

Wojciech Szpociński

**Praktyka wdrożeniowa wsparcia Unii Europejskiej dla państw
obszaru Wschodniego Sąsiedztwa (ENPI EAST).**

Niniejsza analiza jest jednym z działań projektu *Współpraca transgraniczna na rzecz bioróżnorodności i zrównoważonego rozwoju obszarów cennych przyrodniczo* realizowanego przez *Lokalną Organizację Turystyczną Brama na Bagna* w partnerstwie z *PEIPSI, Center for Transboundary Cooperation, Estonia* oraz *Ecoproject, Białoruś* w ramach programu Partnerstwa Transgranicznego wdrażanego przez *Stowarzyszenie Wschodnioeuropejskie Centrum Demokratyczne* przy wsparciu *Norway Grants* oraz *Ministerstwa Spraw Zagranicznych RP*. Konkluzje badawcze zostały przedstawione przez autora na *CBC Summer*



Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Rzeczypospolitej Polskiej



Projekt dofinansowany w ramach
Programu Partnerstwa Transgranicznego
realizowanego przez
Wschodnioeuropejskie Centrum Demokratyczne
przy wsparciu finansowym udzielonym
przez Norwegie ze środków Norweskiego Mechanizmu
Finansowego oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP

School, Varska, Estonia, w sierpniu 2010 (ścieżka seminaryjna: Efektywność DA/TA a zagadnienia współpracy transgranicznej). Analiza ta wejdzie również w skład przewidzianej publikacji projektowej.

Liczba badań i publikacji dotyczących relacji Unii Europejskiej i jej wschodnich partnerów, zwłaszcza zaś poruszających zagadnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS) i Partnerstwa Wschodniego (PW) sprawia, że można mówić już o powstaniu odrębnego *wschodnio-europejskiego* pola badawczego w ramach europeistyki.

Prowadzone badania i publikacje będące ich owocem w ogromnej większości skupiają się na zagadnieniach systemowych (genezie i ewolucji EPS/PW¹, formule EPS/PW/tzw. braku *finalité*², problemach adaptacji, ogólnych formułach warunkowości w tym *conditionality-lite*, zagadnieniach: tzw. potęgi normatywnej³; motywacji, w tym modelowych, teoretycznych studiach dot. harmonizacji/sektorowej transpozycji *acquis*, analizach polityki poszczególnych państw członkowskich wobec obszaru wschodniego sąsiedztwa, ogólnych studiach z zakresu bezpieczeństwa/polityki energetycznej, migracji, integracji regionalnej⁴ i trans-granicznej⁵), a także

¹ George Georgiadis, 'Differentiation by design' as a determinant of convergence: comparing early EU selection policies in Central and Eastern Europe and the Commonwealth of Independent States, *Southeast European and Black Sea Studies*, 8:4, s. 399 — 429, (2008)

² Sharon Pardo, Europe of Many Circles: European Neighborhood Policy, *Geopolitics*, 9:3, 731 — 737 (2004)

³ Hiski Haukkala, The Russian Challenge to EU Normative Power: The Case of European Neighborhood Policy”, *The International Spectator*, 43:2, s. 35 — 47 (2008)

⁴ Andreev Svetlozar, The future of European neighborhood policy and the role of regional cooperation in the Black Sea area, *Southeast European and Black Sea Studies*, 8:2, s. 93 — 108 (2008)

⁵ Gabriel Popescu, The conflicting logics of cross-border reterritorialization: Geopolitics of Euroregions in Eastern Europe, *Political Geography*, 27 :1, s. 418-438 (2008)

