

**Adriana Kalicka-Mikołajczyk**

Uniwersytet Wrocławski

adakm@prawo.uni.wroc.pl

## **Instrumenty wsparcia finansowego krajów partnerskich w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa**

Summary

### **The European Union's financial support instruments for partner countries within the framework of the European Neighbourhood Policy**

The European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) is the financial instrument for the European Neighbourhood Policy. It aims at supporting the achievement of the objectives of the European Neighbourhood Policy (ENP) with a view to establishing an area of prosperity and good neighbourhood relations between and with ENP partner countries and Russia. It is addressed to ENP partner countries including Russia and offers co-funding for promoting good governance and equitable social and economic development process. The budget for the ENPI amounts to 11,181 million euro for the period 2007–2013, 95% of which is for national and multi-country programmes and 5% for cross-border cooperation programmes. For the period 2014–2020, the ENPI will be succeeded by a New European Neighbourhood Instrument (ENI). This new financial instrument will have a budget of around € 15.4 billion. The ENI will build on and strengthen some of the key features of the ENPI, notably greater differentiation between countries based on progress with reforms and two new mechanisms to support an incentive-based approach often referred to as “more for more.” Under the ENI, four types of programme are supported: bilateral programmes for the neighbourhood countries; regional programmes for the East and the South; an ENP-wide programme mainly funding Erasmus for All and the Neighbourhood Investment Facility and

finaly cross-border co-operation programmes between Member States and neighbourhood countries.

**Keywords:** European Union, European Neighbourhood Policy, European Neighbourhood and Partnership Instrument, TACIS, MEDA

## Wprowadzenie

W 2000 r. na forum Unii Europejskiej (UE) rozpoczęła się dyskusja mająca na celu wypracowanie nowej, jednolitej i spójnej polityki tej organizacji wobec państw, które po planowanej na 2004 r. akcesji staną się bezpośrednimi sąsiadami UE. Dyskusja ta zakończyła się 12 maja 2004 r. przyjęciem przez Komisję Europejską (KE) komunikatu zatytułowanego Strategia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa<sup>1</sup>. Zgodnie z postanowieniami Strategii, zasadniczym celem nowej zewnętrznej polityki UE jest zainicjowanie długookresowych i pozytywnych przemian politycznych, gospodarczych i społecznych w krajach sąsiedzkich, opartych na wzajemnym przestrzeganiu wspólnych wartości: demokracji, państwa prawnego, przestrzegania praw człowieka, w tym praw mniejszości, wspierania zasad dobrosąsiedzkich, stabilizacji i bezpieczeństwa, zasad gospodarki wolnorynkowej i trwałego wzrostu oraz sprawności administracji<sup>2</sup>. Zakres geograficzny EPS obejmuje państwa sąsiedzkie, które nie kandydują do UE, a z którymi UE ma granicę lądową lub morską i są to trzy państwa Europy Wschodniej: Ukraina, Białoruś i Republika Mołdowy; trzy państwa Kaukazu Południowego: Armenia, Azerbejdżan i Gruzja oraz osiem państw basenu Morza Śródziemnego: Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Syria, Tunezja oraz Autonomia Palestyńska<sup>3</sup>. W części Strategii poświęconej wsparciu finansowemu krajów partnerskich współpracujących z UE w ramach EPS KE zaproponowała utworzenie nowego instrumentu, który nazwała Instrumentem Europejskiego Sąsiedztwa (IES). Miał zastąpić działające dotychczas programy MEDA<sup>4</sup> i TACIS<sup>5</sup>. Szczegółowe zasady funkcjonowania nowego instrumentu wsparcia finansowego określone zostały w komunikacie Wytyczanie drogi dla nowego instrumentu sąsiedztwa z 1 lipca 2003 r.<sup>6</sup> Ze względu na kwestie prawne i budżetowe KE zaproponowała, żeby IES rozpoczął swoje funkcjonowanie

<sup>1</sup> Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper, COM (2004) 373 final.

<sup>2</sup> B. Lippert, *The Neighbourhood Policy of the European Union*, „Intereconomics” 42, 2007, nr 4, s. 18–181; I. Kempe, *European Neighbourhood Policy: introducing new visions*, „International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs” 17, 2008, nr 4, s. 3.

<sup>3</sup> *Ibidem*, s. 49.

<sup>4</sup> Mediterranean Economic Development Assistance.

<sup>5</sup> Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States.

<sup>6</sup> COM (2003) 393, 1.07.2003 r.

1 stycznia 2007 r. Do tego czasu programy MEDA i TACIS miały pozostać głównymi instrumentami wsparcia finansowego krajów partnerskich. Zgodnie z postanowieniami zawartymi w powyższym komunikacie środki finansowe miały zostać przeznaczone na: wspieranie systematycznego rozwoju w regionach leżących po obu stronach wspólnej granicy; współpracę w obszarach stanowiących wspólne wyzwanie dla Stron, np. środowisko naturalne, zdrowie publiczne oraz zapobieganie i zwalczanie zorganizowanej przestępczości; zapewnienie skuteczności i bezpieczeństwa wspólnych granic oraz wspieranie lokalnych transgranicznych działań dotyczących kontaktów międzyludzkich<sup>7</sup>.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie, omówienie i analiza celów, zasad i mechanizmów funkcjonowania unijnych instrumentów finansowych mających na celu udzielanie wsparcia finansowego krajom sąsiedzkim, które od 12 maja 2004 r. zostały objęte postanowieniami Strategii ustanawiającej EPS oraz podstaw prawnych ich przyjęcia. Należy również pamiętać, iż współpraca finansowa UE z państwami sąsiedzkimi odbywa się już od początku lat 90. w przypadku państw Europy Wschodniej i od połowy lat 70. w przypadku państw basenu Morza Śródziemnego. W niniejszym opracowaniu zawarta została krótka charakterystyka instrumentów wsparcia finansowego funkcjonujących do 2007 r., gdyż wprowadzona za pośrednictwem EPS reforma instrumentów wsparcia finansowego krajów sąsiedzkich stanowi kontynuację działań UE, mających na celu udzielenie wsparcia najbliższym sąsiadom i daje pełny obraz działalności UE w tym zakresie.

## I. Instrumenty wsparcia finansowego krajów partnerskich przed ustanowieniem Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

### 1. Program TACIS

Pomoc finansowa dla państw Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego do końca 2006 r. przekazywana była za pośrednictwem specjalnie utworzonego w tym celu w 1991 r. programu TACIS<sup>8</sup>, który dotyczył trzynastu państw Wspólnoty Niepodległych Państw<sup>9</sup>. W dniu 29 grudnia 1999 r. Rada przyjęła Rozporządzenie (WE, EURATOM) nr 99/2000 w sprawie udzielania pomocy krajom partnerskim Europy Wschodniej i Azji Centralnej<sup>10</sup>. Zgodnie z art. 1 do głównych celów uru-

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 71.

<sup>8</sup> Podstawą prawną jego funkcjonowania do 1999 r. było Rozporządzenie Rady nr 2053/93, Dz. Urz. WE L 187/1, 1993.

<sup>9</sup> Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Gruzji, Kazachstanu, Kirgistanu, Mołdawii, Mongolii, Rosji, Tadżykistanu, Turkmenistanu, Ukrainy i Uzbekistanu.

<sup>10</sup> Dz. Urz. WE L 12/1, 18.1.2000.

chomienia programu TACIS zaliczono: wsparcie procesu transformacji gospodarczej, wzmocnienie demokracji i rządów prawa w państwach Europy Wschodniej i Azji Centralnej. Programując zasady wsparcia finansowego, Wspólnota Europejska (WE) brała pod uwagę indywidualne cele i potrzeby każdego kraju partnerskiego lub regionu, zwracając szczególną uwagę na zasadę demokracji, poszanowania praw człowieka oraz zasad gospodarki wolnorynkowej, a także zdolności absorpcyjne kraju lub regionu partnerskiego<sup>11</sup>. Szczególną uwagę Strony zwróciły na wsparcie finansowe w sześciu następujących obszarach: wsparcie reform instytucjonalnych, prawnych i administracyjnych; wsparcie sektora prywatnego i rozwoju gospodarczego; likwidację społecznych skutków transformacji; rozwój infrastrukturalny; poprawę ochrony środowiska naturalnego i zarządzanie zasobami naturalnymi oraz rozwój gospodarki wiejskiej<sup>12</sup>. Łącznie w ramach programu TACIS wydano ok. 7400 mln euro<sup>13</sup>. W latach 1991–2006 państwa regionu Kaukazu Południowego otrzymały wsparcie finansowe w wysokości 1300,75 mln euro, natomiast państwa Europy Wschodniej 2777,7 mln euro.

