

<sup>28</sup> Rezolucja PE z 10 lutego 2012 r. w sprawie zatrudnienia i aspektów społecznych w rocznej analizie wzrostu gospodarczego na 2012 r. (2011/2320(INI)) oraz Rezolucja PE z 15 lutego 2012 r. w sprawie wkładu do rocznej analizy wzrostu gospodarczego na 2012 r. (2011/2319(INI)).

<sup>29</sup> Rezolucja PE z 1 grudnia 2011 r. w sprawie europejskiego okresu oceny koordynacji polityki gospodarczej (2011/2071(INI)).

## POLITYKA REGIONALNA

### FUNDUSZE UNIJNE NA LATA 2014-2020. PROGRAMOWANIE NA POZIOMIE UNIJNYM I KRAJOWYM

*Marek Świstak\**

Parlament Europejski (PE) na posiedzeniu 19-20 listopada 2013 roku przyjął pakiet rozporządzeń ustanawiających zasady programowania i funkcjonowania funduszy unijnych w okresie 2014-2020. Przyjęcie rozporządzeń przez PE jest kluczową decyzją na etapie programowania Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSI). Tworzy bowiem formalną podstawę państwom członkowskim do przygotowywania a następnie realizacji programów operacyjnych. Celem artykułu jest analiza spójności procesu programowania na lata 2014-2020 na poziomie unijnym i krajowym.

Należy zauważyć, iż cały proces programowania jest bardzo opóźniony. Bezpośrednio przyczyniła się do tego dyskusja nad budżetem unijnym i związanymi z nim politykami unijnymi<sup>1</sup>. Polityczna decyzja w tej sprawie została podjęta dopiero w lutym 2013 roku podczas obrad Rady Europejskiej<sup>2</sup>. Decyzja szefów rządów i państw członkowskich rzutowała bezpośrednio na przedstawiony przez Komisję Europejską 6 października 2011 roku pakiet rozporządzeń regulujących fundusze w nowym okresie, bowiem określała wysokość środków w całej perspektywie finansowej, w tym także na polityki rolnej oraz spójności. Procedura przyjęcia pakietu obejmowała konsultacje ze wszystkimi instytucjami unijnymi. Uzgadnianie stanowiska z Parlamentem Europejskim spowodowało znaczne opóźnienie. Negocjacje z Parlamentem trwały prawie 10 miesięcy (od lutego do listopada 2013 roku). Cały proces zakończył się 16 grudnia 2013 roku, ponieważ przyjęcie ostatecznej wersji pakietu rozporządzeń wymagało zatwierdzenia przez Radę (16 grudnia 2013 roku) i po raz pierwszy obligatoryjnie przez Parlament Europejski (20 listopada 2013 roku).

Opóźnienie jest bardzo duże, zważywszy, iż rozporządzenia regulujące funkcjonowanie funduszy unijnych na lata 2007-2013 przyjęto 11 lipca 2006 roku, a rozporządzenia obowiązujące w latach 2014-2020 dopiero 17 grudnia 2013 roku. Należy zauważyć również, iż nawet termin lipcowy na lata 2007-2013 uniemożliwił uruchomienie środków z dniem 1 stycznia 2007 roku.

W odniesieniu do perspektywy 2014-2020 państwa członkowskie nie miały zatem możliwości uruchomienia programów operacyjnych z dniem 1 stycznia 2014 roku. Otwarte pozostają pytania czy wszystkie działania zostaną uruchomione do końca 2014 roku, a jeśli nie, to które z nich i wreszcie, kiedy będą gotowe systemy instytucjonalne wdrażania programów krajowych i regionalnych.

Niewątpliwie na procesie programowania nowej perspektywy finansowej swoje piętno odcisnął kryzys finansowy. Spowodował on konieczność poszukiwania oszczędności budżetowych, czego konsekwencją jest mniej środków niż w poprzedniej siedmiolatce<sup>3</sup>. To spowodowało większą koncentrację środków na ściśle określonych priorytetach, możliwość wdrażania wielofunduszowych programów operacyjnych, większy nacisk na rezultaty. Chodzi o realizację projektów o charakterze zintegrowanym, tj. zakładających realizację różnych kompleksowych działań obejmujących jak największą liczbę beneficjentów. Preferowanie projektów zintegrowanych oznacza rezygnację z projektów punktowych (ściśle ograniczonych terytorialnie) na rzecz projektów kompleksowych.

#### Pakiet rozporządzeń

Pakiet rozporządzeń EFSI, przyjęty 17 grudnia i opublikowany 21 grudnia 2013 roku, składa się z siedmiu następujących aktów prawnych:

- 1) Rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 roku ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności (FS), Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR) oraz ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (dalej rozporządzenie ogólne);
- 2) Rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1299/2013 z 17 grudnia 2013 roku w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu

„Europejska współpraca terytorialna” (dalej rozporządzenie nr 1299/2013);

- 3) Rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1300/2013 z 17 grudnia 2013 w sprawie Funduszu Spójności i uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1084/2006 (dalej rozporządzenie nr 1300/2013);
- 4) Rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1301/2013 z 17 grudnia 2013 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 (dalej rozporządzenie nr 1301/2013);
- 5) Rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1302/2013 z 17 grudnia 2013 roku zmieniającego rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania (dalej rozporządzenie nr 1302/2013);
- 6) Rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1304/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006 (dalej rozporządzenie nr 1304/2013);
- 7) Rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1305/2013 z 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 (dalej rozporządzenie nr 1305/2013)<sup>4</sup>,

oraz propozycji rozporządzenia PE i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego<sup>5</sup>.

Pakiet rozporządzeń obejmuje łącznie pięć funduszy<sup>6</sup>. Nowością jest włączenie funduszy wspierających rozwój obszarów wiejskich i morskich w główny nurt programowania. Jest to konsekwencją przyjęcia zintegrowanego podejścia<sup>7</sup> do polityk rozwojowych UE. Rozwiązanie takie jest uzasadnione<sup>8</sup>, ponieważ nie można odrębnie programować rozwoju obszarów miejskich i wiejskich, mimo iż wykazują one znaczną specyfikę. Dodatkowo należy zauważyć, iż w perspektywie 2007-2013 wszystkie EFSI były realizowane także na obszarach wiejskich. Koordynacja działań na poziomie strategicznym jest zatem uzasadniona.

