

## Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskiej polityki sąsiedztwa

(2006/C 309/20)

Działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Komisja postanowiła listem komisarz Benity Ferrero-Waldner z dnia 22 kwietnia 2005 r. zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie europejskiej polityki sąsiedztwa.

Sekcja ds. Stosunków Zewnętrznych, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 maja 2006 r. Sprawozdawcą była Giacomina CASSINA.

Na 428. sesji plenarnej w dniach 5 — 6 lipca 2006 r. (posiedzenie z dnia 5 lipca 2006 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 160 do 2, 9 osób wstrzymało się od głosu, przyjął następującą opinię:

### Uwaga wstępna

EKES sporządził już dwie częściowe oceny europejskiej polityki sąsiedztwa (ang. ENP), z których pierwsza dotyczy obszaru krajów Europy Środkowo-Wschodniej, a druga basenu Morza Śródziemnego<sup>(1)</sup>. Niektóre aspekty tych dwóch dokumentów zostaną przedstawione w niniejszej opinii tylko w zarysie, dokumenty te zostaną jednak przekazane wraz z niniejszym materiałem dla informacji do odpowiednich władz UE i władz krajowych.

### 0. Streszczenie i wnioski

0.1 EKES uważa, że ENP jest polityką o ogromnym znaczeniu strategicznym, której potencjał dla pokoju, stabilności, upowszechniania wspólnych wartości i kierunków polityki, wspierania wymiany na wszystkich szczeblach między sąsiadującymi państwami należy wzmacniać, wdrażając ją w sposób spójny i odpowiedzialny.

0.2 EKES podkreśla w szczególności konieczność zapewnienia spójności między:

- polityką zagraniczną państw członkowskich a ENP,
- innymi działaniami w zakresie stosunków zewnętrznych Unii a ENP,
- polityką zagraniczną i wewnętrzną państw partnerskich a ENP,
- działaniami różnych dyrekcji generalnych Komisji zaangażowanych we wdrażanie ENP,
- decyzjami budżetowymi UE a strategicznym znaczeniem ENP,

- realizacją zasady zróżnicowania (która w dziedzinie konkurencyjności może wywoływać pozytywne sprzężenia między krajami i obszarami) a możliwością tworzenia synergii na różnych obszarach i pomiędzy nimi (która sprzyja współpracy i większemu wzajemnemu zrozumieniu),
- konkretnymi środkami działania podejmowanymi priorytetowo, a wielkimi celami, które się realizuje.

0.3 EKES domaga się, by wszystkie zainteresowane podmioty instytucjonalne słusznie uznały, że zasada współodpowiedzialności wymaga silnego odwołania się do wartości demokratycznych, które muszą być respektowane i promowane, a nie jedynie formalnie uznawane za wspólne: współodpowiedzialność powinna być zasadą kształtującą stosunki nie tylko między UE a krajami partnerskimi, lecz także w samej Unii oraz — w krajach partnerskich — między administracją krajową a reprezentacją społeczeństwa obywatelskiego. Wszelako ENP może zostać skutecznie i zadowalająco zrealizowana jedynie przy systematycznym zaangażowaniu organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zwłaszcza podmiotów społecznych i społeczno-zawodowych, których rola doradcza i umiejętności negocjacyjne powinny być jednoznacznie uznane i promowane. Należy zatem zapewnić:

- jasne, przejrzyste, udokumentowane, odpowiadające potrzebom chwili informacje na temat decyzji dotyczących wdrażania ENP,
- miejsca, narzędzia i mechanizmy konsultacji i udziału w procesie podejmowania takich decyzji w celu prowadzenia skutecznego dialogu obywatelskiego,
- informacje, narzędzia i zharmonizowane dane do oceny dokonań, również poprzez zaangażowanie w realizację okresowych inicjatyw służących temu celowi,
- możliwości kształcenia, które pozwolą takim organizacjom przyczynić się do wdrażania ENP i zwiększać wartość swojego wkładu także poprzez dostęp do zasobów i programów wspólnotowych,
- możliwości budowania sieci dialogu, współpracy i monitoringu wdrażania ENP, łączące organizacje różnych krajów i obszarów.

(<sup>1</sup>) Pierwsza w sprawie: „Rozszerzona Europa — Sąsiedztwo: Nowe ramy dla stosunków UE z jej wschodnimi i południowymi sąsiadami” (opinia, sprawozdawca: Karin ALLEWELDT (DzU C 80 z 30.3.2004 ss. 148 — 155), druga w sprawie: „Rola organów doradczych i organizacji społeczno-zawodowych we wdrażaniu układów stowarzyszeniowych oraz europejskiej polityki sąsiedztwa” (wkład tematyczny do euro-śródziemnomorskiego szczytu na temat spraw społeczno-zawodowych, który odbędzie się w Jordani w dn. 16 — 17 listopada 2005 r. (sprawozdawca: Giacomina CASSINA), przygotowany we współpracy z organami doradczymi Grecji, Izraela i Tunezji oraz przedstawicielami społeczno-zawodowymi Maroka).

0.4 EKES zobowiązuje się do nawiązania, utrzymywania i rozwijania stosunków z organami doradczymi i/lub organizacjami społeczno-zawodowymi krajów partnerskich, do ciągłego uważnego przysłuchiwania się ich głosom oraz do współpracy z Parlamentem Europejskim i Komitetem Regionów, tak aby przyczynić się do wdrożenia ENP, opartego o zasady partycypacji, skutecznego i spójnego z celami pokoju, stabilności, bezpieczeństwa oraz przynoszącego korzyści wszystkim, zrównoważonego rozwoju.

