

## **Partnerstwo Wschodnie na tle innych regionalnych mechanizmów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – wskazania dla polskiej prezydencji**

### **1. Ramy współpracy UE z jej bezpośrednim sąsiedztwem**

Europejska Polityka Sąsiedztwa (ENP) powstała w maju 2004 r., jako odpowiedź na geopolityczną zmianę, jaką na starym kontynencie wywołało poszerzenie Unii Europejskiej o 10 państw rekrutujących się głównie z Europy Środkowo-Wschodniej<sup>1</sup>. W wyniku „wielkiego rozszerzenia” Wspólnota zyskała nie tylko nowych członków, ale również niemałą rzeszę nowych sąsiadów, przesuając swoje zewnętrzne granice o ponad 1000 kilometrów na wschód. ENP nie była jednak pierwszą inicjatywą skierowaną do unijnego sąsiedztwa. W momencie jej powołania funkcjonowały już trzy platformy multilateralne tj.: Europejski Obszar Gospodarczy (*European Economic Area*, EEA)<sup>2</sup>, Partnerstwo Eurośródziemnomorskie (*Euro-Mediterranean Partnership*, EROMED)<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Do państw Europy Środkowo-Wschodniej zalicza się: Polskę, Czechy, Węgry, Słowację, Słowenię, Litwę, Łotwę i Estonię. Do Europy Południowej – Malte, natomiast Cypr geograficznie należy do Azji.

<sup>2</sup> Umowa powołująca Europejski Obszar Gospodarczy weszła w życie w 01.1994 roku. Swoim zasięgiem obejmuje: Norwegię, Liechtenstein i Islandię (kraje EFTA bez Szwajcarii) oraz wszystkie państwa członkowskie UE.

<sup>3</sup> Partnerstwo Eurośródziemnomorskie lub inaczej Proces Barceloński (*Barcelona Process*) powołano w 1995 roku, jako platformę współpracy krajów członkowskich UE oraz 10 pozaeuropejskich państw basenu Morza Śródziemne-



oraz Wymiar Północny<sup>4</sup>, a także mechanizmy bilateralnej współpracy z europejskimi mini-państwami, kandydatami do członkostwa w Unii oraz strategiczne partnerstwo z Federacją Rosyjską. Wartość dodana osobnej gałęzi polityki zewnętrznej UE skierowanej wyłącznie do jej bezpośredniego sąsiedztwa miała więc polegać przede wszystkim na usystematyzowaniu i ujednoczeniu form dialogu pomiędzy aktorami z obu stron unijnej granicy.

W toku konsultacji nad nową formułą powyższych relacji wyodrębniono te państwa i regiony, które były usatysfakcjonowane dotychczasową architekturą kontaktów z Unią i pozostawiono je poza ENP. Mowa tu przede wszystkim o krajach zachodnioeuropejskich, które, mimo spełniania kryteriów kopenhaskich, nie chcą stać się częścią Wspólnoty, nieaspirującej do członkostwa Rosji, a także krajach z jasną perspektywą akcesyjną, które ukierunkowują swe dążenia na pełne członkostwo. Ostatecznie, Europejska Polityka Sąsiedztwa objęła swym zasięgiem 16 państw bezpośrednio sąsiadujących z UE (zarówno poprzez granice lądową, jak i morską): Algierię, Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Egipt, Gruzję, Izrael, Jordanię, Liban, Libię, Mołdowę, Maroko, Syrię, Tunezję, Ukrainę oraz Autonomię Palestyńską<sup>5</sup>.

## 2. Cele i mechanizmy funkcjonowania ENP

Z komunikatu Komisji Europejskiej (KE) pt.: Europejska Polityka Sąsiedztwa (*European Neighbourhood Policy*)<sup>6</sup> „(...) wyni-

---

go: Maroka, Algierii, Tunezji, Egiptu, Izraela, Autonomii Palestyńskiej, Jordanii, Libanu, Syrii i Turcji.

<sup>4</sup> Powołany w roku 1999, jako inicjatywa UE oraz Norwegii i Islandii, obejmował początkowo obszar Bałtyku oraz północno-zachodniej Rosji wraz z Obwodem Kaliningradzkim. Od chwili wstąpienia Polski i państw bałtyckich do Wspólnoty północno-zachodnia Rosja stanowi główny punkt zogniskowania jego zadań.

<sup>5</sup> Zob.: *The Policy: What is the European Neighbourhood Policy?*, [w:] [http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm), 16.03.2010.

<sup>6</sup> Szerzej zob: *Communication from Commission. European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, COM(2004) 373 final, Bruksela 12.05.2004, <http://>



ka, iż celem ENP ma być działanie na rzecz stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu w sąsiedztwie rozszerzonej UE. Podstawą relacji UE z sąsiadami ma być poszanowanie zasad państwa prawa, reguł dobrego rządzenia, praw człowieka i praw mniejszości oraz dążenie do realizacji zasad gospodarki rynkowej i zrównoważonego rozwoju. Unia będzie także zmierzać do uzyskania poparcia sąsiadów dla swej polityki zagranicznej<sup>7</sup>. Innymi słowy, Bruksela zobowiązała się nagradzać pomocą finansową i techniczną oraz politycznym wsparciem te rządy i społeczeństwa, które zdecydują się podjąć trud demokratycznych reform, aby w ten sposób wspólnie unikać powstania nowych cywilizacyjnych linii podziału w Europie. Nastawiona na maksymalne zbliżenie do unijnych standardów oraz pogłębioną współpracę w jak najszerszym spektrum działalności partnerów, ENP nie przesądza jednak o ewentualnym rozszerzeniu Wspólnoty o te kraje. Wręcz przeciwnie, pomimo oficjalnych zaprzeczeń, przez wielu określana jest jako propozycja „zamiast” perspektywy członkostwa.

Bardzo ważną formułą przyświecającą od samego początku polityce sąsiedztwa jest zasada warunkowości, zakładająca, że wysokość unijnego wsparcia i poziom intensyfikacji współpracy pomiędzy stronami uzależnione są od postępów indywidualnych państw na drodze reform. Reasumując, wszyscy beneficjenci inicjatywy zaproszeni są do skorzystania z tych samych możliwości, niemniej tylko ci, którzy sami o to zadbają będą mieli realne szanse je wykorzystać. W konsekwencji, podstawowym instrumentem w ramach ENP ustanowiono dwustronne Plany Działania (*Action Plans*, AP), które nie wypierają wcześniej zawartych umów, a jedynie nadbudowują ich postanowienia krótko - i średnioterminowymi celami do zrealizowania przez obie strony. Wdrażanie zatwierdzonych planów oraz proces przeka-

---

ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\_paper\_en.pdf, 14.11.2007.

<sup>7</sup> A. Eberhardt, M. Krzysztofowicz, *Europejska Polityka Sąsiedztwa (ENP) – propozycje Komisji Europejskiej*, „Biuletyn PISM” 2004, nr 20 (208), s. 1121.



zywania związanej z nimi unijnej pomocy są wspierane i monitorowane przez bilateralne podkomitety.

Od maja 2004 r. polityka sąsiedztwa przeszła istotne przeobrażenia mające na celu jej efektywniejsze funkcjonowanie. Pierwsza weryfikacja istniejących mechanizmów nastąpiła w grudniu 2006 r. wraz z publikacją komunikatu KE pt.: O wzmocnieniu Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (*On strenghtening the European Neighbourhood Policy*)<sup>8</sup>. Jego głównym wnioskiem było dostrzeżenie potrzeby większego finansowego zaangażowania UE w krajach sąsiedzkich, ponoszących aktualnie wysokie koszty transformacji, której pozytywne efekty są, ze zrozumiałych względów, odłożone w czasie. Kolejny rok dyskusji przyniósł dokument pt.: *Silna europejska polityka sąsiedztwa (A Strong European Neighbourhood Policy)*<sup>9</sup>, przedstawiony szerszemu gremium w grudniu 2007 r. „Komunikat zawiera kilka szczegółowych propozycji mających na celu uczynienie oferty UE dla krajów partnerskich bardziej namacalną, szczególnie w zakresie handlu, mobilności, rozwiązywania zamrożonych konfliktów [tłum. własne]”<sup>10</sup>. Wśród priorytetowych dziedzin współpracy komunikat wymienia przede wszystkim: pogłębianie integracji gospodarczej i ulepszanie dostępu do rynków, idące w kierunku szeroko zakrojonych stref wolnego handlu; rozwój ułatwień w ramach polityki migracyjnej; dalsze zaangażowanie w rozwiązywanie zamrożonych konfliktów; zwiększenie wsparcia dla sektorowych reform w zakresie: energii, zmian klimatycznych,

---

<sup>8</sup> Szerzej zob.: *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. On strengthening the European Neighbourhood Policy*, COM(2006)726 final, Bruksela 4.12.2006, [w:] [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06\\_726\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf), 04.01.2008.

<sup>9</sup> Szerzej zob.: *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Silna europejska polityka sąsiedztwa*, KOM(2007) 774 wersja ostateczna, Bruksela, 05.12.2007, [w:] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0774:FIN:PL:PDF>, 9.01.2008.

<sup>10</sup> *European Neighbourhood Policy - Strengthening the ENP*, [w:] [http://ec.europa.eu/world/enp/strengthening\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/strengthening_en.htm), 11.03.2010.



środowiska naturalnego, transportu, polityki morskiej i rybołówstwa, badań i edukacji, społeczeństwa informacyjnego oraz zatrudnienia i polityki społecznej; większy nacisk na kontakty międzyludzkie oraz wymiany międzynarodowe; a także silniejszą współpracę polityczną i regionalną<sup>11</sup>. Najbardziej aktualne stanowisko strony unijnej wobec rozwoju ENP zawierają z kolei konkluzje Rady Europejskiej z lutego 2008 r., które zakładają m.in.: skupienie uwagi na implementacji istniejących już zobowiązań; wzmocnienie współodpowiedzialności pozaunijnych adresatów ENP za jej funkcjonowanie; możliwość zawierania pogłębionych porozumień w miejsce PCA<sup>12</sup>; zwiększenie zaangażowania w rozwiązywanie konfliktów regionalnych; oraz perspektywę stworzenia głębokiej strefy wolnego handlu oraz ułatwień w reżimie wizowym UE<sup>13</sup>.

### 3. Finansowanie w ramach ENP

Od dnia swojej inauguracji Europejska Polityka Sąsiedztwa przeszła także istotne usprawnienia systemu funduszy oraz mechanizmów wspierania reform. Do stycznia 2007 r. do krajów partnerskich trafiały środki przyporządkowane do konkretnych regionów geograficznych tj.: MEDA (dla regionu śródziemnomorskiego) i TACIS (dla wschodnich sąsiadów wraz z Rosją) oraz poszczególnych zagadnień tematycznych np. nakierowany na demokrację i prawa człowieka *European Initiative for Democracy and Human Rights* (EIDHR)<sup>14</sup>. Obecnie polityka pomocowa jest

<sup>11</sup> Zob.: *The Policy: Welcome!*, [w:] [http://ec.europa.eu/world/enp/welcome\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/welcome_en.htm), 15.03.2010.

<sup>12</sup> PCA – Umowa o Partnerstwie i Współpracy (*Partnership and Cooperation Agreement*).