Analiza rozporządzenia ogólnego nasuwa pytania, jaki charakter będzie miała koordynacja na poziomie UE oraz czy jej odpowiedni poziom zostanie utrzymany na wszystkich niższych szczeblach wielopoziomowego zarządzania funduszami unijnymi. Rozporządzenie ogólne składa się bowiem z pięciu części, wśród których poza definicjami (część I) i przepisami końcowymi (część V) możemy wyróżnić przepisy wspólne dla wszystkich EFSI<sup>9</sup> (część II), przepisy mające zastosowanie do funduszy polityki spójności (EFRR, EFS, FS – część III) oraz funduszy polityki spójności i EFMR (część IV). Oznacza to, iż EFRROW nie będzie podlegał wszystkim wspól-

nyim zasadom. Odrębne będą system instytucjonalny i zarządzanie finansowe.

Mimo zapowiedzi Komisji, że system dystrybucji środków unijnych zostanie uproszczony, rozporządzenie ogólne jest bardzo skomplikowanym aktem prawnym, w którym fundusze rolne stanowią jedynie formalny dodatek do funduszy polityki spójności. W rzeczywistości integracja funduszy rolnych jest niewystarczająca.

Przyjęcie zintegrowanego podejścia do działań rozwojowych, polegającego na konsolidacji działań realizowanych w ramach różnych polityk i przez różne podmioty wydaje się uzasadnione. Jednak nie wiadomo, czy niepełne włączenie funduszy rolnych i morskich w główny nurt programowania przyniesie zakładane skutki na poziomie lokalnym. Obawa, że nie nastąpi konsolidacja działań wynika z faktu, iż w niektórych dziedzinach integracja ma charakter fakultatywny<sup>10</sup>, a także z dotychczasowej praktyki administracji państw członkowskich, przyzwyczajonej do oddzielnego traktowania funduszy rolnych i spójności. Problem polega więc na tym czy nowe zasady będą przestrzegane, czy też pozostaną jedynie w sferze deklaracji zwłaszcza na poziomie lokalnym<sup>11</sup>.

Celem rozporządzenia ogólnego jest nie tylko koordynacja wdrażania pięciu funduszy (o których była mowa wyżej), ale także integracja ustanowionych na poziomie unijnym zcentralizowanych instrumentów. Mowa tutaj o instrumencie „Łącząc Europę” oraz „Inicjatywie na rzecz zatrudnienia osób młodych”. Specyfika tych instrumentów w odróżnieniu od takich funduszy unijnych jak *Horyzont 2020*<sup>12</sup>, *Erasmus+*<sup>13</sup> sprowadza się do tego, iż koordynacja polega nie tylko na kontroli, aby nie następowało dublowanie działań, ale także na zwiększeniu poziomu synergii<sup>14</sup>. W przypadku tych programów koordynacja i komplementarność ma także charakter finansowy. Zarówno „Łącząc Europę” jak i „Inicjatywa na rzecz zatrudnienia osób młodych” wymagają środków EFSI; w pierwszym programie obligatoryjnie partycypuje Fundusz Spójności, w drugim fakultatywnie EFS. Ma to swoje konsekwencje, ponieważ znacznie komplikuje proces programowania na poziomie UE i państwa członkowskiego.

„Łącząc Europę” jest nowym instrumentem zarządzanym przez Komisję, którego celem jest inwestowanie w infrastrukturę transportową, energetyczną i telekomunikacyjną, służącą kilku państwom członkowskim<sup>15</sup>. Dofinansowane projekty będą musiały spełniać wymogi właściwe dla konkretnego sektora<sup>16</sup>. Wspierane dziedziny są współfinansowane także przez FS, który przeznaczony jest dla państw, których wskaźnik DNB *per capita* jest niższy aniżeli 90% średniej UE-27<sup>17</sup>. Środki FS w latach 2014-2020 otrzyma 15 biedniejszych państw członkowskich UE (w tym Polska)<sup>18</sup>.

Na kwotę 32,2 mld euro, którą będzie dysponował instrument „Łącząc Europę”, składają się również środki w wysokości 10 mld euro<sup>19</sup> przeniesione z Funduszu

Spójności. Mają być one wydatkowane na infrastrukturę transportową wyłącznie w państwach kwalifikujących się do FS, ale tylko do końca 2016 roku. Po tym terminie pozostałe środki będą rozdysponowywane w ogólnounijnych konkursach. Pierwotna zaproponowana przez Komisję kwota przeznaczona na sfinansowanie instrumentu „Łącząc Europę” wynosiła 50 mld euro, z czego 10 mld miało pochodzić z ograniczenia krajowych alokacji FS<sup>20</sup>. Oznaczałoby to jeszcze większe środki na rzecz infrastruktury w bogatszych państwach członkowskich, na co nie zgodziła się Rada na posiedzeniu 7-8 lutego 2013 roku<sup>21</sup>.

Dla Polski instrument „Łącząc Europę” oznacza nie tylko uszczuplenie krajowej alokacji FS (zwłaszcza od 2017 roku), ale także przeniesienie kompetencji finansowania działań infrastruktury transportowej z poziomu kraju na poziom unijny (Komisja). Będzie tak, ponieważ dystrybucja ma podlegać konkursom bezpośrednio ogłaszanym przez Komisję, a nie tak jak dotychczas w ramach krajowych programów operacyjnych (w Polsce Infrastruktura i Środowisko na lata 2007-2013). Utworzenie instrumentu „Łącząc Europę” pokazuje tym samym rozbieżność interesów bogatych i biedniejszych państw członkowskich; w pierwszych – problemem jest zapewnienie interoperacyjności infrastruktury transportowej (funkcjonalnego połączenia poszczególnych infrastruktur transportowych w efektywną całość), a w drugich - jej brak. Co więcej, jeśli w konkursach nie będą wygrywać polskie projekty, Polska może otrzymać z FS mniej środków niż przewidziano. Rozporządzenie ogólne bowiem nie zawiera gwarancji, iż alokacje krajowe FS przekazane po 2017 roku na rzecz instrumentu „Łącząc Europę” mogą zostać wykorzystane przez państwa członkowskie, które je przekazały.