## 2. Program MEDA

W przypadku państw basenu Morza Śródziemnego KE w czerwcu 1995 r. przyjęła wytyczne dotyczące utworzenia instrumentu finansowego MEDA, mającego wspierać reformy zachodzące w krajach stowarzyszonych tego regionu<sup>14</sup>, a 23 lipca 1996 r. Rada przyjęła Rozporządzenie nr 1488/96 w sprawie środków finansowych i technicznych towarzyszących reformom struktur gospodarczych i społecznych w ramach partnerstwa eurośródziemnomorskiego<sup>15</sup>. Zgodnie z art. 2 Rozporządzenia celem programu było udzielenie wsparcia finansowego w trzech sektorach partnerstwa eurośródziemnomorskiego: stabilności politycznej i demokracji, tworzenia eurośródziemnomorskiego obszaru wolnego handlu oraz rozwoju współpracy gospodarczej i społecznej, ze szczególnym uwzględnieniem kontaktów międzyludzkich i współpracy kulturalnej<sup>16</sup>. Beneficjentami środków finansowych przeznaczonych w ramach funduszu oprócz państw i regionów były również władze lokalne, organizacje lokalne, wspólnoty lokalne, organizacje wspierające rozwój biznesu, stowarzyszenia, fundacje

---

<sup>11</sup> Art. 2 Rozporządzenia; M. Błaszczuk, *Wykorzystanie programu TACIS w polityce sąsiedztwa rozszerzonej UE*, [w:] *Rozszerzona Unia Europejska i jej wschodni sąsiedzi. Pierwsze doświadczenia współpracy*, red. E. Teichmann, Warszawa 2005, s. 36–37.

<sup>12</sup> Aneks II Rozporządzenia.

<sup>13</sup> The EU's relations with the Countries of Eastern Europe and Central Asia, [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

<sup>14</sup> Strengthening the Mediterranean Policy of the European Union: Proposals for Implementing an Euro-Mediterranean Partnership, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(95) 72 final, 8 March 1995.

<sup>15</sup> Council Regulation (EC) No 1488/96 of 23 July 1996 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean Partnership, JO 1996 L198.

<sup>16</sup> Art. 2 § 1 Rozporządzenia.

i organizacje pozarządowe<sup>17</sup>. Środki finansowe przyznawano na podstawie opracowanego na okres trzech lat programu indykatywnego<sup>18</sup>, a pomoc finansowa przybierała formę grantów i pomocy technicznej oraz pożyczek subsydiowanych w dziedzinie ochrony środowiska ze stopą procentową 3% udzielanych ze środków własnych przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI)<sup>19</sup>. Wysokość wsparcia finansowego uzależniona była od potrzeb, priorytetów, zdolności absorpcyjnych oraz osiągniętych postępów w procesie reform wewnętrznych beneficjentów. Program MEDA I funkcjonował w latach 1996–1999, a przewidziana w nim wysokość pomocy finansowej wyniosła 3424,5 mln euro<sup>20</sup>. Dnia 20 października 2000 r. Rada przyjęła Rozporządzenie nr 2698/2000, ustanawiające nowe zasady współpracy między państwami stowarzyszonymi i Wspólnotą Europejską w ramach programu MEDA II<sup>21</sup>. Roczne plany finansowe, na których podstawie przyznawana była pomoc finansowa, zostały opracowane na podstawie programów indykatywnych i zawierały listę projektów, na jakie miała być przeznaczona pomoc finansowa. KE w oparciu o uzyskane w ten sposób informacje podejmowała decyzję dotyczącą ogólnej kwoty pomocy finansowej przeznaczonej na realizację programów indykatywnych, wskazywała kraj-beneficjenta pomocy oraz główne sektory interwencji<sup>22</sup>. Program MEDA II obowiązywał w latach 2000–2006, a wysokość pomocy finansowej przeznaczonej na pomoc państwom stowarzyszonym została ustalona w wysokości 5,350 mld euro<sup>23</sup>.

## II. Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa

Od 1 stycznia 2007 r. pomoc finansowa kierowana do krajów partnerskich jest udzielana za pośrednictwem Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP). Podstawę prawną jego funkcjonowania stanowi Rozporządzenie (WE) PE i Rady nr 1638/2006 z dnia 24 października 2006 r., określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa<sup>24</sup>. To jeden z sześciu instrumentów wsparcia finansowego skierowanych do krajów sąsiedzkich<sup>25</sup>, ale jest to jedyny instrument wsparcia finansowego funkcjonujący

<sup>17</sup> *Ibidem*, art.1 § 2.

<sup>18</sup> *Ibidem*, art. 5.

<sup>19</sup> *Ibidem*, art. 6.

<sup>20</sup> *Ibidem*, art. 1 § 2.

<sup>21</sup> Council Regulation (EC) No 2698/2000 of 27 November 2000 amending Regulation (EC) No 1488/96 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean partnership, JO 2000 L311.

<sup>22</sup> *Ibidem*, art. 9 § 1.

<sup>23</sup> *Ibidem*, art. 2.

<sup>24</sup> Dz. Urz. UE L 310/1 z 9.11.2006 r.

<sup>25</sup> Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA), Instrument Współpracy Rozwojowej (DCI), Instrument Praw Człowieka (IHR), Instrument Współpracy Gospodarczej (ECI) oraz Instrument Współpracy w zakresie Bezpieczeństwa Nuklearnego (INSC).

w ramach EPS i jeden z trzech, którego środki mogą być wykorzystane w sytuacjach nadzwyczajnych<sup>26</sup>. W pierwotnych planach KE EISP miał uzupełniać programy MEDA i TACIS, niemniej jednak we wstępie możemy przeczytać, że „w celu udzielenia pomocy krajom partnerskim w osiąganiu ich celów oraz promowaniu współpracy pomiędzy nimi i państwami członkowskimi pożądanym jest ustanowienie jednego instrumentu ukierunkowanego na realizację tych polityk, który zastąpi szereg istniejących instrumentów, zapewniając spójność i uproszczenie programowania i zarządzania pomocą finansową”. Zatem głównym motywem utworzenia EISP była chęć ustanowienia jednego instrumentu wsparcia finansowego, który zastąpiłby dotychczas funkcjonujące liczne programy, co zapewniłoby większą spójność, jednolite zasady i większą efektywność udzielanej pomocy finansowej, uproszczenie zasad programowania oraz zarządzania tą pomocą.

Podstawą prawną przyjęcia przez Radę i PE tego rozporządzenia jest art. 212 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który reguluje współpracę gospodarczą, finansową i techniczną UE z państwami trzecimi. Zgodnie z którym „[...] UE prowadzi działania w zakresie współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej, w tym pomocy w szczególności w dziedzinie finansowej, z państwami trzecimi innymi niż kraje rozwijające się. Działania te są spójne z polityką UE na rzecz rozwoju i są prowadzone zgodnie z zasadami i celami jej działań zewnętrznych. Działania UE i państw członkowskich wzajemnie się uzupełniają i wzmacniają”<sup>27</sup>. Na podstawie tego artykułu UE uzyskała kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi do podejmowania działań o charakterze pomocowym, dotyczących trzech obszarów: współpracy gospodarczej, finansowej i technicznej, w stosunku do krajów trzecich innych niż kraje rozwijające się.

