



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 89 (1662), 9 lipca 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dynier • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Zniesienie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa: ryzyka w świetle propozycji Komisji

Elżbieta Kaca

Komisja Europejska chce w nowym wieloletnim budżecie zlikwidować odrębność Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa, najważniejszego źródła finansowania pomocy dla państw Partnerstwa Wschodniego i Afryki Północnej. Ryzyko niekorzystnych zmian instytucjonalnych oraz nieprzewidywalność wydatkowania części funduszy może doprowadzić do zmniejszenia zaangażowania państw sąsiednich we współpracę z UE.

Propozycje Komisji. 14 czerwca br. Komisja Europejska (KE) przedstawiła propozycje nowych rozporządzeń w zakresie instrumentów finansowych w relacjach zewnętrznych UE na lata 2021–2027. KE planuje połączyć Europejski Instrument Sąsiedztwa (ENI), Instrument Współpracy Rozwojowej (DCI), Europejski Fundusz Rozwoju (EDF) i kilka innych programów w jeden duży Instrument Sąsiedztwa, Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej (NDICI) z budżetem w wysokości 89,2 mld euro. Kluczową rolę w NDICI odgrywają środki na rozwój relacji UE z różnymi regionami: sąsiedztwem, Afryką Subsaharyjską, Ameryką Południową i Środkową oraz z większością państw azjatyckich i Pacyfiku (przewidziano tu 68 mld euro, 76% budżetu NDICI). Uzupełnieniem jest filar tematyczny, dotyczący m.in. praw człowieka i wyzwań globalnych (7 mld euro), filar szybkiego reagowania (4 mld) oraz pomoc inwestycyjna. Nie wiadomo jednak, jaki będzie sposób zarządzania NDICI na poziomie instytucji unijnych.

Nowością jest utworzenie rezerwy finansowej na wypadek kryzysów i nowych wyzwań dla UE (10,2 mld euro), uzupełnianej przez niewydane w ramach NDICI fundusze (z możliwością ich przenoszenia na kolejny rok) oraz podwyższenie pułapów dla przesunięć środków finansowych. Państwa członkowskie będą jedynie informowane o zmianach dokonywanych przez KE.

Interesy państw objętych Europejską Polityką Sąsiedztwa (EPS), tj. Partnerstwa Wschodniego i Afryki Północnej, zostały zabezpieczone dzięki określeniu odrębnego budżetu (22 mld euro, wzrost o 24% w porównaniu z poprzednim okresem). Przepisy rozporządzenia o NDICI definiują też główne zasady EPS, które nie ulegną zmianie, m.in. zbliżanie standardów gospodarczych państw EPS do UE (aneks II), zróżnicowanie relacji z sąsiadami i podejście motywacyjne, tzw. reguła „więcej (środków) za więcej (reform)”, czy kryteria przyznawania funduszy oraz specyfika współpracy transgranicznej.

Ryzyko. Mimo zwiększenia budżetu dla EPS i zachowania jej głównych zasad finansowania w ramach NDICI, zlikwidowanie odrębności ENI może przynieść negatywne konsekwencje.

Z perspektywy państw EPS taka zmiana jest obniżeniem rangi relacji z Unią i może zmniejszyć ich zaangażowanie we współpracę. Dla UE ważne jest tworzenie formatów i rozwiązań, które potwierdzałyby wagę tych relacji, gdyż EPS, nie oferując perspektywy członkostwa, kładzie nacisk na transformację społeczną i ustrojową. Ponadto NDICI dotyczy głównie pomocy rozwojowej, co oznacza, że EPS może zostać wyłączone z kompetencji komisarza ds. sąsiedztwa i negocjacji w sprawie rozszerzenia oraz Dyrektoriatu Generalnego NEAR (polityka sąsiedztwa i rozszerzenia) i włączone do DG DEVCO (pomoc rozwojowa).

Zniweczyłoby to wysiłki rekonstrukcji z 2014 r., kiedy utworzono to stanowisko, aby potwierdzić znaczenie EPS i jego zbieżność z celami politycznymi UE. Dotychczas oficjalny sprzeciw wobec propozycji KE wyraziły państwa o najbardziej zaawansowanych relacjach z Unią: Gruzja, Mołdawia i Ukraina. We wspólnym liście do instytucji unijnych (w kwietniu br.) wskazały, że likwidacja ENI może stanowić nie tylko dowód na brak zainteresowania UE regionem, ale być też pożywką dla eurosceptycznej i antyzachodniej propagandy oraz dezinformacji.

Włączenie ENI do NDICI oznacza też możliwość przenoszenia środków finansowych z programów dotyczących sąsiedztwa na zażęgnywanie kryzysów w innych częściach świata i odwrotnie. To szansa na uzupełnienie budżetu sąsiedztwa ze środków rezerwy (dzięki włączeniu do NDICI dużych instrumentów pomocy rozwojowej), ale też ryzyko. NDICI dotyczy wielu niestabilnych regionów i trudno przewidzieć, jak rozwinie się sytuacja do 2027 r. Obecnie KE może elastycznie wydawać środki na działania w sytuacjach kryzysowych nie tylko z tzw. programów na realizację podejścia motywacyjnego, ale również z alokacji finansowych dla danych państw poprzez uruchomienie środków specjalnych. Nie ma też gwarancji, że fundusze z rezerwy finansowej NDICI (uzupełnianej przez niewydane w sąsiedztwie środki) będą wydatkowane na cele EPS. Według art. 15. rozporządzenia, rezerwa może finansować reakcje UE na niemal każdy rodzaj kryzysu na świecie (np. naturalny, humanitarny, migracyjny itd.), a także nowe priorytety UE. Z perspektywy EPS lepsza jest mniejsza rezerwa w ramach ENI, ale z gwarancją jej wydania w państwach sąsiedzkich.