na pewnych ogólnych problemach instytucjonalnych: procesu decyzyjnego, stanowiskach poszczególnych instytucji UE. W badaniach dominuje perspektywa KE i państw członkowskich, do rzadkości należą analizy skoncentrowane na partnerach czy bezpośrednich beneficjentach działań UE⁶. Ponadto badania prowadzone są w oparciu o powszechnie dostępne t.j. publikowane na oficjalnych stronach, dokumenty programowe i indykatywne (Indywidualne Plany Działania, 3-letnie Programy Wiodące/ *MIP*, *Roczne Programy Działań/AAP*, *Progress Reports*), nie docierają zaś do opracowań i materiałów wewnętrznych KE/innych instytucji UE (t.j. publicznych lecz nie eksponowanych). Do rzadkości należą badania (i publikacje) dot. fazy wdrożeniowej projektów, podejmujące się oceny ich rzeczywistej efektywności⁷. Wreszcie, w przeważającej mierze badania wydają się być niedostatecznie zakotwiczone w realnej sytuacji społeczno-ekonomicznej państw partnerskich (dyskutują np. wyłącznie ogólną, polityczną motywację do otwarcia rynku, nie oceniając kto i jaką odniesie korzyść; uchylają się od analizy i oceny doboru priorytetów tematycznych w ramach np. AAP). Autorzy trafnie zwracają uwagę na, przesądzającą o jej słabości, niedookreśloność EPS⁸, bezrefleksyjne powielanie w EPS rozwiązań sprawdzonych w ramach polityki rozszerzenia, przy braku uzasadniających takie podejście zachęt, przy czym w dużej mierze są teksty postulatywne (np. Gültekin-Punsmann, Burcu i Nikolov, Krassimir, 2008)⁹, o

⁶ Amy Verdun, Gabriela E. Chira, From neighborhood to membership: Moldova's persuasion strategy towards the EU", *Southeast European and Black Sea Studies*, 8:4, s. 431 — 444 (2008) czy Lili Di Pippo, The Externalization of JHA Policies in Georgia: Partner or Hotbed of Threats?, *Journal of European Integration*, 31:1, s. 103 — 118. (2009)

⁷ Giselle Bosse, Challenges for EU governance through Neighborhood Policy and Eastern Partnership: the values/security nexus in EU-Belarus relations, *Contemporary Politics*, 15: 2, s. 215 — 227 (2009)

⁸ Edwards Geoffrey, The Construction of Ambiguity and the Limits of Attraction: Europe and its Neighborhood Policy, *Journal of European Integration*, 30:1, s. 45 — 6 (2008)

⁹ Gültekin-Punsmann Burcu and Nikolov Krassimir European Union approaches to fostering synergies of cooperation



Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Rzeczypospolitej Polskiej



Projekt dofinansowany w ramach
Programu Partnerstwa Transgranicznego
realizowanego przez
Wschodnioeuropejskie Centrum Demokratyczne
przy wsparciu finansowym udzielonym
przez Norwegie ze środków Norweskiego Mechanizmu
Finansowego oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP

względnie niewielkiej *wartości dodanej* (np. Sasse, 2008 profesor Uniwersytetu w Oxfordzie dowodzi, że ogólna niespójność EPS może w odniesieniu do Ukrainy i Mołdawii w konsekwencji zmusić UE do pewnej, nieokreślonej promesy integracji)¹⁰. Wydaje się, że do badań politologicznych, w tym konkretnym zakresie, należałoby włączyć perspektywę studiów na rozwojem (*development studies*), które odwołują się do kategorii takich jak projekt, koordynacja, efektywność kosztowa, ostateczny beneficjent i wpływ na niego, wreszcie pomoc (w tym humanitarna czy rozwojowa). Są to kategorie nie dość obecne w politologicznej refleksji nad stosunkami UE ze wschodnimi partnerami, natomiast przyjęte i powszechnie stosowane przez Komisję Europejską. Niedocenianie tematyki wdrożeniowej w badaniach nad EPS/Partnerstwem Wschodnim może wynikać z kilku przesłanek.

Po pierwsze badania dotyczące praktyki wdrożeniowej i efektywności udzielanej pomocy wciąż nie są uznanym tematem badań akademickich w ramach studiów politologicznych. Powodem może być fakt, że takie badania z natury są niezwykle praktyczne, niewiele dzieli je od ewaluacji projektów, która jest działalnością rynkową, zorientowaną na klienta. Warto jednak zaznaczyć, że w politologii amerykańskiej zupełnie naturalnym przedmiotem dociekań jest badanie zależności między realizacją amerykańskiego interesu a efektywnością pomocy¹¹.

