

Jak zmienić Unię Europejską, by korzystali na niej młodzi

Uczestnicy programu Gen Demokracji

Instytut Bronisława Komorowskiego

**Katarzyna Blauth
Kamila Ferenc
Janusz Hudziec
Christian Jaworski
Adam Lewański
Łukasz Polinceusz
Jakub Szymik
Daria Trapszo
Ewelina Tylec
Piotr Zawadewicz**

Warszawa, 2017

Jak poprawić działanie funduszy europejskich, by młode pokolenie mogło z nich lepiej korzystać?

1) Diagnoza: cel powstania i mechanizmy przyznawania funduszy europejskich

Co wchodzi do „portfela” UE: dochody własne + składki państw członkowskich

Unia Europejska jako organizacja międzynarodowa obarczona bardzo szerokim zakresem zadań dysponuje własnym budżetem, z którego finansowane są działania mające na celu rozwiązywanie wspólnych problemów państw członkowskich. Budżet Unii Europejskiej tworzą: dochody własne (np. dochody z ceł na granicach zewnętrznych czy część dochodów z podatku VAT) oraz dochody pochodzące ze składek państw członkowskich, które stanowią około 68% całego budżetu. Aby zapewnić przewidywalność wydatkowania środków, budżety roczne ustalane są w granicach wyznaczonych przez długoterminowy plan finansowy, zwany także perspektywą finansową Unii Europejskiej. Obecna perspektywa przyjęta na lata 2014-2020 wynosi około 1080 mld euro, czyli około 1% dochodu narodowego brutto Unii.

Najwięcej pieniędzy na fundusze unijne i rolnictwo

Wydatki z budżetu Unii Europejskiej można podzielić na dwie główne kategorie. 46% środków przeznaczanych jest na pobudzenie wzrostu gospodarczego w ramach różnego rodzaju funduszy unijnych, natomiast 41% służy realizacji wspólnej polityki rolnej. Zdecydowaną większość swoich środków finansowych (około 80%) Unia Europejska wydaje w sposób zdecentralizowany, zarządzając nimi za pośrednictwem funduszy, programów i instrumentów finansowych. Pięć głównych funduszy wspiera rozwój gospodarczy wszystkich państw członkowskich, zgodnie z celami strategii „Europa 2020”. Projekty ubiegające się o finansowanie z tych źródeł podlegają ocenie pod kątem zgodności z trzema unijnymi zasadami: zrównoważonego rozwoju, równych szans oraz rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

Zadania funduszy unijnych: pobudzenie gospodarki, budowanie spójności, wspieranie rolnictwa

Jako główne kryterium podziału środków finansowych Unii Europejskiej pomiędzy poszczególne państwa członkowskie przyjęto wartość produktu krajowego brutto (PKB) per capita. Zgodnie z tym kryterium kraje słabiej rozwinięte to te, w których dochód narodowy na mieszkańca wynosi poniżej 75% średniej unijnej. Państwa posiadające PKB per capita w granicach 75%-90% średniej określane są jako znajdujące się w okresie przejściowym, natomiast za bardziej rozwinięte uznaje się te, w których PKB na mieszkańca przewyższa 90% średniej. W perspektywie finansowej 2014-2020 priorytetowo traktowane są projekty mające pobudzić wzrost gospodarczy, zatrudnienie i konkurencyjność – jest to pokłosie walki z kryzysem gospodarczym, trwającym nieprzerwanie od 2007 roku. Wydatki związane z tymi dziedzinami stanowią obecnie 13% budżetu UE. Bardzo ważne miejsce w budżecie zajmują także środki przeznaczone na budowanie spójności: społecznej, gospodarczej i terytorialnej (np. inwestycje infrastrukturalne), na które przeznaczane jest 34% budżetu Unii. Ostatnią i trzecią zarazem grupą priorytetową są fundusze na zrównoważony rozwój i zasoby naturalne (34%), a więc m.in. ochronę środowiska i wykorzystanie zasobów odnawialnych. Nie sposób nie wspomnieć w tym miejscu o wspólnej polityce rolnej, która – finansowana prawie w całości z „kasy unijnej” – przy relatywnie wysokich kosztach prowadzenia faworyzuje niewspółmiernie rolników, którzy stanowią jedynie 5,2% populacji Unii Europejskiej.

Wydatek extra: programy dedykowane

Poza pięcioma głównymi funduszami wspierającymi rozwój państw członkowskich, Unia dysponuje także programami dedykowanymi określonym grupom społecznym. Przykładowo, w latach 2014-2020 aż 15 mld euro zostanie przeznaczone na wsparcie programu Erasmus+, adresowanego do ludzi młodych i osób pracujących z młodzieżą. Działania realizowane we wszystkich programach operacyjnych i ich osiach pozostają w swym założeniu spójne z działaniami realizowanymi w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych.