## 1. Cele i zasady udzielania pomocy finansowej

Głównym celem nowo utworzonego EISP jest, po pierwsze, zwiększenie skuteczności udzielanej pomocy, po drugie, promowanie wzmocnionej współpracy między Stronami, a po trzecie, stopniowa integracja gospodarcza między UE i państwami z nią sąsiadującymi. Zgodnie z art. 1 Rozporządzenia EISP ma przyczynić się do rozwoju obszaru dobrobytu i stosunków dobrosąsiedzkich obejmujących UE oraz kraje partnerskie. Pomoc finansowa ma być wykorzystywana z pożytkiem dla krajów partnerskich, państw członkowskich UE, a także ich regionów w ramach programowania współpracy regionalnej, transgranicznej i międzyludzkiej. Ponadto udzielane przez UE wsparcie finansowe ma przyczynić się do wspierania krajów partnerskich

---

<sup>26</sup> Instrument Pomocy Humanitarnej, Instrument Stabilności oraz Instrument Pomocy Makrofinansowej.

<sup>27</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. U. 2010 C 83/1 z 30.03.2010 r.

w zwiększeniu ich wysiłków na rzecz promowania dobrych rządów, sprawiedliwego rozwoju społeczno-gospodarczego oraz wspólnych wartości wymienionych w art. 2 TUE<sup>28</sup>. Do najważniejszych zasad udzielania pomocy finansowej zaliczono: k o m p l e m e n t a r n o ś ć, która oznacza, że udzielona pomoc finansowa ma uzupełniać strategię oraz środki krajowe, lokalne i regionalne; p a r t n e r s t w o, które oznacza, że udzielanie pomocy finansowej następuje w ramach partnerskiej współpracy między KE a beneficjentem takiej pomocy; w s p ó ł f i n a n s o w a n i e; s p ó j n o ś ć, która oznacza, że Strony mają zapewnić spójność udzielanej pomocy ze środków EISP z pomocą udzielaną przez państwa członkowskie i inne instytucje zewnętrzne oraz wewnętrzne, w tym EBI; z g o d n o ś ć i k o o r d y n a c j ę, które oznaczają, że KE i Państwa Członkowskie zobowiązały się do koordynacji swoich programów pomocowych, tak aby zwiększyć ich skuteczność<sup>29</sup>.

## 2. Obszary wsparcia finansowego

Art. 2 § 2 Rozporządzenia stanowi, iż udzielana pomoc finansowa ma służyć wspieraniu działań w ramach: ochrony praw człowieka oraz podstawowych wolności; procesu demokratyzacji; rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych; rozwoju gospodarki wolnorynkowej; promowania współpracy w sektorach energii, telekomunikacji oraz transportu; zapewnienia skutecznego i bezpiecznego sprawowania kontroli nad granicami; reform w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości; współpracy naukowej w dziedzinie szkolnictwa wyższego oraz badań; promowania dialogu wielokulturowego oraz kontaktów międzyludzkich; udziału krajów partnerskich w programach i agencjach UE; współpracy transgranicznej; promowania współpracy międzyregionalnej oraz udzielania wsparcia w sytuacjach pokryzysowych.

## 3. Wysokość pomocy finansowej

W latach 2007–2013 przyznano krajom partnerskim pomocy finansowej w wysokości 11 181 mld euro. Zgodnie z art. 29 § 1 została ona podzielona w następujący sposób: 1) przynajmniej 95% kwoty przeznaczono na realizację programów krajowych i międzynarodowych; 2) pozostałe 5% przeznaczono na realizację programów współpracy transgranicznej. KE 7 marca 2007 r. podjęła decyzję o podziale tych środków na dwie transze, przypadające na lata 2007–2010 i 2010–2013<sup>30</sup>.

<sup>28</sup> Art. 2 § 1 Rozporządzenia 1638/2006.

<sup>29</sup> *Ibidem*, art. 4 i 5.

<sup>30</sup> European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI), Funding 2007–2013, s. 2, [www.europa.eu/world/enp/documents\\_en.htm](http://www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm).

Tabela 1. Wsparcie finansowe UE dla krajów partnerskich w latach 2007–2013

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	Kwota (mln euro) lata 2007– 2010	Kwota (mln euro) lata 2010– 2013
<b>Programy międzynarodowe</b>						
Regionalny Program Południe	177,8	171,5	223,8	194,3	767,4	288
Regionalny Program Wschód	143,7	112	126,3	200,8	582,8	262,3
<b>Programy krajowe</b>						
Algieria	57	32,5	35,6	59	184,1	172
Armenia	21	24	24,7	27,7	97,4	157,32
Autonomia Palestyńska	452,7	387	352,6	377,9	1570,2	504
Azerbejdżan	19	22	20	7	68	122,49
Białoruś	6	5	10	10	31	80,26
Egipt	137	149	140	192	618	449,29
Gruzja	24	90,3	70,9	37,2	222,4	180,29
Izrael	2	2	1,5	2	7,5	6
Jordania	62	65	68	70	265	223
Liban	50	50	43	44	187	150
Libia	2	4	0	12	18	60
Mołdawia	40	62,3	57	66	225,3	273,14
Maroko	190	228,7	145	158,9	722,6	580,5
Rosja	13	5	18	26,5	62,5	45
Syria	20	20	40	50	130	129
Tunezja	103	73	77	77	330	240,01
Ukraina	142	138,6	116	126	522,6	470,05
<b>Całkowita kwota przeznaczona na programy krajowe</b>	<b>1340,7</b>	<b>1358,4</b>	<b>1219,3</b>	<b>134,2</b>	<b>5261,6</b>	<b>3842,4</b>
<b>Program współpracy transgranicznej</b>	<b>4,2</b>	<b>60</b>	<b>69,2</b>	<b>68,4</b>	<b>277,1</b>	<b>277,1</b>
<b>Ułatwienia w Zarządzaniu i Sąsiedzki Fundusz Inwestycyjny</b>					400	400

Źródło: Joint Staff Working Document, Implementation of the European Neighbourhood Policy, Statistical Annex, SwD (2014) 98 final, s. 41–78.

Z przedstawionych w tabeli danych wynika, że na południowe kraje partnerskie KE przeznaczyła większe wsparcie finansowe niż na kraje wschodnie o ok. 1,93 mld euro. Podobnie wygląda sytuacja z alokacją środków finansowych przeznaczonych na programy międzynarodowe. Na realizację celów Programu Regionalnego Połu-

dnie KE przeznaczyła 1, 055 mld euro, a na realizację celów Programu Regionalnego Wschód odpowiednio 845,20 mln euro. Pierwszeństwo w udzielaniu wsparcia finansowego otrzymały programy krajowe, na które w latach 2007–2010 KE przeznaczyła kwotę 5,6 mld euro, stanowiącą 73% ogólnego budżetu EISP. Na programy współpracy regionalnej przeznaczono 827 mln euro, a na programy współpracy transgranicznej — 277 mln euro<sup>31</sup>.

## 4. Rodzaje programów podlegających wsparciu finansowemu

Zgodnie z art. 6 rozporządzenia w sprawie wsparcia finansowego ze strony UE podlegają programy międzynarodowe oraz programy współpracy transgranicznej.

### 4.1. Programy międzynarodowe

Programy międzynarodowe obejmują pomoc dla jednego kraju partnerskiego lub odnoszą się do współpracy regionalnej albo międzyregionalnej pomiędzy dwoma bądź większą liczbą krajów. W programach tych mogą uczestniczyć państwa członkowskie UE<sup>32</sup>. Programy międzynarodowe to: Program Międzyregionalny, Program Regionalny Wschód oraz Program Regionalny Południe.

Program Międzyregionalny ma dwa zasadnicze cele. Po pierwsze, udzielenie wsparcia tym inicjatywom, które ze względu na swój charakter lub zasięg geograficzny nie mogą być efektywnie wsparte dwustronnymi, regionalnymi lub tematycznymi programami, podczas gdy ich wprowadzenie w życie na poziomie międzyregionalnym będzie bardziej efektywne, spójne i przejrzyste. Po drugie, wzmocnienie dialogu pomiędzy UE i jej sąsiadami<sup>33</sup>. W latach 2011–2013 przeznaczono na ten program 757,7 mln euro<sup>34</sup>.

Program Regionalny Wschód ma finansowo wspierać współpracę wielostronną pomiędzy siedmioma krajami partnerskimi Europy Wschodniej: Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Ukrainą, Republiką Mołdowy oraz Rosją, w każdym przypadku, jeżeli jest to zgodne z celami programu<sup>35</sup>. Wsparcie udzielane na podstawie niniejszego programu obejmuje cztery główne obszary:

1. demokrację, rządy prawa i stabilność,
2. rozwój gospodarczy,
3. klimat, energię i środowisko,

<sup>31</sup> *Ibidem*, s. 2.

