



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
BIURO ANALIZ

BIULETYN

nr 15 (260) • 22 lutego 2005 • © PISM

nr egz. _____

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Dorota Dołęgowska (redaktor techniczny), Adam Eberhardt, Maria Konopka-Wichrowska, Maciej Krzysztofowicz, Grażyna Nowocień-Mach (redaktor tekstu), Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częściak, Rafał Tamogórski

Europejska polityka sąsiedztwa – plany działań dla państw śródziemnomorskich

Agata Kołakowska

Plany działań opracowane dla czterech państw basenu Morza Śródziemnego – Izraela, Jordanii, Maroka, Tunezji – oraz dla Autonomii Palestyńskiej, określają szeroki zakres postulowanych działań i stosunkowo słaby system wsparcia oferowanego przez Unię Europejską. Ich realizacja może napotkać trudności zarówno finansowe, jak i organizacyjne. Duże znaczenie dla powodzenia przedsięwzięcia będą miały motywacja państw sąsiednich oraz skuteczne monitorowanie rezultatów.

Przedstawiona przez Komisję Europejską (KE) w maju 2004 r. Strategia europejskiej polityki sąsiedztwa (ENP)¹ przewidywała, że podstawowym instrumentem jej realizacji będą tzw. plany działań, opracowywane wspólnie przez państwa członkowskie i sąsiednie. Rada UE zdefiniowała te plany jako wypracowane oddzielnie dla każdego państwa sąsiedniego zestawy celów i działań priorytetowych, których realizacja umożliwi pogłębienie współpracy z Unią Europejską. Podstawę każdego z planów stanowią wspólne wartości. Różnice dotyczą zakresu celów oraz działań, przy uwzględnieniu indywidualnych uwarunkowań. Jakkolwiek w Strategii podkreślone zostały znaczenie i rola państw sąsiednich w wyznaczaniu zakresu współpracy z UE, wskazano dziedziny, których powinny dotyczyć plany działań. Są to: reformy i dialog polityczny, wymiana handlowa i przygotowanie się do uczestnictwa we wspólnym rynku, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, energia, transport, społeczeństwo informacyjne, ochrona środowiska, badania i rozwój, polityka społeczna oraz współpraca *people-to-people*. W Strategii przewidziano także ogólny harmonogram prac nad planami działań. W pierwszej kolejności miano je przygotowywać dla tych państw, w których weszły w życie umowy o partnerstwie i współpracy lub umowy stowarzyszeniowe: Izrael, Jordania, Moldova, Maroko, Tunezja, Ukraina, a także Autonomia Palestyńska. Plany działań przedstawione zostały w grudniu 2004 r., jednocześnie z poświęconym im Komunikatem KE. Powstanie ich poprzedziły raporty przygotowane na temat każdego z sąsiadów oraz spotkania prowadzone przez KE we współpracy z państwami członkowskimi, kolej-

¹ A. Eberhardt, M. Krzysztofowicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa (ENP) – propozycje Komisji Europejskiej*, „Biuletyn” (PISM), nr 20 (208) z 14 maja 2004 r.

nymi prezydencjami, Sekretariatem Rady oraz Wysokim Przedstawicielem ds. WPZiB.

Państwom śródziemnomorskim polityka sąsiedztwa daje możliwość pogłębienia współpracy opartej na procesie barcelońskim². Zgodnie ze Strategią, ENP uzupełnia działania prowadzone w ramach partnerstwa śródziemnomorskiego, którego celem są: jest utworzenie obszaru pokoju i stabilizacji, stworzenie euro-śródziemnomorskiej strefy wolnego handlu oraz rozwój dialogu międzykulturowego. Plany działań dla partnerów śródziemnomorskich mają oferować system zachęt ułatwiających przeprowadzenie reform oraz przyczyniać się do współpracy regionalnej. Z ich treści wynika jednak, że stopień ich skomplikowania może utrudnić realizację zamierzeń.

Plany działań zbudowane są według wspólnego schematu. Każdy rozpoczyna się krótkim wprowadzeniem na temat współpracy państwa sąsiedniego z UE, oczekiwań stron (np. jeśli chodzi o wszystkich partnerów – rozwój współpracy zmierzającej do osiągnięcia zaawansowanego poziomu integracji, Jordanię – pogłębianie stosunków gospodarczych tak, by uwzględniały sektor rolnictwa i usług, Maroko – wzmocnienie współpracy politycznej) oraz obszarów działań priorytetowych. Drugą część stanowi lista zadań stojących zarówno przed państwami sąsiednimi, jak i przed Unią Europejską. Postanowienia końcowe dotyczą monitoringu rezultatów. Systematycznym przeglądem realizacji planów działań zajmować się będą powołane do tego celu organy, w których skład wejdą przedstawiciele danego państwa sąsiedniego, państw UE, KE i Sekretariatu Rady.

We wszystkich planach podkreśla się ich znaczenie dla procesu wdrażania umów stowarzyszeniowych – działania mają ułatwić wprowadzanie odpowiednich przepisów – oraz zastrzega, że dalszy rozwój stosunków dwustronnych uzależniony będzie od: przestrzegania wspólnych zasad oraz osiągnięć stron. Wspólne zasady określone zostały w każdym z planów na podstawie katalogu zdefiniowanego w Strategii ENP. Dotyczą one demokracji, rządów prawa, przestrzegania praw człowieka, a także gospodarki (funkcjonującej gospodarki rynkowej), bezpieczeństwa (np. zwalczaniem terroryzmu) czy polityki społecznej, i obejmują okres od trzech do pięciu lat.