2) Stan obecny: bieżące ustalenia polityczne i debata na temat funduszy europejskich

Spoleczna rola funduszy unijnych: wsparcie szkolnictwa, innowacji i osób wykluczonych

Obecnie główną rolą funduszy europejskich jest wsparcie wdrażania reform, zarówno w obszarze polityki społecznej (w tym m.in.: zatrudnienia, integracji społecznej, edukacji i funkcjonowania administracji publicznej), jak również wsparcia osób młodych, społeczności romskich, osób odbywających karę pozbawienia wolności, instrumentów zwrotnych dla podmiotów ekonomii społecznej, szkolnictwa wyższego, innowacji społecznych i współpracy

ponadnarodowej. Istotna jest także realizacja projektów o charakterze infrastrukturalnym czy też związanych z rozbudową sieci cyfrowej i e-usług w administracji, wpływających na poprawę sytuacji osób wykluczonych cyfrowo.

Perspektywa finansowa 2007-2013 wspierała rynek pracy i wyrównywanie szans w rozwoju regionów

W minionej perspektywie finansowej na lata 2007-2013 szczególny nacisk położono na realizację działań dotyczących instrumentów i usług rynku pracy, służących wsparciu mobilności międzysektorowej i geograficznej, a także wsparciu indywidualnej i kompleksowej aktywizacji zawodowo-edukacyjnej osób młodych (bezrobotnych, biernych zawodowo oraz poszukujących pracy, w tym także osób niezarejestrowanych w urzędzie pracy). Oprócz tego dużą część dedykowanych środków europejskich przeznaczono na wyrównywanie szans w rozwoju regionów (np. pomiędzy wschodnią a zachodnią częścią Polski), a także rozwój infrastruktury, w tym: drogowej, kolejowej i technicznej.

Obecnie działania ukierunkowane na wsparcie indywidualnych odbiorców zostały określone w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych (z wyjątkiem działań o charakterze infrastrukturalnym). Aby zapewnić komplementarność Regionalnych Programów Operacyjnych z komponentem ogólnokrajowym, stosuje się odpowiednie wytyczne horyzontalne oraz warunkowo kryteria wyboru projektów. Innymi słowy, nadaje się wspólny mianownik działaniom podejmowanym w poszczególnych rejonach kraju i tym realizowanym przed administrację na szczeblu centralnym.

Perspektywa finansowa 2014-2020 bez większych zmian

W perspektywie finansowej na lata 2014-2020 priorytety wydatkowania funduszy europejskich są podobne jak w poprzedniej, warto jednak zauważyć, że nacisk został przeniesiony z poziomu centralnego na regionalny (z uwzględnieniem współpracy w ramach partnerstw międzynarodowych).

Zmiana władzy w Polsce wpłynęła negatywnie na wydatkowanie funduszy unijnych

W wyniku zmian, jakie dokonały się na polskiej scenie politycznej w 2015 roku, formuła wsparcia finansowego dla Polski w ramach perspektywy 2014-2020 ewoluowała. Za przygotowanie programów i osi w ramach programów operacyjnych odpowiadał jeszcze poprzedni rząd, negocjując założenia i wytyczne z Komisją Europejską. Ostateczne przyjęcie

programów i ich implementacja zbiegła się natomiast w czasie z ukonstytuowaniem się nowego rządu, co przyczyniło się zarówno do renegocjacji szczegółowych opisów osi priorytetowych, jak i opóźnień w rozpoczęciu wydatkowania i kontraktacji środków. Na obecnym etapie Polska znajduje się pod koniec listy państw wydatkujących środki unijne w sposób płynny i zgodny z harmonogramem.

Co dalej z funduszami: status quo czy zwiększenie środków na badania i rozwój?

Chociaż opracowywanie propozycji legislacyjnych dotyczących perspektywy 2021-2027 rozpocznie się dopiero w 2017 r., urzędnicy Komisji Europejskiej wskazują na możliwe kierunki rozwoju. Ambitniejsi chcieliby mocnego przeważenia szali w stronę badań i rozwoju, podczas gdy ci bardziej zachowawczy prognozują utrzymanie dotychczasowych trendów dystrybucji budżetowej.

3) Rekomendacje: proponowane kierunki rozwoju funduszy europejskich

Najważniejszy cel ten sam: zatrzeć różnice pomiędzy starymi a nowymi członkami UE

Kluczowym aspektem pozostanie utrzymanie na obecnym poziomie Funduszu Spójności, który jest gwarantem wyrównywania dysproporcji gospodarczych i społecznych oraz promowania zrównoważonego rozwoju całej Unii. Należy dążyć do dalszego wyrównywania różnic pomiędzy starymi a nowymi członkami UE, gdyż kraje, które przystąpiły do UE po 2004 roku, nadal w większości odstają poziomem życia i rozwojem gospodarczym od tzw. starych państw członkowskich, co wpływa bezpośrednio na całą Wspólnotę. Duże zróżnicowanie poziomu gospodarek państw członkowskich po prostu osłabia Unię Europejską.

Wspierajmy innowacyjność, aby nie przegrywać z Chinami czy USA

Istotną kwestią dla dalszego rozwoju Unii Europejskiej jest wydzielenie w ramach wspólnego budżetu większych środków na innowacyjność, szczególnie w kontekście pomocy dla europejskich placówek naukowo-badawczych oraz wsparcia dla ośrodków zajmujących się tworzeniem nowych wynalazków i usprawnień technologicznych. Działanie takie pomoże zwiększyć konkurencyjność i innowacyjność gospodarki europejskiej na tle innych ważnych gospodarek świata, takich jak Chiny czy USA.