## 1. Wstęp

1.1 W czasie całego procesu integracji władze wspólnotowe uwzględniały sytuację krajów sąsiadujących, z co najmniej dwóch istotnych powodów:

- pierwszy z nich związany z głównym bodźcem politycznym, który skłonił kraje europejskie do połączenia się we wspólnotę, to potrzeba pokoju, wolności i stabilności, zarówno wewnątrz obszaru integracji, jak i poza nim;
- drugi wiąże się z procesem integracji gospodarczo-rynkowej, która wywołała potrzebę po pierwsze stworzenia obszaru handlu wykraczającego poza terytorium państw członkowskich, a po drugie skonfrontowania się tym samym z krajami, które osiągnęłyby lub miały dynamikę rozwoju gospodarczego i ludzkiego, porównywalną z dynamiką rozwoju w UE, tak by handel przynosił obustronne korzyści i nie podlegał zakłóceniom, dumpingowi i/lub środkom protekcyjnym z jednej bądź drugiej strony;

1.2 W długo trującym okresie podziału świata na dwa bloki, różniące się od siebie gospodarki, a przede wszystkim systemy polityczne Europy Wschodniej i Zachodniej, były niestety powodem zmniejszenia się wymiany (nie tylko handlowej, ale także ludzkiej, kulturalnej i społecznej) do minimum, a kontakty między narodami tych dwóch części Europy przez ponad cztery dziesięciolecia ograniczały się jedynie do stosunków dyplomatycznych lub powierzchniowych stosunków między organizacjami lub władzami samorządowymi. Przyniosło to dwa negatywne efekty: skrytalizowanie stereotypów wywołanych przez zimną wojnę oraz promowanie na scenie międzynarodowej rzekomej demokratycznej prawowitości, której rządy w systemie sowieckim nie posiadały i nie mogły posiadać.

1.3 Niemniej w tym samym okresie Wspólnota Europejska poprawiła swe stosunki z sąsiadującymi krajami demokratycznymi w Europie (bądź krajami, które przeszły od dyktatury do demokracji, takimi jak Grecja, Hiszpania i Portugalia) i przeprowadziła cztery procesy rozszerzenia<sup>(?)</sup>. Z krajami, które nie zamierzały przystąpić do Wspólnoty lub nie miały widoków na akcesję, stworzono stabilne stosunki za pomocą porozumień, na przykład Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA) założonego w 1960 r., Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) utworzonego w 1994 r., a także wielu porozumień dwustronnych (szczególnie z krajami basenu Morza Śródziemnego).

<sup>(?)</sup> O Danię, Zjednoczone Królestwo i Irlandię w 1973 r., Grecję w 1981 r., Hiszpanię i Portugalię w 1986 r., Austrię, Szwecję i Finlandię w 1995 r.

1.4 Między końcem lat 80. a początkiem lat 90. Wspólnota Europejska zaczęła przypisywać coraz większe znaczenie krajom sąsiadującym południowej i wschodniej części basenu Morza Śródziemnego, czego efektem było ustanowienie w czasie konferencji międzyrządowej w Barcelonie w 1995 r. partnerstwa strategicznego, ustrukturyzowanego za pomocą umów stowarzyszeniowych i projektów regionalnych: celem było stworzenie do 2010 r. strefy wolnego handlu, pokoju, bezpieczeństwa i wspólnego dobrobytu.

1.5 Wyzwolenie państw Środkowo-Wschodniej Europy spod reżimu radzieckiego oraz ich przejście do demokracji i gospodarki rynkowej radykalnie zmieniło sytuację geopolityczną Wspólnoty, która w tamtym okresie przeprowadziła już integrację rynków i przygotowywała się do stworzenia wspólnej waluty.

1.6 Ponowne zjednoczenie kontynentu europejskiego, które nastąpiło 1 maja 2004 r. wraz z rozszerzeniem Unii, stanowi najważniejsze osiągnięcie polityczne Europy okresu powojennego i czyni z UE zupełnie nowy w porównaniu do przeszłości obszar bogaty w kapitał ludzki, kulturalny, historyczny, gospodarczy i społeczny. Ta poważna zmiana ilościowa i jakościowa UE wymaga, by nowa rzeczywistość była dogłębnie zrozumiana, zaakcentowana, promowana oraz chroniona, przy jednoczesnym wprowadzeniu wszystkich obszarów polityki wspólnotowej, a więc także polityki stosunków z krajami sąsiadującymi. Europejska polityka sąsiedztwa wyrasta z tego właśnie przekonania, a EKES, który przyczynił się do tych osiągnięć poprzez swe szerokie zaangażowanie we współpracę i dialog z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego krajów kandydujących, całkowicie je podziela.

## 2. Początkowy etap europejskiej polityki sąsiedztwa (ang. ENP)

2.1 Konieczność opracowania polityki sąsiedztwa została wskazana przez Radę ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych UE pod koniec listopada 2002 r., a w grudniu tegoż roku Rada Europejska w Kopenhadze wezwała UE do rozwinięcia stosunków z krajami sąsiadującymi w oparciu o wspólne wartości w celu uniknięcia w Europie nowych podziałów i promowania stabilności oraz dobrobytu wewnątrz i poza jej granicami. Początkowo przedmiotem szczególnej uwagi były stosunki z Rosją, Ukrainą, Białorusią i Mołdawią, a także obszarem śródziemnomorskich krajów partnerskich.

