



WYSOKI PRZEDSTAWICIEL UNII
EUROPEJSKIEJ DO SPRAW
ZAGRANICZNYCH I POLITYKI
BEZPIECZEŃSTWA

Bruksela, dnia 4.3.2015 r.
JOIN(2015) 6 final

WPÓLNY DOKUMENT KONSULTACYJNY

W stronę nowej europejskiej polityki sąsiedztwa

I. Wprowadzenie. Szczególne stosunki

Europa powinna mieć więcej do powiedzenia w zakresie polityki zagranicznej. Należy wzmocnić współpracę, stowarzyszenie i partnerstwo z państwami sąsiadującymi, aby zacieśnić nasze powiązania gospodarcze i polityczne.

Art. 8 ust.1 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że „Unia rozwija szczególne stosunki z państwami z nią sąsiadującymi, dążąc do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami opartymi na współpracy”.

Europejska polityka sąsiedztwa (EPS) została opracowana w 2003 r. (komunikat „Rozszerzona Europa”¹) w celu rozwinięcia bliższych relacji pomiędzy Unią Europejską a państwami z nią sąsiadującymi, co obejmuje możliwość bliższej integracji gospodarczej z UE oraz perspektywę lepszego dostępu do rynku wewnętrznego UE. Integracja miała przebiegać w sposób stopniowy, poprzez wdrożenie ambitnych reform politycznych, gospodarczych oraz instytucjonalnych oraz przez przestrzeganie wspólnych wartości.

W ciągu ostatnich dziesięciu lat w państwach sąsiadujących z Unią Europejską zaszły istotne zmiany. W chwili obecnej nasze sąsiedztwo jest mniej stabilne niż dziesięć lat temu. Na przykład, na wschodzie coraz poważniejsze wyzwania dla wielu krajów Partnerstwa Wschodniego, począwszy od kryzysu w Gruzji w 2008 r. przez trwający konflikt na Ukrainie, są spowodowane coraz bardziej asertywną polityką zagraniczną Rosji, która doprowadziła również do zaostrzenia podziałów pomiędzy Rosją a UE. Natomiast na południu tocząca się od 2011 r. wojna domowa w Syrii ma poważny wpływ na państwa sąsiadujące. Libia ma obecnie status kraju w stanie walki. W ciągu ostatnich trzech lat złożone zmiany polityczne zaszły również w Egipcie. Pomimo znacznych wysiłków proces pokojowy na Bliskim Wschodzie został zahamowany i doszło tam do kilku wybuchów agresji, takich jak ten w strefie Gazy w 2014 r. Wydarzenia te spowodowały nasilenie presji ekonomicznej i społecznej, nielegalnej migracji i przepływu uchodźców, zagrożeń dla bezpieczeństwa oraz doprowadziły do rozbieżnych oczekiwań, co sprawiło, że wyzwania, przed którymi stoi zarówno UE, jak i jej partnerzy, są jeszcze poważniejsze.

W okresie tym ewoluowała europejska polityka sąsiedztwa wzmocniono czynnik regionalny, w 2008 r. proces barceloński doprowadził do powstania Unii dla Śródziemnomorza, a w 2009 r. zainicjowano Partnerstwo Wschodnie. Znacznie zwiększyła się także treść tej polityki. Państwa sąsiadujące z Unią mają teraz szansę stworzenia pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu, a także zawarcia partnerstw na rzecz mobilności lub wprowadzenia ruchu bezwizowego. Niektóre z tych przedsięwzięć zostały już wprowadzone. Ponadto w 2011 r.² dokonano przeglądu EPS w celu opracowania odpowiedzi na wydarzenia arabskiej wiosny, podczas której powstania ludowe i wynikające z nich konsekwencje wywołały pewien postęp, np. w Tunezji, ale także doprowadziły do dalszych niestabilności i napięć politycznych. Zmiany miały różny charakter w zależności od państwa.

EPS nie zawsze była w stanie odpowiednio reagować ani na te ostatnie wydarzenia, ani na zmieniające się aspiracje naszych partnerów. W związku z tym interesy UE nie zostały w pełni zaspokojone.

Partnerzy wykazywali coraz bardziej pogłębiające się różnice w zaangażowaniu, zarówno w stosunku do całej UE, jak również w odniesieniu do różnych sektorów polityki. W niektórych obszarach zwiększono wpływ UE w ramach polityki sąsiedztwa, natomiast w licznych przypadkach reformy utknęły w martwym punkcie, częściowo ze względu na sprzeczne interesy, a częściowo z uwagi na fakt, że nie wszyscy partnerzy wydają się być w równym stopniu

¹ COM(2003)104 final z 11.03.2003

² COM(2011)303 z 25.05.2011.

zainteresowani stworzeniem specjalnego partnerstwa z UE zgodnie z modelem pluralizmu i integracji. W UE panował w ostatnich latach poważny kryzys gospodarczy, co nieuchronnie miało wpływ na kraje sąsiadujące.