Staże i kursy dla młodych obywateli UE wchodzących na rynek pracy

Kolejnym ważnym obszarem ukierunkowania funduszy unijnych jest usprawnienie i zwiększenie nacisku na wsparcie młodych obywateli wspólnoty. Środki europejskie, szczególnie w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), powinny być w większym stopniu kierowane do ludzi młodych, współfinansując aktywizację bezrobotnych do 35 roku życia. Sposobem realizacji tego celu byłoby wprowadzenie większych ilości staży i kursów kwalifikacyjnych opłacanych z EFS oraz rozwój oferty preferencyjnych kredytów dla osób, szczególnie młodych, zakładających swoją pierwszą działalność gospodarczą.

Stworzenie europejskiego funduszu wsparcia uchodźców przybywających do Wspólnoty

W obliczu narastającego kryzysu migracyjnego w Europie, warto pomyśleć o wygospodarowaniu części środków na utworzenie specjalnego funduszu pomocowego przeznaczonego dla imigrantów, którzy zostali zarejestrowani jako uchodźcy na terenie UE. Fundusz taki pozwalałby państwom członkowskim, na terenie których zarejestrowaliby się uchodźcy, uzyskać dofinansowanie na utworzenie i prowadzenie ośrodków pomocowych oraz wdrażanie kompleksowych programów adaptacyjnych do życia w społeczeństwie europejskim. Środki potrzebne na ten cel można pozyskać rezygnując z bezzwrotnych dotacji dla działalności gospodarczych, zastępując je kredytami, które po spłaceniu zasiliłyby fundusz wsparcia uchodźców.

Środki europejskie inwestycją, nie wydatkiem

Znaczna część funduszy europejskich jest dziś przeznaczana na przedsięwzięcia, które są ważne w danym momencie, jednak długoterminowo nie przynoszą wymiernych zysków. Warto zmienić ten trend, tak by pieniądze unijne mogły być inwestowane, by mogły stać się motorem napędowym dla gospodarki, a w dalszej perspektywie czasowej zostać pomnożone. Część tych środków powinna być zwracana do budżetu EU, przez co możliwe będzie wspieranie kolejnych przedsięwzięć. Warto także w kolejnej perspektywie finansowej zagwarantować więcej środków dla Planu Inwestycyjnego dla Europy, zwanego Planem Junckera, którego celem jest pobudzenie inwestycji w całej UE.

Jak zmienić strefę euro, by wspomagała rozwój gospodarczy?

1) **Diagnoza: kryzys zadłużeniowy, instrumenty pomocowe i sukces strefy euro**

Dysproporcje wewnątrz strefy euro

Kryzys zadłużeniowy w strefie euro rozpoczął się od krachu systemu bankowego w Irlandii w 2008 r. W kolejnym roku silnie rozprzestrzenił się i w szczególności dotknął gospodarki peryferyjne - Grecję, Portugalię, Hiszpanię i Cypr. Dopiero jego wybuch ujawnił głębokie dysproporcje w rozwoju gospodarczym krajów należących do Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW). Okazało się, że pomimo generalnego przekonania, co do zbliżonego poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych krajów członkowskich, istniały przez lata duże różnice w sposobie zarządzania polityką fiskalną wśród nich. Doprowadziły one wzrostu deficytów budżetowych wielu krajów ponad dopuszczalne przez kryteria z Maastricht 3 proc. PKB, m.in. Grecję, Hiszpanię, Włochy. W efekcie dług publiczny w strefie euro wzrósł z 65,1 proc. PKB w 2007 r. do 84 proc. PKB w 2010 r.

Instrumenty pomocowe dla krajów strefy euro

Od 2009 r. w związku z coraz większą niepewnością wśród inwestorów silnie rosły rentowności obligacji części krajów strefy euro doprowadzając do sytuacji, w której państwa nie były w stanie pozyskać niezbędnego kapitału na rynku. W tej sytuacji konieczne było uruchomienie specjalnych instrumentów pomocowych dla tych krajów przez instytucje Unii Europejskiej - Komisję Europejską (KE) i Europejski Bank Centralny (EBC), ale także przymusowe stało się pozyskanie wsparcia zewnętrznego od Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW).

W odpowiedzi na kryzys zadłużeniowy w 2010 r. Rada do spraw ekonomicznych i finansowych (ECOFIN) utworzyła Europejski Instrument Stabilności Finansowej (EFSF) i Europejski Mechanizm Stabilności Finansowej (EFSM) w celu ewentualnego wsparcia państw strefy euro potrzebujących pomocy finansowej. W 2011 r. te dwa instrumenty zastąpił Europejski Mechanizm Stabilności (ESM) stworzony w celu ochrony stabilności finansowej strefy euro. Pożyczki pomocowe w ramach tych mechanizmów z wkładem ze strony MFW zostały przyznane m.in. Irlandii, Portugalii i Grecji.

