



Analizy natolińskie

1(33)2009

RAFAŁ TRZASKOWSKI

Jak wzmocnić Europejską Politykę Sąsiedztwa UE?

Udział krajów EPS we wspólnotowych politykach i agencjach

W grudniu 2006 roku, Komisja Europejska opublikowała komunikat dotyczący możliwości udziału krajów EPS w niektórych wspólnotowych agencjach i programach. Większość z nich dopuszcza jakąś formę uczestnictwa, albo przynajmniej współpracy z krajami trzecimi. Pod koniec 2007 roku Komisja rozpoczęła z Izraelem negocjowanie umów dotyczących uczestnictwa we wspólnotowych agencjach i programach. Podobne umowy z Marokiem, Mołdawią i Ukrainą są w trakcie przygotowania. Możliwość otwarcia wspólnotowych agencji i programów na uczestnictwo państw sąsiedztwa stanowi jeden z przykładów wymiernego wzmocnienia EPS. Udział we wspólnotowych programach i unijnych agencjach mógłby stać się częścią globalnej strategii przybliżania państw EPS do Unii, która *a priori* nie wyklucza przyszłego członkostwa. W chwili obecnej wpisuje się on raczej w tzw. podejście sektorowe, stanowiące *ersatz* akcesji. Z punktu widzenia Polski należałoby podjąć próbę wykorzystania możliwości otwierania wspólnotowych programów i unijnych agencji na członkostwo państw EPS w celu autentycznego i całościowego integrowania wybranych państw sąsiedztwa z Unią Europejską. Najważniejsze, aby uczestnictwo w unijnych agencjach i wspólnotowych programach stało się środkiem do realizacji konkretnego celu, a nie celem samym w sobie.

Ostatnie poszerzenie Unii Europejskiej i związane z tym przesunięcie granic Wspólnot na wschód i południowo-wschód w stronę niestabilnego gospodarczo i politycznie obszaru wymagało natychmiastowej odpowiedzi ze strony Brukseli. Państwa członkowskie postawiły sobie za cel stworzenie jednolitego podejścia wobec wszystkich sąsiadów, które pozwoliłoby wyjść poza koncepcję partnerstwa śródziemnomorskiego i stosunków bilateralnych utrzymywanych z każdym z partnerów ze Wschodu i Południa z osobna. Odpowiedzią na nowe położenie geopolityczne Unii stała się europejska polityka sąsiedztwa (EPS). Konkretnie prace dotyczące nowej koncepcji sąsiedztwa Komisja Europejska zainicjowała już na początku 2003 roku.¹ Strategiczne cele nowej polityki zostały natomiast zawarte w komunikacie Komisji na temat strategii europejskiej polityki sąsiedztwa z maja 2004 r.² Priorytetem EPS było stworzenie stabilnej sieci powiązań między UE a grupą 16 państw graniczących z Unią,³ z jednej strony oparte o spójną, całościową wizję, a z drugiej, w oparciu o konkretne bilateralne plany działania (*Action Plans*), zróżnicowane i przykrojone do potrzeb każdego z państw sąsiedztwa z osobna.⁴

Nadanie nowej dynamiki polityce sąsiedztwa stało się jednym z najważniejszych deklarowanych priorytetów kolejnych dwóch prezydencji, zarówno przewodnictwa fińskiego z drugiej połowy 2006 roku, jak i niemieckiego z pierwszej połowy roku 2007. Główną ideą, propagowaną zwłaszcza przez Niemcy⁵, było rozwinięcie tzw. „sektorowego” podejścia do polityki sąsiedztwa. Państwa EPS integrowałyby się z UE w wybranych sektorach, w których gotowe byłyby do przejmowania podstawowego wspólnotowego dorobku prawnego, w zamian za co otrzymałby możliwość częściowego wpływu na proces podejmowania decyzji w danym obszarze. Odpowiadając na impuls płynący z Helsinek i z Berlina w grudniu 2006 roku Komisja Europejska ogłosiła dokument dotyczący wzmocnienia polityki sąsiedztwa.⁶ Głównymi priorytetami wzmocnionego EPS między innymi stały się: stopniowe budowanie strefy wolnego handlu, ułatwienia w poruszaniu się obywateli, intensyfikacja kontaktów międzyludzkich oraz wzmocnienie współpracy politycznej i regionalnej. Równoległe z tym dokumentem Komisja Europejska publikuje dokument dotyczący możliwości udziału krajów EPS w niektórych wspólnotowych agencjach i programach.⁷ Poza bilateralnymi planami działania, jest to jedyny unijny dokument, który w tak szczegółowy sposób odnosi się

do możliwości rzeczywistego wzmocnienia więzów między Unią, a sąsiadującymi z nią krajami.

Inicjatywa umożliwienia uczestnictwa w programach i agencjach wspólnotowych państwom spoza Unii nie jest niczym nowym. Od lat państwa UE zezwalały na ograniczoną współpracę podmiotów z państw kandydujących do członkostwa z podmiotami unijnymi w ramach wybranych wspólnotowych inicjatyw. Na szczycie UE w Salonikach, w czerwcu 2003 roku, Rada Europejska zatwierdziła „Agendę dla Bałkanów Zachodnich”, która przewidywała udział państw kandydujących do członkostwa w UE w niektórych programach wspólnotowych. Zgodnie z dyrektywami Rady, Komisja Europejska wynegocjowała umowy ramowe z państwami kandydującymi ustanawiające ogólne zasady ich udziału w tychże programach. W czerwcu 2005 roku podpisano takie umowy z Albanią, Bośnią i Hercegowiną, Chorwacją, Serbią i Czarnogórą oraz Macedonią.⁸ Na podstawie tych umów Komisja jest upoważniona w imieniu Wspólnoty do określenia szczegółowych zasad i warunków stosowanych dotyczących udziału państw kandydujących w danym programie, zwłaszcza jeżeli chodzi o finansowe zasady takiej współpracy.

Mimo iż w praktyce Niemcy podczas swojego przewodnictwa w rzeczywistości skupili się na realizowaniu innych celów, w czerwcu Berlin ogłosił raport na temat polityki sąsiedztwa, w którym EPS została określona jako jeden z najważniejszych priorytetów unijnej polityki zagranicznej.⁹ W raporcie Niemcy potwierdzili, że jedną z najważniejszych inicjatyw podjętych przez Komisję i potwierdzonych przez Radę (5 marca 2007 roku) jest umożliwienie niektórym krajom sąsiedztwa (przede wszystkim wymienionym z nazwy Izraelowi, Maroku i Ukrainie) uczestniczenie w niektórych wspólnotowych programach i agencjach. W dokumencie z grudnia 2007 roku „Wzmocniona Europejska Polityka Sąsiedztwa” Komisja Europejska po raz kolejny powtórzyła, iż jej celem jest umożliwienie uczestnictwa krajów sąsiedztwa w niektórych programach wspólnotowych.¹⁰ Po raz pierwszy więc pod znakiem zapytania stanęła dotychczasowa unijna doktryna, sformułowana jeszcze przez Romano Prodiego, kiedy stał on na czele

Inicjatywa

otwierania jak największej liczby wspólnotowych agencji i programów na udział, albo przynajmniej współpracę z krajami sąsiedztwa stanowi punkt wyjścia do szerszych rozważań na temat zbliżenia naszych partnerów z UE.

Komisji, według której EPS może dać państwowemu sąsiedztwa wszystko poza możliwością udziału w unijnych instytucjach.

Pod koniec 2007 roku Komisja rozpoczęła negocjowanie umowy ramowej dotyczącej uczestnictwa we wspólnotowych agencjach i programach z Izraelem, i przygotowywaniem podobnych umów z Marokiem, Mołdawią i Ukrainą - trzema państwami EPS, które w raporcie Prezydencji z czerwca 2007 roku zostały wymienione jako priorytetowe państwa, z którymi należy podjąć współpracę.¹¹

Żeby udział w jakimkolwiek programie mógł się zmaterializować państwo sąsiedzkie musi zgłosić swoją intencję uczestnictwa w danej unijnej inicjatywie zgodnie ze ściśle określoną procedurą. Po wynegocjowaniu umowy ramowej,¹² podstawą udziału w każdym programie staje się szczegółowe memorandum podpisane przez obie strony. Uczestnictwo w konkretnych programach jest negocjowane *case by case*. Z kolei dla uczestnictwa w agencjach konieczne jest wynegocjowanie umowy o współpracy, bądź udziale w agencji, z każdą z nich z osobna.

1. Uczestnictwo państw trzecich we wspólnotowych agencjach

W swoim dokumencie z roku 2006 [Komisja Europejska 2006b] Komisja przedstawia katalog wszystkich unijnych agencji¹³, jasno określając czy dana agencja jest otwarta na uczestnictwo państw sąsiedztwa, czy też nie. Przegląd wszystkich statutów powołujących do życia unijne agencje prowadzi do konkluzji, że większość z nich (23 na 29) dopuszcza jakąś formę uczestnictwa, albo przynajmniej współpracy z krajami trzecimi.

