

BIULETYN

Nr 101 (966) • 16 listopada 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Roderick Parkes, Beata Wojna

Przyszłość zasady „więcej za więcej” w polityce sąsiedztwa

Elżbieta Kaca

Wdrożenie zasady „więcej za więcej” w perspektywie finansowej na lata 2014–2020 jest elementem obecnych negocjacji nad Europejskim Instrumentem Sąsiedztwa. Dyskusja nad nią dotyczy głównie wysokości środków finansowych, jakie będą w oparciu o nią przyznawane. Aby wzmocnić stosowanie tej zasady, należy zwiększyć znaczenie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ) w dziedzinie polityki sąsiedztwa, co Polska powinna popierać na forum unijnym.

Arabska wiosna pokazała, że Unia Europejska nie ma narzędzi odpowiednich do wspierania demokratycznej transformacji w swoim sąsiedztwie. Dlatego w przeglądzie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa z 25 maja 2011 r. instytucje unijne zaproponowały wprowadzenie zasady „więcej za więcej” – dodatkowej pomocy dla państw wdrażających reformy. Południe otrzymało 350 mln euro w ramach programu Support for Partnership, Reform and Inclusive Growth (SPRING, wrzesień 2011 r.), a wschód – 130 mln z programu Eastern Partnership Integration and Cooperation (EAPIC, czerwiec 2012 r.). Środki otrzymały: Egipt, Jordania, Maroko, Tunezja, Liban, Armenia, Gruzja i Mołdawia.

Wdrożenie zasady „więcej za więcej” jest elementem mający potrwać kilka miesięcy negocjacji nad Europejskim Instrumentem Sąsiedztwa (EIS) na lata 2014–2020 na poziomie dialogu między Komisją, Radą i Parlamentem. Punktem spornym jest wysokość pomocy finansowej wydatkowanej w oparciu o tę zasadę. Negocjacje pomijają jednak kwestię wzmocnienia ESDZ w zakresie wydatkowania funduszy, a bez spełnienia tego warunku geopolityczne ambicje Unii w sąsiedztwie będą mocno ograniczone.

Dyskusja nad wysokością środków finansowych. W obecnych negocjacjach Rada postuluje przeznaczenie ok. 10% budżetu EIS dla państw przeprowadzających reformy – jest to tzw. rezerwa wykonania (ma ona działać podobnie jak obecne programy SPRING/EAPIC). Te środki, szacowane na ok. 1,5–1,8 mld euro (w zależności od wysokości budżetu EIS) byłyby udzielane *ad hoc* wybranym państwom na podstawie oceny ich postępów w demokratycznej transformacji. Pomogłoby to uelastyczyć obecny system sztywno ustalanych narodowych alokacji. Jest to istotne, gdyż np. w latach 2007–2010 Azerbejdżanowi, zachowującemu polityczne *status quo*, przyznano 92 mln euro, podczas gdy wprowadzająca reformy Gruzja dostała niewiele więcej – 120,4 mln euro. Potencjalne środki z rezerwy wykonania stanowiłyby znaczny dodatek do puli narodowych alokacji. Biorąc pod uwagę wybór beneficjentów w ramach programów SPRING i EAPIC, w najbliższej perspektywie szansę na skorzystanie z tych funduszy ma 7–9 państw.

Oczywiste jest jednak, że przy obecnym stanie finansów polityki sąsiedztwa żadna ilość funduszy nie stanowi dla sąsiadów UE wystarczającej zachęty do podejmowania dodatkowych reform, jeśli nie ma ku temu woli politycznej. Porażką zakończyło się zastosowanie instrumentu Governance Facility, podobnego w konstrukcji do planowanej rezerwy wykonania (50 mln euro rocznie w latach 2007–2008) – nagrodzone państwa nie przeprowadziły dodatkowych reform. Ponadto absorpcja unijnej pomocy na rządowe reformy (wsparcie budżetowe) pokazuje wyraźnie skalę zaangażowania danych państw. Np. w latach 2007–2010 wschodni sąsiedzi wykorzystali następującą część funduszy: Mołdawia 77%, Gruzja 74%, Ukraina 67%, Armenia 47%, Azerbejdżan 27%. Dzięki rezerwie wykonania wzrosłoby znaczenie pomocy dla krajów przeprowadzających reformy z własnego wyboru. Miałoby to znaczenie raczej dla państw mniejszych i biedniejszych, takich jak Mołdawia czy Tunezja, niż dla

większych, bogatszych i niechętnych transformacji. Niemniej jednak, podejmowanie takich decyzji wymaga politycznej elastyczności w reagowaniu na zmiany w sąsiedztwie.

Funkcjonalność rezerwy wykonania. Aby rezerwa wykonania spełniała swoje funkcje, trzeba zwiększyć rolę ESDZ w polityce sąsiedztwa. Obecnie pomoc finansowa zdominowana jest przez cele pomocy rozwojowej i tylko w niektórych państwach wiąże się z przyjętymi politycznymi priorytetami współpracy. Wynika to z tego, że jest ona wdrażana przez Dyрекcję Generalną ds. Rozwoju i Współpracy KE (DEVCO) według zasad przyjętych w skali globalnej dla pomocy rozwojowej. Komisja, mająca pewną swobodę w realokacji środków, nie może podejmować decyzji o naturze politycznej, gdyż realizuje jedynie założenia budżetowe. Aktorami politycznymi są ESDZ i państwa członkowskie. Dlatego też w obecnych negocjacjach na poziomie trialogu Komisja nie popiera utworzenia rezerwy wykonania, postrzegając ją zapewne jako ograniczenie swojej roli.