Ponadto EBC podjął gwałtowne działania, które miały na celu złagodzenie skutków kryzysu i zapewnienie stabilności systemu finansowego. Wielokrotnie obniżał stopę operacji

refinansujących, dążąc do zwiększenia płynności na rynku finansowym. Płynność zapewniona Grecji, Irlandii, Włochom, Portugalii i Hiszpanii w ramach operacji otwartego rynku (MRO i LTRO) stanowiła 80 proc. całkowitej płynności zagwarantowanej przez EBC. Bank wykorzystał także niestandardowe narzędzia polityki monetarnej – dłuższe operacje refinansujące (TLTRO), programy skupu aktywów. Umożliwił także instytucjom kredytowym strefy euro na pozyskanie awaryjnego wsparcia (ELA), które nie wchodziło w skład operacji polityki pieniężnej.

Sukces strefy euro jako unii walutowej

Pomimo najróżniejszych perturbacji związanych między innymi ze światowym kryzysem ekonomicznym czy kryzysem w Grecji zastąpienie walut narodowych walutą Euro okazało się gigantycznym sukcesem. Jest to przykład jednej z nielicznych udanych unii walutowych na świecie. Dzięki euro państwa Eurolandu zachowały niską inflację, euro stało się de facto drugą walutą rezerw na świecie (po dolarze). Bardzo istotne było przygotowanie (w zasadzie od zera) mechanizmów odpowiedzi na kryzys finansowy z 2007 roku i kryzys związany z Grecją. Raz wypracowane mechanizmy pomogą w przyszłości walczyć z kolejnymi trudnościami i będą stanowić o sile państw strefy euro. Przez blisko 17 lat PKB sumaryczne strefy euro zwiększyło się prawie dwukrotnie (z 6,47 biliona do 11,6) a przepływy kapitałowe pomiędzy członkami wzrosły prawie trzykrotnie. Mówiąc o przyszłości strefy euro należy pamiętać że aspirują do niej duże i stabilne gospodarki takie jak Polska co z pewnością ją umocni.

2) Stan obecny: bieżące ustalenia polityczne, aktualna sytuacja strefy euro oraz debata na temat wprowadzenia wspólnej waluty w Polsce

Przebudowa strefy euro w oparciu o tzw. „Raport Pięciu Prezydentów”

Podnoszona przez niektórych teza o ryzyku powstania Europy dwóch prędkości zyskuje potwierdzenie w nawiązaniu do tzw. Raportu Pięciu Prezydentów. Dokument podpisany 22 czerwca 2015 roku przez szefa Rady Europejskiej, prezesa Europejskiego Banku Centralnego, przewodniczącego Eurogrupy, szefa Komisji Europejskiej i przewodniczącego Parlamentu Europejskiego prezentuje konkretne propozycje naprawy strefy euro. Ich wspólnym mianownikiem jest postępująca konwergencja państw będących członkami unii walutowej, która doprowadzić ma do stabilności finansowej i wzrostu gospodarczego Eurogrupy. Cel ten ma zostać osiągnięty za pomocą budowy czterech unii:

- unia gospodarcza – ściślejsza koordynacja krajowych polityk gospodarczych i utworzenie Władz Konkurencyjności;
- unia finansowa – dokończenie budowy unii bankowej i utworzenie unii rynków kapitałowych;
- unia fiskalna – przeniesienie większej ilości decyzji dotyczących polityki fiskalnej poszczególnych państw na szczebel wspólnotowy (utworzenie Skarbu Strefy Euro);
- unia polityczna – powołanie instytucji: Władz Konkurencyjności, Skarbu Strefy Euro, Europejskiej Rady Fiskalnej oraz instytucji reprezentującej strefę euro wobec partnerów zewnętrznych, np. MFW. Budowa unii politycznej ma rozpocząć się w II połowie 2017 roku.

Polacy przeciw euro

Rzeczpospolita Polska, podpisując traktat akcesyjny do Wspólnoty dnia 16 kwietnia 2003 r., tzw. Traktat ateński, zobowiązała się do wprowadzenia Euro jako obowiązującej waluty w swoim kraju. Owa regulacja nie stanowi jednak o terminie wstąpienia do unii monetarnej. Jednak aby zastąpić złotówkę nową euro-walutą Polska musi spełnić wszystkie kryteria konwergencji, a także znowelizować konstytucję (art. 227 dotyczący kompetencji Narodowego Banku Polskiego). Zmiana konstytucji wymagać będzie odpowiedniego poparcia w parlamencie, o co może być trudno ze względu na obecne poparcie społeczeństwa polskiego dla idei wdrożenia euro.

Nastroje społeczne związane z poparciem dla wprowadzenia euro w Polsce mocno ewoluowały. Poczynając od akcesji Polski do UE w 2004 r. z umiarkowanego optymizmu do obecnie przeważającego raczej negatywnego nastawienia w stosunku do przyjmowania wspólnej waluty. Ostatnie kompleksowe badania opinii publicznej na zamówienie Ministerstwa Finansów związane z ewentualnością wprowadzenia euro w Polsce pochodzą z 2014 roku. Po tym czasie rząd nie prowadził kompleksowej analizy w tym względzie, dodatkowo rezygnując z powołanego wcześniej Pełnomocnika Rządu ds. Wprowadzenia Euro przez Rzeczpospolitą Polską.

