaciła Gruzji 100 mln euro w ramach programów pomocy makrofinansowej (MFA), aby pomóc jej w bilansie płatniczym i zmniejszyć potrzeby w zakresie finansowania budżetowego¹⁴. Ma to być jednym ze środków w przywróceniu stabilnej zewnętrznej sytuacji finansowej, stanowiących uzupełnienie finansowania z Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). Wsparcie to składa się z 75 mln euro z nowego programu pomocy makrofinansowej ogłoszonego w kwietniu 2020 r. i mającego na celu ograniczenie skutków ekonomicznych pandemii koronawirusa. Pozostałe 25 mln euro to ostatnia wypłata w ramach poprzedniej pomocy makrofinansowej zatwierdzonej w kwietniu 2018 r. Dziewięćdziesiąt pięć mln euro z łącznej kwoty udzielono w formie pożyczek o korzystnych oprocentowaniu, a pozostałe 5 mln euro w formie bezzwrotnej dotacji. Ponadto 15 mln euro ma być przekazane w ukierunkowanych dotacjach lokalnych za pośrednictwem prowadzonych obecnie w całym kraju projektów UE w celu pobudzenia działalności gospodarczej w takich dziedzinach jak: rolnictwo, turystyka, rozwój przedsiębiorczości na obszarach wiejskich i kształcenie zawodowe.

¹⁴ *EU disburses €100 million in macro-financial assistance to Georgia, most of it as part of COVID-19 support*, 25 listopada 2020, https://eeas.europa.eu/delegations/georgia/89328/eu-disburses-%E2%82%AC100-million-macro-financial-assistance-georgia-most-it-part-covid-19-support_en.

Skutki gospodarcze, społeczne, polityczne

Gruzję czeka spowolnienie gospodarcze (Bank Światowy szacuje tempo wzrostu PKB jej na koniec 2020 r. na ok. 0,2%), co będzie na nich wymuszało dostosowywanie działania gospodarki do warunków epidemii. Rządu nie stać jednak na adekwatne w stosunku do potrzeb programy anty kryzysowe. Kryzys gospodarczy wywołany pandemią COVID-19 zwiększy społeczne niezadowolenie i ryzyko antyrządowych protestów.

COVID-19 poważnie wpłynął na gospodarkę Gruzji, a jego konsekwencje prawdopodobnie będą się pogarszać, im dłużej kraj będzie pozostawał w zamknięciu i stanie wyjątkowym. Gospodarka tego państwa jest silnie uzależniona od sektorów usług, które zostały najbardziej dotknięte, w tym turystyki, odpowiadającej za 20% PKB¹⁵. Turystyka, hotelarstwo i handel zostały sparaliżowane, a sektor biurowy pogrąża się w chaosie, gdyż najemcy próbują renegocjować warunki najmu. Rynki kapitałowe doświadczyły spodziewanego spowolnienia. W marcu i kwietniu 2020 r. liczba transakcji zarówno dotyczących nieruchomości komercyjnych, jak i prywatnych gwałtownie spadła. Wpływ na ceny był natychmiastowy, a deweloperzy przewidują 40-50%-owy spadek rocznych przychodów. Sektor usług, rolnictwo i przemysł wytwórczy również ucierpiały w wyniku kryzysu. W związku z tym oczekuje się w kraju głębokiej recesji i szybkiego wzrostu ubóstwa w 2020 r.

¹⁵ Georgia: *The collapse of international tourism hits the Caucasus republic hard*, 3 czerwca 2020, <https://www.kfw-entwicklungsbank.de/International-financing/KfW-Development-Bank/About-us/The-Corona-situation-in-our-external-offices/Georgia/>.

