

ADRIANA KALICKA-MIKOŁAJCZYK

ORCID: 0000-0002-1250-5052

Uniwersytet Wrocławski

GLOBALNY WYMIAR EUROPY — NOWE ZASADY WSPÓŁPRACY FINANSOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ Z PAŃSTWAMI SĄSIEDZKIMI W RAMACH EUROPEJSKIEJ POLITYKI SĄSIEDZTWA

Abstrakt: W 2018 roku Komisja Europejska przeprowadziła ocenę skutków obejmującą działania zewnętrzne w ramach działu „Globalny wymiar Europy”, zawartego w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020, koncentrując się na głównych zmianach proponowanych w zakresie działań zewnętrznych, w tym na połączeniu kilku instrumentów w jeden, ale o szerszych ramach. Na podstawie analizy stwierdzono bowiem, że większość z dotychczas funkcjonujących instrumentów finansowania zewnętrznego Unii Europejskiej można by połączyć w jeden instrument o zasięgu ogólnościowym. Zgodnie z tym, co odnotowała Komisja, obecna struktura instrumentów finansowania zewnętrznego była zbyt złożona. Połączenie wielu instrumentów w jeden szeroki zapewniłoby możliwość racjonalizacji ich systemów zarządzania i nadzoru, a tym samym zmniejszenie obciążenia administracyjnego nałożonego na zainteresowane strony. Wdrożenie uproszczonego systemu nadzoru umożliwiłoby również właściwym instytucjom lepsze, bardziej kompleksowe spojrzenie na wydatki zewnętrzne UE. Szeroki instrument zapewniłby bardziej kompleksowe pod względem geograficznym i tematycznym podejście, ułatwiając tym samym wdrożenie różnych polityk na poziomie transregionalnym, wielosektorowym i globalnym. Ponadto dzięki połączeniu kilku instrumentów UE mogłaby ułatwić synergii oraz podejmowanie spójnych działań, przełamując schematyczne podejścia tematyczne i geograficzne. Z tych powodów 9 września 2021 roku ustanowiony został Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej.

Głównym zadaniem artykułu jest przedstawienie celów, zasad i mechanizmów współpracy finansowej między Unią Europejską a państwami sąsiedzkimi w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa od 2007 roku do chwili obecnej. Pozwoli to na udzielenie odpowiedzi na pytanie dotyczące podobieństw oraz różnic występujących w jej ramach w ostatnich piętnastu latach.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Europejska Polityka Sąsiedztwa, współpraca finansowa, Europejski Instrument Sąsiedztwa, Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej

UWAGI WPROWADZAJĄCE

Komisja Europejska (dalej: KE) 15 grudnia 2017 roku przyjęła sprawozdanie z przeglądu śródkresowego instrumentów finansowania zewnętrznego¹. W dokumencie tym przeprowadzono ocenę skutków obejmującą działania zewnętrzne w ramach działu „Globalny wymiar Europy”, zawartego w wieloletnich ramach finansowych na lata 2014–2020, koncentrując się na głównych zmianach proponowanych w zakresie działań zewnętrznych dotyczących połączenia dziesięciu instrumentów finansowania zewnętrznego w jeden instrument ogólnościowy². Z konkluzji, do jakich doszła KE, wynikało, że następujące instrumenty: wspólne rozporządzenie wykonawcze, Instrument Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju, Europejski Fundusz Rozwoju, Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju, upoważnienie EBI do udzielania pożyczek na rzecz państw trzecich, Europejski Instrument Sąsiedztwa, Europejski Instrument na rzecz Wspierania Demokracji i Praw Człowieka, Fundusz Gwarancyjny, Instrument na rzecz Przyczyniania się do Stabilności i Pokoju oraz Instrument Partnerstwa, trzeba połączyć w jeden instrument o zasięgu ogólnościowym. Na taką decyzję Komisji miały wpływ zarówno czynniki międzynarodowe, jak i wewnętrzne. Do tych pierwszych należy zaliczyć przede wszystkim kwestie związane z bezpieczeństwem, stabilnością, migracją, poszanowaniem praw człowieka czy też ochroną środowiska oraz dotyczące zmian klimatu. Do wewnętrznych natomiast — wszystkie kwestie łączące się z uproszczeniem zewnętrznej pomocy finansowej oraz jej spójnością i elastycznością.

Zgodnie z tym, co stwierdziła KE, i informacjami zwrotnymi otrzymanymi od partnerów podczas otwartych konsultacji publicznych struktura instrumentów finansowania zewnętrznego była zbyt złożona. Natomiast połączenie ich w jeden szeroki instrument zapewniłoby możliwość racjonalizacji systemów zarządzania i nadzoru, a tym samym doprowadziłoby do zmniejszenia obciążeń administracyjnych nałożonych na strony. W konsekwencji wdrożenie uproszczonego systemu nadzoru umożliwiłoby właściwym instytucjom lepsze i bardziej kompleksowe spojrzenie na wydatki zewnętrzne Unii Europejskiej (dalej: UE). Jeden instrument zapewni bowiem Unii bardziej kompleksowe pod względem geograficznym i tematycznym podejście, ułatwiając tym samym wdrożenie różnych polityk na poziomie transregionalnym, wielosektorowym i globalnym. Dzięki połączeniu kilku instrumentów UE będzie mogła podejmować bardziej spójne działania, przełamując schematyczne podejścia tematyczne i geograficzne, oraz uniknie sytuacji ich dublowania. Staną się one zatem bardziej efektywne oraz spójne zarówno wewnętrznie, jak i zewnętrznie. Priorytetem KE w odniesieniu do instrumentów finansowania zewnętrznego było również uproszczenie ich otoczenia regulacyjnego.

¹ Komisja Europejska, Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Sprawozdanie z przeglądu śródkresowego instrumentów finansowania zewnętrznego, COM (2017) 720 final.

² Commission Staff Working Document, Impact Assessment, SWD (2018) 337 final.

Połączenie wielu instrumentów w jeden zdaniem tej instytucji umożliwi bowiem racjonalizację ich systemów zarządzania i nadzoru, tym samym zmniejszając obciążenie administracyjne nałożone na instytucje UE i państwa członkowskie. Taki instrument zapewniłby ponadto UE większą elastyczność w przenoszeniu zasobów tam, gdzie będą one potrzebne, w miarę rozwoju sytuacji międzynarodowej.

Ze wskazanych powodów 14 czerwca 2018 roku KE skierowała do Parlamentu Europejskiego i Rady wniosek w sprawie ustanowienia Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej³. W jego następstwie 9 września 2021 roku przyjęto rozporządzenie, na podstawie którego ustanowiony został Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (dalej: ISWMR)⁴.

Głównym celem niniejszego artykułu jest syntetyczne przedstawienie mechanizmów finansowania Europejskiej Polityki Sąsiedztwa. W perspektywie historycznej scharakteryzowane zostaną najważniejsze instrumenty wsparcia finansowego państw sąsiedzkich, funkcjonujące w latach 2007–2020, następnie omówione zostaną cele, reguły oraz zasady proceduralne charakteryzujące ISWMR, co w konsekwencji doprowadzi do udzielenia odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy i ewentualnie jakie występują główne różnice i podobieństwa dotyczące udzielenia pomocy finansowej państwom sąsiedzkim w przeszłości i obecnie?