Argumenty KE. Komisja wskazuje, że powołanie NDICI jest potrzebne, aby zwiększyć spójność, elastyczność finansowania i oszczędności w ramach unijnej pomocy. Reforma jest zasadna dla kilku instrumentów finansowych, w których istnieją nieprawidłowości, np. w DCI. W odniesieniu do ENI, wnioski płynące z oceny śródkresowej z 2017 r. nie zawierają argumentów za jego zniesieniem. ENI jest już zgodny z programami, które mają wejść w skład nowego instrumentu. Natomiast problemem finansowania reakcji UE na sytuacje kryzysowe jest głównie niski budżet ENI, niezaspokajający potrzeb regionu, a w mniejszym stopniu ograniczone możliwości proceduralne. ENI jest najbardziej opłacalnym instrumentem pod względem udziału w wydatkach kosztów administracyjnych (2–2,5%) spośród unijnych programów geograficznych (IPA – 2,8%, DCI – 3,5%, EDF – 3,8%). Co więcej, niezbędne zmiany można wprowadzić na poziomie ENI. Jedynym argumentem KE za włączeniem ENI do NDICI jest więc zwiększenie wysokości budżetu na reakcje UE na kryzysy w sąsiedztwie poprzez dostęp do dużej rezerwy finansowej, choć bez gwarancji w tym zakresie.

KE nie odnosi się też do innych potrzeb EPS, mimo że pozostawiła oddzielny Instrument Pomocy Przedakcesyjnej ze względu na argument o specyficznych potrzebach polityki rozszerzenia. W marcu br. Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia i Słowacja we wspólnym liście do instytucji unijnych wskazywały, że UE jest zobowiązana do priorytetowego traktowania sąsiedztwa (według art. 8. TUE oraz Europejskiej strategii globalnej) i w związku z tym do stosowania specjalnego podejścia wobec państw sąsiedzkich. W przeciwieństwie do pomocy rozwojowej, której celem jest redukcja ubóstwa, w państwach EPS współpraca z UE polega głównie na zbliżaniu standardów krajowych do unijnych na mocy porozumień. Dla przykładu Gruzja, Mołdawia i Ukraina podpisały umowy o pogłębionej i kompleksowej strefie wolnego handlu (w trakcie negocjacji jest umowa z Tunezją) a Gruzja, Izrael, Jordania, Maroko i Mołdawia umowy o Europejskiej Wspólnej Przestrzeni Lotniczej (negocjowane są umowy z Azerbejdżanem, Libanem, Ukrainą i Tunezją). Stąd pomoc unijna w regionie stanowi specyficzny model współpracy. Dla przykładu w zakresie realizacji reform w państwach średniego i wysokiego dochodu EPS, UE stosuje wsparcie budżetowe (jedna piąta budżetu ENI w 2015 r.) w połączeniu z pomocą inwestycyjną oraz misjami doradczymi typu *twinning* i TAIEX (realizowanymi głównie w obszarze polityki rozszerzenia i sąsiedztwa).

Przyszłość negocjacji. Biorąc pod uwagę niewystarczające argumenty KE na rzecz likwidacji ENI, zasadne wydaje się utrzymanie odrębności programu. Ujednolicenie procedur z innymi instrumentami oraz elastyczność finansowania można wprowadzić w jego obrębie. Środki na zażęgnywanie kryzysów powinny zostać uzyskane w ramach reformy obecnych mechanizmów kryzysowych (np. instrument elastyczności, margines na nieprzewidziane wydatki itp.).

W tej kwestii państwa członkowskie i Parlament Europejski (PE) prezentują różne stanowiska. Polska, państwa bałtyckie, Rumunia i Słowacja opowiadają się za oddzielnym ENI. Taki postulat – w sprawozdaniu na temat reformy instrumentów zewnętrznych oraz opinii Komisji Spraw Zagranicznych o wieloletnich ramach finansowych – poparł również PE (jego zgoda jest wymagana przy przyjęciu nowego budżetu). Z drugiej strony propozycję KE wspierają Niemcy. Kluczowe będzie zatem stanowisko Francji i Hiszpanii, zainteresowanych relacjami UE z Afryką Północną. Mimo deklarowanej aprobaty dla oddzielnego ENI, nie należy spodziewać się działań tych państw na rzecz zablokowania propozycji KE, ze względu na znaczącą rolę pomocy rozwojowej w ich polityce zagranicznej. Jeśli dojdzie do włączenia ENI do NDICI, istotne będzie pozostawienie jego obecnej struktury zarządzania oraz zagwarantowanie w rozporządzeniu, że priorytetem rezerwy finansowej będzie EPS, a KE może przesuwac środki w sąsiedztwie tylko na cele regionu EPS.