<sup>32</sup> Art. 6 § 1a (i) Rozporządzenia 1638/2006.

<sup>33</sup> ENPI Interregional Programme Strategy Paper 2007–2013 & Indicative Programme 2007–2010, [www.europa.eu/world/enp/documents\\_en.htm](http://www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm).

<sup>34</sup> *Ibidem*, s. 5.

<sup>35</sup> Program ten realizowany jest na podstawie: ENPI Regional East Programme Strategy Paper 2010–2013 & Indicative Programme 2010–2013, [www.europa.eu/world/enp/documents\\_en.htm](http://www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm).

4. zacieśnianie współpracy z UE oraz współpracy regionalnej w ramach Partnerstwa Wschodniego i Synergii Czarnomorskiej<sup>36</sup>.

Fundusze przewidziane na realizację tego programu na lata 2010–2013 wyniosły 348,57 mln euro<sup>37</sup>.

Program Regionalny Południe wspiera finansowo współpracę i reformy w trzech następujących obszarach:

1. wymiaru sprawiedliwości, bezpieczeństwa oraz migracji,
2. zrównoważonego rozwoju gospodarczego,
3. rozwoju społecznego i współpracy kulturalnej<sup>38</sup>.

Łączna kwota przeznaczona na realizację celów tego programu w latach 2007–2010 wyniosła 343,3 mln euro.

#### 4.2. Program współpracy transgranicznej

Program współpracy transgranicznej obejmuje współpracę między jednym lub większą liczbą państw członkowskich z jednej strony i jednym lub większą liczbą krajów partnerskich z drugiej strony, realizowaną w regionach położonych przy ich wspólnej części zewnętrznej granicy UE<sup>39</sup>. Program ten ma na celu: wsparcie rozwoju gospodarczego i społecznego po obu stronach wspólnych granic; wspólne podejmowanie wyzwań (ochrona środowiska, ochrona zdrowia oraz walka z przestępczością zorganizowaną); wspólne zapewnienie bezpieczeństwa i skutecznej kontroli na granicach; promowanie transgranicznych kontaktów międzyludzkich<sup>40</sup>. W latach 2007–2010 przeznaczono na realizację tych programów 583,28 mln euro, w latach 2011–2013 zaś 535,15 mln euro.

### 5. Programowanie pomocy finansowej

Pomoc finansowa przeznaczona na realizację programów krajowych i międzynarodowych jest przydzielana w oparciu o postanowienia ustalone w dokumentach strategicznych. Dokumenty takie opracowywane są przez KE wspólnie z krajem partnerskim i zawierają: analizę sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej kraju partnerskiego, wieloletnie programy indykatywne łącznie z indykatywnymi wieloletnimi przydziałami finansowymi oraz priorytetowe cele każdego kraju partnerskiego lub regionu, ustalone zgodnie z postanowieniami art. 2 § 2 Rozporządzenia<sup>41</sup>. Dokumenty strategiczne przyjmowane są na okres 7 lat i po upływie połowy okresu ich

<sup>36</sup> *Ibidem*, s. 25–47.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 26–27.

<sup>38</sup> ENPI Regional Strategy Paper 2007–2013 & Regional Indicative Programme 2007–2010 for the Euro-Mediterranean Partnership, [www.europa.eu/world/enp/documents\\_en.htm](http://www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm), s. 14–32.

<sup>39</sup> Art. 6 § 1a (ii) rozporządzenia 1638/2006.

<sup>40</sup> ENPI Cross-Border Cooperation, Strategy Paper 2007–2013 & Indicative Programme 2007–2010, [www.europa.eu/world/enp/documents\\_en.htm](http://www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm), s. 15–16; s. 21.

<sup>41</sup> Art. 6 § 1 Rozporządzenia 1638/2006.

obowiązywania lub w razie konieczności mogą zostać zmienione. Ustalając wysokość wsparcia finansowego, KE — przy zastosowaniu przejrzystych i obiektywnych kryteriów — określa przydziały finansowe dla każdego programu, biorąc pod uwagę specyfikę oraz indywidualne potrzeby danego kraju lub regionu, poziom jego partnerstwa z UE, osiągnięty postęp w realizacji celów, a także zdolność do zarządzania pomocą i jej absorpcji<sup>42</sup>. Udzielona w ten sposób pomoc finansowa jest przeznaczona na sfinansowanie projektów, programów oraz innych działań zmierzających do realizacji celów tego rozporządzenia<sup>43</sup>. Ocena postępów w realizacji projektów oraz programów należy do KE, a w jej imieniu ewaluacji dokonuje Wydział ds. Ewaluacji usytuowany w Biurze Europe Aid<sup>44</sup>.

## Zakończenie

Z przedstawionej analizy instrumentów wsparcia krajów sąsiedzkich wynika, iż UE aktywnie angażuje się w pomoc finansową niezbędną do przeprowadzenia w tych krajach reform politycznych, społecznych i gospodarczych. W tym celu stworzony został EISP, za pomocą którego jest przekazywane to finansowe wsparcie. Zgodnie z założeniami KE: „w celu udzielenia pomocy krajom partnerskim w osiąganiu ich celów oraz promowaniu współpracy pomiędzy nimi i państwami członkowskimi pożądane jest ustanowienie jednego instrumentu ukierunkowanego na realizację tych polityk, który zastąpi szereg istniejących instrumentów, zapewniając spójność i uproszczenie programowania i zarządzania pomocą finansową”. Od 1 stycznia 2007 r. rozpoczął swoje funkcjonowanie EISP, który ma za zadanie: zwiększenie skuteczności udzielanej pomocy, promowanie wzmocnionej współpracy oraz stopniowej integracji gospodarczej między UE i państwami sąsiadującymi. Przewidziana wysokość wsparcia finansowego na lata 2007–2013 to 11,181 mld euro i jest o 32% wyższa od kwoty przeznaczonej na pomoc krajom partnerskim w latach 2000–2006. Wówczas na pomoc finansową przeznaczono 8,3 mln euro. Poprzez znaczne zwiększenie finansowego wsparcia EISP ma przyczynić się do rozwoju obszaru dobrobytu i stosunków dobrosąsiedzkich obejmujących UE oraz kraje partnerskie. W porównaniu z programem TACIS i MEDA jest to instrument bardziej elastyczny, o wiele szerszym zakresie przedmiotowym finansowania — dwadzieścia dziewięć obszarów tematycznych, w tym projekty inwestycyjne, projekty sektorowe oraz współpraca transgraniczna. Bardzo ważne jest to, że priorytetowe obszary wsparcia finansowego są uzgadnianie wspólnie przez zainteresowane strony w oparciu o jednakowe dla wszystkich państw zasady, a wysokość udzielanej pomocy finansowej zależy od in-

<sup>42</sup> *Ibidem*, art. 6 § 2.

<sup>43</sup> *Ibidem*, art. 16.

<sup>44</sup> B. Mircea, *Delivering Effectiveness under the ENPI. Mechanisms of Effectiveness Enhancement*, „College of Europe” 2008, nr 7, s. 35–48.

dywidualnych potrzeb każdego kraju partnerskiego, jego zdolności absorpcyjnych oraz poczynionych postępów w realizacji zaciągniętych zobowiązań.

