

Adriana Przybyszewska

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

INSTRUMENTY FINANSOWE REALIZACJI CELÓW UNII EUROPEJSKIEJ W REGIONIE ŚRÓDZIEMNOMORZA (AFRYKI PÓŁNOCNEJ I BLISKIEGO WSCHODU)

Streszczenie: Celem artykułu jest dokonanie prezentacji założeń i próba oceny wykorzystania instrumentów finansowych będących wsparciem ze strony Unii Europejskiej krajów Partnerstwa Śródziemnomorskiego. W zamierzeniu autora artykuł ma charakter przeglądowny, gdyż każdy z opisanych instrumentów finansowych można scharakteryzować znacznie szerzej, mając na uwadze wiele czynników, uwarunkowań i zależności mających wpływ na przyjętą postać, wykorzystanie i ocenę opisanych instrumentów.

W pierwszej części artykułu została nakreślona forma Unii Europejskiej jako części zespołu geopolitycznego oraz sytuacja krajów Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Unia Europejska na arenie stosunków międzynarodowych ma bardzo silną pozycję, uzależnioną między innymi od jej pozycji regionalnej i udziału w życiu międzynarodowym, zarówno politycznym, gospodarczym, jak i społecznym. Pozycja ta ma niewątpliwie istotne znaczenie z punktu widzenia ról, jakie Unia odgrywa również w stosunku do państw sąsiadujących w regionie Morza Śródziemnego. Kraje Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, mimo historycznie nie zawsze łatwych relacji i zależności z krajami europejskimi oraz swojej specyfiki kulturowej, w obecnej, pokojowej rzeczywistości stały się beneficjentami pomocy płynącej z Unii Europejskiej, a co się z tym wiąże – stały się dla Unii Europejskiej partnerem we współpracy na wielu płaszczyznach.

Role, jakie przyjęła Unia Europejska w regionie Śródziemnomorza, kształtowane są pod wpływem czynników zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych. Spośród wielu ról przyjętych przez Unię Europejską za najistotniejsze możemy uznać następujące: aktywnego aktora w rozwiązywaniu konfliktu arabsko-izraelskiego, promotora środków budowy pokoju, zaufania i rozbrojenia w regionie, promotora reform ekonomicznych i zrównoważonego rozwoju regionu, propagatora demokracji i praw człowieka oraz dialogu międzykulturowego. Role te mają na celu wprowadzenie w regionie pokoju, stabilności i dobrobytu, przyczyniając się do zwiększenia bezpieczeństwa UE i realizacji jej interesów. Koncepcja tychże ról zawarta została w zawartych i przyjętych przez Unię porozumieniach obustronnych. Do najważniejszych porozumień należą: Deklaracja barcelońska z 28 listopada 1995 r., która zainicjowała Partnerstwo Śródziemnomorskie, oraz Wspólna Deklaracja Szczytu Paryskiego w Sprawie Regionu Śródziemnomorskiego z 13 lipca 2008 r., inicjująca Unię dla Śródziemnomorza.

Realizację przez Unię Europejską założonych ról wspomagają wykorzystywane instrumenty finansowe. Głównym i najbardziej znaczącym z nich był Program MEDA. Program ten został wprowadzony dwuetapowo, przybierając postać: MEDA I (1995-1999) i MEDA II

(2000-2006). Do realizacji celów UE zostały w dalszej kolejności wykorzystane środki Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EIB), programu Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI) na lata 2007-2013, jak również od 2011 r. kolejne programy wsparcia, będące odpowiedzią na wydarzenia „arabskiej wiosny”.

W artykule zostały przedstawione założenia programowe tychże instrumentów wraz z ich charakterystykami liczbowymi. W jego treści podjęto także próbę autorskiej oceny efektywności wykorzystania środków unijnych w ramach realizowanych celów programowych w regionie Śródziemnomorza.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Śródziemnomorze, MEDA, EIB, ENPI.

DOI: 10.15611/e21.2014.1.07

1. Wstęp

Państwa członkowskie Unii Europejskiej niezmiennie podzielają przekonanie, że rozwój współpracy gospodarczej leży u podstaw budowania dobrych stosunków z państwami świata arabskiego. Konieczne było jednak określenie charakteru owej współpracy.

Proces barceloński stanowił pierwszy projekt polityczny Unii Europejskiej wobec państw basenu Morza Śródziemnego, polegając na ustabilizowaniu całego regionu przez wsparcie reform społecznych i gospodarczych, prowadzących do zwiększenia poziomu jego bezpieczeństwa. Deklaracja podpisana podczas konferencji w Barcelonie w listopadzie 1995 r. wytyczała cele, kierunki i ogólne formy współpracy Unii z krajami Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu.

Celem artykułu jest prezentacja instrumentów finansowych realizacji celów Unii Europejskiej w regionie Śródziemnomorza. Charakterystyka Unii Europejskiej oraz krajów Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu została dokonana jedynie jako przesłanka do stworzenia tła i szerszej podstawy dla głównych rozważań. W zamierzeniu autora artykuł ten ma mieć charakter przeglądowny, gdyż każdy z instrumentów można opisać znacznie szerzej i wielowątkowo, niż uczyniono to w niniejszym opracowaniu.

2. Unia Europejska jako część zespołu geopolitycznego Śródziemnomorza

Unia Europejska jest podmiotem stosunków międzynarodowych, niebędącym ani państwem, ani typową organizacją międzyrządową, której system instytucjonalny jest systematycznie zmieniany [Haliżak, Parzymies 2002, s. 63-94]. Posiadane przez Unię Europejską zdolności do działań międzynarodowych, do reprezentowania siebie w stosunkach międzynarodowych i utrzymywania stosunków dyplomatycznych oraz do zawierania umów międzynarodowych czyniły z niej podmiot międzynarodowy, który mógł aktywnie uczestniczyć w życiu międzynarodowym i odgrywać międzynarodowe role [Zięba 2003, s. 239-244].

