

Michał Wieloński

Prawne aspekty funkcjonowania unijnych instrumentów finansowych, dedykowanych państwom Śródziemnomorza

Przedmiotem niniejszego artykułu jest prawna analiza dokumentów, regulujących funkcjonowanie unijnych instrumentów finansowych dedykowanych państwom Śródziemnomorza. Instrumenty finansowe stanowią ważny element zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej polityki Unii Europejskiej. W przypadku polityki zewnętrznej posiadają wielorakie znaczenie: mogą m.in. służyć budowaniu dobrosąsiedzkich stosunków i stanowić podstawę współpracy gospodarczej czy kulturalnej lub rozwiązywać problemy społeczno-gospodarcze. Jednakże za tymi działaniami należy także upatrywać celów mniej eksponowanych, ale bardziej istotnych: oddziaływania na politykę wewnętrzną państw, zwiększania strefy wpływów wybranych państw członkowskich UE, modyfikowania postaw społecznych celem zwiększenia poparcia dla idei integracyjnej, skłaniania polityków państw niebędących członkami UE do zwiększenia zaangażowania we współpracę z Unią, aż do pomocy przedakcesyjnej włącznie.

Deklaracja Barcelońska, leżąca formalnie u podstaw Procesu Barcelońskiego, ze względu na charakter celów w niej postawionych, od samego początku wymagała zastosowania instrumentów finansowych. Konieczność ta była konsekwencją zarówno bezpośredniej deklaracji państw członkowskich o znacznym zwiększeniu pomocy finansowej Unii Europejskiej na rzecz partnerów¹, jak i efektem zadań polegających m.in. na partnerstwie ekonomicznym i finansowym, przyczyniającym się do tworzenia obszaru wspólnego dobrobytu, w tym dystrybucji środków finansowych. Sygnatariusze Deklaracji Barcelońskiej stwierdzili, iż utworzenie strefy wolnego handlu i sukces partnerstwa Eurośródziemnomorskiego wymagają znacznego zwiększenia pomocy finan-

¹ *Barcelona declaration adopted at the Euro-Mediterranean Conference – 27-28/11/95* http://ec.europa.eu/research/iscp/pdf/barcelona_declaration.pdf (07.02.2012).

sowej, która musi przede wszystkim wspierać lokalny rozwój i mobilizować miejscowe podmioty gospodarcze².

Tzw. arabska wiosna ludów, w powiązaniu z pogłębiającym się kryzysem gospodarczym w łonie UE, skłaniają do podjęcia refleksji dotyczącej zasadności dotychczasowej polityki zagranicznej, dostępności zasobów, ewentualnej weryfikacji celów czy metod działania. Trudno bowiem przejść do porządku dziennego nad wydarzeniami, które zdają się w niemal każdym aspekcie przeczyć postulowanym w ramach partnerstwa śródziemnomorskiego celom, choćby „promowaniu stabilności i dobrobytu zarówno wewnątrz Unii Europejskiej, jak i poza jej nowymi granicami”³. Okazuje się bowiem, że pomimo upływu 16 lat od Deklaracji Barcelońskiej, sytuacja w basenie Morza Śródziemnego jest wyjątkowo niestabilna, zaś postulat Unii dotyczący rozszerzenia strefy dobrobytu, gdy niektóre z państw członkowskich znajdują się na krawędzi bankructwa, zdaje się nieadekwatny do obecnej sytuacji. Zasadnym jest zatem ustalenie, czy obowiązujące przepisy, dotyczące gospodarowania środkami pomocowymi dla państw regionu Morza Śródziemnego, są właściwe, pozwalają osiągać zamierzone przez Unię cele, czy też znajdują się w nich postanowienia, mogące pogłębiać już istniejące problemy. Niniejsze opracowanie ma także za zadanie ustalić, czy ustawodawstwo dotyczące regionu Morza Śródziemnego i pomocy finansowej jemu adresowanej może być jedną z przyczyn obecnej, niestabilnej sytuacji.

Pierwsza część publikacji składa się z dogmatycznoprawnej i historycznoprawnej analizy dokumentów kluczowych w tworzeniu i stosowaniu instrumentów finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem postulowanych celów, metod planowania wydatków oraz zaplecza instytucjonalnego. Rozważania są wsparte raportami ewaluacyjnymi i danymi statystycznymi. W drugiej części znajduje się próba oceny adekwatności stosowanych narzędzi oraz wnioski *de lege ferenda*. Chociaż co do zasady jestem przeciwnikiem obszernych cytatów z aktów prawnych, to ze względu na specyfikę tematyki poruszanej w niniejszym artykule pozwoliłem sobie na przytoczenie dwóch obszernych fragmentów, ilustrujących skalę zamierzeń Unii odnośnie do współpracy z krajami regionu Morza Śródziemnego. W mojej ocenie jest to konieczne do tego, aby czytelnik mógł samodzielnie ocenić skalę działań, jakie planowała UE i skonfrontować ze stanem obecnym.

Na wstępie należy podkreślić nieścisłości terminologiczne dotyczące pojęcia „instrument finansowy”. Zgodnie z wciąż jeszcze rekomendowanym

² Ibidem.

³ Punkt 2 preambuły rozporządzenia (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 2006 r. określającego przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, „Dziennik Urzędowy WE” L 310, 09/11/2006 P. 0001–0014.

standardem księgowości IAS 39, zaadaptowanym przez UE w 2004 r.⁴, instrumentem finansowym jest każdy kontrakt, który skutkuje powstaniem składnika aktywów finansowych u jednej jednostki i zobowiązania finansowego (obowiązek dostarczenia środków pieniężnych lub innego składnika aktywów finansowych, którego jednostka nie może uniknąć) lub instrumentu kapitałowego (uprawnienie do wypłaty środków pieniężnych lub innych aktywów finansowych) u drugiej jednostki⁵. Jednakże zarówno w doktrynie, jak i w systemie prawnym, obejmującym fundusze pomocowe UE, trudno dopatrzeć się jednolitości terminologicznej w pojęciu „instrument finansowy” i nawiązywaniu do definicji obecnej w IAS 39. Zresztą definicja zaczerpnięta ze standardu księgowości, pomimo zbieżności semantycznej, nie oddaje specyfiki instytucji i działań określanych w europejskim prawodawstwie mianem „instrumentów finansowych” – jest ona z tego powodu w niewielkim stopniu przydatna w badaniach. W przepisach i urzędowych dokumentach dokładnie te same zespoły rozwiązań prawnych i organizacyjnych nazywane bywają środkiem finansowym albo programem. Dlatego na potrzeby niniejszej rozprawy przyjmuje się, że instrumentem finansowym jest zespół rozwiązań prawno-organizacyjnych, którego głównym zadaniem jest planowanie, realizacja, kontrola, sprawozdawczość i tworzenie bazy instytucjonalnej dla przepływu środków finansowych.

