



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

Nr 42 (650) • 12 marca 2010 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Łukasz Adamski, Mateusz Gniazdowski,
Beata Górka-Winter, Leszek Jesień, Agnieszka Kondek (sekretarz redakcji),
Łukasz Kulesa, Marek Madej, Ernest Wyciszkievicz

Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa: nowe programy na lata 2011–2013

Beata Wojna

Przyjęte przez Komisję 2 marca br. nowe programy nie wprowadzają modyfikacji w ogólnej wysokości ani przeznaczeniu środków na Europejską Politykę Sąsiedztwa. Uwzględniają natomiast zmiany, jakie nastąpiły w otoczeniu UE i relacjach między Unią a poszczególnymi sąsiadami. Duży wpływ na ich kształt miała inicjatywa Partnerstwa Wschodniego. W związku z przyjętymi programami pojawia się pytanie o finansowanie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa po 2013 r. Stworzenie synergii między pomocą unijną, wsparciem międzynarodowych instytucji finansowych oraz prywatnymi inwestorami będzie miało kluczowe znaczenie dla realizacji celów tej polityki w perspektywie finansowej 2014-2020.

Przyjęte przez Komisję Europejską dokumenty to 16 nowych krajowych i wielostronnych programów Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP), będącego głównym źródłem finansowania europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS). Zawierają wykaz działań oraz unijnych środków na ich realizację w latach 2011-2013. Przygotowując pakiet, Komisja uwzględniła wyniki średnio-okresowego przeglądu budżetu UE. Wkrótce powinny pojawić się także nowe programy dla regionu śródlądowo-morskiego, współpracy transgranicznej i Białorusi.

Współpraca bilateralna. Nowe programy krajowe nie zmieniają celów współpracy wschodnich sąsiadów z UE, uwzględniają natomiast zbliżenie, jakie nastąpiło między Unią i niektórymi z nich w wyniku wojny gruzińsko-rosyjskiej czy też rosyjsko-ukraińskiego sporu gazowego, a także dodatkowe finansowanie uzyskane dzięki Partnerstwu Wschodniemu (PW). Włączają do dotychczasowych działań istotne komponenty tej inicjatywy, takie jak program rozwoju instytucjonalnego służący poprawie zdolności administracyjnej wszystkich sąsiadów na wschodzie, a w wypadku niektórych z nich (Armenii, Mołdowy i Ukrainy) także elementy polityki spójności. Białoruś jest jedynym państwem wobec którego zastosowano przedłużenie poprzedniego, nieodnowionego programu krajowego o kolejny rok. Przyjęcie nowego na lata 2012-2013 uzależnione będzie z pewnością od rozwoju sytuacji politycznej w tym państwie.

W przeciwieństwie do wschodnich sąsiadów, nowe programy krajowe przygotowane dla większości państw południowego sąsiedztwa są niemalże kopią wcześniejszych. Nie oznacza to oczywiście, że w relacjach z nimi mamy do czynienia z zastojem. Brakuje jednak takich zmian w polityce sąsiedztwa na południu, które wymuszałyby rewizję programów krajowych. Wyjątkiem jest Maroko, gdzie istotnie zmieniono dystrybucję środków pod kątem przygotowań do przeniesienia relacji unijno-marokańskich na poziom „zaawansowany”, czyli do wzmocnienia współpracy politycznej i sektorowej. Przypadkiem szczególnym jest Libia. Rozpoczęcie w 2008 r. negocjacji na temat ram traktatowych dla relacji unijno-libijskich zachęciło KE do przygotowania pierwszego w odniesieniu do tego państwa dokumentu strategicznego i trzyletniego programu krajowego.

Współpraca regionalna. Pojawienie się inicjatyw współpracy wielostronnej w sąsiedztwie UE wywołało rewizję programów regionalnych EISP. Konsekwencją Partnerstwa Wschodniego jest zasadnicze przeorientowanie dotychczasowego programu regionalnego na wschodzie pod kątem tej właśnie inicjatywy. W nowej wersji jest on adresowany on do Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Mołdowy oraz Ukrainy. Jego realizacja rozpoczyna się w 2010 r., a działania i środki mają wspierać wie-

lostronną współpracę tych państw w ciągu najbliższych czterech lat. Program regionalny na wschodzie uwzględnia wdrażanie Synergii Czarnomorskiej, Wymiaru Północnego oraz Inicjatywy z Baku, zwracając uwagę na konieczność ich komplementarności. Jest on jednak wyraźnie skonstruowany wokół Partnerstwa Wschodniego, którego struktura, w tym zwłaszcza instytucjonalizacja wielostronnych spotkań na różnych szczeblach, ułatwia planowanie. Można sądzić, że dzięki tej nowej formule współpraca regionalna na wschodzie – niezmiernie skomplikowana zarówno z przyczyn techniczno-organizacyjnych jak i politycznych – nabierze w przyszłości większej dynamiki.