Jak pokazuje doświadczenie UE, reformy polityczne i gospodarcze mają głęboki wpływ na społeczeństwa i gospodarki. Partnerzy dokonują oceny korzyści w perspektywie długoterminowej, ale uwzględniają też koszty krótkoterminowe wynikające z ich relacji z UE w ramach EPS.

O stopniu współpracy z różnymi podmiotami, w tym z UE, decydują strategiczne kierunki działania naszych sąsiadów. Niektórzy partnerzy postanowili wejść na ścieżkę bliższego stowarzyszenia z UE, a UE jest gotowa na zacieśnienie tych relacji. Pozostali wybierają inną drogę. UE z szacunkiem podchodzi do tych suwerennych decyzji i jest gotowa szukać innych form zaangażowania.

Wziąwszy pod uwagę wszystkie te czynniki, istnieje obecnie wyraźna potrzeba zweryfikowania założeń, na których oparta jest europejska polityka sąsiedztwa, a także jej celu, sposobu wykorzystania instrumentów oraz stopnia, w jakim różne sektory polityki mogą w lepszym stopniu przyczynić się do współpracy, zapewniając powiązanie między polityką wewnętrzną a zewnętrzną. Celem takiego przeglądu jest zapewnienie, aby EPS w przyszłości mogła w sposób bardziej skuteczny wspierać stworzenie wraz z naszymi partnerami wspólnej przestrzeni stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu. Należy również zbadać, czy w pełni wykorzystuje się potencjał idei „szczególnych stosunków” oraz co można zrobić, aby ją umocnić, zarówno w interesie UE, jak i jej partnerów.

Aby sprawić, żeby EPS była adekwatna do zakładanych celów, należy przeprowadzić bardziej precyzyjną analizę zarówno interesów UE, jak i interesów jej partnerów. Z jednej strony, wśród partnerów należy przeprowadzić konsultacje dotyczące ich interesów i ambicji związanych z tym partnerstwem. Z drugiej, Unia musi w sposób bardziej przejrzysty określić swoje własne cele i interesy, promując własne podstawowe wartości.

Podczas przeprowadzania przeglądu należy uwzględnić wymagania partnerów o bardzo zróżnicowanym poziomie ambicji. W sytuacji kiedy mamy już do czynienia z pełnym zaangażowaniem na rzecz integracji, podczas przeglądu należy rozważyć, jak powinny wyglądać nasze przyszłe działania oraz pogłębienie naszego partnerstwa. UE nieustannie angażuje się na rzecz pełnego wykorzystania potencjału każdego partnerstwa w oparciu o dotychczasowe osiągnięcia.

Natomiast w tych przypadkach, w których nasi partnerzy wykazywali mniejsze zaangażowanie lub w ogóle nie byli zainteresowani współpracą, w przeglądzie EPS powinno uwzględnić się powody takiej sytuacji, a także przeanalizować sposoby działania, które lepiej odpowiadają aspiracjom obu stron. Możliwe, że znajdzie konieczność nawiązania bliższych stosunków z niektórymi partnerami, którzy w chwili obecnej znajdują się poza sąsiedztwem. Należałoby również rozważyć, jaki jest najlepszy sposób reakcji UE na kryzysy i sytuacje konfliktowe, włączając w to konflikty przedłużające się, uwzględniając źródła wpływu i nacisku na naszych partnerów, które rzutują na ich stanowisko polityczne, również względem UE.

W tym kontekście skuteczna EPS powinna zostać w większym stopniu uwzględniona w ogólnej unijnej polityce zagranicznej w ramach kompleksowego podejścia i przy użyciu wszystkich instrumentów, zarówno tych pochodzących z UE, jak i z państw członkowskich.

Właśnie w związku z tym, przewodniczący Juncker postanowił, że w ciągu pierwszego roku kadencji nowej Komisji EPS zostanie poddana przeglądowi. Również państwa członkowskie UE wezwały do dokonania przeglądu i złożyły wnioski. Kraje partnerskie, a także zainteresowane podmioty zewnętrzne, takie jak organizacje społeczeństwa obywatelskiego czy partnerzy społeczni, również wyraziły potrzebę dostosowania tej polityki.

