

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 3.12.2008
KOM(2008) 823 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Partnerstwo wschodnie

{SEK(2008) 2974}

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Partnerstwo wschodnie

1. ZMIENIAJĄCA SIĘ SYTUACJA

Stabilność, lepsze rządy i rozwój gospodarczy na wschodnich granicach Unii Europejskiej leżą w jej żywotnym interesie. Jednocześnie wszyscy jej partnerzy w Europie Wschodniej i na południowym Kaukazie starają się zintensyfikować stosunki z UE. Polityka Unii względem tych państw musi być aktywna i jednoznaczna: Unia udzieli tym partnerom znaczącego wsparcia w staraniach zbliżenia się do UE oraz wszelkiej koniecznej pomocy w realizacji związanych z tym reform za pośrednictwem wschodniego wymiaru europejskiej polityki sąsiedztwa¹.

W ciągu ostatnich 15 lat na wschodnich obrzeżach Unii zaszły diametralne zmiany. Od chwili zawarcia umów o partnerstwie i współpracy pomiędzy Unią Europejską a wschodnimi partnerami², kolejne rozszerzenia zbliżyły te państwa i Unię pod względem geograficznym, a reformy wspierane przez EPS zbliżyły je pod względem politycznym i gospodarczym. Rośnie odpowiedzialność Unii w zakresie wspierania jej partnerów w rozwiązywaniu ich obecnych problemów politycznych i gospodarczych oraz wspierania ich dążeń do zacieśniania więzi z UE. Nadszedł czas na poważne zmiany w stosunkach z tymi partnerami bez uszczerbku dla indywidualnych ambicji poszczególnych państw związanych z przyszłymi stosunkami z Unią.

Rada Europejska podczas posiedzenia w dniach 19-20 czerwca 2008 r. wezwała Komisję do opracowania projektu „partnerstwa wschodniego” (PW), podkreślając potrzebę zróżnicowanego podejścia uwzględniającego charakter EPS jako jednolitych i spójnych ram politycznych. Na posiedzeniu nadzwyczajnym Rady Europejskiej w dniu 1 września 2008 r. poproszono o przyspieszenie tych prac w odpowiedzi na potrzebę wyraźnego zasygnalizowania zaangażowania UE po konflikcie w Gruzji oraz jego szerszych następstwach.

2. BARDZIEJ AMBITNE PARTNERSTWO

W niniejszym komunikacie przedstawiono propozycje dotyczące zawarcia partnerstwa wschodniego. Partnerstwo to powinno stanowić trwały sygnał polityczny solidarności UE oraz wymiernego wsparcia dla prowadzonych w tych państwach demokratycznych

¹ http://ec.europa.eu/world/enp/index_en.htm

² Termin partnerzy wschodni (lub “partnerzy”) dla potrzeb niniejszego Komunikatu obejmuje kraje Europy Wschodniej i południowego Kaukazu wymienione w europejskiej polityce sąsiedztwa: Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzję, Republikę Mołdowy i Ukrainę.

reform o charakterze rynkowym, a także dla konsolidacji ich państwowości oraz integralności terytorialnej. Służy to stabilności, bezpieczeństwu i dobrobytowi Unii i jej partnerów, a w rzeczywistości również całego kontynentu. Partnerstwo będzie realizowane równolegle do strategicznego partnerstwa UE z Rosją.

EPS już odniosła sukces, doprowadzając do zacieśnienia stosunków pomiędzy UE a jej sąsiadami. Partnerstwo powinno pójść jeszcze dalej. Nadrzędną zasadą powinno być oferowanie możliwie maksymalnego zacieśnienia relacji, przy uwzględnieniu realiów politycznych i gospodarczych oraz postępów reform danego partnera, zapewniając w ten sposób widoczne korzyści dla obywateli każdego z tych państw. Głównym elementem partnerstwa będzie zobowiązanie Unii do intensywniejszego wspierania indywidualnych działań reformatorskich partnera.

Ważne jest, aby partnerstwu towarzyszyło pełne polityczne zaangażowanie państw członkowskich. Aktywne stosunki oraz wymiana parlamentarna również odegrają istotną rolę.

Partnerstwo będzie oparte na wzajemnych zobowiązaniach do przestrzegania zasad państwa prawa, dobrego zarządzania, poszanowania praw człowieka, poszanowania i ochrony mniejszości, a także zasad gospodarki rynkowej i zrównoważonego rozwoju. Dążenia w zakresie stosunków UE z krajami partnerskimi uwzględnią zakres, w jakim te wartości znajdują swoje odzwierciedlenie w praktykach danego kraju oraz w realizacji jego polityki.

Współodpowiedzialność ma kluczowe znaczenie, dlatego też obie strony partnerstwa będą miały swoje obowiązki. Tylko silna wola polityczna po obu stronach umożliwi partnerstwu osiągnięcie celu, jakim jest stowarzyszenie polityczne oraz integracja gospodarcza.

Prace zmierzające do osiągnięcia tych celów powinny toczyć się ścieżkami dwustronnymi i wielostronnymi:

- ścieżka dwustronna będzie miała na celu ustanowienie bliższych relacji pomiędzy UE a każdym z krajów partnerskich w celu zwiększania stabilności i dobrobytu we wspólnym interesie. Będzie obejmować zmianę obowiązujących stosunków umownych na umowy o stowarzyszeniu; perspektywę rozpoczęcia negocjacji z zamiarem utworzenia szeroko zakrojonej i kompleksowej strefy wolnego handlu z każdym z krajów oraz zapewnienia większego wsparcia celem wypełnienia związanych z tym zobowiązań, docelowo prowadząc do utworzenia sieci stref wolnego handlu, które w dłuższej perspektywie mogłyby rozwinąć się w sąsiedzką wspólnotę gospodarczą; stopniową liberalizację reżimu wizowego w bezpiecznym otoczeniu; ściślejszą współpracę na rzecz zwiększania bezpieczeństwa energetycznego krajów partnerskich oraz UE; a także wsparcie w zakresie polityki gospodarczej i społecznej w celu zmniejszenia różnic w każdym z krajów partnerskich oraz ponad ich granicami. Aby zwiększyć zdolność każdego partnera do przeprowadzenia niezbędnych reform, konieczny będzie nowy kompleksowy program rozwoju instytucjonalnego.

– ścieżka wielostronna zapewni nowe ramy radzenia sobie z wspólnymi wyzwaniami. Poniżej przedstawiono propozycje czterech platform polityki, dotyczących demokracji, dobrego zarządzania i stabilności; integracji gospodarczej i konwergencji z polityką UE; bezpieczeństwa energetycznego; oraz kontaktów międzyludzkich. Ścieżka wielostronna będzie realizowana również poprzez liczne sztandarowe inicjatywy wspierające cele partnerstwa, które będą finansowane dzięki wsparciu wielu donatorów, międzynarodowych instytucji finansowych oraz sektora prywatnego.

3. GŁĘBSZE ZAANGAŻOWANIE DWUSTRONNE

Cele partnerów w zakresie stosunków z UE nie są jednakowe, jednak wszyscy dzielą wspólne pragnienie zacieśnienia relacji. Unia powinna być na to otwarta i zapewnić wyższy stopień stowarzyszenia politycznego oraz stopniową intensyfikację powiązań w kluczowych obszarach.

Opierając się na wcześniejszych projektach Komisji w zakresie wzmocnienia ESP, partnerstwo wesprze stosunki z wszystkimi sześcioma partnerami, w każdym przypadku dostosowane do indywidualnej sytuacji i ambicji danego partnera. Poziom uczestnictwa Białorusi w partnerstwie będzie uzależniony od ogólnego rozwoju stosunków pomiędzy Unią a Białorusią.

3.1. Nowe stosunki umowne:

Umowy o stowarzyszeniu mogą stanowić odpowiedź na aspiracje partnerów dotyczące zacieśnienia stosunków z UE. Ramy umowne większego zaangażowania, zastępujące obowiązujące umowy o partnerstwie i współpracy, będą negocjowane z partnerami, którzy wyrażą chęć i gotowość do zaciągnięcia związanych z tym daleko idących zobowiązań względem UE. Nowe umowy utworzą silne więzi polityczne i będą promować dalszą konwergencję poprzez utworzenie bliższych powiązań z prawodawstwem i standardami UE. Powinny one również przyczynić się do nasilenia współpracy w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa oraz europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony.

Postanowienia umów będą się różniły w zależności od celów i możliwości poszczególnych partnerów. Realizację umów o stowarzyszeniu ułatwią dokumenty zastępujące obowiązujące plany działania w ramach EPS, które w razie potrzeby będą określać etapy i punkty odniesienia oraz wspierać programy reform wewnętrznych.

Warunkiem rozpoczęcia negocjacji i późniejszego zacieśnienia stosunków będzie odpowiedni postęp pod względem demokracji, praworządności i praw człowieka, a w szczególności udowodnienie, że ramy prawne regulujące proces wyborczy oraz praktyka w tym zakresie są zgodne ze standardami międzynarodowymi, jak również pełna współpraca z Radą Europy, OBWE/ODIHR oraz z agendami ONZ zajmującymi się kwestiami praw człowieka.