Tylko siedem unijnych agencji nie pozwala na udział państw trzecich. Są to: CEDEFOP - Europejskie Centrum Rozwoju Szkolenia Zawodowego w Salonikach, ETF – Europejska Fundacja Szkoleń w Turynie, EMEA – Europejska Agencja Oceny Produktów Medycznych w Londynie, OHIM – Urząd Harmonizacji Rynku Wewnętrznego w Alicante, CDT – Centrum Tłumaczeń UE w Luksemburgu, ERA – Europejska Agencja Praw Podstawowych w Wiedniu i EAR – Europejska Agencja Odbudowy w Salonikach.

Jeżeli porównać te obie listy trudno doszukać się w nich logiki. Lista agencji dopuszczających udział państw trzecich jest bardzo długa, obejmuje agencje zarówno bardzo mocno związane z szeroko rozumianym funkcjonowaniem jednolitego rynku, jak rów-

niez agencje działające w obszarach wyjątkowo kontrowersyjnych. Z siedmiu agencji, które nie dopuszczają możliwości uczestnictwa państw sąsiedztwa, tylko Centrum Tłumaczeń UE oraz Europejska Agencja Odbudowy mają zupełnie inny charakter niż pozostałe. Ewentualnie można do tego dodać Urząd Harmonizacji Rynku Wewnętrznego, który rzeczywiście zajmuje się kwestiami dotyczącymi wyłącznie państw uczestniczących w jednolitym rynku.

Statuty agencji dopuszczających udział reprezentantów krajów trzecich¹⁴ w swoich postanowieniach w różny sposób odnoszą się do takiej ewentualności.¹⁵ Najczęściej warunkiem wstępnym jest przejęcie i wcielenie w życie podstawowego prawodawstwa unijnego w danej dziedzinie lub podzielenie celów UE w danej polityce.¹⁶ Niektóre agencje wymagają spełnienia dodatkowych warunków – np. w przypadku Europejskiej Agencji Bezpieczeństwa Lotniczego konieczne jest podpisanie Konwencji z Chicago o Międzynarodowym Lotnictwie Cywilnym. Niektóre agencje¹⁷ dopuszczają jedynie możliwość współpracy z krajami trzecimi, i to tylko przy realizacji wybranych przedsięwzięć. Dla przykładu Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób współpracowało z krajami sąsiedztwa przy zwalczaniu ptasiej grypy.¹⁸ Niekiedy agencje dopuszczają udział państw trzecich w swoich pracach, ale wyłącznie w charakterze obserwatorów.¹⁹ Bardzo rzadko zdarza się, że w statutach agencji *explicite* pojawia się różnicowanie między państwami członkowskimi. Dla przykładu Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego, pozwala na ewentualny udział w swoich strukturach Ukrainie, Mołdawii, Armenii, Azerbejdżanowi i Gruzji (ponieważ państwa te są nie tylko stronami konwencji z Chicago, ale także implementowały do swojego prawodawstwa unijne normy dotyczące bezpieczeństwa w transporcie lotniczym), inne państwa EPS mogą co najwyżej współpracować z EASA.²⁰

Inne agencje, przede wszystkim FRONTEX, Europejska Agencja Obronna, Eurojust²¹, czy Europol, nie dopuszczają członkostwa państw EPS, jednakże przewidują możliwość współpracy operacyjnej przy realizowaniu konkretnych inicjatyw. Co więcej, w przypadku Europejskiej Agencji Obrony konieczna jest zgoda zarówno zarządu, jak i państw członkowskich na realizację konkretnych projektów.²² Dla przykładu FRONTEX podpisał już umowy o współpracy na poziomie technicznym z Macedonią, Republiką Zielonego Przylądka, Egiptem, Mołdawią, Gruzją, Rosją i Ukrainą. Szczegółowy i zaktualizowany Plan Działań w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla Ukrainy zaleca opracowanie konkretnych zasad współpracy opera-

cyjnej z FRONTEX-em w dziedzinie ewaluacji, analizy i zarządzania ryzykiem.²³ Ostatnio zarząd agencji dał także zielone światło dla rozpoczęcia negocjacji z innymi krajami sąsiedztwa (m.in. Libią i Marokiem). Co prawda FRONTEX nie może finansować działań w krajach trzecich, ale w ostatnim komunikacie, Komisja zaleca, aby zastanowić się, czy FRONTEX nie mógłby prowadzić większej liczby projektów pilotażowych z udziałem podmiotów z krajów trzecich.²⁴ Ukraina, Rosja i Mołdawia, jak również inne państwa trzecie biorą udział w niektórych projektach pilotażowych dotyczących wzmocnienia granic zewnętrznych UE organizowanych przez FRONTEX, takich jak np. „5 Borders”. Z państw trzecich status obserwatora w agencji uzyskała na razie tylko i wyłącznie Szwajcaria.

EUROPOL także podpisał szereg umów operacyjnych (umożliwiających wymianę informacji strategicznych, danych osobowych i uczestnictwo w szkoleniach) z szeregiem państw trzecich takich jak Chorwacja, Kanada, Stany Zjednoczone, Szwajcaria oraz umów o umowie strategicznej z Albanią, Bośnią i Hercegowiną, Turcją, Rosją i Mołdawią. Podpisanie umowy o współpracy zarówno z EUROPOL-em, jak i EUROJUST-em od samego początku są na liście priorytetów Kijowa.²⁵ 15 października 2008 roku rozpoczęła się pierwsza tura rozmów na temat umowy między EUROPOL-em a Ukrainą. Póki co EUROJUST ma podpisane umowy o współpracy operacyjnej tylko z trzema państwami trzecimi – Stanami Zjednoczonymi, Norwegią i Islandią.

Możliwość

otwarcia wspólnotowych agencji i programów na uczestnictwo państw sąsiedztwa stanowi jeden z przykładów wymiernego wzmocnienia EPS.

2. Uczestnictwo państw trzecich we wspólnotowych programach

W swoim dokumencie z roku 2006 [Komisja Europejska 2006b] Komisja przedstawia również katalog wszystkich wspólnotowych programów dopuszczających jakąś formę udziału krajów EPS. Na dobrą sprawę definitywnie zamknięte dla udziału państw EPS, ale za to otwarte dla uczestnictwa państw kandydujących i państw EFTA, są tylko programy takie jak LIFE+, program współpracy służb podatkowych Fiscalis 2013, program wspierania zatrudnienia PROGRESS, fundusz solidarności w wypadku katastrof naturalnych, oraz program "Europa dla obywateli".

Klasyfikacja przedstawiona przez Komisję nie jest ścisła. Dla przykładu programy dotyczące budowy sieci transeuropejskich [TEN] zarówno transportowych, jak i energetycznych, zostały zakwalifikowane jako zamknięte dla uczestnictwa państw EPS. Niemniej jednak oba programy TEN dopuszczają przedłużenie sieci transportowych i energetycznych na terytorium państw sąsiedztwa. W takim wypadku konieczne jest podpisanie odpowiednich umów z tymi krajami. 31 stycznia 2007 roku Komisja ogłosiła nawet konkretny komunikat na ten temat, który zakłada opracowanie spójnych założeń dotyczących przedłużenia najważniejszych sieci transportowych we współpracy z krajami EPS.²⁶ Komunikat zakłada przedłużenie sieci transeuropejskich w pięciu kierunkach, między innymi łączących Unię Europejską z krajami Maghrebu i Egiptem oraz Ukrainę z Morzem Czarnym. W celu ułatwienia współpracy mają nawet powstać specjalne grupy robocze (*steering groups*) i sekretariat zarządzający projektem TEN.

Zapisy dotyczące udziału państw sąsiedzkich w programach wspólnotowych znacznie się różnią. W dokumencie z roku 2006 wszystkie programy, w których dopuszczalna była jakakolwiek forma udziału państw EPS zostały potraktowane identycznie jako „programy otwarte dla krajów sąsiedztwa”. W roku 2007 Komisja postanowiła zróżnicować między wspólnotowymi programami i podzielić je na „dopuszczające udział państw trzecich” oraz „dopuszczające udział państw trzecich tylko w niektórych aspektach współpracy”.

Programy, które są otwarte na pełne uczestnictwo krajów trzecich, najczęściej dopuszczają możliwość takiej współpracy „jeżeli pozwalają na to konkretne procedury i zasady funkcjonowania danego programu”²⁷, lub po podpisaniu konkretnych umów bilateralnych tudzież multilateralnych ustanawiających zasady takiego uczestnictwa²⁸. Niekiedy wymagane jest osiągnięcie wystarczającego poziomu zgodności z unijnym prawodawstwem²⁹ lub spełnienie bardziej konkretnych wymagań. Dla przykładu państwo trzecie może zostać stroną programu SESAR, jeżeli ma podpisaną bilateralną umowę horyzontalną dotyczącą transportu powietrznego (tak jak np. Ukraina, Azerbejdżan, Gruzja, czy Mołdawia). Niektóre unijne programy nie różnicują między krajami trzecimi a krajami sąsiedztwa, inne wyraźnie preferują państwa EPS³⁰.

