



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 40 (1390), 20 czerwca 2016 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (dyrektor PISM) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dyner • Patryk Kugiel
Zuzanna Nowak • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Transport i mobilność: nowa agenda dla Partnerstwa Wschodniego

Elżbieta Kaca

Partnerstwo Wschodnie wyczerpało swój potencjał. Polityka Unii Europejskiej wymaga stworzenia nowej oferty współpracy dla Mołdawii, Gruzji i Ukrainy w obszarze transportu i mobilności. Problem tkwi w braku jednolitych standardów i niskim poziomie współpracy projektowej. Aby poprawić tę sytuację, warto rozważyć zawarcie umów dwustronnych z UE dotyczących integracji z unijnym rynkiem transportu, dofinansowanie większej liczby projektów infrastrukturalnych, zwiększenie możliwości legalnego podejmowania pracy w Unii dla migrantów tymczasowych oraz zapewnienie lepszej absorpcji unijnych programów w dziedzinie edukacji, badań i kultury.

W związku z podpisaniem umów stowarzyszeniowych z UE przez Gruzję, Mołdawię i Ukrainę, uzyskaniem reżimu bezwizowego przez Mołdawię oraz oczekiwaniem Ukrainy i Gruzji na decyzję państw członkowskich w tej sprawie, Partnerstwo Wschodnie (PW) praktycznie zrealizowało swoje założenia z 2009 r. w odniesieniu do tych państw. Na dorocznym spotkaniu ministrów spraw zagranicznych PW i UE w maju br. rozpoczęła się dyskusja na temat dalszego kształtu Partnerstwa, a niektóre państwa wskazały m.in. na potrzebę rozwijania inicjatyw w obszarze transportu, energii, IT i zdrowia, jak również wspierania kontaktów społecznych z państwami UE oraz liberalizacji wizowej.

Spośród tych propozycji najważniejsze jest pogłębienie współpracy państw stowarzyszonych z Unią w sferze transportu i mobilności, gdyż nadal istnieje wiele barier w postaci braku jednolitych standardów i niskiego poziomu współpracy projektowej. Z perspektywy UE integracja z unijnym rynkiem transportu zapewniłaby lepsze połączenie regionu z Unią i poprawę warunków dla handlu, a zwiększenie skali legalnych migracji pozwoliłoby zainteresowanym państwom UE, dotkniętym kryzysem demograficznym, pozyskać wykwalifikowanych pracowników. Mołdawia, Gruzja i Ukraina są szczególnie zainteresowane kooperacją w tym zakresie, co umożliwiłoby Unii wywieranie nacisku na realizację reform sektorowych oraz włączyłoby kwestie polityki unijnej w sprawy wewnętrzne. Infrastruktura i swobodny przepływ osób to również tematy cieszące się zainteresowaniem społecznym, dlatego silniejsze zaangażowanie UE w tej dziedzinie poprawiłoby słabą widoczność Partnerstwa w państwach tego regionu. Jednocześnie byłby to krok w kierunku uzyskania przez państwa stowarzyszone – w perspektywie długoterminowej – pełnego dostępu do rynku wewnętrznego UE, co jest założeniem europejskiej polityki sąsiedztwa.

Przeszkody w integracji w obszarze transportu i przepływu osób. Choć nowa generacja umów stowarzyszeniowych zakłada model pogłębionych relacji gospodarczych z UE, w dziedzinie transportu lądowego i kolejowego oznacza tylko częściową integrację z unijnym rynkiem. Mimo że umowy przewidują wdrożenie ok. 50 unijnych dyrektyw w tym zakresie, nadal pozostaje wiele barier, jeśli chodzi o różnice w standardach (np. inna szerokość torów kolejowych) czy ograniczenia w dostępie do unijnego rynku w postaci systemu pozwoleń i kwot transportowych. W 2014 r. 25 państw członkowskich, z którymi Ukraina ma podpisane umowy dwustronne w obszarze transportu, wydało 560 680 pozwoleń dla ukraińskich przewoźników.