<sup>13</sup> Szerzej Por.: *Council Conclusions on European Neighbourhood Policy*, 2851 extrenal relations council meeting, Bruksela 18.02.2008, [w:] [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/98790.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/98790.pdf), 29.03.2010.

<sup>14</sup> Zob.: *European Neighbourhood Policy: Funding*, [w:] <http://ec.europa.eu/>



zunifikowana i uproszczona do jednego mechanizmu – ENPI. Środki wyasygnowane z unijnego budżetu przeznaczone są w pierwszej kolejności na programy krajowe (*country programmes*), czyli implementacje poszczególnych Planów Działania, a następnie na współpracę regionalną (*regional co-operation*), transgraniczną (*cross-border co-operation*, CBC) oraz międzyregionalną (*Inter-regional Programme*, IRP).

W 2006 r. w ramach ENPI wprowadzono dodatkową zachętę finansową – Instrument Wspierania Systemu Rządów (*Governance Facility*) przeznaczony dla tych partnerów UE, którzy wykazą się najdalej idącym zaangażowaniem w procesie wdrażania swojego Planu Działania. Mając na celu ułatwienie przebiegu transformacji uruchomiono także Fundusz Inwestycyjny Sąsiedztwa (*Neighbourhood Investment Fund*, NIF) nastawiony na „(...) wspieranie pożyczek na projekty inwestycyjne w państwach sąsiedzkich udzielanych przez międzynarodowe instytucje finansowe (jak Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju), a także instytucje finansowe państw członkowskich UE”<sup>15</sup>. Z kolei, zainaugurowany w maju 2008 r. Sąsiedzki Instrument Wspierania Inwestycji (*Neighbourhood Investment Facility*, NIF), koncentruje się wokół projektów tworzenia infrastruktury z dziedziny energetyki, transportu oraz ochrony środowiska<sup>16</sup>.

Dla beneficjentów ENP dostępne są także specjalne narzędzia wspierające modernizację administracji publicznej: Program Pomocy Technicznej i Wymiany Informacji (*Technical Assistance and Information Exchange*, TAIEX)<sup>17</sup>, polegający na

---

world/enp/funding\_en.htm, 15.03.2010.

<sup>15</sup> M. Menkiszak, *Komisja Europejska proponuje wzmocnienie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, [w:] <http://www.osw.waw.pl/pub/koment/2006/12/061207.htm>, 9.01.2008.

<sup>16</sup> Zob.: *More funds for vital investment in EU's Neighbourhood*, IP/08/709, Bruksela 05.05.2008, [w:] <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/709&format=HTML&aged=0&la>, 23.03.2010.

<sup>17</sup> Szerzej zob: *TAIEX*, [w:] <http://taieux.ec.europa.eu>, 11.01.2008.



praktycznym przekazywaniu krajom sąsiednim *know-how* wraz ze wsparciem technicznym oraz projekty *twinningowe* (*Twinning Projects*)<sup>18</sup>, zakładające współpracę ekspertów z krajów członkowskich przy wdrażaniu strukturalnych reform w krajach sąsiadujących<sup>19</sup>. Dodatkowo, uczestnicy ENP korzystać mogą także z coraz większej ilości wspólnotowych programów i agencji (w tym m.in.: w sferze edukacji, i szkoleń, badań, środowiska naturalnego, a także kultury)<sup>20</sup>.

#### 4. Regionalne platformy ESP w ujęciu porównawczym

Równolegle do rozwoju ogólnych mechanizmów funkcjonowania i finansowania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa ulepszano także regionalne platformy współpracy z unijnym sąsiedztwem. Utworzony jeszcze w roku 1995, Proces Barceloński w roku 2004 włączono w ramy ENP, jako jej Południowy Wymiar, natomiast w roku 2008 przekształcono w Unię dla Śródziemnomorza<sup>21</sup>, której zakres wychodzi także poza ramy ENP<sup>22</sup>. Utworzony w roku 1999, a odnowiony w roku 2006 dla kooperacji UE, Norwegi i Is-

---

<sup>18</sup> Współpraca twinningowa oznacza współpracę partnerską pomiędzy administracją dwóch krajów w rozwiązywaniu konkretnych, sektorowych problemów tj. zwalczanie międzynarodowej przestępczości czy wzmocnienie struktur kontroli sanitarno-weterynaryjnej i fitosanitarnej. Szerzej Por.: *Boosting co-operation through twinning*, [w:] [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/twinning\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/twinning_en.htm), 4.01.2008.

<sup>19</sup> Zob.: *European Neighbourhood and Partnership Instrument*, [w:] [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/index_en.htm), 11.05.2009.

<sup>20</sup> Zob.: *What Community programmes and agencies will be open to partners?*, [w:] [http://ec.europa.eu/world/enp/faq\\_en.htm#4.9](http://ec.europa.eu/world/enp/faq_en.htm#4.9), 26.03.2010.

<sup>21</sup> Deklaracja wieńcząca Paryski Szczyt Śródziemnomorza wprowadziła dla odnowionej struktury nową nazwę – Proces Barceloński: Unia dla Śródziemnomorza, niemniej podczas spotkania ministrów spraw zagranicznych państw uczestniczących w inicjatywie w 11.2008 roku w Marsylii, podjęto decyzję o używaniu od tej pory krótszej formy: Unia dla Śródziemnomorza.

<sup>22</sup> Zob.: *The Euro-Mediterranean Partnership*, [w:] [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm), 18.03.2010.



landii z Rosją, Wymiar Północny<sup>23</sup> pozostawiono z kolei poza ENP, ale w ramach ENPI (podobnie postąpiono także z formułą unijno-rosyjskiego partnerstwa strategicznego). Wejście do Wspólnoty Rumunii i Bułgarii dało natomiast impuls do zainaugurowania kolejnej regionalnej płaszczyzny współpracy z bezpośrednimi sąsiadami UE – Synergii Morza Czarnego, której funkcjonowanie w ramach ENP (a także strategii przedakcesyjnej oraz partnerstwa strategicznego), datujemy od lutego 2008 r.<sup>24</sup>. W końcu, długo oczekiwanym urzeczywistnieniem Wschodniego Wymiaru polityki zewnętrznej UE stało się powołane w maju 2009 r., Partnerstwo Wschodnie<sup>25</sup>.

#### 4.1. Adresaci, promotorzy i najważniejsi regionalni partnerzy

Jak widać z tabeli nr 1 najliczniejszą strukturą regionalną jest, obejmująca 16 państw śródziemnomorskich oraz śródziemnomorskich, Unia dla Śródziemnomorza. Z kolei najrozleglejszy wydaje się, sięgający „(...) od Europy Arktycznej i obszarów sub-arktycznych do południowych brzegów Morza Bałtyckiego, włącznie z krajami w jego sąsiedztwie oraz od Rosji Północno-Zachodniej na krańcach wschodnich do Islandii i Grenlandii na krańcach zachodnich”<sup>26</sup>, Wymiar Północny. Posiadające odpowiednio 6 i 7 pozaunijnych beneficjentów Partnerstwo Wschodnie i Synergia Czarnomorska wyglądają przy nich nader skromnie, ale jednocześnie dużo bardziej spójnie. Warto w tym miejscu zauważyć, że samo zidentyfikowanie przez Brukselę danego pań-

---

<sup>23</sup> Zob.: *The Northern Dimension Policy*, [w:] [http://ec.europa.eu/external\\_relations/north\\_dim/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/north_dim/index_en.htm), 18.03.2010.

<sup>24</sup> Zob.: *Black Sea Synergy*, [w:] [http://ec.europa.eu/external\\_relations/blacksea/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/blacksea/index_en.htm), 18.03.2010.

<sup>25</sup> Zob.: *Eastern Partnership*, [w:] [http://ec.europa.eu/external\\_relations/eastern/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm), 18.03.2010.

<sup>26</sup> *O Wymiarze Północnym*, [w:] [http://www.ndphs.org/?language,Polski,about\\_nd](http://www.ndphs.org/?language,Polski,about_nd), 23.03.2010.



**Tabela nr 1: Zestawienie regionalnych platform ESP pod względem ich adresatów i promotorów oraz relacji z pozostałymi aktorami regionu.**

Atrybut	Unia dla Śródziemnomorza	Wymiar Północny	Synergia Czarnomorska	Partnerstwo Wschodnie
Adresaci	27 państw członkowskich + Autonomia Palestyńska, Albania, Algieria, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Mauritania, Monako, Czarnogóra, Maroko, Syria, Tunezja, Turcja.	UE + Norwegia, Islandia, Rosja. Białoruś może być objęta inicjatywą na szczeblu eksperckim. USA i Kanadą posiadają status obserwatora.	UE + Rumunia, Bułgaria, Grecja + Ukraina, Mołdowa, Armenia, Azerbejdżan, Gruzja, Rosja i Turcja.	27 państw członkowskich + Ukraina, Mołdowa, Gruzja, Armenia, Azerbejdżan i Białoruś.
Pomysłodawca	Francja	Finlandia	Niemcy	Polska i Szwecja
Powiązania z innymi aktorami regionu	Liga Arabska jest zaproszona do uczestniczenia we wszystkich spotkaniach inicjatywy.	Współdziałanie z już istniejącymi organizacjami regionalnymi: AC, BEAC, CBSS i NCM <sup>a</sup> oraz instytucjami finansowymi aktywnymi na Północy.	Wykorzystuje struktury wcześniej powołanych regionalnych organizacji i inicjatyw, opierając się głównie na BSEC <sup>b</sup> .	W pracach mogą uczestniczyć organizacje międzynarodowe np. OBWE i Rada Europy <sup>c</sup> .

<sup>a</sup> AC – Rada Arktyczna (*Arctic Council*), BEAC – Rada Euro-Arktyczna Morza Barentsa (*Barents Euro-Arctic Council*), CBSS – Rada Państw Morza Bałtyckiego (*Council of the Baltic Sea States*), NCM – Nordycka Rada Ministrów (*Nordic Council of Ministers*).

<sup>b</sup> BSEC – Organizacja Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego (*Organization of Black Sea Economic Cooperation*). Pozostałe struktury regionalne, do których odwołuje się UE to m.in.: Forum Czarnomorskie (*Black Sea Forum*), Inicjatywa z Baku (*Baku Initiative*) oraz Komisja Czarnomorska dla ochrony Morza Czarnego (*Black Sea Commission for the protection of the Black Sea*).

<sup>c</sup> Ponadto, kraje trzecie mogą uczestniczyć w poszczególnych przypadkach w projektach i spotkaniach platform tematycznych

Źródło: Opracowanie własne.



stwa, jako beneficjenta unijnej inicjatywy nie oznacza automatycznie jego owocnego uczestnictwa. Widać to dobrze na przykładzie Białorusi, której udział przewidziano zarówno w ND, jak i EaP, niemniej w obliczu niepodpisania przez nią dotąd umowy bilateralnej regulującej relacje z Unią, jest to obecnie członkostwo raczej potencjalne. Podobnie, z zaproszenia do współpracy w ramach BSS nie skorzystała dotychczas Rosja, która sceptycznie podchodząc do tego projektu nie uczestniczyła nawet w inaugurującym tą strukturę szczycie w Kijowie<sup>27</sup>.