Jeżeli chodzi o programy dopuszczające uczestnictwo krajów trzecich tylko w niektórych aspektach współpracy warunki takiego uczestnictwa są określane w bardzo po-

dobny sposób, z tym że najczęściej nie mówi się o udziale, ale o współpracy z unijnymi podmiotami.³¹ Bardzo często warunkiem udziału w programie jest, podobnie jak w wypadku udziału w unijnych agencjach, wdrożenie podstawowego unijnego *acquis* w danej dziedzinie³² lub nawet podpisanie umowy stowarzyszeniowej, która zobowiązuje do współpracy w danym obszarze.³³

Każdy z programów zawiera nieco inne zasady współpracy z krajami trzecimi. Dla przykładu Program Media 2007 otwarty jest na współpracę z krajami będącymi stronami Konwencji Rady Europy w sprawie telewizji ponadgranicznej, po sprawdzeniu zgodności ich ustawodawstwa z prawodawstwem wspólnotowym. Marco Polo II otwarte jest dla współpracy z państwami stowarzyszonymi na podstawie decyzji wydanej przez Radę Stowarzyszenia. W ramach Programu Ramowego „Bezpieczeństwo i ochrona podstawowych wolności obywatelskich” państwa trzecie mogą współpracować jako partnerzy podmiotów unijnych, ale bez prawa zgłaszania projektów. Z kolei w programie Hercule II obywatele państw EPS mogą brać udział w szkoleniach finansowanych w ramach programu,³⁴ ale nie w procesie formułowania założeń programowych. Często wymogiem współpracy jest wypełnienie pewnych warunków finansowych – dostępność środków wspólnotowych³⁵ lub nawet gotowość do ponoszenia części kosztów przez zainteresowane państwo trzecie.³⁶ Niektóre programy *explicite* preferują udział państw sąsiedztwa po wypełnieniu warunków zawartych w odpowiednich umowach bilateralnych lub multilateralnych, lub po podpisaniu konkretnych umów bilateralnych³⁷.

3. Finansowanie udziału państw trzecich w unijnych agencjach i programach

Jeżeli chodzi o udział lub współpracę z agencjami i programami unijnymi, z reguły strona unijna wymaga, aby państwa trzecie same brały na siebie wynikające z tego koszty, co najczęściej stanowi skuteczną barierę zniechęcającą podmioty państw EPS od podejmowania takiej współpracy. Instrument przeznaczony na finansowanie współpracy z krajami sąsiedztwa (EPSI) nie przewiduje możliwości finansowania udziału w agencjach i programach wspólnotowych. Bardzo rzadko wewnętrzne unijne programy przewidują możliwość finansowania podmiotów trzecich z własnego budżetu. Jako wyjątki potwierdzające regułę można wymienić program Life-Long Learning, który dopuszcza udział podmiotów z krajów trzecich, a decyzja wprowadzająca program w życie nawet precyzuje³⁸, iż 1% środków może być użyta na wsparcie współpra-

cy z podmiotami spoza UE. Podobnie w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, rozporządzenie będące jego podstawą³⁹ dopuszcza finansowanie działań w krajach trzecich (10% środków może być wydane na ten cel), jeżeli korzyści z programu odnoszą unijne regiony. Z kolei w ramach programu „Młodzież w działaniu” funkcjonuje specjalny program EuroMed Youth, finansowany zarówno z budżetu wspólnotowego (podmioty z UE), jak i funduszy przeznaczonych na działania zewnętrzne (podmioty z krajów EPS).

W ramach EPSI nie ma generalnej linii budżetowej, z której bez przeszkód można by finansować uczestnictwo w unijnych programach i agencjach.

Ponieważ jednak uczestnictwo w większości z nich jest zgodne z celami określonymi w poszczególnych Planach Działania (*institutional modernisation and capacity building*) można sobie wyobrazić, sytuację, w której koszty z tym związane mogłyby być pokrywane ze środków przeznaczonych na finansowanie polityki sąsiedztwa. Zwłaszcza, że udział państw kandydujących w analogicznych programach jest w części pokrywany ze środków przedakcesyjnych. Dlatego też Komisja zaleca⁴⁰, aby na zasadzie *case-by-case* w narodowych programach indykatorywnych dopuszczać finansowanie uczestnictwa w unijnych agencjach i programach ze środków przeznaczonych na EPS. W przypadku Maroka, dzięki skutecznemu lobbingsowi przeprowadzonemu przez Rabat, Komisja obiecała natomiast, że rozważy możliwość częściowego sfinansowania udziału tego kraju we wspólnotowych programach ze wspólnotowych funduszy.

Możliwe jest także wspieranie uczestnictwa w wybranych wspólnotowych programach za pomocą pożyczek z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EIB), czy Europejskiego Banku Rozwoju i Odbudowy (EBRD). Tak właśnie dzieje się w przypadku planów objęcia krajów sąsiedztwa europejską siecią transportową [TEN]. Komisja zaleca równoległe stosowanie funduszy własnych zainteresowanych krajów sąsiedztwa, funduszy wspólnotowych (EPSI) oraz właśnie pożyczek.

Izrael, który ma

bogate doświadczenie w uczestnictwie w niektórych unijnych programach, był pierwszym państwem EPS, które oficjalnie wystąpiło z wnioskiem o podpisanie umowy dotyczącej uczestnictwa we wspólnotowych inicjatywach.

4. Obecny stan negocjacji w sprawie uczestnictwa krajów sąsiedztwa we wspólnotowych programach.

Izrael, który ma bogate doświadczenie w uczestnictwie w niektórych unijnych programach, był pierwszym państwem EPS, które oficjalnie wystąpiło z wnioskiem o podpisanie umowy dotyczącej uczestnictwa we wspólnotowych inicjatywach. 12 lutego 2008 roku Rada wydała decyzję w sprawie podpisania i tymczasowego stosowania umowy ramowej⁴¹ dotyczącej ogólnych zasad uczestnictwa państwa Izrael w programach wspólnotowych.⁴² Izrael wstępnie zgłosił chęć uczestniczenia w Programie Ramowym Innowacyjność i Innowacja, jak również wyraził zainteresowanie programami Kultura i Media 2007.⁴³

Już w lipcu 2007 roku Bruksela przekazała Maroku wstępny projekt umowy ramowej dotyczącej zasad udziału we wspólnotowych programach. W połowie 2008 roku odbyły się także wstępne rozmowy na temat uczestnictwa w programach i agencjach wspólnotowych z Marokiem. Unia Europejska uzgodniła z Rabatem wstępną listę priorytetów (SESAR, Customs 2013, Marco Polo, Program Ramowy Innowacyjność i Konkurencja oraz Eurojust, Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego, Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu oraz Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii)⁴⁴. Również po stronie marokańskiej postanowiono ten problem potraktować poważnie.⁴⁵ Na spotkaniach przygotowujących Radę Stowarzyszenia Maroko i Unia Europejska postanowiły wypracować ostateczną listę priorytetów oraz sposób finansowania udziału w programach wspólnotowych. Każde z ministerstw miało zastanowić się w jakich programach i agencjach Maroko powinno uczestniczyć w pierwszej kolejności. Za kwestie najważniejsze obie strony uznały zarządzanie granicami i niekontrolowaną migracją oraz wymianę młodzieży, studentów i współpracę w obszarze badań naukowych.⁴⁶ Najważniejszym wnioskiem płynącym z międzyresortowych konsultacji była zgoda, co do tego, że Maroko powinno uczestniczyć we wszystkich tych inicjatywach, które pomogą jej skuteczniej zacieśniać swoje handlowe powiązania z jednolitym rynkiem. Bardzo podobne zalecenia znalazły się w raporcie Erwana Lannona, Jorge Bragi de Macedo i Alvaro de Vasconcelosa, którzy, już w listopadzie 2007 roku, zalecali Rabatowi wypracowanie spójnej strategii udziału w unijnych agencjach i programach.⁴⁷

Konkluzje z 7 spotkania Rady Stowarzyszenia z 13 października zapowiadają, co prawda, otwarcie nowego etapu w stosunkach między Unią, a Marokiem oraz wzmocnienie i zacieśnienie wzajemnych relacji, na szczycie nie ustalono jednak szczegółów, co do udziału Maroka w programach wspólnotowych. Wbrew zapowiedziom nie rozpoczęto jeszcze prac nad negocjowaniem umowy ramowej na ten temat. Niemniej jednak minister spraw zagranicznych Maroka Taien Fassi Fihri stwierdził, że jednym z najważniejszych aspektów nowego zaawansowanego statusu, jak Unia przyznała Rabatowi jest właśnie gotowość Brukseli do włączenia Maroka do niektórych programów wspólnotowych i zapewnienie środków finansowych, żeby cel ten zrealizować.⁴⁸

Sytuacja na Ukrainie i w Mołdawii jest bardzo podobna. Od początku 2008 roku Kijów powoli zaczynał myśleć o ustalaniu swoich priorytetów dotyczących udziału w unijnych agencjach i programach. Już pod koniec 2007 roku w międzynarodowym centrum studiów politycznych przygotowano raport na temat kosztów i korzyści uczestnictwa Ukrainy we wspólnotowych programach i agencjach, który miał zwrócić uwagę ukraińskiej administracji na ten problem.⁴⁹ W roku 2008 Międzynarodowe Centrum Studiów Politycznych z Kijowa opublikowało na ten temat obszerny raport, który stał się podstawą ukraińskiego myślenia w tej sprawie.⁵⁰ Raport zaleca wypracowanie przez Ukrainę ogólnej strategii stopniowego włączania się we wspólnotowe programy, która miałaby współgrać z wszystkimi innymi działaniami podejmowanymi przez Ukrainę w celu ściślejszego integrowania się z UE. Kijów powinien priorytetowo potraktować swój udział przede wszystkim w tych agencjach i tych programach, których cele pokrywają się ze strategicznymi celami Ukrainy. Wybór agencji i programów powinien być także podyktowany odpowiedzią na pytanie czy pomoże on Ukrainie w wypełnianiu zobowiązań związanych z budową pogłębionej strefy wolnego handlu i wypełnianiu wymogów Planu Działania.⁵¹ Priorytetem Kijowa w tym zakresie jest zwłaszcza bardziej efektywne przejmowanie unijnego dorobku prawnego. Uczestnictwo w agencjach i w programach jest więc postrzegane jako krok w kierunku członkostwa, który nie tylko pomoże w implementacji *acquis communautaire*, ale nawet umożliwi pośrednio brać udział w procesie jego formułowania.