Należy również podkreślić, iż mając na uwadze zmiany zachodzące w najbliższym sąsiedztwie UE i stawiane zarzuty, co do efektywności EISP, zbyt długiego procesu programowania pomocy finansowej oraz zbyt niskiego budżetu, KE zaproponowała jego zastąpienie Europejskim Instrumentem Sąsiedztwa. W tym celu 7 grudnia 2011 r. przedłożyła PE i Radzie projekt rozporządzenia ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa<sup>45</sup>. Głównym powodem, który skłonił KE do przedłożenia tego projektu, są zachodzące zmiany w państwach objętych EPS oraz przyjęty 25 maja 2011 r. komunikat Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie, w którym KE i Wysoki Przedstawiciel do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa zwracają uwagę na konieczność dokonania zmian zasad finansowania tych krajów partnerskich, które w sposób efektywny dokonują implementacji zaciągniętych zobowiązań zgodnie z zasadą „więcej za więcej”. Do głównych problemów, jakie KE postanowiła rozwiązać, tworząc ten instrument, należą: stosowanie zasady „więcej za więcej”, którą zdaniem KE należy wzmocnić; za długi i zbyt złożony proces programowania, który powinien zostać uproszczony, skrócony i usprawniony; zwiększenie efektywności instrumentu; zwiększenie spójności między instrumentami zewnętrznymi; udoskonalenie przepisów w sprawie współpracy transgranicznej; powiązanie tego instrumentu z instrumentami wewnętrznymi/obszarami polityki wewnętrznej oraz zmiana przepisów dotyczących możliwości zakwalifikowania Rosji do finansowania<sup>46</sup>. Kwota przewidywana na ten cel na lata 2014–2020 to 15,433 mln euro.

<sup>45</sup> KOM (2011) 839 final; na dzień 1.03.2014 r. powyższe rozporządzenie nie weszło jeszcze w życie.

<sup>46</sup> *Ibidem*, s. 2–5.

**Адріана Каліцка-Міколайчик**

Вроцлавський університет

adakm@prawo.uni.wroc.pl

## Інструменти фінансової підтримки країн-партнерів в рамках Європейської Політики Сусідства

### Вступ

В 2000 р. під час форуму Європейського Союзу (ЄС) розпочалося обговорення, метою якого було створення нової, єдиної і спільної політики цієї організації по відношенню до держав, які після планованого тоді в 2004 р. вступу нових країн-членів, стануть безпосередніми сусідами ЄС. Ця дискусія закінчилася 12.05.2004, коли Європейською комісією було опубліковано комюніке під назвою *Стратегія європейської політики сусідства*<sup>1</sup>. Згідно з положеннями Стратегії, головною ціллю нової зовнішньої політики ЄС є ініціювання довготермінових і позитивних політичних, економічних і суспільних змін в країнах-сусідах ЄС, які ґрунтувалися на взаємному дотриманні спільних цінностей: демократії, верховенства права, дотримання прав людини, в тому прав національних меншин, підтримки принципів добросусідства, стабілізації і безпеки, принципів вільноринкової економіки і стабільного економічного зростання, а також ефективності управління<sup>2</sup>. Географічно Європейська політика сусідства охоплює країни, котрі є сусідами ЄС, але не є кандидатами до нього, і з котрими ЄС має сухопутні

<sup>1</sup> *Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper, COM (2004) 373 final.*

<sup>2</sup> B. Lippert, *The Neighbourhood Policy of the European Union*, „Intereconomics” 2007, т. 42, № 4, с. 18–181; I. Kempe, *European Neighbourhood Policy: introducing new visions*, „International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs” 2008, т. 17, № 4, с. 3.

або морський кордон. До них належать три країни Східної Європи: Україна, Республіка Білорусь і Республіка Молдова; три країни Південного Кавказу: Вірменія, Азербайджан і Грузія, а також вісім країн басейну Середземного моря: Алжир, Єгипет, Ізраїль, Йорданія, Ліван, Лівія, Сирія, Туніс і Палестинська Автономія<sup>3</sup>. В частині Стратегії, яка стосується фінансової допомоги країнам-партнерам, що співпрацюють з ЄС в рамках Європейської політики сусідства, Європейська комісія запропонувала створення нового інструменту, який назвала інструментом європейського сусідства і партнерства (ІЄСП), що мав замінити такі програми, як МЕДА<sup>4</sup> і ТАСІС<sup>5</sup>. Основні принципи функціонування нового інструменту фінансової допомоги були визначені в комюніке під назвою *Прокладаючи шлях для нового Інструмента відносин з країнами-сусідами* від 1.07.2003 р.<sup>6</sup> Через виникнення ряду правових та бюджетних питань Європейська комісія запропонувала, щоб ІЄСП розпочав свою діяльність з 1.01.2007 р. До того часу програми МЕДА і ТАСІС мали залишатися головними інструментами надання фінансової підтримки країнам-партнерам. Згідно з положеннями, які містилися в згаданому вище комюніке, фінансові кошти мали призначатися на підтримку систематичного розвитку в регіонах, по обидві сторони спільного кордону; співпрацю в сферах, реалізація яких є складним завданням для обох сторін, наприклад охорона навколишньої середовища, охорона здоров'я, а також запобігання і боротьба з організованою злочинністю; заповнення ефективності функціонування і безпеки на спільних кордонах, а також розвиток і підтримка місцевої транскордонної співпраці, яка стосується міжлюдських контактів<sup>7</sup>.

Метою цієї роботи є представлення, обговорення і аналіз цілей, принципів і механізмів функціонування фінансових інструментів Євросоюзу, головним завданням яких є надання фінансової допомоги країнам-сусідам, які від 1 травня 2004 р. охоплені положеннями Стратегії, що встановлює Європейську політику сусідства, а також правові основи їх прийняття. Варто також пам'ятати, що фінансова підтримка ЄС його країн-сусідів проводиться вже досить давно, у випадку країн Східної Європи від початку 90-тих років, у випадку країн басейну Середземного моря з середини 70-их років, з огляду на це в даній статті була розміщена коротка характеристика інструментів фінансової допомоги, які функціонували до 2007 р., так як введена за посередництвом Європейської політики сусідства, реформа інструментів фінансової підтримки країн-сусідів ЄС є продовженням дій ЄС, метою яких було надання підтримки найближчим сусідам, і це дає повне уявлення про діяльність Європейського Союзу у цій сфері.

<sup>3</sup> Ibidem, c. 49.

<sup>4</sup> Mediterranean Economic Development Assistance.

<sup>5</sup> Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States.

<sup>6</sup> COM (2003) 393, 1.07.2003 р.

<sup>7</sup> Ibidem, c. 71.

# I. Інструменти фінансової підтримки країн-партнерів перед встановлення Європейської політики сусідства

## 1. Програма ТАСІС

Фінансова допомога, скерована до країн Східної Європи і Південного Кавказу до кінця 2006 р. реалізувалася за посередництвом спеціально створеної для цих потреб в 1991 р. програми ТАСІС<sup>8</sup>, котра була скерована до 12 країн Співдружності Незалежних Держав<sup>9</sup>. 29.12.1999 р. Рада прийняла Регламент (Європейська Спільнота, Євратом) № 99/2000 щодо надання допомоги країнам-партнерам Східної Європи і Центральної Азії<sup>10</sup>. Згідно ст. 1 до головних завдань програми ТАСІС належить: підтримка процесу економічної трансформації, зміцнення принципів демократії і верховенства права в країнах Східної Європи і Центральної Азії. Програмуючи принципи фінансової підтримки, Європейська Спільнота брала до уваги індивідуальні цілі і потреби кожної країни-партнера або регіону, звертаючи особливу увагу на принципи демократії, пошанування прав людини і принципи вільноринкової економіки, а також здатність прийняття та закріплення усіх цих принципів країною чи партнерським регіоном<sup>11</sup>. Сторони приділили особливу увагу фінансовій підтримці у таких шести сферах, як підтримка інституціональних, юридичних і адміністративних реформ; підтримка приватного сектору і економічного розвитку; ліквідація негативних суспільних наслідків трансформації; інфраструктурний розвиток; покращення охорони навколишнього середовища і системи управління природними ресурсами, а також розвиток сільського господарства<sup>12</sup>. У загальній складності, в рамках програми ТАСІС було витрачено біля 7,4 млрд євро<sup>13</sup>. В 1991–2006 рр. країни Південного Кавказу отримали фінансову допомогу у розмірі 1300,75 млн євро, в той час як країни Східної Європи отримали 2777,7 млн євро.

## 2. Програма МЕДА

У випадку країн басейну Середземного моря в червні 1995 р. було прийнято керівні принципи щодо створення фінансового інструменту МЕДА, завдан-

<sup>8</sup> Юридичною підставою його функціонування до 1999 р. був регламент Ради № 2053/93, Збірник Законів WE L 187/1, 1993.

<sup>9</sup> Вірменії, Азербайджану, Білорусі, Грузії, Казахстану, Киргизстану, Молдови, Росії, Таджикистану, України і Узбекистану.