Ciekawie rysuje się także sposób partycypowania w poszczególnych platformach regionalnych strony unijnej. O ile w Ufm i EaP udział biorą wszystkie państwa członkowskie Wspólnoty, o tyle w ND i BSS uczestnikiem jest Unia Europejska, jako całość. Objęcie zasięgiem struktury 27 unijnych państw nie oznacza, rzecz jasna, że wszystkie będą tą współpracą na równi zainteresowane. Praktyka pokazuje, że motorem pogłębiania kooperacji są zazwyczaj ich pomysłodawcy oraz pozyskani przez nich sojusznicy, głównie powiązani z danym regionem swoim położeniem geograficznym. Każdy sprzymierzeniec spoza najbliższego sąsiedztwa jest więc na wagę złota.

Każda z multilateralnych inicjatyw ENP próbuje podjąć kooperację z innymi regionalnymi organizacjami międzynarodowymi danego obszaru. Najdalej w tym kierunku poszedł dotychczas Wymiar Północy, czyniąc rady poszczególnych akwenów morskich, a także międzynarodowe instytucje finansowe aktywne na Północy swoimi aktorami. Z innymi regionalnymi forami kooperacji współpracuje również blisko Synergia Czarnomorska, opierająca się głównie na Organizacji Współpracy Gospodarczej Państw Morza Czarnego, w której zarówno Komisja Europej-

---

<sup>27</sup> Zob.: J. Popielawska, *W jakim towarzystwie? Partnerstwo Wschodnie na tle innych inicjatyw UE na Wschodzie*, „Analizy natolińskie” 2009, nr 5(37), s. 10, [w:] [http://www.natolin.edu.pl/pdf/analizy/Natolin\\_Analiza\\_5\\_2009.pdf](http://www.natolin.edu.pl/pdf/analizy/Natolin_Analiza_5_2009.pdf), 23.03.2010.



ska<sup>28</sup>, jak i niektóre spośród państw członkowskich posiadają status obserwatora<sup>29</sup>. Wszystkie struktury deklarują ponadto otwarcie na chętnie do współpracy regionalne i sub-regionalne organizacje, władze lokalne, a także organizacje pozarządowe, uniwersytety i centra badawcze, społeczności przedsiębiorców i związków zawodowych itd.

#### 4.2. Cele i priorytetowe obszary współpracy

Choć wszystkie omawiane platformy współpracy z racji swojej nazwy i multilateralnego charakteru powinny promować przede wszystkim rozwój regionu, który uczyniono ich punktem ciężkości, to jednak ten regionalny wymiar inicjatyw jest różnie pojmowany. Przy bliższym spojrzeniu widać, że cele poszczególnych struktur oscylują wokół działania tylko i wyłącznie na rzecz konkretnego obszaru (ND i UfM), poprzez dążenia do rozwoju powiązań w regionie, a także między regionem, jako całością a UE (BSS), aż do uczynienia priorytetem zbliżenia do Wspólnoty, z rozwojem więzi pomiędzy krajami partnerskimi na drugim planie (EaP). Różnice te są oczywiście skorelowane z aspiracjami odnośnie członkostwa we Wspólnocie, jakie prezentuje część europejskich sąsiadów Unii.

Zróznicowane są także obszary objęte zainteresowaniem poszczególnych forów współpracy. Najbardziej praktyczne, stro- niące od tematów trudnych i kontrowersyjnych sektory priory- tetowe zakłada Wymiar Północny. Wedle wskazań Dokumentu

<sup>28</sup> Zob.: *Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the countries of the European Union and of the wider Black Sea area*, Kijów 14.02.2008, [w:] [http://ec.europa.eu/external\\_relations/blacksea/doc/joint\\_statement\\_blacksea\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/blacksea/doc/joint_statement_blacksea_en.pdf), 23.03.2010.

<sup>29</sup> Szerzej zob.: *Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Synergia czarnomorska – Nowa inicjatywa współpracy regionalnej*, KOM (2007) 160 wersja ostateczna, Bruksela 11.04.2007, [w:] <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=dbl&lang=pl&ihmlang=pl&lng1=pl,cs&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=447098:cs&page>, 24.03.2010.



**Tabela nr 2: Zestawienie regionalnych platform ESP pod względem punktów ciężkości, celów oraz kluczowych obszarów współpracy.**

Atrybut	Unia dla Śródziemnomorza	Wymiar Północny	Synergia Czarnomorska	Partnerstwo Wschodnie
Punkt ciężkości	Morze Śródziemne	Europa Północna	Morze Czarne	Bruksela
Cele współpracy	Przekształcenie w region pokoju, demokracji, współpracy i prosperity. Wzmocnienie regionalnej spójności, współpracy wielostronnej, współodpowiedzialności oraz namacalnej dla ludności efektów.	Rozwój, dobrobyt i stabilność regionu poprzez wzmacnianie synergii pomiędzy organizacjami regionalnymi, współpracę transgraniczną, regionalną, subregionalną, a także pomiędzy regionami bezpośrednio ze sobą nie graniczącymi.	Rozwój współpracy w regionie, a także między regionem, jako całością a UE <sup>a</sup> . Powołanie instrumentu nadającego spójność wcześniejszym strategiom UE na tym obszarze.	Zbliżenie polityczno-gospodarcze poszczególnych partnerów do UE. Stabilność i dobrobyt całego kontynentu. Budowanie owocnych relacji między samymi krajami partnerskimi.
Kluczowe obszary współpracy	3 główne działy współpracy: dialog polityczny; współpraca ekonomiczna i wolny handel; dialog społeczny, kulturowy i międzyludzki. Dodatkowy 4: migracje, integracja społeczna, wymiar sprawiedliwość i bezpieczeństwo <sup>b</sup> .	Sektory priorytetowe to 4 wspólne obszary UE-Rosja: współpraca ekonomiczna; kwestie wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa; bezpieczeństwo zewnętrzne; badania, edukacja i kultura, a także dodatkowo: środowisko, bezpieczeństwo nuklearne i zasoby naturalne, opieka zdrowotna i dobrobyt społeczny <sup>c</sup> .	Główne dziedziny współpracy: demokracja, prawa człowieka i dobre rządy; przepływ osób i bezpieczeństwo; „zamrożone” konflikty; energia; transport; środowisko naturalne; rybołówstwo; polityka morska; wymiana handlowa; sieci badawcze i edukacyjne; nauka i technologia; zatrudnienie i sprawy społeczne; rozwój regionalny <sup>d</sup> .	4 platformy tematyczne: demokracja, dobre zarządzanie i stabilności; integracja gospodarczej i konwergencji z polityką UE; bezpieczeństwo energetycznego; kontakty międzyludzkie <sup>e</sup> .

Źródło: Opracowanie własne.

<sup>a</sup> Zob.: *Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Synergia czarnomorska...*

<sup>b</sup> Zob.: *Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean*, Paryż 13.07.2008, s. 12, [w:] [http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713\\_declaration\\_de\\_paris/Joint\\_declaration\\_of\\_the\\_Paris\\_summit\\_for\\_the\\_Mediterranean-EN.pdf](http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713_declaration_de_paris/Joint_declaration_of_the_Paris_summit_for_the_Mediterranean-EN.pdf), 18.03.2010.

<sup>c</sup> Zob.: J. Popielawska, op. cit., s. 10.

<sup>d</sup> Zob.: *Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Synergia czarnomorska...*

<sup>e</sup> Szerzej: *Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady. Partnerstwo Wschodnie*, KOM (2008) 823 wersja ostateczna, Bruksela 03.12.2008, s. 12–14, [w:] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:PL:PDF>, 23.03.2010.



Ramowego Polityki Wymiaru Północnego (*Northern Dimension Policy Framework Document*) skupia się on na tych odcinkach działań państw, gdzie podejście regionalne i subregionalne przynosi wartość dodaną<sup>30</sup>, nie rozwiązując jednocześnie bolączek regionu z zakresu polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Na cele akceptowalne i realne do osiągnięcia (przynajmniej przez partnerów najbardziej zdeterminowanych) postawiono także w Partnerstwie Wschodnim. Postulaty odnośnie tworzenia sfer wolnego handlu, stopniowej liberalizacji reżimu wizowego czy zawarcia umów stowarzyszeniowych stanowią długo wypracowywany konsensus pomiędzy oczekiwaniami aktorów z obu stron unijnej granicy. Pozostałe dwie inicjatywy są na tym polu dużo bardziej ambitne, co nie oznacza, niestety, że bardziej skuteczne. Uczynienie przedmiotem zainteresowania UfM izraelsko-palestyńskiego procesu pokojowego czy w przypadku BSS – „zamrożonych” konfliktów z terenu Kaukazu Południowego i Mołdowy, wydaje się zadaniem przekraczających obecne możliwości Unii Europejskiej.

### 4.3. Rozwiązania instytucjonalne

Głównym mechanizmem współpracy w ramach struktur regionalnych ENP są odbywane regularnie szczyty szefów państw i rządów, spotkania ministrów spraw zagranicznych oraz spotkania wyższych urzędników. Takiego forum wymiany myśli i podejmowania decyzji jest, przynajmniej na razie, pozbawiona tylko Synergia Czarnomorska<sup>31</sup>, która bazuje na relacjach z już istnie-

---

<sup>30</sup> Zob.: *Northern Dimension Policy Framework Document*, 01.01.2007, [w:] [http://www.ndphs.org/internalfiles/File/Strategic%20political%20docs/Northern\\_Dimension\\_Policy\\_Framework\\_Document.pdf](http://www.ndphs.org/internalfiles/File/Strategic%20political%20docs/Northern_Dimension_Policy_Framework_Document.pdf), 23.03.2010.

<sup>31</sup> Jak stwierdza komunikat KE w sprawie Synergii: „Jeśli partnerzy działań na rzecz synergii czarnomorskiej podejmą taką decyzję w związku z widocznymi postępami, możliwe będzie organizowanie regularnych spotkań na szczeblu ministerialnym z udziałem krajów UE i BSEC”. *Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Synergia czarnomorska...*, s. 10. Komunikat proponuje także spotkania wyższych urzędników UE i BSEC.



jącymi organizacjami, nie powołując własnych struktur biurokratycznych. Każda z trzech pozostałych inicjatyw określiła także sposób współpracy na szczeblu eksperckim. Większe różnice pojawiają się natomiast przy instytucjach wspierających spotkania polityków. Największymi osiągnięciami w tym zakresie może się pochwalić Unia dla Śródziemnomorza, która obok rotacyjnej ko-prezydencji ustanowiła także stały sekretariat, wspólny stały komitet, a także zgromadzenie parlamentarne. Dobrze rozbudowane są także struktury biurokratyczne wokół Wymiaru Północnego, na którego osiągnięciach w zakresie ustanawiania osobnych i samorządnych partnerstw sektorowych próbuje wzorować się BSS. Najmniej zinstytucjonalizowane są najmłodsze inicjatywy w ramach ENP (EaP i BSS), co wiąże się nie tylko z ich krótkim stażem, ale także ograniczonym finansowaniem, którego słusznie postanowiono nie przeznaczać na koszty administracyjne. Można domniemywać więc, że kolejne struktury pojawią się wraz z zakończonymi sukcesem projektami tych inicjatyw.