Jednocześnie Komisja doprecyzowuje swoją politykę rozszerzenia, która jest oddzielna od EPS. W tym kontekście przewodniczący Juncker w swoich wytycznych politycznych oświadczył, że w ciągu następnych pięciu lat nie dojdzie do dalszego rozszerzenia Unii.

Celem niniejszego dokumentu jest nakreślenie ram dyskusji dotyczącej gruntownego ponownego przeanalizowania EPS. W sekcji II przedstawiono kilka wstępnych ustaleń dotyczących doświadczeń zdobytych do tej pory w ramach EPS. W sekcji III rozwinięto niektóre sugestie dotyczące pierwszych działań zmierzających do wypracowania silniejszego partnerstwa oraz określono szereg najważniejszych kwestii, które należy przedyskutować z kluczowymi partnerami i zainteresowanymi stronami. W sekcji IV krótko opisano kolejne działania zmierzające do zorganizowania konsultacji publicznych. Wyniki konsultacji zostaną wykorzystane jesienią 2015 r. przy opracowywaniu kolejnego komunikatu, w którym zostaną przedstawione konkretne propozycje dotyczące przyszłego kierunku EPS.

II. Zdobyte doświadczenia oraz pytania związane z przyszłym kierunkiem EPS

Podstawą niniejszej sekcji są doświadczenia z ostatnich dziesięciu lat realizacji polityki, zebrane podczas regularnych i częstych kontaktów państw członkowskich UE z krajami partnerskimi objętymi EPS oraz w trakcie trwającego obecnie okresu nieformalnych konsultacji, podczas których swój wkład wniosło wiele z nich.

Od 2004 r. EPS nadaje kształt stosunkom UE z państwami z nią sąsiadującymi, umożliwiając państwom członkowskim UE osiągnięcie kompromisu w sprawie większego zaangażowania, zarówno z sąsiadami na wschodzie, jak i na południu. Dzięki EPS znacznie pogłębiły się stosunki UE z państwami z nią sąsiadującymi, co jest wynikiem jasnych zobowiązań ustanowionych przez obie strony w planach działania w ramach EPS. EPS wypracowała sposób reakcji na potrzeby partnerów oczekujących większego zaangażowania ze strony Unii. Po dziesięciu latach partnerstwa zawarte w ramach sąsiedztwa zajmują wysoką pozycję w polityce UE; UE jest głównym partnerem handlowym większości krajów partnerskich, a przepływy migracyjne i przepływ pasażerów pomiędzy krajami EPS a UE stale wzrastają. UE korzysta z EPS aby wspierać oraz dokonywać rocznej oceny wysiłków służącym reformom w każdym kraju, w szczególności dotyczących kwestii rządowych na podstawie planów działań uzgodnionych z poszczególnymi partnerami.

Stwierdzono jednak pewne niedociągnięcia.

Niektórzy partnerzy dążą do większej integracji z UE. Pozostałe państwa nie są zainteresowane, przynajmniej w chwili obecnej, bliższą integracją z UE, co podważa niektóre założenia EPS.

Chociaż od samego początku obecne jest pojęcie zróżnicowania, konkretne aspiracje poszczególnych krajów nie zawsze znajdują właściwe odzwierciedlenie. Brak poczucia wspólnej odpowiedzialności partnerów uniemożliwia osiągnięcie pełnego potencjału tej polityki.

Podejście „więcej za więcej” podkreśla zobowiązanie UE do przestrzegania jej podstawowych wartości, ale nie zawsze przyczyniało się do tworzenia atmosfery partnerstwa na równych zasadach i nie zawsze było skuteczne w zachęcaniu obywateli do dalszych reform w krajach partnerskich.

Kwestie poruszone w niniejszym komunikacie mają na celu zbadanie, w jaki sposób EPS może stać się bardziej skutecznym narzędziem wsparcia zarówno interesów UE, jak i jej partnerów, a jej ramy regulacyjne w większym stopniu sprzyjać stworzeniu pełniejszego partnerstwa, w którym lepiej odzwierciedlane będą aspiracje obu stron.

- Nie kwestionuje się znaczenia stworzenia **pogłębiionych stosunków** z partnerami UE.

Czy EPS powinna zostać utrzymana? Czy jednolite ramy regulacyjne powinny nadal obejmować zarówno wschód, jak i południe?

- Obecne ramy europejskiej polityki sąsiedztwa obejmują **16 państw sąsiadujących**. Jednakże wielu wyzwań, z którymi UE musi zmierzyć się wspólnie ze swoimi sąsiadami, nie można w sposób odpowiedni rozwiązać bez uwzględnienia **sąsiadów państw sąsiadujących Unii** lub, w niektórych przypadkach, bez współpracy z nimi.

