

dr Adriana Kalicka-Mikołajczyk

Katedra Prawa Międzynarodowego i Europejskiego

Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii

Uniwersytet Wrocławski

Współpraca transgraniczna pomiędzy Unią Europejską i krajami sąsiedzkimi Europy Wschodniej w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Streszczenie: Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS) jest nową polityką UE skierowaną do państw Europy Wschodniej, której nadrzędnym celem jest zainicjowanie długookresowych i pozytywnych przemian politycznych, gospodarczych i społecznych w krajach partnerskich 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. W jej ramach jednym z priorytetowych obszarów współpracy pomiędzy UE i jej wschodnimi sąsiadami jest współpraca transgraniczna, która 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. Zasadniczym jej celem jest 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 i skutecznej kontroli na granicach; promowanie transgranicznych kontaktów międzyludzkich.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, współpraca transgraniczna, Europejska Polityka Sąsiedztwa, Europejski Instrument Sąsiedztwa, programy współpracy transgranicznej.

Cross-border cooperation between the European Union and neighbouring countries from the Eastern Europe within the framework of the European Neighbourhood Policy

Abstract: The European Neighbourhood Policy (ENP) was developed in 2004, with the objective of avoiding the emergence of new dividing lines between the enlarged EU and its neighbours and strengthening the prosperity, stability and security of all. It is based on the values of democracy, rule of law and respect of human rights. Under the ENP, the European Union works together with its partners to develop democratic, socially equitable and inclusive societies, and offers its neighbours economic integration, improved circulation of people across borders, financial assistance and technical cooperation toward approximation with European Union standards. The ENP also offers to its partners a very concrete set of opportunities through its sector policies. These cover a broad range of issues, reaching from employment and social policy, trade, industrial and competition policy to agriculture and rural development, climate change and environment. They include energy security, transport, research and innovation, as well as support to health, education, culture and youth. Cross-border cooperation is a key element of the EU policy towards its neighbours within the framework of the ENP because it supports sustainable development

along the EU's external borders, helps reducing differences in living standards and addressing common challenges across these borders. However, the specific objectives of this very important area of mutual cooperation are to promote a coherent and integrated approach to regional development, dealing with common challenges, guaranteeing effectiveness and security at the external borders and to encourage local cooperation.

Key words: European Union, European Neighbourhood Policy, cross-border cooperation, European Neighbourhood Instrument, cross-border cooperation programmes.

Granice są „bliznami historii”. Współpraca transgraniczna pomaga w łagodzeniu niekorzystnych skutków istnienia owych granic, a także przewyżczeniu skutków położenia terenów przygranicznych na narodowych obrzeżach państw, a także służy poprawie warunków życiowych osiadłej tam ludności¹.

1. Wprowadzenie

Podstawowym aktem prawa międzynarodowego regulującym cele i zasady współpracy transgranicznej oraz obowiązki podmiotów w niej uczestniczących jest Europejska Konwencja Ramowa o współpracy transgranicznej między Wspólnotami i Władzami Terytorialnymi przyjęta na forum Rady Europy 21 maja 1980 r.² W dokumencie tym znajduje się również legalna definicja współpracy transgranicznej. Zgodnie z art. 2 jest nią „każde wspólnie podjęte działanie mające na celu umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby Umawiających się Stron, jak również zawarcie porozumień i przyjęcie uzgodnień koniecznych do realizacji takich zamierzeń. Współpraca transgraniczna ograniczona jest ramami właściwości wspólnot i władz terytorialnych, w sposób określony przez prawo wewnętrzne”. Z przytoczonej definicji wynikają następujące cechy współpracy transgranicznej³. Po pierwsze, jej zasadniczym celem jest „umocnienie i dalszy rozwój sąsiedzkich kontaktów między wspólnotami i władzami terytorialnymi dwóch lub większej liczby Umawiających się Stron”, co oznacza, iż współpraca transgraniczna może być bilateralna lub multilateralna, w której ramach zaangażowane w nią podmioty dążą do stworzenia między sobą powiązań strukturalnych i bezpośrednich kanałów komunikacji, umożliwiających i/lub ułatwiających współpracę w różnych obszarach

¹ Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych z dnia 19 września 1981 r., [http://cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/5E37B3BC73FF3C33C1256E86004711F1/\\$file/karta.pdf](http://cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/5E37B3BC73FF3C33C1256E86004711F1/$file/karta.pdf), [dostęp 28.07.2015].

² Dz. U. z 1993 r. Nr 61, poz. 287.

³ P. Solarz, *Współpraca transgraniczna jako czynnik integracji europejskiej*, Warszawa 2009, s. 8–67.

wspólnej aktywności⁴, oraz stanowi instrument służący rozwiązywaniu wspólnych problemów i podejmowaniu wspólnych wyzwań dotyczących np. bezpieczeństwa, walki z przestępczością zorganizowaną czy nielegalną imigracją. Po drugie, jest odmianą współpracy terytorialnej prowadzonej wspólnie przez wspólnoty i władze terytorialne – regiony, władze lokalne, władze komunalne, instytucje i organizacje społeczne oraz inne podmioty w regionach przygranicznych⁵, która ma przyczyniać się do poprawy warunków życia społeczności lokalnych po obu stronach granicy państwowej oraz sprzyjać rozwojowi bezpośrednich kontaktów pomiędzy społecznościami zamieszkującymi tereny przygraniczne, przez co jest doskonałym instrumentem budowy i rozwijania współpracy dobrosąsiedzkiej. Po trzecie, nie jest ograniczona przedmiotowo, co oznacza, że przedmiotem współpracy w jej ramach mogą być różne dziedziny, które są obszarem wspólnego zainteresowania podmiotów położonych po obu stronach granicy państwowej, np. administracja samorządowa, gospodarka, usługi, transport i komunikacja, ochrona środowiska naturalnego, turystyka, nauka i wymiana młodzieży, szkolenia, kultura czy ochrona zdrowia. Po czwarte, współpraca ta ograniczona jest do kompetencji władz terytorialnych określonych przez prawo wewnętrzne państw⁶. Zgodnie bowiem z art. 10 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego „społeczności lokalne mogą w granicach przewidzianych prawem współpracować ze społecznościami lokalnymi innych państw”⁷. Innym dokumentem, w którym również znajduje się zdefiniowane pojęcie współpracy transgranicznej, jest Europejska Karta Regionów Granicznych i Transgranicznych przyjęta na forum Rady Europy 19 września 1981 r., mająca jednakże charakter porozumienia niewiążącego prawnie. Według Karty współpraca transgraniczna to „współpraca sąsiedzka przyległych do siebie regionów granicznych lub współpraca zagraniczna władz szczebla regionalnego i lokalnego, organizacji lub instytucji reprezentujących obszary graniczne, prowadzona w celu łagodzenia niekorzystnych skutków istnienia granic i przewycięzania skutków położenia terenów przygranicznych na narodowych obrzeżach państw oraz poprawy warunków życiowych osiadłej tam ludności”⁸.