Unia Europejska zajmuje centralną pozycję w Europie i jedną z kluczowych w skali globalnej. Obok USA, Chin, Rosji oraz dynamicznie rozwijających się Indii i Brazylii, Unia wymieniana jest w grupie najsilniejszych graczy świata. Pozycja międzynarodowa Unii Europejskiej w wymiarze globalnym zależy m.in. od jej pozycji regionalnej, a więc roli, jaką odgrywa w regionach z nią sąsiadujących.

Europa, a ściślej Unia Europejska na południowych granicach, przez Morze Śródziemne graniczy z kontynentem afrykańskim, tworząc w tym obszarze kompleks państw śródziemnomorskich. Jest to bardzo szczególny zespół geopolityczny ze względu nie tylko na rozmiary akwenu wodnego, który rozciąga się pomiędzy kontynentami, lecz przede wszystkim ze względu na wielkie różnice, które przeciwstawiają sobie wybrzeże północne i południowe. Oba wybrzeża znacznie się od siebie różnią – na północy znajduje się chrześcijańska Europa (w tym Unia Europejska), a na południu Afryka, świat arabski, inaczej muzułmański¹. Każde z wybrzeży stanowi granicę morską poszczególnych, kontynentalnych zespołów geopolitycznych. Inne wielkie zespoły geopolityczne świata są właściwie kontynentalne, nie kształtują się wokół akwenów wodnych i nie obejmują tak różnych peryferii. W przypadku Śródziemnomorza jest dokładnie odwrotnie, gdyż w rzeczywistości tworzy ono wokół morza kompleks jednostek lądowych bardzo zróżnicowanych. Z drugiej strony nigdzie indziej w świecie nie istnieje tak bliskie sąsiedztwo dwóch tak odmiennych kultur. Sąsiedztwo takie, a zarazem „zderzenie” odmiennych cywilizacji, patrząc przez pryzmat historii, było powodem wielu konfliktowych relacji zachodzących między dwoma lub kilkoma podzespołami. Nie można jednak zapominać, że sąsiedztwo to i dostęp do wspólnego akwenu wodnego było i jest również czynnikiem wpływającym na rozwój wzajemnych, pozytywnych relacji na wielu płaszczyznach [Lacoste 2010, s. 29]. Relacjom tym towarzyszy przepływ kapitału. Jako że kraje Unii Europejskiej są krajami majątymi, o znacznie wyższym wzroście PKB w stosunku do krajów rozwijających się Afryki Północnej, przepływy tychże kapitałów są w znacznej mierze jednostronne. Podyktowane są one również rolą, jaką podejmuje Unia w stosunku do krajów afrykańskich.

3. Sytuacja państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu

Kraje Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, tj. Maroko, Algieria, Tunezja, Libia, Egipt, Syria, Liban, Jordania oraz Autonomia Palestyńska (będąca załącznikiem tworzącego się niepodległego państwa), to państwa arabskie mające wiele cech wspólnych. Politycznie Maroko i Jordania to monarchie, pozostałe to republiki. Wszystkie znajdowały się niegdyś pod obcymi rządami – otomańskimi lub europejskimi (ko-

¹ Uogólnienie to dotyczy państw Afryki Północnej, gdzie językiem urzędowym jest język arabski, a religią dominującą islam. Jedynie w Libanie odsetek wyznawców religii chrześcijańskiej jest wyższy, stanowi 39%. W pozostałych państwach kontynentu afrykańskiego językami urzędowymi są m.in. języki angielski, francuski, suahili, hausa, a islam stanowi jedynie jedną z wielu wyznawanych religii.

lonializm), odzyskując niepodległość dopiero w XX wieku. Do świata islamu wprowadzono obcą, europejską koncepcję państwa, narodu i społeczeństwa industrialnego. Dla społeczeństwa agrarnego było bez znaczenia, jaka jest struktura władzy, kto sprawuje rządy, gdzie przebiegają granice państwa, które w rzeczywistości istniały między mniejszymi lokalnymi jednostkami. Mimo że model taki zupełnie nie przystawał do rzeczywistości, funkcjonował w interesie panujących.

Po uzyskaniu niepodległości większość krajów arabskich borykała się z niestabilnością polityczną, sprzyjającą powstaniu rządów autorytarnych. W kwestiach ekonomicznych państwa te są kwalifikowane w grupie o średnim poziomie rozwoju. We wszystkich dominującą religią jest islam.

Pomimo cech wspólnych, arabskie państwa śródziemnomorskie nie stanowią monolitu. Realizują one różne kierunki w polityce zagranicznej i gospodarce, borykają się z różnymi problemami, nie łączą ich wspólne wartości, normy i zasady postępowania [Zajac 2010, s. 72-73].

W regionie bliskowschodnim jedynie Izrael różni się od wymienionych krajów. Jest on państwem o ustroju demokratycznym, zamieszkałym głównie przez Żydów, z judaizmem jako dominującą religią. Kraj ten charakteryzuje się stabilnym systemem partyjnym oraz wolnymi wyborami. Głową państwa jest prezydent, a władzę wykonawczą sprawuje premier. Stabilność wewnętrzną Izraela zakłóca jednak konflikt z Palestyńczykami i państwami arabskimi.

Państwa Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu borykają się z trudną sytuacją gospodarczo-społeczną. Region po odzyskaniu niepodległości nie zintegrował się z gospodarką światową. Średni wskaźnik wzrostu gospodarczego w regionie kształtował się na poziomie znacznie niższym w porównaniu z innymi rozwijającymi się regionami świata.

