



Europejska polityka dobrego sąsiedztwa

Maciej Podemski¹

Europejska polityka dobrego sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy* — ENP), której podstawy ogłoszono w 2004 r., dotyczy przede wszystkim współpracy Unii Europejskiej z krajami, które graniczą z nią na lądzie lub morzu. W polityce tej chodzi o uniknięcie tworzenia się nowych podziałów

między rozszerzoną Unią Europejską a jej sąsiadami, poprzez zadbanie o wzrost także ich wewnętrznej stabilizacji, dobrobytu i ogólnego bezpieczeństwa.

Zarys unijnej polityki dobrego sąsiedztwa po raz pierwszy przedstawiony został przez Komisję Europejską w marcu 2003 r. w komunikacie *Szersza Europa (Wider Europe)*. Podkreślono w nim, że Unia Europejska powinna skorzystać z doświadczeń współpracy transgranicznej, rozwijanej w ramach programów PHARE, TACIS i INTERREG, w celu wsparcia ekonomicznego i społecznego rozwoju swoich wschodnio-europejskich i śródziemnomorskich sąsiadów oraz w celu dalszego rozwijania współpracy transgranicznej i regionalnej.

Rozwijając tę ideę Komisja Europejska w lipcu 2003 r. przedstawiła zasięg terytorialny potencjalnego zaangażowania dobrosąsiedzkiej polityki Unii Europejskiej oraz problemy związane z poszczególnymi regionami. Na wschodzie granica Unii Europejskiej z czterema krajami dawnego Związku Radzieckiego, o długości ponad 5000 km, przebiega od Morza Barentsa do Morza Czarnego. Kraje te różnią się co do warunków geograficznych, ekonomicznych i społecznych. Między nimi a sąsiednimi krajami unijnymi istnieje poważna różnica standardu życia. Posiadają one również długą historię wzajemnych problemów granicznych, w związku z czym ważne jest wzmocnienie między nimi więzi kulturalnych.

Na południowym wschodzie pięć zachodnio-balkańskich państw otoczonych jest przez sześć unijnych państw członkowskich. Interesującym dla wszystkich jest tu rozwój wymiany gospodarczej oraz przebieg zmian legislacyjnych i reform administracyjnych w nowych krajach członkowskich.

Na południu granicę pomiędzy Unią Europejską a krajami wschodnio- i południowo-śródziemnomorskimi prawie w całości stanowi morze. Granica ta rozciąga się wzdłuż Morza Śródziemnego na odległość około 5000 km. Między tymi krajami a krajami unijnymi występuje bardzo duża różnica w poziomie rozwoju gospodarczego i warunków życiowych. Łączą je natomiast bliskie więzy historyczne, kulturalne i ludzkie.

Bliższa współpraca Unii Europejskiej z krajami sąsiednimi powinna przyspieszyć rozwój ekonomiczny i społeczny sąsiadów unijnych i zmniejszyć u nich rozmiar biedy.

W tym celu powinno się ułatwić wymianę handlową i przepływ inwestycji, a także rozwijać współpracę w zakresie transportu i energetyki. Ponadto, należy wspólnie rozwiązywać problemy związane z zagrożeniem środowiska naturalnego i opieką zdrowotną, a także wspólnie zwalczać przestępczość zorganizowaną. Konieczne jest również wzmocnienie bezpieczeństwa granic, zwalczając szmugiel i nielegalną imigrację, a zwłaszcza zagrożenia terrorystyczne. Biorąc pod uwagę dotychczasową długoletnią tradycję bliskich związków międzyludzkich należy kontakty te i związki wzmocnić i rozwijać. W związku z tym zaproponowano, aby wzmocnić i ulepszyć nie tylko działalność programów PHARE, TACIS i INTERREG, ale także programów CARDS i MEDA.

Program INTERREG wspiera wprawdzie transgraniczną współpracę krajów unijnych z krajami sąsiednimi, jednakże finansuje jedynie działania prowadzone wewnątrz krajów unijnych. Należy zatem znaleźć takie rozwiązanie, które umożliwi finansowanie działań także wewnątrz krajów sąsiadujących z Unią.

Program PHARE był przedakcesyjnym instrumentem wspierającym i finansował m.in. współpracę krajów kandydujących do UE między sobą oraz z unijnymi krajami członkowskimi. Zewnętrzną współpracę krajów kandydatów dofinansowywały tylko narodowe programy PHARE.