„Inicjatywa na rzecz zatrudnienia osób młodych” jest jednym z priorytetów EFS. Finansowana jest ona ze specjalnej linii budżetowej – „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”, znajdującej się poza EFS. Zasoby finansowe Inicjatywy wynoszą 3 mld euro środków własnych z możliwością ich uzupełnienia środkami pochodzącymi z krajowych alokacji EFS (ok. 3 mld euro)<sup>22</sup>. Zasoby te przeznaczone są dla regionów NUTS 2, w których stopa bezrobocia osób młodych jest większa aniżeli 25% średniej UE lub też, gdy wskaźnik ten nie przekracza 25%, ale jest wyższy aniżeli 20% i w 2012 roku nastąpił 30% wzrost stopy bezrobocia osób w wieku 15-25 lat. Jest to specjalna pula środków mających docelowo zasilać programy operacyjne realizowane na poziomie krajowym, współfinansowane z EFS. Zatem środki mogą być przeznaczone na projekty wspierające zatrudnienie osób do 25 roku życia<sup>23</sup>, które nie pracują, nie kształcą się ani nie szkolą i są zagrożone wykluczeniem społecznym oraz ludzi młodych, wywodzących się ze środowisk marginesu społecznego. Inicjatywa jest odpowiedzią na gwałtowny wzrost bezrobocia w UE wśród osób młodych. W całej UE szacuje się, że problem dotyczy ok. 5,5 mln osób, co daje wskaźnik na poziomie 23%, w Polsce natomiast jest to 26,5% (2012

rok)<sup>24</sup>. Krajami, które najbardziej ucierpiały w wyniku wzrostu bezrobocia wśród młodych są: Grecja, Hiszpania, Portugalia i Włochy.

Dla systemu programowania oznacza to konieczność włączenia w programy operacyjne EFS zewnętrznych środków finansowych i koordynację ich wydatkowania (m.in. odrębny system nadzoru, odrębne środki na pomoc techniczną). Dlatego z punktu widzenia efektywności systemu lepszym rozwiązaniem byłoby włączenie „Inicjatywy na rzecz zatrudnienia osób młodych” jako jednego z priorytetów EFS wraz ze zwiększeniem środków nań przeznaczonych. Jednak stanowisko krajów, których rynki pracy najbardziej ucierpiały podczas kryzysu, spowodowało dualny charakter EFS, w którym część priorytetów jest finansowana ze środków funduszu, a część pochodzi z finansowania zewnętrznego, tj. „Inicjatywy na rzecz zatrudnienia osób młodych”.

### System programowania

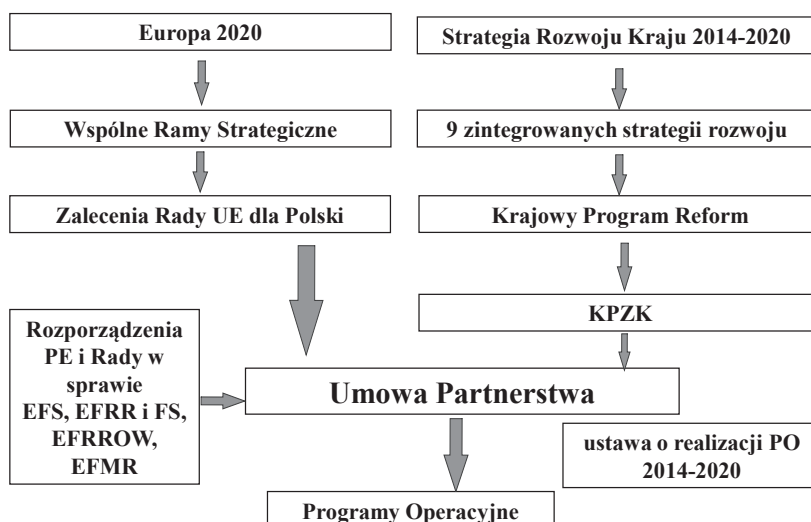
Stosownie do zasady wielopoziomowego zarządzania system programowania jest realizowany na poziomie unijnym i krajowym. Na poziomie unijnym formułowane są priorytety rozwojowe dla całego ugrupowania, np. ustanowienie strategii „Europa 2020”. Poziom krajowy to ustalanie krajowych i regionalnych priorytetów rozwojowych. Czyni to z programowania proces bardzo złożony, ponieważ bierze w nim udział wiele podmiotów, a wsparcie obejmuje wiele dziedzin.

Programowanie EFSI, tak jak w poprzedniej perspektywie finansowej, jest procesem złożonym. W tej perspektywie proces programowania został podporządkowany celom strategii „Europa 2020”<sup>25</sup>, która stanowi punkt odniesienia dla wszystkich działań rozwojowych UE współfinansowanych z unijnego budżetu wieloletniego 2014-2020. Strategia „Europa 2020” zakłada zdynamizowanie rozwoju całego ugrupowania, które ma być oparte na innowacjach. Stąd jej celem jest rozwój inteligentny, zrównoważony, sprzyjający włączeniu społecznemu. Cele zakładają więc realizację działań komplementarnych w trzech wymiarach: (1) gospodarki opartej na wiedzy; (2) wspierania gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów (przez to bardziej konkurencyjnej) i przyjaznej środowisku; (3) integracji społecznej rozumianej jako wysoki poziom zatrudnienia, zapewniającej spójność społeczną i terytorialną<sup>26</sup>. Na tym poziomie, jak pokazuje analiza celów, strategia „Europa 2020” niewiele różni się od strategii lizbońskiej, która nie doczekała się pomyślnej realizacji.

Powstaje wobec tego zasadnicze pytanie, skoro cele są bardzo podobne, to czy zaplanowane mechanizmy realizacji są skuteczniejsze niż mechanizmy strategii lizbońskiej. Do niepowodzenia strategii lizbońskiej przyczyniły się: brak woli politycznej, „rozmycie” priorytetów, brak koordynacji działań, słabość mechanizmów wykonawczych<sup>27</sup>. Dlatego w strategii „Europa 2020” przewidziano osiągnięcie konkretnych docelowych

## Schemat 1

### System dokumentów programowych na lata 2014-2020



Źródło: Opracowanie własne.

wskaźników na poziomie UE. Dodatkowo państwa członkowskie zobowiązane są do zadeklarowania, w jakim stopniu mogą przyczynić się do realizacji każdego wskaźnika, poprzez ustalenie takiego poziomu wskaźników krajowych, które możliwe są do osiągnięcia w perspektywie 2020 roku.