⁴ A. Skrzydło, *Euroregiony z udziałem podmiotów polskich jako forma współpracy transgranicznej*, Sprawy Międzynarodowe, 1994, nr 3, s. 46–47; E. Szadkowska, *Pojęcie współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski [et al.], *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno- ekonomiczne*, Białystok 2010, s. 16.

⁵ M. Zieliński, *Współpraca transgraniczna pomiędzy władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik [et al.], *Polska w Unii Europejskiej – perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, Toruń 1997, s. 227.

⁶ W. Kosiedowski, B. Słowińska, *Podstawowe zagadnienia współpracy transgranicznej w warunkach integracji Europy Środkowo-Wschodniej z Unią Europejską*, [w:] W. Kosiedowski [et al.], *Pogranicze w trakcie przemian. Rozwój i współpraca transgraniczna Polski Wschodniej i państw sąsiednich w kontekście integracji europejskiej*, Toruń 2009, s. 27–49.

⁷ Dz. U. z 1994 r. Nr 124, poz. 607.

⁸ [http://cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/5E37B3BC73FF3C33C1256E86004711F1/\\$file/karta.pdf](http://cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/5E37B3BC73FF3C33C1256E86004711F1/$file/karta.pdf). [dostęp 28.07.2015].

W tym wypadku możemy również zauważyć, iż Strony Karty położyły nacisk na trzy elementy, które występują także w art. 2 Konwencji Ramowej, a mianowicie: lokalny i regionalny charakter współpracy; sąsiedzkość, partnerstwo i subsydiarność, jako główne zasady współpracy, oraz cele, do których zaliczono: łagodzenie niekorzystnych skutków istnienia granic państwowych i poprawę warunków życiowych ludności zamieszkującej te tereny poprzez następujące działania: współpracę gospodarczą i społeczno-kulturalną, niwelowanie przeszkód gospodarczych i infrastrukturalnych, wspólne rozwiązywanie wszelkich kwestii dotyczących migracji, współpracę w obszarze ochrony środowiska oraz ujednoczenie zasad zagospodarowania przestrzennego. Ponadto w przyjętej 9 października 1993 r. w Wiedniu Deklaracji Szefów Państw i Rządów zwrócono uwagę, iż współpraca transgraniczna dodatkowo może stanowić: 1) instrument budowania i utrzymywania relacji pokojowych między społecznościami położonymi po obu stronach granicy państwowej (w tekście deklaracji możemy przeczytać, iż „Stworzenie tolerancyjnej i zasobnej Europy nie zależy tylko od współpracy między państwami. Opiera się ona również na transgranicznej współpracy władz lokalnych i regionalnych, respektującej konstytucję i terytorialną nienaruszalność każdego państwa”); 2) instrument budowania wzajemnego zaufania pomiędzy społeczeństwami, co z kolei może przyczynić się do zwalczania takich zjawisk jak rasizm, nietolerancja, antysemityzm i ksenofobia oraz 3) instrument pokojowego uregulowania wszelkich kwestii dotyczących praw mniejszości narodowych⁹.

2. Europejska Polityka Sąsiedztwa – instrument współpracy Unii Europejskiej z krajami sąsiedzkimi Europy Wschodniej

Europa powinna mieć więcej do powiedzenia w zakresie polityki zagranicznej. Należy wzmocnić współpracę, stowarzyszenie i partnerstwo z państwami sąsiadującymi, aby zacieśnić nasze powiązania gospodarcze i polityczne. Europejska Polityka Sąsiedztwa została opracowana w 2003 r. w celu rozwinięcia bliższych relacji pomiędzy Unią Europejską a państwami z nią sąsiadującymi, co obejmuje możliwość bliższej integracji gospodarczej z UE oraz perspektywę lepszego dostępu do rynku wewnętrznego UE. Integracja miała przebiegać w sposób stopniowy, poprzez wdrożenie ambitnych reform politycznych, gospodarczych oraz instytucjonalnych oraz przez przestrzeganie wspólnych wartości¹⁰.

Europejska Polityka Sąsiedztwa (EPS) została utworzona przez Komisję Europejską (KE) 12 maja 2004 r. na podstawie komunikatu zatytułowanego *Europejska Polityka*

⁹ http://www.coe.int/t/dcr/summit/decl_vienne_pl.asp [dostęp 28.07.2015].

¹⁰ Komisja Europejska i Wysoki Przedstawiciel Unii Europejskiej do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa, Wspólny dokument konsultacyjny, *W stronę nowej europejskiej polityki sąsiedztwa*, JOIN (2015) 6 final, s. 2.

*Sąsiedztwa – dokument strategiczny*¹¹. We wstępie KE wyjaśniła powody utworzenia nowej polityki sąsiedzkiej, „Rozszerzenie Unii Europejskiej oznacza, że zmieniły się granice zewnętrzne Unii Europejskiej. Zysaliśmy nowych sąsiadów i zbliżyliśmy się do dawnych. Ta sytuacja rodzi zarówno korzystne możliwości, jak i nowe wyzwania. Europejska Polityka Sąsiedztwa jest odpowiedzią na te nowe okoliczności”¹². Z przytoczonego fragmentu wynika, iż głównym powodem utworzenia EPS była konieczność zapobieżenia powstawaniu nowych linii podziałów w Europie po akcesji do UE 1 maja 2004 r. państw Europy Środkowej i państw bałtyckich. Ten fragment wstępu stanowi również odzwierciedlenie dyskusji nad nową polityką sąsiedzką, która rozpoczęła się na forum UE już na początku 2002 r.¹³ Wówczas ówczesny przewodniczący KE, Romano Prodi, potwierdził w swoim wystąpieniu 5 grudnia 2002 r. konieczność rozpoczęcia rozmów nad przyszłą, nową polityką UE wobec jej przyszłych sąsiadów, stwierdzając, że „mapa polityczna Europy ulegnie zmianie za dwa lata, dzisiaj już musimy rozpocząć debatę na forum UE i zdecydować, gdzie znajdują się granice Europy, aby w przyszłości nie doszło do powstania nowej granicy, która będzie nie do pokonania przez inne państwa”¹⁴.