**Tabela nr 3: Zestawienie regionalnych platform ESP pod względem rozwiązań instytucjonalnych.**

Atrybut	Unia dla Śródziemnomorza	Wymiar Północny	Synergia Czar-nomorska	Partnerstwo Wschodnie
Spotkania	Co 2 lata szczyt szefów państw i rządów, co roku spotkanie ministrów spraw zagranicznych, regularne spotkania wyższych urzędników. Rotacyjna ko-prezydencja przedstawiciela UE i reprezentanta partnerów śródziemnomorskich.	Co 2 lata spotkanie ministrów spraw zagranicznych, spotkania wyższych urzędników w razie potrzeby, ale przynajmniej w lata między spotkaniami szefów dyplomacji. Na szczeblu eksperckim Grupa Sterująca (Steering Group) 3 razy w roku.	Nie powołano żadnych nowych struktur biurokratycznych czy instytucji.	Co 2 lata szczyt szefów państw i rządów, co roku spotkanie ministrów spraw zagranicznych. W ramach platform tematycznych spotkania wyższych urzędników przynajmniej 2 razy do roku, a w razie potrzeby sektorowe spotkania ministrów.



Pozostałe rozwiązania instytucjonalne	Stały Sekretariat w Barcelonie, Wspólny Stały Komitet w Brukseli, EMPA <sup>a</sup> , Fundacja Anny Lindh <sup>b</sup> . W planach są także: Uniwersytet EUROMED, EMRLA <sup>c</sup> .	partnerstwa w dziedzinach: środowiska (NDEP); kultury (NDPC); zdrowia publicznego i opieki społecznej (NDPHS); transportu i logistyki (NDPTL) <sup>d</sup> . Instytut Wymiaru Północnego, Rada Gospodarcza Wymiaru Północnego oraz Forum Parlamentarne <sup>e</sup>	Forum Morza Czarnego <sup>f</sup> oraz partnerstwa sektorowe (transport, środowisko naturalne i energia) <sup>g</sup> . Istnieją także kontakty między PE i ZP BSEC. W planach: Instytut Studiów Europejskich w regionie m. Czarnego.	Pracę platform tematycznych wspierać będą panele. W planach są także: EURO-NEST <sup>h</sup> i Forum Społeczeństwa Obywatelskiego <sup>i</sup> oraz lokalne i regionalne zgromadzenia Europy Wschodniej i południowego Kaukazu.
Relacja do pozostałych mechanizmów polityki zewnętrznej UE	Multilateralny charakter, komplementarny wobec bilateralnych układów UE z krajami partnerskimi, niezależny od procesu akcesyjnego i pre-akcesyjnego. Południowy Wymiar ENP.	Regionalny wyraz czterech obszarów rosyjsko-unijnego partnerstwa strategicznego rozszerzonych także na Islandię i Norwegię. Nie należy do ENP, ale korzysta z ENPI.	Poza mechanizmami ENP wykorzystuje także politykę akcesyjną i partnerstwo strategiczne. Uzupełnia EaP.	Buduje na bilateralnych układach UE z krajami partnerskimi, nie przesądając o ich przyszłych relacjach (np. ewentualnej akcesji). Wschodni wymiar ENP, komplementarny wobec BSS.

### Źródło: Opracowanie własne.

<sup>a</sup> EMPA - Euro-Śródziemnomorskie Zgromadzenie Parlamentarne (*Euro-Mediterranean Parliamentary Assembly*).

<sup>b</sup> Anna Lindh Euro-Śródziemnomorska Fundacja dla dialogu między kulturami (*Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation for the dialogue between cultures*).

<sup>c</sup> EMRLA – Euro-Śródziemnomorskie Zgromadzenie Regionalne i Lokalne (*Euro-Mediterranean Regional and Local Assembly*). Jej powołanie zaproponowano podczas konferencji ministrów w Marsylii.

<sup>d</sup> Szerzej zob.: *O Wymiarze...*

<sup>e</sup> Forum Parlamentarne Wymiaru Północnego (*Northern Dimension Parliamentary Forum*). Szerzej: *First Northern Dimension Parliamentary Forum Final Statement*, 26.02.2009, [w:] <http://www.eu-norge.org/NR/rdonlyres/D17E4AD1090A4860A61DF31C185B7103/114227/FinalStatementoftheFirstNorthernDimensionParliamen.pdf>, 25.03.2010.

<sup>f</sup> Powołane z inicjatywy Rumunii Forum Morza Czarnego nakierowane jest na rozwój instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

<sup>g</sup> Zob.: *Black Sea Synergy*, MEMO/10/78, Bruksela 15.03.2010, [w:] <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/78&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, 23.03.2010.

<sup>h</sup> EURONEST – Zgromadzenie parlamentarne ds. stosunków z państwami Partnerstwa Wschodniego (*Parliamentary Assembly for relations with Eastern Neighbourhood Countries*).

<sup>i</sup> Forum Społeczeństwa Obywatelskiego Partnerstwa Wschodniego (*Civil Society Forum of the Eastern Partnership*).



Ciekawym zagadnieniem jest także relacja omawianych regionalnych platform współpracy do pozostałych mechanizmów polityki zewnętrznej UE. Najsilniej zakorzenione w Europejskiej Polityce Sąsiedztwa jest bez wątpienia Partnerstwo Wschodnie, którego wszyscy uczestnicy są nią objęci. Na przeciwległym biegunie znajduje się Wymiar Północny, korzystający wyłącznie z mechanizmów finansowych ENP i skupiony wokół partnerstwa strategicznego UE–Rosja. Pomędzy tymi dwoma skrajnymi rozwiązaniami plasują się UfM i BSS. Z tą różnicą, że Unia dla Śródziemnomorza, choć skupia nie tylko beneficjentów ENP zachowuje niezależność od procesu rozszerzeniowego, natomiast instrumenty przedakcesyjne, partnerstwo strategiczne oraz mechanizmy ENP cieszą się w ramach Synergii pozycją równorzędną. Powodem do polemik i kontrowersji była także wzajemna relacja EaP i BSS, które obejmują prawie tych samych pozajunijnych adresatów. Wątpliwości w tej kwestii rozwiązać powinno jednak oświadczenie wydane w marcu 2010 r. przez stronę unijną: „Synergia Czarnomorska uzupełnia Partnerstwo Wschodnie. Podczas gdy Partnerstwo Wschodnie promuje zbliżenie krajów partnerskich do UE, Synergia Morza Czarnego ma na celu rozwój regionalnej współpracy w rejonie Morza Czarnego. [tłum. własne]”<sup>32</sup>.

#### 4.4. Finansowanie

We wszystkich regionalnych platformach współpracy Bruksela stosuje zasadę współfinansowania poprzez budżety narodowe państw partnerskich oraz metodę projektów. Dla krajów objętych ENPI dostępne są wszystkie instrumenty omówione w podrozdziale 3, a także określona pula pieniędzy przewidziana dla konkretnych regionów geograficznych (inicjatyw regional-

---

<sup>32</sup> *Black Sea Synergy*, MEMO/10/78...



nych). Wymiar Południowy obsługuje dodatkowo, skierowany na rozwój prywatnego sektora gospodarki oraz tworzenie przyjaznego klimatu inwestycyjnego, Instrument na rzecz Inwestycji i Partnerstwa Śródziemnomorskiego (*Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership, FEMIP*). Ponadto, dla realizacji swoich projektów uczestnicy regionalnych struktur ENP mogą starać się o preferencyjne pożyczki z ogólnoeuropejskich instytucji finansowych takich jak: Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (*European Bank for Reconstruction and Development, EBRD*) czy Europejski Bank Inwestycyjny (*European Investment Bank, EBI*) oraz regionalnych np.: Czarnomorskiego Banku Handlu i Rozwoju (*Black Sea Trade and Development Bank, BSTDB*) i Nordyckiego Banku Inwestycyjnego (*Nordic Investment Bank, NIB*).

Porównując środki finansowe przekazywane poszczególnym multilateralnym strukturom za pomocą ENPI pamiętać należy, że dane prezentowane przez stronę unijną zakładają podział na dwa programy regionalne: wschodni (w którego skład obok beneficjentów EaP wchodzi Rosja) oraz południowy<sup>33</sup>. W ramach projektów wielostronnych ENPI Południowy Wymiar EPS otrzymał na lata 2007–2010 343,3 mln euro, natomiast Wymiar Wschodni 223,5 mln euro<sup>34</sup>. W założeniach *European Neighbourhood and Partnership Instrument – Regional East Programme Strategy Paper 2010–2013 and Indicative Programme 2010–2013* wschodni program regionalny miał uzyskać 348,57 mln euro<sup>35</sup>. Jednakże, po zainaugurowaniu Partnerstwa Wschodniego, KE zwiększyła przewidziane wcześniej

<sup>33</sup> Zob.: *Regional Projects*, [w:] [http://www.enpi-info.eu/main.php?id\\_type=2&id=359](http://www.enpi-info.eu/main.php?id_type=2&id=359), 26.03.2010.

<sup>34</sup> Zob.: *European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI). Funding 2007–2013*, s. 2, [w:] [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/0703\\_enpi\\_figures\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/0703_enpi_figures_en.pdf), 18.05.2009.

<sup>35</sup> Zob.: *European Neighbourhood and Partnership Instrument – Regional East Programme Strategy Paper 2010–2013 and Indicative Programme 2010–2013*, [w:] [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011\\_enpi\\_nip\\_regional\\_east\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_regional_east_en.pdf), 26.03.2010.



**Tabela nr 4: Zestawienie regionalnych platform ESP pod względem finansowania.**

Atrybut	Unia dla Śródziemnomorza	Wymiar Północny	Synergia Czarnomorska	Partnerstwo Wschodnie
Instrumenty finansowe oraz inne źródła dopływu środków	ENPI i środki wszystkich krajów uczestniczących w UfM oraz państw trzecich, instytucji regionalnych, międzynarodowych instytucji finansowych oraz podmiotów prywatnych, dodatkowo FEMIP <sup>a</sup> .	Instrumenty finansowe i programy UE (w tym ENPI) i budżety krajowe i samorządowe, sektor prywatny, organizacje międzynarodowe i instytucje finansowe funkcjonujące na Północy: EBI, EBRD, NIB i Bank Światowy (World Bank – IBRD) <sup>b</sup> .	ENPI (krajowe i regionalne i transgraniczne programy) oraz budżety narodowe uczestników. Pożyczki z EBI, EBRD i BSTDB. Możliwe jest także uzyskanie środków z ERDF oraz IPA <sup>c</sup> .	ENPI, pożyczki z EBI i EBRD, sektor prywatny oraz międzynarodowe instytucje finansowe, a także pomoc dla inwestycji publiczno-prywatnych poprzez pokrycie ryzyka o charakterze niehandlowym <sup>d</sup> .

Źródło: Opracowanie własne.

<sup>a</sup> Zob.: *Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean*, op. cit., s. 17.

<sup>b</sup> Zob.: *Northern Dimension Policy Framework Document*, op. cit., s. 5.

<sup>c</sup> W przypadku zaangażowania państw członkowskich możliwe jest uzyskanie środków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (*European Regional Development Fund*, ERDF), natomiast projekty z udziałem Turcji mogą wykorzystać również Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (*Instrument of Pre-Accession*, IPA).