Z przeprowadzonego wtedy badania wynika, że zwolennicy euro stanowili dwa lata temu 32% badanych, a przeciwnicy – 55%. Jednocześnie 13% badanych nie potrafiło określić swojego stanowiska w tej kwestii.

Za największą korzyść z wprowadzenia euro respondenci uznali poprawę warunków dla polskiego handlu zagranicznego (22%). Ponadto wskazywane są: ułatwione podróżowanie i dokonywanie zakupów w innych państwach (21%), wpływ wprowadzenia euro na rozwój turystyki (16%), silniejsza pozycja Polski w Europie i świecie (16%). Jednocześnie co szósty badany nie potrafił sprecyzować pozytywnych efektów wprowadzenia euro (16%), a blisko 30% respondentów uważało, że „wprowadzenie euro nie przyniesie korzyści”.

Akcesja Polski do Strefy Euro w obliczu różnych scenariuszy rozwoju sytuacji ekonomiczno-politycznej UE

W obecnym momencie można przedstawić trzy scenariusze dalszego rozwoju sytuacji politycznej i gospodarczej w krajach Unii Europejskiej:

- Biorąc pod uwagę rosnącą falę polityki populistycznej oraz wpływ ciągle nie rozwiązanego kryzysu gospodarczego nie można wykluczyć scenariusza stopniowej dekonstrukcji strefy euro a może również samej Unii Europejskiej.
- Możliwy jest również scenariusz w którym co prawda nie dochodzi do tak dramatycznego załamania sytuacji społeczno-politycznej w Europie ale państwa strefy euro pogrążają się w długotrwałej stagnacji gospodarczej połączonej z następującymi po sobie mniejszymi kryzysami politycznymi.
- Biorąc pod uwagę przytoczone w powyższych akapitach najnowsze dane z europejskiej gospodarki oraz serie reform które przeprowadzono w Unii Europejskiej w celu stabilizacji sytuacji gospodarczej i uniknięcia w przyszłości powtórnego kryzysu finansowego, prawdopodobny wydaje się również scenariusz w którym Unia Europejska wychodzi obronną ręką z obecnego kryzysu.

Obecnie nie jesteśmy w stanie stwierdzić, która z rozpatrywanych powyżej opcji ma większe szanse na realizację. Oczywiście w przypadku realizacji pierwszych dwóch z wymienionych scenariuszów kwestia przystąpienia Polski do unii walutowej stałaby się bezprzedmiotowa. W przypadku realizacji trzeciej z wymienionych opcji przystąpienie Polski do strefy euro stałoby się bardzo pożądanym rozwiązaniem.

Jednak niezależnie od tego jak sytuacja rozwinię się w przyszłości, to na chwilę obecną najrozsądniejszą strategią z punktu widzenia Polski jest za założenie, że strefa euro przetrwa i będzie się rozwijać a Polska w odpowiednim momencie podejmie starania o przystąpienie do niej. Tego typu podejście nie tylko pozwoliło by wyznaczyć strategiczny cel polskiej polityce gospodarczej i zagranicznej ale również przyczyniłoby się do wzmocnienia stanu polskich finansów poprzez realizację kryteriów konwergencji.

3) Rekomendacje: proponowane kierunki zmian w Strefie Euro

Wprowadzenie większego wpływu banków centralnych państw członkowskich na EBC

W celu uniknięcia lub zminimalizowania negatywnych skutków finansowych dla przyszłych nowych członków strefy euro - istotne jest wynegocjowanie odpowiedniego podziału kompetencji z EBC i bankami centralnymi państw w zakresie prowadzenia własnej

polityki monetarnej, a przynajmniej możliwości zgłaszania opinii dotyczących kierunków tej polityki. Taki instrument jest potrzebny w przypadku słabszych gospodarek europejskich, by mogły one skutecznie dążyć do stabilizacji i przetrwać kryzysy ekonomiczne.

Monitorowanie bieżących wskaźników określonych w kryteriach konwergencji w stosunku do państw będących członkami Eurogrupy

Należy starać się o wypracowanie wspólnych mechanizmów weryfikacji służących do sprawdzenia czy wszystkie państwa strefy euro posiadają narzędzia przeciwdziałania i pokonywania kryzysów destabilizujących całą strefę. Nie wystarczy już kontrola wypełnienia kryteriów konwergencji w momencie przystępowania do strefy euro (która skądinąd, jak pokazał przykład Grecji, nie zawsze jest skrupulatna), ale także opracowanie generalnych zasad i wspólnych reguł dotyczących sposobów antykryzysowego zarządzania i prowadzenia polityki fiskalnej i gospodarczej przez państwa należące do UGW. Przestrzeganie tego swoistego „pakietu bezpieczeństwa” powinno być podlegać okresowej ewaluacji.

Zindywidualizowane podejście do państw członkowskich

Mimo konieczności zachowania spójności między rynkami państw członkowskich strefy euro, instytucje Unii Europejskiej powinny wprowadzać zindywidualizowane wytyczne dla poszczególnych krajów zgodnie z ich zróżnicowanymi potrzebami. W ten sposób państwa członkowskie w pozytywnych wynikami gospodarczymi powinny skupić się na wewnętrznych inwestycjach i dążeniu do wzrostu popytu, podczas gdy gospodarki zmagające się z deficytami powinny dbać o wzrost produktywności. Dodatkowo, UE powinno mieć zapewniony głos doradczy w procesie ustanawiania rocznych budżetów państw członkowskich i monitorować proces gospodarowania zasobami pieniężnymi krajów zrzeszonych w strefie euro. Jednolite rekomendacje UE mogą doprowadzić do nieskutecznych działań w kontekstach lokalnych.