Zasadniczym celem EPS jest „dzielenie się korzyściami wynikającymi z rozszerzenia UE w 2004 r. we wzmacnianiu stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu wszystkich zainteresowanych. EPS została pomyślana tak, żeby zapobiegać powstawaniu nowych linii podziału między poszerzoną UE i jej sąsiadami oraz aby zaoferować nowym sąsiadom szansę udziału w różnych działaniach UE, poprzez większą współpracę polityczną, gospodarczą, kulturalną i w dziedzinie bezpieczeństwa”¹⁵. Z postanowień strategii wynika zatem, że nadrzędnym celem nowej polityki sąsiedzkiej jest zainicjowanie długookresowych i pozytywnych przemian politycznych, gospodarczych i społecznych w krajach partnerskich, opartych na wzajemnym przestrzeganiu wspólnych wartości: demokracji, państwa prawnego, przestrzegania praw człowieka, w tym praw mniejszości, wspierania zasad dobrosąsiedzkich, stabilizacji i bezpieczeństwa, zasad gospodarki

¹¹ Communication from the Commission, *European Neighbourhood Policy, Strategy Paper*, COM (2004) 373 final (EPS – Strategia).

¹² EPS – Strategia, s. 44.

¹³ A. Kalicka-Mikołajczyk, *Ramy prawne i zasady unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec partnerów wschodnich*, Wrocław 2013, s. 11–17.

¹⁴ R. Prodi, *A Wider Europe – A Proximity Policy as the key to stability*, wystąpienie podczas Sixth ECSA – World Conference, Brussels, 5–6 December 2002, www.europa.eu/external_relations/news/prodi/sp02_619.htm.

¹⁵ K. Smith, A. Webber, *Political dialogue and security in the European Neighbourhood: the virtues and limits of „new partnership perspectives*, “European Foreign Affairs Review” 2008, s. 73–95; A. Dodini, M. Fantini, *The EU neighbourhood policy: Implications for economic growth and stability*, JCMS 2006, no. 44, s. 29–55; K. Magen, *The shadow of enlargement: can the European neighbourhood policy achieve compliance*, Col.J.E.L. 2006, no. 12, s. 383–427; N. Tocci, *Does the ENP Respond to the EU’s Post-Enlargement Challenges?*, “The International Spectator” 2005, no. 1, s. 22.

wolnorynkowej i trwałego wzrostu oraz sprawności administracji¹⁶. Długofalowym zaś celem nowej polityki sąsiedzkiej jest zapewnienie bezpieczeństwa i stabilizacji w regionie oraz pomoc krajom partnerskim w procesie demokratyzacji oraz ochrony praw człowieka¹⁷. Za pośrednictwem EPS ma ulec wzmocnieniu udział UE w rozwiązywaniu konfliktów lokalnych, zacieśnienie współpracy w obszarze wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, w szczególności w zakresie walki z przestępczością zorganizowaną, korupcją, praniem pieniędzy i wszelkimi formami przemytu¹⁸.

Instrumentem mającym pomóc w realizacji podstawowego celu EPS, jakim jest zapobieganie powstawania nowych linii podziałów w Europie, jest promowanie transgranicznej i regionalnej współpracy z krajami partnerskimi, które zdaniem KE jest wstępnym warunkiem do zapewnienia politycznej stabilności, rozwoju gospodarczego, eliminowania ubóstwa i podziałów społecznych w nowych krajach sąsiedzkich. Współpraca regionalna i transgraniczna ma być realizowana poprzez zachęcanie krajów partnerskich i państw członkowskich UE do tworzenia wspólnych projektów i programów dotyczących wzmacniania tej współpracy w następujących obszarach: energetyka, transport, ochrona środowiska, badania, innowacje, informatyzacja oraz kontakty międzyludzkie¹⁹. Za pośrednictwem EPS Strony zobowiązały się również do zintensyfikowania działań mających na celu wspólne zwalczanie zagrożeń dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego i bezpieczeństwa w regionie. Do priorytetowych obszarów współpracy regionalnej pomiędzy UE i państwami Europy Wschodniej zaliczono²⁰:

- 1) wzmocnioną współpracę ekonomiczną, gospodarczą, politykę zatrudnienia i społeczną, pomoc dla sektora małych i średnich przedsiębiorstw, która ma służyć wspieraniu trwałego społeczno-ekonomicznego rozwoju, włącznie z redukcją ubóstwa i przeciwdziałaniem wykluczeniu społecznemu;
- 2) środowisko naturalne, bezpieczeństwo jądrowe i zasoby naturalne;
- 3) wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne, zwłaszcza w następujących dziedzinach: zarządzania granicami, migracji i azylu, zwalczania przestępczości zorganizowanej, handel ludźmi, terroryzm, pranie pieniędzy czy handel narkotykami oraz

¹⁶ B. Lippert, *The Neighbourhood Policy of the European Union*, „Intereconomics” 2007, vol. 42, no. 4, s. 18–181; I. Kempe, *European Neighbourhood Policy: introducing new visions*, “International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs” 2008, vol. 17, no. 4, s. 3.

¹⁷ G. Grabowska, *Dobre unijne sąsiedztwo*, „Integracja Europejska”, 2006, nr 02/67-68, s. 50 i n.

¹⁸ EPS – Strategia, s. 48.

¹⁹ M. Comelli, E. Greco, N. Tocci, *From Boundary to Borderland: Transforming the Meaning of Borders through the European Neighbourhood Policy*, “European Foreign Affairs Review” 2007, no. 12, s. 208–211.

²⁰ EPS – Strategia, s. 65.