Aby wspomóc partnerów w wypełnieniu tych warunków i ułatwić im realizację zobowiązań wynikających z umów o stowarzyszeniu, z każdym partnerem opracowany zostanie **kompleksowy program rozwoju instytucjonalnego** na rzecz zwiększania potencjału administracyjnego we wszystkich istotnych obszarach współpracy, współfinansowany ze środków Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa³.

3.2. Stopniowa integracja z gospodarką UE

Zasadnicze znaczenie dla rozwoju partnerów oraz zaufania wobec coraz silniejszego stowarzyszenia z UE mają otwarte rynki oraz integracja gospodarcza. Dlatego też umowy o stowarzyszeniu wprowadzą wzajemny dostęp do rynku, który stworzy nowe możliwości dla obu stron i wesprze stabilizację polityczną.

Umowy będą zawierać cel utworzenia **szeroko zakrojonej i kompleksowej strefy wolnego handlu** z każdym z krajów partnerskich⁴. Strefy te będą tworzone dopiero po przystąpieniu państw do WTO⁵. Obejmą one wszystkie gałęzie handlu, włącznie z energią, i będą dążyć do możliwie maksymalnej liberalizacji⁶ (różnicując tempo liberalizacji stosownie do gospodarek partnerów). Będą one zawierać wiążące prawnie zobowiązania w sprawie harmonizacji ustawodawstwa w obszarach związanych z handlem i tym samym przyczyniać się do modernizacji gospodarek krajów partnerskich oraz ugruntowania niezbędnych reform gospodarczych. W dłuższym okresie stworzą rzeczywiste perspektywy zwiększonego przepływu towarów (mogłyby obejmować układy w sprawie oceny zgodności i zatwierdzania produktów przemysłowych oraz uznawanie równoważności partnerów w odniesieniu do standardów sanitarnych i fitosanitarnych dotyczących produktów rolnych i spożywczych), kapitału i świadczenia usług (m.in. poprzez postanowienia w sprawie wzajemnego uznawania ram prawnych oraz instytucjonalnych w niektórych sektorach, lepsze warunki zakładania spółek oraz większe możliwości w zakresie pobytu czasowego na terytoriach stron w celach zawodowych).

W chwili zawierania umów o stowarzyszeniu niektórzy partnerzy mogą nie być gotowi do negocjacji i zaciągnięcia zobowiązań, jakie wiążą się z takim celem. Jednak cel, jakim jest utworzenie strefy wolnego handlu, będzie stanowić integralną część umów, wraz z zobowiązaniem do rozpoczęcia negocjacji w sprawie utworzenia szeroko zakrojonej i

³ Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r.

⁴ Komisja określiła charakter i zalety szeroko zakrojonej i kompleksowej strefy wolnego handlu w komunikatach w sprawie „wzmocnienia europejskiej polityki sąsiedztwa” z dnia 4 grudnia 2006 r. (COM (2006)726) oraz w sprawie „silnej europejskiej polityki sąsiedztwa” z dnia 5 grudnia 2007 r. (COM (2007)774), a w szczególności w dokumencie roboczym zatytułowanym „Europejska polityka sąsiedztwa drogą do dalszej integracji gospodarczej” (ang. *ENP — a path towards further economic integration*), zob. http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non-paper_economic-integration_en.pdf.

⁵ Na chwilę obecną jedynie Azerbejdżan i Białoruś nie zakończyły jeszcze negocjacji w sprawie przystąpienia do WTO.

⁶ Obejmuje to ograniczenie liczby produktów rolnych wyłączonych z pełnej liberalizacji, por „Silna europejska polityka sąsiedztwa”, 5 grudnia 2007 r., COM (2007)774.

kompleksowej strefy wolnego handlu zgodnej z zasadami WTO, gdy tylko kraj partnerski osiągnie wystarczający poziom zaawansowania przygotowań do negocjacji, wdrożenia i podtrzymania efektów daleko idącej liberalizacji. W ramach oceny zostaną wykorzystane sprawozdania Komisji z postępu prac EPS oraz specjalne studia wykonalności. Kompleksowy program rozwoju instytucjonalnego ułatwi partnerom przygotowanie się do negocjacji i wykonania zobowiązań dotyczących szeroko zakrojonej i kompleksowej strefy wolnego handlu.

Celem bardziej długofalowym będzie utworzenie sieci umów dwustronnych między partnerami, które mogłyby doprowadzić do powstania sąsiedzkiej wspólnoty gospodarczej. Kwestia ta została szerzej omówiona w sekcji 4.

Równolegle należy w dalszym ciągu stosować środki sektorowe w celu ułatwienia partnerom dostępu do rynku. W obszarze rolnictwa z partnerami negocjowane będą umowy w sprawie **oznaczeń geograficznych**⁷, w razie potrzeby zaleca się podjęcie **dialogu dotyczącego rolnictwa** w celu poprawy wzajemnego zrozumienia polityki rolnej UE i polityk krajów partnerskich, a także współpracy na rzecz harmonizacji. **Ochronę własności przemysłowej** można wzmocnić poprzez intensywny dialog oraz zawarcie umów walidacyjnych między partnerami a Europejskim Urzędem Patentowym. W celu rozwoju działalności gospodarczej w ramach odpowiednich przepisów prawnych, promowane będzie dobre zarządzanie w dziedzinie podatków.

3.3. Mobilność i bezpieczeństwo

Partnerzy podkreślają, że mobilność jest głównym sprawdzianem relacji z UE i promowanie mobilności w bezpiecznym otoczeniu⁸ powinno stanowić priorytet dla partnerstwa wschodniego. Unia powinna promować mobilność obywateli w stosunkach z tymi partnerami, którzy są gotowi zobowiązać się do zapewnienia warunków dla dobrze zarządzanej i bezpiecznej mobilności.

Unia powinna zaproponować partnerom **układy o „mobilności i bezpieczeństwie”** regulujące zarówno kwestie mobilności, jak i warunków niezbędnych do zapewnienia bezpieczeństwa. Główne obszary polityki, które byłyby poruszane w układach, obejmują walkę z nielegalną imigracją, dostosowanie systemów azylowych do standardów UE, utworzenie zintegrowanych systemów zarządzania granicami dostosowanych do zapisów wspólnotowego dorobku prawnego, a także podwyższanie zdolności policji i wymiaru sprawiedliwości, przede wszystkim w zakresie walki z korupcją i przestępczością zorganizowaną. Układy zwiększyłyby mobilność obywateli, jednocześnie przyczyniając się do zwiększenia stabilności i bezpieczeństwa partnerów, jak również bezpieczeństwa granic UE. Będą one opracowywane indywidualnie w oparciu o potrzeby poszczególnych krajów.

⁷ Negocjacje z Ukrainą i Gruzją już się toczą, propozycję w tym zakresie złożono Mołdawii. Umowy będące wynikiem tych negocjacji zostaną następnie zawarte w umowach w sprawie szeroko zakrojonej i kompleksowej strefy wolnego handlu.

⁸ COM(2007)774.

Aspekt **mobilności** układów odzwierciedlałby ostatni komunikat Komisji w sprawie wzmocnienia globalnego podejścia do migracji i (ang. *Commission Communication on Strengthening the Global Approach to Migration*) oraz Europejski pakt o imigracji i azylu zatwierdzony przez Radę w październiku 2008 r. Głównym narzędziem byłoby partnerstwo na rzecz mobilności zdefiniowane w ramach globalnego podejścia do migracji i przetestowane ostatnio z kilkoma krajami, w tym z Republiką Mołdowy (dalej zwaną Mołdawią). Integralnym elementem szerszej koncepcji będą zmiany w obszarze polityki wizowej.

Podejście do **polityki wizowej** miałoby charakter etapowy i docelowo prowadząc do liberalizacji reżimu wizowego na specjalnych warunkach oraz przy wykorzystaniu środków towarzyszących, w tym pomocy finansowej dla partnerów Unii.

Poza zgłoszonymi uprzednio propozycjami, w ramach układów UE powinna:

- W pierwszej kolejności rozpocząć rozmowy na temat **ułatwień wizowych** z krajami partnerskimi, z którymi umowy takie nie zostały zawarte. Umowom o ułatwieniach wizowych powinny towarzyszyć umowy o readmisji oraz, w razie potrzeby, pomoc techniczna w ramach ogólnych budżetów pomocy w celu ułatwienia krajom partnerskim wypełnienia zobowiązań wynikających z tych umów;
- po drugie poprawić umowy wprowadzając dodatkowe ułatwienia, np. znosząc opłaty wizowe dla wszystkich obywateli⁹.
- opracować **skoordynowany plan poprawy opieki konsularnej państw członkowskich** w regionie poprzez zachęcenie państw członkowskich do zwiększenia skali reprezentacji oraz pomoc finansową na rzecz utworzenia wspólnych ośrodków składania wniosków wizowych, w oparciu o dobre doświadczenia w Chisinau;
- po wprowadzeniu w życie umów o ułatwieniach wizowych i readmisji, rozpocząć dialog ze współpracującymi krajami partnerskimi na temat **zniesienia obowiązku wizowego**¹⁰. Dialogi doprowadziłyby do określenia harmonogramów działań zmierzających do zniesienia obowiązku wizowego, w czterech głównych grupach zagadnień: zabezpieczeń dokumentów; walki z nielegalną imigracją, w tym readmisji; zamówień publicznych; a także kwestii dotyczących stosunków zewnętrznych, m.in. praw człowieka imigrantów i innych grup wrażliwych społecznie.
- Komisja przeprowadzi badanie mające na celu oszacowanie kosztów i korzyści dla UE i krajów partnerskich w odniesieniu do **mobilności siły roboczej** oraz ewentualnych

⁹ Ekstrapolując z danych statystycznych za rok 2007, przy założeniu, że liczba wniosków nie ulegnie zmianie, roczny koszt zniesienia opłaty wizowej dla wszystkich sześciu krajów partnerskich wyniósłby łącznie ok. 75 mln EUR dla wszystkich państw członkowskich należących do strefy Schengen. Państwa członkowskie nienależące do strefy Schengen również zachęca się do rozważenia zniesienia opłat wizowych.