Program TACIS wspiera współpracę transgraniczną z zachodnimi rejonami Rosji, Białorusi, Ukrainy i Mołdawii. Stopniowo rozwija się wspólna, wzajemnie uzgodniana aktywność programów TACIS i INTERREG.

Od 1991 r. Unia Europejska przy pomocy różnych programów wspierała rozwój krajów Zachodnich Bałkanów (Albania, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Serbia wraz z Kosowem, Czarnogóra oraz była Jugosłowiańska Republika Macedonia). Od 2000 r. pomoc ta kierowana była za pośrednictwem nowego programu CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*). Do 2003 r. program ten nie finansował jednak żadnego projektu transgranicznego.

Program MEDA jest głównym instrumentem finansowym Unii Europejskiej wdrażającym tzw. Partnerstwo Europejsko-śródziemnomorskie (*Euro-Mediterranean Partnership*). W latach 1990-tych 86 % środków tego programu rozdysponowane było w ramach umów bilateralnych z Algierią, Egiptem, Jordanią, Libanem, Marokiem, Syrią, Tunisem, Turcją i Autonomią Palestyńską. Kolejne 12% dofinansowywało regionalną działalność Partnerstwa. Również ten program nie finansował do 2003 r. projektów współpracy międzynarodowej.

Program polityki dobrego sąsiedztwa (ENP) został w pełni rozwinięty w 2004 r., w unijnym dokumencie strategicznym dotyczącym tego zagadnienia. Przede wszystkim zaproponowano, aby obszar polityki dobrego sąsiedztwa objął także państwa południowo-kaukaskie: Armenię, Azerbejdżan i Gruzję. Następnie uznano, że podstawą realizacji ENP w pierwszym etapie, obejmującym lata 2004–2006,

¹EuroGeoConsulting, ul. Jesionowa 36A, 05-816 Michałowice; maciej.podemski@egconsulting.com.pl

będą Programy Sąsiedzkie (*Neighbourhood Programmes*) rozwijające wybrane obszary współpracy ze szczególnym uwzględnieniem współpracy transgranicznej, uzupełniające działania realizowane w ramach dotychczasowych programów.

Przewidziano jednocześnie, że dla wszystkich krajów sąsiedzkich opracowane będą wspólnie z nimi na następne lata odrębne Plany Działania (*Action Plans*), określające możliwie dokładnie specyficzne pola współpracy, przybliżające te kraje do Unii Europejskiej i realizujące wspólne cele w zakresie polityki zagranicznej i wzajemnego bezpieczeństwa. Plany te w większości wypadków zostały już opracowane i zatwierdzone. W ich zakres wchodzi m.in. tematyka związana ze wzmacnianiem demokracji i rządów prawa, z respektowaniem praw człowieka, z wolnością mediów, z walką z korupcją i zorganizowaną przestępczością, z terroryzmem itp.

Z zagadnień gospodarczych nacisk jest kładziony na wzajemne udogodnienia w zakresie handlu, na bezpieczeństwo energetyczne oraz na rozwój infrastruktury transportowej. Brana jest również pod uwagę ochrona środowiska naturalnego, a zwłaszcza przeciwdziałanie zanieczyszczeniom i degradacji środowiska, ochrona zdrowia oraz bardziej racjonalne wykorzystanie zasobów naturalnych. Wskazywane są m.in. priorytety w utrzymywaniu jakości wody, gospodarki odpadami, zanieczyszczenia powietrza i w walce z pustynnieniem obszarów.

Z innych problemów obejmowanych planami współpracy Unii Europejskiej z krajami sąsiedzkimi wyliczyć można rozwój technologii i oprogramowania informatycznego, a także zmniejszanie opóźnień w ich wykorzystywaniu, wzmocnienie wysiłku badawczego krajów sąsiadujących z UE i regionalnej integracji ich naukowców oraz zacieśnienie sąsiedzkich więzów kulturalnych, oświatowych i generalnie międzyludzkich.

Takie bilateralne Plany Działania zostały już podpisane przez Unię Europejską z Izraelem, Jordanią, Mołdawią, Marokiem, Autonomią Palestyńską, Tunisem i Ukrainą — w 2005 r., z Armenią, Azerbejdżanem i Gruzją — w 2006 r. oraz z Egiptem i Libanem — w 2007 r.