Rząd Gruzji oraz sektor prywatny wdrożyły pewne środki naprawcze¹⁶. Największe banki komercyjne ustanowiły okres karencji dla kredytów związanych z hotelarstwem, a rząd dotuje dochody i odracza płatności VAT. Przyznano dotacje, aby pomóc bezrobotnym. Pierwszy pakiet antykryzysowy o wartości ok. 1 mld euro (ok. 6% PKB) został opracowany przez rząd gruziński, aby zapewnić wzrost inwestycji infrastrukturalnych, wsparcie finansowe i zwolnienia podatkowe dla branży turystycznej i sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz zwiększenie pakietów socjalnych. Władze nadzorują dostawy żywności i zapobiegają spekulacjom poprzez zamrażanie cen produktów spożywczych¹⁷.

Polityczne konsekwencje epidemii w Gruzji związane były z procesem wyborczym do parlamentu. Początkowo w walce z pandemią wszystkie siły polityczne – rząd i opozycja – działały wspólnie. Ograniczono liczbę zgromadzeń trwających od 2019 r. i związanych m.in. ze zmianami ordynacji wyborczej. Problemem pozostawała postawa Gruzínskiej Cerkwi Prawosławnej, która nie podporządkowywała się obostrzeniom i odprawiała nabożeństwa z udziałem wiernych. Wybory przeprowadzone w warunkach drugiej fali pandemii (w październiku i listopadzie 2020 r.) wywołały jednak kryzys polityczny. Kampania zwiększyła rozprzestrzenianie się choroby przez organizowane zjazdy partyjne, spotkania wyborcze i zgromadzenia. Partia Gruzínskie Marzenie uchylała się od przywrócenia ścisłych środków powstrzymywania, nawet gdy transmisja wirusa wymykała się

¹⁶ COVID-19. *The Case of Georgia*, 21 maja 2020, <https://freepolicybriefs.org/2020/05/21/covid-19-georgia-case/>.

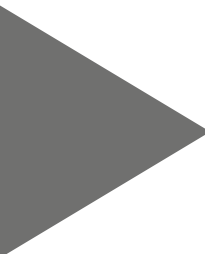
¹⁷ A. Legieć, *Państwa Kaukazu Południowego wobec COVID-19...*

spod kontroli. Jednocześnie restrykcje nie sprzyjały prowadzeniu przez opozycję kampanii. Rządząca partia Gruzińskie Marzenie otrzymała ponad 48,1% głosów przy frekwencji 56% wyborców¹⁸, mimo to opozycja uznała wybory za nie-demokratyczne i odmówiła objęcia mandatów w gruzińskim parlamencie. W efekcie ludzie wyszli na ulice i zażądali powtórzenia wyborów.

Społeczne konsekwencje mogą być równie dotkliwe. Największym problemem pozostaje sytuacja gospodarcza i chociaż Gruzini początkowo popierali wiosenne ograniczenia, opinia publiczna była przeciwna ponownej blokadzie, która pojawiła się pod koniec 2020 r.¹⁹ Będzie ona miała wpływ na poziom życia i prawdopodobnie zwiększy ubóstwo w kraju, co może prowadzić do wzrostu niezadowolenia i protestów.

¹⁸ W. Górecki, *Kryzys powyborczy w Gruzji*, „Analizy OSW”, 3 listopada 2020, <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/analizy/2020-11-03/kryzys-powyborczy-w-gruzji>.

¹⁹ G. Lomsadze, *Georgia's COVID outbreak grows from molehill to "Everest"*, 7 grudnia 2020, <https://eurasianet.org/georgias-covid-outbreak-grows-from-molehill-to-everest>.



Beata Piskorska

Ocena roli Unii Europejskiej w walce z COVID-19 w regionie i wpływ na przyszłość Partnerstwa Wschodniego

Rola Unii Europejskiej w walce z COVID-19 w regionie

Zarówno pandemia COVID-19 na początku 2020 r., jak i niestabilna sytuacja polityczna w państwach Partnerstwa Wschodniego postawiły przed Unią Europejską i samymi państwami partnerskimi wielopoziomowe wyzwania. O ile rok 2019 był poświęcony 10. rocznicy Partnerstwa Wschodniego, tak rok następny postawił intrygujące w swej istocie pytanie: jaka będzie przyszłość inicjatywy Partnerstwa Wschodniego? Czy UE będzie nadal zainteresowana tym projektem, zwłaszcza w kontekście pandemii koronawirusa i jej konsekwencji? Odpowiedź na to pytanie być może uży-