Skuteczność w uszczelnianiu systemu podatkowego

Unia Europejska powinna w dalszym ciągu rozwijać zapoczątkowane już działania na rzecz przeciwdziałania wyprowadzaniu podatków z państw członkowskich i naruszania praw dotyczących pomocy publicznej przez międzynarodowe firmy bazujące na narodowych systemach podatkowych naruszających jedność wewnętrznego rynku i przyczyniające się do osłabiania pozycji ekonomicznej gospodarek strefy euro (patrz kasus KE vs. Apple). Ważnym

elementem skuteczności jest transparentność przy mianowaniu osób delegowanych do nadzoru i kontroli nad strefą euro oraz zapobieganie mechanizmowi *obrotowych drzwi* prowadzącemu do braku przejrzystości w podejmowaniu decyzji.

Strefa Schengen - projekt przeszłości czy przyszłości?

1) Czym jest strefa Schengen?

Strefa Schengen – symbol Europy

Strefa Schengen jest swoistym symbolem zintegrowanej Europy, bowiem zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych oznacza, że pomiędzy państwami członkowskimi uczestniczącymi we współpracy w ramach strefy Schengen nie jest prowadzona kontrola graniczna. W praktyce oznacza to, iż można przejechać trasę od Warszawy do Lizbony, nie zatrzymując się ani razu do kontroli granicznej. Schengen ułatwia również realizację unijnej polityki jednolitego rynku (swobodny przepływ osób, kapitału, towarów, usług).

W Strefie schengen zlikwidowane są przejścia graniczne na wewnętrznych granicach lądowych (obejmujących granice na rzekach i jeziorach). Granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu bez dokonywania odprawy granicznej. Jednocześnie nadal istnieje możliwość przeprowadzenia kontroli na terytorium państwa wchodzącego w skład strefy (np. w rejonie granicy wewnętrznej), która jednak nie jest odprawą graniczną (w wyniku której można zezwolić na wjazd osób), a jej celem jest walka z przestępczością oraz kontrola bezpieczeństwa. Granice zewnętrzne strefy uległy natomiast wzmocnieniu.

Państwa członkowskie strefy Schengen

Do strefy należy obecnie 26 państw, w tym 22 członkowskich Unii Europejskiej oraz 4 państwa, które nie są członkami UE: Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria.

Kontrole na granicach wewnętrznych wciąż posiada 6 członków Unii: Wielka Brytania, Irlandia, Cypr, Bułgaria, Rumunia i Chorwacja. Z kolei Wielka Brytania i Irlandia z własnej woli rezygnują z uczestnictwa w Układzie z Schengen, natomiast Cypr, Bułgaria, Rumunia i Chorwacja nie spełniają jeszcze wymogów przyjęcia do Strefy.

Historia Strefy Schengen i jej podstawowe uwarunkowania prawne

Strefę Schengen tworzą państwa, które przystąpiły do Układu z Schengen po uprzednim spełnieniu warunków akcesyjnych. Jego zawarcie odbyło się poza prawem wspólnotowym, stąd początkowo nie był bezpośrednio związany ze wspólnotami europejskimi. Dokument założycielski podpisany został w 1985 r. w luksemburskiej miejscowości, od której zaczerpnął swoją nazwę. Początkowo umowę sygnowały rządy pięciu państw: Niemiec, Francji, Belgii, Holandii oraz Luksemburga.

Układ miał na celu stopniowe znoszenie kontroli granicznych na granicach wewnętrznych państw-sygnatariuszy. Po zawarciu Konwencji Wykonawczej do Układu z Schengen (1990 rok), która weszła w życie od 1995 r., swobodny przepływ osób w ramach Strefy stał się faktem. Konwencja wprowadziła jednocześnie przepisy ujednociające politykę wobec

cudzoziemców, wprowadzając m. in. wizę Schengen (wspólną dla całej strefy i uprawniającą podróżnych do poruszania się na całym jej terenie) oraz System Informacyjny Schengen (SIS).

Współczesne wyzwania stojące przed Strefą Schengen

Wydaje się, że zagrożenie terrorystyczne to najtrudniejszy test dla członków Strefy Schengen. Podobnie, ważnym problemem jest wciąż nierozwiązany kryzys migracyjny. Fakt, iż dziesiątki tysięcy uchodźców przybyło nielegalnymi kanałami do Europy, pokazał, że granice zewnętrzne wspólnoty nie są szczelne. Na terenie kontynentu znalazło się wiele osób, o których pochodzeniu i przeszłości niewiele wiadomo.

2) Co dziś wiemy o przyszłości Strefy Schengen?