Plan opracowany dla Autonomii Palestyńskiej odróżnia się od ujednoczonego schematu działań priorytetowych, obejmującego dziedziny wskazane w Strategii ENP. Jak zaznaczono na wstępie dokumentu, konflikt izraelsko-palestyński oraz brak państwowości ograniczają możliwości pogłębienia współpracy z Unią Europejską. Niemniej jednak Autonomia Palestyńska jest jednym z adresatów europejskiej polityki sąsiedztwa, a opracowany plan działań stanowi kolejny etap procesu reform politycznych i gospodarczych.

W planie dla Autonomii Palestyńskiej przewidziana jest najmniejsza liczba działań priorytetowych (24 kategorie, w skład każdej z nich wchodzi nie więcej niż 10 działań częściowych), a połowa ich dotyczy tworzenia instytucji przyszłego niezależnego i demokratycznego państwa palestyńskiego. Takie zagadnienia jak wzmocnienie współpracy między Autonomią i UE w zakresie palestyńskiego programu reform, czy zapewnienie poszanowania praw człowieka w walce z terroryzmem, sąsiadują z kwestią opracowania strategii reformy sądownictwa czy wzmocnienia audytu wewnętrznego w Ministerstwie Finansów. W planie nie wprowadzono także rozróżnienia na działania krótko- i średniookresowe, tłumacząc to niemożnością przeprowadzenia tego typu podziału z powodu sytuacji politycznej na Zachodnim Brzegu i w strefie Gazy.

Plany działań dla pozostałych państw basenu Morza Śródziemnego są znacznie obszerniejsze, np. dla Maroka obejmuje aż 85 kategorii działań. Współpracy politycznej poświęcono relatywnie mniej miejsca, natomiast rozbudowane są rozdziały doty-

² A. Kolakowska, *Partnerstwo śródziemnomorskie*, „Biuletyn” (PISM), nr 76 (180) z 24 listopada 2003 r.

czące kwestii gospodarczych i społecznych (wyszczególniają po kilkadziesiąt kategorii działań). W większości planów wprowadzony został podział na działania krótko- lub średniookresowe.

We wszystkich przypadkach zakres prac do wykonania przez państwa sąsiednie znacznie przekracza zakres zobowiązań podjętych przez stronę unijną. Na państwach sąsiednich spoczywa ciężar prowadzenia reform i działań dostosowawczych (harmonizacji prawnej i technicznej), które zapewnić mają pogłębienie współpracy z UE, a w przyszłości umożliwić korzystanie z czterech swobód wspólnego rynku. Zakres działań, których realizacji podejmuje się Unia, sformułowany jest ogólnie i często enigmatycznie. W części wprowadzającej każdego dokumentu zawarty został podrozdział poświęcony tzw. nowym perspektywom partnerstwa, czyli możliwościom oferowanym przez UE państwom sąsiednim w ramach ENP. Do najbardziej konkretnych należą: umożliwienie uczestnictwa w wybranych programach i inicjatywach wspólnotowych, wsparcie finansowe oferowane przez Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI) czy korzystanie z mechanizmu wymiany informacji i doradztwa TAIEX. Inny typ zaangażowania UE polega na oferowaniu doradztwa i bliżej niezdefiniowanego wsparcia przy realizacji konkretnych przedsięwzięć przez państwa sąsiednie (np. wzmocnienie współpracy dwustronnej w zwalczaniu terroryzmu i zapobieganiu mu, czy unijne wsparcie szkoleń i doradztwo podczas opracowywania regionalnych strategii rozwoju społeczeństwa informacyjnego – oba przykłady zaczerpnięte z planu działań dla Jordanii). Jeszcze inny typ stanowi wymiana informacji w określonych dziedzinach. Ze względu na ich dobór może się ona stać obowiązkiem ciążącym na państwach sąsiednich (np. raportowanie o konkurencji, monopolach i pomocy państwa).

Biorąc pod uwagę wielość działań i ich złożoność, realizacja planów wymagać będzie dużego wysiłku ze strony państw sąsiednich, wobec stosunkowo słabego wsparcia oferowanego przez UE. Istotną zatem dla powodzenia planów będzie motywacja państw sąsiednich do pogłębiania współpracy z Unią. Możliwość pełnego uczestnictwa we wspólnym rynku, czyli korzystania z czterech swobód: przepływu towarów, usług, osób i kapitału, uzależniona jest bowiem od wprowadzenia reform społeczno-gospodarczych i modernizacji państw. Dodatkowym impulsem powinna się okazać pomoc finansowa, przyznawana przez UE na zasadzie warunkowości. Ważne będzie także sprawne monitorowanie rezultatów, z możliwością dostosowywania zakresu prac do zmieniającej się sytuacji w każdym z państw. Regularny przegląd wyników przyczyni się zapewne do lepszej realizacji planów, zwłaszcza jeśli analizie sytuacji towarzyszyć będzie możliwość wprowadzenia usprawnień.

OGŁOSZENIA

*Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
zaprasza na V cykl wykładów publicznych*

Wizerunek Polski w świecie

29 marca 2005 r.

Krzysztof Bobiński

Fundacja Unia & Polska

Pałac Staszica, Nowy Świat 72
Sala Lustrzana, godz. 18:00

Telefoniczna rezerwacja miejsc: 556 80 71

Informacje: www.pism.pl