- 4) rozwój kontaktów międzyludzkich wraz z rozwojem społeczeństwa obywatelskiego, dotyczącymi następujących obszarów: wymiany medialnej i dziennikarskiej, wspieraniu dobrego administrowania i poszanowania praw człowieka, wymiany zawodowej i akademickiej, współpracy w sektorze edukacji, szkolenia zawodowego, nauki, kultury i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

Dotychczas KE trzykrotnie dokonywała rewizji założeń funkcjonowania EPS. Propozycje te zostały zawarte w komunikatach KE do Rady i Parlamentu Europejskiego: *W sprawie wzmocnienia EPS* (przyjęty 4 XII 2006 r.)²¹; *Silna EPS* (przyjęty 5 XII 2007 r.)²² oraz *Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie* (przyjęty 25 V 2011 r.)²³, ale tylko w dwóch z nich KE wskazała potrzebę wzmocnienia współpracy regionalnej z krajami partnerskimi, należą do nich komunikaty przyjęte w latach 2006 i 2011.

W przyjętym 4 XII 2006 r. komunikacie *W sprawie wzmocnienia EPS* KE stwierdza, iż „EPS opiera się na założeniu, że w interesie UE jest szybszy rozwój gospodarczy, stabilność i lepsze sprawowanie rządów w państwach z nią sąsiadujących. Niemniej jednak odpowiedzialność za realizację celów współpracy spoczywa wyłącznie na tych państwach. Zadaniem UE jest zachęcenie krajów partnerskich do podejmowania reform i wspieranie ich w wysiłkach zmierzających do ich realizacji. Dlatego w najlepiej pojętym wspólnym interesie UE i jej sąsiadów leży budowanie silniejszych i głębszych wzajemnych relacji”²⁴. W komunikacie tym KE wskazała mocne i słabe strony EPS oraz zdefiniowała kilka obszarów, w których jej zdaniem konieczne jest wzmocnienie nowej polityki sąsiedzkiej w celu powodzenia realizacji jej założeń. Jednym z takich obszarów jest współpraca regionalna. Zdaniem KE dialog i współpraca regionalna mogą zostać wzmocnione poprzez następujące działania: 1) dążenie do synergii regionu Morza Czarnego, obejmującej m.in. dialog na szczeblu ministrów spraw zagranicznych oraz wzmoczoną współpracę z Organizacją Współpracy Gospodarczej Państw Regionu Morza Czarnego oraz 2) wzmocnienie współpracy z „sąsiadami sąsiadów” – państwami Azji Środkowej i Zatoki Perskiej, np. w dziedzinie energetyki, transportu oraz zwalczania nielegalnej imigracji²⁵.

Drugi z komunikatów, zatytułowany *Nowa koncepcja działań w obliczu zmian zachodzących w sąsiedztwie*, w którym KE zaproponowała zmiany mające na celu

²¹ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, *W sprawie wzmocnienia Europejskiej Polityki Sąsiedztwa*, COM (2006) 726 final (dalej: Komunikat z 2006 r.).

²² Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, *Silna Europejska Polityka Sąsiedztwa*, COM (2007) 774 final (dalej: Komunikat z 2007 r.).

²³ Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *A new response to a changing Neighbourhood*, COM (2011) 303 final (dalej: Komunikat z 2011 r.).

²⁴ Komunikat z 2006 r., s. 2.

²⁵ *Ibidem*, s. 10–13.

usprawnienie funkcjonowania EPS, został przyjęty 25 V 2011 r. Zdaniem Catherine Ashton, przedstawiony dokument zawiera „kompleksową ofertę zbudowania trwałych partnerstw w obszarze sąsiedztwa. Unia Europejska udostępni krajom sąsiedzkim fundusze, aby wspierać podejmowane przez nie reformy polityczne i gospodarcze, w takim tempie, w jakim kraje będą je przeprowadzać. Wsparcie UE opiera się na partnerstwie, a nie jest czymś narzuconym. UE i kraje partnerskie łączy więź oparta na współodpowiedzialności, w ramach której obie strony będą rozliczać się z realizacji uzgodnionych celów i zamierzeń”²⁶. Według KE konieczne jest wzmocnienie partnerstwa pomiędzy UE i krajami partnerskimi, a EPS powinna być katalizatorem dla społeczności międzynarodowej we wsparciu demokratycznych zmian oraz rozwoju ekonomicznego i społecznego państw nią objętych. „Wzmocnienie partnerstwa między UE i krajami sąsiedzkimi wymaga nowego podejścia, które powinno przyczynić się do tworzenia i konsolidacji dobrze funkcjonujących systemów demokratycznych, wspierania zrównoważonego rozwoju oraz intensyfikacji procesów integracji regionalnej i nawiązywaniu współpracy transgranicznej”²⁷. Zdaniem KE konieczne jest wzmocnienie dwóch regionalnych aspektów EPS, obejmujących Partnerstwo Wschodnie oraz południowy region Morza Śródziemnego, tak aby partnerzy mogli wypracować wspólne inicjatywy regionalne w takich obszarach jak: handel, energia, transport, migracja i mobilność. Umocnienie współpracy z państwami Europy Wschodniej i Kaukazu Południowego w ramach Partnerstwa Wschodniego ma nastąpić poprzez: zawieranie i implementację umów stowarzyszeniowych; działania na rzecz demokratyzacji tych państw; kontynuowania procesu wprowadzania ułatwień wizowych i liberalizacji reżimu wizowego; wspierania współpracy sektorowej, zwłaszcza w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich oraz intensyfikację współpracy ze społeczeństwem obywatelskim i partnerami społecznymi, wykorzystując w tym celu Forum Biznesowe funkcjonujące w ramach Partnerstwa Wschodniego czy Forum na rzecz Społeczeństwa Obywatelskiego²⁸.

3. Współpraca transgraniczna w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa

Współpraca transgraniczna pomiędzy UE i krajami sąsiedzkimi Europy Wschodniej jest częścią polityki regionalnej i jednym z priorytetowych obszarów współpracy, realizowanym w ramach EPS. Ma na celu „promowanie spójnego i zintegrowanego podejścia do rozwoju regionalnego, podejmowanie wspólnych wyzwań, zagwarantowanie

²⁶ *A new ambitious European Neighbourhood Policy*, “Press Release”, IP/11/643, Brussels, 25 May 2011, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-643_en.htm [dostęp 28.07.2015].