skamy na następnym szczycie Partnerstwa Wschodniego w marcu 2021 r.²⁰

Pandemia koronawirusa wywarła negatywny wpływ przede wszystkim na gospodarki państw członkowskich i sąsiedzkich UE objętych lockdownem. Gotowość do udzielenia wsparcia państwom Partnerstwa Wschodniego w różnej formie wskazuje, że region ten nadal ma znaczenie dla Unii Europejskiej, a zainteresowanie sytuacją polityczną, gospodarczą i społeczną będzie kontynuowane w najbliższych latach. Poziom i zakres wsparcia różnią się jednak w zależności od państwa partnerskiego i zaawansowania współpracy w ramach programu Partnerstwa Wschodniego. Ze względu na kryzys COVID-19 więcej uwagi poświęca się obecnie współpracy gospodarczej i sektorowej niż integracji politycznej, a brak konkretnych sygnałów dotyczących perspektyw członkostwa może nadać wymienionym obszarom priorytet.

Trudno jednoznacznie w tym momencie przewidzieć implikacje pandemii koronawirusa dla państw regionu i rozwoju projektu Partnerstwa Wschodniego. Trwająca w środowisku międzynarodowym dyskusja, które z systemów politycznych lepiej radzą sobie z pandemią – autokracje czy demokracje – wywołuje jednak również podobne pytanie dotyczące specyfiki działania państw Partnerstwa Wschodniego, z których cztery obejmują półdemokracje, a dwie całkowite autokracje (Azerbejdżan i Białoruś). Należy zauważyć, że dwa ostatnie kraje radziły sobie bardzo źle, a ich przywódcy stracili poparcie społeczne, niemniej

²⁰ P. Havlicek, *The Eastern Partnership enters a new decade*, "New Eastern Europe", 16 listopada 2020.

jednak na horyzoncie nie widać zmiany *status quo*. Spośród półdemokracji tylko Gruzja osiągnęła zadowalające wyniki – pozostałe radziły sobie dość słabo.

Jeśli chodzi o działania antykryzysowe w państwach partnerskich, pandemia COVID-19 skłoniła większość rządów do nałożenia środków ograniczających, w rezultacie czego gospodarki państw Partnerstwa Wschodniego mocno ucierpiały. Chociaż podjęto działania mające na celu złagodzenie skutków gospodarczych, takie jak ulgi podatkowe, zasiłki dla bezrobotnych i wsparcie dochodu, ich skutki będą odczuwalne dopiero w średnim i długim okresie. Wysiłki społeczeństwa obywatelskiego mające na celu wspieranie słabszych grup społecznych, takich jak pracownicy o niskich zarobkach, kobiety i MŚP, mają zasadnicze znaczenie dla natychmiastowej reakcji na kryzys.

W działaniach mających na celu złagodzenie skutków pandemii COVID-19 w regionie Partnerstwa Wschodniego przodują organizacje społeczeństwa obywatelskiego. W kryzysie, który wystawił na próbę zdolności rządów Partnerstwa w zakresie zarządzania kryzysowego, to właśnie te organizacje stanęły na wysokości zadania, mobilizując się w obronie podstawowych praw i wolności oraz wspierając słabsze grupy społeczne i gospodarkę. W odpowiedzi na obecną sytuację Unia Europejska zaprosiła organizacje członkowskie z Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdawii i Ukrainy do składania propozycji projektów krótkoterminowych w ramach istniejącej platformy współpracy – Forum Społeczeństwa Obywatelskiego (*Civil Society Forum*). Ich celem jest zaspokojenie potrzeb najbardziej zagrożonych obywateli i regionów przez pandemię COVID-19 i wzmoc-

nienie potencjału organizacji społeczeństwa obywatelskiego w zaspokajaniu tych potrzeb²¹.