Niewielki był również napływ inwestycji zagranicznych. Niewielkie zainteresowanie inwestorów zagranicznych wiąże się z ograniczeniami nakładanymi przez władze państwowe, takimi jak duży protekcjonizm, wysokie koszty usług, mało przejrzysty klimat dla działalności gospodarczej, niestabilność polityczna [Górak-Sosnowska 2007, s. 152-153].

Państwa regionu borykają się również z problemem zadłużenia. Większość ich wierzycieli to państwa członkowskie Unii Europejskiej.

4. Role Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu

Role Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu kształtowane są pod wpływem wielu czynników wewnętrznych i zewnętrznych. Jako najważniejsze można wskazać: potencjał ludnościowy, gospodarczy, naukowo-techniczny i militarny Unii Europejskiej, jej tożsamość międzynarodową oraz pozycję międzynarodową, więzi historyczne między państwami europejskimi, północno-afrykańskimi, bliskowschodnimi, sytuację wewnętrzną państw Afryki Północnej

i Bliskiego Wschodu oraz wyzwania i zagrożenia dla bezpieczeństwa generowane w regionie śródziemnomorskim.

Z powodu powiązań gospodarczych i kulturowych region Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu jest bardzo ważny dla Unii Europejskiej. Państwa UE uświadamiają sobie rolę państw północnoafrykańskich i bliskowschodnich jako jednych z głównych dostawców surowców energetycznych, tj. ropy naftowej i gazu ziemnego. Jednak trudna sytuacja ekonomiczna i społeczna oraz niedemokratyczne systemy rządów w państwach tego regionu stwarzają poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa europejskiego oraz wyzwania dla polityki Unii Europejskiej. Do zagrożeń bezpieczeństwa zaliczyć można takie zjawiska, jak: nielegalne migracje, przestępczość zorganizowana, terroryzm międzynarodowy oraz zbrojenia w regionie. Zjawiska te potęguje nierozwiązany od ponad 60 lat konflikt arabsko-izraelski [Zając 2010, s. 96].

Do najistotniejszych porozumień przyjętych przez UE oraz państwa Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu należą: Deklaracja barcelońska z 28 listopada 1995 r., która zainicjowała Partnerstwo Śródziemnomorskie (Proces barceloński), kolejne dokumenty przyjęte na forum tej współpracy, w tym plan działania uzgodniony w dziesiątą rocznicę funkcjonowania programu (28 listopada 2005 r.) i Wspólna Deklaracja Szczytu Paryskiego w Sprawie Regionu Śródziemnomorskiego z 13 lipca 2008 r., inicjująca Unię dla Śródziemnomorza.

W dokumentach przyjętych wspólnie przez UE i państwa partnerskie, głównie w ramach Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego, oraz zaadaptowanych jednostronnie przez instytucje unijne, w tym Radę Europejską, Radę Unii oraz Komisję Europejską, zawarta jest koncepcja ról UE w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Jest ich wiele, a do najistotniejszych należy rola:

- aktywnego aktora w rozwiązywaniu konfliktu arabsko-izraelskiego, promotora środków budowy pokoju, zaufania i rozbrojenia w regionie,
- promotora reform ekonomicznych i zrównoważonego rozwoju regionu,
- propagatora demokracji i praw człowieka oraz dialogu międzykulturowego.

Role te mają na celu wprowadzenie w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu pokoju, stabilności i dobrobytu, które przyczynią się do zwiększenia bezpieczeństwa UE i realizacji jej interesów.

Unia Europejska przyjmuje stanowisko, że zakończenie konfliktu arabsko-izraelskiego jest kluczowe dla stworzenia w regionie śródziemnomorskim strefy pokoju i dobrobytu. Dlatego właśnie wspomaga ona proces pokojowy między Izraelem a państwami arabskimi w formie: wsparcia dyplomatycznego dla stron konfliktu oraz podmiotów pozaregionalnych, podejmujących wysiłki na rzecz pokoju, współtworzenia palestyńskich struktur państwowych, pomocy rozwojowej i humanitarnej dla Palestyńczyków oraz promowania rozwoju współpracy regionalnej.

Podjęwane są również przez Unię Europejską działania zmierzające do wprowadzania w regionie środków budowy zaufania i partnerstwa, utworzenia strefy

wolnej od broni masowego rażenia oraz zwalczania zjawisk nielegalnych migracji, przestępczości zorganizowanej, głównie terroryzmu międzynarodowego.

Dysproporcje rozwojowe istniejące między państwami północnego a południowego i wschodniego wybrzeża Morza Śródziemnego tworzą dla UE liczne problemy natury politycznej, gospodarczej, społecznej, ekologicznej i kulturowej. Dlatego UE deklaruje promowanie współpracy i pomoc we wdrażaniu w tym regionie reform rynkowych, wspomaganie procesu integracji gospodarczej między państwami regionu, inicjowanie i aktywne uczestnictwo w rozwoju regionalnej współpracy energetycznej, transportowej, turystycznej i ekologicznej.

Propagowanie przez UE wartości demokratycznych, praw człowieka i dialogu międzykulturowego ma na względzie również zaprowadzenie w regionie pokoju, stabilności i dobrobytu [Zając 2010, s. 129].

Wypełnianie przez Unię Europejską założonych ról wspomagają i ułatwiają wykorzystywane instrumenty finansowe.

5. Partnerstwo Śródziemnomorskie – zastosowanie instrumentów finansowych

Dla wsparcia procesu osiągnięcia celów w krajach partnerskich basenu Morza Śródziemnego Unia Europejska utworzyła program MEDA (fr. *Mesures d'Accompagnement* – środki towarzyszące, wspomagające). Program ten jest głównym instrumentem finansowym w ramach partnerstwa eurośródziemnomorskiego, porównywanym do programów Phare i Tacis [Euro-Mediterranean... fol221357].