2. Czy rzeczywiście, z punktu widzenia państw sąsiedzkich, likwidacja Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa skierowanego wyłącznie na ich potrzeby jest wartością dodaną, czy też może przyczynić się do wysłania negatywnego politycznego sygnału, świadczącego o obniżeniu rangi relacji UE z tymi państwami i w konsekwencji doprowadzić do zmniejszenia ich zaangażowania we wzajemną współpracę?

1. RAMY PRAWNE WSPÓŁPRACY UNII EUROPEJSKIEJ Z PAŃSTWAMI SĄSIEDZKIMI

Ramy prawne współpracy UE z państwami sąsiedzkimi wyznacza ustanowiona w maju 2004 roku Europejska Polityka Sąsiedztwa (dalej: EPS)⁵, ogłoszona, aby zapobiegać powstawaniu nowych linii podziału między poszerzoną UE i jej

³ Komisja Europejska, Wniosek „Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Instrumenty Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej”, COM (2018) 460 final.

⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/947 z dnia 9 czerwca 2021 roku ustanawiające Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej — Globalny Wymiar Europy, zmieniające i uchylające decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 466/2014/UE oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1601 i rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 480/2009, Dz.U. L 209 z 14.06.2021 r., s. 1–78 (dalej: rozporządzenie 2021/947).

⁵ Communication from the Commission, European Neighbourhood Policy, Strategy Paper, COM (2004) 373 final (Strategia); P. Marcinkowska, *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Warszawa 2011;

sąsiadami oraz aby zaoferować im szansę udziału w różnych unijnych działaniach poprzez większą współpracę polityczną, gospodarczą, kulturalną oraz w dziedzinie bezpieczeństwa. EPS oferuje państwom sąsiedzkim perspektywę ustanowienia bliskich relacji zakładających znaczny stopień integracji gospodarczej i pogłębioną współpracę polityczną oraz uprzywilejowane relacje posadowione na zasadzie współodpowiedzialności⁶. Jednakże, co należy wyraźnie podkreślić, uprzywilejowane relacje z sąsiadami już teraz oparte są na wzajemnym przestrzeganiu wartości, takich jak poszanowanie zasad państwa prawa, przestrzeganie praw człowieka, w tym praw mniejszości, wspieranie zasad dobrosąsiedzkich oraz zasad gospodarki rynkowej, a także trwałego wzrostu i sprawności administracji.

Podstawą prawną EPS jest art. 8 Traktatu o Unii Europejskiej (dalej: TUE)⁷. Zgodnie z jego postanowieniami UE rozwija szczególne stosunki z państwami z nią sąsiadującymi, dążąc do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, opartej na wartościach UE i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami mającymi za podstawę szeroko pojętą współpracę. Zakres podmiotowy EPS obejmuje zatem wyłącznie państwa sąsiedzkie zainteresowane nawiązaniem z Unią stosunków, których podstawą są unijne wartości. Obecnie zakres geograficzny EPS obejmuje państwa sąsiedzkie, które nie kandydują do UE, a z którymi Unia ma granicę lądową lub morską; są to państwa Europy Wschodniej: Ukraina, Białoruś i Mołdawia; państwa Kaukazu Południowego: Armenia, Azerbejdżan i Gruzja; oraz państwa basenu Morza Śródziemnego: Algieria, Egipt, Izrael, Jordania, Liban, Libia, Syria, Tunezja i Autonomia Palestyńska. Celem współpracy jest ustanowienie „szczególnych stosunków” między UE a państwami sąsiedzkimi, które mają być „bliskie i pokojowe oraz oparte na współpracy” i mają doprowadzić do „utworzenia przestrzeni i dobrobytu”⁸. Zakres przedmiotowy współpracy nie został precyzyjnie określony w postanowieniach omawianego artykułu, zależy on zatem od decyzji zainteresowanych podmiotów i może objąć wszystkie zagadnienia będące przedmiotem regulacji traktatu z Lizbony. Ostatecznie współpraca w ramach EPS ma na celu ustanowienie „przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa”, której granicami są z jednej strony zewnętrzne ramy wspólnego terytorium państw członkowskich, a z drugiej — granice państw sąsiedzkich⁹.

Europejska Polityka Sąsiedztwa, red. J.M. Fiszer, Warszawa 2012; *Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, red. M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Misiągiewicz, Lublin 2012.

⁶ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne i zasady unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec partnerów wschodnich*, Wrocław 2013, s. 24–28.

⁷ P. Van Elsuwege, R. Petrov, *Article 8 TEU: Towards a New Generation of Agreements with the Neighbouring Countries of the European Union*, „European Law Review” 36, 2011, nr 5, s. 688–703.

⁸ C. Hillion, *The Neighbourhood Competence under Article 8 TEU*, „European Policy Analysis” 2013, nr 3, s. 1–2.

⁹ J. Grzymski, *Granice Europy w wyobrażeniach i praktykach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego*, „Przegląd Europejski” 2017, nr 3 (45), s. 61–71.

EPS od samego początku jest polityką współpracy, która pozwala UE pogłębić i zintensyfikować relacje z jej najbliższymi sąsiadami poprzez wsparcie procesu reform politycznych, gospodarczych i społecznych. Z tego powodu politykę tę KE określa jako „partnerstwo na rzecz reform”, gdyż w interesie Unii i jej państw członkowskich jest zintensyfikowanie współpracy gospodarczej i politycznej, której konsekwencjami będą: stopniowe wyeliminowanie ubóstwa i wzrost dobrobytu, większe bezpieczeństwo i stabilność w regionie oraz lepszy ład administracyjno-regulacyjny. W związku z tym obecnie to właśnie ISWMR przez zapewnienie wsparcia finansowego państwom sąsiedzkim ma przyczynić się do osiągnięcia wszystkich wymienionych celów Europejskiej Polityki Sąsiedztwa.

2. WSPÓŁPRACA FINANSOWA UNII EUROPEJSKIEJ Z PAŃSTWAMI SĄSIEDZKIMI W LATACH 2007–2013

Od 1 stycznia 2007 do końca 2013 roku pomoc finansowa kierowana do państw sąsiedzkich odbywała się za pośrednictwem Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (dalej: EISP)¹⁰. Głównymi jego celami było zwiększenie skuteczności udzielanej pomocy, promowanie wzmocnionej współpracy między stronami oraz stopniowa integracja gospodarcza państw sąsiedzkich z UE¹¹. Zgodnie z art. 1 rozporządzenia 1638/2006 EISP miał się przyczyniać do rozwoju obszaru dobrobytu i stosunków dobrosąsiedzkich obejmujących UE oraz kraje partnerskie. Udzielane wsparcie finansowe miało wspierać państwa sąsiedzkie w zwiększeniu ich wysiłków na rzecz promowania dobrych rządów, sprawiedliwego rozwoju społeczno-gospodarczego oraz wspólnych wartości wymienionych w art. 2 TUE¹². Do najważniejszych zasad udzielania pomocy finansowej zaliczono:

- komplementarność, która oznaczała, że udzielona pomoc finansowa miała uzupełniać strategie oraz środki krajowe, lokalne i regionalne;
- partnerstwo, wskazujące, że udzielanie pomocy finansowej następuje w ramach partnerskiej współpracy między KE oraz beneficjentem takiej pomocy;
- współfinansowanie;
- spójność, zakładającą, że strony mają zapewnić spójność udzielanej pomocy ze środków EIPS z pomocą udzielaną przez państwa członkowskie oraz inne instytucje zewnętrzne oraz wewnętrzne, w tym Europejski Bank Inwestycyjny (dalej: EBI);

¹⁰ Rozporządzenie (WE) PE i Rady nr 1638/2006 z dnia 24 października 2006 roku określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz.U. L 310 z 9.11.2006 r. (dalej: rozporządzenie 1638/2006).

