



# BIULETYN

Nr 106 (1343), 2 grudnia 2015 © PISM

Redakcja: Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Anna Maria Dyner • Aleksandra Gawlikowska-Fyk  
Dariusz Kałan • Patryk Kugiel • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski  
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

## Przegląd polityki sąsiedztwa: niewystarczające zmiany

Elżbieta Kaca

*Propozycje zreformowania unijnej polityki sąsiedztwa nie wprowadzają znaczących ulepszeń. Ich wdrożenie będzie wymagać dostosowania pomocy finansowej do założeń przedstawionych w rewizji i przeprowadzenia reformy mechanizmu wsparcia budżetowego. Unia powinna też pomóc krajom stowarzyszonym w wypełnieniu umów o pogłębianych strefach wolnego handlu (DCFTA).*

Komisja Europejska i Europejska Służba Działań Zewnętrznych ogłosiły 18 listopada br. przegląd europejskiej polityki sąsiedztwa (EPS), obejmującej relacje Unii z jej południowymi i wschodnimi sąsiadami, co kończy formalnie proces rewizji. Po trwających blisko rok szerokich konsultacjach unijne instytucje opowiadają się za kontynuacją dotychczasowych założeń Partnerstwa Wschodniego, Unii dla Śródziemnomorza i relacji bilateralnych.

Nowością jest, że we wszystkich krajach sąsiedzkich Unia chce skoncentrować się głównie na trzech obszarach: rozwoju gospodarczym, migracjach i bezpieczeństwie, co jest warunkowane niestabilną sytuacją w sąsiedztwie oraz postulatami państw EPS. Oznacza to osłabienie ambicji w kwestii transformacji regionu, gdyż wsparcie dla praworządności i rozwoju społeczeństwa obywatelskiego nie jest już jednym z głównych celów. Co więcej, instytucje UE zakładają zróżnicowanie oferty. Dla krajów stowarzyszonych (Ukraina, Gruzja, Mołdawia) i negocjujących umowy stowarzyszeniowe (Maroko, Tunezja) deklarują wzmocnienie współpracy w obszarach z nimi ustalonych. W odniesieniu do krajów niestowarzyszonych Unia przewiduje zacieśnienie relacji gospodarczych poprzez m.in. umowy o strefie wolnego handlu bądź porozumienia obejmujące tylko niektóre sektory, np. przepływ produktów przemysłowych. Przedstawiona strategia ma jednak słabości. Nie wskazuje, w jaki sposób zostaną zrealizowane jej cele, jak ulepszyć nieefektywny system pomocy finansowej przeznaczanej na reformy oraz nie przedstawia propozycji, które zachęciłyby państwa stowarzyszone do ściślejszej współpracy. Dlatego istnieje ryzyko, że planowane zmiany będą jedynie kosmetyczne.

**Długie procedury i poszukiwanie funduszy.** O ile wybór tylko trzech głównych obszarów wsparcia jest korzystny, bo zmniejsza ryzyko rozproszenia działań, to w praktyce będzie trudno dostosować do nich pomoc finansową. Po pierwsze, problemem są unijne procedury, które uniemożliwiają szybkie podjęcie działań. W nowej perspektywie finansowej (2014–2020) wprowadzono zasadę, że w każdym kraju finansowane są tylko trzy różne cele. W większości państw zostały one ustalone już do 2017 r., na podstawie długich konsultacji, a umowy są finalizowane. Nie ma więc możliwości szybkiej zmiany wspieranych reform, pierwszą okazją do weryfikacji będzie przegląd śródkresowy w 2017 r. Co więcej, proces konsultacji nowych obszarów pomocy może się wydłużyć, gdyż instytucje planują zwiększyć w nim rolę państw członkowskich.

Po drugie, wyzwaniem będzie pozyskanie dodatkowych funduszy na realizację przedstawionych celów. Instytucje UE zakładają zwiększenie środków poprzez partnerstwo z międzynarodowymi instytucjami finansowymi (np. EBI, EBOiR, BŚ, MFW), ale i tak to UE będzie musiała zapewnić wkład finansowy. Z kolei, aby zwiększyć materialne wsparcie krajów pogrążonych w konflikcie, bądź wychodzących z kryzysu, planowane jest uruchomienie w 2017 r. tzw. *flexibility cushion*, czyli możliwości zamrożenia środków bez ryzyka ich utraty.

**Nieefektywny system unijnej pomocy.** Nawet jeśli uda się uzgodnić, które reformy będą realizowane w obszarach proponowanych przez instytucje UE, trudno będzie zapewnić ich skuteczną realizację i odpowiedni poziom absorpcji. Nie zdaje egzaminu mechanizm udzielania pomocy w postaci wsparcia budżetowego, czyli środków

przekazywanych bezpośrednio państwu po wypełnieniu założonych warunków<sup>1</sup>. Wspiera on przyjmowanie rozwiązań prawnych i powstawanie instytucji dla reform sektorowych, ale nie monitoruje skutecznie, w jakim stopniu te rozwiązania są wdrażane. Dlatego wiele reform pozostaje na papierze. Oprócz braku woli politycznej i słabości instytucjonalnej w większości państw sąsiednich, problemem jest fakt, że Unia często formułuje zbyt ambitne warunki przeprowadzania reform. Co więcej, unijne misje eksperckie nie pomagają w ich odpowiednim opracowaniu, ponieważ najczęściej uruchamiane są za późno – ze względu na biurokratyczne procedury co najmniej rok po rozpoczęciu programu.