Po drugie, zastosowanie instrumentarium polityki rozwojowej wobec krajów Wschodniego

and integration around the Black Sea, *Southeast European and Black Sea Studies*, 8:2, s 109 — 128 (2008)

¹⁰ Gwendolyn Sasse, *The European Neighborhood Policy: Conditionality Revisited for the EU's Eastern Neighbours*, *Europe-Asia Studies*, 60:313 -314(2008)

¹¹ Por. Roger Bate, *The Trouble with USAID*, *American Interest*, May/June 2006, s 43 -50 lub Bourguignon, F., Sundberg, M., *Aid effectiveness – opening the black box*, *American Economic Review* 97, s. 316-320 (2007)



Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Rzeczypospolitej Polskiej



Projekt dofinansowany w ramach
Programu Partnerstwa Transgranicznego
realizowanego przez
Wschodnioeuropejskie Centrum Demokratyczne
przy wsparciu finansowym udzielonym
przez Norwegie ze środków Norweskiego Mechanizmu
Finansowego oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP

Sąsiedztwa utrudnia bariera polityczno-psychologiczna, poczucie bliskości kulturowej i idąca za tym pewna poprawność polityczna. Uwzględniając perspektywę rozwojową (z naciskiem na ocenę efektywności w fazie wdrożeniowej) trzeba by przyznać, że przynajmniej niektórzy uczestnicy Partnerstwa Wschodniego (np. Mołdawia, Gruzja) są krajami rozwijającymi, więcej często uboższymi niż odbiorcy europejskiej z państw APC.

Po trzecie prowadzenie badań nad praktyką wdrożeniową europejskiej polityki wobec krajów Sąsiedztwa Wschodniego, utrudnia jej konstrukcja strukturalna – niezwykle wprost rozdrobnienie programów pomocy i rozproszenie polityki. Pomoc wobec krajów Wschodniego Sąsiedztwa kierowana jest przez blisko 150 różnych¹², często dublujących się, instrumentów programowych (a w ramach tych instrumentów realizowane są, liczne nieraz, projekty). Decydujący jest też bardzo zły dostęp do dokumentów i to zarówno po stronie Komisji, jak i realizatorów polityki (wykonawców projektów) i jej beneficjentów. Równocześnie najnowsze, choć wciąż bardzo nieliczne (i dość niesystematyczne) badania dotyczące stosunków między UE a jej wschodnimi partnerami zwiastują przełamanie orientacji badawczej skoncentrowanej na zagadnieniach systemowych i instytucjonalnych: coraz częściej wzbogacają analizę o perspektywę mikro, rozciągają zakres badań na praktykę wdrożeniową rozpatrywanych składowych stosunków UE -obszar Partnerstwa Wschodniego. Giselle Bosse¹³ podkreśla, że *perspektywa projektu* (pytanie

¹² Na politykę UE wobec wschodniego sąsiedztwa składa się ok. 150 odrębnych programów, struktur i inicjatyw. Podmiotów, które z reguły działają tylko na zasadzie pośrednictwa: nie prowadzą właściwej działalności pomocowej czy merytorycznej, ale tylko kontraktują inne podmioty do dalszych działań projektowych.