¹¹ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Instrumenty wsparcia finansowego krajów partnerskich w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 5, 2015, s. 207–208.

¹² Art. 2 ust. 1 rozporządzenia 1638/2006.

— zgodność i koordynację, które oznaczały, że KE i państwa członkowskie zobowiązały się do koordynacji swoich programów pomocowych tak, aby zwiększyć ich skuteczność¹³.

Ogólne ramy polityki programowania unijnej pomocy na podstawie omawianego rozporządzenia wyznaczały umowy o partnerstwie i współpracy, układy stowarzyszeniowe i inne istniejące lub przyszłe umowy, na mocy których nawiązywane są stosunki z krajami partnerskimi, oraz odpowiednie komunikaty KE i konkluzje Rady określające wytyczne polityki UE w odniesieniu do tych państw¹⁴.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 rozporządzenia 1638/2006 udzielana pomoc finansowa miała służyć wspieraniu działań w ramach 29 obszarów, między innymi takich jak: ochrona praw człowieka oraz podstawowych wolności; proces demokratyzacji; rozwój społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych; rozwój gospodarki wolnorynkowej; promowanie współpracy w sektorach energii, telekomunikacji oraz transportu; zapewnienie skutecznego i bezpiecznego sprawowania kontroli nad granicami; reformy w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości; współpraca naukowa w dziedzinie szkolnictwa wyższego oraz badań; promowanie dialogu wielokulturowego oraz kontaktów międzyludzkich; udział krajów partnerskich w programach i agencjach UE; współpraca transgraniczna; promowanie współpracy międzyregionalnej oraz udzielanie wsparcia w sytuacjach pokryzysowych.

Na podstawie art. 6 rozporządzenia 1638/2006 wsparciu finansowemu ze strony UE podlegały programy międzynarodowe oraz programy współpracy transgranicznej. Programy międzynarodowe obejmowały pomoc dla jednego kraju partnerskiego lub odnosiły się do współpracy regionalnej bądź międzyregionalnej pomiędzy dwoma lub większą liczbą państw sąsiedzkich. W programach tych mogły również uczestniczyć państwa członkowskie Unii. Do programów międzynarodowych należały: Program Międzyregionalny, Program Regionalny Wschód oraz Program Regionalny Południe. Program współpracy transgranicznej obejmował natomiast współpracę między jednym lub większą liczbą państw członkowskich z jednej strony i jednym lub większą liczbą krajów partnerskich z drugiej, realizowaną w regionach położonych przy ich wspólnej części zewnętrznej granicy UE¹⁵. Program ten miał na celu: wsparcie rozwoju gospodarczego i społecznego po obu stronach wspólnych granic; wspólne podejmowanie wyzwań w takich dziedzinach jak ochrona środowiska, ochrona zdrowia oraz walka z przestępczością zorganizowaną; wspólne zapewnienie bezpieczeństwa

¹³ Art. 4–5 rozporządzenia 1638/2006.

¹⁴ Art. 3 rozporządzenia 1638/2006.

¹⁵ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Współpraca transgraniczna między Unią Europejską i państwami sąsiedzkimi Europy Wschodniej w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, [w:] *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, red. R. Kusiak-Winter, Wrocław 2015, s. 77–95.

i skutecznej kontroli na granicach; promowanie transgranicznych kontaktów międzyludzkich¹⁶. Ponadto KE miała prawo do podejmowania decyzji dotyczących udziału państw trzecich w programach i działaniach o charakterze globalnym, regionalnym lub transgranicznym, finansowanych ze środków niniejszego funduszu¹⁷. Nowością w funkcjonowaniu EISP było to, że z jego środków opłacano projekty zarówno wewnątrzunijne, jak i międzynarodowe, czego przykładami są bilateralne programy współpracy transgranicznej lub programy współpracy transnarodowej, w których partycypowały podmioty z państw sąsiedzkich i państw członkowskich.

Wysokość pomocy finansowej w latach 2007–2013 wyniosła 11,181 miliarda euro. Zgodnie z art. 29 ust. 1 została ona podzielona w następujący sposób: 95% kwoty przeznaczone zostało na realizację programów krajowych i międzynarodowych, a pozostałe 5% — na realizację programów współpracy transgranicznej. Pierwszeństwo w udzielaniu wsparcia otrzymały programy krajowe, na które w latach 2007–2010 KE przeznaczyła kwotę 5,6 miliarda euro, stanowiącą 73% ogólnego budżetu EISP. Na drugim miejscu ulokowane zostały programy współpracy regionalnej z kwotą wsparcia w wysokości 827 milionów euro, a na ostatnim miejscu — programy współpracy transgranicznej o łącznej kwocie wsparcia w wysokości 277 milionów euro¹⁸.

Pomoc finansowa przeznaczona na realizację programów międzynarodowych przydzielana była na podstawie postanowień zawartych w dokumentach strategicznych, opracowywanych przez KE wspólnie z krajem partnerskim. Dokumenty te zawierały: analizę sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej kraju partnerskiego; wieloletnie programy indykatywne łącznie z indykatywnymi wieloletnimi przydziałami finansowymi; oraz priorytetowe cele współpracy finansowej z UE każdego kraju partnerskiego lub regionu¹⁹. Były one przyjmowane na okres siedmiu lat i po upływie połowy czasu ich obowiązywania lub w razie konieczności mogły zostać zmienione. Ustalając wysokość wsparcia finansowego, KE brała pod uwagę specyfikę każdego programu oraz indywidualne potrzeby danego kraju lub regionu, poziom jego partnerstwa z UE, osiągnięty postęp w realizacji celów EPS, a także zdolność do zarządzania pomocą i jej absorpcji²⁰.

Współpraca transgraniczna prowadzona była na podstawie programów wieloletnich obejmujących współpracę dotyczącą jednej granicy lub grupy granic i odnoszącą się do działań wieloletnich służących realizacji priorytetów, które mogą być wdrożone przy wykorzystaniu pomocy UE. Programy wieloletnie opracowy-

¹⁶ ENPI Cross-Border Cooperation, Strategy Paper 2007–2013 & Indicative Programme 2007–2010, s. 15–16, 21, http://www.enpicbmed.eu/documenti/29_38_20090108121312.pdf (dostęp: 1.02.2022).

¹⁷ Art. 27 rozporządzenia 1638/2006.

¹⁸ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Instrumenty wsparcia...*, s. 207–208.

¹⁹ Art. 6 ust. 1 rozporządzenia 1638/2006.

²⁰ Art. 6 ust. 2 rozporządzenia 1638/2006.

wane były wspólnie przez KE i kraje partnerskie na bazie dokumentów strategicznych. Podobnie jak w przypadku programów międzynarodowych to Komisja ustalała wysokość środków na poszczególne programy współpracy transgranicznej, biorąc pod uwagę następujące kryteria: liczbę ludności zamieszkującą dany region, właściwości obszarów przygranicznych, potencjał administracyjny oraz zdolność do zarządzania pomocą i jej absorpcję²¹. Wspólne programy operacyjne były uruchamiane metodą wspólnego zarządzania przez wspólny organ zarządzający umiejscowiony w państwie członkowskim²². Do jego podstawowych kompetencji należało zarządzanie wspólnym programem operacyjnym, jego wdrożenie, zapewnienie legalności oraz prawidłowości działań.