Na poziomie współpracy projektowej Unia przeznacza z kolei stosunkowo niewielkie środki na wsparcie rozbudowy i modernizacji sieci dróg, głównie poprzez Sąsiedzki Fundusz Inwestycyjny (NIF) oraz programy współpracy transgranicznej. W latach 2008–2014 w ramach NIF Unia udzieliła grantów w wysokości 78,98 mln euro na siedem projektów w Gruzji i Mołdawii, podczas gdy na Ukrainie nie dofinansowano żadnego projektu. Tymczasem infrastruktura transportowa w regionie PW jest w złej kondycji. W 2015 r. spośród ok. 12 tys. km dróg krajowych i europejskich we wszystkich sześciu krajach PW aż na dwóch trzecich z nich można było poruszać się tylko z prędkością do 90 km/h, a 27% z nich jest w tak złym stanie, że konieczne jest ograniczanie prędkości nawet

do 30 km/h. Niewystarczająca jest też liczba przejść granicznych z państwami UE: np. na granicy Polski z Ukrainą (ok. 535 km) są tylko cztery przejścia drogowe obsługujące ruch osobowy i towarowy, bez ograniczeń dotyczących wagi samochodów ciężarowych (spośród ośmiu), a tylko dwa z trzech przejść funkcjonujących na granicy rumuńsko-ukraińskiej (ok. 650 km) nie mają takich ograniczeń.

Jeśli chodzi o przepływ osób, obywatele krajów PW mają znacznie ograniczony dostęp do rynku pracy w UE, na zasadach regulowanych jak wobec krajów trzecich. Choć Unia podpisała partnerstwa na rzecz mobilności z Mołdawią (2008) i Gruzją (2009), umożliwiające m.in. współpracę operacyjną w dziedzinie legalnej migracji pracowników na okres tymczasowy, w praktyce nie ma postępów w tej sprawie. Partnerstwo z Gruzją w latach 2009–2014 pozwoliło na zawarcie umowy w zakresie migracji cyrkulacyjnych tylko z Francją, zakładającą podjęcie pracy przez 650 obywateli Gruzji. Spośród zaś 18 realizowanych projektów tylko dwa dotyczyły nawiązania współpracy instytucjonalnej w obszarze legalnych migracji z Niemcami i Grecją, choć 16 z państw członkowskich podpisało z Gruzją partnerstwo na rzecz mobilności. Wynika to m.in. z tego, że w unijnych programach migracyjnych położono większy nacisk na bezpieczeństwo granic niż na poprawę mobilności.

Państwa stowarzyszone mają natomiast szeroki dostęp do unijnych programów mobilności osób w dziedzinie edukacji, kultury i badań, a od powołania PW sukcesywnie zwiększane są możliwości w tym zakresie. Świadomość wśród studentów i kadry akademickiej na temat ofert stypendialnych jest jednak niska, co powoduje m.in. ich niewielki udział w tych programach. W najpopularniejszym programie wymian studenckich Erasmus Mundus (w 2014 r. zastąpiony przez Erasmus+) w latach 2004–2013 uczestniczyło tylko 3589 osób z Mołdawii, Gruzji i Ukrainy, choć od 2014 r. odnotowywany jest stopniowy wzrost liczby uczestników. Co więcej, pozyskiwanie unijnych grantów w dziedzinie badań jest trudne ze względu na dużą konkurencyjność ofert z niektórych wysoko rozwiniętych państw. W VII programie ramowym w latach 2007–2013 podmioty z Ukrainy podpisały 132 umowy, z Mołdawii – 35, z Gruzji – 48, podczas gdy ze Szwajcarii – ok. 4000, z Norwegii – ok. 2000, z Izraela – ok. 1800.

Rekomendacje w zakresie polityki transportowej. UE może zaproponować państwom stowarzyszonym podpisanie dwustronnych, prawnie wiążących umów, zakładających stopniową, ale pełną integrację z unijnym rynkiem transportu drogowego i kolejowego. Otworzyłoby to w przyszłości drogę do wynegocjowania regionalnej umowy o wspólnocie transportowej, za przykładem państw Bałkanów Zachodnich objętych polityką rozszerzenia. Warto, by umowy dwustronne były pierwszym etapem tego procesu, gdyż łatwiej będzie je wynegocjować, sprofilować warunki pod kątem konkretnego państwa oraz wykorzystać krajowe instytucje stowarzyszeniowe do monitorowania ich realizacji. Umowy należałoby wyposażać w mechanizmy umożliwiające aktualizację przepisów krajowych do zmieniającego się unijnego prawodawstwa na wzór najnowszych rozwiązań stosowanych w obszarze usług w DCFTA.