Zakładane wskaźniki, ustanowione dla całej UE, w konfrontacji z obecną sytuacją w Polsce, świadczą, iż

wdrażanie strategii w Polsce będzie dużym wyzwaniem. Szczególnie trudne będzie osiągnięcie celów związanych ze zrównoważonym rozwojem, zwłaszcza redukcji emisji gazów cieplarnianych, uzyskanie 15% energii ze źródeł odnawialnych oraz wzrostu wskaźnika efektywności energetycznej. Niewątpliwie precyzyjne określenie wskaźników, które powinny zostać osiągnięte dzięki strategii „Europa 2020”, może przyczynić się do zwięk-

Tabela 1

### Cele strategii „Europa 2020” wraz z wskaźnikami ustalonymi dla Polski

Główne cele strategii „Europa 2020”	Poziom osiągnięcia wskaźnika w Polsce	Cel krajowej strategii 2020 w KPR <sup>28</sup>
Przeznaczenie 3% PKB UE na inwestycje w badania i rozwój	0,74% (2010)	1,7%
Ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w porównaniu z 1990 r.	-4,5% (prognozy na rok 2020 w porównaniu z 2005 r.) +12% (emisje w 2010 r. w porównaniu z 2005 r.)	14% (krajowy wiążący cel dla sektorów nieobjętych ETS, w porównaniu z 2005 r.)
Uzyskiwanie 20% energii z odnawialnych źródeł energii	9,4% (2010)	15%
Wzrost efektywności energetycznej o 20%	96,9 Mtoe <sup>29</sup> (2010)	96 Mtoe Zmniejszenie o 13,6 Mtoe
Osiągnięcie wskaźnika zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat wynoszącego 75%	64,8% (2011)	71%
Zmniejszenie odsetka osób przedwcześnie kończących naukę do poziomu poniżej 10%	5,4% (2010)	4,5%
Co najmniej 40% osób w wieku 30-34 lat zdobywa wykształcenie wyższe lub równoważne	35,3% (2010)	45%
Zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w UE o co najmniej 20 mln (w porównaniu z 2008 r.)	10,4 mln osób zagrożonych ubóstwem (2010).	Zmniejszenie o 1,5 mln liczby osób zagrożonych ubóstwem (w porównaniu z 2010 r.)

Źródło: Stanowisko służb Komisji w sprawie opracowania umowy o partnerstwie i programów w Polsce na lata 2014-2020, s. 6, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/pdf/partnership/pl\\_position\\_paper\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/pdf/partnership/pl_position_paper_pl.pdf) [5.3.2014].

szenia szans jej realizacji, tak samo jak integracja wydatkowania środków unijnych z postępowaniem wdrażania strategii oraz cykliczny mechanizm koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich<sup>30</sup>.

Programowanie jest procesem kilkuletnim, podczas którego ustala się wieloletnie priorytety inwestycyjne, mające postać dokumentów strategicznych UE i państw członkowskich. Drugą częścią jest system wykonawczy, czyli oprzyrządowanie formalno-prawne. Takim dokumentem są wspólne ramy strategiczne (WRS), stanowiące załącznik I do rozporządzenia ogólnego, których zadaniem jest koordynacja sektorowa i terytorialna realizacji strategii „Europa 2020” za pośrednictwem EFSI oraz innych funduszy unijnych<sup>31</sup>. WRS stanowią zbiór wspólnych zasad i priorytetów wdrażanych za pośrednictwem wielu instrumentów finansowych do realizacji jednej strategii „Europa 2020”.

Ponieważ EFSI podlegają wspólnemu programowaniu, to przyczyniają się do realizacji 11 „celów tematycznych”, zdefiniowanych w rozporządzeniu ogólnym

(patrz tabela 2). Stanowią one swego rodzaju „tematyczne menu”, z którego państwa członkowskie (przy pewnych ograniczeniach) dokonują wyboru obszarów finansowania. EFRR przyczynia się do realizacji wszystkich celów tematycznych. Na poziomie poszczególnych funduszy cele tematyczne przekładane są na priorytety inwestycyjne. Każdy fundusz realizuje swoje cele, wpisując się w wybrane cele tematyczne, przekładając je na własne priorytety inwestycyjne. Przykładowo EFS wdraża cel tematyczny nr 8, tj. promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności siły roboczej. Na poziomie funduszu celowi temu przyporządkowano aż siedem priorytetów inwestycyjnych (m.in.: dostęp do zatrudnienia, trwała integracja na rynku pracy ludzi młodych czy aktywne i zdrowe starzenie się)<sup>32</sup>. Państwa członkowskie wskazują, które priorytety inwestycyjne realizuje się za pomocą poszczególnych programów operacyjnych. W ten sposób zapewnia się koordynację i zintegrowane podejście do programowania i realizacji strategii „Europa 2020”.

**Tabela 2**

**Cele tematyczne i finansujące je fundusze**

Cel tematyczny	Fundusz
1) Badania i działalność innowacyjna	EFRR, EFRROW, EFMR
2) Techniki informacyjno-komunikacyjne	EFRR, EFRROW
3) Konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) sektora rolnego (w odniesieniu do EFRROW) oraz sektora rybołówstwa i akwakultury (w odniesieniu do EFMR)	EFRR, EFRROW, EFMR
4) Przejście na gospodarkę niskoemisyjną	EFRR, FS, EFRROW, EFMR
5) Dostosowanie do zmian klimatycznych oraz zapobieganie ryzyku i zarządzanie nim	EFRR, FS, EFRROW, EFMR
6) Ochrona środowiska i efektywne wykorzystywanie zasobów	EFRR, FS, EFRROW, EFMR
7) Zrównoważony transport oraz usuwanie wąskich gardeł w kluczowych infrastrukturach sieciowych	EFRR, FS
8) Promowanie zatrudnienia i wspieranie mobilności siły roboczej	EFRR, EFS, EFRROW, EFMR
9) Integracja społeczna i zwalczanie ubóstwa	EFRR, EFS, EFRROW, EFMR
10) Edukacja, poszerzanie umiejętności i ustawiczne kształcenie	EFRR, EFS, EFRROW, EFMR
11) Kreowanie możliwości instytucjonalnych oraz efektywna administracja publiczna	EFRR, EFS, FS

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie art. 9 rozporządzenia ogólnego oraz rozporządzeń: nr 1299/2013, nr 1300/2013, nr 1301/2013, nr 1302/2013, nr 1304/2013, nr 1305/2013, a także wniosku w sprawie rozporządzenia PE i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego [uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1198/2006 i rozporządzenie Rady (WE) nr 861/2006 oraz rozporządzenie Rady nr XXX/2011 w sprawie zintegrowanej polityki morskiej], KOM(2011) 804, wersja ostateczna z 2 grudnia 2011 roku.*

Niezwykle istotne z punktu widzenia programowania wsparcia są zalecenia Rady UE dla poszczególnych krajów. Od 2011 roku zalecenia są jednym z narzędzi cyklicznej koordynacji polityk gospodarczych państw członkowskich (procedura semestru europejskiego)<sup>33</sup> i przyczyniają się do realizacji strategii „Europa 2020”. Zalecenia otrzymują wszystkie państwa członkowskie. Mają one również zapobiegać zakłóceniu równowagi makroekonomicznej państw członkowskich UE. Wyda-

wane są corocznie przez Radę UE na kolejny rok budżetowy. Na potrzeby programowania Rada wydała zalecenia dla Polski w maju 2013 roku. Znaczna część zaleceń dotyczy dyscypliny finansów publicznych (deficytu publicznego), konieczności przeprowadzenia reform i działań mających na celu podniesienie poziomu konkurencyjności i innowacyjności. Mowa tutaj m.in. o tworzeniu instytucji otoczenia biznesu sprzyjających innowacjom, koordynacji polityki w obszarach badań, inno-

wacji i przemysłu. Nie mniejsze znaczenie ma rozwój instrumentów odnawialnych i zachęt podatkowych, a także lepsze dostosowanie istniejących instrumentów do poszczególnych etapów cyklu innowacji. Zalecenia odnoszą się także do uproszczenia procesu egzekwowania umów i wymogów dotyczących pozwoleń budowlanych oraz obniżenia kosztów przestrzegania przepisów prawa podatkowego<sup>34</sup>. Państwa członkowskie natomiast przygotowują krajowe programy reform, w których formułują sposób wdrażania strategii „Europa 2020” oraz wytycznych Rady.