ESDZ musi zwiększyć swoje kompetencje w obszarze polityki sąsiedztwa, tak aby pomoc była bardziej powiązana z priorytetami politycznymi, a postępy danego kraju oceniane właściwie. Praktyczne ustalenia wynikające z wdrażania traktatu lizbońskiego skutkują słabą pozycją ESDZ wobec Komisji. Obie instytucje biorą udział w tworzeniu dokumentów strategicznych, ale KE utrzymała kontrolę nad realizacją budżetu polityki sąsiedztwa i planuje pomoc na poziomie technicznym. ESDZ zaś, w związku z ograniczeniami budżetowymi, cierpi na niedobory kadrowe w zakresie oficerów politycznych, zarówno w centrali, jak i w delegacjach. W praktyce obie instytucje mogą zawetować konkretne propozycje przedstawiane przez jedną ze stron. Porozumienie międzyinstytucjonalne (styczeń 2012 r.) jest dokumentem nieformalnym, co oznacza uzależnienie szybkości procesu decyzyjnego od woli konkretnych pracowników do wypracowania kompromisu.

Co więcej, rola ESDZ powinna zostać wzmocniona również wobec państw członkowskich. Zwiększenie elastyczności w wydatkowaniu funduszy nasili spory między państwami na temat dodatkowych alokacji. Już na etapie negocjacji stanowiska Rady w sprawie rezerwy wykonania miały one bardzo różne opinie. Południowe państwa członkowskie obawiały się, że elastyczność wydatkowania zaburzy podział budżetu polityki sąsiedztwa (2/3 dla południa, 1/3 dla wschodu) przez transfery *ad hoc* do krajów Europy Wschodniej. Wschodni członkowie opowiadali się za zwiększeniem tych środków, mając nadzieję na nagrodzenie co najmniej Mołdawii i Gruzji za ich dążenie do integracji z UE. Grupa płatników netto do unijnego budżetu z kolei postrzegala rezerwę wykonania jako doskonałą okazję do cięć. Doświadczenie wskazuje, że dobrze uargumentowane propozycje instytucji unijnych mogą mieć znaczny wpływ na decyzje państw członkowskich w zakresie realokacji środków finansowych polityki sąsiedztwa. Potrzebna jest większość blokująca, aby odrzucić dane rozwiązanie. Należy zatem wzmocnić względem Komisji rolę ESDZ w programowaniu pomocy, aby mogła ona w pełni formułować propozycje wobec państw członkowskich.

Wnioski i rekomendacje. Polska, jako kraj zaangażowany w kształtowanie i zwiększanie efektywności polityki sąsiedztwa, powinna zainicjować debatę na temat wzmocnienia roli ESDZ nie tylko w dziedzinie polityki sąsiedztwa, ale również w innych obszarach, gdzie wskazane jest poszerzenie kompetencji unijnej dyplomacji. Takie propozycje zawarto w raporcie na temat przyszłości UE, przedstawionym przez grupę refleksyjną kilku państw członkowskich pod kierunkiem Guida Westerwellego (wrzesień 2012 r.), w której pracach Polska aktywnie uczestniczyła. Okazją do podjęcia działań będzie debata wokół przeglądu decyzji o ESDZ w 2013 r. Polska może na przykład optować za wzmocnieniem roli ESDZ w programowaniu pomocy finansowej w polityce sąsiedztwa, sprowadzając rolę Komisji do funkcji konsultatywnej. Tego typu kompetencje ESDZ powinna mieć w polityce sąsiedztwa (gdzie UE ma określone cele), ale nie rozwojowej – w ESDZ brakuje realnych zasobów ludzkich do pełnienia takiej funkcji. Te niedobory kadrowe, związane z cięciami wydatków administracyjnych w instytucjach unijnych, są największym problemem ESDZ. Państwa członkowskie mogą uzupełniać te braki, oddelegowując tam ekspertów narodowych.

Rezultat negocjacji w sprawie utworzenia rezerwy wykonania będzie zależał od kompromisu między Komisją, Radą i Parlamentem. Ponieważ dwie pierwsze instytucje mają różne punkty widzenia, języczkiem u wagi stanie się Parlament Europejski. Raportu przygotowanego przez posła Eduarda Kukana nie głosowano jeszcze na sesji plenarnej, co oznacza, że stanowisko PE nie jest w pełni sprecyzowane. W głosowaniu na poziomie Komisji Spraw Zagranicznych (lipiec 2012 r.) posłowie poparli zasadę „więcej za więcej”, ale odrzucili pomysł utworzenia rezerwy wykonania, postulując wypracowanie przez Komisję szczegółowych wskaźników oceny postępów w reformach. Polska powinna aktywniej działać w celu przekonania posłów do poparcia rezerwy wykonania.