



BIULETYN

Nr 72 (1048), 4 lipca 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

Francja i Polska: perspektywy współpracy w polityce sąsiedztwa UE

Elżbieta Kaca, Karolina Zubel

Francja i Polska zajmowały dotychczas różne stanowiska w sprawie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, ale obecne zintensyfikowanie kontaktów dwustronnych może doprowadzić do lepszej współpracy obu państw w kształtowaniu tej polityki. Współdziałanie możliwe jest w czterech dziedzinach: porozumienia co do poziomu spójności wschodniego i południowego wymiaru EPS, przyszłości rozwiązań instytucjonalnych, usprawnienia wdrażania polityki sąsiedztwa oraz wymiany doświadczeń z partnerami ze wschodu i z południa.

Ożywienie kontaktów polsko-francuskich po objęciu władzy przez François Hollande'a przyczyniło się do przez oba państwa podjęcia rozmów na temat współpracy w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (EPS), zwłaszcza w związku z III szczytem Partnerstwa Wschodniego, który odbędzie się w listopadzie 2013 r. w Wilnie. Podczas wizyty prezydenta Bronisława Komorowskiego w Paryżu (7–8 maja) omawiane były perspektywy podpisania umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą, a w ubiegłym roku ministrowie spraw zagranicznych Radosław Sikorski i Laurent Fabius dyskutowali o Partnerstwie Wschodnim i Europejskim Funduszu na rzecz Demokracji (26 lipca).

To zmiana na poziomie dyplomacji: do tej pory Polska i Francja, główni liderzy w stymulowaniu rozwoju odpowiednio wschodniego i południowego wymiaru EPS, zajmowały różne stanowiska. Francuskie władze promowały rozwój utworzonej w 2008 r. na poziomie międzyrządowym Unii dla Śródziemnomorza, a polskie – Partnerstwa Wschodniego opartego na instytucjach unijnych. Podział budżetu pomiędzy wschód i południe wielokrotnie powodował zgrzyty, np. w związku z rozdziałem środków finansowych przyznanych sąsiadom po arabskiej wiosnie. Ponadto oba państwa mają różne spojrzenie na kwestię demokratyzacji. Dla Polaków warunkowe udzielanie pomocy finansowej uzależnione od postępu w reformach jest ważne, aby przygotować wschodnich partnerów do przyszłego członkostwa w UE w perspektywie długoterminowej. Francja zaś się obawia, że tak rygorystyczne warunki niekorzystnie wpłyną na rozwój stosunków UE z sąsiadami z południa.

Perspektywy współpracy. Istnieją możliwości pewnego zbliżenia stanowisk Francji i Polski w sprawie EPS. Z jednej strony, ogólne założenia francuskiej wizji polityki sąsiedztwa nie uległy radykalnej zmianie. Francja tradycyjnie niechętna jest wzmocnieniu kompetencji UE w tym obszarze, preferując działania na poziomie międzyrządowym, w których może odgrywać rolę lidera. Pozostaje aktywnym graczem w relacjach dwustronnych w regionie, o czym świadczą liczne wizyty dyplomatyczne w Maroku, Algierii, Tunezji i Libii w 2012 i 2013 r. Paryż doprowadził też do ożywienia dialogu „5+5”, czyli międzyrządowego forum poświęconego głównie kwestiom bezpieczeństwa, migracji i handlu, skupiającego najważniejsze państwa regionu Morza Śródziemnego. Instytucje UE są jedynie obserwatorami w tym procesie. Co więcej, na poziomie unijnym Francja niechętnie angażuje się w procesy polityczne dotyczące przyszłości EPS. Paryż był relatywnie nieaktywny w grupie refleksyjnej Guido Westerwellego, zajmującej się przyszłością UE, i nie brał udziału w opracowaniu Europejskiej Strategii Globalnej – czyli w obu procesach, którymi Polska była szczególnie zainteresowana. Francja jest także nadal przeciwna wzmocnieniu warunkowości stosowanej w polityce rozszerzenia, propagując w zamian udzielanie pomocy finansowej opartej na potrzebach rozwojowych.