Lekceważenie zaleceń Rady przez państwo członkowskie może doprowadzić do zawieszenia całości lub części zobowiązań i płatności wynikających z realizacji programów operacyjnych. Zawieszenie może nastąpić po wyczerpaniu odpowiednich procedur, m.in. w przypadku nadmiernego deficytu, nadmiernego zakłócenia równowagi makroekonomicznej<sup>35</sup> czy też braku działań zaradczych ze strony państwa członkowskiego. Zawieszone środki mogą być przenoszone na następne okresy, ale nie później aniżeli trzy lata licząc od roku, w którym powstało zobowiązanie<sup>36</sup>. Jest to zupełnie nowe rozwiązanie, mające na celu dyscyplinowanie państw członkowskich, które nie konsolidują finansów publicznych i nie wprowadzają w życie niezbędnych reform.

Warunek przestrzegania restrykcyjnych przepisów zarządzania gospodarczego ma także wady. Ponieważ fundusze polityki spójności są środkami wspierającymi przede wszystkim rozwój regionów, powstaje wątpliwość dlaczego regiony mogą być dotknięte sankcjami, mimo iż nie odpowiadają za przestrzeganie tych przepisów. Sankcje szczególnie dotkliwie odczują regiony biedniejsze, dla których transfery stanowią istotną część ich PKB i dla których unijne fundusze wiążą się z możliwością realizacji inwestycji rozwojowych. W skrajnych sytuacjach system sankcji (w postaci warunkowości makroekonomicznej) mógłby spowodować, że rozpoczęte projekty nie zostaną zakończone.

## Programowanie krajowe

Państwa członkowskie opracowują dokumenty krajowe, określające priorytety rozwojowe w latach 2014-2020. Dla Polski takim dokumentem jest Strategia rozwoju kraju (SRK). SRK koncentruje się na trzech priorytetach: konkurencyjności, spójności oraz sprawności<sup>37</sup>. Uzupełnieniem dla SRK są strategie zintegrowane ustanawiające priorytety rozwojowe w następujących dziedzinach: (1) transport (Strategia rozwoju transportu); (2) innowacyjność i efektywność gospodarki (Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki); (3) bezpieczeństwo energetyczne i środowisko (Strategia bezpieczeństwo energetyczne i środowisko); (4) kapitał społeczny (Strategia rozwoju kapitału społecznego); (5) kapitał ludzki (Strategia rozwoju kapitału społecznego); (6) zrównoważony rozwój wsi rolnictwa i rybactwa (Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa); (7) system bez-

pieczeństwa narodowego (Strategia bezpieczeństwo energetyczne i środowisko); (8) sprawne państwo (Strategia sprawne państwo); (9) rozwój regionalny (Krajowa strategia rozwoju regionalnego).

Krajowy program reform podlegający ocenie przez Komisję w zakresie zgodności z zaleceniami semestru europejskiego i zasadami należytego zarządzania gospodarczego skupia się na trzech elementach: infrastrukturze na rzecz wzrostu gospodarczego, innowacyjności i włączeniu społecznym. Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030 jest w procesie programowania wsparcia jednym z podstawowych dokumentów zgodnie z terytorialnym charakterem polityki regionalnej. Koncepcja zakłada, iż rdzeniem krajowego systemu gospodarczego stanie się współzależny, otwarty układ obszarów funkcjonalnych najważniejszych polskich miast, zintegrowanych w przestrzeni krajowej i międzynarodowej. Jednocześnie przewiduje się, iż na rozwoju największych miast skorzystają mniejsze ośrodki i obszary wiejskie<sup>38</sup>.

Głównym dokumentem w procesie programowania jest Umowa Partnerstwa, która podobnie jak Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO) w poprzednim okresie finansowania definiuje w jaki sposób środki funduszy, podlegające wspólnemu programowaniu, będą wydawane aby osiągnąć cele strategii „Europa 2020”. W odróżnieniu od NSRO, Umowa Partnerstwa obejmuje także fundusze rolne oraz programy zarządzane przez Komisję.

Ponieważ Umowa Partnerstwa jest opracowywana na podstawie rozporządzenia ogólnego, koordynacja może obejmować również EFSI. Tymczasem w dokumencie tym koordynuje się instrumenty finansowe niepodlegające EFSI, czyli rozporządzeniu ogólnemu. Istnieje więc zagrożenie, iż koordynacja może mieć jedynie charakter pozorny. Może to osłabiać koncepcję, iż wszystkie fundusze unijne muszą przyczyniać się do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020”. Taki sposób koordynacji można uznać jednak za niewystarczający z punktu widzenia efektywności samego procesu dystrybucji środków.

W nowym okresie programowania zrezygnowano z zasady, że program operacyjny jest finansowany tylko z jednego funduszu. Obecnie zatem program może być finansowany nawet z kilku funduszy. Z punktu widzenia strategicznego jest to rozwiązanie pozytywne, często bowiem działania na poziomie lokalnym bardzo trudno sfinansować jedynie z jednego funduszu, np. projekt inwestycyjny pozbawiony możliwości realizacji działań miękkich (np. szkolenia) jest mniej efektywny. Należy jednocześnie zauważyć, iż wprowadzenie wielofunduszowych programów wiąże się z koniecznością realizacji jednego projektu/programu za pomocą kilku systemów budżetowania, rozliczeń finansowych i sprawozdawczości. Efektywność takiego rozwiązania będzie można ocenić konfrontując zwiększone koszty realizacji z efektami kompleksowych programów/projektów regionalnych.

Projekt polskiej Umowy Partnerstwa (tabela 2) przewiduje wdrażanie 5 krajowych programów operacyjnych, 1 programu ponadregionalnego oraz 16 programów<sup>39</sup> regionalnych.