Program MEDA (I) został opracowany i uruchomiony przez Radę Europejską na lata 1995-1999. Podstawą prawną programu było rozporządzenie nr 1488/96, przyjęte 23 lipca 1996 r. W listopadzie 2000 r. program ten został zmieniony rozporządzeniem Rady nr 2698/2000, przyjmując nazewnictwo jako MEDA II. Druga faza programu obowiązywała do roku 2006, jednak w myśl zasady „N+2” jego realizacja mogła trwać do końca 2008 r.

Program oferował wsparcie techniczne i finansowe reform ekonomicznych oraz socjalnych w krajach należących do partnerstwa (Algieria, Egipt, Jordania, Liban, Maroko, Syria, Tunezja, Turcja, Autonomia Palestyńska).

Celami programu były:

- wspieranie reform gospodarczych, transformacji gospodarczej,
- ustanowienie stref wolnego handlu pomiędzy państwami UE a krajami basenu Morza Śródziemnego,
- tworzenie nowych miejsc pracy,
- rozwój sektora prywatnego,
- poprawa warunków funkcjonowania i wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorstw,
- wspieranie inwestycji,

- współpraca przemysłowa, handlowa i kulturalna pomiędzy krajami UE i krajami basenu Morza Śródziemnego,
- poszerzenie współpracy regionalnej, lokalnej oraz międzynarodowej,
- poprawa infrastruktury gospodarczej w tym rejonie,
- zmiany w infrastrukturze dotyczące transportu, wody, energii,
- rozwój społeczny: edukacja, zdrowie, społeczeństwo obywatelskie, rozwój lokalny, zatrudnienie i szkolenia zawodowe [Europa, Summaries...r15006_en.htm].

Beneficjentami programu mogły być nie tylko państwa i regiony, lecz również władze lokalne, organizacje regionalne, agencje publiczne, wspólnoty lokalne lub tradycyjne, organizacje wspierające przedsiębiorczość, prywatne podmioty gospodarcze, spółdzielnie, towarzystwa wzajemne, stowarzyszenia, fundacje i organizacje pozarządowe. Zaproszenia do składania ofert i umowy były otwarte na równych warunkach dla wszystkich osób fizycznych i prawnych w państwach członkowskich i partnerów śródziemnomorskich. Około 10% środków MEDA zostało wykorzystanych do regionalnych projektów lub programów, a prawie 90% przeznaczono na projekty krajowe, na podstawie krajowych programów indykatywnych. MEDA-Water i SMAP to przykłady regionalnych programów współpracy [Europa, Summaries...r15006_en.htm].

Program MEDA od początku funkcjonował na dwóch płaszczyznach – regionalnej i bilateralnej. W latach 1995-1999 większość środków (aż 86%) angażowały programy dwustronne. Pozostałe 12% środków przeznaczono na działania regionalne: wszystkich dwunastu partnerów śródziemnomorskich oraz piętnastu państw członkowskich UE uprawnionych do korzystania z tych funduszy; 2% tworzyło rezerwy biur pomocy technicznej.

Środki finansowe zostały rozdzielone według następującego schematu:

- wsparcie dostosowania strukturalnego – 15% ich wartości,
- wspieranie transformacji gospodarczej i rozwoju sektora prywatnego – 30%,
- klasyczne projekty rozwojowe (głównie edukacja, ochrona zdrowia, ochrona środowiska, rozwój obszarów wiejskich) – 41% ,
- projekty regionalne – 14% (w tym 2% pomocy technicznej) [Euro-Mediterranean...doc988673].

Po zakończeniu edycji programu Meda (I) UE uruchomiła drugą edycję programu – Meda II. Celem Meda II było przekształcenie Basenu Morza Śródziemnego w obszar dialogu, wymiany i współpracy, gwarantujący pokój, stabilizację i rozwój; wzmocnienie dialogu politycznego, rozwój współpracy, gospodarczej i finansowej, rozwój partnerstwa w dziedzinie społecznej, kulturalnej i humanitarnej oraz utworzenie do 2010 r. strefy wolnego handlu. Budżet programu Meda II na lata 2000-2006 opiewał na kwotę 5,350 mld euro. Założenia i cele programu nie zmieniły się i były nadal realizowane w drugiej jego edycji [Europa, Summaries...r15006_en.htm].

Wśród krajów korzystających z programu widoczne były znaczne różnice zarówno w wartości otrzymanych środków, jak i w stopniu ich wykorzystania (zob. tab. 1).

Tabela 1. Zobowiązania UE co do wypłat w ramach programu MEDA I i MEDA II w latach 1995-2006 (mln euro)

Beneficjent	Kwoty pomocy oferowane w ramach programu			Rzeczywiste wykorzystanie środków (%)
	MEDA I 1996-1999	MEDA II 2000-2006	Pomoc <i>per capita</i> MEDA I i MEDA II*	
Algieria	164,00	339,00	15,00	34,10
Egipt	686,00	593,00	16,00	66,60
Jordania	254,00	331,00	95,00	77,60
Liban	182,00	133,00	80,00	58,00
Maroko	656,00	980,00	48,00	63,70
Syria	99,00	180,00	14,00	32,00
Terytorium Palestyńskie	111,00	522,00	158,00	86,20
Tunezja	428,00	518,00	91,00	69,40
Łącznie płaszczyzna dwustronna	2580,00	3595,00	–	64,70
Programy regionalne	480,00	1052,00	–	62,20
Suma	3060,00	4647,00	–	64,20

* Według liczby ludności w poszczególnych krajach za rok 2006.

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Borkowski 2010, s. 143].