Nadanie w 1995 r. nowego wymiaru stosunkom Unii Europejskiej z partnerami śródziemnomorskimi zaowocowało utworzeniem pierwszego z instrumentów finansowych, programu o nazwie MEDA. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1488/96 z 23 lipca 1996 r. w sprawie środków finansowych i technicznych (MEDA) towarzyszących reformom struktur gospodarczych i społecznych w ramach partnerstwa eurośródziemnomorskiego⁶ w artykule 3 zawiera równie szerokie, co nieprecyzyjne cele. Należą do nich:

- wzmocnienie stabilności politycznej i demokracji,
- tworzenie eurośródziemnomorskiego obszaru wolnego handlu,
- rozwój współpracy gospodarczej i społecznej, z należyтым uwzględnieniem wymiaru ludzkiego i kulturowego.

Realizacja wyżej wymienionych celów ma w konsekwencji prowadzić do osiągnięcia długotrwałej stabilności i dobrobytu w dziedzinach przemian gospodarczych, stałego rozwoju gospodarczego i społecznego oraz współpracy regionalnej i transgranicznej.

Rozmach, z jakim nakreślono cele partnerstwa śródziemnomorskiego robi jeszcze większe wrażenie podczas lektury celów i zasad wykonawczych, sta-

⁴ *Accounting standards: Commission endorses IAS 39*, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/1385&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (07.02.2012).

⁵ IAS 39 FINANCIAL INSTRUMENTS: RECOGNITION AND MEASUREMENT, <http://www.iasplus.com/standard/ias39.htm> (07.02.2012).

⁶ „Dziennik Urzędowy WE” L 189, 30/07/1996 P. 0001–0009.

nowiących załącznik nr 2 Rozporządzenia Rady (WE) nr 1488/96. Ponieważ zamierzeniem autora artykułu jest ocena wpływu rozwiązań prawnych na realizację celów, niezbędne jest przytoczenie obszernych fragmentów katalogu, zawartego w przywołanym rozporządzeniu. W świetle tego dokumentu programy wsparcia dotyczą:

- udziału społeczeństwa obywatelskiego i ludności w planowaniu oraz wykonywaniu środków rozwoju;
- poprawy usług społecznych, w szczególności w dziedzinie zdrowia, planowania rodziny, zaopatrzenia w wodę, urządzeń sanitarnych i mieszkalnictwa;
- wspierania szerokiego i sprawiedliwego podziału owoców wzrostu gospodarczego, przy uwzględnieniu przede wszystkim celów i zadań ustalonych w trakcie szczytów Narodów Zjednoczonych w sprawie walki z ubóstwem i zawartych w międzynarodowych celach rozwoju;
- harmonijnego i całościowego rozwoju obszarów wiejskich i poprawy warunków życia w mieście;
- wzmocnienia współpracy w dziedzinie rolnictwa, w szczególności w odniesieniu do jakości i norm;
- wzmocnionej współpracy w dziedzinie rybołówstwa i trwałego wykorzystania zasobów morskich;
- ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego, przy uwzględnieniu w szczególności środków ostrożności i działań zapobiegawczych w ramach wsparcia dla rozwoju gospodarczego w drodze wzmocnionej współpracy w dziedzinie środowiska;
- poprawy infrastruktury gospodarczej, w szczególności w sektorach transportu, energii, rozwoju wiejskiego i miejskiego;
- wzmocnienia działań dotyczących społeczeństwa informacyjnego, z technologią informacyjną i z telekomunikacją;
- zintegrowanego rozwoju zasobów ludzkich jako uzupełnienia do programów państw członkowskich, w szczególności dla ustawicznego kształcenia zawodowego w ramach współpracy przemysłowej, jak również poprawy potencjału dla badań naukowych i technologicznych;
- wzmocnienia demokracji, poszanowania i obrony praw człowieka, w szczególności za pośrednictwem organizacji pozarządowych działających we Wspólnocie Europejskiej i w partnerskich krajach śródziemnomorskich;
- współpracy kulturalnej i wymiany młodzieży;
- współpracy i pomocy technicznej, w celu wzmocnienia współpracy w dziedzinie migracji i walki z nielegalną imigracją, łącznie z wydaleniem nielegalnych imigrantów;
- współpracy i pomocy technicznej w walce z przestępczością zorganizowaną, w szczególności z przemytem narkotyków i handlem ludźmi;
- rozwoju współpracy w dziedzinie państwa prawa, jak np. współpracy sądowniczej i karnej, wzmocnienia instytucji gwarantujących niezawisłość

i skuteczność wymiaru sprawiedliwości, kształcenia służb bezpieczeństwa wewnętrznego państw i bezpieczeństwa cywilnego.

Są to cele trudne do realizacji nawet w wysoko rozwiniętych państwach Zachodu. Tym bardziej zaskakuje ich przenoszenie na kraje niejednokrotnie zdecydowanie uboższe, odmienne kulturowo, uwikłane w liczne konflikty polityczne zewnętrzne i wewnętrzne.

Na uwagę zasługuje też zbiór potencjalnych beneficjentów, sięgający od całych regionów, poprzez państwa, władze lokalne, organizacje regionalne, agencje publiczne, miejscowe lub tradycyjne wspólnoty, organizacje wspierające przedsiębiorczość, spółdzielnie, towarzystwa ubezpieczeniowe, stowarzyszenia, fundacje i organizacje pozarządowe, aż po osoby fizyczne.

Finansowa kwota referencyjna na realizację programu w latach 1995–1999 wyniosła 3.424.500.000 ECU.