2.2 W roku 2003 i 2004 Komisja wydała dwa komunikaty, a w 2004 r. wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie stworzenia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa<sup>(?)</sup>.

<sup>(?)</sup> COM (2003) 104 końcowy: komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego „Wider Europe — Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours” („Rozszerzona Europa — Sąsiedztwo: Nowe ramy dla stosunków UE z jej wschodnimi i południowymi sąsiadami”), Bruksela, 11.3.2003 r.

COM (2004) 373 końcowy: komunikat Komisji „European Neighbourhood Policy” („Europejska polityka sąsiedztwa”), dokument strategiczny, Bruksela, 12.5.2004 r.

COM (2004) 628 końcowy: wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zawierającego ogólne postanowienia ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa, Bruksela, 29.9.2004 r.

2.3 Oprócz krajów wymienionych powyżej, w 2004 r. na oficjalną prośbę trzech krajów Południowego Kaukazu, do ENP włączono Armenię, Azerbejdżan oraz Gruzję. Rosja oświadczyła wcześniej, że nie będzie uczestniczyć w ENP, lecz będzie kontynuować stosunki z UE w ramach „partnerstwa strategicznego”. ENP nie ma jednak zastosowania do krajów strefy bałkańskiej połączonych Paktem na rzecz stabilności Bałkanów i/lub będących kandydatami, jak Chorwacja czy Turcja (wcześniej objęta polityką partnerstwa eurośródziemnomorskiego, a obecnie kraj kandydujący, który 3 października 2005 r. rozpoczął negocjacje akcesyjne).

2.4 W ramach ENP UE oraz kraje sąsiadujące mają dzielić ze sobą wiele kierunków polityki, co pociąga za sobą głębokie zaangażowanie UE i krajów partnerskich w promowanie wspólnych wartości (zasada współodpowiedzialności): państwa prawa, dobrego sprawowania rządów, poszanowania praw człowieka i praw mniejszości, potwierdzenia zasady równości płci, gospodarki rynkowej i rozwoju zrównoważonego. Kraje partnerskie wzywa się również do szczególnego zaangażowania na rzecz walki z terroryzmem i rozprzestrzenianiem broni masowego rażenia, poszanowania prawa międzynarodowego i pokojowego rozwiązywania konfliktów.

2.5 Krajowe plany działania (ang. NAP) są opracowywane we współpracy z krajami partnerskimi, zgodnie ze specyfiką i potrzebami poszczególnych uczestników („zasada zróżnicowania”), lecz zawierają wspólne priorytety ukierunkowane na promowanie wartości wymienionych w poprzednim paragrafie. Na następnym etapie są one zatwierdzane przez odpowiednie Rady Stowarzyszenia i stosowane we współpracy między krajami partnerskimi a UE. Realizacja krajowych planów działania będzie monitorowana przez UE poprzez sprawozdania okresowe Komisji, co umożliwi dostosowanie rozwoju strategii do rezultatów osiągniętych przez każdy z krajów partnerskich.

2.6 Do końca obecnego okresu planowania finansowego (koniec 2006 r.), środki pochodzą z programów TACIS i MEDA. Natomiast w perspektywach finansowych na okres 2007 — 2013 r. powinien znaleźć się tylko jeden instrument finansowania ENP (Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa), którego budżet nie został jeszcze określony, lecz który, zgodnie z propozycją wysuniętą przez Komisję, powinien odpowiadać mniej więcej podwójnej sumie obecnych środków dostępnych w ramach dwóch powyżej wymienionych programów.

2.7 EKES stwierdza niestety, że dotychczas Komisja nie zaproponowała ani w swych dokumentach, ani też w czasie negocjacji mających na celu określenie treści krajowych planów działania — żadnych elementów właściwych dla rozwoju wspólnotowego, które wspierały oraz nadawały bardziej demokratyczny i partycypacyjny charakter procesowi integracji: brakuje szczególnie koncepcji „dialogu społecznego” oraz „funkcji konsultacyjnej”. EKES już kilkakrotnie sygnalizował Komisji te luki i spodziewa się, że wszystkie władze wspólnotowe poczynią starania, by koncepcje te wprowadzone zostały w życie podczas realizacji krajowych planów działania.

### 3. Koncepcja „sąsiedztwa” i ogólne zagadnienia

3.1 Chociaż koncepcja „sąsiedztwa” wydaje się intuicyjnie dosyć jednoznaczna, nie jest wcale jasne, w jaki sposób bardzo ambitna polityka oparta na takiej intuicji mogłaby charakteryzować się odpowiednią dyscypliną strategiczną. W istocie polityka zagraniczna opracowana przez UE jest wciąż jeszcze ograniczona, zważywszy, że państwa członkowskie zazdrośnie strzegą i wykonują wiele kompetencji w tej dziedzinie. Problem polega na zrozumieniu, że polityka stosunków zewnętrznych UE nie pozbawia państw członkowskich ich międzynarodowych strategii, lecz, przeciwnie, może je uzupełniać i wnieść do nich wartość dodaną, jeśli państwa członkowskie rozwiną wolę wspólnego działania i wyposażą się w instrumenty prowadzące do koordynacji swych zabiegów w zakresie polityki zagranicznej, tak by zagwarantować spójność i skuteczność działań podejmowanych przez wszystkie podmioty zaangażowane na danym obszarze działania. W wypadku ENP cel ten może zostać zrealizowany tylko pod warunkiem, że państwa członkowskie i UE dołożą wszelkich starań, by ich działania były zgodne z ramami europejskimi, i przedstawią swym partnerom wizerunek bloku o wspólnych celach i propozycjach.