<sup>d</sup> Zob.: *Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady. Partnerstwo Wschodnie*, op. cit., s. 16.

kwoty i przyznała EaP na okres 2010–2013 – 600 mln euro w tym: 175 mln euro na CIB<sup>36</sup>, 75 mln euro na rozwój regionalny oraz 350 mln euro dla implementacji multilateralnego wymiaru EaP<sup>37</sup>. Wzrost ten trudno jednakże odnieść do sytuacji na południowych rubieżach Wspólnoty, UE nie opublikowała bowiem jeszcze *Regional South Indicative Programme* na lata 2010–2013<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> CIB – Kompleksowy Program Rozwoju Instytucjonalnego (*Comprehensive Institution Building programmes*).

<sup>37</sup> Zob.: *Vademecum of financing in the frame of the Eastern Partnership*, 16.12.2009, s. 3, [w:] [http://ec.europa.eu/external\\_relations/eastern/docs/eap\\_vademecum\\_14122009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/eap_vademecum_14122009_en.pdf), 26.03.2010.

<sup>38</sup> Niemniej powołując w roku 2008 Unię dla Śródziemnomorza nie przewidziano dla tej struktury zwiększenia pomocy finansowej z budżetu UE, a jedy-



## 5. Dotychczasowe osiągnięcia oraz perspektywy rozwoju

### 5.1. Wymiar Północny

Wydaje się, że jak dotąd najwięcej wymiernych rezultatów unijnego zaangażowania w jej bezpośrednim sąsiedztwie przyniósł Wymiar Północny<sup>39</sup>. Pozbawiony politycznych kontrowersji, a skupiony na praktycznych kwestiach szczebla regionalnego i subregionalnego, zyskał zrozumienie wszystkich swoich adresatów, w tym, co najważniejsze, Rosji. Wśród pól, na jakich realizacja Ramowego Dokumentu ND poczyniła największe postępy *Progress Report* z października 2008 r. wymienia się: zaakceptowanie nowych priorytetów w ramach programu TEMPUS IV oraz rozwój wymian edukacyjnych (udział Rosji w programie *Erasmus Mundus External Cooperation Window*); utworzenie nowego Dialogu UE – Rosja odnośnie polityki regionalnej; Umowa w sprawie planu wspólnej kooperacji na lata 2007–2010 pomiędzy Europejską Agencją Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (*European Agency for the Management of Operational Cooperation at the EU's External Borders, Frontex*) a Systemem Ochrony Granic Rosji (*Russia's Border Guard Service*); finalizacja programów współpracy transgranicznej (w tym multilateralny program regionalny dla Morza Bałtyckiego na lata 2007–2013 – pierwszy program współfinansowany jednocześnie przez czterech aktorów ND); Umowa pomiędzy Danią i Niemcami odnośnie zbudowania multi-bilionowego mostu euro wszerz

---

nie możliwość współfinansowania jej projektów przez sektor prywatny. Patrz: *Najważniejsze pytania i odpowiedzi dotyczące inauguracji Unii Śródziemnomorskiej w Paryżu 13 lipca*, [w:] [http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/artukul,157,Inauguracja\\_Unii\\_Srodziemnomorskiej\\_-\\_q\\_and\\_a.html](http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/artukul,157,Inauguracja_Unii_Srodziemnomorskiej_-_q_and_a.html), 29.03.2010.

<sup>39</sup> Jest to pozytywny efekt odnowienia inicjatywy, gdyż pierwsze dwa plany działania z lat 2000-2003 i 2004–2006 nie przyniosły widocznych efektów. Por.: J. Popielawska, op. cit., s. 9.



Morza Bałtyckiego, który usprawni drogowe i kolejowe powiązania wewnątrz ND<sup>40</sup>. Dokument zanotował także rozwój poszczególnych Partnerstw ND, pozytywnie zaopiniował udział regionalnych organizacji w inicjatywie oraz podtrzymał zasadność istnienia Grupy Sterującej oraz zasad: współodpowiedzialności i współfinansowania. Wyrazem rozwoju platformy jest także powołanie kolejnych partnerstw, tym razem w sferze transportu i logistyki<sup>41</sup> oraz w sferze kultury<sup>42</sup>. Oceniając dokonania ND nie można jednak zapominać, że pominięcie punktów spornych w stosunkach Rosja – UE wykluczyło także możliwość rozwiązania tych najbardziej palących problemów. Tym samym wątpliwe jest, aby ND stał się skutecznym instrumentem politycznego nacisku Brukseli na Kreml. Co więcej, coraz powszechniejsza tendencja, aby Wymiar Północy stał się unijnym narzędziem, zyskującej na znaczeniu, polityki arktycznej, może zmarginalizować jego sąsiedzki charakter.

## 5.2. Synergia Morza Czarnego

W przeciwieństwie do ND, Synergia Morza Czarnego nie stroni w swoich założeniach od trudnych kwestii kładących się cieniem na współpracy w regionie, niemniej jej dotychczasowe osiągnięcia nie przejawiają potencjału ich rychłego rozwiązania. Oceniając proces wdrażania zamierzeń BSS Parlament Europejski wskazał,

---

<sup>40</sup> Zob.: *Progress Report for the First Ministerial meeting of the Revised Northern Dimension Policy*, 28.10.2008, s. 3–4, [w:] [http://ec.europa.eu/external\\_relations/north\\_dim/docs/progress\\_report\\_revisednd\\_281008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/north_dim/docs/progress_report_revisednd_281008_en.pdf), 29.03.2010.

<sup>41</sup> Zob.: *Joint Statement of the First Ministerial Meeting of the Renewed Northern Dimension Policy*, Sankt Peterburg 28.10.2008, [w:] [http://ec.europa.eu/external\\_relations/north\\_dim/docs/joint\\_statement\\_revisednd\\_281008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/north_dim/docs/joint_statement_revisednd_281008_en.pdf), 29.03.2010.

<sup>42</sup> Zob.: *About the Northern Dimension Partnership on Culture*, [w:] <http://www.norden.org/en/nordic-council-of-ministers/council-of-ministers/nordic-council-of-ministers-for-culture-mr-k/the-northern-dimension-partnership-on-culture-ndpc/about-the-northern-dimension-partnership-on-culture>, 29.03.2010.



że „(...) UE musi skupić się na ograniczonej liczbie celów priorytetowych oraz unikać rozproszenia i powielania działań(...)”<sup>43</sup>, a także podkreślił potrzebę spójnej strategii UE wobec całego obszaru. Zbierając analizy poszczególnych unijnych instytucji Komisja Europejska wydała w czerwcu 2008 r. własny komunikat odnośnie realizacji postanowień Synergii. Dokument prezentuje bardziej plany, niż konkretne osiągnięcia, a większość z omawianych inicjatyw istniała już w momencie zainicjowania Synergii lub jest dopiero we wstępnej fazie badań i konsultacji<sup>44</sup>. Niemniej wymieniono także kilka sukcesów, w tym: potwierdzenie przez Republikę Mołdowy, Turcję i Ukrainę zamiaru przystąpienia do Traktatu o Wspólnocie Energetycznej oraz uzyskanie przez Gruzję statusu obserwatora; gwałtowny rozwój stosunków między UE a BSEC; oraz projekt *Black Sea Interconnection*, dzięki któremu regionalna sieć badawcza i szkoleniowa zostanie połączona z siecią GÉANT2, szerokopasmową paneuropejską siecią badawczą<sup>45</sup>. Pozytywna ocena należy się także misji szkoleniowo-kontrolnej UE na granicy Mołdawii i Ukrainy (EU BAM), propozycji utworzenia Euroregionu Morza Czarnego<sup>46</sup> oraz powołanemu z inicjatywy Rumunii Forum Morza Czarnego. Z drugiej strony, należy zaznaczyć, że między beneficjentami tej struktury (Gruzją i Rosją) doszło w sierpniu 2008 r. do otwartego, a nie tylko „zamrożonego” konfliktu, a projekt budowy linii kolejowej Baku-Tbilisi-Kars omija istniejącą i w pełni operacyjną linię kolejową w Armenii,

<sup>43</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawie podejścia do polityki regionalnej w regionie Morza Czarnego (2007/2102(INI)), P6\_TA-PROV(2008)0017, s. 3, [w:] [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/ta/p6\\_ta-prov\(2008\)0017\\_/P6\\_TA-PROV\(2008\)0017\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_ta-prov(2008)0017_/P6_TA-PROV(2008)0017_pl.pdf), 29.03.2010.

<sup>44</sup> Zob.: J. Popielawska, op. cit., s. 16.

<sup>45</sup> Zob.: Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Sprawozdanie z pierwszego roku wdrażania Synergii Czarnomorskiej, KOM(2008) 391 wersja ostateczna, Bruksela 19.06.2008, [w:] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0391:FIN:PL:HTML>, 29.03.2010.

<sup>46</sup> Zob.: Rezolucja Parlament Europejskiego z dnia 17 stycznia 2008 r...



co poddaje w wątpliwość sposób prowadzenia polityki regionalnej przez Turcję i państwa Południowego Kaukazu. Przeszkodami w rozwoju Synergii Czarnomorskiej jest niewątpliwie także nieprzychylnie stanowisko jej kluczowych uczestników (założycieli BSEC) – Rosji i Turcji. Pierwsza z nich uważa nową regionalną platformę za niepotrzebną, zaś druga wręcz za niebezpieczną, gdyż alternatywną wobec pełnej akcesji<sup>47</sup>.

### 5.3. Unia dla Śródziemnomorza

Unia dla Śródziemnomorza, jako sukcesorka Procesu Barcelońskiego, jest najdłużej funkcjonującą i najhojniej wspieraną finansowo regionalną strukturą współpracy UE z jej najbliższym sąsiedztwem. Pojawiająca się krytyka odnośnie fasadowości, płytkiego poziomu dialogu politycznego oraz nikłych rezultatów gospodarczych<sup>48</sup> Partnerstwa Euro-Śródziemnomorskiego doprowadziła do jego odnowienia w roku 2008. Na dzień dzisiejszy minęło zbyt mało czasu, aby ocenić czy partnerom uda się realizować nowe, ambitne cele<sup>49</sup>, już teraz można jednak stwierdzić, że UfM napotyka na bardzo poważne trudności w implementacji swoich założeń. Głównym ich źródłem jest konflikt izraelsko-palestyński, wprowadzający trwałą wrogość między poszczególnych adresatów regionalnej platformy. Dla przykładu „(...) w listopadzie 2009 r. w Stambule minister spraw zagranicznych

---

<sup>47</sup> Obawy Ankary wobec takiego charakteru Synergii są tym bardziej zasadne, że inicjatorem BSS były Niemcy, które opowiadają się przeciw akcesji Turcji do Wspólnoty.

<sup>48</sup> Główni krytycy Procesu Barcelońskiego uważają, że ograniczona liberalizacja ekonomiczna, która miała miejsce, uczyniła niewiele dla tych krajów, których PKB pozostaje na poziomie 18% w stosunku do PKB krajów UE. Ponadto, rolnictwo, jako ważny czynnik gospodarki krajów partnerskich, nie jest objęte takimi umowami o wolnym handlu, jak dobra wysoko przetworzone, a większość produktów rolnych z krajów EUROMED, które posiadają przewagę nad produktami UE jest podporządkowana restrykcjom Wspólnej Polityki Rolnej.

<sup>49</sup> Jak dotąd Komisja Europejska nie opublikowała zbiorczego raportu podsumowującego dokonania odnowionego południowego wymiaru ENP.