**Tabela 2**

**Układ programów operacyjnych na lata 2014-2020 w ramach Umowy Partnerstwa – programy krajowe i ponadregionalne**

Program	Alokacja po przeliczeniu na ceny bieżące (mln euro)
Infrastruktura i Środowisko	27 513,9
Inteligentny Rozwój	8 614,1
Wiedza Edukacja Rozwój	4 419,3
Polska Wschodnia	2 117,2
Polska Cyfrowa	2 255,6
Pomoc Techniczna	700,1
16 Regionalnych programów operacyjnych	31 246,9
<b>Razem</b>	<b>76 867,0</b>

Źródło: [http://www.poig.gov.pl/2014\\_2020/Strony/82\\_5\\_mld\\_euro\\_dla\\_Polski\\_z\\_nowego\\_budzetu\\_UE\\_291113.aspx](http://www.poig.gov.pl/2014_2020/Strony/82_5_mld_euro_dla_Polski_z_nowego_budzetu_UE_291113.aspx) [5.3.2014].

Krajowy proces programowania dopełnia ustawa o realizacji programów operacyjnych polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020<sup>40</sup>. Zastępuje ona dotychczasową ustawę o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z 6 grudnia 2006 roku. W odróżnieniu od rozporządzenia ogólnego ustawa odnosi się wyłącznie do programów operacyjnych polityki spójności, a więc finansowanych ze środków EFRR, EFS, FS. Nie bezzasadne wobec tego pozostają sformułowane wcześniej uwagi o pozornym włączeniu w główny nurt programowania funduszy rolnych (tj. EFRROW, EFMR), jeśli na poziomie krajowym nie będzie właściwej koordynacji. Mimo to jest to ustawa o podstawowym znaczeniu, gdyż ustala zasady wydatkowania środków unijnych. Głównym jej celem jest zapewnienie pewności prawnej wdrażania programów operacyjnych zwłaszcza w tych zagadnieniach, które pozostają nieprecyzyjne w świetle prawa unijnego (np. system instytucjonalny, procedura desygnacji).

**Podsumowanie**

Programowanie europejskich instrumentów rozwojowych na poziomie unijnym stara się uwzględnić najważniejsze wyzwania, przed jakimi staje Unia Europejska. Zadanie stworzenia optymalnych narzędzi jest bardzo trudne, ponieważ po raz pierwszy w historii Unii kolejna perspektywa finansowa ma do dyspozycji mniej środków od poprzedniej. W tej sytuacji nie dziwi usilne poszuki-

wanie sposobów na zwiększenie efektywności. Mimo kilku nowych nośnych haseł (np. inteligentna specjalizacja) nie dopracowano jednak w szczegółach metodologii zintegrowanego podejścia do rozwoju zwłaszcza na poziomie regionalnym czy lokalnym. Posłużono się głównie narzędziami proceduralnymi i administracyjnymi, unikając wszędzie tam, gdzie jest to możliwe, centralizacji zarządzania środkami. Zastosowanie więc zintegrowanego podejścia wynika w praktyce bardziej z konieczności niż potrzeby, mimo iż znajduje ono uzasadnienie merytoryczne w badaniach polityki regionalnej. Biorąc pod uwagę wdrażanie perspektywy finansowej o mniejszych zasobach finansowych, zintegrowane podejście musi mieć charakter nie tylko deklarowany, ale faktyczny. Tymczasem już rozporządzenie ogólne i rozporządzenia szczegółowe świadczą o pewnych mankamentach w realizacji takiego podejścia.

Analiza pakietu rozporządzeń wskazuje, iż jest to zabieg jedynie częściowo udany. Przykładem jest włączenie w główny nurt programowania funduszy rolnych. Zostały one objęte wspólnymi ramami programowania, a co za tym idzie wspólnymi zasadami, ale w sposób bardzo ograniczony Umową Partnerstwa. Na poziomie krajowym sytuacja wygląda jeszcze gorzej, projekt ustawy o wdrażaniu programów operacyjnych w latach 2014-2020 nie reguluje koordynacji tych funduszy. Zatem oddziaływanie Ministra Infrastruktury i Rozwoju, głównego koordynatora wdrażania środków unijnych w Polsce, na kształt i dynamikę wydatkowania funduszy rolnych będzie faktycznie bardzo ograniczone. Sytuacja ta występuje już obecnie na etapie programowania krajowego. Nie oznacza to, iż Program Rozwoju Obszarów Wiejskich 2014-2020 miałby być przygotowywany przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju, chodzi tu raczej o odpowiedni poziom koordynacji.

Dodatkowo fakultatywność rozwiązań mających łączyć alokacje różnych instrumentów finansowych w myśl przepisów szczegółowych pakietu rozporządzeń unijnych może spowodować, że na poziomie regionalnym fundusze spójności i rolny nie będą wdrażane spójnie z punktu widzenia sformułowanych zasad zintegrowanego podejścia. Efektywność głównej osi reformy programowania na lata 2014-2020 stoi więc pod znakiem zapytania.

\* Dr Marek Świstak, Instytut Europeistyki Uniwersytetu Jagiellońskiego; e-mail: marek.swistak@uj.edu.pl

<sup>1</sup> Por.: Komisja Europejska, *Rozwijające się regiony - rozwijająca się Europa. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, Bruksela, maj 2007.

<sup>2</sup> Por.: Rada Europejska, *Konkluzje*, Bruksela, 7-8 lutego 2013 r.

<sup>3</sup> Por.: Parlament Europejski, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+20131119+SIT-01+DOC+WORD+V0//PL&language=PL> [5.3.2014].

<sup>4</sup> Rozporządzenia opublikowano w jednym Dzienniku Urzędowym UE (DzUrz UE L 347 z 20.12.2013 r.). W pakiecie ujmuje

się przysły akt prawny w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR), co daje łącznie w pakiecie osiem rozporządzeń.

<sup>5</sup> Zob.: Wniosek w sprawie Rozporządzenia PE i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego [uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1198/2006 i rozporządzenie Rady (WE) nr 861/2006 oraz rozporządzenie Rady nr XXX/2011 w sprawie zintegrowanej polityki morskiej], KOM(2011) 804, wersja ostateczna z 2.12.2011 r.

<sup>6</sup> Mowa tutaj o Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskim Funduszu Społecznym (EFS), Funduszu Spójności (FS), Europejskim Funduszu Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskim Funduszu Morskim i Rybackim (EFMR).

<sup>7</sup> Zob.: F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*. Independent Report, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/regi/dv/barca\\_report\\_/barca\\_report\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf) [5.3.2014].