3.2 Zdaniem EKES-u koncepcja „polityki sąsiedztwa” nie może być postrzegana jedynie pod kątem położenia geograficznego. Wręcz przeciwnie, sam sposób określenia ENP w poszczególnych dokumentach wymienionych w trzecim przypisie nadaje temu terminowi znaczenie w dużym stopniu wiążące się ze wspólnotą (lub poszukiwaniem wspólnoty) wartości, kultur i intencji<sup>(4)</sup>. Chodzi o sąsiedztwo, które posiada cechy geograficzne, ale przede wszystkim polityczne i związane z wartościami. Nie można więc obecnie wykluczyć, że w przyszłości inne kraje włączone zostaną do ENP.

3.3 W związku z zasadą współodpowiedzialności za podejmowane działania, wyniknąć może pewna trudność związana z faktem, że w wypadku krajów partnerskich ENP nie mówi się o akcesji. Perspektywa wstąpienia do UE byłaby z pewnością źródłem silniejszej motywacji, można jednak stwierdzić, że treść, metodologia oraz, proporcjonalnie, także środki dostępne na realizację krajowych planów działania są podobne, jeżeli nie identyczne, do tych, które zastosowano w czasie procesu akcesji nowych państw członkowskich w trakcie ostatniego rozszerzenia. Także mechanizm wdrażania obszarów polityki rozwojowej w krajach partnerskich powinien mieć za wzór doświadczenie obszarów polityki strukturalnej i opierać się na bardzo ścisłym partnerstwie między UE a krajami partnerskimi. Jedną z cech metodologii przyjętej w ramach ENP jest podejście stopniowe, które umożliwia kontrolowanie stosowanych metod i instrumentów, lecz przede wszystkim przeprowadzanie ocen istotnych zmian mogących przekształcić ramy wyłonionych do tej pory celów. „Nowy etap” ENP przewiduje jeszcze bardziej znaczące stosunki z tymi krajami partnerskimi, które najbardziej skutecznie realizują krajowe plany działania: chodzi o rodzaj „nagrody”, dzięki której powinny ulec dalszemu zacieśnieniu stosunki gospodarcze, polityczne, a także — jak się przewiduje — stosunki między społeczeństwami, co stanowiłoby odpowiedź na czasami wręcz entuzjastyczne oczekiwania ludności krajów partnerskich. EKES uważa zatem, że błędem byłoby zarówno proponowanie sztywnych ram wykluczających jakąkolwiek możliwość akcesji, jak i wzbudzenie złudnych nadziei.

<sup>(4)</sup> Fakt, że Armenia, Azerbejdżan i Gruzja (niegraniczące z UE) zwróciły się z wnioskiem o ich włączenie do ENP, dowodzi w konkretny sposób prawdziwości tego twierdzenia.

3.4 W marcu 2005 r. Komisja ogłosiła komunikat zawierający zalecenia dla krajów, z którymi jeszcze nie zawarto krajowych planów działania<sup>(7)</sup>: mowa o trzech krajach południowego Kaukazu, Egipcie i Libanie. Rada Europejska z 25 kwietnia 2005 r. poparła dokument i wyraziła życzenie, by wkrótce określono treść tych krajowych planów działania, tak aby kompetentne organy (rady stowarzyszeniowe) mogły je bezzwłocznie zatwierdzić, a same plany — znaleźć się na etapie realizacji. Rada zwróciła także uwagę na konieczność stosowania zasady zróżnicowania, zarazem jednak doceniła deklarację trzech krajów południowego Kaukazu, które zamierzają jak najlepiej wykorzystać instrumenty ENP do zacieśnienia współpracy regionalnej (zob. także punkt 4).

#### 4. Problemy poszczególnych obszarów

4.1 ENP charakteryzuje się silnymi relacjami dwustronnymi między UE a krajami partnerskimi, lecz obszary działania ENP, (które możemy z grubsza biorąc zdefiniować jako kraje Europy Środkowo-Wschodniej, basenu Morza Śródziemnego i południowego Kaukazu) posiadają typowe dla siebie cechy, zatem w trakcie realizacji ENP należy zwrócić szczególną uwagę na promowanie lokalnych synergii i stosunków w obrębie danego obszaru: cel ten można zrealizować poprzez ukierunkowane działania i zachęty, które sprawiają, że korzystne i pożądane jest rozwijanie stosunków i współpracy wewnątrz danego obszaru, a także między różnymi obszarami. Istotne jest, by celem ENP było zawsze osiągnięcie równowagi między działaniami dwustronnymi oraz tymi, które należy wspierać w ramach rozwijania stosunków wielostronnych między krajami danego regionu i między samymi regionami. Byłoby to korzystne nie tylko dla samych krajów na tych trzech obszarach — o co częstokroć wyraźnie apelują — ale także dla stabilności, bezpieczeństwa i pokoju w całej UE, a nawet w krajach leżących poza obszarem zastosowania ENP. Niemniej jednak ważne jest to, by zachować elastyczność i pragmatyczne podejście w celu zapewnienia właściwej równowagi między relacjami dwustronnymi a promowaniem współpracy wewnątrz danego regionu, jak i pomiędzy regionami.