W tej chwili Kijów ma podpisane umowy zaledwie z dwoma unijnymi agencjami, z Frontexem i ze Wspólnotowym Urzędem Ochrony Odmian Roślin. Ukraińcy powoli zaczynają myśleć o udziale w innych agencjach takich, jak przede wszystkim, Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności, Europejska Agencja ds. Substancji Che-

micznych, czy Europejska Agencja Ochrony Środowiska, które umożliwiłyby lepsze wypełnianie zobowiązań wynikających z Planu Działań UE-Ukraina. Raport Międzynarodowego Centrum Studiów Politycznych z Kijowa wspomina także o agencjach i programach (takich jak: EUROFUND, czy Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy), które pomogłyby w nawiązywaniu kontaktów z unijnymi partnerami społecznymi.

Na szczycie Unia Europejska –Ukraina, który odbył się w Paryżu 9 września 2008 szczegółowo nie dyskutowano kwestii uczestnictwa Kijowa we wspólnotowych programach i agencjach. W ostatnich miesiącach wystąpiły także opóźnienia w negocjacji umowy ramowej na ten temat, być może będą one wznowione na początku 2009 roku przy okazji negocjowania nowej umowy o partnerstwie. Zakończenie tych negocjacji jest jednym z priorytetów w relacjach między UE, a Ukrainą, co zostało potwierdzone w marcu 2008 roku w raporcie ewaluacyjnym z wykonania Planu Działania.

Głównym problemem Ukrainy, jest sposób finansowania udziału we wspólnotowych programach. W tym kontekście dla Kijowa jednym z głównym priorytetów staje się zapewnienie możliwości finansowania udziału we wspólnotowych programach i unijnych agencjach z pieniędzy wspólnotowych. W innym wypadku udział Ukrainy w każdym z programów (w związku z wynikającymi z tego kosztami) będzie musiał być zatwierdzany przez Radę Ministrów, co przyczyniłoby się do opóźnienia całego procesu.

Jeżeli chodzi o Mołdawię, w październiku 2008 roku równoległe z przygotowaniem do otwarcia negocjacji dotyczących nowej umowy partnerskiej z Unią Europejską Kiszyniów przedstawił swoje postulaty w sprawie przystąpienia do niektórych unijnych programów. Postulaty były na tyle ambitne, że strona unijna musiała zwrócić uwagę Mołdawii, że mogą wystąpić problemy ze sfinansowaniem współpracy w ramach wspólnotowych programów, oraz, co więcej, iż podmioty mołdawskie, póki co, mogą nie sprostać konkurencji na wspólnotowym rynku.⁵² Dowodem na to, że Mołdawia postanowiła przereklamować swoje priorytety jest fakt, iż w swoim stanowisku na temat

W interesie Polski

jest podjęcie próby wykorzystania możliwości otwierania wspólnotowych programów i unijnych agencji na członkostwo państw EPS w celu całościowego integrowania wybranych państw sąsiedztwa z Unią Europejską.

Partnerstwa Wschodniego ani słowem nie wspomina o udziale we wspólnotowych programach.⁵³ Obecnie Trwają przygotowania do podpisania umowy ramowej między Unią a Mołdawią.

5. Wymiana młodzieży, studentów i naukowców - Europejska Przestrzeń Badawcza – przykład programu otwartego na udział państw trzecich

W chwili obecnej udział państw sąsiedztwa w większości wspólnotowych programów w dużej mierze pozostaje w sferze planów. Wyjątkowym obszarem, w którym sprawa wygląda nieco inaczej jest wymiana młodzieży, studentów i naukowców oraz budowa Europejskiej Przestrzeni Badawczej. W tej dziedzinie rzeczywiście podmioty z krajów sąsiedzkich coraz częściej uczestniczą we wspólnotowych programach. Na szczycie UE w Lizbonie w 2000 roku Unia podjęła decyzję o budowie Europejskiej Przestrzeni Badawczej (ERA). W kwietniu 2007 roku Komisja publikuje zieloną księgę na ten temat, której celem jest budowa europejskiego wewnętrznego rynku badań naukowych, w ramach którego możliwy byłby nieograniczony przepływ pracowników naukowych, technologii i wiedzy. Według dokumentów Komisji ERA powinna być otwarta na resztę świata, ze szczególnym uwzględnieniem krajów sąsiadujących. „Szczególny nacisk należy położyć na uczestnictwo regionów sąsiadujących z UE oraz na rozwój wielostronnych inicjatyw na rzecz rozwiązywania problemów globalnych wspólnie z partnerami UE.”⁵⁴ Komisja zaleca, aby we współpracy z krajami sąsiadującymi dążyć do utworzenia „rozszerzonej Europejskiej Przestrzeni Badawczej” bez granic, która będzie wspierać inne elementy Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.⁵⁵ Powyższe działania powinny obejmować udział sąsiadów UE nie tylko w ramowym programie UE dotyczącym działań naukowych, ale także koordynację programów badawczych oraz wcielanie w życie zasad wymiany informacji i zwiększania mobilności naukowców.

24 września 2008 roku Komisja Europejska przedstawiła komunikat na temat strategii współpracy z krajami trzecimi w ramach ERA, w którym konkretyzuje swoje pomysły z lat poprzednich.⁵⁶ Komunikat zaleca, aby współpracę z krajami trzecimi zaczynać na wstępnym etapie badań naukowych poprzez zapraszanie ich do tworzenia platform badawczych i udział w budowaniu zrębów społeczeństwa informatycznego. Komisja stara się przeznaczać coraz większe środki z EPSI (instrumentu finansowego polityki

sąsiedztwa) na sfinansowanie udziału podmiotów z krajów sąsiedzkich w 7 badawczym programie ramowym.⁵⁷ Na podstawie wielu rozmów dotyczących nauki i technologii podpisywanych z partnerami (Egipt, Maroko, Tunezja, Jordania, czy Ukraina) Komisja zobowiązuje się do włączenia naukowców z krajów sąsiadujących z UE do procesu współtworzenia unijnych priorytetów i programów badawczych. Powoli na udział krajów sąsiedzkich mają się otwierać rozliczne unijne programy – takie jak choćby program wspierający budowanie i rozwój technologii informatycznych i komunikacyjnych. W kontekście zacieśniania współpracy z krajami sąsiedztwa Unia Europejska już trzy lata temu uzgodniła pakiet ułatwień wizowych dla naukowców, który należałoby teraz wcielić w życie.⁵⁸

Już w ramach poprzedniego 6 programu ramowego Unia Europejska rozwijała współpracę z podmiotami z krajów trzecich. Z 16,5 miliarda euro przeznaczonych na realizację tego programu, blisko 8% zostało przekazanych podmiotom z państw spoza UE (955 milionów na państwa kandydujące i 324 miliony na państwa trzecie). Dla przykładu, podmioty izraelskie uczestniczyły w ponad 600 projektach badawczych realizowanych w ramach 6 programu ramowego, natomiast na udział w jego kontynuacji Tel Aviv planuje wydać sumę bliską pół miliarda euro. Priorytetem większości najbardziej zaawansowanych państw EPS- Ukrainy, Mołdawii oraz Maroka jest właśnie udział w unijnej polityce badawczo-rozwojowej, a konkretnie uzyskanie statusu członka stowarzyszonego w ramach 7 programu badawczego.

Podobnie bardzo dynamicznie rozwijają się programy stawiające sobie za cel wymianę młodzieży i studentów. W ramach programu „Młódzież w działaniu” państwa członkowskie ustanowiły specjalny priorytet dla współpracy z krajami sąsiedztwa z Europy Środkowej i krajów Kaukazu, którego celem jest wymiana młodzieży, wymiana doświadczeń między organizacjami pozarządowymi i organizowanie szkoleń na temat Unii Europejskiej (ze szczególnym naciskiem na naukę tolerancji i wyrabianie poczucia solidarności).⁵⁹ W ostatnim roku udział młodzieży z krajów EPS w inicjatywie „Młódzież w działaniu” zwiększył się aż czterokrotnie.