Czy należy zachować obecny zakres geograficzny? Czy w ramach EPS powinno umożliwić się bardziej elastyczne formy współpracy z sąsiadami państw sąsiadujących? Jak UE, w ramach europejskiej polityki sąsiedztwa, może wspierać państwa sąsiadujące z Unią w ich stosunkach z sąsiadami? Co można zrobić, aby zapewnić większą spójność pomiędzy EPS a stosunkami UE z Rosją, z partnerami w Azji Środkowej, czy w Afryce, szczególnie w regionie Sahelu, Rogu Afryki oraz z państwami Zatoki Perskiej?

- ENP prowadzona jest wprawdzie za pośrednictwem instytucji UE, jednak większe zaangażowanie państw członkowskich mogłoby podnieść jej skuteczność.

Czy bardziej kompleksowe podejście zakładające większe zaangażowanie państw członkowskich nadałoby tej polityce większe znaczenie? Czy partnerzy woleliby mieć większe poczucie współodpowiedzialności?

- W ramach polityki EPS **opracowano i zastosowano narzędzia na rzecz ściślejszego stowarzyszenia politycznego i integracji gospodarczej z partnerami dążącymi do realizacji tego celu**, w tym szeroko zakrojone umowy, takie jak układy o stowarzyszeniu oraz pogłębione i kompleksowe strefy wolnego handlu (DCFTA).

Czy układy o stowarzyszeniu oraz pogłębione i kompleksowe strefy wolnego handlu są odpowiednim celem dla wszystkich, czy powinno się stworzyć inne rozwiązania, które będą w większym stopniu dostosowane do indywidualnych potrzeb i będą odzwierciedleniem zróżnicowanych interesów i ambicji niektórych partnerów?

- **Plany działania w ramach EPS** kształtują rozwój stosunków między UE a większością krajów partnerskich EPS.

Czy plany działania w ramach EPS są właściwym narzędziem do pogłębiania naszego partnerstwa? Czy nie są one zbyt ogólne dla niektórych partnerów? Czy UE oraz partnerzy skorzystałoby na zwężeniu ich zakresu i na bardziej wyraźnym określaniu priorytetów?

- **Sprawozdania z postępu w dziedzinie EPS** pomagają UE dokładnie monitorować postępy każdego z partnerów objętych EPS, którzy opracowali plany działania, w odniesieniu do wspólnie uzgodnionych celów określonych w tych planach.

Czy jest to właściwe podejście dla wszystkich partnerów? Czy ma ono wartość dodaną dla stosunków UE z każdym z partnerów? Czy uproszczony mechanizm sprawozdawczości może służyć interesom UE i jej partnerów? Czy sprawozdawczość powinna być zróżnicowana w zależności od stopnia zaangażowania konkretnych partnerów w politykę sąsiedztwa? W jaki sposób można lepiej przekazywać kluczowe elementy?

- EPS ustanowiła **ramy dla współpracy sektorowej** w wielu dziedzinach (takich jak: energia, transport, rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich, wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, cła, podatki, środowisko, zarządzanie klęskami żywiołowymi, badania naukowe i innowacje, edukacja, młodzież, kultura, zdrowie itp.).

Czy partnerstwa mogą w sposób bardziej wyraźny koncentrować się na wspólnych interesach w celu zwiększenia poczucia odpowiedzialności po obu stronach? W jaki sposób EPS powinna uwzględnić rozbieżności, które mogłyby się z tym wiązać? Czy należy wprowadzić nowe elementy, które przyczyniłyby się do lepszej współpracy w tych lub innych dziedzinach?

- Proces **liberalizacji wizowej** i ułatwień wizowych ułatwił podróżowanie i skonsolidował reformy; partnerstwa na rzecz mobilności, dzięki wspierającym je programom, umożliwiły rozwój kontaktów.

Co w następnej kolejności można zrobić w tym obszarze, który przez wszystkich partnerów objętych EPS jest uważany za istotny? W jaki sposób EPS może lepiej wspierać zarządzanie migracją i przynieść większe korzyści z mobilności?

- UE dąży do promowania **dobrobytu** na swoich granicach. Na dobrobyt w krajach partnerskich negatywny wpływ mają nieprawidłowości strukturalne, takie jak nierówności, ubóstwo, gospodarka nieformalna, braki w demokracji i pluralizmie oraz brak poszanowania praworządności. Ponadto rozwój gospodarczy i społeczny wielu krajów partnerskich objętych EPS został zakłócony przez zawirowania spowodowane konfliktem oraz szybkimi zmianami wewnętrznymi.