4.2 Mechanizm realizacji ENP wiąże się w pewnym stopniu z konkurencją między poszczególnymi krajami partnerskimi. W miarę zbliżania się danego kraju do osiągnięcia celów wyznaczonych wraz z UE, jego status jako partnera UE może się polepszyć (większe ułatwienia, większe wsparcie dla kluczowych działań, większe otwarcie rynków, ułatwienie przemieszczania się osób itp.). Konkurencyjność ta może się również ujawnić na szczeblu regionalnym, w tym wypadku należy dołożyć starań, by regiony — czy kraje należące do danego obszaru — doświadczające największych trudności nie przeżywały frustracji i nie pragnęły zrezygnować. Kluczowe znaczenie ma promowanie kontaktów między różnymi krajami i regionami, ponieważ przekonanie każdego z uczestników ENP, że działa nie tylko dla siebie, ale także na rzecz istotnego wspólnego przedsięwzięcia, pomaga w rozwinięciu wzajemnego zrozumienia i wyłonieniu takich możliwych dróg współpracy, które być może nie były do tej pory przedmiotem rozważań. Wkład społeczeństwa obywatelskiego może być znaczącą siłą napędową tej dynamiki.

4.3 Zarazem należy wskazać, że na wszystkich trzech dużych obszarach objętych ENP istnieją konflikty, wyraźne, ukryte lub potencjalne. Inne konflikty mają miejsce również wewnątrz niektórych krajów partnerskich, szczególnie tam, gdzie demokracja nie jest jeszcze ugruntowana. Uzasadniona jest obawa o reperkusje, jakie mogłyby zaistnieć wewnątrz Unii Europejskiej, jednak jeszcze ważniejsza powinna być troska o bezpieczeństwo i stabilność krajów partnerskich i ich społeczeństw. Należy przeto stale darzyć szczególną uwagę ukierunkowane działania, których wyraźnym celem w ramach realizacji krajowych planów działania będzie neutralizowanie źródeł napięć i scysji, tworzenie warunków do pokonywania trudności oraz wspieranie współpracy między krajami, gospodarkami i narodami. Nie trzeba dodawać, że w te środki działania należy absolutnie zaangażować organizacje społeczeństwa obywatelskiego jako głównych aktorów współpracy gospodarczej, społecznej i kulturalnej, którzy, dzięki pokojowemu współistnieniu, są nieodzownym narzędziem.

4.3.1 Istotne jest także, aby różnorakie inicjatywy UE w dziedzinie stosunków zewnętrznych rozwijano przy zapewnieniu spójności z różnymi elementami ENP. Szczególnie delikatne w tym względzie są stosunki z Rosją w ramach strategicznego partnerstwa i wymiaru północnego, jak to pokazują niedawny kryzys gazowy. Przydatne będzie ponadto staranie rozważyć (i to nie tylko w wypadku Ukrainy), jakie konsekwencje, m.in. o charakterze społecznym i gospodarczym, może mieć uzyskanie przez dany kraj statusu gospodarki rynkowej czy to dla niego samego, czy dla UE.

4.4 W tym samym porządku idei i celów kluczową rolę odgrywa współpraca transgraniczna między państwami członkowskimi UE a krajami partnerskimi. Większość nowych państw członkowskich graniczy bezpośrednio z krajami objętymi przez ENP i są zatem tyleż narażone na trudności, które może wywołać sąsiedztwo, co predysponowane do wykorzystania szans, jakie ono z sobą niesie. Realizacja ENP musi zatem mieć na celu ograniczenie do minimum ryzyka braku stabilności (zarówno politycznej, jak i gospodarczej czy społecznej), ale przede wszystkim wspieranie procesu przekuwania pozytywnych możliwości na konkretne kierunki polityki i obopólnie korzystne osiągnięcia. Będzie to miało pozytywny wpływ na całym terytorium Wspólnoty (obecnie w dużej mierze otwartym i jednorodnym) w tym sensie, że handel poprawi się i zwiększy, wzrośnie bezpieczeństwo, zaś narody lepiej poznają się wzajemnie.

4.5 Celem tej opinii nie jest analiza konkretnej sytuacji różnych krajów czy obszarów, wzięwszy pod uwagę, że tak jak wspomniano na początku, EKES sporządził już pewne konkretne dokumenty na temat basenu Morza Śródziemnego i swoich nowych wschodnich sąsiadów. Zorganizowane przez EKES w Kijowie w lutym 2006 r. spotkanie z organizacjami ukraińskiego społeczeństwa obywatelskiego ukazało dynamizm tych organizacji — które są entuzjastycznie nastawione do UE i mają dużo oczekiwań wobec ENP — i dowiodło, że praca zapoczątkowana cytowaną opinią w sprawie wschodnich sąsiadów zaczyna przynosić konkretne efekty. EKES jest zdecydowany, żeby postawić sobie za cel ustanowienie bardziej długofalowego i zorganizowanego dialogu oraz współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego Ukrainy.