Program MEDA nie zrealizował przypisywanych mu celów w należyty sposób. Dowodzi tego choćby wykorzystanie środków w latach 1995–1999, które wyniosło zaledwie 26%⁷. Ale nie tylko w samym wykorzystaniu środków można upatrywać problemów. Rozporządzenie Rady (WE) nr 2698/2000 z 27 listopada 2000 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1488/96 w sprawie środków finansowych i technicznych (MEDA) towarzyszących reformom struktur gospodarczych i społecznych w ramach partnerstwa eurośroziemnomorskiego⁸ wprowadziło zmiany, zapoczątkowując tzw. program MEDA II. Punkty od 5 do 8 preambuły do przywołanego aktu prawnego streszczają kluczowe problemy, jakie napotkał program MEDA I. Jak stwierdził europejski ustawodawca, w okresie 1995–1998, rozporządzenie Rady (WE) nr 1488/96 zostało wykonane w sposób zadowalający, lecz teraz konieczna jest racjonalizacja procedur decyzyjnych w celu skuteczniejszej realizacji pomocy wspólnotowej⁹. Stworzony instrument finansowy, zgodnie z przywołaną preambułą, w sposób niedostateczny skupiał się na skutkach podejmowanych działań i wpływie na realizację zakładanych celów. Programowanie indykatywne, w ocenie ustawodawcy, powinno wyraźniej określać przewidywany wpływ planowanych działań finansowanych przez MEDA w kontekście procesu reform partnerów śródziemnomorskich i ustanowienie partnerstwa eurośroziemnomorskiego. Dokumenty strategiczne oraz krajowe i regionalne programy indykatywne

⁷ *Report on the Implementation of the European Commission's External Assistance. Situation at 01/01/01*, D(2001) 32947, s. 73, za: http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/annual-reports/europeaid_annual_report_2000_en.pdf (07.02.2012).

⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2698/2000 z 27 listopada 2000 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 1488/96 w sprawie środków finansowych i technicznych (MEDA) towarzyszących reformom struktur gospodarczych i społecznych w ramach partnerstwa euro-śroziemnomorskiego, „Dziennik Urzędowy WE” L 311, 12/12/2000 P. 0001–0008, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=DD:11:34:32000R2698:PL:PDF> (07.02.2012).

⁹ Ibidem, pkt 5 preambuły.

powinny określać główne cele, wytyczne oraz priorytetowe sektory wsparcia wspólnotowego¹⁰. Zdaniem Rady UE, wprowadzenie krajowych i regionalnych planów finansowania opartych na programach indykatywnych ułatwia racjonalizację procedur decyzyjnych¹¹. Wspomniane trudności miały zostać rozwiązane m.in. poprzez położenie nacisku na mierzalność realizowanych celów. Od strony prawnej i w konsekwencji instytucjonalnej doprowadziło to przede wszystkim do zwiększenia złożoności systemu planowania.

Przywoływane rozporządzenie, modernizujące MEDA I (czyli wprowadzające MEDA II), wprowadziło m.in. wymóg tworzenia dokumentów strategicznych, obejmujących okres 2000–2006, sporządzanych na szczeblu krajowym i regionalnym, w powiązaniu z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym. Nawiązując do wcześniej omawianych problemów programu MEDA I, zadaniem dokumentów strategicznych było określenie długoterminowych celów współpracy oraz priorytetowych obszarów wsparcia. Z tego powodu rozporządzenie wymagało uwzględniania wszelkich właściwych ocen, w tym analizę problemów oraz zagadnienia przekrojowe. W miarę możliwości nakazywało rozwijać wskaźniki wykonania w celu ułatwienia oceny, czy osiągnięto cele działania¹². Można zatem skonstatować, że próba zwiększenia efektywności działań pomocowych skupiła się na rozbudowie, w stosunku do MEDA I, systemu pozyskiwania informacji, planowania i sprawozdawczości. Oprócz wspomnianych już dokumentów strategicznych (które wydłużyły planowanie w stosunku do MEDA I z 3 do 6 lat), istniały także indykatywne programy krajowe (3-letnie) i oparte na nich roczne plany finansowania¹³. Środki zaradcze na nieefektywność poprzedniego programu postanowiono znaleźć głównie w wydłużeniu perspektywy planowania i zdecydowanym zwiększeniu jego złożoności. Zmianie uległy też przeznaczone na pomoc środki. Finansowa kwota referencyjna dla wykonania tego programu została w stosunku do MEDA I podwyższona do 5.350.000.000 EUR na okres 2000–2006.

Raport ewaluacyjny *ex-post* dotyczący programu MEDA II, chociaż wskazuje na jego większą efektywność w stosunku do MEDA I, można uznać za bardzo niekorzystny. Jak stwierdzają autorzy raportu, interwencje Komisji przyczyniły się do widocznych rezultatów, zwłaszcza w dziedzinie reform gospodarczych i społecznych, ale nie osiągnęły głównych celów procesu barcelońskiego¹⁴. Postęp w zakresie 3 filarów Deklaracji Barcelońskiej, czyli stworzenie wspólnej strefy pokoju i bezpieczeństwa, strefy dobrobytu oraz

¹⁰ Ibidem, pkt 6 i 7 preambuły.

¹¹ Ibidem, pkt 8 preambuły.

¹² Ibidem, artykuł 1 pkt 4.

¹³ Ibidem.

¹⁴ *Evaluation of the Council Regulation N° 2698/2000 (MEDA II) and its implementation, Final Report*, Volume I: Main Report, June 2009, s. 90, http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/reports/2009/1264_vol3_en.pdf (07.02.2012).

partnerstwa w kwestiach kulturalnych, społecznych i ludzkich, został uznany za niewielki¹⁵. Znikome efekty odnotowano również w dziedzinie rozwoju współpracy regionalnej, demokracji i praw człowieka, zwalczania ubóstwa czy też faktycznych efektów przeprowadzanych działań (w przeciwieństwie do ich pozornej, formalnej poprawności)¹⁶. Stwierdzono również brak racjonalnych metod w doborze określonych metod wsparcia oraz problemy w koordynacji działań¹⁷.

Bardzo istotne znaczenie dla sposobu funkcjonowania pomocy dla obszaru Śródziemnomorza ma przyjęcie Rozporządzenia (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z 24 października 2006 r. określającego przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa¹⁸ (zwany w skrócie: ENPI – od ang. *European Neighbourhood and Partnership Instrument*). Rozporządzenie to powołuje do życia instrument finansowy, stanowiący narzędzie polityki Unii nie tylko wobec regionu Śródziemnomorza, ale jako jeden z ogólnych instrumentów bezpośrednio wspierających całą politykę zewnętrzną Unii Europejskiej. W teorii ma ono za zadanie zastąpić szereg istniejących instrumentów, zapewniając spójność i uproszczenie programowania oraz zarządzania pomocą. Co jest istotne dla zawartych w dalszej części niniejszej publikacji rozważań, zdaniem autorów rozporządzenia, stworzony na jego mocy instrument finansowy znacznie zwiększy efektywność poprzez wykorzystanie jednolitego mechanizmu zarządzania i jednolitego zestawu procedur. Ze względu na procesy integracyjne, dokonane w basenie Morza Śródziemnego, ramy dla współpracy stanowi partnerstwo eurośródziemnomorskie (proces barceloński), jedynie uzupełniane siecią układów stowarzyszeniowych.