Mogą one zawierać też zachęty do przyjmowania unijnej legislacji w postaci obietnicy dofinansowania większej liczby projektów infrastrukturalnych (w tym budowy nowych przejść granicznych). Lista projektów priorytetowych została uzgodniona w 2013 r. na spotkaniu ministerialnym PW ds. transportu, ale ich realizacja wymaga znacznych funduszy. Po pierwsze, można przeznaczyć na te cele niewykorzystywane środki. Na przykład w 2014 r. 25% zaplanowanych środków finansowych dla regionu PW w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa nie zostało wydanych. Po drugie, można wzmocnić koordynację pomocy finansowej (np. z instytucjami finansowymi, a także we współpracy z państwami trzecimi, np. Chinami) i działania propagujące priorytetowe projekty. W tym celu można rozważyć powołanie stałego sekretariatu przy panelu ds. transportu PW, odpowiedzialnego za nawiązywanie kontaktów, pozyskiwanie finansowania na projekty oraz wspieranie i rozwijanie lokalnych możliwości w zakresie ich realizacji. Wzorem może być Obserwatorium ds. Transportu w Europie Południowo-Wschodniej (SEETO), działające w regionie Bałkanów Zachodnich. Co więcej, można uruchomić wspólny instrument dotacyjny i wspólny mechanizm pożyczkowy, który również funkcjonuje na Bałkanach (tzw. wspólne ramy inwestycyjne) i ułatwia łączenie środków z różnych instytucji finansowych.

Współpraca w zakresie mobilności. Warto, by UE zwiększyła skalę projektów dotyczących podejmowania legalnej pracy przez migrantów tymczasowych (migracje cyrkulacyjne, prace sezonowe) z krajów stowarzyszonych i zreformowała pod tym kątem partnerstwa na rzecz mobilności. W tym celu może rozwijać zdolność instytucjonalną administracji krajów stowarzyszonych poprzez misje doradcze, aby mogły skuteczniej nawiązywać taką współpracę z państwami członkowskimi. W programach migracyjnych UE warto w większym stopniu uwzględnić tematykę legalnych migracji przy okazji rewizji średniookresowej unijnego budżetu (np. program tematyczny dotyczący migracji i polityki azylowej w państwach trzecich, Europejski Instrument Sąsiedztwa). Szczególnie ważne jest finansowanie kampanii informacyjnych na temat możliwości podejmowania legalnej pracy w UE oraz rozwijanie współpracy z biznesem w celu zapewnienia odpowiedniej infrastruktury. W odniesieniu do Ukrainy UE może sformułować ofertę współpracy w tym obszarze, w ramach partnerstwa na rzecz mobilności bądź odrębnego porozumienia.

Jeśli chodzi o rozwijanie kontaktów międzyludzkich, UE może rozważyć zwiększenie wykorzystania środków z unijnych programów mobilności przez państwa stowarzyszone. Po pierwsze, należałoby wzmocnić współpracę z uczelniami oraz instytucjami naukowymi i w dziedzinie kultury w krajach PW, tak by informacja na ten temat była regularnie przekazywana potencjalnym uczestnikom. Dotychczas większość działań UE w tym zakresie polegała na organizowaniu konferencji, seminariów i dni informacyjnych. Po drugie, w sferze edukacji UE może nadać im status kraju programowego Erasmus+, umożliwiając pełne uczestnictwo w tym programie. Po trzecie, warto zwiększyć udział państw stowarzyszonych w pozyskiwaniu unijnych grantów poprzez uruchomienie usług doradczych dla organizacji i instytucji z tych krajów, które polegałyby na kilkumiesięcznych pobytach ekspertów z UE doradzających przy formułowaniu aplikacji. Wzorem mogą być działania niemieckiej agencji pomocy rozwojowej na Ukrainie (GIZ).