¹⁰ Na szczycie UE-Ukraina, który odbył się we wrześniu 2008 r., postanowiono rozpocząć dialog na temat wzajemnego zniesienia obowiązku wizowego jako perspektywy długoterminowej.

środków służących do kojarzenia osób poszukujących pracy z wolnymi stanowiskami¹¹. W zależności od wyników badania Unia otworzyłaby rynek pracy dla obywateli krajów partnerskich, jak również wprowadziła środki ułatwiające migrację cyrkulacyjną w ramach partnerstw na rzecz mobilności.

- Aby zagwarantować, że mobilność odbywa się w **bezpiecznym środowisku**, Unia powinna również pomóc krajom partnerskim w realizacji zobowiązań politycznych i legislacyjnych, które przyjęły one na siebie w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa w obszarach wymiaru sprawiedliwości i egzekwowania prawa. Można tego dokonać również poprzez zwiększoną współpracę techniczną i pomoc finansową, w ramach których należy znacząco wzmocnić rolę projektów twinningowych oraz TAIX.

W ramach układów Unia powinna przede wszystkim:

- wspomóc kraje partnerskie w tworzeniu procedur **wysokiej jakości zarządzania granicami** na granicach zewnętrznych;
- pomóc krajom partnerskim w tworzeniu **skutecznych systemów ochrony danych**, które umożliwiłyby im wymianę **informacji operacyjnych** w kontekście umów dwustronnych z Europolem i Eurojustem;
- w miarę możliwości nadać krajom partnerskim specjalny status w odnośnych **agencjach UE**;
- wspierać je w przyjmowaniu i skutecznym wdrażaniu krajowych strategii w zakresie **aktywnej walki z przestępczością zorganizowaną, handlem ludźmi oraz korupcją na wysokim szczeblu** zgodnie ze standardami UE, a także w zapobieganiu praniu pieniędzy i finansowania terroryzmu, co należy zrobić delikatnie i na wczesnym etapie.

3.4. Bezpieczeństwo energetyczne

Celem partnerstwa będzie zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego UE i jej krajów partnerskich pod względem długoterminowych dostaw i tranzytu energii¹². W uzupełnieniu do inicjatyw wielostronnych (zob. pkt 4.3.) Komisja proponuje kilka

¹¹ Badanie będzie opierało się na planowanym komunikacie Komisji pt. „Nowe umiejętności na nowe miejsca pracy” (ang. „New skills for new jobs”) i będzie stanowił jego uzupełnienie.

¹² Niepokój budzi niewielkie oddalenie głównych tranzytowych gazociągów węglowodoru od stref konfliktów. Brak stabilności na południowym Kaukazie może również stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa energetycznego regionu. Bardzo duża gruzińska elektrownia wodna leży na obrzeżach Abchazji. Gruzja prowadzi wymianę handlową w zakresie energii elektrycznej z Armenią i Azerbejdżanem. Dostawy gazu z Rosji do Armenii odbywają się przez terytorium Gruzji. Główny gazociąg prowadzący z Federacji Rosyjskiej na Bałkany wiedzie przez Naddniestrze (Mołdawia). Czynniki te wpływają na zaufanie inwestorów, perspektywy zrównoważonego tranzytu energii przez Kaukaz oraz na strategię UE w zakresie zapewniania nowych dostawców z Azji Środkowej.

środków dwustronnych, przy uwzględnieniu drugiego strategicznego przeglądu sytuacji energetycznej¹³.

- uwzględnienie w umowach o stowarzyszeniu postanowień dotyczących **„współzależności energetycznej”** w zgodzie m.in. z unijną polityką handlową i energetyczną oraz polityką konkurencji, w sprawie których z krajami partnerskimi przeprowadzone zostaną negocjacje z uwzględnieniem w razie potrzeby istniejących protokołów ustaleń¹⁴;
- szybkie zakończenie negocjacji w sprawie członkostwa Ukrainy i Mołdawii we **Wspólnocie Energetycznej**. w razie potrzeby należy rozważyć możliwość rozszerzenia statusu obserwatora na inne kraje partnerskie;
- w razie potrzeby zawarcie **protokołów ustaleń** w kwestiach energetycznych z **Mołdawią, Gruzją i Armenią** jako dodatkowych elastycznych instrumentów. Powinny one zawierać środki służące do wspierania i monitorowania bezpieczeństwa dostaw i tranzytu energii, również dla kluczowej infrastruktury energetycznej. W przypadku Armenii protokół uzgodnień uwzględniałby również kwestię zamknięcia elektrowni atomowej w Mecamor;
- większe wsparcie dla pełnej integracji **ukraińskiego** rynku energetycznego z rynkiem unijnym, uwzględniającej znaczenie satysfakcjonującej oceny poziomu bezpieczeństwa jądowego wszystkich elektrowni atomowych działających na terytorium Ukrainy. priorytetowe znaczenie ma remont ukraińskiej sieci przesyłowej gazu i ropy, m.in. ze względu na udoskonalenie kontroli napływu gazu i ropy na Ukrainę. w 2009 r. zostanie zwołana konferencja darczyńców i inwestorów mająca na celu pomoc Ukrainie w remoncie i rozwoju przesyłowej sieci gazowej;
- bliższe stosunki polityczne z **Azerbejdżanem**, który jest jedynym krajem partnerskim eksportującym węglowodór do UE, w oparciu o stopniową konwergencję Azerbejdżanu z rynkiem energetycznym UE oraz integrację infrastrukturalną;
- zawarcie deklaracji energetycznej między Komisją Europejską a **Białorusią** jako podstawa dalszego rozwoju współpracy energetycznej. Współpraca ta mogłaby obejmować m.in. reformę przesyłu węglowodoru i sektora energetycznego;
- zachęcanie wszystkich krajów partnerskich do udziału w **programie Inteligentna Energia - Europa**.

¹³ Unijny plan działania na rzecz bezpieczeństwa energetycznego i solidarności (ang. *EU Energy Security and Solidarity Action Plan*) - COM(2008) 744.

¹⁴ Wymienione w niniejszym komunikacie protokoły ustaleń nie są instrumentami wiążącymi prawnie.

3.5. Wspieranie rozwoju gospodarczego i społecznego

Niektóre kraje partnerskie borykają się z problemami strukturalnymi wynikającymi z wyraźnych różnic gospodarczych i społecznych pomiędzy poszczególnymi regionami i grupami społecznymi, często podzielonych różnicami na tle historycznym, kulturalnym, etnicznym i religijnym. Wszystkim zależy na konwergencji gospodarczej z UE. Aby sprostać tym wyzwaniom kraje partnerskie powinny mieć możliwość opierania się na doświadczeniach i mechanizmach polityki gospodarczej i społecznej UE. Komisja proponuje:

- **protokoły ustaleń w sprawie polityki regionalnej** z partnerami jako podstawa dialogu. Doświadczenie i sieci UE mogą pomóc w tworzeniu potencjału administracyjnego na poziomie lokalnym i krajowym, a także stanowić wsparcie dla krajowych planów rozwoju.
- Przy dodatkowym finansowaniu (zob. pkt 5), współpracę z krajami partnerskimi w ramach pilotażowych **programów rozwoju regionalnego** koncentrujących się na lokalnych potrzebach w zakresie infrastruktury, kapitału ludzkiego oraz małych i średnich przedsiębiorstw, wzorowanych na polityce spójności UE.
- bezpośrednią współpracę pomiędzy regionami UE i krajami partnerskimi, między innymi udział stosownych krajów partnerskich w istniejących **programach ponadnarodowych w Europie Południowo-Wschodniej, Środkowej i Północnej**.
- Rozszerzenie wdrażanej obecnie na zewnętrznych granicach Unii **współpracy transgranicznej** finansowanej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa na granice pomiędzy krajami partnerskimi.

4. NOWE RAMY WSPÓŁPRACY WIELOSTRONNEJ

Partnerstwo wschodnie nada stosunkom między UE a krajami partnerskimi nowe ramy wielostronne. Będzie to sprzyjało postępom w stosunkach dwustronnych z UE, którym w dalszym ciągu będzie przyświecać zasada zróżnicowania – rozwoju zgodnie z ambicjami i możliwościami każdego z krajów. Powstanie w ten sposób forum wymiany informacji i doświadczeń na temat działań krajów partnerskich na rzecz przemiany, reform i modernizacji¹⁵ oraz dodatkowy instrument UE wspierający te procesy. Ułatwi on wypracowanie wspólnych stanowisk i działań. Ramy wielostronne wzmocnią więzi pomiędzy samymi partnerami i posłużą jako naturalne forum rozmów na temat dalszego rozwoju partnerstwa wschodniego.