W jaki sposób UE może uczynić więcej w celu wspierania zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego w krajach partnerskich objętych EPS? Jak możemy podnieść zdolności gospodarcze, polityczne i społeczne młodego pokolenia? W jaki sposób lepiej promować trwale zatrudnienie? I w jaki sposób cele te można w lepszym stopniu powiązać z przeprowadzeniem niezbędnych reform w dziedzinie walki z korupcją, sądownictwa, sprawowania rządów i bezpieczeństwa, które są warunkami wstępnymi bezpośrednich inwestycji zagranicznych?

- UE dąży do promowania **stabilności** na swoich granicach. W celu skutecznego sprostania istniejącym wyzwaniom UE musi wykorzystać wszystkie swoje instrumenty współpracy. Działania w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB) oraz wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) były dotychczas prowadzone poza ramami EPS. Poziom niestabilności w niektórych krajach partnerskich nie tylko zakłóca postęp na drodze ku demokracji, lecz także zagraża praworządności, narusza prawa człowieka i ma poważne konsekwencje dla UE, takie jak nielegalne przepływy migracyjne i zagrożenia dla bezpieczeństwa.

*W jaki sposób EPS powinna zmierzyć się z **konfliktami i kryzysami w sąsiedztwie**? Czy działania prowadzone w ramach WPZiB i WPBiO powinny być lepiej zintegrowane z EPS? Czy powinna ona odgrywać większą rolę w opracowywaniu środków budowy zaufania i działań pokonfliktowych, a także w powiązanych z nimi działaniach związanych z tworzeniem państwa i instytucji?*

Czy w ramach EPS należy położyć większy nacisk na współpracę z partnerami w celu zapobiegania radykalizacji, walki z terroryzmem i przestępczością zorganizowaną?

Czy w ramach EPS należy w większym stopniu skupić się na reformie sektora bezpieczeństwa?

- Wyraźnym celem EPS jest wspieranie **współpracy regionalnej**. UE prowadziła taką współpracę ze swoimi partnerami w ramach Unii dla Śródziemnomorza na południu oraz Partnerstwa Wschodniego na wschodzie.

Czy wielostronny wymiar jest w stanie zapewnić dodatkową wartość dodaną? Czy formuły te są adekwatne do celu? W jaki sposób można wzmocnić ich skuteczność? Czy w sposób bardziej skuteczny możemy wykorzystywać inne, bardziej elastyczne ramy prawne? Czy możemy poprawić współpracę z innymi podmiotami regionalnymi (Radą Europy, OBWE, Ligą Państw Arabskich, Organizacją Konferencji Islamskiej, Unią Afrykańską)?

- EPS ściśle współpracuje z rządami, ale także dąży do nawiązania współpracy ze **społeczeństwem obywatelskim**, w tym w zakresie wzmocnienia jego funkcji monitorującej, zwłaszcza w państwach, w których społeczeństwo obywatelskie nie jest w

ogóle ograniczone w swoich działaniach lub ograniczone jest tylko w niewielkim stopniu.

W jaki sposób w ramach EPS należy w dalszym ciągu rozwijać współpracę ze społeczeństwem obywatelskim w szerokim tego słowa znaczeniu? Czy można zrobić więcej, aby zaangażować różne podmioty społeczeństwa kraju partnerskiego?

Co jeszcze można zrobić, aby promować powiązania między środowiskami biznesu? Powiązania z partnerami społecznymi (związkami zawodowymi i organizacjami pracodawców) i pomiędzy nimi, a także aby przyczynić się do promowania dialogu społecznego? Co można zrobić, aby promować powiązania między środowiskami naukowymi, uniwersytetami, władzami lokalnymi, kobietami, młodzieżą, mediami?

- EPS zmierza do rzeczywistego partnerstwa z krajami sąsiadującymi z UE, a to musi odzwierciedlać i uwzględniać różnorodność.

W jaki sposób można w ramach EPS zrobić więcej w celu rozwijania dialogu religijnego i szacunku dla różnorodności kulturowej i zwalczania uprzedzeń? Czy coraz lepsze rozumienie innych kultur ma być bardziej konkretnym celem EPS i jakie należy w związku z tym poczynić kroki? W jaki sposób EPS może przyczynić się do przeciwdziałania dyskryminacji słabszych grup społecznych?