Analizując dane zawarte w tab. 1, widzimy, że wartość środków finansowych przekazanych przez Unię Europejską nie odzwierciedla dobrze faktycznego wymiaru pomocy. Widać wyraźnie liderów – Jordanię, Terytorium Palestyńskie i Tunezję, jeśli chodzi zarówno o stopień wykorzystania środków, jak i o wysokość pomocy w przeliczeniu na jednego obywatela kraju. W przypadku Tunezji i Jordanii można mówić o rzeczywistym, jakościowym wzroście zaangażowania finansowego. W przypadku pozostałych krajów pomoc jest niewielka i nie obserwuje się jej wzrostu w stosunku do lat poprzednich. Widoczna jest zbieżność pomiędzy zaangażowaniem w reformy gospodarcze a stopniem wykorzystania pomocy i jej wysokością w przeliczeniu na mieszkańca. W odniesieniu do Terytorium Palestyńskiego sytuacja kreśli się nieco inaczej. Unia jest dostarczycielem pomocy, która umożliwia funkcjonowanie struktur *quasi*-państwowych i budowę infrastruktury. Nie przekłada się jednak na stymulowanie rozwoju gospodarczego.

W sprawach politycznych i bezpieczeństwa w ramach partnerstwa z funduszy programu MEDA finansowane są programy autonomiczne oraz projekty związane ze wsparciem bliskowschodniego procesu pokojowego. Wydatki te trudno kwa-

lifikować jako tradycyjną pomoc rozwojową, a niekiedy pieniądze nie wychodzą w ogóle poza Unię Europejską, tworząc np. finansowe zaplecze europejskich instytutów badawczych.

Ze względu zarówno na treść, jak i na kwotę przewidzianych środków o wiele bogatsze są programy UE wchodzące w skład partnerstwa w zakresie spraw społecznych, gospodarczych i humanitarnych. Znaczna ilość środków została przeznaczona na projekty odnoszące się do ochrony, promocji i rozpowszechniania dóbr kultury. Kolejne cztery programy MEDA dotyczą stosunków międzyludzkich. UE finansuje bazę materialną tych spotkań, a program MEDA działania podejmowane przez przedstawicielstwa Komisji w krajach partnerskich łączących działania obu rodzajów.

Program MEDA finansuje także działania w krajach partnerskich. Najwięcej programów mieści się w koszyku ekonomicznym, a dotyczą one m.in. wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw, gospodarki wodnej, ochrony środowiska. Komisja Europejska traktuje programy regionalne jako wizytówkę obecności UE w regionie.

Oceniając zaangażowanie finansowe Unii Europejskiej w regionie, dodatkowo należy uwzględnić środki, których dysponentem jest **Europejski Bank Inwestycyjny** (EIB). Udziela on zarówno pożyczek na realizację konkretnych projektów, jak i subsydiów pokrywających część oprocentowania środków pozyskiwanych z innych źródeł. W latach 1995-2004 EIB przekazał partnerom śródziemnomorskim łącznie prawie 5200 mln euro. Kompleksowe zestawienie tej pomocy przedstawia tab. 2.

Tabela 2. Zaangażowanie Europejskiego Banku Inwestycyjnego w regionie śródziemnomorskim w latach 1995-2006 (mln euro)

Beneficjent	1995-2004	2005	2006
Algieria	1113,00	10,00	–
Egipt	531,00	309,00	550,00
Jordania	363,20	–	–
Liban	375,00	170,00	–
Maroko	1220,00	160,00	290,00
Syria	290,00	300,00	45,00
Terytorium Palestyńskie	230,00	55,00	–
Tunezja	1075,00	260,00	154,00
Turcja, Izrael	–	930,00	275,00
Suma	5191,00	2194,00	1354,00

Źródło: [Borkowski 2010, s. 144].

W ostatnich kilku latach zaangażowanie EIB w tym regionie waha się od 1,5 do 2 mld euro rocznie. Przekracza ono zatem wysokość programu MEDA, choć wynika to częściowo z włączenia do grona beneficjentów Izraela i Turcji [Borkowski 2010, s. 143].

Od roku 2007 program Meda zastąpiony został przez **Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa** (ENPI – European Neighborhood and Partnership Instrument) mający ułatwiać udzielanie pomocy finansowej państwom sąsiadującym z UE i uczynić ją bardziej pogłębioną.

Podstawą prawną Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii nr 1638/2006 z 24 października 2006 r.

Rolą niniejszego instrumentu jest świadczenie pomocy wspólnotowej na rzecz rozwoju obszaru dobrobytu i stosunków dobrosąsiedzkich, obejmujących Unię Europejską oraz kraje i terytoria sąsiedzkie. Cel ten ujęty jest szeroko i zawiera aspekty współpracy politycznej, ekonomicznej i kulturowej. Zadaniem programu jest przede wszystkim wspieranie finansowe realizacji celów zawartych we właściwych mu planach działania.

W ujęciu bardziej szczegółowym ENPI wspiera:

- reformy polityczne: wdrażanie i dostosowywanie potencjału instytucyjnego i administracyjnego, dobre rządy, państwo prawa, poszanowanie praw człowieka, angażowanie społeczeństwa obywatelskiego, dialog międzykulturowy oraz walkę z oszustwami, korupcją, przestępczością zorganizowaną i terroryzmem,
- reformy gospodarcze: rozwój gospodarczy, gospodarkę rynkową, nasilenie wymiany i zbliżenie do UE przepisów w dziedzinach wspólnego zainteresowania w ramach postępującej integracji gospodarczej z rynkiem wewnętrznym,
- reformy społeczne: integrację, zatrudnienie, zwalczanie dyskryminacji, walkę z ubóstwem,
- współpracę sektorową, zwłaszcza w sektorach wspólnych interesów, takich jak: ochrona środowiska, rozwój zrównoważony, energetyka, transport, telekomunikacja, służba zdrowia, bezpieczeństwo żywności, edukacja i kształcenie, badania i innowacyjność,
- rozwój regionalny i lokalny oraz integrację regionalną (region eurośroziemnomorski oraz Europa Wschodnia) i podregionalną,
- uczestnictwo w programach i w pracach agencji wspólnotowych.