Zakres wsparcia został określony w sposób niezwykle szeroki, podążając w swoich zamierzeniach jeszcze dalej niż programy MEDA I i MEDA II. Celem zasadniczym ma być w tym przypadku stopniowa integracja gospodarcza z państwami partnerskimi. Wśród najważniejszych elementów ENPI należy wskazać zagadnienia dialogu politycznego i reform politycznych, reform handlu i gospodarki, sprawiedliwego rozwoju społeczno-ekonomicznego, wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, energii, transportu, społeczeństwa informacyjnego, środowiska, badań naukowych i innowacji, rozwoju społeczeństwa obywatelskiego oraz kontaktów międzyludzkich. Artykuł 2 rozporządzenia nr 1638/2006 określa zakres pomocy wspólnotowej i zawiera szeroki, liczący 29 punktów katalog, obejmujący niemal każdy aspekt życia społeczno-polityczno-gospodarczego. Zgodnie z nim, pomoc wspólnotowa

¹⁵ *Evaluation of the Council Regulation...*, op. cit., s. 92.

¹⁶ *Ibidem*, s. 94–98.

¹⁷ *Ibidem*, s. 99.

¹⁸ „Dziennik Urzędowy WE” L 310, 09/11/2006 P. 0001–0014.

wykorzystywana jest do wspierania działań w ramach następujących obszarów współpracy:

- promowanie dialogu politycznego i reform;
- promowanie zbliżenia przepisów ustawowych i wykonawczych do wyższych standardów we wszystkich istotnych obszarach;
- wzmocnianie instytucji i organów krajowych odpowiedzialnych za opracowanie i skuteczną realizację polityk w obszarach objętych układami stowarzyszeniowymi, umowami o partnerstwie i współpracy oraz innymi umowami wielostronnymi, w których Wspólnota lub jej państwa członkowskie oraz kraje partnerskie są stronami;
- promowanie praworządności i dobrych rządów;
- promowanie zrównoważonego rozwoju we wszystkich aspektach;
- dalsze wysiłki na rzecz rozwoju regionalnego i lokalnego;
- promowanie ochrony środowiska, ochrony dziedzictwa naturalnego i zrównoważonego zarządzania bogactwami naturalnymi;
- wspieranie polityk skierowanych na zwalczanie ubóstwa w celu przyczynienia się do osiągnięcia Milenijnych Celów Rozwoju ONZ;
- wspieranie polityk na rzecz rozwoju społecznego, integracji społecznej, równości kobiet i mężczyzn, niedyskryminacji, zatrudnienia i ochrony socjalnej;
- wspieranie polityk służących promocji zdrowia, edukacji i kształcenia;
- promowanie i ochrona praw człowieka oraz podstawowych wolności, w tym praw kobiet i dzieci;
- wspieranie procesu demokratyzacji, m.in. w ramach środków, takich jak pomoc dostarczana organizacjom społeczeństwa obywatelskiego i propagowanie pluralizmu w mediach, oraz obserwacja wyborów i pomoc w ich przeprowadzaniu;
- wspieranie rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i organizacji pozarządowych;
- wspieranie rozwoju gospodarki rynkowej;
- promowanie współpracy w sektorach energii, telekomunikacji i transportu;
- udzielanie wsparcia dla działań, mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa żywności dla ludności;
- zapewnianie skutecznego i bezpiecznego sprawowania kontroli nad granicami;
- wspieranie reform i zwiększanie możliwości w zakresie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych;
- wspieranie współpracy administracyjnej w celu zwiększenia przejrzystości oraz wymiany informacji w dziedzinie podatków, mając na celu zwalczanie unikania i uchylania się od podatków;
- promowanie udziału w działalności Wspólnoty w zakresie badań naukowych i innowacji;

- promowanie współpracy między państwami członkowskimi a krajami partnerskimi w zakresie szkolnictwa wyższego oraz mobilności wykładowców, pracowników naukowo-badawczych i studentów;
- promowanie dialogu wielokulturowego, kontaktów międzyludzkich, współpracy między organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz instytucjami kulturalnymi, a także wymian młodzieży;
- wspieranie współpracy, mającej na celu ochronę dziedzictwa historycznego i kulturowego oraz wspieranie jego potencjału rozwojowego;
- wspieranie udziału krajów partnerskich w programach i agencjach Wspólnoty;
- wspieranie, poprzez wspólne inicjatywy lokalne, współpracy transgranicznej, mającej na celu promowanie zrównoważonego rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego w regionach przygranicznych oraz zintegrowanego rozwoju terytorialnego na zewnętrznych granicach Wspólnoty;
- promowanie regionalnej oraz subregionalnej współpracy i integracji;
- udzielanie wsparcia w sytuacjach pokryzysowych;
- zachęcanie do komunikacji oraz promowanie wymiany pomiędzy partnerami w zakresie środków i działań finansowanych w ramach programów;
- podejmowanie wspólnych wyzwań tematycznych w obszarach wspólnego zainteresowania oraz realizacja wszelkich innych celów zgodnych z zakresem niniejszego rozporządzenia.

Maksymalizm zamierzeń Unii widoczny jest tym bardziej, że wśród adresatów partnerstwa i pomocy omawianego instrumentu finansowego są nie tylko państwa basenu Morza Śródziemnego, ale także ogromny obszar Europy Wschodniej (m.in. Federacja Rosyjska) i Kaukazu Południowego.

W programowaniu pomocy zastosowano długą perspektywę czasową – 7 lat. Charakterystyczna jest również dalsza, intensywna instytucjonalna i proceduralna rozbudowa administrowania środkami, w porównaniu do programów MEDA I i II, związana z pomocą dla partnerów z regionu Morza Śródziemnego. Programowanie i przydział środków finansowych osiągnęły bardzo wysoki stopień złożoności. W tym skomplikowanym systemie można wyróżnić dokumenty strategiczne, zawierające wieloletnie programy indykatywne, łącznie z indykatywnymi wieloletnimi przydziałami finansowymi oraz cele priorytetowe dla każdego z krajów lub regionów, na podstawie których określa się programy krajowe i wielokrajowe¹⁹. Inny rodzaj dokumentów strategicznych przyjmuje się na potrzeby współpracy transgranicznej, w celu ustanowienia listy wspólnych programów operacyjnych oraz na potrzeby ustalenia indykatywnych wieloletnich przydziałów finansowych i jednostek terytorialnych, kwalifikujących się do udziału w każdym programie²⁰. Na niższym poziomie

¹⁹ Artykuł 4 ust. 1 i 2 Rozporządzenia (WE) nr 1638/2006.