<sup>(7)</sup> COM(2005) 72 wersja ostateczna (Komunikat Komisji do Rady — Europejska Polityka Sąsiedztwa: zalecenia dla Armenii, Azerbejdżanu, Gruzji oraz dla Egiptu i Libanu), Bruksela, 2 marca 2005 r.

4.5.1 Co się tyczy Białorusi EKES jest poważnie zaniepokojony z powodu ostatnich wydarzeń i potępia represję i antydemokratyczne oraz prześladowcze praktyki, które wyrządzają szkodę prawom obywatelskim i społecznym. Będzie nadal rozwijał coraz ściślejsze kontakty z organizacjami białoruskiego społeczeństwa obywatelskiego, a obecnie sporządza opinię na ten temat <sup>(6)</sup>.

4.5.2 Niestety, EKES-owi brak z kolei bezpośrednich analiz, a nawet stałych kontaktów z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego krajów południowego Kaukazu. Lukę tę można by zapełnić na krótką metę, przechodząc do gruntownego zbadania tematu za pomocą raportu informacyjnego, a ewentualnie także konkretnej opinii.

## 5. Instrumenty metodologiczne i finansowe

5.1 Metodologia realizacji krajowych planów działania wiąże się ze stałym procesem dialogu i negocjacji między władzami UE a władzami zainteresowanych krajów. W trakcie realizacji działań wszystkie strony muszą przestrzegać procedur stosowanych w ramach Wspólnoty. EKES sygnalizował już w kontekście programu MEDA swe zaniepokojenie z powodu trudności w dostępie do odpowiednich środków, napotykanym przez beneficjentów, w tym przede wszystkim przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego <sup>(7)</sup>. Procedury alokacji i kontroli muszą być jak najbardziej rygorystyczne, aby uniknąć niedozwolonego wykorzystania środków, ale powinny być one również jednoznaczne, przejrzyste (poprzez np. tłumaczenie formularzy na języki beneficjentów), proste i bezpośrednio związane z celami politycznymi ENP. Mnożenie procedur dostępu do funduszy i nadawanie im skomplikowanego, biurokratycznego charakteru nie pomaga w realizacji priorytetów czy wymaganej skuteczności działań. Prowadzi to natomiast do „profesjonalnej współpracy”, której ucieleśnieniem są firmy konsultingowe, w ostatecznym rozrachunku powodującej utratę bogactwa wynikającego ze specyfiki partnerów i ich zdolności podejmowania inicjatyw. Władze UE nalegają, by ENP była polityką dostosowaną do potrzeb, co jest niezwykle ważne, lecz pod warunkiem, że przekłada się to również na metodologię realizacji, które muszą być w systematyczny i stały sposób dostosowywane do sytuacji gospodarczej i społecznej poszczególnych krajów, co czyni je zrozumiałymi dla różnych podmiotów społecznych.

5.1.1 Często trudności organizacji społeczeństwa obywatelskiego w dostępie do programów i związanych z nimi środków

biorą się przynajmniej po części z ich niedostatecznej znajomości regulaminów i procedur. Dostępu do programu wspólnotowego lub środków polityki wspieranej przez UE nie można traktować jak przetargu, w którym rywalizacja musi być wyposażona w niezbędne uczestnikowi narzędzia poznawcze i organizacyjne. Instytucje wspólnotowe muszą podjąć się konkretnej odpowiedzialności i wspierać organizacje społeczne i społeczno-zawodowe, aby te mogły rozwinąć odpowiedni potencjał i profesjonalizm. Jeszcze kilka lat temu działania tego rodzaju rozwijała Komisja, która prowadziła kursy po przystępnej cenie dla wnioskodawców. Ostatnio koszty te uległy potrojeniu i nie stać na nie większości podmiotów społecznych, które takich kursów potrzebują. Zdaniem EKES-u, rozpowszechnianie tego typu wiedzy specjalistycznej wśród organizacji społeczeństwa obywatelskiego jest tak samo istotne jak budowanie zdolności administracyjnych krajów partnerskich ENP; zatem powinna to być usługa świadczona nieodpłatnie, jeśli społeczeństwo obywatelskie ma przyczynić się do realizacji ENP.

5.2 Ponieważ krajowe plany działania obejmują w istocie wszystkie obszary polityki należącej do kompetencji różnych komisarzy, ważne jest, by ENP stała się projektem, w którym współuczestniczyć będą wszystkie DG, pracując sieciowo i odpowiedzialnie, tak by przyczynić się do jej powodzenia.

5.3 By osiągnąć skuteczność, mechanizm oceny okresowej musi być ograniczony do zasadniczych elementów, musi unikać powtórzeń i koncentrować się na priorytetach. Takie podejście może zwiększyć skuteczność uczestnictwa w realizacji i ocenie ENP zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, które w kluczowy sposób przyczynia się do powodzenia tej, jak i każdej innej polityki (por. pkt 6). W tym względzie pierwszeństwo należy przyznać kryteriom oceny postępu, jaki zainteresowany kraj partnerski osiągnął na drodze do demokracji oraz poszanowania podstawowych wartości i praw. Co się tyczy metody, należy przyznać pierwszeństwo budowie sieciowego systemu zestawień danych i statystyk, który pozwoli oceniać w sposób pewny i możliwie porównywalny osiągnięcia każdego zainteresowanego kraju. Należałoby także dążyć do tego, by raporty z ewaluacji powstawały mniej więcej jednocześnie; byłoby to przydatne zarówno w procesie ewaluacji najlepszych wyników, jak i do określenia priorytetów, które wymagają większego lub innego rodzaju wsparcia.