²⁷ Komunikat z 2011 r., s. 2–3.

²⁸ *Ibidem*, s. 15–18.

skuteczności działań i bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych oraz zachęcanie do lokalnej współpracy”²⁹. Obejmuje współpracę zarówno na granicach lądowych, jak i morskich.

Podstawowe założenia dotyczące współpracy transgranicznej zawarto w trzech dokumentach: rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady nr 232/2014 z dnia 11 III 2014 r. ustanawiającym Europejski Instrument Sąsiedztwa³⁰; rozporządzeniu wykonawczym Komisji nr 897/2014 z dnia 18 VIII 2014 r. ustanawiającym przepisy szczegółowe dotyczące wdrażania programów współpracy transgranicznej finansowanych na podstawie rozporządzenia nr 232/2014 ustanawiającego Europejski Instrument Sąsiedztwa³¹ oraz Dokumentie programującym wsparcie finansowe współpracy transgranicznej z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa na lata 2014–2020 przyjętym przez KE³².

Do głównych celów współpracy transgranicznej realizowanej pomiędzy UE i jej państwami członkowskimi i nowymi krajami sąsiedzkimi należą³³:

- 1) promowanie harmonijnego rozwoju gospodarczego i społecznego w regionach leżących po obu stronach wspólnych granic. Szczególną uwagę poświęca się lokalnemu handlowi i inwestycjom, promowaniu wspólnych przedsięwzięć, turystyki, inwestycjom w lokalną infrastrukturę oraz współpracy w sektorach energetyki, transportu i komunikacji;
- 2) podejmowanie wspólnych wyzwań w obszarach środowiska naturalnego, zdrowia publicznego oraz zapobiegania i zwalczania przestępczości zorganizowanej. Działania obejmują wspólne planowanie i działania nadzorcze, lepsze gospodarowanie zasobami naturalnymi, zasobami rybołówstwa i odpadami. Kluczowe znaczenie ma kwestia zanieczyszczenia wód w kontekście wspólnych basenów morskich, tzn. Morza Bałtyckiego, Morza Czarnego i Morza Śródziemnego. Działania obejmują również zachęcanie do współpracy w nadzorowaniu i leczeniu chorób zakaźnych oraz do intensywniejszej współpracy w walce z korupcją, nielegalną imigracją i handlem ludźmi;
- 3) zagwarantowanie bezpiecznych i pewnych granic poprzez ulepszanie działań i procedur w zakresie zarządzania granicami, wzmacnianie bezpieczeństwa międzynarodowych łańcuchów logistycznych lub nawet ulepszanie infrastruktury i wyposażenia granic;

²⁹ http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17104_pl.htm. [dostęp 28.07.2015].

³⁰ Dz. U. 2014 L 77/27 z 15 marca 2014 r.

³¹ Dz. U. 2014 L 244/12 z 19 sierpnia 2014 r.

³² http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf. [dostęp 28.07.2015].

³³ *Ibidem*, s. 4.

- 4) promowanie lokalnych działań międzyludzkich na poziomie transgranicznym przez wspieranie kontaktów ze społeczeństwem obywatelskim. Współpraca edukacyjna, społeczna i kulturalna może odgrywać kluczową rolę w promowaniu demokracji i wartości UE.

Przedstawione powyżej cele są realizowane za pomocą wspólnych programów współpracy transgranicznej, które obejmują współpracę między jednym lub większą liczbą państw członkowskich z jednej strony i jednym lub większą liczbą krajów partnerskich z drugiej strony lub Federacją Rosyjską, realizowaną w regionach położonych przy ich wspólnej części zewnętrznej granicy UE i mogą obejmować następujące regiony:

– wszystkie jednostki terytorialne odpowiadające poziomowi 3 NUTS³⁴ lub równoważne, położone wzdłuż granic lądowych między państwami członkowskimi a krajami partnerskimi; – wszystkie jednostki terytorialne odpowiadające poziomowi 3 NUTS lub równoważne, położone wzdłuż wybrzeża basenu morskiego wspólnego dla państw członkowskich i krajów partnerskich oddalone od siebie maksymalnie 150 kilometrów oraz

– w przypadku wybrzeża basenu morskiego, przybrzeżne jednostki terytorialne odpowiadające poziomowi NUTS 2 lub równoważne, położone wzdłuż wybrzeża basenu morskiego wspólnego dla państw członkowskich i innych krajów uczestniczących we współpracy transgranicznej³⁵. W wypadku zakresu podmiotowego współpracy rozporządzenie nr 232/2014 przewiduje dwa wyjątki od przedstawionych powyżej zasad. W uzasadnionych przypadkach i jeżeli przyczynia się do realizacji celów ustanowionych w dokumencie programowym, KE może zezwolić na uczestnictwo we współpracy transgranicznej: 1) ważnym ośrodkiem społecznym, gospodarczym lub kulturalnym w państwach członkowskich oraz 2) jednostkom terytorialnym odpowiadającym poziomowi NUTS 2, na której obszarze znajduje się jednostka terytorialna odpowiadająca poziomowi NUTS 3³⁶.

Współpraca transgraniczna obejmuje zatem dwie kategorie programów: 1) programy dotyczące granic lądowych i szlaków morskich dla regionów leżących wzdłuż ważnych granic lądowych lub szlaków morskich, które mogą obejmować dwa lub więcej państw oraz 2) programy dotyczące basenów morskich dla regionów leżących na granicach zewnętrznych UE, wzdłuż jednego z trzech basenów morskich (Morza Bałtyckiego, Morza Czarnego i Morza Śródziemnego).

Wysokość wsparcia finansowego przeznaczonego na realizację wspólnych programów transgranicznych w latach 2007–2013 wyniosła 1,1 mld euro. W latach 2007–

³⁴ Nomenclature des unités territoriales statistiques.

³⁵ Art. 6 ust. 1 lit. c i art. 8 ust. 1 rozporządzenia nr 232/2014.

³⁶ *Ibidem*, art. 6 ust. 2, 3 i 4.