Punktem odniesienia w opracowywaniu programów krajowych, międzynarodowych oraz współpracy transgranicznej były dokumenty strategiczne. Wszystkie te programy określały cele, obszary działań, spodziewane wyniki, procedury zarządzania oraz ogólną kwotę przewidzianą na ich realizację. Następnie były one przedstawiane przez KE Parlamentowi Europejskiemu oraz państwom członkowskim w celach informacyjnych w terminie miesiąca od przyjęcia programów²³. Podmiotami upoważnionymi do uzyskania wsparcia finansowego były: kraje i regiony partnerskie oraz ich instytucje; jednostki lokalne krajów partnerskich — regiony, departamenty, prowincje i gminy; wspólne organy utworzone przez kraje i regiony partnerskie oraz UE; organizacje międzynarodowe, jeżeli swoją działalnością przyczyniały się do realizacji celów rozporządzenia 1638/2006; instytucje, organy i agencje UE; osoby fizyczne, prawne oraz inne szczegółowo wymienione podmioty niepaństwowe.

Ocena postępów z realizacji projektów, programów lub innych działań finansowanych na podstawie przepisów rozporządzenia 1638/2006 należała do KE, która była wspierana przez specjalnie w tym celu ustanowiony komitet²⁴. W praktyce z ramienia Komisji ewaluacją zajmował się Wydział do spraw Ewaluacji, usytuowany w Biurze Współpracy EuropeAid²⁵. Po przeprowadzonej kontroli KE sporządzała sprawozdanie, które przekazywała Wydziałowi do spraw Ewaluacji, Parlamentowi Europejskiemu, Radzie Europejskiej, Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu oraz Komitetowi Regionów. W przypadku gdy kraje lub regiony partnerskie nie przestrzegały zasad, o których mowa w art. 1 rozporządzenia

²¹ Art. 7 § 4 rozporządzenia 1638/2006.

²² Wspólnym organem zarządzającym może być instytucja, organ publiczny lub prywatny, włączając w to państwo, na szczeblu krajowym, lokalnym lub regionalnym, wyznaczony wspólnie przez państwa biorące udział w danym projekcie, posiadający zdolność prawną i zdolność do czynności prawnych oraz zdolności finansowe i administracyjne pozwalające na efektywne zarządzanie projektem.

²³ Art. 12 rozporządzenia 1638/2006.

²⁴ Art. 24 i 26 rozporządzenia 1638/2006.

²⁵ B. Mircea, *Delivering Effectiveness under the ENPI. Mechanisms of Effectiveness Enhancement*, „College of Europe” 2008, nr 7, s. 35–48.

1638/2006, Rada na wniosek KE większością kwalifikowaną mogła podjąć wszelkie decyzje dotyczące wstrzymania pomocy finansowej udzielanej na podstawie omawianego rozporządzenia²⁶.

3. WSPÓŁPRACA FINANSOWA UNII EUROPEJSKIEJ Z PAŃSTWAMI SĄSIEDZKIMI W LATACH 2014–2020

Parlament Europejski i Rada 11 marca 2014 roku przyjęły rozporządzenie ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa (dalej: EIS)²⁷. Jego ogólnym celem było dalsze dążenie do utworzenia przestrzeni wspólnego dobrobytu i dobrego sąsiedztwa, obejmującej UE oraz państwa sąsiedzkie, w drodze rozwijania szczególnych stosunków opartych na współpracy, pokoju i bezpieczeństwie, wzajemnej rozliczalności oraz wspólnym zaangażowaniu na rzecz uniwersalnych wartości: demokracji, praworządności i poszanowania praw człowieka zgodnie z postanowieniami art. 2 i 21 TUE. Udzielana pomoc finansowa miała służyć wspieraniu działań w ramach sześciu obszarów:

1. propagowania praw człowieka i podstawowych wolności, praworządności, zasad równości i walki z wszelkimi formami dyskryminacji, ustanowienia głębokiej i trwałej demokracji, propagowania dobrych rządów oraz walki z korupcją;

2. osiągnięcia stopniowej integracji z rynkiem wewnętrznym oraz zacieśnionej współpracy sektorowej i międzysektorowej;

3. powiązanego rozwoju instytucjonalnego i inwestycji, głównie w obszarze wzajemnych połączeń;

4. stwarzania warunków sprzyjających lepszej organizacji legalnej migracji i wspierania dobrze zarządzanej mobilności ludzi;

5. wspierania trwałego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu we wszystkich aspektach i ograniczaniu ubóstwa oraz zapobiegania konfliktom i ich rozwiązywaniu;

6. wzmocnienia współpracy subregionalnej, regionalnej oraz obejmującej całe europejskie sąsiedztwo, jak również współpracy transgranicznej²⁸.

W porównaniu z zakresem przedmiotowym wsparcia finansowego udzielanego w ramach tego instrumentu i jego poprzednika widoczne jest znaczne ograniczenie liczby obszarów — z 29 do 6 najistotniejszych z punktu widzenia sytuacji wewnętrznej i zewnętrznej zarówno UE, jak i państw sąsiedzkich.

²⁶ Art. 28 rozporządzenia 1638/2006.

²⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 roku ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa, Dz.U. L 77/27 z 15.03.2014 r. (dalej: rozporządzenie 232/2014).

²⁸ Art. 2 ust. 2 rozporządzenia 232/2014.

Do głównych zasad udzielania pomocy finansowej zaliczono:

— zróżnicowanie, oznaczające, że udzielana pomoc finansowa była różna pod względem wysokości i formy wsparcia, gdyż w trakcie procesu przydziału środków finansowych brane były pod uwagę rozmaite czynniki, takie jak: potrzeby kraju partnerskiego, liczba ludności i poziom rozwoju, zaangażowanie w proces uzgodnionych reform politycznych, gospodarczych i społecznych oraz osiągnięte postępy w tym zakresie, zaangażowanie w proces budowania głębokiej i trwałej demokracji oraz osiągnięte postępy w tym zakresie czy też zdolności absorpcji unijnego wsparcia udzielanego na podstawie omawianego rozporządzenia;

— partnerstwo, które oznaczało, że udzielanie pomocy finansowej następowało w ramach partnerskiej współpracy między KE a beneficjentem takiej pomocy;

— współfinansowanie oraz spójność, to znaczy, że strony miały zapewnić spójność udzielanej pomocy ze środków EIS z pomocą udzielaną przez państwa członkowskie, a także inne instytucje zewnętrzne oraz wewnętrzne, w tym EBI;

— zgodność i koordynację, wedle których KE i państwa członkowskie były zobowiązane do koordynacji swoich programów pomocowych tak, aby zwiększyć ich skuteczność²⁹.

W tym przypadku także widać różnicę z poprzednim instrumentem wsparcia finansowego. W latach 2007–2013 główny nacisk położono bowiem na komplementarność wsparcia finansowego pochodzącego z różnych unijnych źródeł, podczas gdy w latach 2014–2020 główną zasadą było jego zróżnicowanie.

Dokładnie tak samo jak w przypadku EISP ogólne ramy polityki do celów programowania i wdrażania unijnego wsparcia udzielanego na podstawie tego rozporządzenia obejmowały umowy o partnerstwie i współpracy, układy o stowarzyszeniu oraz inne istniejące lub przyszłe umowy ustanawiające stosunki z krajami partnerskimi, odpowiednie komunikaty KE, a także konkluzje Rady Europejskiej³⁰.