Ponadto z perspektywy Unii trudno monitorować wyniki, gdyż nie ma skutecznych mechanizmów kontroli. Pomoc udzielana jest pod warunkiem spełnienia dość ogólnie sformułowanych wytycznych odnośnie do przejrzystości systemu finansów publicznych. Po przekazaniu transzy środków finansowych do budżetu danego kraju, Unia nie ma możliwości prowadzenia audytu, a jedynie może kontrolować (na podstawie sprawozdań danego ministerstwa), czy reforma jest realizowana. Organizacje pozarządowe są w niewielkim stopniu angażowane w monitoring rezultatów. Dlatego istnieje bardzo duże ryzyko sprzeniewierzenia środków. Najlepszym przykładem są wyniki kontroli Europejskiego Trybunału Obrachunkowego w Egipcie, które pokazały, że większość funduszy przeznaczonych na reformy w tym kraju w latach 2007–2012 nie została właściwie wydana ze względu na korupcję.

Unijny przegląd nie odpowiada na ten kluczowy problem. Pozytywna jest natomiast zapowiedź rewizji sposobu działania unijnych misji doradczych, realizowanych za pomocą instytucji TAIEX i współpracy typu *twinning*, które mają być prowadzone w najbliższych miesiącach. Co więcej, Unia planuje zrezygnować z corocznych raportów oceniających postępy państw EPS i wprowadzić monitoring na podstawie rezultatów współpracy w konkretnych sektorach.

**Niejasne zachęty.** Unijne propozycje nie obejmują pomysłów na pogłębienie relacji z państwami stowarzyszonymi, deklarując, że będzie to przedmiot przyszłych konsultacji z nimi. Instytucje UE mogą mieć trudności z opracowaniem koncepcji „stowarzyszenia plus”, zakładającej integrację idącą dalej niż pogłębione strefy wolnego handlu, a nieoznaczającej pełnego członkostwa. Poza kwestiami handlowymi i dotyczącymi rynku wewnętrznego, integracja w innych obszarach oznacza wymóg przeznaczenia dużych funduszy (np. transport, rolnictwo) lub ścisłą współpracę polityczną (np. energetyka), które zapewnić może jedynie pełne członkostwo, na co nie ma zgody wszystkich państw unijnych.

Jedyną nową zachętą, którą proponują instytucje UE, jest zwiększenie mobilności poprzez podwyższenie finansowania wymian studenckich „Erasmus+” oraz wprowadzenie funduszu typu *start-up*, aby walczyć z tzw. drenażem mózgow i wspierać migrantów powracających po pobycie w UE. Ma to iść w parze ze zmianą w 2016 r. unijnych zasad tzw. niebieskiej karty regulującej napływ wysoko wykwalifikowanych pracowników z krajów trzecich i uproszczenie w jej ramach procedur dla krajów EPS. To zmiana na lepsze, ale migracje cyrkulacyjne z krajów sąsiednich, czyli tymczasowy pobyt cudzoziemców legalnie zatrudnionych na terenie UE, dotyczą głównie pracowników nisko wykwalifikowanych. Dlatego najbardziej wskazane byłoby zwiększenie możliwości pracy w UE głównie w sektorze rolnictwa i budowlanym.

**Potrzeba gruntownych zmian.** Aby zapewnić skuteczną współpracę w wybranych dziedzinach, Unia powinna po pierwsze zrewidować priorytety pomocy finansowej pod kątem wspierania reform oraz uzupełnić ją programami umożliwiającymi podjęcie współpracy operacyjnej (realizowanymi poprzez np. granty i przetargi). Zakres wsparcia odnośnie do rozwoju gospodarczego powinien zostać doprecyzowany, gdyż można w nim zawrzeć większość dotychczasowych działań UE. Obszar bezpieczeństwa cywilnego wymaga zaś przede wszystkim wprowadzenia dodatkowych instrumentów finansowych umożliwiających np. zakup nowego sprzętu komputerowego, baz danych, organizację szkoleń.

Po drugie, Unia powinna zreformować mechanizm wsparcia budżetowego oraz ograniczyć jego stosowanie (na korzyść podejścia projektowego) w krajach o wysokich wskaźnikach korupcji. Instytucje unijne powinny skupić się na dopasowywaniu warunków reform na podstawie konsultacji z administracją rządową, parlamentarzystami, NGO oraz przedsiębiorcami. Co więcej, instytucje mogłyby korzystać z doradztwa ekspertów zewnętrznych już na etapie planowania wsparcia i wprowadzić elastyczne procedury kontraktowania misji doradczych. Kontrolowanie realizacji programu i przejrzystości wydatkowania funduszy powinno być ulepszone poprzez obowiązek angażowania organizacji typu *watch dog* do komitetów monitorujących operacje wsparcia budżetowego.

Po trzecie, w kwestii współpracy z krajami stowarzyszonymi, w perspektywie trzech–pięciu lat, kluczowym problemem będzie DCFTA. Unia może naciskać na reformę administracji publicznej i zwiększyć pomoc na rzecz rozwoju zdolności organizacyjnych instytucji państwowych odpowiedzialnych za wdrażanie umów. Co więcej, powinna zwiększyć finansowanie instrumentów wsparcia dla małej i średniej przedsiębiorczości, które mają na celu pomoc w dostosowaniu się do unijnych standardów (pożyczki na inwestycje oraz doradztwo). W celu zachęcenia do reform w krajach południowych – Tunezji, Maroku, ale też Jordanii i Libanie – należy uruchamiać programy migracji cyrkulacyjnych dla pracowników nisko wykwalifikowanych oraz fundusze na wdrażanie przyjętych regulacji prawnych w dziedzinie polityki migracyjnej.

---

<sup>1</sup> E. Kaca (ed.), A. Sobják, K. Zasztowt, *Learning from Past Experiences: Ways to Improve EU Aid on Reforms in the Eastern Partnership*, Raport PISM, Warszawa, kwiecień 2014.