



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 16 (484) • 16 kwietnia 2008 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt,

Agnieszka Kondek (sekretarz Redakcji), Łukasz Kulesa

Wdrażanie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – raport Komisji Europejskiej

Beata Wojna

W ciągu ostatniego roku największe postępy we wdrażaniu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (European Neighbourhood Policy, ENP) zanotowano na Ukrainie, w Mołdowie, Maroku i Izraelu. Prawie wszyscy sąsiedzi UE mieli jednak bardzo duże problemy z dostosowywaniem do ustawodawstwa i standardów unijnych w obszarze rynku. W interesie Polski leży, aby nowe plany działania dla Ukrainy i Mołdowy uwzględniały te trudności, wprowadzając dodatkowe mechanizmy zachęcające do przeprowadzania reform. Użyteczny w tej sytuacji będzie umiemy dialog z Komisją, która ma największą rolę w kształtowaniu ENP.

Komisja Europejska przedstawiła 3 kwietnia br. raport podsumowujący wdrażanie ENP w okresie od listopada 2006 r. do końca 2007 r. Do dokumentu dołączono sprawozdanie sektorowe oraz indywidualne oceny krajowe. Jest to drugi tego rodzaju raport od momentu rozpoczęcia realizacji ENP; pierwszy opublikowano w listopadzie 2006 r. Zdaniem Komisji współpraca między UE i jej sąsiadami wyraźnie się pogłębiła. Ta generalnie pozytywna opinia nie powinna jednak przesłaniać dużego zróżnicowania relacji między UE a poszczególnymi państwami objętymi ENP.

Konsolidacja ENP. Europejska Polityka Sąsiedztwa kierowana jest do szesnastu państw z Europy Wschodniej, Kaukazu Południowego i basenu Morza Śródziemnego¹. Od kiedy w grudniu 2004 r. siedem z nich przyjęło plany działania², będące głównym instrumentem ENP, praktycznie przez dwa kolejne lata nie nastąpiły żadne postępy w tym zakresie. Dopiero na przełomie 2006 i 2007 r. kolejne pięć państw zdecydowało się na wypracowanie wspólnie z KE oraz przyjęcie planów działania³, zobowiązując się tym samym do przeprowadzenia politycznych i gospodarczych reform wewnętrznych oraz godząc na ocenę ich realizacji.

W omawianym okresie nastąpiło również istotne wzmocnienie finansowe polityki sąsiedztwa. Wraz z początkiem perspektywy finansowej na lata 2007–2013 zaczął działać Europejski Instrument Partnerstwa i Sąsiedztwa. Poza tym, kierując się zasadą zachęcania partnerów do przeprowadzania zmian, wprowadzono nowy instrument finansowy *Governance Facility* – dodatkowe wsparcie dla tych państw, które dokonują największych postępów w przeprowadzaniu reform politycznych. W 2007 r. skorzystały z niego Maroko i Ukraina.

W 2007 r. na wniosek Komisji Europejskiej trzy państwa – Izrael, Maroko i Ukraina – uzyskały także możliwość uczestniczenia w niektórych programach wspólnotowych i współpracy z agencjami UE. Wydaje się, że jest to pierwszy krok w kierunku włączania sąsiadów w poszczególne obszary integracji europejskiej, zgodnie z przesłaniem „wszystko, z wyjątkiem instytucji”. Jako że Egipt, Liban i Mołdowa wyraziły zainteresowanie tą formą współpracy, w przyszłości można spodziewać się coraz większej obecności państw sąsiedzkich w programach i agencjach wspólnotowych.

Ocena sytuacji w poszczególnych państwach. ENP opiera się na założeniu, że każdy kraj samodzielnie kształtuje swoje stosunki z UE, stąd wdrażanie reform przebiega bardzo nierównomiernie.

¹ Są to, w porządku geograficznym od północy: Białoruś, Ukraina, Mołdowa, Gruzja, Armenia, Azerbejdżan, Syria, Liban, Jordania, Autonomia Palestyńska, Izrael, Egipt, Libia, Tunezja, Algieria, Maroko.

² Były to: Ukraina, Mołdowa, Tunezja, Maroko, Jordania, Autonomia Palestyńska i Izrael.

³ Były to: Gruzja, Armenia, Azerbejdżan, Liban i Egipt.

Ogólnie stwierdzić można, że największe postępy poczyniono w następujących dziedzinach: dialog polityczny i wzmocnienie demokracji, energia, granice oraz obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Prawie wszyscy sąsiedzi mieli natomiast bardzo duże problemy z dostosowywaniem do ustawodawstwa, norm i standardów UE w obszarze rynku, jak również ochrony środowiska.