¹³ Giselle Bosse, Challenges for EU governance through Neighborhood Policy and Eastern Partnership: the values/security nexus in EU-Belarus relations, *Contemporary Politics*, 15: 2, s. 220 — 221 (2009)

Lavenex Sandra "A governance perspective on the European neighborhood policy: integration beyond



Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Rzeczypospolitej Polskiej



Projekt dofinansowany w ramach
Programu Partnerstwa Transgranicznego
realizowanego przez
Wschodnioeuropejskie Centrum Demokratyczne
przy wsparciu finansowym udzielonym
przez Norwegie ze środków Norweskiego Mechanizmu
Finansowego oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP

o relację projekt-program: na ile projekt rzeczywiście przyczynia się do realizacji celu programowego) powinna być wyjściową (nie znaczy jedyną i kluczową) kategorią rozważania efektywności wsparcia w ramach EPS/Partnerstwa Wschodniego. Autorka podkreśla, że białoruskie organizacje pozarządowe mają bardzo ograniczone możliwości aplikowania o środki unijne (w ramach EIDHR i NSA/LA): tak na skutek działań władz które bardzo utrudnią przystępowanie do projektów i często blokują realizację poszczególnych faz, ale przede wszystkim ze względu na bardzo skomplikowaną fazę aplikacyjną i równie skomplikowane przepisy finansowo-księgowo. Reguły ustalone przez KE nie przystają do otoczenia w którym działają białoruskie NGO i ułatwiają obstrukcję białoruskim władzom. O ile Bosse dowodzi w perspektywie wdrożeniowej nieefektywności/pozorności wsparcia dla rozwoju społeczeństwa obywatelskiego na Białorusi to, Sandra Lavenex¹⁴ zwraca uwagę na skuteczną adaptację prawa¹⁵/transpozycję *acquis* w państwach wschodniego obszaru sąsiedztwa. Rozważa jak inkluzywne formuły stanowienia prawa, takie jak *network governance* i *multilevel governance*, wymuszane m.in. przez Dyrektywy Ramowe (sięgające po otwartą metodę koordynacji), otwierają nowe możliwości sektorowych, transgranicznych *obszarów miękkiej regulacji*. Analiza teoretyczna jest poparta wnikliwym studium praktyki wdrożeniowej: w ramach projektu DABLAS (grupy zadaniowej ds. implementacji Dyrektywy Wodnej w dorzeczu Dunaju i w basenie Morza Czarnego) w tworzeniu technicznego, sektorowego prawa europejskiego uczestniczą – na równych prawach i z powodzeniem – m.in.

conditionality?”, *Journal of European Public Policy*, 15:6, s. 938 — 955 (2008)

¹⁴ Sandra Lavenex, A governance perspective on the European neighborhood policy: integration beyond conditionality?, *Journal of European Public Policy*, 15:6, s. 950 (2008)

¹⁵ Sandra Lavenex, A governance perspective on the European neighborhood policy: integration beyond conditionality?”, *Journal of European Public Policy*, 15:6, s. 952-953, (2008)



Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Rzeczypospolitej Polskiej



Projekt dofinansowany w ramach
Programu Partnerstwa Transgranicznego
realizowanego przez
Wschodnioeuropejskie Centrum Demokratyczne
przy wsparciu finansowym udzielonym
przez Norwegie ze środków Norweskiego Mechanizmu
Finansowego oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP

interesariusze ukraińscy i mołdawscy (agencje rządowe, firmy i NGO).

Komisja Europejska zarezerwowała na lata 2010/2013 na wszystkie działania na obszarze Wschodniego Sąsiedztwa 2,4 mld euro¹⁶. Dla porównania: to tyle, ile w 2009 roku w ramach transferów z UE Polska otrzymała średnio w ciągu 5 miesięcy. Do podziału na siedem krajów (włączając w to częściowo Rosję, która korzysta z puli ENPI, mimo że nie uczestniczy w EPS i PW) są relatywnie niewielkie środki, stąd tak ważna staje się kategoria efektywności, w tym także kosztowej.

¹⁶ Vademecum on financing in the frame of The Eastern Partnership, EC, December 2009, s.3



Ministerstwo Spraw Zagranicznych
Rzeczypospolitej Polskiej



Projekt dofinansowany w ramach
Programu Partnerstwa Transgranicznego
realizowanego przez
Wschodnioeuropejskie Centrum Demokratyczne
przy wsparciu finansowym udzielonym
przez Norwegie ze środków Norweskiego Mechanizmu
Finansowego oraz Ministerstwo Spraw Zagranicznych RP