Kolejnym programem, w który coraz częściej angażują się podmioty z krajów sąsiedztwa jest Erasmus-Mundus. Na lata 2004-2008 przeznaczono na ten cel 230 milionów euro. Erasmus Mundus finansuje ponad 90 kursów akademickich na najlepszych uczelniach, stypendia dla 4000 studentów i 1000 naukowców z państw trzecich. Pro-

gram ten wspiera także inicjatywę zawiązania ponad 100 partnerskich relacji między uniwersytetami z krajów członkowskich i państw trzecich. Dla przykładu w jednym tylko projekcie Averroes koordynowanym przez Uniwersytet Montpellier 2, ufundowano 326 stypendiów dla studentów i naukowców z 11 uniwersytetów z państw UE (m.in. uniwersytety w Liege, Kadyksie, Perpignan, czy Genui) oraz 9 uniwersytetów z państw Maghrebu (m.in. uniwersytety z Oranu, Marrakeszu, Rabatu, czy Tunisu). W ostatnim roku udział studentów z krajów EPS w programie ERASMUS-MUNDUS zwiększył się o 40%.

6. Konkluzje i rekomendacje

Możliwość otwarcia wspólnotowych agencji i programów na uczestnictwo państw sąsiedztwa stanowi jeden z przykładów wymiernego wzmocnienia EPS. Decyzja podjęta na wrześniowym szczycie UE, która zobowiązuje Komisję Europejską do opracowania konkretnego planu wprowadzenia w życie Partnerstwa Wschodniego, i komunikat Komisji na temat Partnerstwa z grudnia 2008 roku,⁶⁰ powinny skłaniać do namysłu nad możliwością wcielenia w życie propozycji przedstawionych przez Komisję w ostatnich dwóch latach w sposób, który korzystny byłby dla Polski oraz zainteresowanych krajów EPS.

Dyskusja na temat wzmocnionego sąsiedztwa często odnosi się do dyskusji na temat koncepcji tzw. „elastycznej” integracji, która propagowana była we Wspólnotach Europejskich już w latach siedemdziesiątych, a która swoje odzwierciedlenie w odniesieniu do państw członkowskich odnalazła w traktatach amsterdamskim i nicejskim. Stopniowe włączanie podmiotów z krajów EPS w funkcjonowanie EU ma swoje korzenie także w idei tzw. „koncentrycznych kręgów”, które przez wielu utożsamiane były z czymś na kształt „uprzywilejowanego partnerstwa”, a więc z permanentnym substytutem członkostwa.

Zdając sobie sprawę z niedostatków polityki sąsiedztwa, która korzysta z wielu instrumentów polityki poszerzenia, ale przez brak klarownej perspektywy członkostwa

Klasyfikacja

przedstawiona przez Komisję nie jest ścisła. Programy dotyczące budowy sieci transeuropejskich [TEN] zarówno transportowych, jak i energetycznych, zostały zakwalifikowane jako zamknięte dla uczestnictwa państw EPS, choć oba dopuszczają przedłużenie sieci transportowych i energetycznych na terytorium państw sąsiedztwa.

nie zmusza państw EPS do wystarczającej mobilizacji, wiele unijnych państw członkowskich zaczęło się zastanawiać nad wypracowaniem alternatywnej strategii. Jak już wspomniano, w czasie swojej prezydentury z 2007 roku, Berlin zaczął promować ideę integracji sektorowej. Według tej koncepcji najbliżsi sąsiedzi byłiby integrowani z Unią Europejską w wybranych sektorach, zgodnie z priorytetami państw członkowskich. Integracja postępowałaby tylko i wyłącznie w obszarach, w których państwa sąsiedztwa byłyby gotowe na implementację wspólnotowego prawa.

Zaletą takiego podejścia jest jego konkretny i wymierny charakter. Jeżeli dane państwo sąsiedzkie jest gotowe na integrację w danym obszarze i weźmie na swoje barki konkretne zobowiązania oraz część ciężaru finansowego to w konsekwencji będzie integrowane w tym obszarze z UE, a nawet otrzyma możliwość ograniczonego udziału w procesie podejmowania decyzji (czy to jako obserwator w instytucjach, czy członek unijnych agencji).

Niemiecka koncepcja uprzywilejowanego partnerstwa doczekała się rozwinięcia na gruncie naukowym. Na przykład Andreas Maurer i Max Herder opracowali tzw. ideę „członkostwa modułowego”, która zakłada stopniowe uczestnictwo państw sąsiedztwa w niektórych unijnych politykach.⁶¹ Co więcej, obaj autorzy proponują, aby państwa EPS były stopniowo włączane w unijny proces decyzyjny. Zagwarantowano by im udział w Radzie Europejskiej oraz niektórych wcieleniach Rady UE (np. Rada ds. ogólnych, Rada ds. konkurencyjności, czy Rada ds. bezpieczeństwa wewnętrznego) ale w charakterze obserwatora bez prawa głosu, status obserwatora w Parlamencie Europejskim oraz możliwość podjęcia pracy przez ich obywateli w Komisji Europejskiej (bez prawa nominowania komisarza).

Zwolennikiem podobnego rozumowania są Kalypso Nicolaidis i Dimitar Bechev, którzy w swoim raporcie napisanym na zamówienie komisji konstytucyjnej Parlamentu Europejskiego, proponują kilka możliwych opcji integrowania państw sąsiedztwa innymi metodami niż pełna akcesja.⁶² W swoim tekście Nicolaidis i Bechev omawiają także koncepcję „członkostwa zróżnicowanego” (*variable membership*), która zakłada udział we wszystkich unijnych agencjach (ale bez możliwości zajmowania stanowisk kierowniczych) oraz ograniczone uczestnictwo w unijnym systemie decyzyjnym (w niektórych wcieleniach Rady). Z kolei w Parlamencie Europejskim z ogólną ideą bliższych relacji z krajami sąsiedztwa (tzw. EEA+)⁶³, wystąpił w swoim raporcie o strate-

gii poszerzenia Elmar Brok.⁶⁴ Z obroną niemieckiej filozofii współpracy sektorowej wystąpili także niektórzy autorzy z naszej części Unii, jak na przykład Vladimir Benc, Vladimir Bilcik, Alexander Duleba i Lucia Najslava.⁶⁵ Słowaccy autorzy bronią w swoim opracowaniu podejścia sektorowego (stopniowej integracji w wybranych sektorach), jako jedyne sensownego podejścia do kwestii integracji państw sąsiedztwa.⁶⁶

Głównym problemem związanym z koncepcją członkostwa sektorowego, czy też modułowego, jest możliwość, iż takie podejście mogłoby stać się substytutem pełnego członkostwa. Unia zintegrowałaby ze sobą państwa sąsiedztwa w obszarach, w których zgodne to jest z jej interesem – np. w polityce transportowej, energetycznej, czy też w dziedzinie szeroko pojmowanego bezpieczeństwa wewnętrznego, w zamian oferując swoim partnerom namiastkę partycypacji w procesie podejmowania decyzji (status obserwatora w niektórych agencjach i udział w niektórych programach). Co więcej, koszty tego typu adaptacji w dużej mierze ponoszone byłyby przez państwa sąsiedztwa. Oczywiście po zagwarantowaniu swoich interesów (względna stabilność, korytarze energetyczne i transportowe) gotowość UE do kontynuowania procesu integracji zostałaby w znacznej mierze wyczerpana.

Głównym

problemem związanym z koncepcją członkostwa sektorowego, czy też modułowego, jest możliwość, iż takie podejście mogłoby stać się substytutem pełnego członkostwa.

Najważniejsze jest pytanie o to, czy udział we wspólnotowych programach i unijnych agencjach miałby stać się częścią globalnej strategii przybliżania państw EPS do Unii, strategii, która *a priori* nie wyklucza przyszłego członkostwa, czy też rekompensatą za rezygnację z ambicji i zgodę na wąsko pojmowaną współpracę sektorową, stanowiącą swoisty *ersatz* akcesji. Wszystko zależy od tego, jaki sposób działania zostanie wybrany przez państwa członkowskie UE. Możemy wyobrazić sobie dwa scenariusze. W pierwszym z nich Unia wybierze kluczowe dla siebie obszary, w których współpraca z krajami sąsiedztwa będzie dla nich korzystna, a udział w programach wspólnotowych będzie formą nagrody za zgodę na integrowanie się w strategicznych z punktu widzenia UE sektorach. Integracja postępowałaby w konkretnych sektorach bez ścisłego powiązania między nimi, abstrahując od szerszego kontekstu, a co najważniejsze bez nadrzędnej wizji przyszłych stosunków między UE a państwami sąsiedztwa. W drugim scenariuszu udział państw EPS we wspólnotowych programach i unijnych agen-

cyjach byłyby częścią strategii, mającej na celu autentyczne zbliżenie państw EPS do UE. Zbliżenie, które pozwoliłoby państwom EPS w najbliższy możliwy sposób zapoznać się ze szczegółowymi zasadami funkcjonowania unijnego procesu decyzyjnego. Współpraca w ramach unijnych instytucji pełniłaby więc rolę socjalizacyjną, będąc swoistym przedśmionkiem integracji, w którym przepływ doświadczeń miałby charakter dwustronny. Tego typu scenariusz mógłby w dalszej perspektywie czasowej prowadzić do bardziej świadomego członkostwa niektórych państw EPS w Unii Europejskiej.