Egiptu nie usiadł przy tym samym stole co minister spraw zagranicznych Izraela i konferencję trzeba było odwołać”<sup>50</sup>. Wątpliwe jest także współdziałanie ze strony Libii i Syrii, które nie akceptują obecności Izraela (Tel Awiw przyjął wobec nowej inicjatywy postawę wyczekującą, koncentrując się na bilateralnych relacjach z UE). UfM długo sprzeciwiała się również Ankara. „Turcy uważają, że projekt francuski ma opóźnić, jeśli nie uniemożliwić, ich pełną integrację z UE”<sup>51</sup>, dlatego do ostatniej chwili zwlekali z decyzją o przystąpieniu do struktury<sup>52</sup>. Niebagatelnym problemem jest także fakt, że choć kraje regionu współpracują gospodarczo z UE i chcą zacieśniać tę współpracę, to w małym stopniu współpracują gospodarczo między sobą i nie są specjalnie zainteresowane intensyfikacją tych kontaktów gospodarczych. Realizacji celów nowej inicjatywy może stanąć na przeszkodzie także poważny brak spójności (część beneficjentów jest uczestnikami ENP, część procesu akcesyjnego). Powołanie Unii dla Śródziemnomorza uważa się za sukces polityczny Francji<sup>53</sup>, ale czy UfM naprawdę przyniesie trwałą poprawę stabilności oraz poziomu życia w rejonie Morza Śródziemnego, trudno dziś wyrokować. „Niewiadomą jest ile nowej jakości Unia Śródziemnomorska faktycznie wniesie w proces barceloński, generalnie uważany za pozbawiony rzeczywistej treści. Najważniejszymi problemami basenu Morza Śródziemnego są nielegalna imigracja do państw europejskich, terroryzm i dostęp pozaunijnych produktów rolnych na rynek UE.

---

<sup>50</sup> S. Gibs, *Czy da się jeszcze uratować Unię dla Śródziemnomorza?*, [w:] [http://www.rfi.fr/actupl/articles/121/article\\_9585.asp](http://www.rfi.fr/actupl/articles/121/article_9585.asp), 29.03.2010.

<sup>51</sup> K. Olek, *Unia dla Śródziemnomorza*, 27.08.2008, [w:] <http://www.euro-funds.org/content/view/3210/171>, 29.03.2010.

<sup>52</sup> W końcu jednak, po włączeniu zapisu o odrębności UfM i procesu rozszerzania UE, Turcja podpisała deklarację.

<sup>53</sup> Prezydent Nicolas Sarkozy zdołał (po pewnych modyfikacjach oryginalnego projektu) przekonać doń długo nieprzejednane Niemcy oraz obawiające się zbytniego skoncentrowania na południowych rubieżach UE – Polskę i Bułgarię. Z kolei entuzjastycznie od UfM podchodzą cztery państwa bałkańskie (Albania, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Czarnogóra). Sukces Francji upatruje się także we wzmocnieniu jej pozycji we Wspólnocie.



Jak dotąd inicjatywy proponowane w ramach Unii Śródziemnomorskiej nie poruszają tych kwestii”<sup>54</sup>.

#### 5.4. Partnerstwo Wschodnie

Podobnie, jak w przypadku Unii dla Śródziemnomorza KE nie zdążyła jeszcze opracować całościowego raportu podsumowującego pierwsze dokonania Partnerstwa Wschodniego<sup>55</sup>, niemniej z polskiego punktu widzenia same powołanie wschodniego wymiaru ENP to duży krok naprzód. Warszawa od ponad 10 lat zabiegała o to, aby europejskich sąsiadów Unii, którzy posiadają, choćby teoretyczną, możliwość pełnej akcesji do Wspólnoty traktować inaczej niż sąsiadów Europy, którzy są jej pozbawieni. Powołanie struktury skupiającej wyłącznie kraje z pierwszej grupy, objęte w całości jednym mechanizmem polityki zewnętrznej UE oraz relatywnie spójne pod kątem rozwoju gospodarczego oraz doświadczeń polityczno-społecznych, to niewątpliwe atuty EaP. Choć udział w platformie nie przesądza o ich ewentualnym członkostwie w Unii (co stanowi długofalowy cel Rzeczypospolitej) „(...) sukcesem polskim pozostaje podniesienie znaczenia politycznego tego regionu wobec kierunku południowego sąsiedztwa (mimo utrzymującej się nierównowagi między oboma kierunkami)”<sup>56</sup>. Wyrazem nowej tendencji w podejściu do regionalnych wektorów ENP jest także zwiększenie środków na rzecz Partnerstwa Wschodniego na lata 2010–2013, przy pozostawieniu niezmiennymi kwot przewidzianych w tym samym czasie dla UfM.

---

<sup>54</sup> Zob.: *Najważniejsze pytania i odpowiedzi dotyczące inauguracji Unii Śródziemnomorskiej...*

<sup>55</sup> Konkluzje Rady Europejskiej z marca 2009 przewidują stworzenie takiego dokumentu w rok po inauguracji EaP.

<sup>56</sup> M. Kaczmarski, *Polska polityka wschodnia na tle polityki wschodniej Unii Europejskiej*, s. 25, [w:] [http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka\\_CSM/Raporty\\_i\\_analizy/2009/Marcin%20Kaczmarski\\_POLSKA%20POLITYKA%20WSCHODNIA%20NA%20TLE%20POLIT.pdf](http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analizy/2009/Marcin%20Kaczmarski_POLSKA%20POLITYKA%20WSCHODNIA%20NA%20TLE%20POLIT.pdf), 29.03.2010.



Nie oznacza to jednakże, że idea EaP wolna jest od problemów i potencjalnych zagrożeń. W jego zamierzeniach pominięto kwestie zamrożonych konfliktów, jakie wciąż destabilizują obszar Zakaukazia oraz Mołdowy i choć zajmuje się nimi BSS trudno zakładać, że wzajemne animozje nie wpłyną na jakość kooperacji w ramach Partnerstwa<sup>57</sup>. Niepewne jest także, na ile propozycja EaP okaże się skuteczna w stosunku do Białorusi. Włączenie białoruskich urzędników średniego i niższego szczebla do prac struktury ma na celu przerwanie bezproduktywnej polityki izolowania reżimu prezydenta Łukaszenki. Bez przewidzianych sankcji za naruszenia europejskich wartości trudno jednakże mówić o prawdziwym instrumencie nacisku na Mińsk. Ponadto, unijna propozycja spotkała się z umiarkowanym entuzjazmem ze strony jej adresatów<sup>58</sup>, szczególnie najbliższej współpracującej z Brukselą – Ukrainy<sup>59</sup>. Wedle przypuszczeń obserwatorów Partnerstwo Wschodnie nie zyskało także przychylnych opinii na Kremlu. „W styczniu br. szef komitetu ds. międzynarodowych Dumy, Konstantin Kosaczow, stwierdził, że projekt może służyć „oderwaniu państw poradzieckich od Rosji”. Sugeruje to, że Moskwa widzi w rozwoju nowej unijnej polityki wschodniej zagrożenie dla swoich interesów na obszarze poradzieckim<sup>60</sup>”.

Niezaprzeczalną wartością dodaną powołania wschodniego wymiaru w ramach ENP jest natomiast poszerzenie bilateralnej

<sup>57</sup> Pomijając „twardą” agendę bezpieczeństwa EaP ma być instrumentem budowy zaufania, wykorzystującym „miękką siłę” UE.

<sup>58</sup> Zob.: *Reakcje na szczyt inauguracyjny Partnerstwa Wschodniego*, 13.05.2009, [w:] <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2009-05-13/reakcje-na-szczyt-inauguracyjny-partnerstwa-wschodniego>, 30.03.2010.

<sup>59</sup> Ukraiński sceptycyzm spowodowany był aspiracjami odnośnie pełnego członkostwa, jakie głosiły ówczesne władze w Kijowie, po lutowych wyborach można spodziewać się, że nastawionemu na lawirowanie pomiędzy Brukselą, a Moskwą prezydentowi Janukowiczowi EaP bardziej przypadnie do gustu niż jego poprzednikowi.

<sup>60</sup> *Siergiej Ławrow krytykuje Partnerstwo Wschodnie*, 25.03.2009, [w:] <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2009-03-25/siergiej-lawrow-krytykuje-partnerstwo-wschodnie>, 30.03.2010.



współpracy UE z jej sąsiadami z Europy Wschodniej i Południowego Kaukazu o multilateralny aspekt współpracy w ramach tematycznych platform oraz flagowych inicjatyw. Doceniając ich wagę dla rozwoju regionu pierwsze spotkania inicjujące cztery platformy tematyczne odbyły się w Brukseli już w czerwcu 2009 r., natomiast ich druga runda jesienią 2009 r.<sup>61</sup> Dynamicznie rozpoczęto także wdrażanie sztandarowych projektów EaP: w maju 2009 r. utworzono Południowy Korytarz (jako działanie na rzecz dywersyfikacji źródeł energii), w czerwcu 2009 r. zaprezentowano zintegrowane systemy zarządzania granicami oraz współpracę w zakresie prewencji, przygotowania i reagowania na klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka, natomiast na przełomie 2009 i 2010 r. powołano instrument wspierania małych i średnich przedsiębiorstw oraz promowanie regionalnych rynków energii i efektywności energetycznej<sup>62</sup>. Co więcej, o postępie w ramach multilateralnego wymiaru Partnerstwa świadczyć może powołanie, obok powyższych pięciu flagowych projektów przewidzianych w Komunikacie KE z grudnia 2008 r., nowej sztandarowej inicjatywy – zarządzania na rzecz środowiska naturalnego<sup>63</sup>.

Reasumując, Partnerstwo Wschodnie ma realną szansę na zbliżenie swoich adresatów zarówno do Unii Europejskiej, jak i do siebie nawzajem, natomiast czy możliwości te zostaną wykorzystane zależy w głównej mierze od samych zainteresowanych. Wydaje się, że wydzielenie z dużej grupy uczestników ENP sześciu wschod-

<sup>61</sup> Szerzej Por.: *The Eastern Partnership Multilateral Platforms*, [w:] [http://ec.europa.eu/external\\_relations/eastern/platforms/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/platforms/index_en.htm), 30.03.2010.

<sup>62</sup> Zob.: *The Eastern Partnership – Flagship Initiatives*, [w:] [http://ec.europa.eu/external\\_relations/eastern/initiatives/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/initiatives/index_en.htm), 29.03.2010.

<sup>63</sup> Pomysł realizacji flagowego projektu powstał podczas pierwszego spotkania panelu ds. środowiska i zmian klimatu. Por.: *The European Commission launches environmental flagship project under the Eastern Partnership*, IP/10/341, Bruksela 23.03.2010, [w:] <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/341&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, 29.03.2010.



nioeuropejskich państw, wobec których można, choćby pośrednio, używać perspektywy akcesji, jako bodźca motywującego do przeprowadzenia trudnych reform wewnętrznych, było dobrym posunięciem. Wobec niechęci w stosunku do dalszych rozszerzeń, jaka panuje obecnie w większości państw członkowskich UE był to niezbędny kompromis. Plusem EaP są także jego wyważone, a jednocześnie ambitne cele oraz najbardziej spójną grupą beneficjentów ze wszystkich regionalnych struktur ENP. Co więcej, promowanie tego projektu umocniło pozycję Polski wewnątrz Wspólnoty, dając jej miejsce wśród promotorów innych regionalnych inicjatyw takich jak: Finlandia, Francja czy Niemcy.