²⁰ Artykuł 4 ust. 3 Rozporządzenia (WE) nr 1638/2006.

programowania znajdują się programy działań, określające zamierzone cele, obszary działań, spodziewane wyniki, procedury zarządzania oraz ogólną kwotę przewidzianego finansowania. Programy działań zawierają opis działań, które mają być finansowane, wykaz kwot finansowania przydzielonych na każde działanie oraz orientacyjny harmonogram ich wdrożenia. Określają także rodzaje wskaźników wydajności, których monitorowanie jest niezbędne przy przyjmowaniu środków finansowanych w ramach tych programów²¹.

Widoczny jest także rozrost instytucji, które muszą być zaangażowane w partnerstwo i związaną z nim dystrybucję środków. Przykładowo, w skład struktur zarządzania wspólnymi programami operacyjnymi w odniesieniu do programów współpracy transgranicznej, zgodnie z Rozporządzeniem Komisji nr 951/2007²² muszą wchodzić: wspólny komitet monitorujący, wspólna instytucja zarządzająca (złożona z działu audytu wewnętrznego oraz działów, pełniących funkcje zatwierdzające, księgowo i zarządcze) a opcjonalnie także wspólny sekretariat techniczny wraz z oddziałami terenowymi. Wymagany jest także audyt wewnętrzny i zewnętrzny, zaś wspólna instytucja zarządzająca, podobnie jak różni beneficjenci, wykonawcy i partnerzy umów, które podpisuje w celu realizacji projektów, podlega kontroli Komisji, Trybunału Obrachunkowego Wspólnot Europejskich i Europejskiego Urzędu ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF).

W stosunku do programów, które zastąpił ENPI (przede wszystkim MEDA II i TACIS), budżet wzrósł o prawie 45%, wynosząc łącznie niemal 12.000.000.000 EUR²³.

Narzędziem finansowym, które ma istotne znaczenie dla realizacji celów partnerstwa dla Śródziemnomorza i uzupełnia aktywność opartą o ENPI, jest Instrument Eurośródziemnomorskiego Partnerstwa i Inwestycji, czyli FEMIP (ang. *Facility for Euro-Mediterranean Investment and Partnership*). FEMIP został utworzony w październiku 2002 r. w odpowiedzi na konkluzje marcowego szczytu Rady Europejskiej w Barcelonie, w których domagano się wsparcia dla rozwoju sektora prywatnego w regionie śródziemnomorskim w celu przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego. Instrument ten łączy pożyczki EBI i środki budżetowe UE dla zapewnienia pomocy technicznej, dopływu kapitału podwyższonego ryzyka oraz preferencyjnego oprocentowania pożyczek na projekty w zakresie ochrony środowiska. Ponadto utworzono struktury umożliwiające dialog między UE a partnerskimi krajami śródziemno-

²¹ Artykuł 12 ust. 2 Rozporządzenia (WE) nr 1638/2006.

²² Rozporządzenie Komisji (WE) nr 951/2007 z 9 sierpnia 2007 r. ustanawiające zasady stosowania programów współpracy transgranicznej finansowanych w ramach rozporządzenia (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady określającego przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, „Dziennik Urzędowy WE” L 210 z 10 sierpnia 2007 r., s. 10–25).

²³ *Working together. The European Neighbourhood Policy*, European Commission, 2007, s. 51.

morskimi²⁴. FEMIP oferuje zainteresowanym podmiotom z regionu Morza Śródziemnego pożyczki, *private equity* (nabywanie udziałów i akcji w spółkach nienotowanych na regulowanych rynkach publicznych), gwarancje finansowe oraz asystę techniczną. Jego inwestycje finansowe w latach 2002–2010 osiągnęły wartość ponad 12.000.000.000 euro, zaś budżet na lata 2007–2013 to ponad 10.000.000.000 EUR.

W listopadzie 2003 r. na podstawie oceny Komisji Rada dokonała pierwszego przeglądu osiągnięć FEMIP i postanowiła rozbudować instrument poprzez zarezerwowanie specjalnej puli środków na pożyczki o podwyższonym ryzyku, utworzenie funduszu powierniczego (ang. *FEMIP Trust Fund*), wzmocnienie struktur, służących dialogowi oraz rozszerzenie jego obecności w regionie. Rada zgodziła się również na podwyższenie kwoty gwarancji wspólnotowych dla pożyczek na rzecz regionu; formalną decyzję o podwyższeniu podjęto w grudniu 2004 r. w ramach śródkresowej oceny upoważnień EBI w zakresie pożyczek zewnętrznych²⁵. Fundusz powierniczy FEMIP, utworzony pod koniec 2004 r., ma za zadanie finansować pomoc techniczną dla analiz sektorowych i tematycznych oraz działań w zakresie kapitału podwyższonego ryzyka, które to obszary nie mogły być finansowane w ramach dostępnych, zarządzanych przez EBI środków budżetowych UE. Zgodnie z raportem przygotowanym na potrzeby UE, w śródziemnomorskich krajach partnerskich, inwestorzy rzadko są skłonni do finansowania inicjatyw gospodarczych w dziedzinach, które często są innowacyjne i przed faktycznym ukończeniem inwestycji. Wydaje się to zresztą dość oczywiste, ponieważ FEMIP zajmuje się przede wszystkim trudnymi kredytami i kapitałem wysokiego ryzyka, którego lokalne systemy bankowe nie chcą ponosić²⁶.

Sąsiedzki Fundusz Inwestycyjny (ang. *Neighbourhood Investment Facility* – NIF), uruchomiony oficjalnie w maju 2008 r., jest, jak przekonuje Komisja Europejska, innowacyjnym instrumentem finansowym Europejskiej Polityki Sąsiedztwa (ang. ENP), którego głównym celem jest finansowanie, poprzez połączenie dotacji i pożyczek, kluczowych projektów infrastrukturalnych w dziedzinie transportu, energetyki, społeczeństwa i środowiska, jak również wspieranie rozwoju sektora prywatnego (w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw) w regionie sąsiedztwa²⁷. Na okres 2007–2013, Komisja Euro-

²⁴ Komunikat Komisji dla Rady, Ocena Instrumentu Eurośródziemnomorskiego Partnerstwa i Inwestycji (FEMIP) oraz jego przyszłe perspektywy, SEC(2006)1294, COM/2006/0592 końcowy, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006D-C0592:PL:NOT> (07.02.2012).

²⁵ Ibidem.

²⁶ *FEMIP Annual Report 2010*, European Investment Bank, s. 15, http://www.eib.org/attachments/country/femip_annual_report_2010_en.pdf (07.02.2012).