III. W kierunku lepiej ukierunkowanego partnerstwa oraz lepiej dostosowanej współpracy

Doświadczenie oraz wstępne uwagi dotyczące niniejszego przeglądu ze strony wielu państw członkowskich UE i krajów partnerskich objętych EPS wskazują na cztery obszary priorytetowe, które wymagają dalszych konsultacji i refleksji:

- **Zróżnicowanie**
- **Ukierunkowanie**
- **Elastyczność**
- **Odpowiedzialność i widoczność**

1. Wyzwania wynikające ze zróżnicowania

Niektórzy partnerzy podejmują się ustanowienia pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu i dążą do jak najściślejszych relacji z UE. Chociaż w żadnym z tych przypadków pełen zakres tej relacji nie został do tej pory wykorzystany, aspirują oni ze swojej strony do dalszych działań wykraczających poza zawarte przez nich układy o stowarzyszeniu oraz pogłębione i kompleksowe umowy o wolnym handlu.

Na południu można zaobserwować coraz większe rozbieżności w aspiracjach krajów partnerskich oraz brak stabilności spowodowany konfliktem zbrojnym. Wydarzenia, które nastąpiły w świecie arabskim w 2011 r. i kolejnych latach, doprowadziły do radykalnych zmian w tym regionie. W przypadku niektórych naszych południowych partnerów doprowadziło to do pozytywnych zmian politycznych; inni natomiast przechodzą złożony proces transformacji, są w znacznym stopniu narażeni na skutki kryzysu w Syrii lub uwikłani w przedłużające się konflikty.

Czy UE powinna stopniowo eksplorować nowe formy stosunków, aby usatysfakcjonować dążenia i wybory tych partnerów, dla których układy o stowarzyszeniu nie stanowią końcowego etapu stowarzyszenia politycznego czy integracji gospodarczej?

W jaki sposób należy urzeczywistnić wnioski szczytu Partnerstwa Wschodniego w Wilnie w 2013 r. dotyczące długoterminowego celu stworzenia w całej Europie i poza nią szerszego wspólnego obszaru dobrobytu opartego na zasadach WTO i suwerennych decyzjach?

Czy w ramach EPS jest miejsce dla pewnego rodzaju zmiennej optyki, zakładającej różne rodzaje stosunków z tymi partnerami, którzy wybiorą różne poziomy zaangażowania?

2. Ukierunkowanie

Nasza współpraca z krajami partnerskimi, nakreślona w planach działania, jest obecnie bardzo szeroka. Doświadczenie wskazuje, że EPS osiąga największą skuteczność, gdy priorytety UE i jej partnerów są prawdziwie zbieżne. W ramach przeglądu należy określić interesy UE i każdego z partnerów oraz wskazać obszary, w których wspólny interes jest największy. Przyczyni się to do umocnienia partnerstwa pomiędzy UE a państwami z nią sąsiadującymi dążącymi do postępu.

Na podstawie przeprowadzonych dotychczas nieformalnych konsultacji można wstępnie stwierdzić, że zarówno UE, jak i jej partnerzy mają znaczne wspólne interesy w następujących obszarach:

- Wspieranie **handlu**, sprzyjający włączeniu społecznemu trwały rozwój **gospodarczy** oraz zwiększenie możliwości zatrudnienia są priorytetami dla naszych sąsiadów, ale leżą też w zakresie interesów samej UE, w dziedzinach od tradycyjnych obszarów wiejskich poprzez badania naukowe aż do rynków cyfrowych.
- Poza tym obie strony mają silny wspólny interes w poprawie **łączności**, w szczególności w dziedzinie zrównoważonego transportu i energii. W interesie obu stron leży również zwiększenie bezpieczeństwa energetycznego i poprawy efektywności energetycznej, a także bezpieczeństwa energetyki.
- W chwili obecnej w sąsiedztwie UE rozgrywają się liczne konflikty. Stabilność jest warunkiem koniecznym dla wspólnego działania w celu zwiększenia dobrobytu. Unia Europejska oraz jej państwa członkowskie muszą wraz z naszymi partnerami robić więcej, żeby sprostać zagrożeniom dla **bezpieczeństwa**, które wynikają z sytuacji konfliktowych, przestępczości zorganizowanej i terroryzmu, oraz rozwinąć zdolność do wspólnego zarządzania kryzysami i klęskami żywiołowymi.
- Przed naszymi partnerami stoją również wyzwania w zakresie **sprawowania rządów**. Dla obywateli tych państw zapewnienie praworządności, przestrzeganie praw człowieka oraz zasad demokracji to kwestie nadrzędne. Dzięki zwiększaniu pewności prawa rozwiązują one również kwestie ważne dla inwestorów krajowych i zagranicznych, takie jak walka z korupcją i nadużyciami finansowymi oraz poprawa zarządzania finansami publicznymi, w tym publiczna wewnętrzna kontrola oparta na międzynarodowych standardach.
- Dla UE i naszych partnerów kluczowym obszarem współpracy jest **migracja i mobilność**. Zwiększanie mobilności, w szczególności w zakresie edukacji, nauki, kultury, szkoleń i pracy zawodowej, ma pozytywny wpływ na gospodarkę i społeczeństwo. Wspólnym wyzwaniem jest również przeciwdziałanie przemytowi ludzi oraz nielegalnej migracji.
- **Do innych wspólnych wyzwań** mających skutki transgraniczne należą: bezpieczeństwo zdrowotne, zagrożenia dla środowiska naturalnego oraz zmiana klimatu.
- W rozwoju wspólnej wizji przyszłości główną rolę może odegrać zwiększenie zaangażowania **ludzi młodych**, np. za pomocą wymian edukacyjnych czy tworzenia innych sieci. UE będzie nadal wspierała politykę zwiększania szans **kobiet**.