Zasadniczo kluczowe znaczenie dla postępów krajów członkowskich w zbliżaniu się do UE ma zbieżność prawna i regulacyjna. Proponowane ramy wielostronne umożliwią

¹⁵ Zob. dokument roboczy Komisji zatytułowany „Europejska polityka sąsiedztwa – wymiar tematyczny” (ang. *ENP – Thematic Dimension*) opracowany wiosną 2007 r., http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non-paper_thematic-dimension_en.pdf.

systematyczną organizację specjalnych sesji z udziałem stosownych służb Komisji Europejskiej, w razie potrzeby również ekspertów z państw członkowskich, poświęconych przedstawieniu i objaśnieniu prawodawstwa i standardów UE, a także porównaniu ich z polityką i ustawodawstwem krajowym. W ten sposób partnerstwo wschodnie zapoczątkuje **proces zorganizowanego zbliżania się**, wspieranego przez kompleksowy program rozwoju instytucjonalnego¹⁶.

Partnerstwo wschodnie i program synergii czarnomorskiej oraz inne inicjatywy regionalne i międzynarodowe w znacznym stopniu wzajemnie się uzupełniają. Kwestia ta została omówiona w dokumencie roboczym służb Komisji załączonym do niniejszego komunikatu.

4.1. Struktura operacyjna

Komisja proponuje zorganizowanie wielostronnych ram partnerstwa na czterech poziomach:

- spotkania głów państw i rządów krajów partnerskich powinny odbywać się co dwa lata;
- partnerstwo należy rozwijać również poprzez **doroczne wiosenne spotkania ministrów spraw zagranicznych** państw członkowskich UE i krajów partnerskich, w razie potrzeby z udziałem Białorusi, połączone z Radą ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych. Ministrowie spraw zagranicznych będą kontrolować postępy i udzielać wytycznych w zakresie polityki. prace w poszczególnych sektorach wspierać można w drodze sektorowych konferencji ministrów.
- Na trzecim poziomie należy utworzyć cztery platformy tematyczne zgodnie z głównymi obszarami współpracy (zob. pkt 4.2). Każda platforma przyjmie zestaw realistycznych, okresowo aktualizowanych celów głównych – wraz ze stosownym programem działania – i będzie przeprowadzać ocenę postępów. Spotkania powinny odbywać się co najmniej dwa razy w roku na szczeblu wyższych urzędników zaangażowanych w reformy w poszczególnych obszarach polityki. Państwa członkowskie dysponujące doświadczeniem w procesie przemian będą miały szczególną rolę do odegrania w tym procesie. Platformy składają sprawozdania na dorocznych spotkaniach ministrów spraw zagranicznych. Komisja opracowuje programy spotkań przy bliskiej współpracy z Prezydencją UE oraz z krajami partnerskimi, a także przewodniczy spotkaniom. Praca platform będzie od czasu do czasu wspierana przez sektorowe spotkania ministrów.
- Na czwartym poziomie należy utworzyć panele wspierające pracę platform tematycznych w poszczególnych obszarach. Ich forma i uczestnicy zostaną określone w miarę potrzeb.

¹⁶ Prawodawstwo i standardy UE będą w dalszym ciągu przedstawiane i omawiane również w ramach dwustronnych podkomitetów tematycznych.

Komisja ze swojej strony przeprowadzi ocenę swoich struktur wewnętrznych i zapewni koordynację niezbędną dla pomyślnego wprowadzenia partnerstwa w życie.

4.2. Platformy tematyczne

Demokracja, dobre zarządzanie i stabilność

Chociaż reformy w poszczególnych krajach partnerskich znajdują się na różnych etapach zaawansowania, państwa te stają przed podobnymi wyzwaniami związanymi z tworzeniem stabilnych **instytucji demokratycznych** i skutecznych struktur państwowych w służbie obywatelom oraz w zgodzie z zobowiązaniami wynikającymi z członkostwa w Radzie Europy i OBWE. Toczące się reformy wymagają również większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w celu zwiększenia nadzoru nad służbami użyteczności publicznej i wzmocnienia zaufania publicznego do tych służb. W związku z powyższym działania wielostronne mogłyby obejmować wzajemną ocenę w zakresie dobrych rządów oraz wymianę najlepszych praktyk w kwestiach takich jak standardy wyborcze, uregulowania w zakresie mediów lub walki z korupcją.

Partnerstwo powinno również promować **stabilność** oraz wielostronne **budowanie zaufania** w celu konsolidacji suwerenności oraz integralności terytorialnej krajów partnerskich. W ramach tego partnerstwa należy kontynuować dialog polityczny na temat obszarów wspólnych zainteresowań i uwzględniać kwestie dotyczące WPZiB i EPBiO, w tym udział krajów partnerskich w misjach i ćwiczeniach EPBiO. Należy wzmocnić systemy wczesnego ostrzegania, ze szczególnym naciskiem na obszary konfliktów.

Integracja gospodarcza i konwergencja z polityką UE

Koordynacja działań zmierzających do integracji gospodarczej i zbieżności przepisów z UE może być dla krajów partnerskich korzystna. Celem długoterminowym UE powinno być zachęcanie tych krajów do utworzenia sieci **kompleksowych stref wolnego handlu** lub regionalnych porozumień o wolnym handlu w oparciu o dwustronne zobowiązania zaciągnięte w ramach kompleksowych stref wolnego handlu z UE. Stanowiłoby to silny impuls dla handlu regionalnego oraz integracji gospodarczej, a także uzupełnienie działań krajów na rzecz lepszej integracji z gospodarką UE. Ważnym czynnikiem przyczyniającym się do dalszej integracji gospodarczej byłaby diagonalna kumulacja pochodzenia. Kolejnym ważnym działaniem jest wspieranie reform celnych krajów partnerskich w celu poprawy zdolności w zgodzie ze standardami wewnętrznymi i unijnymi. Proces ten powinien być dostosowany konkretnie do ich statusu krajów w okresie transformacji i powinny mu towarzyszyć odpowiednie polityki uzupełniające. W ramach kolejnego kroku UE i jej kraje partnerskie mogą rozważyć przyjęcie szerszego podejścia do handlu regionalnego poprzez utworzenie **sąsiedzkiej wspólnoty gospodarczej**¹⁷ w stosownych elementach wzorowanej na Europejskim Obszarze

¹⁷ Służby Komisji określiły zakres wymaganych działań w dokumencie roboczym Komisji zatytułowanym „Europejska polityka sąsiedztwa drogą do dalszej integracji gospodarczej” (ang.

Gospodarczym¹⁸. W perspektywie długoterminowej taka wspólnota umożliwiłaby pełny dostęp do wspólnego rynku. Od krajów partnerskich wymagałoby to rozwoju potencjału swoich gospodarek, tak aby były w stanie wytrzymać presję konkurencyjną wspólnego rynku i wykazania nie tylko chęci do przyjęcia stosownych elementów wspólnotowego dorobku prawnego, lecz także zdolności do ich wprowadzenia z zachowaniem porównywalnych standardów i praktyk. Do osiągnięcia tego celu niezbędne będzie znaczne zwiększenie pomocy technicznej i finansowania.

W celu poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej w krajach partnerskich, konieczne będzie zaangażowanie sektora prywatnego. Starania skoncentrują się również na redukcji stopy bezrobocia, zapewnianiu godziwych warunków pracy, spójności społecznej i równości szans, tak aby osiągnąć pozytywne skutki integracji gospodarczej.

Współpracę wielostronną należy rozszerzyć na **politykę ochrony środowiska i kwestie zmian klimatycznych**, by podjąć działania w kwestiach takich jak konwencje wielostronne, planowanie strategiczne, zarządzanie środowiskiem, egzekwowanie prawa, określone tematy związane z ochroną środowiska, finansowanie inwestycji środowiskowych w kontekście regionalnym, łagodzenie zmian klimatycznych i dostosowywanie się do nich, udział krajów partnerskich w debatach międzynarodowych na temat przyszłych działań w zakresie ochrony środowiska i wymiany doświadczeń w obszarze handlu emisjami. Proces wielostronny w ramach partnerstwa powinien również umożliwiać **połączenia wzajemne** sieci transportowych i telekomunikacyjnych krajów partnerskich – pomiędzy sobą i z Unią Europejską – oraz harmonizację otoczenia regulacyjnego. Intensywna współpraca w zakresie transportu regionalnego na różnych płaszczyznach już istnieje¹⁹; partnerstwo mogłoby promować dodatkowe rozmowy techniczne na wybrane tematy, takie jak bezpieczeństwo lotnicze, projekty w zakresie nawigacji śródlądowej i infrastruktury, z należyтым uwzględnieniem rozmów toczących się w innych regionach. Należy promować również rozpowszechnianie zaawansowanych badań i sieci komunikacyjnych.