W porównaniu z EISP zasadniczo zmieniono rodzaje programów podlegających wsparciu finansowemu. Artykuł 6 rozporządzenia 232/2014 przewidywał bowiem trzy rodzaje programów:

1. programy dwustronne, które dotyczyły jednego kraju partnerskiego;
2. programy wielonarodowe, które tyczyły się wspólnych wyzwań dla wszystkich lub kilku krajów partnerskich;
3. programy regionalne i subregionalne obejmujące co najmniej dwa kraje partnerskie oraz programy współpracy transgranicznej zakładające współpracę pomiędzy co najmniej jednym państwem członkowskim UE i co najmniej jednym krajem partnerskim, realizowane przy wspólnej części zewnętrznej granicy UE³¹.

²⁹ Art. 4–5 rozporządzenia 232/2014.

³⁰ Art. 3 rozporządzenia 232/2014.

³¹ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Współpraca transgraniczna...*, s. 84–87.

Zestawiając EIS z wcześniej obowiązującym rozporządzeniem, należy wskazać, że Parlament Europejski i Rada *expressis verbis* wymieniły w załączniku II priorytetowe obszary udzielanego wsparcia finansowego. W ramach programów dwustronnych były to: prawa człowieka, dobre rządy i praworządność, reforma wymiaru sprawiedliwości, administracji publicznej i sektora bezpieczeństwa; wspieranie podmiotów społeczeństwa obywatelskiego; trwałe i rozwój gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu; handel i rozwój sektora prywatnego; rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich; mobilność; energetyka; transport i infrastruktura; kształcenie i rozwój umiejętności. Wsparcie w ramach programów wielonarodowych dotyczyło: praw człowieka, dobrych rządów i praworządności; współpracy regionalnej; szkolnictwa wyższego, młodzieży i kultury; sektora energii; transportu i wzajemnych połączeń; zrównoważonej gospodarki zasobami naturalnymi; wspierania społeczeństwa obywatelskiego; mobilności oraz budowania zaufania. Z kolei w ramach programów współpracy transgranicznej wyróżniono: rozwój gospodarczy i społeczny; środowisko, zdrowie publiczne i bezpieczeństwo oraz mobilność osób, towarów i kapitału.

W latach 2014–2020 wysokość budżetu EIS wyniosła 15,432 miliarda euro³². Na programy dwustronne przeznaczono do 80%, na programy wielonarodowe do 35%, natomiast na programy współpracy transgranicznej do 5% tej kwoty. W porównaniu z budżetem EISP wysokość środków finansowych przeznaczonych na wsparcie państw sąsiedzkich w ramach EIS nie wzrosła wyraźnie — tylko o 4,251 miliarda euro. Z uwagi na zmianę programów finansowania przekształceniu uległy również zasady dystrybucji środków pomocowych.

Na uwagę zasługuje jednakże to, że cały proces programowania pomocy finansowej, jej implementacji oraz oceny nie różnił się zasadniczo od procedury ustanowionej na podstawie rozporządzenia 1638/2006. Wyjątek dotyczył oceny postępów realizacji projektów, programów lub innych działań finansowanych przez UE, która należała do KE wspieranej w tym przypadku przez Komitet do spraw Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa³³.

4. WSPÓŁPRACA FINANSOWA UNII EUROPEJSKIEJ Z PAŃSTWAMI SĄSIEDZKIMI OD 2021 ROKU

W latach 2021–2027 głównym instrumentem określającym cele, zasady i procedury współpracy między UE a państwami sąsiedzkimi jest ISWMR. Na podstawie art. 18 rozporządzenia 2021/947 do zasadniczych celów współpracy z państwami sąsiedzkimi zaliczono:

³² Art. 17 rozporządzenia 232/2014.

³³ Art. 15 rozporządzenia 232/2014.

— promowanie ściślejszej współpracy politycznej oraz wzmacnianie i ugruntowanie głębokiej i trwałej demokracji, stabilności, dobrych rządów, praworządności i poszanowania praw człowieka;

— wspieranie realizacji układów o stowarzyszeniu lub innych istniejących bądź przyszłych porozumień oraz wspólnie uzgodnionych programów stowarzyszeniowych i priorytetów partnerstwa lub równoważnych dokumentów, także poprzez współpracę międzyinstytucjonalną i budowanie zdolności umożliwiających efektywną implementację ich postanowień;

— promowanie zacieśnionego partnerstwa ze społeczeństwami w stosunkach UE z krajami partnerskimi oraz pomiędzy krajami partnerskimi, w tym za pośrednictwem kontaktów międzyludzkich;

— zacieśnianie współpracy regionalnej i transgranicznej, zwłaszcza w ramach Partnerstwa Wschodniego, Unii dla Śródziemnomorza i współpracy obejmującej całe europejskie sąsiedztwo;

— osiągnięcie stopniowej integracji z unijnym rynkiem wewnętrznym oraz zacieśnionej współpracy sektorowej i międzysektorowej;

— pogłębienie partnerstw na rzecz dobrze zarządzanej i bezpiecznej migracji i mobilności oraz wspieranie wdrażania istniejących systemów bezwizowych;

— wspieranie budowania zaufania i innych środków przyczyniających się do bezpieczeństwa, zapobiegania konfliktom i ich rozwiązywania.

Kiedy porównamy cele współpracy z celami EISP, będzie można zauważyć, że nie uległy one zmianie. UE nadal największy nacisk kładzie na przestrzeganie wartości, współpracę regionalną i transgraniczną, współpracę gospodarczą, kwestie związane z migracją i mobilnością oraz zagadnienia dotyczące bezpieczeństwa. W tym przypadku jednak mocniejszy akcent został położony na implementację umów stowarzyszeniowych i innych regulujących wzajemną współpracę oraz zacieśnianie kontaktów międzyludzkich.

Na podstawie art. 8 rozporządzenia 2021/947 do głównych zasad współpracy zaliczono:

— wartości, to znaczy propagowanie rozwijania i umacniania zasad demokracji, dobrych rządów, praworządności, poszanowania praw człowieka, w tym ich powszechności i niepodzielności, a także podstawowych wolności oraz poszanowania godności ludzkiej i zasad równości i solidarności;

— zasady niedyskryminacji i równości, zwłaszcza równouprawnienia płci, równości kobiet i dziewcząt;

— zasadę współpracy, zarówno dwustronnej, jak i wielostronnej, dotyczącej zwłaszcza kwestii migracji, zwalczania terroryzmu, przestępczości zorganizowanej i cyberprzestępczości;

— zasadę skuteczności pomocy rozwojowej;

— zasadę komplementarności i skuteczności działań i inicjatyw, co oznacza, iż UE i państwa członkowskie zobowiązały się do koordynacji swoich polityk i regularnego prowadzenia wzajemnych konsultacji w sprawach swoich programów

pomocy, także w ramach organizacji międzynarodowych i podczas konferencji międzynarodowych;

— zasadę zrównoważonego rozwoju.

W przypadku zasad w porównaniu z EISP widoczna jest zasadnicza zmiana. Wyjątkiem, który nie uległ zmianie, jest przestrzeganie unijnych wartości.

Dokładanie tak samo jak w przypadku instrumentów sąsiedztwa funkcjonujących w latach 2007–2020 ogólne ramy polityki w celu wdrażania instrumentu obejmują układy o stowarzyszeniu, umowy o partnerstwie i współpracy, umowy wielostronne, których stroną jest UE, oraz inne umowy ustanawiające prawnie wiążące stosunki między Unią a krajami partnerskimi³⁴.