## **6. Wskazania dla polskiej prezydencji**

### **6.1. Stworzenie względnie stałej grupy sojuszników wewnątrz Unii Europejskiej**

W pierwszej kolejności sprzymierzeńców należy szukać wśród państw tradycyjnie zainteresowanych Europą Wschodnią tj. republik bałtyckich z Litwą na czele oraz w Skandynawii (głównie Szwecji), w drugiej natomiast wśród partnerów z Grupy Wyszehradzkiej, którzy choć mniej zaangażowani w tym obszarze z reguły popierają Polskie inicjatywy w tym zakresie (szczególnie Czechy). Osobnym zagadnieniem jest współpraca w ramach unijnej polityki wschodniej z Niemcami, które również pretendują do roli jej lidera, a co więcej, zazwyczaj reprezentują stanowisko bardziej prorosyjskie<sup>64</sup>. W związku z tym niezwykle ważne jest uzyskanie zrozumienia Berlina dla kolejnych polskich postulatów oraz poszukiwanie spójności pomiędzy punktami widzenia obu stolic. Warto nie zapominać także o pozyskiwaniu sojuszników wśród

---

<sup>64</sup> Zob.: *Niemcy a Partnerstwo Wschodnie*, 15.03.2009, [w:] <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2009-05-13/niemcy-partnerstwo-wschodnie>, 31.03.2010.



unijnych aktorów w ogólnie nie poświęcających ENP swojego zainteresowania, szczególnie z tzw. „starej UE”, gdyż ich poparcie dla idei EaP znacząco podniosłoby jego legitymizację.

## 6.2. Współdziałanie z promotorami i zwolennikami pozostałych regionalnych platform ENP

W tym miejscu istotne jest, aby potencjalną rywalizację o zaangażowanie (również finansowe) Wspólnoty na danym kierunku geograficznym ENP niwelować poprzez wspólne działania na rzecz całej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz regularne konsultacje w celu uzgadniania stanowisk i harmonizowania zamierzeń. Dobrym przykładem takich działań jest podpisanie przez Warszawę deklaracji o partnerstwie strategicznym z Francją<sup>65</sup> oraz Rumunią<sup>66</sup>, w których znalazły się zapisy odnośnie rozwijania samej ENP, jej regionalnych wymiarów oraz wzajemnej relacji pomiędzy nimi (komplementarność między EaP i BSS). Współdziałanie z promotorami Unii dla Śródziemnomorza będzie również niezbędne z racji nowego mechanizmu ko-prezydencji<sup>67</sup>, gdyż sprawowanie półrocznego przewodnictwa w UfM wymagać będzie bliskiej współpracy RP z unijnymi specjalistami ds. Południa. Sześciomiesięczna prezydencja będzie miała także przełożenie na udział w ramach unijnej trojki w pracach

---

<sup>65</sup> Zob.: *Francusko-Polskie Partnerstwo Strategiczne. Program Współpracy*, Warszawa 2008, [w:] <http://www.paris.polemb.net/index.php?document=97>, 2.01.2010.

<sup>66</sup> Zob.: *Wspólna deklaracja J.E. pana Lecha Kaczyńskiego, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz J.E. pana Traiana Basescu, Prezydenta Rumunii dotycząca polsko-rumuńskiego partnerstwa strategicznego*, Warszawa 2009, [w:] <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/art,695,wspolna-deklaracja-o-partnerstwie-strategicznym.html>, 5.01.2010.

<sup>67</sup> Ze strony UE ko-prezydencja musi być kompatybilna z zasadami reprezentacji UE na zewnątrz, czyli uwzględniać rolę prezydencji i Komisji Europejskiej. Patrz: *Joint Statement*, Marsylia 3-4.11.2008, s. 4, [w:] [http://ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103\\_ministerielle\\_Euromed/Final\\_Statement\\_Mediterranean\\_Union\\_EN.pdf](http://ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103_ministerielle_Euromed/Final_Statement_Mediterranean_Union_EN.pdf), 31.03.2010.



Synergii Czarnomorskiej<sup>68</sup>, co w połączeniu z polskim statusem obserwatora w BSEC może dać Rzeczypospolitej szansę na odegranie pozytywnej roli w rozwoju Synergii. Ważne jest także, aby wyostrzyć różnice pomiędzy EaP i BSS, aby uniknąć duplikacji ich zadań, podtrzymać zasadność istnienia obu struktur (grupujących prawie tych samych aktorów), a przede wszystkim zapobiec wchłonięciu Partnerstwa przez szerszą Synergię.

### **6.3. Koordynacja pomocy rozwojowej kierowanej do państw regionu**

„W związku z wdrażaniem PW wskazana będzie koordynacja pomocy rozwojowej kierowanej przez państwa członkowskie do wschodniego sąsiedztwa, aby środki finansowe były wydawane jak najefektywniej. Wyzwaniem pozostaje też poprawa koordynacji działań Komisji i poszczególnych państw w zakresie pomocy rozwojowej przekazywanej do krajów PW”<sup>69</sup>. Niewątpliwie UE powinna także uzgadniać działania w ramach EaP z tymi, jakie podejmuje Międzynarodowy Fundusz Walutowy, który udzielił pożyczek Armenii, Białorusi, Gruzji i Ukrainie. Większa spójność przekazywanych funduszy może być swego rodzaju remedium na wciąż widoczne niedofinansowanie wschodniego wymiaru ENP.

### **6.4. Współpraca z władzami adresatów EaP w celu przekazywania im *know-how***

Zadając sobie sprawę z tego, że gruntowna transformacja

---

<sup>68</sup> W pracach Synergii ze strony UE bierze udział unijna trojka (czyli przewodniczący Komisji Europejskiej, Wysoki Przedstawiciel ds. WPZiB oraz szef państwa przewodniczącego w danym półroczu Unii). Por.: M. Kaczmarek, op. cit., s. 15.

<sup>69</sup> B. Wojna, M. Gniazdowski, *Partnerstwo Wschodnie: geneza, możliwości i wyzwania*, [w:] „Biuletyn PISM” 2009, nr 24(556), s. 2, [w:] [http://www.pism.pl/biuletyny/files/20090430\\_556.pdf](http://www.pism.pl/biuletyny/files/20090430_556.pdf), 30.03.2010.



jest procesem trudnym społecznie i wielce kosztownym Polska powinna przykładać szczególne znaczenie do dzielenia się swoim *know-how* w kwestii przeprowadzania niezbędnych reform i dostosowywania państwa do unijnych standardów. Dobrą drogą wydają się tu spotkania i szkolenia na szczeblu eksperckim, jakie przewidują platformy tematyczne oraz związane z nimi panele. W polskim interesie jest dbanie o ich dynamizm i efektywność.

### **6.5. Wspieranie społeczeństwa obywatelskiego oraz promowanie wiedzy na temat EaP**

Wobec różnicowanego poparcia dla europejskich aspiracji w poszczególnych krajach Partnerstwa, a także częstych fluktuacji politycznych nastrojów w państwach, które już wyraziły swoje nadzieje na członkostwo w UE (Ukraina, Mołdowa i Gruzja) niezbędne jest ugruntowanie pronunijnych sympatii tamtejszych społeczeństw. Rzetelna informacja na temat celów, zadań i mechanizmów EaP, ENP i samej UE wsparłaby dążenia reformatorskie wschodnioeuropejskich rządów od dołu. W tym celu należy promować współpracę w ramach Forum Społeczeństwa Obywatelskiego. Celowe byłoby także, za przykładem Wymiaru Północnego, stworzenie siatki lokalnych i regionalnych podmiotów wspierających rozwój konkretnych inicjatyw na wszystkich szczeblach ich realizacji.

### **6.6. Traktowanie idei Partnerstwa Wschodniego, jako „przedsionka” Unii**

Zważywszy na długofalowe interesy Polski w Europie Wschodniej i na Zakaukaziu Warszawa powinna dołożyć starań, aby po obu stronach unijnej granicy EaP było traktowane raczej jako „przedsionek” Unii, a nie zaś jako propozycja alternatywna w stosunku do pełnej akcesji. Wobec unijnego „zmęczenia rozszerzeniami”



warto, w oczekiwaniu na zmianę politycznej woli wewnątrz UE, realizować konkretne projekty zbliżające kraje wschodnioeuropejskie do Wspólnoty. Jednocześnie należy przeciwstawiać się próbom rozbicia spójności inicjatywy poprzez włączenie w jej zasięg nowych uczestników takich jak np. Turcja lub Rosja<sup>70</sup>.

*The aim of this article is to show the achievements of the Eastern Partnership compared to the other regional frameworks related with the European Neighbourhood Policy (ENP) and to identify priority tasks of the Polish presidency of the EU in this field.*

*To create the whole image of the ways in which the Community conducts a dialogue with its neighbours, the author have taken into account both the structures set up only under the ENP – the Eastern Partnership (EaP), those operating at the interface between the ENP and other EU external policy instruments, such as: the Black Sea Synergy (BSS) and the Union for the Mediterranean (UfM), and the associated with ENP only by funds from the ENPI – Northern Dimension (ND). The comparison of the most important attributes of individual initiatives will be preceded by the presentation of functioning and financing mechanisms of the ENP. The analysis of the regional platforms for collaboration with neighbours will focus primarily on identifying their participants, supporters and major regional partners, established goals and areas of cooperation, proposed institutional arrangements and means of financing their specific projects. The essay will also treat achievements and the perspectives of development of the particular structures.*

*Recapitulation of the collected data will appoint areas in which the Polish presidency can developed the concept of the Eastern Partnership and the risks which should be avoided.*

---

<sup>70</sup> Takie rozwiązania postulowały jeszcze niedawno np. Francja i Włochy. Por.: J. Popielawska, op. cit., s. 19.



### **Bibliografia:**

1. *About the Northern Dimension Partnership on Culture*, [w:] <http://www.norden.org/en/nordic-council-of-ministers/council-of-ministers/nordic-council-of-ministers-for-culture-mr-k/the-northern-dimension-partnership-on-culture-ndpc/about-the-northern-dimension-partnership-on-culture>, 29.03.2010.
2. *Black Sea Synergy*, [w:] [http://ec.europa.eu/external\\_relations/blacksea/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/blacksea/index_en.htm), 18.03.2010.
3. *Black Sea Synergy*, MEMO/10/78, Bruksela 15.03.2010, [w:] <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/10/78&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, 23.03.2010.
4. *Boosting co-operation through twinning*, [w:] [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/twinning\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/twinning_en.htm), 4.01.2008.
5. *Communication from Commission. European Neighbourhood Policy. Strategy Paper*, COM(2004) 373 final, Bruksela 12.05.2004, [w:] [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy\\_paper\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf), 14.11.2007.
6. *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. On strengthening the European Neighbourhood Policy*, COM(2006)726 final, Bruksela 4.12.2006, [w:] [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06\\_726\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf), 04.01.2008.
7. *Council Conclusions on European Neighbourhood Policy*, 2851 external relations council meeting, Bruksela 18.02.2008, [w:] [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/98790.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/98790.pdf), 29.03.2010.
8. *Eastern Partnership*, [w:] [http://ec.europa.eu/external\\_relations/eastern/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/index_en.htm), 18.03.2010.
9. Eberhadrt A., Krzysztofowicz M., *Europejska Polityka Sąsiedztwa (ENP) – propozycje Komisji Europejskiej*, [w:] „Biuletyn”, PISM 2004, nr 20 (208).