<sup>(6)</sup> Patrz dokument roboczy (REX/220), sprawozdawca: David STULIK.

<sup>(7)</sup> Por. sprawozdanie Dimitriosia Dimitriadisa przedłożone na szczycie Euromed na Malcie — REX 113, w szczególności punkty 35 i 36.1.

5.4 Chociaż UE jest głównym partnerem handlowym krajów partnerskich/ENP, środki budżetowe UE przeznaczone na współpracę są czasami mniejsze w niektórych krajach od środków innych międzynarodowych uczestników — pomimo tego przy wielu okazjach widoczne było przekonanie naszych partnerów, że zaangażowanie Unii ma duże znaczenie jakościowe dla ich rozwoju, ponieważ może skonsolidować niektóre osiągnięcia, wzmocnić budowanie zdolności oraz stworzyć partnerstwo, w ramach którego każda ze stron uważana jest za odpowiedzialnego, równego innym uczestnika, a nigdy za odbiorcę środków pomocowych, w mniejszym czy większym stopniu zobowiązanego do przyjęcia celów mu narzuconych.

5.5 Nie można zawieść oczekiwań naszych partnerów. Wszyscy uczestnicy wspólnotowi, w tym szczególnie państwa członkowskie ponoszące największą odpowiedzialność za sprawy budżetowe, powinni przyjąć w jednoznaczny sposób odpowiedzialność. Obecny brak pewności co do przyszłych ram finansowych UE rzuca cień na warunki, od których w przyszłości mogłyby zależeć sukces ENP. Ważne jest, by w perspektywach finansowych 2007-2013 promowano tę politykę, ma ona bowiem kluczowe znaczenie zarówno dla rozwoju i bezpieczeństwa wewnątrz UE, jak i zwiększenia jej roli jako partnera na scenie międzynarodowej. Spełnienie tego wymogu ułatwi również uzyskanie funduszy pochodzących z środków prywatnych, pod warunkiem, że inwestorzy będą mogli oprzeć się na spójnych i pewnych ramach.

## 6. Udział społeczeństwa obywatelskiego w ENP

6.1 EKES jest przekonany, że powodzenie ENP wiąże się ściśle ze zdolnością wszystkich podmiotów instytucjonalnych do zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w realizację krajowych planów działania i obszernie uzasadniał swoje stanowisko w swoich poprzednich opiniach, jak i, analogicznie, we wszystkich opiniach dotyczących procesu rozszerzenia<sup>(8)</sup>. Byłoby pożądane, aby Komisja dała wyraźniejszy znak, że kierunek ten jest dobry poprzez zaproponowanie kryteriów, procedur i instrumentów włączenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego do realizacji krajowych planów działania. Zachowując w mocy wszystko, co zostało powiedziane w punkcie 3.3., trzeba dodać, że doświadczenie rozszerzenia stanowi ważny punkt odniesienia, jeśli chodzi o włączanie podmiotów społecznych i społeczno-zawodowych krajów kandydackich w proces negocjacji oraz praktykę dialogu między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego krajów UE a organizacjami krajów ubiegających się o członkostwo. Jeśli zadbano o pierwszą z tych potrzeb, zwłaszcza w niektórych krajach kandydujących, które dziś są już członkami, to drugą pozostawiono dobrowolnej inicjatywie organizacji, fundacji i organów doradczych, w szczególności EKES-u. Realizacja ENP wymagać będzie natomiast zorganizowania i zagwarantowania takiego udziału.

<sup>(8)</sup> Zob. jedną z ostatnich, mianowicie opinię nr 208 sekcji REX (sprawozdawca: Antonello PEZZINI).

6.2 W oparciu o doświadczenie i prace wykonane przez EKES, a także o propozycje zawarte w opiniach przytoczonych w przypisie 1, wymienia się tu tylko te działania, które EKES uważa za niezbędne dla osiągnięcia celu skutecznej realizacji ENP z udziałem podmiotów społecznych.

6.3 EKES wzywa Komisję do:

- zapewnienia wewnętrznej zgodności między wieloma DG zajmującymi się różnymi aspektami ENP poprzez wspieranie synergii, budowy sieci kontaktów oraz promocji najlepszych wzorców działania,
- jednoznacznego wsparcia, wraz z rządami krajów partnerskich ENP, potrzeby włączenia organizacji społeczeństwa obywatelskiego do udziału w realizacji krajowych planów działania, także poprzez wprowadzenie w tym celu kryterium dotyczącego udziału organizacji społeczeństwa obywatelskiego w ewaluacji wyników osiągniętych przez różne kraje partnerskie ENP,
- dostarczenia podmiotom społecznym i społeczno-zawodowym wiedzy specjalistycznej potrzebnej, by w optymalny i prawidłowy sposób wykorzystywać środki przeznaczone dla ENP, także po to, by pozwolić zainteresowanym podmiotom na monitorowanie wdrożenia krajowych planów działania w ich kraju i na wysunięcie propozycji dotyczących ich kontynuacji,
- dostarczenia jasnych i skutecznych kryteriów oceny poszanowania wspólnych wartości jako priorytetu wyróżniającego realizację ENP,
- dostarczenia informacji i dokumentacji na temat posiedzeń przewidzianych w ramach układów stowarzyszeniowych poświęconych dyskusji na temat realizacji krajowych planów działania (chodzi w szczególności o opublikowanie kalendarza i porządków dnia tych posiedzeń), a także promowania sesji informacyjnych i konsultacyjnych przed i po takich posiedzeniach,
- zaproponowania instrumentu ułatwiającego przyznawanie wiz obywatelom z krajów partnerskich ENP, którzy zamierzają udać się do UE w celu podjęcia nauki, realizacji inicjatyw w zakresie szkoleń lub badań naukowych, bądź nawiązania kontaktów z odpowiednimi organizacjami, kontaktów biznesowych itp.,
- wsparcia starań EKES-u, by zapewnić koordynację organów doradczych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego uczestniczących w realizacji krajowych planów działania, szczególnie poprzez sfinansowanie przebiegu dorocznego szczytu społeczno-zawodowego (analogicznego do tego, który organizowany jest od 10 lat przez EKES w ramach euro-śródmorskich), mającego ocenić całościową realizację ENP i pozwolić zaangażowanym organizacjom na podjęcie dyskusji nie tylko na szczeblu obustronnym czy regionalnym, ale również ogólnym.