<sup>10</sup> Збірник Законів. WE L 12/1, 18.1.2000.

<sup>11</sup> Ст. 2 Регламенту; M. Błaszczuk, *Wykorzystanie programu TACIS w polityce sąsiedztwa rozszerzonej UE*, [w:] *Rozszerzona Unia Europejska i jej wschodni sąsiedzi. Pierwsze doświadczenia współpracy*, ред. E. Teichmann, Варшава 2005, с. 36–37.

<sup>12</sup> Додаток II Регламенту.

<sup>13</sup> The EU's relations with the Countries of Eastern Europe and Central Asia, [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

ням якого була підтримка реформ серед асоційованих країн цього регіону<sup>14</sup>, а 23.07.1996 р. Рада прийняла Регламент № 1488/96 щодо фінансових і технічних коштів, котрі супроводжують економічні і суспільні реформи в рамках євросередземноморського партнерства<sup>15</sup>. Відповідно до ст. 2 Регламенту завданням програми було надання фінансової підтримки в трьох секторах євросередземноморського партнерства: політичній стабільності і демократії, створення євросередземноморської зони вільної торгівлі, а також розвитку економічної і суспільної співпраці з приділенням особливої уваги налагодженню міжлюдських контактів і культурної співпраці<sup>16</sup>. Одержувачами фінансових коштів, виділених в рамках фонду, окрім держави і регіонів, були також місцева влада, місцеві організації, місцеві спілки, організації, підтримки бізнесу, товариства, громадські організації, фонди та неурядові організації<sup>17</sup>. Фінансові кошти виділялися на основі опрацьованої на період 3 років індикативної програми<sup>18</sup>, а фінансова допомога приймала форму грантів і технічної допомоги, а також субсидованих позик в галузі охорони навколишнього середовища з 3% процентною ставкою, які надавалися із власних коштів Європейського інвестиційного банку (ЄІБ)<sup>19</sup>. Розмір фінансової допомоги залежав від потреб, пріоритетів, бенефіціарів і досягнутого прогресу в процесі реформування внутрішніх бенефіціантів реформ. Програма МЕДА I функціонувала в період 1996–1999 рр., а передбачуваний розмір фінансової допомоги в рамках цього фонду становив 3424,5 млн євро<sup>20</sup>. 20.10.2000 Рада прийняла Регламент № 2698/2000, який встановлював нові принципи співпраці між асоційованими країнами і Європейською Спільнотою в рамках програми МЕДА II<sup>21</sup>. Річні фінансові плани, на основі яких надавалася фінансова допомога, опрацьовувалися на основі індикативних програм і включали список проєктів, яким надавалася фінансова допомога. Європейська комісія, спираючись на отриману інформацію, приймала рішення про загальну суму фінансової допомоги, призначеної для реалізації індикативних програм, вказувала кра-

<sup>14</sup> *Strengthening the Mediterranean Policy of the European Union: Proposals for Implementing an Euro-Mediterranean Partnership*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(95) 72 final, 8 March 1995.

<sup>15</sup> *Council Regulation (EC) No 1488/96 of 23 July 1996 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean partnership*, JO 1996 L198.

<sup>16</sup> ст. 2 § 1 Регламенту.

<sup>17</sup> *Ibidem*, ст.1 § 2.

<sup>18</sup> *Ibidem*, ст. 5.

<sup>19</sup> *Ibidem*, ст. 6.

<sup>20</sup> *Ibidem*, ст.1 § 2.

<sup>21</sup> *Council Regulation (EC) No 2698/2000 of 27 November 2000 amending Regulation (EC) No 1488/96 on financial and technical measures to accompany (MEDA) the reform of economic and social structures in the framework of the Euro-Mediterranean partnership*, JO 2000 L311.

їну-отримувача допомоги, а також головні сектори залучення<sup>22</sup>. Програма МЕДА II існувала в період з 2000 до 2006 рр., а розмір фінансової допомоги, призначеної на допомогу асоційованим країнам-партнерам, був встановлений у розмірі 5,350 млн євро<sup>23</sup>.

## II. Інструмент європейського сусідства і партнерства

Від 1.01.2007 р. фінансова допомога, скерована до країн партнерів, надавалася за допомогою Інструменту європейського сусідства і партнерства (ІЕСП). Правовою основою його функціонування є Регламент (Європейської спільноти) Європейського Парламенту і Ради № 1638/2006 від 24.10.2006 р., який встановлював основні принципи функціонування Інструменту європейського сусідства і партнерства<sup>24</sup>. Він є одним із шести інструментів надання фінансової допомоги, спрямованих до країн-сусідів ЄС<sup>25</sup>. Тим не менше це єдиний інструмент надання фінансової допомоги, який функціонує в рамках Європейської політики сусідства, і один з трьох, фінансові кошти якого можуть бути використані в надзвичайних ситуаціях<sup>26</sup>. На початку згідно з планами Європейської комісії ІЕСП повинен був доповнювати програми МЕДА і ТАСІС, однак у регламенті можна прочитати, що “для надання допомоги країнам-партнерам для досягнення їх стратегічних цілей і сприянню співпраці поміж ними і країнами-членами, необхідним є встановлення єдиного інструменту, скерованого на реалізацію цих політик, який замінить ряд існуючих інструментів, забезпечить єдність і полегшить програмування і управління фінансовою допомогою”. Таким чином, головним мотивом, який спонукав до створення ІЕСП було бажання створення єдиного інструменту надання фінансової допомоги, який би змінив велику кількість існуючих до того часу програм, що забезпечило б більшу єдність, однакові принципи і більшу ефективність надання фінансової допомоги, спрощення принципів програмування і управління фінансовою допомогою.

Юридичною основою даного Регламенту, прийнятою Радою і Європейським парламентом, є ст. 212 Договору про функціонування Європейського Союзу, яка регулює економічну, фінансову і технічну співпрацю ЄС з третіми країнами. Відповідно з якою “[...] ЄС проводить дії у сфері налагодження економічної,

<sup>22</sup> Ibidem, ст. 9 § 1.

<sup>23</sup> Ibidem, ст. 2.

<sup>24</sup> Збірник Законів. UE L 310/1 від 9 XI 2006 р.

<sup>25</sup> Інструмент передвступної допомоги (ІРА), Інструмент співробітництва в галузі розвитку (DCI), Інструмент із захисту прав людини (ІНР), Інструмент економічного співробітництва (ЕСІ), а також Інструмент співробітництва в галузі ядерної безпеки (ІНСС).

<sup>26</sup> Інструмент гуманітарної допомоги, Інструмент зі стабільності, а також Макроекономічна допомога.

фінансової і технічної співпраці, в цьому допомоги, особливо в фінансовому секторі, з третіми країнами, до яких не належать країни, що розвиваються. Ці дії узгоджуються з політикою ЄС у сфері розвитку і проводяться відповідно до принципів і згідно з цілями її зовнішньої політики. Діяльність ЄС і країн-членів взаємодоповнюється і підтримується<sup>27</sup>. На основі цієї статті ЄС отримує компетенції, які вона поділяє з країнами-членами, необхідні для виконання діяльності сфері надання допомоги у трьох сферах — економічної, фінансової і технічної співпраці, по відношенню до третіх країн, до яких не належать країни, що розвиваються.

## 1. Цілі та принципи надання фінансової допомоги

Головною ціллю новоствореного ІЄСП є по-перше, збільшення ефективності надання допомоги, по-друге, підтримка розвитку співпраці між Сторонами, а по-третє, поступова економічна інтеграція ЄС і країн-сусідів. Відповідно до ст. 1 Регламенту, ІЄСП повинна сприяти розвитку принципів добробуту і добросусідських відносин, які охоплюють ЄС і країни-партнери. Фінансова допомога повинна використовуватися з користю для країн-партнерів, країн-членів ЄС, а також регіонів в рамках програмування регіональної, транскордонної і міжлюдської співпраці. Окрім того, надана Європейським Союзом фінансова допомога повинна сприяти і підтримувати розвиток урядів, справедливий суспільно-економічний розвиток і спільні цінності, перераховані в ст. 2 Договору про Європейський Союз у країнах-партнерах<sup>28</sup>. До головних принципів надання фінансової допомоги належать: *взаємодоповнюваність*, котра означає, що надана фінансова допомога повинна доповнювати або підтримувати відповідні державні, місцеві і регіональні стратегії чи заходи; *партнерство*, яке означає, що надання фінансової допомоги настає в рамках партнерської співпраці поміж Європейською комісією і одержувачами такої допомоги; *співфінансування*; *єдність*, котра означає, що сторони повинні запевнити взаємність між надаванням допомоги з коштів ІЄПС з допомогою, яка надається країнами-членами, а також іншими зовнішніми і внутрішніми інституціями, в тому числі ЄІБ, а також *відповідність і координація*, які означають, що Європейська комісія і країни-члени зобов'язуються до координування своїх програм допомоги, для того, щоб підвищити їхню ефективність у цілому<sup>29</sup>.