10. *European Neighbourhood Policy – Strengthening the ENP*, [w:] [http://ec.europa.eu/world/enp/strengthening\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/strengthening_en.htm), 11.03.2010.
11. *European Neighbourhood and Partnership Instrument*, [w:] [http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/overview/index_en.htm), 11.05.2009.
12. *European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI). Funding 2007–2013*, s. 2, [w:] [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/0703\\_enpi\\_figures\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/0703_enpi_figures_en.pdf), 18.05. 2009.
13. *European Neighbourhood and Partnership Instrument – Regional East Programme Strategy Paper 2010-2013 and Indicative Programme 2010-2013*, [w:] [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011\\_enpi\\_nip\\_regional\\_east\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_regional_east_en.pdf), 26.03.2010.
14. *European Neighbourhood Policy: Funding*, [w:] [http://ec.europa.eu/world/enp/funding\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/funding_en.htm), 15.03.2010.
15. *First Northern Dimension Parliamentary Forum Final Statement*, 26.02.2009, [w:] <http://www.eu-norge.org/NR/rdonlyres/D17E4AD1090A4860A61DF31C185B7103/114227/FinalStatementoftheFirstNorthernDimensionParliamen.pdf>, 25.03.2010.
16. *Francusko-Polskie Partnerstwo Strategiczne. Program Współpracy*, Warszawa 2008, [w:] <http://www.paris.polemb.net/index.php?document=97>, 2.01.2010.
17. Gibs S., *Czy da się jeszcze uratować Unię dla Śródziemnomorza?*, [w:] [http://www.rfi.fr/actupl/articles/121/article\\_9585.asp](http://www.rfi.fr/actupl/articles/121/article_9585.asp), 29.03.2010.
18. *Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean*, Paryż 13.07.2008, s. 12, [w:] [http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713\\_declaration\\_de\\_paris/Joint\\_declaration\\_of\\_the\\_Paris\\_summit\\_for\\_the\\_Mediterranean-EN.pdf](http://www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/07/0713_declaration_de_paris/Joint_declaration_of_the_Paris_summit_for_the_Mediterranean-EN.pdf), 18.03.2010.
19. *Joint Statement*, Marsylia 3-4.11.2008, s. 4, [w:] [http://ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103\\_minis-](http://ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/1103_minis-)



- terielle\_Euromed/Final\_Statement\_Mediterranean\_Union\_EN.pdf, 31.03.2010.
20. *Joint Statement of the First Ministerial Meeting of the Renewed Northern Dimension Policy*, Sankt Peterburg 28.10.2008, [w:] [http://ec.europa.eu/external\\_relations/north\\_dim/docs/joint\\_statement\\_revisednd\\_281008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/north_dim/docs/joint_statement_revisednd_281008_en.pdf), 29.03.2010.
  21. *Joint Statement of the Ministers of Foreign Affairs of the countries of the European Union and of the wider Black Sea area*, Kijów 14.02.2008, [w:] [http://ec.europa.eu/external\\_relations/blacksea/doc/joint\\_statement\\_blacksea\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/blacksea/doc/joint_statement_blacksea_en.pdf), 23.03.2010.
  22. Kaczmarek M., *Polska polityka wschodnia na tle polityki wschodniej Unii Europejskiej*, s. 25, [w:] [http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka\\_CSM/Raporty\\_i\\_analizy/2009/Marcin%20Kaczmarek\\_POLSKA%20POLITYKA%20WSCHODNIA%20NA%20TLE%20POLIT.pdf](http://csm.org.pl/fileadmin/files/Biblioteka_CSM/Raporty_i_analizy/2009/Marcin%20Kaczmarek_POLSKA%20POLITYKA%20WSCHODNIA%20NA%20TLE%20POLIT.pdf), 29.03.2010.
  23. *Komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady. Partnerstwo Wschodnie*, KOM (2008) 823 wersja ostateczna, Bruksela 03.12.2008, s. 12–14, [w:] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0823:FIN:PL:PDF>, 23.03.2010.
  24. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Silna europejska polityka sąsiedztwa*, KOM(2007) 774 wersja ostateczna, Bruksela, 05.12.2007, [w:] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0774:FIN:PL:PDF>, 9.01.2008.
  25. *Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego. Sprawozdanie z pierwszego roku wdrażania Synergii Czarnomorskiej*, KOM(2008) 391 wersja ostateczna, Bruksela 19.06.2008, [w:] <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0391:FIN:PL:HTML>, 29.03.2010.
  26. *Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego. Synergia czarnomorska – Nowa inicjatywa współpracy regionalnej*, KOM (2007) 160 wersja ostateczna, Bruksela 11.04.2007, [w:] <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?mode=>



dbl&lang=pl&ihmlang=pl&lng1=pl,cs&lng2=bg,cs,da,de,el,en,es,et,fi,fr,hu,it,lt,lv,mt,nl,pl,pt,ro,sk,sl,sv,&val=447098:cs&page, 24.03.2010.

27. Menkiszak M., *Komisja Europejska proponuje wzmocnienie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, [w:] <http://www.osw.waw.pl/pub/koment/2006/12/061207.htm>, 9.01.2008.
28. *More funds for vital investment in EU's Neighbourhood*, IP/08/709, Bruksela 05.05.2008, [w:] <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/08/709&format=HTML&aged=0&la>, 23.03.2010.
29. *Najważniejsze pytania i odpowiedzi dotyczące inauguracji Unii Śródziemnomorskiej w Paryżu 13 lipca*, [w:] [http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/arttykul,157,Inauguracja\\_Unii\\_Srodziemnomorskiej\\_-\\_q\\_and\\_a.html](http://www.stosunkimiedzynarodowe.info/arttykul,157,Inauguracja_Unii_Srodziemnomorskiej_-_q_and_a.html), 29.03.2010.
30. *Niemcy a Partnerstwo Wschodnie*, 15.03.2009, [w:] <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2009-05-13/niemcy-partnerstwo-wschodnie>, 31.03.2010.
31. *Northern Dimension Policy Framework Document*, 01.01.2007, [w:] [http://www.ndphs.org/internalfiles/File/Strategic%20political%20docs/Northern\\_Dimension\\_Policy\\_Framework\\_Document.pdf](http://www.ndphs.org/internalfiles/File/Strategic%20political%20docs/Northern_Dimension_Policy_Framework_Document.pdf), 23.03.2010.
32. Olek K., *Unia dla Śródziemnomorza*, 27.08.2008, [w:] <http://www.eurofunds.org/content/view/3210/171>, 29.03.2010.
33. *O Wymiarze Północnym*, [w:] [http://www.ndphs.org/?language,Polski,about\\_nd](http://www.ndphs.org/?language,Polski,about_nd), 23.03.2010.
34. Popielawska J., *W jakim towarzystwie? Partnerstwo Wschodnie na tle innych inicjatyw UE na Wschodzie*, „Analizy natolińskie” 2009, nr 5(37), s. 10, [w:] [http://www.natolin.edu.pl/pdf/analizy/Natolin\\_Analiza\\_5\\_2009.pdf](http://www.natolin.edu.pl/pdf/analizy/Natolin_Analiza_5_2009.pdf), 23.03.2010.
35. *Progress Report for the First Ministerial meeting of the Revised Northern Dimension Policy*, 28.10.2008, s. 3–4, [w:] [http://ec.europa.eu/external\\_relations/north\\_dim/docs/progress\\_report\\_revisednd\\_281008\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/north_dim/docs/progress_report_revisednd_281008_en.pdf), 29.03.2010.



36. *Reakcje na szczyt inauguracyjny Partnerstwa Wschodniego*, 13.05.2009, [w:] <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2009-05-13/reakcje-na-szczyt-inauguracyjny-partnerstwa-wschodniego>, 30.03.2010.
37. *Regional Projects*, [w:] [http://www.enpi-info.eu/main.php?id\\_type=2&id=359](http://www.enpi-info.eu/main.php?id_type=2&id=359), 26.03.2010.
38. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 stycznia 2008 r. w sprawie podejścia do polityki regionalnej w regionie Morza Czarnego (2007/2102(INI))*, P6\_TA-PROV(2008)0017, s. 3, [w:] [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/ta/p6\\_ta-prov\(2008\)0017\\_/P6\\_TA-PROV\(2008\)0017\\_pl.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/ta/p6_ta-prov(2008)0017_/P6_TA-PROV(2008)0017_pl.pdf), 29.03.2010.
39. *Siergiej Ławrow krytykuje Partnerstwo Wschodnie*, 25.03.2009, [w:] <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/tydzien-na-wschodzie/2009-03-25/siergiej-lawrow-krytykuje-partnerstwo-wschodnie>, 30.03.2010.
40. *TAIEX*, [w:] <http://taiex.ec.europa.eu>, 11.01.2008.
41. *The Eastern Partnership – Flagship Initiatives*, [w:] [http://ec.europa.eu/external\\_relations/eastern/initiatives/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/initiatives/index_en.htm), 29.03.2010.
42. *The Eastern Partnership Multilateral Platforms*, [w:] [http://ec.europa.eu/external\\_relations/eastern/platforms/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/platforms/index_en.htm), 30.03.2010.
43. *The Euro-Mediterranean Partnership*, [w:] [http://ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm), 18.03.2010.
44. *The European Commission launches environmental flagship project under the Eastern Partnership*, IP/10/341, Bruksela 23.03.2010, [w:] <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/10/341&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, 29.03.2010.
45. *The Northern Dimension Policy*, [w:] [http://ec.europa.eu/external\\_relations/north\\_dim/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/north_dim/index_en.htm), 18.03.2010.



46. *The Policy: What is the European Neighbourhood Policy?*, [w:] [http://ec.europa.eu/world/enp/policy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/policy_en.htm), 16.03.2010.
47. *The Policy: Welcome!*, [w:] [http://ec.europa.eu/world/enp/welcome\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/welcome_en.htm), 15.03.2010.
48. *Vademecum of financing in the frame of the Eastern Partnership*, 16.12.2009, s. 3, [w:] [http://ec.europa.eu/external\\_relations/eastern/docs/eap\\_vademecum\\_14122009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/eastern/docs/eap_vademecum_14122009_en.pdf), 26.03.2010.
49. *What Community programmes and agencies will be open to partners?*, [w:] [http://ec.europa.eu/world/enp/faq\\_en.htm#4.9](http://ec.europa.eu/world/enp/faq_en.htm#4.9), 26.03.2010.
50. Wojna B., Gniazdowski M., *Partnerstwo Wschodnie: geneza, możliwości i wyzwania*, [w:] „Biuletyn PISM” 2009, nr 24(556), s. 2, [w:] [http://www.pism.pl/biuletyny/files/20090430\\_556.pdf](http://www.pism.pl/biuletyny/files/20090430_556.pdf), 30.03.2010.
51. *Wspólna deklaracja J.E. pana Lecha Kaczyńskiego, Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz J.E. pana Traiana Basescu, Prezydenta Rumunii dotycząca polsko-rumuńskiego partnerstwa strategicznego*, Warszawa 2009, [w:] <http://www.prezydent.pl/aktualnosci/wizyty-zagraniczne/art,695,wspolna-deklaracja-o-partnerstwie-strategicznym.html>, 5.01.2010.