6.4 EKES wzywa rządy państw członkowskich UE do:

- wprowadzenia — w trosce o zapewnienie skuteczności i spójności między polityką zagraniczną różnych krajów a ENP — metody systematycznych porównań, w celu wytworzenia masy krytycznej nie tylko zasobów, ale przede wszystkim inicjatyw przyczyniających się do osiągnięcia rezultatów korzystnych dla wszystkich zainteresowanych podmiotów,
- ukierunkowania ich obszarów polityki zagranicznej na wdrożenie ENP, która optymalnie wykorzystywałaby wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego zarówno w krajach partnerskich ENP, jak i na poziomie krajowym, także poprzez wkład wnoszony przez obszary polityki współpracy rozwojowej oraz tworzenie partnerstw i sieci z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego zaangażowanymi w tej dziedzinie,
- zapewnienia spójności między zobowiązaniami przyjętymi w ramach ENP a inicjatywą wielostronnych organizacji międzynarodowych,
- dostarczenia wszystkich informacji na temat stanowiska rządów krajowych odnośnie do porządków dnia dotyczących posiedzeń odbywających się w ramach układów stowarzyszeniowych,
- zaangażowania się na rzecz wsparcia i ułatwienia dostępu studentów pochodzących z krajów partnerskich ENP do nauki na uniwersytetach krajowych,
- zorganizowania na szczeblu krajowym w określonym terminie (paręrotnie) dni informacji na temat wyników osiągniętych we wdrażaniu ENP oraz ocen dokonywanych przez sam rząd odnośnie do wdrożenia tej istotnej polityki.

6.5 EKES wzywa rządy krajów partnerskich ENP do:

- dążenia do maksymalnej spójności między ich dwustronną i wielostronną polityką zagraniczną a zobowiązaniami podjętymi w ramach ENP,
- zapewnienia organizacjom partnerów społecznych i organizacjom społeczno-zawodowym w ich krajach, przejrzystych i stałych informacji na temat przebiegu procesu wdrażania krajowych planów działania, gwarantując im również możliwość dostępu do związanej z tym dokumentacji,

- prowadzenia systematycznych konsultacji z organami doradczymi — tam, gdzie one istnieją — w sprawie decyzji przygotowywanych zarówno w zakresie wdrożenia krajowych planów działania, jak i w świetle ocen oraz ewentualnych dalszych etapów, które mogłyby przyczynić się do postępów w zakresie relacji między zainteresowanym krajem a UE,
- ustanowić instrument wspierający i koordynujący udział organizacji społeczeństwa obywatelskiego w podejmowaniu decyzji dotyczących realizacji krajowych planów działania i monitoringu podjętych działań, w krajach partnerskich ENP, w których nie istnieją organy doradcze,
- zadbania o to, by konsultacje i udział społeczeństwa obywatelskiego wyrażały się również na szczeblu terytorialnym, tak by ENP mogła stanowić instrument zrównoważonego rozwoju systemu społeczno-gospodarczego na całym obszarze krajowym.

6.6 EKES wzywa organizacje społeczeństwa obywatelskiego krajów partnerskich ENP, by:

- zapoznały się z procesem wdrażania ENP w swoich krajach, dokonywały jego oceny i angażowały się w jego realizację, domagając się informacji i możliwości uczestnictwa od swego rządu i współpracując z EKES-em w celu identyfikacji priorytetów i informowania o nich organy wspólnotowe,
- były gotowe podjąć zorganizowany dialog z EKES-em oraz organami doradczymi państw członkowskich UE i innych krajów partnerskich ENP, tak aby stworzyć rozległą sieć monitoringu wdrażania ENP i sprzyjać wzajemnemu poznawaniu się organizacji oraz upowszechnianiu dobrych praktyk uczestnictwa.

6.7 EKES ze swej strony zobowiązuje się do tego, że będzie z bliska śledził wdrażanie ENP w różnych dziedzinach oraz rozwijał skuteczniejsze formy współpracy z Parlamentem Europejskim i Komitetem Regionów, tak aby przyczynić się do zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego w prowadzenie tej ważnej polityki.

Bruksela, 5 lipca 2006 r.

Przewodnicząca  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Anne-Marie SIGMUND