Ponadto ENPI może udzielać wsparcia misjom obserwowania przebiegu wyborów, działaniom w sytuacjach pokryzysowych oraz przygotowaniom na wypadek klęsk i katastrof [Europa, Streszczenie...].

W stosunku do programu MEDA ENPI kładzie większy nacisk na: a) rozwój współpracy transgranicznej między regionami państw Unii Europejskiej i jej partnerami z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, a także b) umożliwienie państwom partnerskim Unii większego niż dotychczas dostępu do jej rynku wewnętrznego.

Na lata 2007-2013 budżet ENPI zaplanowano na 11,18 mld euro². Z sumy tej 95% przypada na programy narodowe i regionalne, obejmujące pomoc dla jedne-

² Jest to kwota całkowitego budżetu ENPI. Zauważyć jednak należy, że krajami partnerskimi ENPI, poza państwami regionu Śródziemnomorza, są również Armenia, Azerbejdżan, Białoruś, Gruz-

go kraju partnerskiego, lub odnosi się do współpracy regionalnej lub subregionalnej pomiędzy dwoma krajami partnerskimi lub większą liczbą krajów partnerskich, w której mogą uczestniczyć państwa członkowskie. Pozostałe 5% przeznacza się na programy współpracy transgranicznej, obejmujące współpracę pomiędzy jednym państwem lub większą liczbą państw członkowskich z jednej strony i jednym lub większą liczbą krajów partnerskich z drugiej, realizowane w regionach położonych przy ich wspólnej części zewnętrznej granicy Wspólnoty Europejskiej. Współpraca ta ma być rozwijana nie tylko przez większe nakłady finansowe, ale również przez uproszczenie mechanizmów jej implementacji. W latach 2007-2013 ma być ona finansowana wspólnie przez ENPI (530 mln euro) oraz Fundusz Rozwoju Regionalnego (590 mln euro). Tabela 3 prezentuje podział funduszy ENPI w odniesieniu do państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu.

Tabela 3. Podział funduszy z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa dla Państw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu w latach 2007-2013 (mln euro)

Beneficjent	Kwota
Algieria	220,00
Egipt	558,00
Jordania	265,00
Liban	187,00
Maroko	654,00
Syria	130,00
Terytorium Palestyńskie	632,00
Tunezja	300,00
Izrael	8,00
Suma	2954,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Zajac 2010, s. 127].

Przyjąwszy instrument ENPI w styczniu 2007 r., Unia Europejska opracowała Regionalną Strategię Rozwoju na lata 2007-2013 oraz Regionalny Program Indykacyjny na lata 2007-2010. W dokumentach tych zobowiązała się ona do udzielenia pomocy finansowej w wysokości 343,3 mln euro, która ma być przeznaczona na wspieranie eurośródziemnomorskich programów wielostronnych w trzech dziedzinach:

- wymiaru sprawiedliwości, bezpieczeństwa i migracji – 45,4 mln euro,
- zrównoważonego rozwoju ekonomicznego – 199 mln euro,
- współpracy społeczno-kulturalnej – 67 mln euro,

oraz na:

ja, Mołdawia, Federacja Rosyjska, Ukraina. W dalszej części rozdziału kwoty dla regionu Śródziemnomorza zostaną wyodrębnione.

- cele ogólne przeznaczone na pokrycie kosztów związanych z przygotowaniem i organizowaniem spotkań, szkoleń, wydawaniem publikacji itp. – 31,9 mln euro. Fundusze te mogą być przekazane na wdrażanie celów programu „Horyzont 2020” [Zajac 2010, s. 127].

We wrześniu 2011 r. Unia Europejska, w odpowiedzi na wydarzenia „arabskiej wiosny”, przedstawiła kolejny, nowy pakiet pomocy dla Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu. Podjęto cztery nowe decyzje z programami wsparcia dla takich dziedzin, jak: demokracja, rozwój, tworzenie miejsc pracy, mikrofinansowanie i szkolnictwo wyższe. Precyzyjniej – są to następujące programy:

- Program SPRING – w ramach tej inicjatywy zapewniono wsparcie dla krajów południowego sąsiedztwa na rzecz przemian demokratycznych, instytucjonalnego rozwoju i wzrostu gospodarczego w następstwie „arabskiej wiosny”. Wsparcie miało być dostosowane do potrzeb poszczególnych krajów. Łączna wartość tej inicjatywy na lata 2011-2012 wyniosła 350 mln euro.
- Specjalny Środek do wspierania uboższych obszarów Tunezji w następstwie wydarzeń „arabskiej wiosny”. Kwotę 20 mln euro przyznano również jako wsparcie w tworzeniu nowych miejsc pracy, w celu poprawy warunków życia mieszkańców miast w regionach najbardziej ubogich, jak również w celu poprawy dostępu do mikrofinansowania.
- Program Erasmus Mundus – mający wesprzeć relacje pomiędzy krajami UE a krajami sąsiadującymi, tworząc możliwości wymiany dla studentów i kadry akademickiej (np. możliwość studiowania na uniwersytetach w państwach członkowskich UE) oraz wymiany wiedzy i umiejętności. Całkowity budżet tego programu wyniósł 66 mln euro.
- Okolica wspierania rozwoju społeczeństwa obywatelskiego – mający na celu wzmocnienie potencjału społeczeństwa obywatelskiego w celu promowania reform i zwiększenia publicznej odpowiedzialności w swoich krajach. W ramach kwoty budżetu (22 mln euro) program ten miał za zadanie wspierać również regionalne i krajowe projekty prowadzone przez beneficjentów niepaństwowych. Podobne kwoty przewidziane zostały na lata 2012 i 2013 [EU Neighbourhood...].