2010 na realizację tych programów przeznaczono kwotę w wysokości 583,28 mln euro, z czego 274,92 mln z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP), a 308,36 mln euro w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Natomiast w latach 2011–2013 była to kwota w wysokości 535,15 mln euro, z czego 252,23 mln z EISP, a 282,93 mln euro w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego³⁷. Zgodnie z art. 17 rozporządzenia nr 232/2014 UE na realizację programów współpracy transgranicznej z państwami sąsiedzkimi w latach 2014–2020 przeznaczyła kwotę 15 mld 432,634mln euro, z zastrzeżeniem, iż na programy współpracy transgranicznej przeznaczone zostanie nie więcej niż 5% środków z tej puli. Szczegółowy podział środków finansowych przeznaczonych na realizację programów współpracy transgranicznej znajduje się we wspomnianym już Dokumentcie programującym wsparcie finansowe współpracy transgranicznej z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa na lata 2014–2020 i przedstawia się następująco³⁸:

Tabela 1. Wykaz programów realizowanych w ramach współpracy transgranicznej w latach 2014-2020 wraz ze środkami finansowymi przeznaczonymi na ich realizację³⁹

Programy realizowane na granicach lądowych	Wydatki w latach 2007–2013 w mln euro	Wydatki w latach 2014–2020 w mln euro
Koło arktyczne/Rosja	28 240 000	12 359 045
Karelia/Rosja	23 200 000	10 750 527
Finlandia/Rosja	36 190 000	18 073 391
Estonia/Rosja	nierealizowany	8 403 762
Łotwa/Rosja	nierealizowany	7 937 514
Litwa/Rosja	nierealizowany	9 507 615
Polska/Rosja	nierealizowany	24 292 057
Litwa/Łotwa/Białoruś	41 740 000	37 000 000
Polska/Białoruś/Ukraina	18 620 000	87 899 652
Węgry/Słowacja/Rumunia/Ukraina	68 630 000	36 976 000
Rumunia/Ukraina	nierealizowany	30 000 000
Rumunia/Mołdawia	nierealizowany	40 500 000
Polska/Litwa/Rosja	132 130 000	nierealizowany

³⁷ http://ec.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/strategy_paper_2007-2013_and_indicative_programme_2007-2010_en.pdf, s. 29, [dostęp 28.07.2015].

³⁸ http://ec.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf, s. 29–30 [dostęp 28.07.2015].

³⁹ Dokument programujący wsparcie finansowe współpracy transgranicznej z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa na lata 2014-2020, http://ec.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf, s. 29-30, [dostęp 28.07.2015].

Programy realizowane na granicach lądowych	Wydatki w latach 2007–2013 w mln euro	Wydatki w latach 2007–2013 w mln euro
Rumunia/Mołdawia/Ukraina	126 710 000	nierealizowany
Estonia/Łotwa/Rosja	47 700 000	nierealizowany
Programy realizowane na granicach morskich		
Włochy/Tunezja	nierealizowany	16 677 410
Hiszpania, Maroko	15 673 000	nierealizowany
Programy realizowane w basenach morskich		
Morze Bałtyckie	22 600 000	8 800 000
Morze Czarne	17 300 000	24 294 121
Morze Śródziemne	173 600 000	104 528 906
Transgraniczny program atlantycki	32 160 000	50 000 000
Rezerwa finansowa	nie dotyczy	15 000 000
Łącznie	784 493 000	543 000 000

Z przedstawionych w tabeli informacji wynikają podstawowe wnioski:

- w chwili obecnej realizowanych jest 17 programów współpracy transgranicznej, z czego 12 dotyczy granic lądowych, 1 granic morskich i 4 basenów morskich. Większość programów lądowych i morskich jest kontynuowana, niemniej jednak trzy programy trójstronne: Polska/Litwa/Rosja; Rumunia/Mołdawia/Ukraina oraz Estonia/Łotwa/Rosja zostały podzielone na sześć programów bilateralnych oraz
- na programy współpracy transgranicznej przeznaczono mniej środków finansowych w porównaniu z okresem 2007–2013 o około 241 mln euro.

Programowanie pomocy finansowej

Pomoc finansowa przeznaczona na realizację programów transgranicznych jest przydzielana na podstawie postanowień zawartych w dokumentach programowych. Dokumenty takie opracowywane są przez KE wspólnie z krajem partnerskim i zawierają następujące informacje: analizę sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej kraju partnerskiego; strategiczne cele współpracy transgranicznej, jej priorytety oraz spodziewane wyniki; wykaz wspólnych programów operacyjnych, jakie mają zostać opracowane przez zainteresowane podmioty; indykatywny podział środków pomiędzy programami; indykatywne wieloletnie przydziały środków finansowych przeznaczonych na każdy program operacyjny; jednostki terytorialne kwalifikujące się do udziału w każdym

wspólnym programie operacyjnym oraz wkłady ponadnarodowe⁴⁰. Dokumenty programowe przyjmowane są na okres 7 lat i po upływie połowy okresu ich obowiązywania lub w razie konieczności mogą zostać zmienione.

Współpraca transgraniczna prowadzona jest zatem na podstawie wieloletnich wspólnych programów operacyjnych obejmujących współpracę dotyczącą jednej granicy lub grupy granic i obejmującą działania wieloletnie służące realizacji priorytetów, które mogą być wdrożone przy wykorzystaniu pomocy UE. Wspólne programy operacyjne dla granic lądowych i morskich o istotnym znaczeniu opracowywane są przez odpowiednie jednostki terytorialne dla każdej granicy i obejmują jednostki należące do jednego lub więcej państw członkowskich i jednego lub więcej krajów partnerskich⁴¹. Natomiast wspólne programy operacyjne dla basenów morskich mają charakter wielostronny i obejmują jednostki terytorialne położone wzdłuż wybrzeża wspólnego basenu morskiego należącego do kilku krajów uczestniczących w danym projekcie, w tym co najmniej jednego państwa członkowskiego i jednego kraju partnerskiego, z zastrzeżeniem, że programy te podlegają koordynacji z innymi programami współpracy międzynarodowej obejmującej częściowo ten sam obszar geograficzny⁴².