Bezpieczeństwo energetyczne

Bezpieczeństwo energetyczne UE i krajów partnerskich jest ściśle powiązane, dlatego platforma Bezpieczeństwa Energetycznego partnerstwa wschodniego powinna koncentrować się na środkach stanowiących przedmiot wspólnych zainteresowań:

Celem partnerstwa będzie opracowanie i wdrożenie **mechanizmów wzajemnego wsparcia i bezpieczeństwa energetycznego**, m.in. mechanizmów wczesnego ostrzegania i wspólnych działań w zakresie bezpieczeństwa. Jednym z celów będzie intensyfikacja kontaktów w zakresie bezpieczeństwa energetycznego oraz podwyższenie poziomu gotowości na wypadek kryzysu energetycznego. W celu wsparcia tych działań

ENP — a path towards further economic integration) opracowanym wiosną 2007 r., http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/non-paper_thematic-dimension_en.pdf.

¹⁸ Islandia, Liechtenstein, Norwegia i państwa członkowskie UE.

¹⁹ Szczególnie w ramach TRACECA.

powołany zostanie panel bezpieczeństwa energetycznego. Panel ten może w razie potrzeby rozważyć sformalizowanie stosunków między krajami partnerskimi przy pomocy unijnej sieci korespondentów ds. bezpieczeństwa energetycznego (NESCO), i będzie się opierać na obowiązujących ustaleniach z Grupą Koordynacyjną ds. Gazu oraz Grupą ds. Dostaw Ropy, w razie potrzeby z uwzględnieniem działań podejmowanych na innych forach, w tym w ramach Wspólnoty Energetycznej.

Ponadto partnerstwo przyspieszy **harmonizację polityki energetycznej i ustawodawstwa w tym zakresie krajów partnerskich** z praktyką i dorobkiem prawnym UE, m.in. w obszarze energii elektrycznej, gazu, ropy, odnawialnych źródeł energii i efektywności energetycznej. Proces ten będzie wspierany poprzez intensywniejszą współpracę z głównymi zainteresowanymi stronami (krajowymi administracjami, organami regulacyjnymi, agencjami).

Celem będzie również utworzenie w perspektywie średniookresowej korzystnego dla obu stron **powiązanego i zróżnicowanego rynku energii** między Unią a krajami partnerskimi. Wymaga to opracowania planu działania w zakresie infrastruktury energetycznej dla partnerstwa wschodniego przy uwzględnieniu drugiego strategicznego przeglądu sytuacji energetycznej oraz unijnego planu priorytetowych połączeń międzysieciowych²⁰. Należy również zwiększyć możliwości krajów partnerskich w zakresie składowania ropy i gazu, m.in. poprzez promowanie zawierania porozumień o wspólnym składowaniu. Jeżeli chodzi o główną infrastrukturę stojącą przed podwyższonym ryzykiem o charakterze niehandlowym, na znaczeniu zyskuje rozwój **partnerstw publiczno-prywatnych**, które zbliżyłyby do siebie UE i kraje partnerskie.

Bezpieczeństwo energetyczne UE i jej partnerów wymaga silnej **dywersyfikacji tras dostawczych i tranzytowych**. Cel ten można osiągnąć w lepszym stopniu poprzez silniejsze zaangażowanie krajów trzecich, w tym krajów Azji Środkowej. Dlatego też partnerstwo jako rzeczywiste partnerstwo energetyczne powinno przyczyniać się do ciągłego umacniania Procesu z Baku, przy pełnym udziale krajów Azji Środkowej, która jest głównym regionem produkującym energię, jak również poprzez rozwój korytarza południowego obejmującego rurociąg transkaspijski.

Kontakty międzyludzkie

Zachęca się do kontaktów pomiędzy obywatelami UE a obywatelami krajów partnerskich, zwłaszcza między młodymi ludźmi, które należy uznać za środek służący do promowania i monitorowania zmian. Unia wyraźnie uznała znaczenie **współpracy kulturalnej** oraz dialogu międzykulturowego jako integralnego elementu każdej polityki zagranicznej, podkreśliła znaczenie współpracy kulturalnej w zajmowaniu się procesami i wyzwaniem natury politycznej²¹. Współpraca może się opierać również na wielu popularnych programach pomocy zewnętrznej Wspólnoty Europejskiej, zwłaszcza w obszarze **edukacji**, w tym nauki języków, **młodzieży i badań**. Należy również wspierać rozwój **społeczeństwa informacyjnego** oraz rolę **mediów** w ułatwianiu kontaktów międzyludzkich.

²⁰ COM (2006) 846 wersja ostateczna/2 z 23.2.2007.

²¹ Konkluzje Prezydencji z posiedzenia Rady Europejskiej z czerwca 2008 r., pkt 78.

4.3. Sztandarowe inicjatywy

Cele partnerstwa wschodniego można realizować również za pośrednictwem wybranych sztandarowych inicjatyw zapewniających widoczność współpracy międzynarodowej i koncentrację na niej. Celem tych inicjatyw powinna być mobilizacja pomocy finansowanej dzięki wsparciu wielu donatorów, finansowania przez różne międzynarodowe instytucje finansowe oraz inwestycje sektora prywatnego. Zdaniem Komisji mogłyby one obejmować *zintegrowane systemy zarządzania granicami; instrument MŚP; promowanie regionalnych rynków energii, efektywności energetycznej oraz odnawialnych źródeł energii;*²² rozwój *południowego korytarza energetycznego*; a także współpracę w zakresie *prewencji, przygotowania i reagowania na klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka*.

Potencjalne przedmioty prac platform i paneli tematycznych oraz opis proponowanych sztandarowych inicjatyw zostały przedstawione w dokumencie roboczym służb Komisji.

4.4. Uczestnictwo

Poza przedstawicielami rządów i Komisji Europejskiej, w pracach wezmą udział inne instytucje UE, organizacje międzynarodowe (takie jak OBWE i Rada Europy), międzynarodowe instytucje finansowe, parlamenty, przedstawiciele biznesu, władze lokalne oraz szeroka grupa podmiotów zainteresowanych obszarami poruszonymi przez platformy tematyczne.

Szczególną uwagę należy poświęcić zaangażowaniu społeczeństwa obywatelskiego. Komisja proponuje wspieranie dalszego rozwoju organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz utworzenie w ramach partnerstwa wschodniego **Forum Społeczeństwa Obywatelskiego** w celu zachęcania organizacji społeczeństwa obywatelskiego do kontaktów i ułatwiania dialogu między nimi a organami władzy publicznej.

W poszczególnych przypadkach w prace platformy tematycznej, panelu lub inicjatywy można angażować **kraje trzecie**, pod warunkiem że istnieje zgoda, iż byłoby to korzystne ze względu na wspólne zainteresowanie tematem, bliskość geograficzną lub istniejące powiązania gospodarcze.

Komisja z zadowoleniem powita wszelkie inicjatywy Parlamentu Europejskiego dotyczące uczynienia rozwinętej przez niego współpracy parlamentarnej „EuroNest” integralną częścią partnerstwa wschodniego. Ponadto wielostronne aspekty partnerstwa wschodniego mogłyby wzmocnić trojka parlamentarna obejmująca Parlament Europejski oraz zgromadzenia parlamentarne OBWE i Rady Europy.

Komisja zachęca **Komitet Regionów** oraz **Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny** do udziału w szczególności w pracach prowadzonych w ramach platform

²²

Prace w tym obszarze rozpoczęły się już w ramach programu INOGATE.

tematycznych zajmujących się kwestiami *demokracji, dobrych rządów i stabilności* oraz *Kontaktów międzyludzkich*. Komisja wzywa Komitet Regionów do utworzenia lokalnego i regionalnego zgromadzenia Europy Wschodniej i południowego Kaukazu, natomiast Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny do udziału w Forum Społeczeństwa Obywatelskiego.

5. ZASOBY

Jednym z najbardziej wyraźnych sygnałów zaangażowania, jakie Unia Europejska może wysłać swoim partnerom, jest dostosowanie poziomów finansowania do poziomu ambicji politycznych partnerstwa. Osiągnięcie celów określonych w niniejszym wniosku wymaga znacząco wyższych środków finansowych.

Środki te zostaną wykorzystane do celów kontynuacji programu reform partnerstwa wschodniego poprzez realizację kompleksowych programów rozwoju instytucjonalnego, w ramach których zapewnione zostanie doradztwo i szkolenia (np. poprzez projekty twinningowe i TAIEX) dla administracji publicznej, a także wyposażenie i infrastruktura specjalistyczna (np. laboratoria) niezbędne do ich funkcjonowania. Podwyższone środki posłużą również do finansowania działalności platform i wspierania wielu sztabowych inicjatyw, a także ułatwią krajom partnerskim opracowanie regionalnych polityk sprzyjających stabilizacji poprzez promowanie wewnętrznej spójności oraz redukcję różnic społeczno-gospodarczych.