Planowane i możliwe rozszerzenia Strefy Schengen

Ostatnie rozszerzenia Strefy Schengen przypadły na rok 2007, kiedy do dotychczasowej grupy państw kontynentu dołączyła część członków wspólnoty przyjętych do Unii Europejskiej w 2004 roku (w tym Polska) i rok 2008, kiedy do Układu przystąpiła Szwajcaria.

Na liście państw oczekujących pozostają Bułgaria, Rumunia, Chorwacja oraz Cypr, których przystąpienie do Układu planowane jest na rok 2017. Obecnie, decyzje o włączeniu kolejnych państw do wspólnej strefy są wciąż odkładane. Dzieje się tak głównie za sprawą dynamiki wydarzeń międzynarodowych na kontynencie, w tym zwiększonego zagrożenia terrorystycznego oraz kryzysu migracyjnego, czego skutkiem jest przywrócenie tymczasowych (a trwających już ponad rok) kontroli na granicach Unii.

Warto zauważyć, iż zwlekanie z przyjęciem Bułgarii i Rumunii może być odpowiedzią na głosy twierdzące, iż przystąpienie tych państw do Unii Europejskiej było zbyt wczesne i nie są one przygotowane do uczestnictwa w pogłębianiu integracji europejskiej.

Przywrócenie kontroli w ramach Schengen

W ostatnich dniach Komisja Europejska zalecała utrzymanie tymczasowych kontroli granicznych, przygotowując się tym samym na kolejną falę uchodźców na Morzu Śródziemnym, przybywających głównie z Libii. Trzeba jednak mieć na uwadze, że kontrole

nie mogą i nie będą trwały wiecznie. Wprowadziły je Niemcy, Austria, Dania, Szwecja i pozostająca poza Unią, ale będąca w Strefie Schengen, Norwegia.

Tymczasowe przywrócenie kontroli na granicach stosowane jest również w przypadku, gdy na terytorium danego państwa organizowane są duże imprezy masowe. Tylko w Polsce tego typu sytuacja miała miejsce czterokrotnie – w 2012 r. z powodu Euro 2012, w 2013 r. z powodu Szczytu Klimatycznego w Warszawie i w 2016 r., najpierw z powodu Szczytu NATO w Warszawie, a potem z powodu Światowych Dni Młodzieży w Krakowie.

Powołanie Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej

Niemal równolegle do opisywanego procesu, w celu wypełnienia luki w systemie ochrony granic zewnętrznych UE oraz zapewnienia ludziom bezpiecznego życia i swobody poruszania się w Unii, przy jednoczesnym spełnieniu obietnicy powrotu do normalnego funkcjonowania Strefy Schengen i zniesienia tymczasowych kontroli na granicach - 6 października 2016 r. rozpoczęła działalność Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej, która obecnie jest na etapie formowania i rozwijania pełnej gotowości.

Ponadto UE szkoli straż wybrzeża Libii, przeznacza też pieniądze na organizacje zajmujące się uchodźcami na terenie Libii i na pilnowanie południowej granicy tego kraju, żeby powstrzymać falę migracji.

Polacy chcą powrotu kontroli na granice?

Jak wynika z przeprowadzonego w marcu 2016 r. sondażu IBRiS dla "Rzeczpospolitej", aż 80% osób w wieku 18-24 lata popiera przywrócenie kontroli granicznych wewnątrz Strefy Schengen. Bez podziału na wiek, 50% Polaków jest zwolennikiem powrotu kontroli, zaś przeciwnikiem tego rozwiązania 47%.

Można przypuszczać, iż taka postawa jest efektem spadku poczucia bezpieczeństwa spowodowanego rosnącym zagrożeniem terrorystycznym i kryzysem imigracyjnym, który pokazał, że granice zewnętrzne Strefy Schengen są nieszczelne, wobec czego, niemal każdy może przedostać się na teren wspólnoty a następnie do każdego z państw członkowskich.

3) Co zrobić, by Strefa Schengen przetrwała i mogła być projektem przyszłości?

Wzmocnienie zewnętrznych granic Strefy Schengen. Rozwój Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

Skupienie się na uszczelnieniu zewnętrznych granic Strefy Schengen powinno być absolutnym priorytetem dla członków Unii. W tym celu powinno się przykładać szczególną wagę do rozwoju, powstałej w ubiegłym roku, Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Należy zwiększyć jej stan osobowy (obecnie to jedynie 1500 funkcjonariuszy) i nadać szersze uprawnienia (np. wprowadzić możliwość kooperacji z wojskiem w stanach szczególnego zagrożenia).

Do bieżących zadań straży należy m.in. pomoc w zapewnianiu zintegrowanego zarządzania granicami na granicach zewnętrznych. Z czasem powinna otrzymać uprawnienia do interweniowania także na granicach wewnętrznych. Jednostki tej formacji powinny być w miarę możliwości zlokalizowane w miejscach newralgicznych (takich jak np. granica grecko-turecka), a także posiadać na tyle wysoką mobilność, by w razie potrzeby dotrzeć w krótkim czasie do każdego zakątka państw członkowskich (np. Morze Śródziemne między Libią a wybrzeżem Włoch).

Podczas kryzysu związanego z uchodźcami w Unii Europejskiej było często słycać zarzuty o brak efektywnej współpracy między służbami poszczególnych państw. Wzmocniona Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna powinna pomóc w koordynowaniu tych wysiłków.