## 2. Сфери надання фінансової допомоги

Ст. 2 § 2 Регламенту встановлює, що надання фінансової допомоги повинно слугувати підтримці дій в рамках таких сфер, як: охорона прав людини

<sup>27</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Збірник законів 2010 С 83/1 від 30.03.2010 р.

<sup>28</sup> Ст. 2 § 1 Регламенту 1638/2006.

<sup>29</sup> *Ibidem*, ст. 4 і 5.

і основних свобод; процес демократизації; розвиток громадянського суспільства і неурядових організацій; розвиток вільноринкової економіки; розвиток співпраці в секторі енергетики, телекомунікації і транспорту; забезпечення ефективного і безпечного контролю над зовнішніми кордонами; реформи у сфері внутрішніх справ і справедливості; наукова співпраця у галузі вищої освіти і наукових досліджень; розвиток мультикультурного діалогу і міжлюдських контактів; участь країн-партнерів у програмах і агенціях ЄС; транскордонна співпраця; підтримка міжрегіональної співпраці і надання підтримки у післякризових ситуаціях.

### 3. Розмір фінансової допомоги

Розмір фінансової допомоги, яка була надана країнам-партнерам в 2007–2013 рр. становила 11 181 млрд євро. Відповідно до ст. 29 § 1 вона була розподілена наступним чином: 1) щонайменше 95% коштів були призначені на реалізацію державних і міжнародних програм; 2) решту 5% було призначено для реалізації програм транскордонної співпраці. Європейська комісія 7.03.2007 р. прийняла рішення про поділ цих коштів між двома фінансовими траншами, які припали на два фінансові періоди відповідно 2007–2010 і 2010–2013<sup>30</sup>.

Таблиця 1. Фінансова допомога ЄС для країн-партнерів в 2007–2013 рр.

Перерахування	2007	2008	2009	2010	Сума (млн. євро) 2007– 2010 рр.	Сума (млн. євро) 2010– 2013 рр.
<b>Міжнародні програми</b>						
Регіональна Програма-Південь	177,8	171,5	223,8	194,3	767,4	288
Регіональна Програма- Схід	143,7	112	126,3	200,8	582,8	262,3
<b>Державні програми</b>						
Алжир	57	32,5	35,6	59	184,1	172
Вірменія	21	24	24,7	27,7	97,4	157,32
Азербайджан	19	22	20	7	68	122,49
Білорусь	6	5	10	10	31	80,26
Єгипет	137	149	140	192	618	449,29
Грузія	24	90,3	70,9	37,2	222,4	180,29
Ізраїль	2	2	1,5	2	7,5	6
Йорданія	62	65	68	70	265	223

<sup>30</sup> *European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI), Funding 2007–2013*, с. 2, [www.europa.eu/world/enp/documents\\_en.htm](http://www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm).

Ліван	50	50	43	44	187	150
Лівія	2	4	0	12	18	60
Молдова	40	62,3	57	66	225,3	273,14
Марокко	190	228,7	145	158,9	722,6	580,5
Палестинська автономія	452,7	387	352,6	377,9	1570,2	504
Сирія	20	20	40	50	130	129
Туніс	103	73	77	77	330	240,01
Україна	142	138,6	116	126	522,6	470,05
Росія	13	5	18	26,5	62,5	45
<b>Загальна сума призначена на державні програми</b>	<b>1340,7</b>	<b>1358,4</b>	<b>1219,3</b>	<b>134,2</b>	<b>5261,6</b>	<b>3842,4</b>
<b>Програми трансграничної співпраці</b>		60	69,2	68,4	277,1	277,1
<b>Полегшення в Управлінні і Сусідській Інвестиційний Фонд</b>					400	400

Джерело: Joint Staff Working Document, Implementation of the European Neighbourhood Policy, Statistical Annex, SwD (2014) 98 final, s. 41–78.

З представлених в таблиці даних можна зробити висновок, що для південних країн-партнерів європейська комісія призначила більшу фінансову підтримку (2,96 млрд євро), ніж для східних країн (відповідно 1,03 млрд євро). Схожа ситуація спостерігається з розміщенням фінансових коштів, призначених для реалізації міжнародних програм. Для реалізації цілей Регіональної Програми-Південь Європейська комісія призначила 343,3 млн євро, а для реалізації цілей Регіональної Політики-Схід, відповідно 223,5 млн євро. Першість в наданні фінансової допомоги отримали державні програми, на які в період з 2007 до 2010 Європейська комісія призначила суму 5,6 млрд євро, що становило 73% загального бюджету Інструменту європейського сусідства і партнерства. На другому місці розмістилися програми регіональної співпраці, загальна сума фінансових коштів, призначених для реалізації яких становила 827 млн євро, а на останньому місці розмістилися програми транскордонної співпраці загальною сумою 277 млн євро<sup>31</sup>.

#### 4. Види програм, які підпадають під фінансову допомогу ЄС

Згідно з ст. 6 Регламенту, під фінансову допомогу ЄС підпадають міжнародні програми, а також програми транскордонної співпраці.

<sup>31</sup> Ibidem, с. 2.

#### 4.1. Міжнародні програми

Міжнародні програми охоплюють допомогу для одної країни-партнера, або охоплюють регіональну чи також міжрегіональну співпрацю між двома, чи більшою кількістю країн. У цих програмах можуть брати участь країни-члени ЄС<sup>32</sup>. До міжнародних програм належать: Міжрегіональна Програма; Регіональна Програма-Схід, а також Регіональна Програма-Південь.

Міжрегіональна Програма має дві головні цілі. По-перше, надання фінансової допомоги тим ініціативам, котрі через свій характер або географічне положення не можуть ефективно підтримуватися і бути реалізованими у рамках двосторонніх, регіональних чи тематичних програмам. У той час коли їх впровадження на міжрегіональному рівні буде більш ефективним, єдиним і прозорим, а по-друге розвиток діалогу між Європейським Союзом і його країнами-сусідами<sup>33</sup>. В період від 2011 до 2013 рр. розмір фінансової допомоги в рамках цієї Програми становив 757,7 млн євро<sup>34</sup>.

Регіональна Програма Схід повинна фінансово підтримувати розвиток багатосторонньої співпраці поміж 6-ома країнами-партнерами Східної Європи: Вірменією, Азербайджаном, Білорусією, Грузією, Україною, Республікою Молдовою, а також Росією, в кожному випадку, якщо це відповідає реалізації цілей програми<sup>35</sup>. Допомога, яка надається на основі цієї програми, охоплює чотири головні сфери: 1) поширення принципів демократії, верховенства права і політичної стабільності; 2) економічний розвиток; 3) клімат, енергія і охорона навколишнього середовища; 4) зміцнення та розвиток співпраці з Європейським Союзом, а також регіональної співпраці в рамках Східного Партнерства і Чорноморської Синергії<sup>36</sup>. Фінансові кошти, передбачувані для реалізації цієї програми в період з 2010 до 2013 рр. становили 347,57 млн євро<sup>37</sup>.

Регіональна Програма Південь фінансово підтримує співпрацю і реформи в таких трьох сферах: 1) забезпечення справедливості, безпеки і міграції; 2) сталого економічного розвитку, а також 3) суспільного розвитку і співпраці у галузі культури<sup>38</sup>. Загальна сума, призначена для реалізації завдань цієї програми становила в 2007–2010 рр. 343,3 млн Євро.

<sup>32</sup> Ст. 6 § 1a (i) Регламенту 1638/2006.