Współpraca finansowa odbywa się na podstawie dwóch programów: geograficznego i tematycznego oraz działań szybkiego reagowania. Programy geograficzne obejmują współpracę krajową oraz międzynarodową w następujących obszarach: (1) sąsiedztwo; (2) Afryka Subsaharyjska; (3) Azja i Pacyfik; (4) Ameryki i Karaiby³⁵. Ich zakres dotyczy następujących siedmiu obszarów:

1. dobre rządy, demokracja, praworządność i prawa człowieka, w tym równouprawnienie płci;

2. eliminacja ubóstwa, zwalczanie nierówności i dyskryminacji oraz propagowanie rozwoju społecznego;

3. migracja, przymusowe wysiedlenia i mobilność;

4. środowisko i zmiany klimatu;

5. zrównoważony wzrost gospodarczy, sprzyjający włączeniu społecznemu oraz zatrudnieniu;

6. pokój, stabilność i zapobieganie konfliktom;

7. partnerstwo³⁶.

Programy tematyczne dotyczą z kolei takich zagadnień, jak: prawa człowieka i demokracja; organizacje społeczeństwa obywatelskiego; pokój, stabilność i zapobieganie konfliktom; oraz wyzwania globalne³⁷. Natomiast działania szybkiego reagowania umożliwiają wczesne podjęcie działań, które na przykład: przyczyniają się do przywrócenia pokoju, stabilności i zapobiegania konfliktom w sytuacjach nagłych, początku kryzysu, kryzysowych i pokryzysowych; przyczyniają się do wzmocnienia odporności państw, społeczeństw, wspólnot i osób oraz do łączenia pomocy humanitarnej z działaniami na rzecz rozwoju i — w stosownych przypadkach — budowania pokoju; są ukierunkowane na potrzeby i priorytety polityki zagranicznej UE. Na podstawie art. 4 ust. 5 rozporządzenia 2021/947 działania

³⁴ Art. 7 rozporządzenia 2021/947.

³⁵ Programy geograficzne na obszarze objętym polityką sąsiedztwa mogą stosować się do każdego państwa lub terytorium wymienionego w załączniku I do rozporządzenia 2021/947.

³⁶ Szczegółowe informacje na temat każdego z obszarów współpracy, o których mowa w ust. 1, przedstawiono w załączniku II do rozporządzenia 2021/947.

³⁷ Szczegółowe informacje na temat każdego z obszarów współpracy, o których mowa w ust. 1, przedstawiono w załączniku III do rozporządzenia 2021/947.

realizowane w ramach ISWMR wdrażane są jednak przede wszystkim za pomocą programów geograficznych.

Na uwagę zasługują również postanowienia art. 9 rozporządzenia 2021/947, które są nowością w zakresie współpracy UE z państwami sąsiedzkimi, jako że dotyczą budowania zdolności podmiotów wojskowych w celu wsparcia rozwoju i bezpieczeństwa służącego rozwojowi. Taka pomoc może obejmować realizację programów budowania zdolności na rzecz rozwoju i bezpieczeństwa służącego rozwojowi, w tym szkoleń, mentoringu i doradztwa, a także dostawy sprzętu, ulepszenia infrastruktury i świadczenia usług bezpośrednio związanych z tą pomocą. Należy jednakże podkreślić, iż taka pomoc jest świadczona w ostateczności i w wyjątkowych okolicznościach³⁸. Oznacza to, że pomoc finansowa UE nie może obejmować: stałych wydatków wojskowych; zakupu broni i amunicji ani żadnego innego sprzętu przeznaczonego do zabijania; oraz szkoleń mających konkretnie na celu przyczynienie się do osiągnięcia zdolności bojowej sił zbrojnych.

Proces programowania w ramach ISWMR rozpoczyna się od opracowania dokumentów programowych, które zapewniają spójne ramy współpracy między UE a krajami partnerskimi lub regionami. Ich sporządzenie poprzedzają wzajemne konsultacje, ponadto na wczesnym etapie i w trakcie całego procesu programowania istnieje możliwość prowadzenia dialogu z innymi podmiotami i darczyńcami, aby ułatwić im wnoszenie odnośnych wkładów stosownie do sytuacji i zapewnić, by odgrywali istotną rolę w procesie programowania. Dokumenty programowe programów geograficznych przyjmują dwie formy: wieloletnich programów indykatorywnych i wielokrajowych programów indykatorywnych³⁹. Z kolei dokumenty programów tematycznych przyjmują wyłącznie formę wieloletnich programów indykatorywnych⁴⁰. Oznacza to, iż zarówno wieloletnie, jak i wielokrajowe programy indykatorywne KE przyjmuje w drodze aktów wykonawczych na okres siedmiu lat. Podlegają one przeglądowi śródkresowemu lub przeglądowi *ad hoc*, stosownie do potrzeb, w celu zapewnienia ich skutecznego wdrożenia, szczególnie w wypadku znaczących zmian w ramach polityki lub w następstwie sytuacji kryzysowej bądź pokryzysowej. Komisja może również, w drodze aktów wykonawczych, takie programy zmienić w sytuacji powstania należycie uzasadnionej, zwłaszcza pilnej, potrzeby związanej z takimi okolicznościami, jak kryzysy lub bezpośrednie zagrożenie dla pokoju, demokracji, praworządności, praw człowieka lub podstawowych wolności⁴¹.

W przypadku EPS rozporządzenie 2021/947 w rozdziale II, zatytułowanym „Przepisy szczegółowe dotyczące obszaru objętego polityką sąsiedztwa”, przewiduje wielokrajowe programy indykatorywne oraz programy współpracy transgranicznej. Zgodnie z postanowieniami art. 21 wielokrajowe programy indykatorywne

³⁸ Art. 9 ust. 3 rozporządzenia 2021/947.

³⁹ Art. 14 rozporządzenia 2021/947.

⁴⁰ Art. 15 rozporządzenia 2021/947.

⁴¹ Art. 16 ust. 5 rozporządzenia 2021/947.

dotyczą wyzwań wspólnych dla wszystkich lub kilku krajów partnerskich, opierających się na priorytetach Partnerstwa Wschodniego i południowego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa oraz z uwzględnieniem prac prowadzonych w kontekście Unii dla Śródziemnomorza, a także współpracy regionalnej, transregionalnej i subregionalnej, przede wszystkim między co najmniej dwoma krajami partnerskimi, w tym w ramach regionalnej współpracy wymiaru północnego i Synergii Czarnomorskiej⁴². To programy współpracy transgranicznej obejmują współpracę na przyległych zewnętrznych granicach lądowych i morskich, współpracę transnarodową na większych terytoriach transnarodowych lub współpracę morską wokół basenów morskich, jak również współpracę międzyregionalną. Zgodnie z art. 22 ust. 4 rozporządzenia 2021/947 poziom współfinansowania unijnego nie może przekraczać 90% wydatków kwalifikowalnych w ramach tego programu. W przypadku państw objętych współpracą w ramach EPS Unia postanowiła zastosować podejście oparte na zachętach, to znaczy zasadę „więcej za więcej”⁴³. Oznacza to, że państwa sąsiedzkie, które osiągną pozytywne postępy w dziedzinie demokracji, dobrych rządów i praworządności (w tym współpracy ze społeczeństwem obywatelskim), praw człowieka (w tym równouprawnienia płci), współpracy w kwestii migracji, zarządzania gospodarczego i wdrażania reform, mogą otrzymać dodatkowe 10% środków finansowych będących uzupełnieniem dokumentów programowych programów geograficznych⁴⁴.