Unia Europejska jednostronnie oraz we współpracy ze Światową Organizacją Zdrowia (WHO) dość szybko udzieliła wsparcia dla Europy Wschodniej w reakcji na kryzys. Przyznała dwa pakiety pomocy jako środek solidarności, aby wesprzeć potrzebujących sąsiadów. W ramach pierwszego pakietu ratunkowego uruchomionego przez Komisję Europejską na początku kwietnia 2020 r. przyznano regionowi ponad 960 mln euro. Jego celem było wsparcie państw w odpowiedzi na kryzys zdrowia publicznego i wynikające z niego potrzeby humanitarne poszczególnych państw, a także wsparcie zdolności radzenia sobie z pandemią i łagodzenia bezpośrednich konsekwencji gospodarczych.

Uznając szkodliwy wpływ trwającego kryzysu na stabilność gospodarczą i finansową państw sąsiedzkich, wkrótce po pierwszym pakiecie UE przeznaczyła dodatkowe 3 mld euro pomocy makrofinansowej w formie pożyczek, aby choć częściowo zaradzić skutkom gospodarczym pandemii. Fundusze te mają uzupełniać pomoc MFW i Banku Światowego w zwiększaniu stabilności gospodarczej. Komisja Europejska zmobilizowała też pakiet wsparcia awaryjnego w kwocie 65 mln euro na natychmiastowe potrzeby i do 1 mld euro dla systemu zdrowia oraz krótko- i średnioterminowego wsparcia na odbudowę społeczno-ekonomiczną regionu.

²¹ *EaP CSF call for COVID-19 project proposals* (Financial Support to Third Parties – FSTP), https://eap-csf.eu/covid-19-re-granting/?fbclid=IwAR1bBXuSaQ1YrPl2FXW-ugMB9V-DixmAiPbyRzXwh_cYeCdxoH3SMzG8uuGc; *EaP CSF Covid-19 Briefing Paper: Lessening The Economic Impact Of The Covid-19 Crisis*, F. Nista, T. Marocchi, V. Rihackova Pachta, B. Bell, 29 lipca 2020.

W komunikacie Komisji Europejskiej i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych z 18 marca 2020 r. pt. *Polityka Partnerstwa Wschodniego po 2020 r. Wzmacnianie odporności – Partnerstwo Wschodnie, które służy wszystkim*²² zapoczątkowano dyskusję na temat konsekwencji pandemii dla Partnerstwa Wschodniego. Wsparcie UE – początkowo dla dostaw sprzętu medycznego, a następnie zintensyfikowana współpraca w zakresie zdolności do zwalczania pandemii – oraz pomoc makrofinansowa to główne kierunki umożliwiające przetrwanie nadchodzącej głębokiej recesji w państwach sąsiedzkich. W komunikacie podkreślono apel o odporność w pięciu strategicznych działach, z koniecznością dodania w wyniku dramatycznych wydarzeń szóstego celu politycznego – odporności zdrowia publicznego.

By złagodzić społeczno-ekonomiczne skutki kryzysu we wszystkich państwach sąsiedztwa wschodniego, UE prowadzi działania na kilku poziomach. Jest to, po pierwsze, odpowiadanie na najpilniejsze potrzeby w ramach regionalnego „mechanizmu szybkiego reagowania”, takie jak wspieranie szkół w nauczaniu na odległość, w tym wsparcie dla sektora zdrowia (30 mln euro). Po drugie, współpraca z WHO w zakresie dostarczania urządzeń medycznych i wyposażenia osobistego, takiego jak: respiratory, zestawy laboratoryjne, maski, gogle, fartuchy i kombinezony ochronne, jak również szkolenie personelu medycznego i laboratoryjnego oraz podnoszenie świadomości w sześciu krajach. Po trzecie, wsparcie dla najbardziej wrażliwych grup społecznych

²² *Polityka Partnerstwa Wschodniego po 2020 r. Wzmacnianie odporności – Partnerstwo Wschodnie, które służy wszystkim*, Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Bruksela, 18 marca 2020 r. Join(2020) 7 final.