Przegląd ten jest okazją do ustanowienia dogłębnego porozumienia między UE a naszymi partnerami w obszarach będących przedmiotem najsilniejszego wspólnego zainteresowania. Stanie się to podstawą silniejszego idącego naprzód partnerstwa.

W tym względzie pragniemy zaproponować, aby w ramach konsultacji skupiono się na następujących kwestiach:

- *Czy zgadzają się Państwo na proponowane obszary zainteresowania? Jeżeli nie, jakie inne lub dodatkowe priorytety zaproponowałiby Państwo?*
- *Jakie są priorytety partnerów w zakresie ich stosunków z UE? Który z sektorów lub obszarów polityki chcieliby oni rozwijać w większym stopniu? Które obszary są mniej interesujące dla partnerów?*
- *Czy w ramach EPS istnieją obecnie odpowiednie narzędzia służące realizacji priorytetów, na których Państwa zdaniem należy się skupić? Jak mogą pomóc dialogi sektorowe?*
- *Jeżeli nie, jakie nowe narzędzia mogą być przydatne do pogłębienia współpracy w tych sektorach?*
- *W jaki sposób UE może, w odniesieniu do partnerów, którzy preferują taki model, lepiej wspierać położenie większego nacisku na mniejszą liczbę kluczowych sektorów?*

3. Elastyczność – w kierunku bardziej elastycznych narzędzi

W ciągu ostatnich dziesięciu lat UE opracowała i rozwinęła instrumenty EPS. Polityka ta funkcjonuje obecnie w oparciu o następujące główne elementy:

- Stosunki między UE a większością krajów partnerskich EPS są ujęte w ramy prawne określone przez układy o stowarzyszeniu lub umowy o partnerstwie i współpracy.
- Do tej pory plany działania i programy stowarzyszeniowe uzgodniono z 12 krajami partnerskimi objętymi EPS i dla każdego z tych państw sporządzono roczne sprawozdanie z realizacji priorytetów planów współpracy.
- Poza rocznymi sprawozdaniami z postępu prac, doroczny pakiet europejskiej polityki sąsiedztwa składa się z jednego komunikatu strategicznego i dwóch sprawozdań z realizacji priorytetów współpracy regionalnej: jednego dotyczącego partnerstwa na rzecz demokracji i wspólnego dobrobytu z partnerami z południa, a drugiego odnoszącego się do Partnerstwa Wschodniego.
- UE regularnie prowadzi różnego rodzaju dwustronne dialogi z większością krajów partnerskich objętych EPS. Dialogi te prowadzone są formalnie w ramach organów ustanowionych w układach o stowarzyszeniu lub umowach o partnerstwie i współpracy (rady stowarzyszenia/współpracy, komisje stowarzyszenia/współpracy, podkomitety sektorowe). Ponadto mamy do czynienia z innymi formami dialogu, takimi jak dialogiem dotyczący praw człowieka czy pozostałe dialogi sektorowe.
- Kraje partnerskie otrzymały w ramach EPS ukierunkowane wsparcie finansowe w znacznej wysokości. Na lata 2014-2020 przewiduje się uruchomienie dalszych 15 mld EUR. Przegląd śródkresowy przewidziany na 2017 r. będzie stanowił dobrą okazję do dostosowania przydziału i wykorzystania środków z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa w świetle wyników tego przeglądu oraz do zagwarantowania, że dzięki współpracy finansowej UE jest w stanie reagować w sposób bardziej elastyczny na szybko zmieniające się wydarzenia w regionie.
- *W jaki sposób usprawnić plany działania w celu ich lepszego dostosowania do potrzeb i priorytetów poszczególnych krajów?*