Zwiększenie zaangażowania w wspólną politykę zagraniczną

Większość zagrażających istnieniu Strefy Schengen czynników zewnętrznych, takich jak niekontrolowana migracja czy rozwój transgranicznej przestępczości mogą być tylko do pewnego stopnia ograniczane poprzez działania wewnątrz Unii Europejskiej. Aby uzyskać realistyczne szanse na ograniczenie tych negatywnych zjawiska do akceptowalnego poziomu konieczne jest zdecydowane zwiększenie i wzmocnienie wspólnej polityki zagranicznej Unii Europejskiej na najbardziej newralgicznych kierunkach. Wzmocnienie takie powinno przejawiać się głównie na trzech płaszczyznach.

Po pierwsze istnieje konieczność zdecydowanie silniejszego zaangażowania się państw Unii w rozwiązywanie konfliktów w Libii i Syrii. Nie należy przy tym z góry odrzucać pewnych opcji militarnych takich jak skoordynowane dozbrajanie i finansowanie wyselekcjonowanych grup operujących na tych obszarach, działania sił specjalnych, a nawet tworzenie bezpiecznych stref. Libia i Syria są źródłem lub ważnym punktem tranzytowym dla zdecydowanej większości imigrantów docierających w ostatnich latach do UE, rozwój sytuacji w tych krajach będzie miał bezpośredni bardzo duży wpływ na sytuację wewnętrzną Unii, jednocześnie, jak do tej pory państwa Unii nie odgrywają znaczącej roli w rozwiązaniu żadnego z tych kryzysów.

Kolejnym działaniem zewnętrznym podjętym przez Unię Europejską powinno być zdecydowane zwiększenie i lepsza koordynacja pomocy przekazywanej na rzecz uchodźców przebywających w obozach znajdujących się w Turcji lub innych państwach bliskiego wschodu jak na przykład Jordania, północny Irak i Liban. Poprawa warunków życia ludzi tam

przebywających poza aspektem czysto humanitarnym może również w znaczącym stopniu zmniejszyć fale nowych uchodźców próbujących dostać się nielegalnie do UE.

Jako ostatni przykład działalności zewnętrznej którą należy zdecydowanie zintensyfikować i lepiej koordynować jest pomoc rozwojowa dla państw sąsiedzkich znajdujących się w ciężkiej sytuacji takich jak Tunezja lub Ukraina. Państwa te przy pewnej pomocy będą w stanie przyczynić się do sprawnego rozwiązywania istniejących w sąsiedztwie UE problemów regionalnych, co jest zdecydowanie bardziej pożądanym i tańszym sposobem niż rozwiązywanie tych problemów za nie.

Rola Grupy Wyszehradzkiej w otwieraniu granic wewnętrznych Strefy Schengen

Szczególną rolę w kreowaniu polityki migracyjnej UE mogłaby odegrać Grupa Wyszehradzka. Podczas najbliższego spotkania w czerwcu 2017 r. premierzy V4 powinni doprecyzować przedstawioną we wrześniu 2016 r. koncepcję „elastycznej solidarności”, czyli dobrowolnej partycypacji w rozwiązaniu kryzysu uchodźczego. Liderzy Grupy Wyszehradzkiej mogliby zaproponować kilka wariantów „elastycznej solidarności”, np.

- przekazanie konkretnej kwoty (wyrażonej jako % PKB) na pomoc rozwojową dla państw, z których przybywa do Europy najwięcej uchodźców;
- stworzenie krajowej kampanii edukacyjno-charytatywnej na rzecz uchodźców i krajów Bliskiego Wschodu dotkniętych wojną (jako wzór mogłaby posłużyć polska Wielka Orkiestra Świątecznej Pomocy). Podczas np. rocznej akcji propagowano by wiedzę na temat kryzysu migracyjnego i sposobów jego rozwiązania, zbierano fundusze, zaangażowano media, autorytety, itp.;
- działania dyplomatyczne na Bliskim Wschodzie – przyjęcie przez służbę dyplomatyczną danego państwa konkretnych celów i zobowiązań dot. polityki na Bliskim Wschodzie, np. wynegocjowanie umowy/porozumienia, które pomoże w rozwiązaniu kryzysu;
- działania zewnętrzne – pozyskanie, np. w ciągu roku, partnera (międzynarodowej instytucji, organizacji, kraju spoza UE) który zadeklaruje konkretną pomoc dla UE w rozwiązaniu kryzysu;
- działania naukowe – utworzenie specjalnego funduszu stypendialnego/konkursu dla młodych naukowców na opracowanie planu rozwiązania kryzysu migracyjnego lub jednego z jego aspektów. Najlepsze koncepcje trafiałyby pod obrady KE i RE i miały szansę realizacji.

Taka swoista „ucieczka do przodu” Grupy Wyszehradzkiej mogłaby przyczynić się do otwarcia granic wewnątrz Strefy Schengen. Nie tylko poprawiłaby pozycję samej Grupy wewnątrz UE, ale i stanowiła sygnał dla państw „starej Unii”, że nowi członkowie nie chcą

być już tylko beneficjentami Strefy Schengen, ale czują się współgospodarzami otwartej Europy.