Ze względu na trwający proces realizacji tychże programów na chwilę obecną trudne jest podsumowanie i ocena ich efektywności.

6. Zakończenie

Analiza rezultatów współpracy śródziemnomorskiej pomiędzy Unią Europejską a krajami Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, opartej na zawartych porozumieniach, stwarza podstawę, by sądzić, że efektywność ról Unii Europejskiej oceniana przez pryzmat czynników – racjonalności koncepcji, stopnia jej realizacji oraz poziomu akceptacji przez państwa północnoafrykańskie i bliskowschodnie, jest niewielka.

Powolny proces nie tylko zawierania, ale i ratyfikacji umów (trwający zazwyczaj około trzech lat) negatywnie wpływał na tempo pogłębiania związków, o charakterze zarówno politycznym, jak i gospodarczym, między sygnatariuszami Deklaracji barcelońskiej. Na przykład, uwzględniając czas trwania procedury ratyfikacji umów oraz przewidziane tempo liberalizacji wymiany handlowej, należy stwierdzić, że realny termin utworzenia strefy wolnego handlu obejmującej wszystkie państwa uczestniczące w Procesie barcelońskim to rok 2015 [Polski Instytut...].

Założenie Unii Europejskiej, przewidujące odgrywanie wielu ról jednocześnie, tj.: aktywnego aktora w rozwiązywaniu konfliktu arabsko-izraelskiego, promotora środków budowy zaufania, partnerstwa i bezpieczeństwa oraz rozbrojenia, promotora reform ekonomicznych i zrównoważonego rozwoju regionu, a także propagatora demokracji, praw człowieka i dialogu międzykulturowego jest zgodne z interesami Unii, jej tożsamością kulturową oraz środkami, jakimi dysponuje. Nie jest natomiast zgodne z oczekiwaniami państw północnoafrykańskich i bliskowschodnich, jak również nie do końca adekwatne do uwarunkowań istniejących w tym obszarze. Państwa muzułmańskie nie zgadzają się z unijną koncepcją bezpieczeństwa regionu, ideą wdrażania demokracji i praw człowieka oraz niektórymi aspektami reform gospodarczych i społecznych. Izrael z kolei negatywnie odnosi się do koncepcji roli Unii w rozwiązywaniu konfliktu arabsko-izraelskiego, zarzucając Unii postawę pro-palestyńską.

Spojrzenie przez państwa europejskie, arabskie i Izrael na kwestie zagrożeń dla bezpieczeństwa jest diametralnie odmienne. Kraje unijne koncentrują swoją uwagę na miękkich aspektach bezpieczeństwa i obawiają się zjawisk nielegalnych migracji, przestępczości zorganizowanej, fundamentalizmu i terroryzmu islamskiego czy degradacji środowiska naturalnego. Partnerzy natomiast pojmują bezpieczeństwo znacznie bardziej tradycyjnie, koncentrując się na kwestiach militarnych.

Państwa muzułmańskie nie zgadzają się z europejską koncepcją demokracji i praw człowieka, uznając propagowanie tych wartości przez UE za naruszenie podstawowej zasady nieingerencji w sprawy wewnętrzne innych państw i jawne pogwałcenie zasady równouprawnienia i partnerstwa.

Zastrzeżenia wśród krajów arabskich wywołała również koncepcja utworzenia strefy wolnego handlu, gdyż nie uwzględniono w niej niektórych towarów, w produkcji których specjalizują się kraje południowego i wschodniego wybrzeża Morza Śródziemnego.

Rozbieżności pomiędzy założeniami deklarowanymi przez UE a oczekiwaniami ze strony partnerów nasilane są przez niekonsekwentną realizację przez Unię założonych ról i w wielu przypadkach niewdrażanych przyjętych postanowień. Dotyczy to głównie postawy Unii w konflikcie arabsko-izraelskim, kwestii promowania demokracji i praw człowieka oraz rozbrojenia. Ma to negatywny wpływ na wizerunek UE w oczach partnerów bliskowschodnich, osłabia jej wiarygodność i pozycję oraz poziom akceptacji dla unijnych ról.

Największe sukcesy UE odniosła w propagowaniu reform ekonomicznych i zrównoważonego rozwoju w regionie. Unia podjęła działania na rzecz przyspieszenia transformacji gospodarczej państw arabskich, wspiera ona przedsiębiorstwa w celu podniesienia ich konkurencyjności na rynkach światowych, działa także na rzecz jak najszybszego wprowadzenia zasady pochodzenia produktów, liberalizacji sektora usług oraz promuje inwestycje zagraniczne i rozwój technologii informacyjnej.

Opóźnienia w podpisywaniu umów stowarzyszeniowych i skomplikowane procedury ubiegania się o fundusze stały się jedną z ważniejszych przyczyn niewielkiego wykorzystania środków z programów MEDA. Wykorzystanie środków, jakie były przeznaczone przez UE dla krajów partnerskich, wahało się w granicach 32-86%.

Trudno natomiast na dzień dzisiejszy ocenić efektywność wprowadzonego w 2007 r. Europejskiego Instrumentu Partnerstwa i Sąsiedztwa, głównie ze względu na zbyt krótki okres jego funkcjonowania.

Gdyby jednak przyjąć za kryterium oceny Procesu barcelońskiego zbudowanie konstruktywnej infrastruktury, zarówno politycznej, jak i instytucjonalnej, wieloelementowego partnerstwa pomiędzy państwami Południa a UE, partnerstwa o zauważalnym dorobku i znacznym potencjale, to Proces barceloński okazuje się przedsięwzięciem skutecznym i dobrze rokującym na przyszłość. Niekwestionowanym sukcesem minionych lat jest stworzenie instytucjonalnych ram współpracy [Kołakowska 2006, s. 12].