Zainteresowane państwa członkowskie i kraje partnerskie opracowują wspólne programy operacyjne dotyczące jednego z wyżej wymienionych obszarów. W ciągu roku od zatwierdzenia krajowych dokumentów strategicznych państwa uczestniczące w projekcie przedkładają KE wnioski dotyczące wspólnych programów operacyjnych. W ciągu trzech miesięcy od daty przedłożenia programu KE przedstawia swoje uwagi i ewentualnie wnioskuje o wprowadzenie zalecanych zmian. Kraje uczestniczące w programie mają na to dwa miesiące od przedstawienia przez KE swoich wniosków. Następnie w terminie sześciu miesięcy od przedłożenia programu KE go zatwierdza, oczywiście pod warunkiem dokonania przez państwa uczestniczące niezbędnych zmian.

Każdy z programów współpracy transgranicznej musi swoim zakresem przedmiotowym obejmować cztery spośród jedenastu szczegółowych celów tematycznych, których listę zawiera Aneks 1 Dokumentu programującego wsparcie finansowe współpracy transgranicznej z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa na lata 2014–2020. Należą do nich: biznes i rozwój małych i średnich przedsiębiorstw; edukacja, badania, technologia i innowacja; kultura i ochrona dziedzictwa kulturowego; wykluczenie społeczne i zwalczanie ubóstwa; wsparcie lokalnych i regionalnych dobrych rządów; ochrona środowiska i zmiany klimatu; transport i komunikacja; wspólne wyzwania w obszarze bezpieczeństwa; energetyka; zarządzanie granicami, mobilność i migracja oraz inne

⁴⁰ Art. 9 ust. 1 rozporządzenia nr 232/2014.

⁴¹ *Ibidem*, art. 10 ust. 2.

⁴² *Ibidem*, art. 10 ust. 3.

obszary niewymienione powyżej, które mają znaczący transgraniczny wpływ na kraje sąsiadujące.

W odniesieniu do czterech głównych celów współpracy transgranicznej wszystkie opracowywane programy operacyjne muszą realizować pewne oczekiwane założenia. W wypadku programów dotyczących granic lądowych i szlaków morskich są to: wzmocnienie zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego; wzmocnienie dobrych praktyk administracyjnych i dobrych rządów; wypracowanie wspólnych środków w obszarach zapobiegania i zwalczania przestępczości; poprawa mobilności i zarządzania granicami oraz współpraca w zakresie ochrony środowiska i zmian klimatycznych. Do podstawowych wyników współpracy programy dotyczące basenów morskich dla regionów leżących na granicach zewnętrznych UE zalicza się: poprawę kontaktów pomiędzy regionalnymi partnerami uczestniczącymi w realizacji programu; wzrost regionalnego zaangażowania zwłaszcza w rozwiązywanie kwestii stanowiących przedmiot wspólnego zainteresowania oraz ustanowienie/wzmocnienie kanałów lub platform współpracy pozwalających na realne zaangażowanie się w rozwiązywanie wspólnych problemów⁴³.

Wskaźnik współfinansowania programu przez UE wynosi co najmniej 10% ogólnych szacowanych kosztów takiego programu.

Wspólne programy operacyjne mogą zostać poddane przeglądowi na wniosek podmiotów uczestniczących we współpracy lub KE w przypadku pojawienia się następujących powodów: zmiany priorytetów współpracy lub zmiany o charakterze społeczno-gospodarczym; konieczności dostosowania wysokości kwot i realokacji zasobów oraz negatywnych skutków wdrażania danych środków i wyników uzyskanych w następstwie monitorowania i oceny. Do końca roku kalendarzowego następującego po roku przyjęcia wspólnego programu operacyjnego KE podpisuje umowę finansową z krajami uczestniczącymi we współpracy transgranicznej. Wspólne programy współpracy transgranicznej KE przedstawia Parlamentowi Europejskiemu oraz państwom członkowskim w celach informacyjnych w terminie miesiąca od ich przyjęcia.

Okres realizacji każdego programu rozpoczyna się z dniem przyjęcia programu przez KE i kończy najpóźniej w dniu 31 XII 2024 r. Program uznaje się za zakończony po przeprowadzeniu następujących operacji: zakończenia wszystkich umów zawartych w ramach programu; dokonaniu płatności lub odzyskania salda końcowego oraz umorzeniu przez KE pozostałych środków finansowych⁴⁴.

⁴³ http://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/cbc_2014-2020_programming_document_en.pdf, s. 20 [dostęp 28.07.2015].

⁴⁴ Art. 19 rozporządzenia wykonawczego nr 897/2014.

Zarządzanie wspólnymi programami operacyjnymi

Wspólne programy operacyjne wdrażane są metodą wspólnego zarządzania przez instytucję zarządzającą umiejscowioną w państwie członkowskim, którą może być publiczny lub prywatny podmiot realizujący misję publiczną, do której kompetencji należy: zarządzanie wspólnym programem operacyjnym, jego wdrożenie oraz zapewnienie legalności oraz prawidłowości swoich działań⁴⁵. Ponadto, w ciągu trzech miesięcy od przyjęcia programu przez KE, państwa uczestniczące we współpracy powołują wspólny komitet monitorujący, w którego skład wchodzi jeden przedstawiciel z każdego państwa uczestniczącego. Zbiera się on co najmniej raz do roku i ma prawo do podejmowania decyzji na zasadzie konsensusu. Do jego kompetencji należy: wdrażanie programu, ocena postępów jego realizacji, zatwierdzanie wniosków dotyczących zmian w projekcie, rozpatrywanie kwestii spornych wnoszonych przez instytucję zarządzającą, odpowiedzialność za procedurę oceny i wyboru projektów, które mają być finansowane w ramach programu, oraz dokonywanie analizy wszystkich sprawozdań przedstawionych przez instytucję zarządzającą⁴⁶.

Udzielona na podstawie przepisów rozporządzenia nr 232/2014 pomoc finansowa jest przeznaczona na sfinansowanie projektów, programów oraz innych działań zmierzających do realizacji celów tego rozporządzenia. Do takich działań zalicza się m.in.: finansowanie pomocy technicznej i ukierunkowanych działań administracyjnych; finansowanie inwestycji i działań z nimi związanych; finansowanie mikroprojektów oraz finansowanie środków związanych z bezpieczeństwem żywności. Pomoc finansowa może również pokrywać wydatki dodatkowe, związane np. z: działaniami przygotowawczymi; działaniami kontrolnymi oraz dotyczącymi monitoringu, audytu, oceny oraz wydatków na badania, działalność informacyjną, szkolenia i kształcenie oraz wydatków administracyjnych.