Bieżące finansowanie krajów partnerskich w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa wyniosło w 2008 r. ok. 450 mln EUR. Komisja ma zamiar zaproponować stopniowe podwyższanie tej kwoty do ok. 785 mln EUR w roku 2013. W związku z tym konieczne będzie uzupełnienie bieżącego budżetu EISP kwotą **350 mln EUR** nowych środków w uzupełnieniu środków zaplanowanych na lata 2010-13. Ponadto w ramach przeglądu budżetu rozważy się dalsze podwyższenie poziomu pomocy, tak by odzwierciedlał on ambicje polityczne związane z danymi krajami partnerskimi.

Aby umożliwić zaspokojenie najbardziej palących potrzeb Wschodni Program Regionalny EISP zostanie przeformułowany tak, by wspierać wymiar wielostronny partnerstwa wschodniego. Środki dostępne w ramach budżetu na rok 2009 można wykorzystać na uruchomienie pilnych inicjatyw, natomiast ok. **250 mln EUR** w ramach bieżącego budżetu EISP można przeprogramować na lata 2010-13.

Dzięki połączeniu nowych i przeprogramowanych środków, łączna kwota środków przeznaczonych na nowe inicjatywy określone w niniejszym komunikacie wzrośnie do **600 mln EUR**.

Poza podwyższeniem poziomu wsparcia Komisji, dla sprawnego działania partnerstwo będzie wymagało praktycznych środków zapewniających skuteczne dostarczanie pomocy i lepszą koordynację darczyńców, a także zrównoważenie zwiększonego finansowania inwestycji, szczególnie przez EBI oraz EBOiR. Przegląd śródkresowy upoważnienia

EBI dotyczącego udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich będzie okazją do rozważenia podwyższenia indykatywnego pułapu dla wschodnich partnerów oraz poszerzenia jego zakresu. W przypadku dużych projektów infrastrukturalnych należy rozważyć możliwość przyznania pomocy dla inwestycji publiczno-prywatnych poprzez pokrycie ryzyka o charakterze niehandlowym. W celu ukierunkowania funduszy pomocy UE na takie projekty można wykorzystać Sąsiedzki Fundusz Inwestycyjny, dlatego też Komisja wzywa państwa członkowskie do udzielenia wsparcia finansowego partnerstwu wschodniemu m.in. poprzez podwyższenie składek na rzecz Sąsiedzkiego Funduszu Inwestycyjnego. Więcej informacji dotyczących tych kwestii można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji załączonym do niniejszego komunikatu.

Wdrożenie partnerstwa wschodniego będzie wymagało również przydziału odpowiednich zasobów ludzkich w ramach stosownych służb Komisji. W szczególności wzmocnienia wymagają delegatury KE w krajach partnerskich.

6. WNIOSKI

Przesłanki europejskiej polityki sąsiedztwa, zgodnie z którymi do żywotnych interesów UE należy promowanie lepszych rządów i rozwoju gospodarczego poprzez zdecydowane zaangażowanie w stosunki z sąsiadami, są dziś bardziej aktualne niż kiedykolwiek. Pogłębianie stosunków z krajami partnerskimi za pośrednictwem partnerstwa wschodniego stanowi dla UE zarazem imperatyw strategiczny, jak i polityczną inwestycję, z której korzyści odniosą obywatele UE.

Partnerstwo wschodnie przyczyni się do ożywienia reform, integracji rynków i społeczeństw, zapewnienia stabilności oraz przeciwdziałania ryzyku pojawienia się na naszym kontynencie nowych granic. Komisja wzywa Radę i Parlament Europejski do udzielenia partnerstwu wschodniemu silnego wsparcia politycznego i finansowego.

Komisja proponuje, aby partnerstwo wschodnie zainaugurować na szczycie z udziałem szefów państw i rządów wszystkich państw członkowskich oraz krajów partnerskich **wiosną 2009 r.** Na **szczybie Partnerstwa Wschodniego** przyjęta zostanie deklaracja polityczna ustanawiająca partnerstwo, określająca jego główne cele i zasady oraz ogólne założenia dalszego procesu współpracy.

OCENA SKUTKÓW FINANSOWYCH REGULACJI

1. TYTUŁ WNIOSKU:

Partnerstwo wschodnie

2. STRUKTURA ABM/ABB

Rozdział 19 08 – Europejska polityka sąsiedztwa oraz stosunki z Rosją

3. POZYCJE W BUDŻECIE

3.1 Pozycje w budżecie (pozycje operacyjne i powiązane pozycje pomocy technicznej i administracyjnej (dawniej pozycje B.A)), wraz z treścią:

Dział 4 – Stosunki zewnętrzne

Pozycja w budżecie: 19 01 04 02 Instrument na rzecz europejskiej polityki sąsiedztwa i partnerstwa (ENPI) — Wydatki na administrację i zarządzanie

Pozycja w budżecie: 19 08 01 03 Współpraca finansowa z Europą Wschodnią w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa i partnerstwa

3.2 Czas trwania działania i wpływu finansowego:

Partnerstwo wschodnie stanowi uzupełnienie europejskiej polityki sąsiedztwa. Wpływ finansowy przedstawiony w niniejszej ocenie dotyczy lat 2009-2013, **oprócz** przewidzianych już środków przydzielonych na lata 2007-2013.

3.3 Informacje budżetowe:

Pozycja	Rodzaj wydatków		Nowe	Wkład EFTA	Wkład krajów ubiegających się o członkostwo	Dział w perspektywie finansowej
19 01 04 02	Nieobowi- ązkowe	Niezróżni- cowane	NIE	NIE	NIE	Nr 4
19 08 01 03	Nieobowi- ązkowe	Zróżnico- wane	NIE	NIE	NIE	Nr 4

4. ZESTAWIENIE ZASOBÓW

4.1 Zasoby finansowe

4.1.1 Zestawienie środków na zobowiązania (CA) i środków na płatności (PA), w mln EUR (do trzech miejsc po przecinku)

Rodzaj wydatków	Sekcja nr		2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	Ogółem
-----------------	-----------	--	---------	---------	---------	---------	---------	--------

Wydatki operacyjne (pozycja w budżecie 19 08 01 03)

Środki na zobowiązania (CA)	8.1	a (97%)	0	24,25	51,41	109,61	154,23	339,5
Środki na płatności (PA)		b ²³	0	4,25	14,41	46,61	85,23	150,5

Wydatki administracyjne w ramach kwoty referencyjnej (pozycja w budżecie 19 01 04 02)

Pomoc techniczna i administracyjna (NDA) ²⁴	8.2.4	c (3%)	0	0,75	1,59	3,9	4,77	10,5
--	-------	-----------	---	------	------	-----	------	------

KWOTA REFERENCYJNA OGÓŁEM

Środki na zobowiązania		a+c	0	25	53	113	159	350
Środki na płatności		b+c	0	5	16	50	90	161

Wydatki administracyjne niewzględnione w kwocie referencyjnej

Wydatki na zasoby ludzkie i powiązane wydatki (NDA)	8.2.5	d	0	2,35	2,838	2,838	2,838	10,864
Wydatki administracyjne, inne niż koszty zasobów ludzkich i powiązane koszty, niewzględnione w kwocie referencyjnej (NDA)	8.2.6	e	0	0,193	0,229	0,229	0,229	0,880

Indykatywne koszty finansowe interwencji ogółem

OGÓŁEM CA, w tym koszty zasobów ludzkich		a+c+ d+e	0	27,543	56,067	116,067	162,067	361,744
OGÓŁEM PA, w tym koszty zasobów ludzkich		b+c+ d+e	0	7,543	19,067	56,067	93,067	172,744

²³ Na podstawie obliczeń środków na płatności w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa w 2006 r.

²⁴ Wydatki na administrację i zarządzanie (linia BA) obejmują m.in. wydatki na personel kontraktowy w delegaturach, a także badania, spotkania ekspertów oraz informacje i publikacje bezpośrednio związane z realizacją celów programu.

4.1.2 Zgodność z programowaniem finansowym

☐ Wniosek jest zgodny z istniejącym programowaniem finansowym.

X Wniosek wymaga przeprogramowania odpowiedniego działu w perspektywie finansowej (wykorzystanie marginesu).

☐ Wniosek może wymagać zastosowania postanowień porozumienia międzyinstytucjonalnego²⁵ (tzn. instrumentu elastyczności).

Dodatkowa kwota 350 mln EUR ma być przydzielona z marginesu działu 4, w ramach którego zgodnie z najnowszym programem finansowym (WPB 2009) dostępna jest kwota 998 mln EUR.

4.1.3 Wpływ finansowy na dochody

X Wniosek nie ma wpływu finansowego na dochody.

☐ Wniosek ma następujący wpływ finansowy na dochody:

4.2 Zasoby ludzkie w przeliczeniu na pełne etaty (w tym urzędnicy, pracownicy zatrudnieni na czas określony i personel zewnętrzny) – zob. szczegółowe informacje w pkt 8.2.1 i 8.2.2.

Zapotrzebowanie na dany rok	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r. i później
Łączne roczne zapotrzebowanie na pracowników ²⁶	0	18	27	40	50

²⁵ Zob. pkt 19 i 24 porozumienia międzyinstytucjonalnego.

²⁶ Liczby te obejmują zarówno urzędników w siedzibie głównej, jak i personel kontraktowy odpowiedzialny za pomoc finansową w 6 delegaturach. Szczegółowe zestawienie znajduje się w pkt 8.2.1 „Liczba i rodzaj pracowników”.