Drugim etapem procesu programowania w ramach ISWMR jest przygotowanie przez KE, na podstawie dokumentów programowych, rocznych lub wieloletnich planów działania oraz odpowiednich środków. Te ostatnie mogą przyjmować formę środków indywidualnych, środków specjalnych, środków wspierających lub nadzwyczajnych środków pomocy. Plany działania i środki uwzględniają specyficzny kontekst i dla każdego działania określają zakładane cele, oczekiwane rezultaty oraz główne działania, metody wdrażania, monitorowania i ewaluacji, a także budżet i wszelkie powiązane wydatki⁴⁵. Zarówno plany działania, jak i środki przyjmowane są w drodze aktów wykonawczych, z pewnymi wyjątkami wskazanymi w art. 25 ust. 2 rozporządzenia 2021/947. W przypadku należycie uzasadnionej, szczególnie pilnej potrzeby, takiej jak kryzys, w tym wystąpienie klęsk żywiołowych lub katastrof spowodowanych przez człowieka, bądź bezpośrednie

⁴² A. Kalicka-Mikołajczyk, *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Konstrukcja i charakter prawny*, Wrocław 2021, s. 121–139.

⁴³ Art. 20 rozporządzenia 2021/947. Szerzej na temat tej zasady zob. A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne i zasady...*, s. 53–54.

⁴⁴ Zasad tych nie stosuje się do wsparcia na rzecz społeczeństwa obywatelskiego, zapobiegania konfliktom i budowania pokoju, kontaktów międzyludzkich, w tym współpracy między władzami lokalnymi, wsparcia na rzecz poprawy przestrzegania praw człowieka ani środków wsparcia związanych z sytuacjami kryzysowymi. W przypadku poważnego lub trwałego pogorszenia się sytuacji w zakresie demokracji, praw człowieka lub praworządności bądź podwyższonego ryzyka konfliktu wsparcie na rzecz tych działań zwiększa się w miarę możliwości i stosownie do sytuacji.

⁴⁵ Art. 23 rozporządzenia 2021/947.

zagrożenie dla demokracji, praworządności, praw człowieka lub podstawowych wolności, Komisja może przyjąć plany działania i środki lub zmienić istniejące plany działania i środki w formie aktów wykonawczych mających natychmiastowe zastosowanie⁴⁶. Ponadto na poziomie planów działań KE jest zobowiązana do przeprowadzenia kontroli wpływu na środowisko, w tym pod kątem wpływu działań na zmianę klimatu i różnorodność biologiczną, zgodnie z postanowieniami dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/92/UE i dyrektywy Rady 85/337/EWG⁴⁷, a w stosownych przypadkach łącznie z oceną oddziaływania na środowisko, w tym oddziaływania na zmianę klimatu, ekosystemy i różnorodność biologiczną, dla działań, które mogą mieć wpływ na środowisko, zwłaszcza w przypadku nowych, dużych działań infrastrukturalnych.

Zgodnie z rozporządzeniem finansowym KE dokonuje finansowania w ramach ISWMR w dwóch formach. Po pierwsze, bezpośrednio przez Komisję, przez delegatury UE lub unijne agencje wykonawcze. Po drugie, pośrednio przez dowolny z podmiotów wymienionych w art. 62 ust. 1 akapit 1 lit. c tego rozporządzenia, takie jak: państwa trzecie, organizacje międzynarodowe, EBI, podmioty prawa publicznego, w tym organizacje w państwach członkowskich, czy też podmioty prawa prywatnego państwa członkowskiego, którym powierzono realizację partnerstwa publiczno-prywatnego i którym zapewniono odpowiednie gwarancje finansowe⁴⁸. Do podstawowych form, jakie może przybrać finansowanie, zaliczono: dotacje; zamówienia na usługi, dostawy lub roboty budowlane; wsparcie budżetowe; wpłaty na rzecz funduszy powierniczych utworzonych przez KE; gwarancje budżetowe; działania łączone; oraz ulgi w spłacie zadłużenia w kontekście uzgodnionych na szczeblu międzynarodowym programów ulg w spłacie zadłużenia⁴⁹.

Monitorowanie i dokonywanie oceny z postępów w realizacji działań finansowanych ze środków ISWMR należy do zadań KE. W tym celu co najmniej raz w roku dokonuje ona oceny postępów w osiągnięciu celów programów i do 30 listopada każdego roku przedkłada Parlamentowi Europejskiemu i Radzie roczne sprawozdanie z postępów w realizacji celów instrumentu, z wykorzystaniem wskaźników, w tym tych określonych w załączniku VI, zawierających informacje na temat bieżących działań, osiągniętych rezultatów i skuteczności omawianego

⁴⁶ Art. 25 ust. 4 rozporządzenia 2021/947.

⁴⁷ Dyrektywa Rady 85/337/EWG z dnia 27 czerwca 1985 roku w sprawie oceny skutków wywieranych przez niektóre przedsięwzięcia publiczne i prywatne na środowisko naturalne, Dz.U. L 175 z 5.07.1985 r., s. 40.

⁴⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2018/1046 z dnia 18 lipca 2018 roku w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii, zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1296/2013, (UE) nr 1301/2013, (UE) nr 1303/2013, (UE) nr 1304/2013, (UE) nr 1309/2013, (UE) nr 1316/2013, (UE) nr 223/2014 i (UE) nr 283/2014 oraz decyzję nr 541/2014/UE, a także uchylające rozporządzenie (UE, Euratom) nr 966/2012, Dz.U. L 193 z 30.07.2018 r., s. 1–222.

⁴⁹ Art. 27 rozporządzenia 2021/947.

rozporządzenia. Sprawozdanie to jest również przekazywane Europejskiemu Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów. Komisję w wypełnianiu tych wszystkich działań wspiera Komitet do spraw Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej. Jest on komitetem w rozumieniu rozporządzenia 182/2011⁵⁰. Komitet może obradować w różnych formatach odpowiedzialnych za konkretne obszary współpracy i interwencji, takie jak programy geograficzne i tematyczne oraz działania szybkiego reagowania.

Na podstawie art. 6 rozporządzenia 2021/947 budżet instrumentu na lata 2021–2027 został ustalony w wysokości 79,462 miliarda euro. Z tego na programy geograficzne zarezerwowano 60,388 miliarda euro, w tym na programy objęte EPS — 19,323 miliarda euro. W tym aspekcie widoczny jest niewielki wzrost budżetu przeznaczanego na współpracę z państwami sąsiedzkimi — o kwotę 3,891 miliarda euro. Czy jest to kwota wystarczająca, to już inna kwestia, ale biorąc pod uwagę, iż EPS obejmuje aż 15 państw, co do zasady o niestabilnej sytuacji wewnętrznej, borykających się z licznymi problemami wewnętrznymi, wydaje się, że może się okazać, iż jest ona niewystarczająca.