Monitoring

Ocena postępów w realizacji projektów, programów lub innych działań finansowanych na podstawie przepisów rozporządzenia nr 232/2014 należy do KE, która jest wspierana przez specjalnie w tym celu ustanowiony Komitet ds. Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa⁴⁷. W praktyce z ramienia KE ewaluacją zajmuje się Wydział ds. Ewaluacji usytuowany w Biurze EuropeAid. W terminie do 15 lutego instytucja zarządzająca przedkłada KE sprawozdanie roczne zatwierdzone przez wspólny komitet monitorujący. Sprawozdanie składa się z dwóch części: finansowej i technicznej⁴⁸. Po przeprowadzonej

⁴⁵ *Ibidem*, art. 20, 25, 26.

⁴⁶ *Ibidem*, art. 21–24.

⁴⁷ Art. 15 rozporządzenia nr 232/2014.

⁴⁸ Art. 77 rozporządzenia wykonawczego nr 897/2014.

kontroli KE sporządza sprawozdanie, które przekazuje Wydziałowi ds. Ewaluacji, Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu oraz Komitetowi Regionów.

4. Zakończenie

Wschodnia granica Unii Europejskiej ma długość ponad 5 tys. km i rozciąga się od Morza Barentsa na północy po Morze Czarne na południu i obejmuje osiem państw członkowskich i pięć bardzo zróżnicowanych pod względem geograficznym, ekonomicznym, społecznym i różnym poziomie dochodu narodowego na jednego mieszkańca państw sąsiedzkich. Sytuacja taka powoduje wiele wspólnych wyzwań zarówno dla UE, jak i krajów partnerskich. Do głównych zalicza się:

- 1) efektywne zarządzanie granicami, które dotyczy nie tylko ułatwień w przekraczaniu wspólnej granicy, ale również zapobieganie działaniom niezgodnym z prawem, takimi jak: nielegalna imigracja, nielegalny handel czy nielegalny tranzyt;
- 2) zwalczanie przestępczości zorganizowanej. Dotyczy to zwłaszcza: handlu ludźmi, przemytu papierosów, narkotyków czy skradzionych samochodów, a także zwalczania korupcji i wspólnego zapobiegania zamachom terrorystycznym;
- 3) wszelkie kwestie związane ze zdrowiem publicznym, takie jak: zwalczanie chorób zakaźnych, epidemii i pandemii oraz kwestie związane z ochroną konsumentów czy bezpieczeństwem żywności;
- 4) ułatwianie nawiązywania kontaktów międzyludzkich;
- 5) ochrona środowiska naturalnego i zmiany klimatu czy
- 6) rozwój regionalny.

Z przedstawionych wyżej wspólnych wyzwań, jakie stoją zarówno przed UE, jak i państwami sąsiedzkimi, wynika, iż właściwym krokiem, jaki uczyniła KE podczas tworzenia założeń EPS było umieszczenie wśród priorytetowych obszarów współpracy z nowymi sąsiadami UE współpracy transgranicznej, której zasadniczym celem było i nadal jest propagowanie zintegrowanego i trwałego rozwoju regionalnego sąsiadujących obszarów przygranicznych i współpracy między nimi oraz harmonijnej integracji terytorialnej w całej UE i z państwami sąsiadującymi⁴⁹. Współpraca ta bowiem umożliwia nawiązywanie bezpośrednich kontaktów pomiędzy społecznościami zamieszkującymi tereny przygraniczne, przez co stanowi doskonałe narzędzie umożliwiające wspólną realizację uzgodnionych programów, które służą rozwojowi tych obszarów, a niejednokrotnie wspierają proces przeprowadzania reform strukturalnych w państwach sąsiedzkich lub łagodzą negatywne ich konsekwencje.

⁴⁹ Punkt 8 wstępu do rozporządzenia nr 232/2014.

Literatura

- Comelli M., Greco E., Tocci N., *From Boundary to Borderland: Transforming the Meaning of Borders through the European Neighbourhood Policy*, "European Foreign Affairs Review" 2007, no. 12.
- Dodini A., Fantini M., *The EU neighbourhood policy: Implications for economic growth and stability*, JCMS 2006, no. 44.
- Grabowska G., *Dobre unijne sąsiedztwo*, „Integracja Europejska” 2006, nr 02/67-68.
- Kempe I., *European Neighbourhood Policy: introducing new visions*, "International Issues & Slovak Foreign Policy Affairs" 2008, vol. 17, no. 4.
- Kalicka-Mikołajczyk A., *Ramy prawne i zasady unijnej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa wobec partnerów wschodnich*, Wrocław 2013.
- Kosiedowski W., Słowińska B., *Podstawowe zagadnienia współpracy transgranicznej w warunkach integracji Europy Środkowo-Wschodniej z Unią Europejską*, [w:] W. Kosiedowski (red.), *Pogranicze w trakcie przemian. Rozwój i współpraca transgraniczna Polski Wschodniej i państw sąsiednich w kontekście integracji europejskiej*, Toruń 2009.
- Lippert B., *The Neighbourhood Policy of the European Union*, "Intereconomics" 2007, vol. 42, no. 4.
- Magen K., *The shadow of enlargement: can the European neighbourhood policy achieve compliance*, Col.J.E.L. 2006, no. 12.
- Smith K., Webber A., *Political dialogue and security in the European Neighbourhood: the virtues and limits of new partnership perspectives*, "European Foreign Affairs Review" 2008.
- Solarz P., *Współpraca transgraniczna jako czynnik integracji europejskiej*, Warszawa 2009.
- Skrzydło A., *Euroregiony z udziałem podmiotów polskich jako forma współpracy transgranicznej*, „Sprawy Międzynarodowe” 1994, nr 3.
- Szadkowska E., *Pojęcie współpracy transgranicznej*, [w:] M. Perkowski (red.), *Współpraca transgraniczna. Aspekty prawno-ekonomiczne*, Białystok 2010.
- Tocci N., *Does the ENP Respond to the EU's Post-Enlargement Challenges?*, "The International Spectator" 2005, no. 1.
- Zieliński M., *Współpraca transgraniczna pomiędzy władzami lokalnymi państw Unii Europejskiej*, [w:] C. Mik, *Polska w Unii Europejskiej – perspektywy, warunki, szanse i zagrożenia*, Toruń 1997.