Z drugiej strony, zauważalne są pewne zmiany. Choć nie było rewolucji w polityce Francji wobec Południa, to zostały nieco zmodyfikowane jej założenia wobec Wschodu. Już w trakcie kampanii wyborczej Hollande zapowiadał bardziej krytyczne stanowisko wobec Rosji w kwestii przestrzegania praw człowieka, którego przykładem jest obecnie oficjalne krytykowanie władz rosyjskich na forum G8 (czerwiec br.) za dostarczanie broni reżimowi w Syrii. W porównaniu z centroprawicą Partia Socjalistyczna w mniejszym stopniu rozwija kontakty gospodarcze z Rosją, co może oznaczać większe przyzwolenie na rozwój Partnerstwa Wschodniego. Jedyna do tej pory wizyta Hollande'a w Moskwie w lutym 2013 r. zakończyła się zatwierdzeniem zaledwie kilku średniej wielkości projektów, takich jak centrum badań nad szybką koleją, obsługiwane przez SNCF, podczas gdy Sarkozy i Miedwiediew podpisywali duże, strategiczne kontrakty (np. Mistral).

Ponadto Francja, borykająca się z poważnymi problemami gospodarczymi i mająca wysoki deficyt handlowy (65,8 mld euro w 2012 r.), w coraz większym stopniu koncentruje się na rozwoju stosunków handlowych z krajami południa. Na poziomie unijnym przewiduje się podpisanie pogłębionych i kompleksowych umów o wolnym handlu z Egiptem, Jordanią, Marokiem i Tunezją. Podobne umowy negocjowane są w ramach Partnerstwa Wschodniego i stanowią one wzór dla porozumień negocjowanych w południowym sąsiedztwie. Oznacza to, że decydenci z Francji i Polski mogą mieć wspólny temat do rozmów. Problemy wynikające z wdrażania umów będą podobnej natury zarówno na południu, jak i na wschodzie.

Niezależnie od priorytetów politycznych, podział budżetu polityki sąsiedztwa zawsze stanowił kość niezgody. W związku z tym, że w lutym 2013 r. państwom członkowskim udało się osiągnąć kompromis w sprawie wieloletnich ram finansowych, na podstawie których budżet EPS ma wzrosnąć o mniej więcej 40%, a Francja i Polska raczej nie kwestionują zasadności przeznaczenia $\frac{2}{3}$ środków dla państw południa i $\frac{1}{3}$ dla państw na wschodzie, kwestie finansowe mogą zejść na dalszy plan. Wobec tego ważniejszym zagadnieniem będzie skuteczność wydatkowania środków, zważywszy na problemy z absorpcją pomocy finansowej w ramach EPS. Holandcy jest wyraźnie zainteresowani lepszym wykorzystaniem środków UE, promując ideę „projektów dla Śródziemnomorza”. Unii dla Śródziemnomorza, której od marca 2012 r. współprzewodniczy wysoki przedstawiciel, a zarządza nią stały sekretariat techniczny, udaje się stopniowo zdobywać fundusze na duże projekty w takich dziedzinach, jak: energetyka, środowisko, bezpieczeństwo sanitarne wody, współpraca badawcza. Co istotne, aby zapewnić rozwój odpowiednich projektów na poziomie UE, Holandcy stworzył nowe krajowe instytucje, w tym międzyresortową delegację podlegającą premierowi i międzyresortową misję dla Śródziemnomorza.

Wnioski i rekomendacje. W świetle tych uwarunkowań rozwój współpracy polsko-francuskiej możliwy jest w czterech obszarach: osiągnięcia zgody w kwestii poziomu spójności wschodniego i południowego wymiaru EPS, przyszłości rozwiązań instytucjonalnych, usprawnienia wdrażania polityki sąsiedztwa oraz wymiany doświadczeń z partnerami ze wschodu i południa.