<sup>33</sup> ENPI Interregional Programme Strategy Paper 2007–2013 & Indicative Programme 2007–2010, [www.europa.eu/world/enp/documents\\_en.htm](http://www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm).

<sup>34</sup> Ibidem, c. 5.

<sup>35</sup> Ця програма реалізується, опираючись на ENPI Regional East Programme Strategy Paper 2010–2013 & Indicative Programme 2010–2013, [www.europa.eu/world/enp/documents\\_en.htm](http://www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm).

<sup>36</sup> Ibidem, c. 25–47.

<sup>37</sup> Ibidem, c. 26–27.

<sup>38</sup> ENPI Regional Strategy Paper 2007–2013 & Regional Indicative Programme 2007–2010 for the Euro-Mediterranean Partnership, [www.europa.eu/world/enp/documents\\_en.htm](http://www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm), c. 14–32.

## 4.2. Програма транскордонного співробітництва

Програма транскордонного співробітництва охоплює співпрацю поміж одним або більшою кількістю країн-членів Європейського Союзу з однієї сторони і одним або більшою кількістю країн-партнерів з іншої сторони, що реалізується в регіонах, які знаходяться на спільній частині зовнішнього кордону Євросоюзу<sup>39</sup>. До головних цілей цієї програми належить: підтримка економічного і суспільного розвитку по двох сторонах спільного кордону; спільне розв'язання проблем у таких секторах, як: охорона навколишнього середовища, охорона здоров'я, а також боротьба з організованою злочинністю; спільне забезпечення безпеки і здійснення ефективного контролю на кордонах; розвиток транскордонних міжлюдських контактів<sup>40</sup>. У період з 2007 до 2010 р. для реалізації цих завдань призначено фінансову допомогу у розмірі 583, 28 млн євро, а в 2011–2013 рр. призначено 535,15 млн євро.

## 5. Програмування фінансової допомоги

Фінансова допомога скерована на реалізацію державних і міжнародних програм надається з огляду на положення, затверджені в стратегічно важливих документах. Такі документи опрацьовуються Європейською комісією разом з країною-партнером і включають: аналіз політичної, економічної і суспільної ситуації у країні-партнері, багаторічні індикативні програми, разом з індикативними багаторічними фінансовими програмами, а також пріоритетними цілями кожної країни-партнера або регіону, встановлених згідно з положеннями ст. 2 § 2 Регламенту<sup>41</sup>. Стратегічні документи приймаються на період 7 років, і після закінчення половини цього періоду або в разі нагальної необхідності вони можуть бути змінені. Встановлюючи розмір фінансової допомоги, Європейська комісія, при використанні прозорих та об'єктивних критеріїв, визначає розміри фінансової допомоги для кожної програми, враховуючи специфіку та індивідуальні потреби даної країни чи регіону, рівень його партнерства з ЄС, досягнутий прогрес в реалізації цілей, а також вміння здійснення управління допомогою і її використанням<sup>42</sup>. Надана таким способом фінансова допомога призначається для фінансування проектів, програм і іншої діяльності, які сприяють реалізації цілей цього Регламенту<sup>43</sup>. Оцінку досягнень в процесі реалізації проектів і програм

<sup>39</sup> Ст. 6 § 1a (ii) Регламенту 1638/2006.

<sup>40</sup> ENPI Cross-Border Cooperation, Strategy Paper 2007–2013 & Indicative Programme 2007–2010, [www.europa.eu/world/enp/documents\\_en.htm](http://www.europa.eu/world/enp/documents_en.htm), с. 15–16, с. 21.

<sup>41</sup> Ст. 6 § 1 Регламенту 1638/2006.

<sup>42</sup> Ibidem, ст. 6 § 2.

<sup>43</sup> Ibidem, ст. 16.

проводить Європейська комісія, від імені якої оцінку проводить Відділення оцінки, який знаходиться в Офісі Europe Aid<sup>44</sup>.

## Закінчення

З представленого вище аналізу інструментів фінансової допомоги для країн-сусідів можна зробити висновок, що ЄС активно бере участь в наданні фінансової підтримки, необхідної для проведення у цих країнах політичних, суспільних і економічних реформ. З цією метою було створено ІЄСП, за допомогою якого здійснюється надання фінансової підтримки. Відповідно до положень Європейської комісії “в цілях надання фінансової допомоги країнам-партнерам для досягнення їх цілей, а також налагодженню співпраці поміж ними та країнами-членами бажаним є створення одного інструменту, скерованого на реалізацію цих політик, який замінить ряд існуючих інструментів, таким чином забезпечуючи єдність, програмні спрощення і ефективніше управління фінансовою допомогою”. Від 1.01.2007 р. своє функціонування розпочав ІЄСП, до цілей якого належить: збільшення ефективності надання допомоги, підтримка розвитку співпраці, а також поступова економічна інтеграція поміж ЄС і країнами-сусідами. Передбачуваний розмір фінансової допомоги в період з 2007 до 2013 рр. становив в загальному обсязі 11,181 млрд євро і є на 32% більшим від фінансової допомоги, призначеної на допомогу країнам-партнерам в період з 2000 до 2006 р. Тоді розмір фінансової допомоги становив 8,3 млн євро. Через значно збільшену фінансову допомогу ІЄПС повинен сприяти розвитку добробуту і добросусідських відносин поміж країнами-членами Європейського Союзу та країнами-партнерами. В порівнянні до програм ТАСІС І МЕДА, це більш еластичний інструмент, який охоплює набагато ширшу сферу суб’єктів, яким надається фінансова допомога — двадцять дев’ять тематичних областей, серед них інвестиційні проекти, галузеві проекти і транскордонна співпраця. Дуже важливим є те, що пріоритетні сфери надання фінансової допомоги спільно узгоджуються зацікавленими сторонами, спираючись на однакові для всіх країн принципи, а розмір фінансової допомоги залежить від індивідуальних потреб кожної з країн-членів, їх абсорбуючих поглинаючих можливостей і досягнутого прогресу в реалізації своїх зобов’язань.

Варто також підкреслити, що розглядаючи зміни, які проходять серед найближчих сусідів ЄС і оголошені звинувачення щодо неефективності Європейської Політики Сусідства, занадто довгого процесу програмування процесу надання фінансової допомоги, а також занадто малого бюджету для

<sup>44</sup> B. Mircea, *Delivering Effectiveness under the ENPI. Mechanisms of Effectiveness Enhancement*, “College of Europe” 2008, № 7, с. 35–48.

здійснення поставлених завдань, Європейська комісія запропонувала замінити його Інструментом європейського сусідства і партнерства. Для цього 7.12.2011 р. Європейська комісія представила Європейському Парламенту і Раді проект Регламенту, утворюючого Інструмент європейського сусідства і партнерства<sup>45</sup>. Головною причиною, яка схилила Європейську комісію до представлення цього проекту, були зміни в країнах, які охоплювала Європейська Політика Сусідства, а також прийняте 25.05.2011 р. комюніке *Нова концепція дій перед змінами, що відбуваються по сусідству*, в якому Європейська комісія і Верховний Представник Європейського Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки звертають увагу на необхідність впровадження змін до принципів фінансування тих країн-партнерів, які ефективно виконують взяті на себе зобов'язання, згідно з принципом “більше за більше”. До головних проблем, які Європейська комісія вирішила розв'язати, створюючи цей інструмент належали: використання принципу “більше за більше”, яке з перспективи Європейської комісії варто зміцнити, занадто довгий і занадто складний процес програмування, який потрібно спростити, скоротити і налагодити його роботу; збільшення ефективності інструменту; збільшення єдності поміж зовнішніми інструментами; удосконалення законодавства в сфері транскордонного співробітництва; пов'язання цього інструменту з внутрішніми інструментами/ сферами внутрішньої політики, а також зміна тієї частини законодавства, яка б дала можливість додати Росію до фінансування<sup>46</sup>. Передбачуваний бюджет на період з 2014 до 2020 р. становив суму у розмірі 15,433 млн євро.

---

<sup>45</sup> КОМ (2011) 839 final; на день 1.03.2014 р. даний регламент ще не набрав правової чинності.

<sup>46</sup> Ibidem, с. 2–5.