- *Czy sprawozdanie roczne jest potrzebne w przypadku państw, które nie zdecydowały się na ściślejszą integrację polityczną i gospodarczą?*
- *W jaki sposób UE powinna kształtować stosunki z państwami, które nie mają obecnie planów działania?*
- *W jaki sposób UE może dostosować zasadę „więcej za więcej” do sytuacji, w której niektóre kraje partnerskie nie zdecydują się na ściślejszą integrację, tak aby promować szacunek dla podstawowych wartości oraz zachęcać do wprowadzania dalszych kluczowych reform?*
- *Jak ocenić postępy w odniesieniu do wspólnie uzgodnionych celów reform, w przypadku gdy kraj partnerski doświadcza znacznych nacisków z zewnątrz, na przykład konfliktu zbrojnego lub przepływu uchodźców?*
- *Co można zrobić, aby UE mogła zaangażować się w sposób bardziej skuteczny i reagować w sposób bardziej elastyczny na wydarzenia w krajach partnerskich dotkniętych konfliktami?*
- *Jakie narzędzia pomogłyby UE skuteczniej reagować na szybko zmieniające się wydarzenia zachodzące w jej sąsiedztwie?*
- *Czy dobór sektorów i mechanizmów mający na celu wsparcie finansowe ze strony UE jest właściwy? W jaki sposób można zwiększyć jego efekty oraz widoczność?*

4. Odpowiedzialność i widoczność

Jednym z najczęściej powtarzających się zastrzeżeń dotyczących EPS jest brak poczucia odpowiedzialności partnerów względem ich społeczeństw oraz niski poziom wiedzy ogólnej społeczeństwa na temat celów i wpływu tej polityki. Nie ulega wątpliwości, że w ramach przeglądu EPS niezbędne jest podjęcie znacznych wysiłków w celu zwiększenia poczucia odpowiedzialności krajów partnerskich oraz usprawnienia procesu komunikowania jej celów i wyników, zarówno w UE, jak i w krajach partnerskich.

Jakie są dążenia partnerów w ramach EPS? W jaki sposób mogą one również najlepiej uwzględnić ich interesy i aspiracje?

Czy można wypracować sposoby współpracy, które partnerzy będą postrzegali jako bardziej przyjazne i które będą odzwierciedlać partnerstwo oparte na równości stron? Czy powinno mieć to wpływ na roczną sprawozdawczość?

Czy struktury EPS mogą w większym stopniu opierać się na współpracy, tak aby podkreślać samodzielne decyzje partnerów oraz umożliwiać wzięcie udziału wszystkich podmiotów społecznych na całym obszarze krajów partnerskich?

Czy EPS może przynosić korzyści w krótszym terminie, tak aby wartość tej polityki była lepiej odbierana przez społeczeństwo? Czego będzie to wymagało ze strony UE? A czego ze strony kraju partnerskiego?

W jaki sposób wsparcie finansowe ze strony UE może zostać udzielane w formie inwestycji, a nie darowizny, w której czynna rola kraju partnerskiego będzie bardziej przejrzysta?

W jaki sposób państwa członkowskie UE mogą w sposób bardziej skuteczny uczestniczyć w opracowywaniu i wdrażaniu polityki, w tym polityki zagranicznej oraz działań związanych z bezpieczeństwem? W jaki sposób działania podejmowane w państwach członkowskich UE można lepiej skoordynować z EPS?

Ta faza konsultacji publicznych będzie miała kluczowe znaczenie dla wsparcia w tworzeniu większej odpowiedzialności i utorowania drogi dla skuteczniejszej komunikacji EPS w przyszłości.

IV. Dalsze działania

Celem niniejszego dokumentu jest do przygotowanie debaty orientacyjnej na temat przyszłego kierunku EPS. Zostaną przeprowadzone konsultacje na jak najszerzą skalę, zarówno z partnerami z państw sąsiadujących, jak z zainteresowanymi stronami w całej UE. Przeprowadzimy konsultacje z państwami członkowskimi i partnerami, ale także z wieloma różnymi podmiotami z parlamentów, w tym z Parlamentu Europejskiego, podmiotami społeczeństwa obywatelskiego i ośrodkami analitycznymi oraz z przedsiębiorcami i środowiskami akademickimi. Będziemy współpracować z kluczowymi organizacjami międzynarodowymi działającymi w państwach sąsiadujących z UE, w tym w szczególności z Radą Europy i OBWE, ale także z najważniejszymi międzynarodowymi instytucjami finansowymi. Zainteresowani obywatele również będą mieli możliwość przedstawienia swoich uwag na piśmie. Konsultacje w sprawie tego dokumentu przewidziano do końca czerwca.