5. OPIS I CELE

5.1 Potrzeba, która ma zostać zaspokojona w perspektywie krótko- lub długoterminowej

Niniejszy komunikat przedstawia wnioski Komisji dotyczące pogłębienia współpracy UE z krajami sąsiedzkimi z Europy Wschodniej²⁷, co będzie wymagało uruchomienia dodatkowych środków Wspólnoty.

Komisja zamierza stopniowo zwiększać środki finansowe na rzecz wschodnich partnerów w ramach ENPI z kwoty 450 mln EUR w 2008 r. do około 785 mln EUR w 2013 r. Będzie to wymagało uzupełnienia bieżącego budżetu ENPI kwotą 350 mln EUR ponad środki już zaprogramowane²⁸ na lata 2010-2013. Niniejsza kwota zostanie przesunięta z niewykorzystanego marginesu poniżej pułapu działu 4, w ramach którego w przedmiotowym okresie dostępne są środki w wysokości 998 mln EUR.

Ponadto w ramach przeglądu budżetu rozważone zostanie dalsze podwyższenie poziomu pomocy, tak by odzwierciedlał on ambicje polityczne związane z danymi krajami partnerskimi.

5.2 Wartość dodana z tytułu zaangażowania Wspólnoty i spójność wniosku z innymi instrumentami finansowymi oraz możliwa synergia

Wniosek przewiduje wymianę z naszymi sąsiadami z Europy Wschodniej doświadczeń związanych z integracją europejską oraz stopniowe włączanie ich w poszczególne dziedziny polityki UE. Istnieją odpowiednie ramy prawne dla instrumentu ENPI umożliwiające wprowadzanie środków współpracy, które będą elementem partnerstwa wschodniego. Jednakże aby realizować tę politykę, a jednocześnie utrzymać planowany poziom pomocy dla innych objętych nią krajów (śródziemnomorskich), niezbędne będzie zwiększenie zasobów finansowych tego instrumentu poprzez wykorzystanie marginesu działu 4. Proponowane zwiększenie środków powinno być możliwe do wprowadzenia bez formalnego przeglądu rozporządzenia o ENPI, ponieważ nie przekracza 5-procentowego przedziału elastyczności dopuszczalnego zgodnie z pkt 37 porozumienia międzyinstytucjonalnego w odniesieniu do perspektywy finansowej²⁹.

Również inne instrumenty finansowe przyczynią się do realizacji partnerstwa wschodniego poprzez konkretne działania objęte ich zakresem.

²⁷ Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruzja, Mołdawia i Ukraina.

²⁸ Niniejsze wartości nie obejmują ostatniej deklaracji Komisji dotyczącej pomocy dla Gruzji.

²⁹ Przyjmuje się, iż dodatkowe środki uruchomione w odpowiedzi na sytuacje kryzysowe (np. na okupowanym terytorium palestyńskim i w Gruzji) nie będą uwzględnione przy obliczaniu progu 5%, ponieważ stanowią „odpowiedź na nowe obiektywne długoterminowe okoliczności, dla których podane zostaną wyraźne i ściśle określone przyczyny” oraz są uzgodnione między Komisją, Radą i Parlamentem w ramach rocznej procedury budżetowej.

5.3 Cele, spodziewane wyniki oraz wskaźniki związane z wnioskiem w kontekście ABM

Cele

Ogólnym celem partnerstwa wschodniego jest umacnianie ściślejszej współpracy między UE i jej sąsiadami oraz postępy we wprowadzaniu ich programów reform poprzez realizację następujących **celów operacyjnych**:

- (1) wsparcia reform krajów partnerskich poprzez **kompleksowy program rozwoju instytucjonalnego** odnoszący się do wszystkich właściwych obszarów współpracy;
- (2) **wielostronnego wymiaru** partnerstwa wschodniego, w tym wsparcia dla ograniczonej liczby sztandarowych inicjatyw;
- (3) **zmniejszania** różnic gospodarczych i społecznych między regionami danego kraju partnerskiego oraz podnoszenie wewnętrznej spójności tych krajów poprzez wsparcie ich rozwoju gospodarczego i społecznego.

Wyniki

- postępy w realizacji uzgodnionych reform;
- prawodawstwo bardziej zgodne z dorobkiem prawnym UE;
- zmniejszanie wewnętrznych dysproporcji w rozwoju gospodarczym;
- większa stabilność wewnętrzna;
- prawidłowo działające ramy współpracy wielostronnej;
- realizacja sztandarowych inicjatyw.

Wskaźniki

- liczba spełnionych warunków do zawarcia układów o stowarzyszeniu;
- obniżony poziom korupcji;
- tempo realizacji sztandarowych inicjatyw;
- liczba spotkań oraz wyniki prac poszczególnych platform;
- Zmniejszony stopień różnic gospodarczych i społecznych;
- zmniejszona skala konfliktów wewnętrznych.

5.4 Metoda realizacji (indykatywna)

Dodatkowe środki zostaną przekazane poprzez krajowe i regionalne programy w ramach instrumentu ENPI, zgodnie z przepisami rozporządzenia finansowego.

6. MONITOROWANIE I OCENA

6.1 System monitorowania

Komisja będzie monitorować postępy realizowanej współpracy zewnętrznej na wszystkich szczeblach:

- *nakładów* (w szczególności przepływy finansowe: zobowiązania, umowy i płatności);
- *działań i ich rezultatów* (realizacja projektów i programów, monitorowanie od wewnątrz prowadzone na miejscu przez delegatury Komisji); oraz
- *postępów i wyników* (zewnętrzny system monitorowania wyników – ROM³⁰) oraz ich *wpływu*.

Programy indykatywne obejmują szczegółowe cele i oczekiwane wyniki dla każdego obszaru współpracy.

Programowanie długoterminowej pomocy zewnętrznej na rzecz krajów i regionów partnerskich realizowane jest w ramach przygotowania dokumentów strategicznych (do 7 lat) i programów indykatywnych (3-4 lata). Wymienione dokumenty programowe podlegają średniookresowemu przeglądowi, umożliwiającemu elastyczne dostosowanie priorytetów programów.

6.2 Ocena

Zgodnie z bieżącymi zasadami i uwzględniając ogromny zakres przewidzianych działań, wprowadzono system oceny obejmujący różne szczeble interwencji.

W szczególności w rozporządzeniu finansowym wzywa się do regularnej oceny wszystkich (istotnych) działań³¹. Trwają również niezbędne oceny szerszych zobowiązań prawnych, m.in. 3 razy C³².

7. ŚRODKI ZWALCZANIA NADUŻYĆ FINANSOWYCH

Integralną częścią rozporządzenia o ENPI jest ochrona interesów finansowych Wspólnoty oraz zwalczanie nadużyć i nieprawidłowości finansowych.

³⁰ System monitorowania wyników (ang. Results-Oriented Monitoring – ROM) umożliwia szybką ocenę realizacji projektu lub programu oraz ich szerszych implikacji, a także stanowi dla Komisji niezależną opinię na temat jej portfela projektów. Przyjęcie jednego spójnego podejścia gwarantuje, iż Komisja będzie otrzymywać porównywalne dane z wszystkich regionów, którym udziela pomocy zewnętrznej.

³¹ Polega to na ocenie pojedynczych operacji (np. projektów rozwojowych), programów (np. strategii krajowych) oraz sektorów lub zagadnień polityki (np. transportu lub równouprawnienia płci).

³² spójność, komplementarność i koordynacja (ang. *Coherence, Complementarity, Coordination*).

Za administracyjne monitorowanie umów i płatności będą odpowiedzialne delegatury KE w krajach będących beneficjentami.

Każda z operacji finansowanych na mocy rozporządzenia o ENPI będzie nadzorowana przez delegatury na wszystkich etapach cyklu realizacji projektu³³.

Szczególne uwagi zostaną zwrócone na charakter wydatków (kwalifikowalność wydatków), przestrzegania budżetów (wydatki rzeczywiste) oraz sprawdzenie informacji uzupełniających oraz odpowiednich dokumentów (dowodów poniesienia wydatków).

³³ Upoważniają one Komisję do prowadzenia kontroli i inspekcji na miejscu, zgodnie z rozporządzeniem Rady (Euratom, WE) nr 2185/96 z dnia 11 listopada 1996 r.