Program dobrego sąsiedztwa jako oficjalny punkt wyjścia przyjmuje dawne umowy bilateralne (*Partnership and Cooperation Agreements* lub *Association Agreements*) istniejące między UE a sąsiadami. Algieria, która dopiero niedawno ratyfikowała *Association Agreement* z Unią, zdecydowała się nie negocjować na razie unijnego Planu Działania dla siebie. Unijny program dobrego sąsiedztwa nie obejmuje również Białorusi, Libii i Syrii, ponieważ brak jest jeszcze podpisanych takich porozumień (*Association Agreements*) między Unią Europejską a tymi krajami.

Komisja zaproponowała również, aby przygotować i od 2007 r. uruchomić nowy program finansowania współpracy z krajami sąsiedzkimi, tzw. Europejski Instrument Sąsiedztwa (*European Neighbourhood Instrument*), który będzie wspierał zarówno współpracę transgraniczną, jak i regionalną krajów Unii Europejskiej i krajów sąsiadujących z nimi.

We wrześniu 2006 r. Parlament Europejski i Rada Europejska zrealizowały tę propozycję tworząc Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa EISP (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*). Jego zasadniczym celem jest rozwój współpracy pomiędzy Unią Europejską a państwami partnerskimi spoza UE poprzez zapewnienie zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju regionalnego. EISP będzie wdrażany m.in. za pomocą programów współpracy transgranicznej. Zasięg terytorialny

tego programu obejmuje: Algierię, Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Egipt, Gruzję, Izrael, Jordanię, Liban, Libię, Mołdawię, Maroko, Autonomię Palestyńską, Syrię, Tunezję i Ukrainę, ale także Federację Rosyjską.

Do kluczowych obszarów wsparcia EISP należy m.in.: promowanie ochrony środowiska i dobrego zarządzania zasobami naturalnymi; wspieranie współpracy transgranicznej oraz promowanie zrównoważonego rozwoju ekonomicznego, społecznego i środowiskowego w regionach przygranicznych; zapewnienie sprawnie działającego i bezpiecznego systemu zarządzania granicami; promowanie udziału Wspólnot w działaniach dotyczących badań i innowacji; promowanie współpracy pomiędzy Państwami Członkowskimi i krajami partnerskimi w dziedzinie szkolenia wyższego, wymiany nauczycieli, naukowców i studentów; promowanie dialogu między kulturami oraz wspieranie kontaktów międzyludzkich. Polska będzie uczestniczyła i zarządzała dwoma programami w ramach Europejskiego Instrumentu Partnerstwa i Sąsiedztwa: Polska-Białoruś-Ukraina oraz Polska-Litwa-Federacja Rosyjska (Obwód Kaliningradzki).

W grudniu 2006 r., dwa i pół roku po ogłoszeniu unijnej polityki dobrego sąsiedztwa i półtora roku po przedstawieniu jej celów strategicznych, komisja UE przedstawiła nowe propozycje dotyczące wzmocnienia i dalszego pogłębienia europejskiej polityki dobrego sąsiedztwa. Mają one pomagać w szybszym i lepszym przeprowadzaniu reform tym krajom partnerskim, które są do tego gotowe oraz przekonywać i zachęcać do reform państwa niezdecydowane.

Zaproponowano m.in. ustanowienie nowego Funduszu Inwestycyjnego na rzecz Sąsiedztwa (*Neighbourhood Investment Fund*), a także określenie jasnej perspektywy współpracy dla wszystkich, tak wschodnich, jak i południowych krajów partnerskich, obejmującej głęboką integrację gospodarczą i handlową z UE, wykraczającą poza swobodny przepływ towarów i usług oraz pozwalającą wyeliminować bariery pozataryfowe i osiągnąć daleko idące zbliżenie przepisów prawnych z zainteresowanymi krajami.

Źródła:

Commission of the European Communities, 2003, *Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2003) 104 final, Brussels, 11.3.2003.

Commission of the European Communities, 2003, *Paving the way for a New Neighbourhood Instrument*, Communication from the Commission, COM (2003) 393 final, Brussels, 1.7.2003

Commission of the European Communities, 2004, *European Neighbourhood Policy, Strategy Paper*, Communication from the Commission, COM(2004) 373 final, Brussels, 12.5.2004

Commission of the European Communities, 2006, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on Strengthening the European Neighbourhood Policy*, COM(2006)726 final, Brussels, 4 December 2006

Regulation (Ec) No 1638/2006 of the European Parliament and of the Council of 24 October 2006 laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument, *Official Journal of the European Union* L 310/1, 9.11.2006