Bazując zatem na doświadczeniach płynących z dotychczasowej, wieloletniej relacji z krajami partnerskimi basenu Morza Śródziemnego, chcąc te relacje w dalszej perspektywie wzmocnić i rozwijać, należy również z nich czerpać naukę i wyciągać wnioski. Można je sformułować następująco:

- należy poznać i zrozumieć odmienność kulturową naszych partnerów, a co się z tym wiąże – zrozumieć ich potrzeby, oczekiwania i możliwości,
- należy także dopasować formę, zakres i charakter oferowanej pomocy do warunków panujących w poszczególnych krajach.

Literatura

- Borkowski P.J., *Polityka sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Difin, Warszawa 2010.
- EU Neighbourhood Info Centre, An ENPI project, <http://www.enpi-info.eu/medportal/content/342/Milestones>.
- Euro-Mediterranean Information System on know-how in the Water sector, The MEDA programme, <http://www.emwis.net/overview/fo1101997/fo1221357>.
- Euro-Mediterranean Information System on know-how in the Water sector, MEDA Figures, <http://www.emwis.net/overview/fo1101997/fo1221357/doc988673>.
- Europa, Streszczenie prawodawstwa UE, Stosunki zewnętrzne, ..., Śródziemnomorskie kraje partnerskie, Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (2007-2013), http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r17101_pl.htm.

- Europa, Summaries of EU legislation, External relations, Mediterranean partner countries, http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/mediterranean_partner_countries/r15006_en.htm.
- Górak-Sosnowska K., *Świat arabski wobec globalizacji. Uwarunkowania gospodarcze, kulturowe i społeczne*, Difin, Warszawa 2007.
- Halizak E., Parzymies S. (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, ASPRA-JR, Warszawa 2002.
- Kołakowska A., *10 lat partnerstwa śródziemnomorskiego – bilans i perspektywy*, Materiały Studialne Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, nr 3, październik 2006.
- Lacoste Y., *Geopolityka Śródziemnomorza*, Wydawnictwo Akademickie Dialog, Warszawa 2010.
- Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, Partnerstwo Śródziemnomorskie, <http://www.pism.pl/index/?id=b137fdd1f79d56c7edf3365fea7520f2>.
- Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej 9.11.2006.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1488/96 z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie środków finansowych i technicznych (MEDA) towarzyszących reformom struktur gospodarczych i społecznych w ramach partnerstwa eurośródziemnomorskiego.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 2698/2000 z dnia 27 listopada 2000 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1488/96 w sprawie środków finansowych i technicznych (MEDA) towarzyszących reformom struktur gospodarczych i społecznych w ramach partnerstwa eurośródziemnomorskiego.
- Zajac J., *Role Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010.
- Zięba R., *Unia Europejska jako aktor stosunków międzynarodowych*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2003.

FINANCIAL INSTRUMENTS FOR THE EUROPEAN UNION GOALS IMPLEMENTATION IN THE MEDITERRANEAN REGION (NORTH AFRICA AND MIDDLE EAST)

Summary: The objective of the paper is to present assumptions and to attempt the assessment of financial instruments implementation providing the support for the Mediterranean Partnership from the European Union. The author's intention was to offer a review of the available financial instruments since each of them may be characterized in more detail considering the broad spectrum of factors, determinants and interdependencies influencing the form, purpose and assessment of the discussed instruments. The first part of the paper illustrates the profile of the European Union constituting the part of a geopolitical group, as well as the situation of North Africa and Middle East countries. The European Union holds a very strong position in international relations which depends, among others, on its regional influence and involvement in international political, economic and social reality. This position is of crucial significance from the perspective of roles played by the European Union also with regard to neighbouring countries located in the Mediterranean region. The countries of North Africa and Middle East, despite frequently difficult historical relations and interdependencies with the European countries as well as their specific culture, in the current peace oriented reality became the beneficiaries of aid coming from the European Union and therefore took up the role of EU cooperating partners on many levels.

The roles played by the European Union in the Mediterranean region are influenced by both internal and external factors. From among numerous functions taken over by the European Union the most important ones are those of: an active actor in solving Arab-Israeli conflict, advocate of providing means for the establishment of peace among nations, supporting relations based on mutual trust and disarmament in the region, promoter of economic reforms and sustainable, regional development, propagator of democracy and human rights as well as intercultural dialogue. These roles aim at bringing peace, stability and wealth in the region and result in higher EU safety level and also the implementation of its interests. The concept of these roles is presented in bilateral agreements entered into and concluded by the European Union. Among the most important agreements the following should be listed: the Barcelona Declaration dated 28th November 1995 which initiated the Mediterranean Partnership and Joint Declaration of the Paris Summit for the Mediterranean Region dated 13th July 2008 initiating Union for the Mediterranean.

The roles carried out by the European Union are supported by the implementation of financial instruments. The leading and most significant one of them all was the MEDA Programme. This Programme was introduced following two stages in the form of MEDA I (1995–1999) and MEDA II (2000–2006). Next the resources of the European Investment Bank (EIB) and the European Neighbourhood and Partnership Instruments (ENPI) programme for the period of 2007–2013 were used for the realization of EU goals and also, starting from 2011, the subsequent support oriented programmes as the reaction to the events of “Arab Spring”.

The paper discusses programme assumptions related to these particular instruments including their numerical characteristics. An attempt was also undertaken by the author to assess the efficiency of the European Union means implementation within the framework of the carried out programme objectives in the Mediterranean region.

Keywords: European Union, Mediterranean region, MEDA, EIB, ENPI.