Stosując kryteria zaangażowania partnerów, poczynionych postępów oraz uwarunkowań wewnętrznych, w obrębie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa można obecnie wyróżnić pięć grup państw. W pierwszej z nich znajdują się Ukraina, Mołdowa, Maroko i Izrael. Ze względu na postępy we wprowadzaniu reform politycznych, wymienione państwa, z wyjątkiem ostatniego, będą mogły skorzystać w 2008 r. z dodatkowych funduszy z *Governance Facility*. Do grupy drugiej należą Jordania i Tunezja – partnerzy, którzy w analizowanym okresie dokonali postępu w wielu obszarach. Grupę trzecią tworzą państwa, które przyjęły plany działania później, z czym związane są skromne rezultaty ich wdrażania: Armenia, Gruzja, Egipt i Azerbejdżan. Do grupy czwartej należą Liban i Palestyna; ze względu na niestabilność polityczną tych państw, zasadniczo brak jest postępu we wdrażaniu ich planów działań. Ostatnią grupę tworzą Algieria, Białoruś, Libia oraz Syria – państwa, które z różnych powodów do tej pory nie przyjęły planów działania. Za wyjątkiem Libii, nic nie wskazuje na to, aby w najbliższym czasie sytuacja ta uległa zmianie.

Projekty współpracy wielostronnej. ENP opiera się przede wszystkim na podejściu bilateralnym, stawiając na rozwój relacji UE z każdym państwem sąsiedzkim z osobna. W 2007 r. pojawiły się jednak propozycje wielostronnej współpracy regionalnej. KE przedstawiła koncepcję synergii czarnomorskiej, czyli wzmocnienia współpracy państw basenu Morza Czarnego. Ponadto Nicolas Sarkozy, jeszcze jako kandydat na prezydenta Francji, wystąpił z propozycją utworzenia Unii Śródziemnomorskiej. Ostatecznie pod nazwą „Proces Barceloński: Unia dla Morza Śródziemnego” projekt ten został podporządkowany Partnerstwu Eurośródziemnomorskiemu, które stanowi część ENP⁴.

Mimo pojawiających się nowych inicjatyw, wydaje się, że regionalna współpraca wielostronna pozostanie jedynie uzupełnieniem podejścia dwustronnego. Liczba możliwych inicjatyw regionalnych jest ograniczona, a najsłabiej pod tym względem zagospodarowanym obszarem są wschodni sąsiedzi UE i nie ma przesłanek, by sądzić, że sytuacja ta zmieni się zasadniczo w bliskiej przyszłości. Ponadto podejście bilateralne jest bardziej dostosowane do indywidualnych oczekiwań poszczególnych państw. Wielostronna współpraca regionalna, dobra jako impuls polityczny, wymaga natomiast jednoczesnego porozumienia wszystkich zaangażowanych partnerów UE, a to, jak wskazuje doświadczenie Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego, może utrudniać, a nawet blokować współpracę.

Wnioski. ENP wciąż znajduje się na etapie dopracowywania. Jej wdrażanie w poszczególnych państwach przebiegało bardzo nierównomiernie. Widoczne są postępy w wielu obszarach, ale pozytywne oceny odnoszą się do zaledwie kilku państw, a proces różnicowania w obrębie państw objętych ENP będzie się najprawdopodobniej pogłębiał. Patrząc długofalowo, biorąc pod uwagę odmienne sytuacje i aspiracje oraz zakładając podobną dynamikę zmian na Ukrainie i w Maroku, relacje UE z tymi państwami mogą stać się wzorcem dla rozwoju stosunków z innymi wschodnimi i południowymi sąsiadami Unii objętymi ENP.

Z perspektywy wschodnich sąsiadów UE nie można unikać pytania o relację między ENP a rozszerzeniem Unii. W raporcie problem ten pozostaje nierozwiązany. Wprawdzie polityka ta powstała jako alternatywa dla perspektywy członkostwa, jednak obecnie we wszystkich dokumentach związanych z ENP podkreśla się, że udział w tej inicjatywie nie wyklucza integracji z UE. Poza tym Komisja Europejska zwraca uwagę, że UE powinna pokazać wolę pogłębienia stosunków z tymi partnerami, którzy tego oczekują. Z tej perspektywy ważnym momentem będzie przygotowanie nowych planów działania dla państw takich jak Ukraina i Mołdowa (aktualne kończą się w 2008 r.). W interesie Polski leży, aby uwzględniono w nich trudności związane z dostosowywaniem do ustawodawstwa, norm i standardów UE w obszarze rynku, wprowadzając przede wszystkim dodatkowe mechanizmy zachęcające do przeprowadzania reform. Rzeczywista integracja gospodarcza tych państw z Unią, niemożliwa bez przyjęcia unijnych norm, będzie bowiem sprzyjała członkostwu w UE. W tym kontekście podstawowym zadaniem dla Polski, jako państwa wspierającego aspiracje europejskie Ukrainy, jest umiejętna współpraca z Komisją Europejską, która zarówno przygotowuje analizy sytuacji w krajach sąsiedzkich, bada wdrażanie ENP, jak i proponuje nowe rozwiązania. W ostatecznym rozrachunku to Komisja będzie również w największym stopniu odpowiedzialna za wypracowanie nowych planów działania.

⁴ W polskiej wersji Konkluzji prezydencji z 13–14 marca popełniony został poważny błąd w tłumaczeniu. Określenie Union for the Mediterranean (angielska wersja Konkluzji) zostało przetłumaczone jako Unia Śródziemnomorska, co wypacza sens tej inicjatywy.