²⁷ *Neighbourhood Investment Facility. Annual Report 2010*, European Commission, s. 9, http://ec.europa.eu/europeaid/where/neighbourhood/regional-cooperation/irc/documents/annual_report_nif_2010_en.pdf (07.02.2012).

pejska podjęła zobowiązanie do wniesienia wkładu minimalnego w wysokości 745.000.000 EUR. Do końca 2010 r. dało to południowym sąsiadom UE 158.000.000 euro. Także 15 państw członkowskich Unii (w tym Polska) zadeklarowało wpłaty na specjalny fundusz powiązany z NIF, do końca 2010 r. przekazując 62.500.000 EUR²⁸.

Ostatnim z prezentowanych instrumentów finansowych jest Fundusz Infrastrukturalny InfraMed. Powołany 18 listopada 2009 r., ma na celu inwestycje kapitałowe w projekty typu *greenfield*, głównie w budowę miejskiej, energetycznej i transportowej infrastruktury w południowej i wschodniej części basenu Morza Śródziemnego.

Obserwując zmiany przepisów w zakresie instrumentów finansowych dedykowanych Śródziemnomorzu można odnaleźć pewne trwałe tendencje w sferach: instytucjonalnej, organizacyjnej i celów. Pierwszą kwestią, na którą wypada zwrócić uwagę, są niezmiennie długie ramy czasowe, w jakich przepisy prawa ustalają plany związane z użyciem instrumentów finansowych na rzecz krajów partnerskich. Wydaje się, że przy obecnej sytuacji gospodarczo-politycznej zarówno wewnątrz Unii, jak i w regionie Morza Śródziemnego, niezbędne jest zdecydowane skrócenie ram czasowych planowania. Siedmioletni okres, w jakim planowana jest zdecydowana większość wydatków, działań itp., powinien przestać być regułą. Tak długa perspektywa czasowa nie daje bowiem niezbędnej elastyczności i wymusza tworzenie planów, które po upływie roku albo dwóch (w obecnej sytuacji – luty 2012 r. – nawet miesięcy) mogą całkowicie stracić aktualność, stając się nieadekwatnymi do realiów ekonomicznych, społecznych czy gospodarczych. Należy też wspomnieć, że region, którego planowanie dotyczy, nigdy nie należał do stabilnych politycznie i gospodarczo, a wręcz przeciwnie – od lat był i jest nękany licznymi konfliktami. Wieloletnie planowanie w ramach tego regionu, nie zważając na burzliwe doświadczenia historyczne, jawi się zatem jako powtarzany od kilkunastu lat błąd.

Co jest również charakterystyczne dla instrumentów finansowych dla Śródziemnomorza, to ich stopniowe, prawne upodabnianie do funduszy pomocowych stosowanych w państwach członkowskich. Oczywiście, można zrozumieć chęć do unifikacji narzędzi finansowych dla większej przejrzystości procedur i łatwiejszego ich stosowania, ale priorytetem musi być ich skuteczność. Mechaniczne przenoszenie przepisów zaczerpniętych z uregulowań dotyczących funduszy dla państw członkowskich UE na państwa regionu Morza Śródziemnego nie jest właściwe. Stosowane narzędzia muszą bowiem zostać dostosowane do specyfiki konkretnego kraju czy regionu. Inaczej należy traktować państwo członkowskie, które spełniło już określone minimum zapewniające członkostwo, wywodzi się z europejskiego kręgu kulturowego, jest instytucjonalnie czy gospodarczo blisko związane z innymi państwami, znajduje się w sferze

²⁸ Ibidem.

pozbawionej konfliktów zbrojnych, a inne muszą być narzędzia finansowe dla państw, które niezależnie od bliskości geograficznej niezwykle różnią się między sobą (np. Izrael i Libia), niejednokrotnie znajdują się w otwartym konflikcie, doświadczają potężnych niepokojów społecznych czy nie posiadają nawet zrębów demokracji.

Rok 2010 i 2011 pokazują, że nawet w państwach UE siedmioletni okres planowania funduszy pomocowych, budżetu itp., odnoszony do obecnych zawirowań gospodarczo-finansowych, jest zbyt długi. Tym bardziej w krajach, w których dokonują się obecnie burzliwe i nieprzewidywalne w skutkach przemiany społeczne, nieefektywne jest planowanie wieloletnie. W opinii autora, w przypadku funduszy dla państw regionu Morza Śródziemnego, biorąc pod uwagę tempo zmian i nasilenie konfliktów, regułą należy uczynić planowanie roczne i unikać zaangażowania w projekty wieloletnie.

Poruszona już kwestia kryzysu wewnątrz UE, w tym ostrego załamania finansowego, skłania również do ponownego przejrzenia i zmian celów, jakie Unia postawiła sobie względem państw regionu Morza Śródziemnego. Z przepisów europejskich wynika, że cele UE mają charakter obejmujący wiele aspektów życia państw, narodów, społeczeństw i poszczególnych grup społecznych. Można pokusić się o stwierdzenie, że przy obecnej sytuacji gospodarczej Unii, której może grozić nawet wewnętrzny podział, gdy niektóre państwa członkowskie są zagrożone bankrutem, cele stawiane w przepisach unijnych są nierealne. Jako przykład skali wydatków, koniecznej do mniej lub bardziej udanej próby zunifikowania dwóch państw, można podać przykład Niemiec. Szacuje się, że całkowity koszt zjednoczenia Niemiec wschodnich i zachodnich to około 1,5 biliona EUR²⁹ i nawet tak duża kwota nie doprowadziła do zatarcia różnic rozwojowych.

Warto również zauważyć duże podobieństwo celów działań adresowanych do państw członkowskich z celami adresowanymi do państw leżących poza obszarem UE. Może rodzić to zarzuty podnoszone z punktu widzenia sprawiedliwości, ponieważ to do podmiotów objętych ciężarami publicznymi na rzecz Unii powinna być, co do zasady, adresowana szersza pomoc, niż do podmiotów, które takich obciążeń nie ponoszą, zwłaszcza w obliczu załamania gospodarczego.