Do tej pory, w Unii Europejskiej nie wypracowano szczegółowej strategii udziału państw sąsiedztwa w unijnych programach i agencjach. Komisja Europejska prowadzi bilateralne rozmowy z najbardziej zaawansowanymi krajami EPS, ale bardziej wsłuchuje się w ich stanowisko niż próbuje im cokolwiek narzucać, ani tym bardziej mobilizować je do działania. Symptomatyczny jest fakt, że komunikat ze spotkania państw basenu Morza Śródziemnego w Marsylii z 3-4 listopada nie wspomina o uczestnictwie państw sąsiedztwa we wspólnotowych programach i agencjach. Komunikat Komisji Europejskiej dotyczący Partnerstwa Wschodniego z grudnia 2008 roku natomiast wspomina o tym bardzo zdawkowo.⁶⁷ Bruksela dosyć sceptycznie podchodzi do całego zagadnienia. Urzędnicy Komisji nie są przekonani, iż kraje sąsiedzkie byłyby w stanie wziąć na swoje barki ciężar uczestnictwa we wspólnotowych programach. Po pierwsze, jeżeli chodzi o finansowanie swojego udziału, a po drugie, sprostanie wymogom konkurencji narzuconym przez unijne podmioty. Czasami można nawet odnieść wrażenie, że Komisja Europejska wręcz zniechęca państwa EPS przed stawianiem sobie zbyt ambitnych celów w tym zakresie.⁶⁸

Brak spójnej strategii otwierania kolejnych wspólnotowych programów i unijnych agencji na członkostwo państw trzecich wydaje się wskazywać na to, iż unijne instytucje i wiele kluczowych państw członkowskich podziela filozofię członkostwa sektorowego – a więc, iż Bruksela skłania się raczej do realizacji pierwszego z opisanych powyżej scenariuszy. Nie chodziłoby więc o przygotowanie partnerów do ewentualnego członkostwa – strategiczne i stopniowe włączanie ich w proces podejmowania decyzji w UE, ale bardziej o próbę ograniczenia współpracy do integracji w kilku obszarach.

Z punktu widzenia Polski należałoby podjąć próbę wykorzystania możliwości otwierania wspólnotowych programów i unijnych agencji na członkostwo państw EPS w

celu całościowego integrowania wybranych państw sąsiedztwa z Unią Europejską. Udział we wspólnotowych agencjach i programach pozwoliłby na najbardziej efektywne dostosowanie podmiotów z EPS do funkcjonowania unijnych instytucji. Do tej pory jedyne możliwe praktyki pozwalające państwom sąsiedztwa na pośrednie choćby uczestniczenie w pracach Unii Europejskiej nie wybiegały poza pasywne dostosowanie się do wspólnego stanowiska zajmowanego w ramach Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa,⁶⁹ lub sporadyczny udział w niektórych unijnych misjach wojskowych.⁷⁰ Wykorzystanie potencjału drzemącego w formalnej inicjatywie Komisji Europejskiej mogłoby doprowadzić do jakościowej zmiany w stosunkach między UE, a państwami sąsiedztwa.

Jeżeli poważnie potraktować rozwijanie inicjatywy otwierania coraz większej liczby unijnych agencji i programów na uczestnictwo państw EPS Polska powinna podjąć kilka kroków. Po pierwsze, w porozumieniu z naszymi sąsiadami, należałoby przede wszystkim wypracować listę wspólnych priorytetów. Przede wszystkim takie priorytety musiałyby zostać określone w oparciu o całościową strategię stosunków między UE, a krajami EPS, a nie wąską i doraźną integrację sektorową. Należy jeszcze raz podkreślić, że z sąsiadami ze Wschodu, którzy mają szanse na członkostwo w UE, wsparcie pogłębiania współpracy w wybranych obszarach, można rozważyć tylko, jeżeli są one częścią spójnej wizji, która nie wyklucza możliwości pełnej integracji w przyszłości. Przy określaniu strategii postępowania należałoby zadać następujące pytania:

- Jakie programy i jakie agencje w pierwszej kolejności otwierać na członkostwo naszych partnerów?
- W jakich przypadkach lepsze byłoby podejście multilateralne, a w jakich lepiej byłoby różnicować udział w takich programach według potrzeb oraz położenia geopolitycznego krajów EPS?
- Jeżeli różnicowanie miałoby mieć miejsce, na podstawie, jakich kryteriów je przeprowadzić?
- Jakie przedsięwzięć kroki w celu mobilizowania naszych sąsiadów do wypełnienia wymagań będących warunkiem uczestnictwa we wspólnotowych programach?

Po drugie, po sformułowaniu listy naszych własnych priorytetów należałoby podjąć wysiłek przekonania naszych unijnych partnerów, że podobna lista priorytetów powinna być wypracowana na szczeblu unijnym, co pozwoliłoby zmobilizować Komisję

do bardziej aktywnego wcielania w życie swojej własnej inicjatywy. W tym celu należałoby dokonać ponownego przeglądu wspólnotowych programów i agencji w celu wyjaśnienia wszelkich nieścisłości, ponieważ, jak widzieliśmy, dzisiejsza kwalifikacja pozostawia wiele do życzenia. Być może w najbardziej istotnych przypadkach konieczny byłby lobbing na rzecz zmiany rozporządzeń, czy decyzji będących podstawą funkcjonowania dzisiejszych programów, czy agencji, w celu ich większego otwarcia na uczestnictwo krajów trzecich.⁷¹

Po trzecie, należałoby się zastanowić w jaki sposób sfinansować udział państw EPS we wspólnotowych programach. Powinniśmy dążyć do jak największej elastyczności w wydawaniu pieniędzy z Europejskiego Instrumentu Polityki Sąsiedztwa oraz umożliwiać branie pożyczek na ten cel z EBRD i EIB. Ale być może trzeba iść jeszcze dalej. W nadchodzących latach można byłoby walczyć, aby w większości wspólnotowych programów wewnętrznych pojawiała się klauzula o możliwości użycia niewielkiej części środków (np. 5%) na rzecz państw EPS. Dzięki temu można byłoby finansować politykę sąsiedztwa spoza bardzo mało szkodrej IV kategorii budżetowej – „Unia w Świecie”.⁷² Można byłoby także rozważyć próbę stworzenia specjalnego funduszu, w którym na zasadzie dobrowolnej kontrybucji partycypowałyby państwa członkowskie, tak jak będzie to miało miejsce w przypadku projektu Unii Śródziemnomorskiej. Komunikat Komisji dotyczący Partnerstwa Wschodniego nastraja w tej kwestii pozytywnie, ponieważ jedynym z jego głównych założeń jest zwiększenie wydatków na wspieranie wschodnich sąsiadów Unii. Komisja zamierza stopniowo zwiększać środki finansowe na rzecz wschodnich partnerów w ramach EPSI, z kwoty 450 mln euro w roku 2008, do około 785 mln euro w 2013 r. Będzie to wymagało uzupełnienia bieżącego budżetu o 350 milionów euro poza środkami zaprogramowanymi na lata 2010-2013⁷³. Ponieważ takie poszukiwania miałyby mieć miejsce poza instrumentem EPSI, oznacza to, że trzeba będzie pokonać opór niektórych państw członkowskich. Istotnym jest również fakt, że Komisja nie poprzestaje na krótkim horyzoncie czasowym postulując także podwojenie budżetu na wsparcie dla wschodnich sąsiadów w latach 2014-2020.

Ukraina postrzega

*uczestnictwo w agencjach i w programach jako krok w kierunku członkostwa, który nie tylko pomoże w implementacji *acquis communautaire*, ale nawet umożliwi pośrednio brać udział w procesie jego formułowania.*

Inicjatywa otwierania jak największej liczby wspólnotowych agencji i programów na udział, albo przynajmniej współpracę z krajami sąsiedztwa stanowi punkt wyjścia do szerszych rozważań na temat zbliżenia naszych partnerów z UE. Czy może bowiem być coś bardziej namacalnego niż udział ukraińskich, czy gruzińskich urzędników w niektórych unijnych agencjach, czy też włączenie podmiotów z krajów sąsiedzkich do unijnych programów? Co najważniejsze w niektórych obszarach już ma to miejsce. Komisja zainicjowała już działanie, zwłaszcza w tworzeniu podstaw dla tworzenia „rozszerzonej Europejskiej Przestrzeni Badawczej”. Przynajmniej należy zadbać o to, aby uczestnictwo w unijnych agencjach i wspólnotowych programach stało się środkiem do realizacji konkretnego celu, a nie celem samym w sobie.

(luty 2009)

DR. RAFAŁ TRZASKOWSKI – analityk Centrum Europejskiego Natolin, wykładowca Collegium Civitas w Warszawie.