<sup>8</sup> Por.: T.G. Grosse (red.), *Zintegrowane podejście do rozwoju – rola polityki spójności*, Warszawa 2008, s. 6-10; Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego; Wnioski z piątego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: przyszłość polityki spójności, KOM(2010) 642/3, s. 6-8; Zintegrowane podejście do polityki spójności, (w:) Panorama, (34)2010, s. 4-9.

<sup>9</sup> Kategoria ta obejmuje wszystkie pięć funduszy wchodzących w zakres rozporządzenia ogólnego.

<sup>10</sup> Np. Zintegrowane Inwestycje Terytorialne mogą, ale nie muszą być finansowane także z EFRROW i EFMR. Por. art. 36 rozporządzenia ogólnego.

<sup>11</sup> Komisja COTER KR i Komisja REGI PE wzywają do przestrzegania zasady partnerstwa i pełnego wdrożenia reformy polityki spójności, [http://www.cor.europa.eu/pl/news/Pages/coter-regi-partnership-cohesion.aspx?utm\\_source=Newsletter&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Poland-January-2014](http://www.cor.europa.eu/pl/news/Pages/coter-regi-partnership-cohesion.aspx?utm_source=Newsletter&utm_medium=email&utm_campaign=Poland-January-2014) [5.3.2014].

<sup>12</sup> Celem programu jest wspieranie tworzenia gospodarki opartej na wiedzy i innowacjach poprzez pozyskanie dodatkowych nakładów na badania, rozwój i kreowanie rozwiązań nowatorskich. Fundusz tym samym ma przyczynić się do osiągnięcia celów w zakresie badań i rozwoju określonych w strategii „Europa 2020”. Por.: art. 1, 5 ust. 1 Rozporządzenia PE i Rady nr 1291/2013 z 11 grudnia 2013 r. ustanawiającego „Horyzont 2020” – program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji (2014-2020) oraz uchylającego decyzję nr 1982/2006/WE.

<sup>13</sup> Program obejmuje wspieranie międzynarodowych projektów dotyczących kształcenia i szkolenia na każdym etapie uczenia się przez całe życie. Wspiera także kształcenie pozaformalne i nieformalne młodzieży oraz promocję sportu. Por.: art. 1 Rozporządzenia PE i Rady nr 1288/2013 z 11 grudnia 2013 r. ustanawiającego „Erasmus+”: unijny program na rzecz kształcenia, szkolenia, młodzieży i sportu oraz uchylającego decyzje nr 1719/2006/WE, 1720/2006/WE i 1298/2008/WE.

<sup>14</sup> Chodzi o zwiększenie współdziałania poszczególnych programów dzięki czemu ich efekty w ramach koordynacji będą większe niżeli suma ich działań realizowanych oddzielnie w ramach poszczególnych programów.

<sup>15</sup> Por.: art. 1 Rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1316/2013 z 11 grudnia 2013 roku ustanawiającego instrument „Łącząc Europę”, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylającego rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010, DzUrz UE L 347 z 20.12.2013 r.

<sup>16</sup> Wytyczne zostały zawarte w dwóch rozporządzeniach: Rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 347/2013 z 17 kwietnia 2013 roku w sprawie wytycznych dotyczących transeuropejskiej infrastruktury energetycznej, uchylające decyzję nr 1364/2006/WE oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 713/2009, (WE) nr 714/2009 i (WE) nr 715/2009, DzUrz UE L 115 z 25.4.2013 r. i Rozporządzenie PE i Rady (UE) Nr 1315/2013 z 11 grudnia 2013 roku.

<sup>17</sup> Lata referencyjne dla obliczenia wskaźnika DNB *per capita* to okres: 2008-2010.

<sup>18</sup> *Alokacja środków finansowych w ramach polityki spójności na poszczególne kraje*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/xls/overall\\_table.xls](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/xls/overall_table.xls) [5.3.2014].

<sup>19</sup> Por.: art. 5 ust. 1 Rozporządzenia PE i Rady (UE) nr 1316/2013 z 11 grudnia 2013 roku ustanawiającego instrument „Łącząc Europę”, zmieniającego rozporządzenie (UE) nr 913/2010 oraz uchylającego rozporządzenia (WE) nr 680/2007 i (WE) nr 67/2010.

<sup>20</sup> Por.: Komisja Europejska, *Komunikat w sprawie rozporządzenia ustanawiającego instrument „Łącząc Europę”*, KOM(2011) 665, wersja ostateczna, Bruksela, 19 października 2011, s. 26.

<sup>21</sup> Por.: Rada Europejska, *Konkluzje (Wieloletnie Ramy Finansowe)*, Bruksela, 8 lutego 2013 r., EUCO 37/13, s. 9.

<sup>22</sup> Wstępny budżet inicjatywy został przewidziany na poziomie 3 mld euro, zob.: art. 91 ust. 1 rozporządzenia ogólnego.

<sup>23</sup> Państwa członkowskie mogą wydłużyć ten okres do 30 roku życia, por.: art. 16 akapit 1 rozporządzenia 1304/2013.

<sup>24</sup> <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=10308&langId=en> [5.3.2014].

<sup>25</sup> Por. *Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020, wersja ostateczna z 3.3.2010 r.

<sup>26</sup> Ibidem.

<sup>27</sup> Por.: *Facing the challenge: the Lisbon strategy for growth and employment*. Report from the High Level Group by Wim Kok, November 2004, s. 8-27; Commission Staff Working Document, *Lisbon Strategy, Evaluation document*, SEC(2010) 114 final, Brussels, 2 February 2010, s. 2-18; T.G. Grosse, *Europa na rozdrożu*, Warszawa 2008, s. 290-292; S. Pastuszka, *Polityka regionalna Unii Europejskiej – cele, narzędzia, efekty*, Warszawa 2012, s. 138-147.

<sup>28</sup> Krajowy Program Reform.

<sup>29</sup> Tona oleju ekwiwalentnego (toe) jest to jednostka paliwa umownego. Wykorzystuje się ją do porównania różnych paliw kopalnych, które oznacza się w różnych jednostkach często nieporównywalnych ze sobą. Tona oleju ekwiwalentnego stanowi równoważnik jednej tony ropy naftowej o wartości opałowej równej 41 868 kJ/kg. 1 toe odpowiada 42 GJ lub 11,6 MWh. Zob.: art. 3, pkt 10 ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej, DzU z 2011 r., nr 94, poz. 551.

<sup>30</sup> Por.: J.W. Tkaczyński, M. Świstak, *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, C.H. Beck Warszawa 2013, s. 473-476.