8. SZCZEGÓŁOWE INFORMACJE DOTYCZĄCE ZASOBÓW

8.1 Cele wniosku z uwzględnieniem ich kosztu finansowego ponad przydzielone dotychczas środki:

Środki na zobowiązania w mln EUR (do 3 miejsc po przecinku)

(Należy wskazać cele, działania i ich rezultaty)	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	OGÓŁEM
	Szacowany łączny koszt	Szacowany łączny koszt	Szacowany łączny koszt	Szacowany łączny koszt	Szacowany łączny koszt
CEL OPERACYJNY NR 1: Kompleksowy program rozwoju instytucjonalnego	18,25	36,41	67,61	64,23	186,5
CEL OPERACYJNY NR 2: Wymiar wielostronny	6	15	30	30	81
CEL OPERACYJNY NR 3: Rozwój gospodarczy i społeczny	0	0	12	60	72
OGÓŁEM	24,25	51,41	109,61	154,23	339,5

8.2 Wydatki administracyjne

8.2.1 Liczba i rodzaj pracowników

Personel oddelegowany do zarządzania działaniem z wykorzystaniem dodatkowych zasobów							
(liczba stanowisk w przeliczeniu na pełne etaty)							
Rodzaj stanowiska			2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.
Urzędnicy lub pracownicy zatrudnieni na czas określony ³⁴ (art. XX 01 01)	A*/AD	Siedzi ba ³⁵	0	2+3	3+5	3+5	3+5
		Deleg atury	0	6	6	6	6
	B*, C*/AST		0	1	1	1	1
Pracownicy opłacani w ramach art. XX 01 02 ³⁶			0	0	0	0	0
Inni pracownicy opłacani w ramach nieistniejącej już linii BA 19 01 04 02 ³⁷			0	6	12	25	35
Łączne roczne zapotrzebowanie na dodatkowych pracowników			0	18	27	40	50

8.2.2 Opis zadań związanych z działaniem

W głównej siedzibie Komisji utworzony zostanie mały zespół (3 pracowników AD i 1 AST) w celu nadzorowania tworzenia i koordynacji pracy czterech wielostronnych platform tematycznych, zgodnie z opisem zawartym w dokumencie roboczym służb Komisji. Zespół ten będzie pomagał koordynatorom platform w planowaniu, organizacji i prowadzeniu spotkań. Będzie również dbał o zapewnienie odpowiedniej sprawozdawczości i rozpowszechnianie informacji.

Łącznie pięć dodatkowych stanowisk (AD) zostanie przydzielonych do zasadniczych usług liniowych w celu realizacji dodatkowych zadań siedziby głównej wynikających z proponowanych działań dwustronnych i wielostronnych. Wymienione 6 delegatur KE w państwach partnerskich wzmocnione zostanie po jednym urzędniku na szczeblu AD (łącznie 6 urzędników).

³⁴ Koszty te NIE są uwzględnione w kwocie referencyjnej.

³⁵ Włączając urzędników i pracowników zatrudnionych na czas określony dla DG RELEX oraz 5 urzędników odpowiedzialnych za usługi liniowe.

³⁶ Koszty te NIE są uwzględnione w kwocie referencyjnej.

³⁷ Koszty te są uwzględnione w kwocie referencyjnej. Chodzi o pracowników kontraktowych i pracowników zatrudnionych na czas określony (nieistniejąca już linia BA 19 01 04 02).

Dodatkowi pracownicy kontraktowi (lub lokalni) oraz inni pracownicy zatrudnieni na czas określony (przewiduje się liczbę 61 pracowników) będą potrzebni głównie³⁸ w delegaturach do wykonywania pracochłonnych działań, które będą realizowane wraz z otrzymaniem dodatkowych zasobów finansowych w ramach partnerstwa wschodniego.

8.2.3 Źródła zasobów ludzkich (stosunek pracy)

- ☐ Stanowiska obecnie przypisane do zarządzania programem, które zostaną utrzymane lub przekształcone.
- ☐ Stanowiska wstępnie przyznane w ramach rocznej strategii politycznej/wstępnego projektu budżetu (APS/WPB) na rok n.
- ☒ Stanowiska, o przyznanie których zostanie złożony wniosek w ramach następnej procedury APS/WPB.
- ☐ Stanowiska, które zostaną przesunięte w ramach istniejącej kadry kierowniczej.
- ☐ Stanowiska, których obsadzenie będzie konieczne w roku n, nieprzewidziane w APS/WPB na dany rok (na 2009 r.).

Zapotrzebowanie na zasoby ludzkie i administracyjne zostanie pokryte ze środków, które mogą zostać przyznane zarządzającej DG w ramach corocznej procedury przydziału środków z uwzględnieniem ograniczeń budżetowych.

8.2.4 Inne wydatki administracyjne uwzględnione w kwocie referencyjnej (XX 01 04/05 – Wydatki na administrację i zarządzanie)

mln EUR (do 3 miejsc po przecinku)

Pozycja w budżecie (nr i opis)	Rok n	Rok n+1	Rok n+2	Rok n+3	Rok n+4	Rok n+5 i później	OGÓŁEM
1 Pomoc techniczna i administracyjna (w tym powiązane koszty personelu)							
Agencje wykonawcze ³⁹							
Inna pomoc techniczna i administracyjna							
- wewnętrzna							
- zewnętrzna							
Pomoc techniczna i administracyjna ogółem							

³⁸ Do działań w ramach współpracy regionalnej, które będą realizowane centralnie, dodatkowi pracownicy kontraktowi będą również potrzebni w siedzibie głównej.

³⁹ Należy odnieść się do oceny skutków finansowych regulacji dla danej agencji wykonawczej/danych agencji wykonawczych.

Pułap wydatków administracyjnych niezbędnych do celów wsparcia realizacji tych inicjatyw został ustalony na 3% łącznych środków na zobowiązania. Ponadto postarano się również obliczyć, jaka liczba personelu opłacanego w ramach tej kwoty będzie potrzebna w celu zarządzania dodatkowymi zasobami. Na obecnym etapie trudno jest podać dokładniejsze dane, dlatego powyższa tabela nie została wypełniona. W odpowiednim czasie powołany zostanie personel ds. pomocy administracyjnej i technicznej niezbędny do realizacji przedmiotowych inicjatyw, w ramach określonego w niniejszej ocenie pułapu na wydatki administracyjne.

8.2.5 Koszt finansowy zasobów ludzkich i powiązane koszty niewwzględnione w kwocie referencyjnej

mln EUR (do 3 miejsc po przecinku)

Rodzaj zasobów ludzkich	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.
Urzędnicy i pracownicy zatrudnieni na czas określony (XX 01 01)	0	2,350	2,838	2,838	2,838
Pracownicy opłacani w ramach artykułu XX 01 02, w tym personel pomocniczy, oddelegowani eksperci krajowi (END), pracownicy kontraktowi itp.	0	0	0	0	0
Koszt zasobów ludzkich i koszty powiązane (NIEUWZGLĘDNIONE w kwocie referencyjnej) ogółem	0	2,350	2,838	2,838	2,838

Kalkulacja – *urzędnicy i pracownicy zatrudnieni na czas określony*

(W razie potrzeby należy odnieść się do pkt 8.2.1)

Na 2010 r.:

5 (urzędnicy w siedzibie) x 122 000 € (standardowy koszt BUDG) = 610 000

6 (urzędnicy w delegaturach) x 290 000 € (szacunkowy koszt) = 1 740 000

→ 610 000 + 1 740 000 = 2 350 000

Na lata 2011-2013:

9 (urzędnicy w siedzibie) x 122 000 € (standardowy koszt BUDG) = 1 098 000

6 (urzędnicy w delegaturach) x 290 000 € (szacunkowy koszt) = 1 740 000

→ 1 098 000 + 1 740 000 = 2 838 000

Zapotrzebowanie na zasoby ludzkie i administracyjne zostanie pokryte ze środków, które mogą zostać przyznane zarządzającej DG w ramach corocznej procedury przydziału środków z uwzględnieniem ograniczeń budżetowych.

8.2.6 Inne wydatki administracyjne niewzględnione w kwocie referencyjnej

mln EUR (do 3 miejsc po przecinku)

	2009 r.	2010 r.	2011 r.	2012 r.	2013 r.	OGÓŁE M
XX 01 02 11 01 – podróże służbowe		0,93	0,129	0,129	0,129	0,48
XX 01 02 11 02 – spotkania i konferencje		0,10	0,10	0,10	0,10	0,4
XX 01 02 11 03 – komitety						
XX 01 02 11 04 – badania i konsultacje						
XX 01 02 11 05 – systemy informatyczne						
2 Inne wydatki na zarządzanie ogółem (XX 01 02 11)						
3 Inne wydatki o charakterze administracyjnym (należy wskazać jakie, odnosząc się do pozycji w budżecie)						
Wydatki administracyjne ogółem, inne niż koszty zasobów ludzkich i powiązane koszty (NIEUWZGLĘDNIONE w kwocie referencyjnej)	0	0,193	0,229	0,229	0,229	0,88

Kalkulacja – *inne wydatki administracyjne niewzględnione w kwocie referencyjnej*

Podróże służbowe

Na 2010 r.:

6 urzędników delegatur x 8 000 (standardowy roczny koszt) = 48 000

5 urzędników w siedzibie x 6 podróży służbowych x 1 500 € na podróż służbową = 45 000

Na lata 2010-2013:

9 urzędników w siedzibie x 6 podróży służbowych x 1 500 € na podróż służbową = 81 000

12 urzędników delegatur x 8 000 (standardowy roczny koszt) = 96 000

→ 81 000 + 96 000 = 177 000

Konferencje

Od 2010 r. jedna międzynarodowa konferencja rocznie w Brukseli – koszt 100 000 EUR

Zapotrzebowanie na zasoby ludzkie i administracyjne zostanie pokryte ze środków, które mogą zostać przyznane zarządzającej DG w ramach corocznej procedury przydziału środków z uwzględnieniem ograniczeń budżetowych.