Aneks:

Tabela 1. - Unijne agencje otwarte na współpracę z państwami trzecimi

	Nazwa Agencji	Siedziba	Statut
EUROFOUND	Europejska Fundacja na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy	Dublin	Rozporządzenie 1365/75/EEC
EEA	Europejska Agencja Ochrony Środowiska	Kopenhaga	Rozporządzenie 1210/90/EEC
EU-OSHA	Europejska Agencja Bezpieczeństwa i Zdrowia w Pracy	Bilbao	Rozporządzenie 2062/94/EC
CPVO	Wspólnotowy Urząd Ochrony Odmian Roślin	Angers	Rozporządzenie 2100/94/EC
FRA	Europejska Agencja Praw Podstawowych	Wiedeń	Rozporządzenie 168/207/EC
EFSA	Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności	Parma	Rozporządzenie 178/2002/EC
EASA	Europejska Agencja Bezpieczeństwa Lotniczego	Kolonia	Rozporządzenie 1592/2002/EC
ENISA	Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa Sieci i Informacji	Heraklion	Rozporządzenie 460/2004/EC
ERA	Europejska Agencja Kolejowa	Lille-Valenciennes	Rozporządzenie 881/2004/EC
ECDC	Europejskie Centrum ds. Zapobiegania i Kontroli Chorób	Sztokholm	Rozporządzenie 851/2004/EC
CFCA	Wspólnotowa Agencja Kontroli Rybołówstwa	Vigo	Rozporządzenie 768/2005/EC
FRONTEX	Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich	Warszawa	Rozporządzenie 2007/2004/EC
EMCDDA	Europejskie Centrum Monitorowania Narkotyków i Narkomanii	Lizbona	Rozporządzenie 1920/2006/EC
EMSA	Europejska Agencja ds. Bezpieczeństwa na Morzu	Lizbona	Rozporządzenie 1406/2002/EC
ECHA	Europejska Agencja ds. Substancji Chemicznych	Helsinki	Rozporządzenie 1907/2006/EC
EIGE	Europejski Instytut Równości Płci	Wilno	Rozporządzenie 1922/2006/EC
GSA	Europejski Organ Nadzoru Globalnego Systemu Nawigacji Satelitarnej	Bruksela	Rozporządzenie 1321/2004/EC

EDA	Europejska Agencja Obrony	Bruksela	Wspólne Działanie Rady 2004/551/CFSP
CEPOL	Europejskie Kolegium Policyjne	Bramshill	Decyzja Rady 681/2005/JHA
EUROJUST	Zespół ds. Współpracy Sądowej w Unii Europejskiej	Haga	Decyzja Rady 187/2002/JHA
EUROPOL	Europejski Urząd Policji	Haga	m.in. Decyzja Rady z 26.07.1995, i 27.03.2000
ISS	Instytut Unii Europejskiej Studiów nad Bezpieczeństwem	Paryż	Wspólne Działanie Rady z 20.07.2001
EUSC	Centrum Satelitarne Unii Europejskiej	Torrejon de Ardoz	Wspólne Działanie Rady z 20.07.2001

Tabela 2. Wspólnotowe programy dopuszczające udział państw trzecich

Customs 2013	Propozycja Komisji COM (2006) 201 i 202 Decyzja 624/2007/EC	Współpraca między służbami celnymi
Program Ramowy Innowacyjność i Konkurencja (PR II)	Propozycja Komisji COM (2005) 121 Decyzja 1639/2006/EC	Budowa społeczeństwa informacyjnego
Program działań wspólnotowych w zakresie ochrony konsumenta	Propozycja Komisji COM (2006) 235 Decyzja 1926/2006/EC	Ochrona praw konsumenta
SESAR	Propozycja Komisji COM (2005) 602 Rozporządzenie 219/2007/EC	System kontroli lotów
Inteligentna Energia-Europa (część PR II)	Propozycja Komisji COM (2005) 121 Decyzja 1639/2006/EC	Promowanie oszczędności energii i energii odnawialnej
Zdrowie Publiczne	Propozycja Komisji COM (2006) 234 Decyzja 1350/2007/EC	Ochrona zdrowia ludzkiego

Tabela 3. Wspólnotowe programy dopuszczające udział państw trzecich tylko w niektórych aspektach współpracy

Nazwa programu	Podstawa prawna	Cel programu
HERCULE II	Decyzja 804/2004/EC Decyzja 878/2007/EC	Ochrona finansowych interesów wspólnoty
Pericles	Decyzja 2001/923/EC	Ochrona euro przed podrabianiem
Prawa podstawowe i współpraca w dziedzinie sprawiedliwości (m.in. Daphne III)	Propozycja Komisji COM (2005) 122 m.in. Decyzja 779/2007/EC, Decyzja 2005/876/JHA	Prewencja antynarkotykowa, współpraca wymiarów sprawiedliwości, zwalczanie agresywnych zachowań, etc.
Bezpieczeństwo i ochrona podstawowych wolności obywatelskich	Propozycja Komisji COM (2005) 124 m.in. Decyzja 124/2007/EC, Decyzja 2007/125/JHA, Decyzja 2007/126/JHA	Walka z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną
Marco Polo II	Propozycja Komisji COM (2004) 478 Rozporządzenie 1692/2006 (OJ L 328, 24.11.2006)	Poprawa jakości kolejowych systemów transportowych (ochrona środowiska)
Galileo	Propozycja Komisji COM (2005) 477 Rozporządzenie 1321/2004/EC Rozporządzenie 683/2008/EC	Europejski system nawigacji satelitarnej
Spółeczeństwo informacyjne E-government	Decyzja 2004/387/EC	Usługi internetowe, zarządzanie przez Internet
Rapid Response – szybkie reagowanie	Propozycja Komisji COM (2005) 113 Rozporządzenie 0052/2005/EC	Program szybkiego reagowania w wypadku katastrof naturalnych
Media 2007	Propozycja Komisji COM (2004) 470 Decyzja 1718/2006/EC	Ochrona dziedzictwa kulturowego (media elektroniczne)
7 Badawczy Program Ramowy	Propozycja Komisji COM (2005) 119	Badania naukowe

	Decyzja 1982/2006/EC Rozporządzenie 1906/2006/EC	
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	Rozporządzenie 1080/2006/EC	Współpraca trans-graniczna
Life-long Learning „Uczenie się przez całe życie” m.in. Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci	Decyzja 1720/2006/EC	Współpraca między uniwersytetami, szkołami i organizacjami (szkolenia i wymiana naukowa)
Youth in Action „Młodzież w działaniu”	Decyzja 1719/2006/EC	Wsparcie aktywności ludzi młodych
Program Statystyczny 2008-12	Decyzja 1578/2007/EC	Współpraca między urzędami statystycznymi

Przypisy

¹ Komisja Europejska, Communication from the Commission, Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Bruksela, 11.3.2003, COM (2003), 104 final.

² Komisja Europejska, Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy Strategy Paper, Bruksela, 12.5.2004, COM (2004), 373 final.

Patrz też: Komisja Europejska, Communication from the Commission, On the Commission proposals for Action Plans Under European Neighbourhood Policy, Bruksela, 9.12.2004, COM (2004), 795 final.

³ Algieria, Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Egipt, Gruzja, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Mołdawia, Maroko, Autonomia Palestyńska, Syria, Tunezja i Ukraina. Rosja – ze względów prestiżowych – odrzuciła ten rodzaj współpracy z Unią, choć w praktyce, działania i narzędzia, za pomocą których obie strony układają wzajemne relacje nie różnią się duchem od rozwiązań przyjętych w ramach polityki sąsiedztwa.

⁴ Wszystkie państwa sąsiedztwa poza Algierią, Syrią, Libią i Białorusią mają podpisane Plany Działania.

⁵ We współpracy z Finlandią w odniesieniu do tzw. Wymiaru Północnego.

⁶ Komisja Europejska, Communication from the Commission, On Strengthening the European Neighbourhood Policy, Bruksela, 4.12.2006, COM (2006), 726 final.

⁷ Komisja Europejska, Communication from the Commission on the general approach to enable EPS Partner Countries to participate in Community Agencies and Community Programmes, Bruksela, 4.12.2006, COM (2008), 724 final.

⁸ Decyzje Rady 2005/524/EC, 2005/525/EC, 2005/526/EC, 2005/527/EC, 2005/528/EC.