<sup>31</sup> Przykładowo można wskazać na następujące instrumenty finansowe, których koordynacji służą Wspólne Ramy Strategiczne: Horyzont 2020, Program rezerwa dla nowych instalacji (NER 300) finansowania projektów demonstracyjnych, Program działań na rzecz środowiska i klimatu *LIFE, Erasmus+*, Program Unii Europejskiej na rzecz zatrudnienia i innowacji społecznych, „Łącząc Europę”, Instrument Pomocy Przedakcesyjnej, Europejski Instrument Sąsiedztwa oraz Europejski Fundusz Rozwoju. Por.: Wspólne Ramy Strategiczne, załącznik I rozporządzenia ogólnego.

<sup>32</sup> Por.: art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 1300/2013.



<sup>33</sup> Por.: J.W. Tkaczyński, M. Świstak, *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*, op. cit., s. 474-476.

<sup>34</sup> Por.: Zalecenie Rady w sprawie krajowego programu reform dla Polski z 2013 roku oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012-2016, KOM(2013) 371 z 29.5.2013 r., s. 5-7.

<sup>35</sup> Por. art. 2 i 8 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1176/2011 z 16 listopada 2011 roku w sprawie zapobiegania zakłóceniom równowagi makroekonomicznej i ich korygowania, DzUrz UE L 306 z 21.11.2011 r.

<sup>36</sup> Por. art. 8 Rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z 2 grudnia 2013 roku określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020, DzUrz UE L 347 z 20.12.2013 r.

<sup>37</sup> Zob.: Strategia Rozwoju Kraju 2020. Aktywne społeczeństwo. Konkurencyjna gospodarka. Sprawne państwo, Warszawa, wrzesień 2012.

<sup>38</sup> Por.: Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, [http://www.mir.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/KPZK2030.pdf](http://www.mir.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_przestrzenna/KPZK/Aktualnosci/Documents/KPZK2030.pdf) [5.3.2014].

<sup>39</sup> Por.: *Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020, Umowa Partnerstwa*, projekt ze stycznia 2014 roku, Warszawa 2014.

<sup>40</sup> Projekt ustawy z 14 lutego 2014 roku, [http://bip.mrr.gov.pl/Prawo/Projekty\\_rozporzadzen/Documents/DKF\\_U\\_PO1420\\_projekt\\_KRM\\_14022014.pdf](http://bip.mrr.gov.pl/Prawo/Projekty_rozporzadzen/Documents/DKF_U_PO1420_projekt_KRM_14022014.pdf) [5.3.2014].



## WYMIAR SPRAWIEDLIWOŚCI I SPRAW WEWNĘTRZNYCH

### POWRACAJĄCA PRESJA MIGRACYJNA NA POŁUDNIE EUROPY. CZY UNIJNA POLITYKA MIGRACYJNA PODOŁA WYZWANCIOM?

Kinga Szczawińska \*

Presja migracyjna<sup>1</sup> to dla Europy zjawisko nienowe. Zaczęło się jednak niebezpiecznie nasilać wraz z wybuchem arabskiej wiosny ludów w 2011 r., która, z uwagi na wewnętrzny chaos panujący w krajach Afryki Północnej, ułatwiła imigrantom z Afryki Subsaharyjskiej ucieczkę przez niekontrolowane granice Libii, Egiptu i Tunezji. Wojna domowa w Syrii spotęgowała siłę tego zjawiska. Brak stabilizacji politycznej, dramatyczna sytuacja humanitarna, a także ogólnie panujący strach i terror doprowadziły do rekordowego wzrostu liczby ucieczek obywateli tych państw poza regiony objęte walkami. Mimo iż zdecydowana większość uchodźców znalazła schronienie w obozach przejściowych bądź stałych obozach dla uchodźców w państwach sąsiednich, takich jak Jordania, Turcja czy Liban, miejscem docelowej emigracji znacznej liczby osób stały się państwa członkowskie Unii Europejskiej, a w szczególności Europy Zachodniej. W wyjątkowo trudnej sytuacji znalazły się kraje południowej Europy – Malta, Grecja i Włochy, które wzywały inne państwa Unii do solidarnego dzielenia się odpowiedzialnością i kosztami – od pomocy finansowej oraz eksperckiej (m.in. poprzez oddelegowanie urzędników azylowych z innych państw członkowskich do pomocy przy rozpatrywaniu wniosków o ochronę międzynarodową<sup>2</sup>), po udział w programach relokacji i przesiedleń.

W tej sytuacji konieczne było wzmocnienie istniejących instrumentów i działań, które stanowiłyby wspólną odpowiedź Unii Europejskiej na pogarszającą się

sytuację migracyjną. Coraz częstszym zjawiskiem były wtórne ruchy migracyjne, najczęściej do krajów Europy Zachodniej, oraz nasilanie się przestępczości zorganizowanej, przede wszystkim handlu i przemytu ludzi usiłujących przedostać się do Europy. Społeczeństwa europejskie coraz głośniej wyrażały swój sprzeciw wobec wspieranej przez Komisję Europejską koncepcji otwartej Europy, domagając się wzmocnienia kontestowanej przez wszystkie organizacje imigranckie idei „Europy–fortecy”. Liczne dyskusje polityczne na forum UE doprowadziły do stworzenia mechanizmów, które miały z jednej strony zminimalizować skutki presji migracyjnej, a z drugiej – spowodować jej zahamowanie. Dlatego też w obliczu narastającej nielegalnej imigracji i masowego napływu azylantów z państw trzecich, dotkniętych konfliktami zbrojnymi czy tragedią rozgrywającą się na południu Europy, państwa członkowskie UE wzywają do sięgania po stare i sprawdzone instrumenty. Nie chcą już tracić czasu na wymyślanie nowych metod działań, które nie muszą przynieść spodziewanych rezultatów, szczególnie, że zasób nowych rozwiązań jest niewielki.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie najważniejszych instrumentów legislacyjnych i pozalegisłacyjnych, którymi dysponuje UE w odniesieniu do presji migracyjnej. Niestabilna sytuacja na Ukrainie, która w chwili obecnej pozostaje w poważnym konflikcie politycznym z Federacją Rosyjską, może wywołać falę emigracji do państw członkowskich UE. Polska będzie w tej sytuacji państwem najbardziej narażonym na falę migracyjną z tej części Europy, podobnie jak Grecja czy Malta w przypadku napływu imigrantów z Afryki Północnej czy Syrii. Ważne jest, aby dostępne narzędzia były skuteczne. Dlatego też w artykule dokonujemy wstępnej oceny tego, czy ustanowione przez Unię Europejską mechanizmy mające zahamować migrację stwarzają szansę na osiągnięcie zamierzonego celu.