UWAGI KOŃCOWE

Z przedstawionej w artykule analizy instrumentów wsparcia państw sąsiedzkich w ramach EPS wynika, iż UE aktywnie angażuje się w udzielanie pomocy finansowej niezbędnej do przeprowadzenia reform politycznych, społecznych i gospodarczych w tych państwach. Mechanizmy i sposoby finansowania EPS są kluczowymi warunkami skuteczności tej polityki, a co za tym idzie — osiągnięcia jej ostatecznego celu, jakim jest ustanowienie przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa. Z tych powodów konieczne jest stworzenie odpowiednich mechanizmów finansowych na poziomie Unii, zarówno pod względem ich wysokości, jak i sprawnych i elastycznych procedur oraz mechanizmów ich alokacji. W tym celu ustanowiony został ISWMR, za pomocą którego wsparcie finansowe jest przekazywane państwom sąsiedzkim. Zgodnie z założeniami KE:

w celu udzielenia pomocy krajom partnerskim w osiągnięciu 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 finansową⁵¹.

Do głównych problemów, które Komisja Europejska postanowiła rozwiązać, tworząc jeden instrument o zasięgu ogólnoświatowym, należą:

⁵⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 182/2011 z dnia 16 lutego 2011 roku ustanawiające przepisy i zasady ogólne dotyczące trybu kontroli przez państwa członkowskie wykonywania uprawnień wykonawczych przez Komisję, Dz.U. L 55 z 28.02.2011 r., s. 13–18.

⁵¹ Komisja Europejska, Wniosek..., s. 10.

— zastosowanie zasady „więcej za więcej”, oznaczającej, że wysokość wsparcia finansowego uzależniona jest od aktywności i zaangażowania państw sąsiedzkich we współpracę z UE w ramach EPS;

— zbyt długi i złożony proces programowania, który musiał zostać uproszczony, skrócony i usprawniony;

— konieczność zwiększenia efektywności instrumentu;

— konieczność zwiększenia spójności między instrumentami zewnętrznymi;

— konieczność udoskonalenia przepisów w sprawie współpracy transgranicznej;

— konieczność powiązania tego instrumentu z instrumentami wewnętrznymi/obszarami polityki wewnętrznej.

Korzyść z takiego rozwiązania polega na likwidacji wielu programów z odmiennymi procedurami oraz budżetami, co już w perspektywie krótkoterminowej sprawi, że alokacja środków finansowych będzie przebiegała szybciej, sprawniej i efektywniej.

Z przedstawionej analizy wynika, iż na poziomie celów, ram ogólnych polityki oraz monitorowania procesu implementacji programów finansowanych ze środków ISWMR instrument ten nie różni się zasadniczo od swoich poprzedników. Proces programowania pomocy finansowej wykazuje bowiem podobieństwa do wcześniejszych instrumentów, aczkolwiek wprowadzone zostały tutaj również nowe rozwiązania dotyczące wykonywania finansowania i ujednoczenia ich z postanowieniami rozporządzenia finansowego. Natomiast w pozostałych analizowanych kwestiach występują już zasadnicze różnice między tym instrumentem a tymi, które funkcjonowały w latach 2007–2020. Do głównych należy zaliczyć to, że:

1. wyróżniono zasady udzielania wsparcia finansowego;

2. finansowanie współpracy odbywa się na podstawie innych programów, aczkolwiek utrzymane zostały programy współpracy transgranicznej;

3. wprowadzono nowe rozwiązanie pozwalające na budowanie zdolności podmiotów wojskowych w celu wsparcia rozwoju i bezpieczeństwa służącego rozwojowi;

4. obowiązkowa stała się ocena każdego programu pod kątem jego wpływu na środowisko i zmiany klimatu.

Z uwagi na to, że ISWMR funkcjonuje dopiero od roku, za wcześnie jest, by dokonywać jego oceny i udzielać odpowiedzi na pytanie, czy założenia, które legły u podstaw likwidacji odrębnego dla państw sąsiedzkich instrumentu współpracy finansowej i ustanowienia jednego unijnego instrumentu finansowania zewnętrznego, były słuszne, czy też nie. Ocenę taką będzie można przeprowadzić w połowie okresu jego funkcjonowania, kiedy będzie można zaobserwować jego działanie w praktyce. Za wcześnie jest również, by prognozować, czy likwidacja instrumentu wsparcia finansowego przeznaczonego wyłącznie dla państw sąsiedzkich spowoduje negatywne konsekwencje dla nich i obniżenie rangi ich współpracy z UE. Aby uniknąć takiego scenariusza, KE musi dołożyć wszelkich

starań, żeby przekonać państwa sąsiedzkie, że reforma instrumentów wsparcia finansowego była konieczna, a one same nie poniosą z tego powodu żadnych dodatkowych kosztów.

GLOBAL EUROPE: NEW PRINCIPLES OF FINANCIAL COOPERATION BETWEEN THE EU AND ITS NEIGHBOURS WITHIN THE FRAMEWORK OF THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY

Summary

In 2018, the Commission carried out an impact assessment covering the external action heading “Global Europe” under the 2014–2020 Multiannual Financial Framework focusing on the major changes proposed for external action, including combining several instruments into one, but of a wider scope. The analysis concluded that most of the hitherto functioning external financing mechanisms could be merged into one instrument with a global reach. As noted by the Commission, the current structure of the external financing instruments has been too complex. Connecting a number of instruments into a single broad one would provide an opportunity to rationalise their management and oversight systems and to reduce the administrative burden for all stakeholders. Having a simplified oversight system would allow the relevant institutions to have a better, more comprehensive view of the EU’s external expenditure. A broad instrument would provide a more geographically and thematically comprehensive approach, facilitating the implementation of different policies in a trans-regional, multi-sectoral and global way. The EU would facilitate coherent responses and synergies, breaking down thematic and geographic silos. For these reasons, on 9 September 2021, the EU established the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument. The main objective of this paper is to present the objectives, principles, and mechanism of financial cooperation between the EU and its neighbouring states within the framework of the European Neighbourhood Policy from 2007 until now. This will allow to answer the question regarding the main similarities and differences occurring within the European Neighbourhood Policy during the last 15 years.

Keywords: European Union, European Neighbourhood Policy, financial cooperation, European Neighbourhood Instrument, Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument

BIBLIOGRAFIA

- Europejska Polityka Sąsiedztwa*, red. J.M. Fiszer, Warszawa 2012.
- Europejska Polityka Sąsiedztwa Unii Europejskiej*, red. M. Pietraś, K. Stachurska-Szczesiak, J. Miśgiewicz, Lublin 2012.
- Grzymański J., *Granice Europy w wyobrażeniach i praktykach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i Partnerstwa Wschodniego*, „Przegląd Europejski” 2017, nr 3 (45).
- Hillion C., *The Neighbourhood Competence under Article 8 TEU*, „European Policy Analysis” 2013, nr 3.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Europejska Polityka Sąsiedztwa. Konstrukcja i charakter prawny*, Wrocław 2021.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Instrumenty wsparcia finansowego krajów partnerskich w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, „Wrocławsko-Lwowskie Zeszyty Prawnicze” 5, 2015.

- Kalicka-Mikołajczyk A., *Ramy prawne i zasady unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec partnerów wschodnich*, Wrocław 2013.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Współpraca transgraniczna między Unią Europejską i państwami sąsiedzkimi Europy Wschodniej w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, [w:] *Współpraca transgraniczna w administracji publicznej*, red. R. Kusiak-Winter, Wrocław 2015.
- Marcinkowska P., *Europejska Polityka Sąsiedztwa*, Warszawa 2011.
- Mircea B., *Delivering Effectiveness under the ENPI. Mechanisms of Effectiveness Enhancement*, „College of Europe” 2008, nr 7.
- Van Elsuwege P., Petrov R., *Article 8 TEU: Towards a New Generation of Agreements with the Neighbouring Countries of the European Union*, „European Law Review” 36, 2011, nr 5.