-
- ⁹ GAERC, Strengthening the EPS, Presidency Progress Report, 18-19.06.2007, 10874/07
- ¹⁰ Komisja Europejska, Communication from the Commission, A Strong EPS, Bruksela, 5.12.2007, COM (2007), 774 final.
- ¹¹ Konkluzje GAERC, 18/19 Czerwiec 2007.
- ¹² Umowa ramowa negocjowana jest w oparciu o procedurę zgody, co oznacza, że ostateczny wynik negocjacji musi zostać zaakceptowany przez Parlament Europejski.
- ¹³ Który jest aktualizowany na stronie internetowej Komisji.
http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm
- ¹⁴ Najczęściej kraje EPS nie są specjalnie wyróżnione.
- ¹⁵ Por. A.Ott, EU Regulatory Agencies in EU External Relations, *European Foreign Affairs Review*, 13: 528-530, 2008.
- ¹⁶ ENISA, EMSA, ERA, EFSA, EMCDDA, ECDC, Galileo (wymagana jest tutaj dodatkowa zgoda Rady), ECHA (Statut Europejskiej Agencji ds. Substancji Chemicznych zawiera dodatkowe postanowienia (art.120) dotyczące warunków, jaki muszą być spełnione, aby agencja mogła dzielić się informacjami z krajami trzecimi).
- ¹⁷ EU-OSHA, Eurofund, CFCA
- ¹⁸ Europejski Instytut Równości Płci dopuszcza zarówno udział państw trzecich (art.19), jak i współpracę z nimi (art.8).
- ¹⁹ EU-OSHA, CPVO
- ²⁰ Poza Palestyną, która nie podpisała wymienionej konwencji.
- ²¹ Głównie jeśli chodzi o wymianę informacji.
- ²² Co więcej, jak podkreśla art. 23, wyłącznie na zasadzie ad hoc.
- ²³ Revised EU-Ukraine Action Plan on Freedom, Security and Justice, Challenges and Strategic Aims, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_jls-rev_en.pdf
- ²⁴ Komisja Europejska, Report on the evaluation and future development of the FRONTEX agency, Bruksela 13.2.2008, COM (2008) 67 final.
- ²⁵ www.kmn.gov.ua
- ²⁶ Komisja Europejska, Communication from the Commission, Extension of the major trans-European transport axes to the neighbouring countries. Guidelines for transport in Europe and neighbouring regions, Bruksela, 31.01.2007, COM (2007), 32 final.
- ²⁷ Program Ramowy Konkurencyjność i Innowacja, inteligentna energia.
- ²⁸ ochrona praw konsumenta, zdrowie publiczne.
- ²⁹ Customs 2013
- ³⁰ Customs 2013, ochrona praw konsumenta, zdrowie publiczne.
- ³¹ „Uczenie się przez całe życie”, „Młodzież w działaniu”, współpraca statystyczna, czy programy kulturalne
- ³² MEDIA 2007
- ³³ Programy współpracy kulturalnej
-

³⁴ Pod warunkiem, że między UE, a Państwem EPS podpisane dwustronne umowy o współpracy celnej.

³⁵ Art.7(2) programu Perykles

³⁶ „Młodzież w działaniu”

³⁷ Np. e-government, czy program współpracy między urzędami statystycznymi.

³⁸ W artykule 14.

³⁹ W artykule 21.

⁴⁰ Komisja Europejska (2006), Communication for the Commission on the general approach to enable EPS Partner Countries to participate in Community Agencies and Community Programmes, op.cit., s.12.

⁴¹ w formie protokołu do układu stowarzyszeniowego

⁴² Decyzja 2008/372/EC

⁴³ Tu pojawia się problem, ponieważ Izrael nie ratyfikował konwencji UNESCO dotyczącej różnorodności kulturowej, co jest warunkiem uczestnictwa w tych dwóch wspólnotowych programach. Podobny zresztą problem ma Ukraina.

⁴⁴ Document conjoint UE-Maroc sur le renforcement des relations bilatérales /statut avancé, DG E V, 13653/08

⁴⁵ Jeszcze w 2007 roku Rabat wstępnie ogłosił swoją wolę zainicjowania współpracy operacyjnej z FRONTExem.

⁴⁶ <http://www.aujourd'hui.ma/couverture-details63987.html>, wywiad z przedstawicielami marokańskiego MSZ, 31.10.2008.

⁴⁷ E. Lannon, J. Braga de Macedo, A. de Vasconcelos, Maroc-UE: Vers un statut avancé dans le cadre du PEM et de la PEV, PapersieMed., 2, Institut européen de la méditerranée, listopad 2007.

⁴⁸ <http://www.leconomiste.com/article.html?a=88935> Reakcja Unii Europejskiej na postulaty strony marokańskiej nie jest jednak jednoznaczna – szerzej patrz : I.Martin, El estatuto avanzado de Marruecos en la UE: cuanto mas que la asociacion y cuanto menos que la adhesion?, ARI, Real Instituto Elcano, No 60, enero 2009.

⁴⁹ O.Shumylo A feasibility report and cost and benefit analysis (CBA) on Ukraine's participation in Community agencies/programs and a list of recommendations for the Ukrainian side of the working group on a new deeper agreement. <http://www.icps.kiev.ua/eng/project.html?pid=136>. Wywiady z O.Shumylo 15.10, 27.10.

⁵⁰ Участь України в агенціях і програмах Європейського Союзу: перспективи та можливості; міжнародний центр перспективних досліджень, київ 2008. Patrz też: ICPS Newsletter, Prospects and opportunities offered by EU agencies and programmes, #19 (411, Czerwiec 2008.

⁵¹ W tym kontekście raport (na str.43) wymienia następujące agencje: EASA, EFSA, EMSA, ENISA, ERA, ECHA, EEA, EMCDDA, ECDC, GSA i Frontex.

⁵² Wywiady z urzędnikami pracującymi w przedstawicielstwie Mołdawii przy UE, 05.11.2008 oraz telefoniczne wywiady z przedstawicielami mołdawskiego MSZ, 06.11.2008.

⁵³ Non-paper on the Moldovan vision on the European Eastern Partnership, 10.10.2008.

-
- ⁵⁴ Komisja Europejska, Zielona Księga, Europejska Przestrzeń Badawcza: Nowe perspektywy, SEK (2007) 412, Bruksela 4.4.2007, KOM (2007) 161, s.10.
- ⁵⁵ Tego typu aspiracje były zresztą formułowane w większości Action Plans. Np. 63 punkt Action Plan EU/Ukraina, czy Punkt 4.6.5. Action Plan UE/Gruzja.
- ⁵⁶ Komisja Europejska, A Strategic European Framework For International Science and Technology Cooperation, Bruksela, 24.09.2008, COM (2008), 588 final.
- ⁵⁷ Komisja zaleca częstsze korzystanie z instrumentów koordynacyjnych ERA-NETw ramach 7 programu ramowego.
- ⁵⁸ Dyrektywa 289/15 z 3.11.2005 roku (2005/71/EC)
- ⁵⁹ Dla przykładu w 2007 roku ponad 600 młodych Ukraińców wzięło udział w programie „Młodzież w działaniu”.
- ⁶⁰ Komisja Europejska, Communication from the Commission, Eastern Partnership, Bruksela, 03.12.2008, COM (2008) 823.
- ⁶¹ A.Maurer, M.Haerder, Alternatives to Full Membership of the EU, *mimeo*.
www.ks.no/upload/98165/Maurer%20final.pdf
- ⁶² D.Bechev, K.Nicolaidis, Report to the EP, Integration Without Accession: The EU's Special Relationship with the Countries in its Neighbourhood, October 2007, EP, Constitutional Affairs, PE 393.270
- ⁶³ Europejska Strefa Gospodarcza.
- ⁶⁴ Parlament Europejski, Raport dotyczący Strategii Poszerzenia Komisji Europejskiej z 2007 roku, poseł sprawozdawca E.Brok, 26.6.2008, A6-0266/2008.
- ⁶⁵ Vladimir Benc, Vladimir Bilcik, Alexander Duleba u Lucia Najslova, The Reform of the EPS: Tools, Institutions and Regional Dimension, Slovak Foreign Policy Association, Bratislava, November 2008.
- ⁶⁶ Nota bene, bardzo podobne podejście zalecają cytowani już Erwan Lanon, Jorge Braga de Macedo i Alvaro de Vasconcelos, w odniesieniu do Maroka.
- ⁶⁷ Komunikat mówi o tym, żeby w miarę możliwości nadać krajom partnerskim specjalny status w oddzielnych agencjach UE.
- ⁶⁸ Na podstawie wywiadów z urzędnikami Komisji, 06.10, 15.10, 28.10. 2008.
- ⁶⁹ Ukraina, Mołdawia, Gruzja, Armenia i Azerbejdżan robią to regularnie, a Maroko i Jordania coraz częściej.
- ⁷⁰ Ukraina, na przykład, brała udział w unijnej misji policyjnej w Macedonii (EUPOL PROXIMA) oraz w Bośni i Hercegowinie (EUMP). Maroko natomiast w misji - ALTHEA.
- ⁷¹ Ponieważ większość unijnych agencji ma charakter autonomiczny i udział w nich możliwy jest tylko po podpisaniu międzynarodowej umowy między agencją, a konkretnym państwem członkowskim, konieczne byłoby przekonanie organów decyzyjnych danej agencji.
- ⁷² Budżet EPSI na lata 2007-2013 wynosi 11,2 mld euro, a więc stanowi nieco ponad 20% całego budżetu na polityki zewnętrzne i zaledwie 2% całego budżetu UE. Szerzej na temat finansowania EPSI – J.Muś, J.Kamińska, Implikacje wymiaru finansowego polityki UE wobec sąsiadów, Biuletyn Analiz UKIE, nr.21, grudzień 2008.
-

⁷³ Niniejsza kwota zostałaby przesunięta z niewykorzystanego marginesu poniżej pułapu działu 4, w ramach którego dostępne są środki w wysokości 998 mln. euro.