Pisząc o celach, trzeba sobie powiedzieć także o ich ogólnikowości. O ile cele ogólnikowe, mające niejednokrotnie cechy bardziej manifestu politycznego, mają rację bytu w dokumentach stanowiących fundament UE, jak prawo pierwotne, o tyle w ocenie autora są niepożądane w przypadku poszczególnych instrumentów finansowych. Instrument finansowy, jako konkretyzujący bardziej ogólne przepisy, nie powinien powielać niedookreślonych postulatów, lecz

²⁹ Por. np. M. Götz, *Niemcy w przededniu 20 rocznicy zjednoczenia – wciąż różnice?*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2009, nr 28.

skupić się konkretnych celach, ich mierzalności i stymulowaniu racjonalności w wydatkach. Sama Unia w publikacjach dotyczących zarządzania funduszami wielokrotnie podkreśla znaczenie koncepcji S.M.A.R.T., zgodnie z którą sformułowane cele powinny być proste, mierzalne, osiągalne, istotne i określone w czasie³⁰. Cele definiowane przez akty prawne konstytuujące instrumenty finansowe dla państw Śródziemnomorza na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat zdają się przeczyć wszelkim założeniom S.M.A.R.T. W przypadku realizmu stawianych celów wypowiada się m.in. Justyna Zając, która stoi na stanowisku, iż koncepcja ról UE nie jest w pełni racjonalna w odniesieniu do oczekiwań państw tego regionu oraz uwarunkowań w nim istniejących. Dotyczy to przede wszystkim promotora środków budowy zaufania, partnerstwa i bezpieczeństwa oraz rozbrojenia, a także roli propagatora wartości demokratycznych i praw człowieka³¹. W konkluzji autorka stwierdza, iż efektywność ról UE oceniana przez pryzmat racjonalności, stopnia realizacji oraz poziomu akceptacji przez potencjalnych beneficjentów – nie jest duża³².

Kwestią wymagającą refleksji jest również dostępność informacji, pozwalających podejmować racjonalne decyzje dotyczące wydatkowania środków. Przykład Grecji, przez lata podającej nieprawdziwe informacje na temat sytuacji makroekonomicznej państwa³³, dowodzi, że władze Unii Europejskiej nie potrafiły zapanować nad sytuacją państwa, będącego jej członkiem ponad 20 lat. Trudno zatem oczekiwać, że państwa niezwiązane z UE (prawnie, ekonomicznie, gospodarczo) tak silnie, jak Grecja, w wielu przypadkach posiadające mechanizmy demokratyczne w formie szczątkowej bądź żadnej, będą sprawować rzetelną kontrolę, podawać wiarygodne dane i zagospodarowywać środki finansowe zgodnie z przepisami prawa i zawartymi umowami.

Rodzi się także pytanie o zasadność inwestycji już nie tylko podwyższonego ryzyka, ale w perspektywie gwałtownych wydarzeń w regionie Morza Śródziemnego – inwestycji skrajnie niepewnych. Autorzy raportu funkcjonowania FEMIP przyznają, że perspektywy gospodarcze w regionie stały się niepewne, a ryzyka w rodzaju strajków i demonstracji doprowadziły do strat produkcji. Z kolei sytuacja w zakresie bezpieczeństwa wywarła niekorzystny wpływ na turystykę (ważne źródło dochodów dla Śródziemnomorskich krajów partnerskich), zaufanie inwestorów (a więc także na bezpośrednie inwestycje zagraniczne) i generalnie na napływ kapitału. Nasilenie i czas trwania szoku zależeć będzie od tego, jak szybko i trwale stabilność polityczna zostanie przywrócona. Im więcej czasu upłynie do normalizacji sytuacji, tym większy będzie

³⁰ Por. np. *Project Cycle Management Guideline*, European Commission, March 2004, s. 81.

³¹ J. Zając, *Role Unii Europejskiej w regionie Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu*, Warszawa 2010, s. 249 – autorka obszernie uzasadnia swoje stanowisko.

³² J. Zając, op. cit., s. 274.

³³ Por. np. *Grecka gospodarka pod nadzorem Komisji Europejskiej*, PAP, za: <http://www.wprost.pl/ar/186258/Grecka-gospodarka-pod-nadzorem-Komisji-Europejskiej> (08.01.2012).

negatywny wpływ na gospodarkę i sektor finansowy³⁴. Te i inne argumenty, powiązane z dramatycznymi wydarzeniami, obserwacja których jest dostępna nie tylko dla specjalistów, ale dla większości społeczeństwa, wskazują, iż przepisy prawa są sformułowane nieadekwatnie do postulowanych funkcji instrumentów finansowych.

Strategia UE, a wraz z nią przepisy prawa, muszą wobec powyższego ulec zdecydowanej redefinicji. Trudno jest planować pomoc i działać efektywnie, opierając się na mało realnych założeniach. Trudno też rozwijać ambitne plany i działania, gdy samym krajom będącym członkami UE zagraża bankructwo. Wydaje się, że w obecnej sytuacji wszelkie zasoby Unii winny skupić się na poprawie sytuacji wewnętrznej. Natomiast zaangażowanie finansowe, o ile nie przynosi Unii wymiernych korzyści, powinno zostać zweryfikowane i ograniczone. Ze względu na kryzys, w odniesieniu do państw Śródziemnomorza, które nie są członkami UE, przepisy prawa powinny regulować przede wszystkim działania koordynujące wymianę gospodarczą, kontakty, podtrzymywanie dialogu, dobrosąsiedzkie stosunki, propagowanie praw człowieka i innych fundamentalnych wartości, ale zmniejszyć zaangażowanie w projekty typu infrastrukturalnego i podobne, o ile rachunek ekonomiczny i szacunek ryzyk nie wykaże ich zasadności.

Z racji, iż w najtrudniejszej sytuacji finansowej są przede wszystkim państwa członkowskie UE, leżące w regionie Morza Śródziemnego, należy ze szczególną uwagą przeanalizować przepisy dotyczące rozszerzania strefy wolnego handlu i zwiększania swobody przepływu osób. Brak dostatecznej analizy może bowiem prowadzić do tego, że państwa członkowskie znajdujące się w najgłębszym kryzysie znajdują się w jeszcze trudniejszej sytuacji, stając wobec konieczności rywalizowania, np. z produktami rolnymi innych państw Śródziemnomorza. Podobnie wygląda sprawa przepływu pracowników. Można mieć obawy, że wobec rosnącego bezrobocia, w tym szczególnie wśród ludzi młodych³⁵, masowy napływ pracowników godzących się na niższe płace niż obywatele państw członkowskich pogłębi kryzys i niepokoje społeczne.

Ze względu na trudną sytuację gospodarczą, niezbędnym wydaje się również wprowadzenie w mechanizmach finansowych rozwiązań, uzależniających wysokość świadczonej pomocy od sytuacji gospodarczej i możliwości finansowych Unii Europejskiej. Tworzenie siedmioletnich planów indykatywnych wskazujących określone kwoty pieniężne jest, w obliczu tak niepewnej sytuacji, pozbawione racji bytu. Wydaje się również, że tworzenie rozbudowanej struktury instytucjonalnej, zarządzającej i nadzorującej wydatkowanie pieniędzy, wobec niepewnej sytuacji w wielu krajach omawianego regionu, jest przedwczesne

³⁴ *FEMIP Annual Report 2010*, op. cit., s. 16.