(11,3 mln euro), z czego dotacje w wysokości do 60 000 euro miały być przeznaczone dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego w odpowiedzi na najpilniejsze potrzeby, takie jak wspieranie lokalnych szkół w nauczaniu na odległość – już dostępne w ramach regionalnego mechanizmu szybkiego reagowania UE²³.

Dodatkowym instrumentem jest uruchomienie „Programu solidarności w ramach Partnerstwa Wschodniego” skierowanego do najbardziej dotkniętych grup ludności i lokalnych organizacji. Wszystko to składa się na cel ograniczenia wpływu społeczno-gospodarczego, w tym w ramach ścisłej współpracy z międzynarodowymi instytucjami finansowymi (MIF) i instytucjami finansującymi z państw członkowskich UE w celu zapewnienia skoordynowanej europejskiej odpowiedzi jako Team Europe. W ramach agendy wyróżnić można:

- nowy program wsparcia o wartości 100 mln euro, który ma pomóc MŚP, w tym samozatrudnionym i innym osobom, w łatwym dostępie do kredytów i rozwijaniu ich działalności po kryzysie;
- ponad 200 mln euro istniejących linii kredytowych i dotacji dla MŚP w walucie lokalnej w ramach Inicjatywy EU4Business;
- 500 mln euro dostępnych dla sąsiedztwa UE za pośrednictwem głównego unijnego instrumentu zmniejszania ryzyka, Europejskiego Funduszu na

²³ *The EU support its Eastern Partners throughout the COVID-19 pandemic*, 23 czerwca 2020, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news_corner/news/eu-support-its-eastern-partners-throughout-covid-19-pandemic_en.

rzecz Zrównoważonego Rozwoju (EFZR), aby szybko zapewnić płynność w całym regionie²⁴.

W podziale na poszczególne państwa partnerskie wzmocnione podejście UE objęło w przypadku Białorusi – ponad 60 mln euro, Gruzji – 183 mln euro, Ukrainy – 201 mln euro na wsparcie doraźnych i krótkoterminowych potrzeb. Dzięki unijnym projektom współpracy transgranicznej łączącym społeczności na Białorusi, Ukrainie i w Polsce sprzęty ratownictwa medycznego, takie jak karetki pogotowia i respiratory, są dostępne w szpitalach do użytku lekarzy walczących z pandemią koronawirusa. Unia Europejska wspiera budowanie odporności społecznej poprzez pomoc osobom w trudnej sytuacji, przejście na edukację online, zwalczanie dezinformacji oraz wzmacnianie różnorodności kulturowej i kreatywności w Internecie²⁵. Chociaż obecna pomoc makrofinansowa przewiduje przydział środków z zachowaniem warunków poszanowania mechanizmów demokratycznych, praworządności i praw człowieka, jest ich zbyt mało i raczej nie sprecyzowano, czego dokładnie się oczekuje od beneficjentów pomocy.

Państwa Partnerstwa Wschodniego z pewnością jednak będą potrzebować długoterminowej pomocy. Unia Europejska mogłaby skorzystać z okazji i stworzyć bardziej zróżnicowane warunki w celu promowania reform w regionie. W innym przypadku brak możliwości dalszego rozwoju współpracy z regionem może sprawić, że państwa Partnerstwa będą chętne zwrócić się o pomoc do nieoliberalnych potęg regionalnych, takich jak Chiny czy Rosja, które wy-

²⁴ Ibidem.

²⁵ *The EU support its Eastern Partners throughout...*

korzystałyby kryzys do wzmocnienia więzi politycznych i gospodarczych w regionie. Przykładowo, Rosja była gotowa przekazać Mołdawii pomoc finansową w wysokości 200 mln euro, podobnie Chiny udzieliły pomocy medycznej Mołdawii i Ukrainie. Turcja również przedstawia się jako zapewniająca istotne wsparcie swoim sąsiadom. Takie przypadki pomocy są następnie intensywnie wykorzystywane przez te nieliberalne podmioty, co dalej promuje fałszywą narrację, że UE nic nie robi, by zapewnić istotną pomoc potrzebną w Unii i poza nią²⁶.