Ze względu na wynikające przede wszystkim z konfliktu arabsko-izraelskiego trudności z instytucjonalizacją Unii dla Śródziemnomorza (UdŚ), średniookresowy przegląd współpracy wielostronnej w regionie śródziemnomorskim jest opóźniony. Można spodziewać się jednak, że nowy program regionalny uwzględni w szerokim zakresie „projektowy” wkład UdŚ do współpracy eurośródziemnomorskiej, realizowanej od 1995 r. w ramach tzw. procesu barcelońskiego. Nowością jest pojawienie się w tym kontekście stałego sekretariatu z siedzibą w Barcelonie. Ta nowa instytucja, której otwarcie odbyło się 4 marca br., będzie monitorować i przygotowywać propozycje projektów oraz poszukiwać pozaunijnych środków na ich realizację.

Rosja a EISP. Rosja nie jest objęta EPS, jest jednak z nią powiązana dzięki możliwości udziału w programach EISP: regionalnym na wschodzie, międzyregionalnym i transgranicznym.

Zmiany wprowadzone w programie regionalnym w związku z pojawieniem się Partnerstwa Wschodniego wpływają na możliwości rosyjskiego udziału we współpracy wielostronnej na wschodzie. Rosja, która była w pełni objęta poprzednim programem, w ramach PW jest zapraszana do udziału w projektach na zasadzie *case by case* pod warunkiem, że jej uczestnictwo przyczyni się do realizacji celów Partnerstwa oraz zyska akceptację pozostałych uczestników tej inicjatywy.

Ze względu na znaczenie w regionie, zaangażowanie Rosji jest bardzo pożądane. Obecna sytuacja może natomiast prowadzić do jej wykluczenia ze współpracy, w wypadku gdy na rosyjski udział nie zgadzają się wszyscy członkowie PW. Rozwiązaniem jest wypracowanie w ramach Partnerstwa procedur, które pozwolą na jak najszerokie uwzględnienie Rosji w projektach PW. Ważne jest także wzmocnienie pozostałych programów współpracy wielostronnej, w szczególności przygotowywanego programu współpracy transgranicznej, który oferuje duże możliwości współdziałania między Rosją i wschodnimi sąsiadami.

Wnioski. Przegląd średniookresowy EISP nie jest mechanizmem umożliwiającym wprowadzenie zasadniczych zmian w wysokości i przeznaczeniu środków na EPS. W latach 2011-2013 państwa sąsiedzkie mogą otrzymać 5,7 mld euro, czyli tyle, ile uzgodniono na ten cel w obecnej perspektywie finansowej, powiększone o 350 mln euro nowych środków uzyskanych na Partnerstwo Wschodnie. Ocena dotychczasowego wdrażania EISP pozwoliła natomiast na wprowadzenie do krajowych i wielostronnych programów modyfikacji dostosowujących działania i wydatkowanie środków w najbliższych latach do zmian, jakie nastąpiły w relacjach między UE i poszczególnymi sąsiadami oraz do nowych inicjatyw regionalnych.

W wypadku wielu państw sąsiedzkich można mieć zastrzeżenia do słabego ich zaangażowania na realizację programów krajowych. Przegląd EISP pokazuje, że proces wdrażania jest długotrwały, a rezultaty słabo widoczne, co nawet w wypadku państw mających wolę przeprowadzania zmian może zniechęcać do działań. W tej sytuacji byłoby wskazane zwrócenie większej uwagi w przyszłym programowaniu na widoczność unijnych projektów, wprowadzenie dodatkowego wsparcia technicznego w zakresie wykorzystania pomocy oraz uproszczeń i ułatwień o charakterze proceduralnym.

W związku z programowaniem na lata 2011-2013 pojawia się pytanie o przyszłe finansowanie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. Średniookresowy przegląd budżetu, który kończy się w 2010 r., otworzy debatę nad perspektywą finansową na lata 2014-2020. Nadchodzi czas na zastanowienie się nad podziałem pomocy udzielanej sąsiadom z unijnego budżetu i rozważenie, czy obecnie obowiązujące kryterium demograficzne przekładające się na dwie trzecie środków dla południa i jedną trzecią dla wschodu nie powinno zostać uzupełnione o dodatkowe kryteria wzmacniające pozytywną warunkowość, na przykład zdolność do przyswajania środków czy czynienia postępów. Nie można przy tym zapominać, że obok EISP zasadnicze znaczenie dla realizacji celów EPS mają kredyty udzielane głównie przez Europejski Bank Inwestycyjny. Należy zadbać, aby wschodni partnerzy mieli takie same możliwości czerpania z tego wsparcia jak południowi. Wydaje się również, że w przyszłości niezbędne będzie stworzenie mechanizmów zapewniających większy udział prywatnych środków. W tym aspekcie doświadczenia z działalności sekretariatu Unii dla Śródziemnomorza mogą okazać się cenne dla realizacji wschodniego wymiaru EPS. Stworzenie synergii między pomocą UE, wsparciem międzynarodowych instytucji finansowych oraz źródłami prywatnymi będzie miało kluczowe znaczenie dla wdrażania tej polityki w przyszłej perspektywie finansowej.