Przed wszystkim Polska i Francja mogą zbliżyć stanowiska na poziomie unijnym i zaakceptować swoje odmienne spojrzenie na cele polityki sąsiedztwa wobec wschodu i południa, nadal traktując ją jako całość. Tego typu polsko-francuskie podejście doprowadziłoby do dalszego zróżnicowania EPS, ale jednocześnie powinno ułatwić zachowanie wspólnych elementów obu polityk, takich jak częściowo wspólne rozwiązania instytucjonalne i pomoc finansowa. Dotychczas zmiany w polityce sąsiedztwa wywołane były konkurencyjnymi pomysłami przedstawianymi przez obie strony, co odbywało się kosztem jej spójności. Zachowanie horyzontalnego charakteru EPS jest ważne, gdyż niektóre państwa członkowskie mają sceptyczny stosunek do potrzeby zwiększania roli UE w sąsiedztwie. Aby utrzymać politykę sąsiedztwa jako ważny priorytet polityczny i finansowy, francuskie i polskie władze powinny popierać się wzajemnie w działaniach. Polacy potwierdzili już swoje zainteresowanie wymiarem południowym, o czym świadczą m.in. liczne wizyty polskiej dyplomacji w odpowiedzi na arabską wiosnę; wspieranie francuskiego stanowiska na szczble unijnym w sprawie Syrii i wysłanie 20-osobowego zespołu wsparcia technicznego dla interweniujących w Mali jednostek francuskich. W zamian Francja może wesprzeć wysiłki Polaków i Litwinów, czynione w celu przygotowania III szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie, zapewniając odpowiednią reprezentację w spotkaniach wysokiego szczebla.

Niełatwe, choć korzystne byłoby podjęcie próby osiągnięcia polsko-francuskiego kompromisu w sprawie przyszłości rozwiązań instytucjonalnych EPS. Konieczne jest w tym celu zachowanie równowagi pomiędzy Komisją Europejską i ESDZ w zarządzaniu polityką sąsiedztwa, tak aby pogodzić polskie aspiracje kreowania ambitnej oferty dla wschodu na kształt polityki rozszerzenia z francuską wstrzeźliwością od zwiększania roli instytucji unijnych w EPS. Paryż mógłby się zgodzić na utrzymanie stanowiska komisarza ds. rozszerzenia i polityki sąsiedztwa, począwszy od 2014 r., w zamian za co Polska mogłaby złagodzić swoje postulaty zwiększania warunkowości udzielania pomocy finansowej w ramach EPS.

W razie braku możliwości współpracy w kwestiach politycznych bazą do współpracy mogą być zagadnienia „techniczne”, dotyczące usprawnienia wdrażania polityki sąsiedztwa. Warto przełamać obecną tendencję do wytykania sobie nawzajem przez Polskę i Francję niepowodzeń w implementacji polityki unijnej na wschodzie i południu. Ponieważ polityka UE staje przed podobnymi problemami w obu regionach, wspólnymi tematami rozmów mogą być: zwiększanie absorpcji pomocy finansowej UE; sposoby zapewnienia realizacji pogłębionych i kompleksowych umów o strefie wolnego handlu; zwiększenie środków na wymianę młodzieży, a także pomysły na zwiększenie widoczności polityki UE w regionie.

Można współdziałać w zakresie wymiany dobrych praktyk oraz dzielenia się wiedzą ekspercką z obu regionów. W tym celu warto wspierać projekty zakładające organizację spotkań i seminariów z udziałem przedstawicieli różnych instytucji (politycy, urzędnicy, eksperci, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, biznes). Po pierwsze, w dziedzinie Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony, szczególnie istotnej dla Polski i Francji, można również włączyć ekspertów i urzędników z krajów sąsiadujących, np. poprzez umożliwienie szkoleń w Europejskim Kolegium Bezpieczeństwa i Obrony w Brukseli oraz rozszerzenie zakresu programu Wojskowy Erasmus, zainicjowanego przez prezydentkę francuską w 2008 r. Po drugie, Partnerstwo Wschodnie może korzystać z dobrych praktyk UdŚ w pozyskiwaniu zewnętrznego finansowania dla projektów, np. z funduszu infrastrukturalnego InfraMed czy współpracy z Bankiem Światowym. Również instrumenty do rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw mogą być inspiracją, gdyż ich działalność jest bardziej rozwinięta w krajach południa (Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership oraz Euro-Mediterranean Development Centre for Micro, Small and Medium Enterprises). Po trzecie, Unia dla Śródziemnomorza może skorzystać z doświadczeń Partnerstwa Wschodniego w zapewnianiu trwałości różnych form współpracy urzędników i społeczeństwa obywatelskiego.