Pandemia a przyszłość Partnerstwa Wschodniego

Podsumowując, jest mało prawdopodobne, aby pandemia COVID-19 ograniczyła współpracę między UE a regionem Partnerstwa Wschodniego. Wręcz przeciwnie – w miarę jak gospodarcze skutki kryzysu stają się coraz bardziej dotkliwe, rola Unii będzie miała kluczowe znaczenie dla zapewnienia stabilności gospodarczej ponad granicami kraju. Biorąc pod uwagę potrzebę pomocy państwom Partnerstwa w radzeniu sobie ze skutkami kryzysu, UE może wykorzystać tę okazję do dalszego promowania praworządności i standardów demokratycznych w regionie²⁷. Istnieje jednak większe prawdopodobieństwo, że inicjatywa ukierunkuje się w większym stopniu na współpracę gospodarczą i sektorową, a także do-

²⁶ K. Shyrokykh, *The Eastern Partnership and Russia in the post-COVID world*, "New Eastern Europe", 7 lipca 2020, <https://neweasterneurope.eu/2020/07/07/the-eastern-partnership-and-russia-in-the-post-covid-world/>.

²⁷ Ibidem.

stosowaną do specyficznych potrzeb poszczególnych partnerów²⁸.

Ponadto Unia postawiła sobie za cel zapewnienie dostępu do szczepionek przeciwko COVID-19 w ramach inicjatywy COVAX jako „globalnego dobra publicznego” wszystkim potrzebującym na całym świecie, nie tylko mieszkańcom krajów wspólnoty, a także promowanie zdrowia również w państwach sąsiedzkich oraz państwach o niskim i średnim dochodzie. Unia ma umożliwić zakup 2,3 mld dawek szczepionki do końca 2021 r. (czyli 1/4 wszystkich zakontraktowanych szczepionek na świecie) i dostarczyć je po preferencyjnych cenach do państw sąsiedzkich.

O pieniądze dla państw Partnerstwa Wschodniego zaapelowali ministrowie spraw zagranicznych 13 państw Unii Europejskiej, w tym Polska i Litwa (inicjator). Może to stanowić nowe narzędzie w polityce zagranicznej UE wobec państw Partnerstwa Wschodniego, wnieść nową jakość w relacjach z Europą Wschodnią oraz wzmocnić wizerunek i wiarygodność Unii w państwach Partnerstwa Wschodniego. W dalszej perspektywie mogłoby to zaś spowodować uzupełnienie inicjatywy o kierunek działalności UE obejmujący lepsze reagowanie na transgraniczne zagrożenia zdrowia. Jest jednak coraz bardziej widoczne, że problemem nie będą pieniądze, ale tempo szczepień – może bowiem dojść do sytuacji, że dopiero po zaszczepieniu całej dorosłej populacji Zachodu rozpoczną się większe dostawy na Bałkany Zachodnie i do Europy Wschodniej.

Dotychczasowe wsparcie Unii Europejskiej odzwierciedla długoterminowe zaangażowanie w Europie Wschodniej

²⁸ Ibidem.

zgodne z polityką Partnerstwa Wschodniego UE w 2020 r., której celem jest wzmocnienie odporności we wschodnich państwach partnerskich poprzez zapewnienie dobrze ukierunkowanych, wymiernych rezultatów dla społeczeństwa²⁹. Unia ma też szansę być kluczowym partnerem zagranicznym, wyciągającym pomocną dłoń do swoich sąsiadów. Wiele będzie jednak zależeć od tego, jak sama poradzi sobie z pandemią i w jakiej kondycji ostatecznie wyjdzie z kryzysu. Istnieje ryzyko, że w obliczu współczesnych wyzwań geopolitycznych problemy związane z jej wschodnimi sąsiadami pozostaną w cieniu takich kwestii jak stosunki z Chinami, USA czy Rosją³⁰.

²⁹ *The EU support its Eastern Partners...*

³⁰ W. Konończuk, *Post-COVID Eastern Europe: Equation with many unknowns*, "New Eastern Europe", 7 lipca 2020.