³⁵ Por. np. <http://www.egospodarka.pl/63437,Rosnie-bezrobocie-wsrod-absolwentow,1,39,1.html> – prognozy dotyczące bezrobocia młodych Europejczyków na najbliższe lata są bardzo niepokojące – mogą wzrosnąć nawet do 20% w 2012 r.

i generuje jedynie kolejne koszty, nie dając żadnej gwarancji racjonalnego wydatkowania. Chęć unifikacji narzędzi finansowych skutkuje także zbyt jednostronnym podejściem do grupy państw, które niezwykle różnią się między sobą, a zatem mają różne potrzeby. Zresztą na nieprzystawalność obecnych planów do sytuacji krajów leżących w basenie Morza Śródziemnego zwraca się uwagę w literaturze przedmiotu. Przykładowo, w raporcie zatytułowanym „The Arab democratic wave. How the EU can seize the moment” zwraca się uwagę na źle zdefiniowany status społeczno-gospodarczy wielu państw, które zamiast być traktowane jako „zaawansowane”, powinny zostać przekształcone na „rozpoczynające nową generację układów o stowarzyszeniu”³⁶.

Ustawodawcy europejskiemu należy oddać, że w obowiązujących (luty 2012 r.) przepisach przewidział możliwość gwałtownej zmiany sytuacji i próbował stworzyć prawne środki zaradcze. Jednym z nich jest instytucja środków specjalnych. Zgodnie z artykułem 13 ust. 1 Rozporządzenia nr 1638/2006, w przypadku nieprzewidzianych i należycie uzasadnionych potrzeb lub okoliczności Komisja przyjmuje środki specjalne nieuwzględnione w dokumentach strategicznych i w wieloletnich programach indykatorywnych, zwane dalej „środkami specjalnymi”. Środki specjalne mogą być również wykorzystywane do finansowania działań ułatwiających przejście od pomocy w sytuacjach kryzysowych do długoterminowych działań na rzecz rozwoju, w tym takich, których celem jest lepsze przygotowanie ludności na powtarzające się sytuacje kryzysowe³⁷. Zgodnie z artykułem 7 ust. 2 przywołanego rozporządzenia, po upływie połowy okresu obowiązywania programów lub w razie konieczności podlegają one przeglądowi i ewentualnej korekcie³⁸. Zgodnie z artykułem 28, zatytułowanym „Wstrzymanie pomocy wspólnotowej”, w przypadku, gdy kraj partnerski nie przestrzega zasad, o których mowa w artykule 1, Rada, na wniosek Komisji, stanowiąc kwalifikowaną większością głosów, może podjąć stosowne kroki w odniesieniu do wszelkiej pomocy wspólnotowej, udzielanej krajowi partnerskiemu na podstawie niniejszego rozporządzenia. To wszystko są jednak wyjątki od reguły systemu opartego na wieloletnim planowaniu.

Obserwacje poczynione w niniejszej publikacji skłaniają do stwierdzenia, że obowiązujące prawo, regulujące funkcjonowanie unijnych instrumentów finansowych, dedykowanych państwom Śródziemnomorza, nie przystaje do obecnej sytuacji i wymaga pilnych zmian. Szlachetne w swoim charakterze idee współpracy i pomocy, obecne już w programie MEDA I, kontynuowane w MEDA II oraz rozwinięte w ENPI, okazały się nie tylko trudne, ale w całości wręcz niemożliwe do realizacji. Dodatkowo legislacyjna tendencja, polegająca na instytucjonalizowaniu i usztywnianiu zasad współpracy, wraz z wieloletnim

³⁶ Á. de Vasconcelos (red.), *The Arab democratic wave. How the EU can seize the moment*, EU Institute for Security Studies, 2011, s. 3.

³⁷ Artykuł 13 ust. 1 Rozporządzenia (WE) nr 1638/2006.

³⁸ Ibidem.

planowaniem, stworzyły instrument finansowy, który w chwili obecnej nie może realizować i tak niezbyt realistycznych założeń. Prawna analiza ukazuje duże braki w elastyczności, która jest niezbędną w stosunkach z państwami i podmiotami funkcjonującymi w środowisku zmiennym i niestabilnym. Wieloletnie planowanie nie zdaje w pełni egzaminu nawet w krajach członkowskich UE, w zupełnie innym kręgu kulturowym, gospodarczym, politycznym czy prawnym. Tym bardziej sztywne, biurokratyczne, rozbudowane instytucjonalnie mechanizmy partnerstwa i dystrybucji środków okazują się niezbyt użyteczne w obliczu gwałtownych przemian społecznych, niepokoju i konfliktów.

Istniejący kryzys wymusza także dostosowanie pomocy do zasobów, którymi się dysponuje. W obliczu kryzysu konieczne jest wprowadzanie oszczędności i cięć, nie tylko w wysokości świadczonej pomocy, ale i w samych unijnych instytucjach, zajmujących się dystrybucją dóbr. Jednym z rozwiązań może być np. podpisywanie umów o preferencyjne kredyty w określonych sferach gospodarki z regionalnymi bankami, świadczonych na rzecz beneficjentów ze Śródziemnomorza. Lepiej bowiem wykorzystywać infrastrukturę i wiedzę specjalistycznych instytucji finansowych obecnych na miejscu i ograniczyć się do nadzoru, niż powierzać decydowanie instytucjom państwowym, wydając środki na kolejne organy dystrybuujące, kontrolujące, monitorujące, sprawozdawcze, doradcze, audytowe, ewaluacyjne itp. Przepisy prawa dotyczące wysokości świadczeń, skoro aspirują do miana instrumentów finansowych, muszą zacząć również uwzględniać wskaźniki mikro- i makroekonomiczne zarówno wewnątrz UE, jak i odnośnie do beneficjentów. W przypadku UE przepisy winny uwzględniać przede wszystkim aspekt makroekonomiczny, pozwalając obliczyć wysokość możliwej do udzielenia pomocy bez pogłębiania np. deficytu czy zadłużenia. Z kolei w przypadku beneficjentów należy skupić się na wskaźnikach mikroekonomicznych, pozwalających ocenić sukces bądź porażkę konkretnego projektu, a nie utożsamiać każdą poprawę wskaźników makroekonomicznych w danym państwie z sukcesem polityki zagranicznej UE.