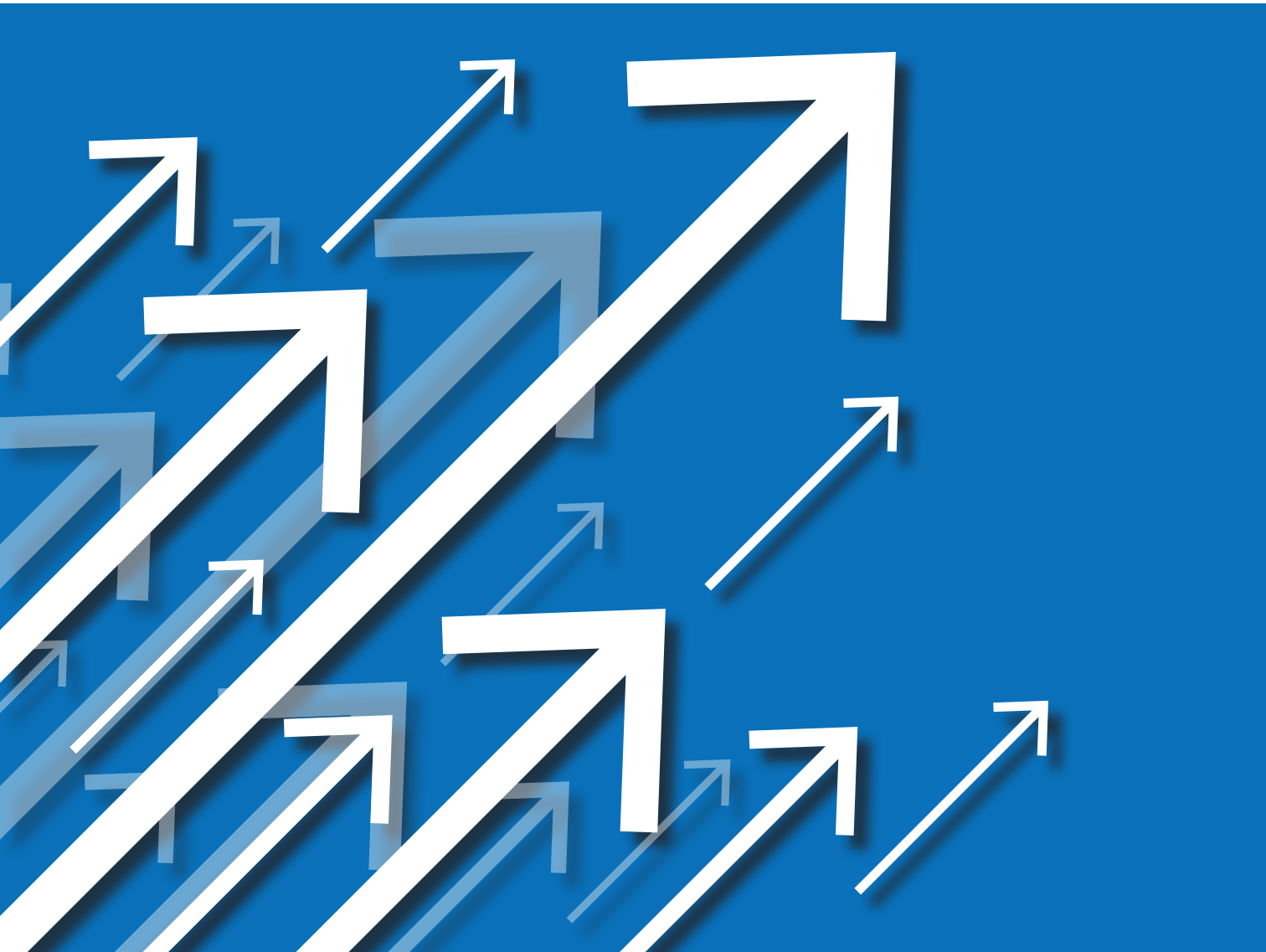


KONKRETY W SŁUŻBIE WARTOŚCI

Jak fundusze polityki spójności wzmacniają
wartości unijne w Polsce



Autor: **Paweł Wiejski** – analityk, Instytut Zielonej Gospodarki

Współpraca: **Agnieszka Górniak** – manager projektów badawczych, Polityka Insight
Monika Helak – badaczka, Polityka Insight

Redakcja: **Anna Chyckowska**

Raport został przygotowany dla Polskiej Fundacji im. Roberta Schumana i Fundacji Konrada Adenauera w Polsce.



Wydawca: Polska Fundacja im. Roberta Schumana
Al. Ujazdowskie 37/5, 00-540 Warszawa

© Copyright Polska Fundacja im. Roberta Schumana

ISBN 978-83-88752-31-5

Publikacja powstała w ramach projektu „Solidarność ma znaczenie. Jak polityka spójności wzmacnia europejską solidarność”. Opinie wyrażone w niniejszej publikacji są jedynie opiniami autorów i nie stanowią oficjalnego stanowiska Komisji Europejskiej.



Projekt współfinansowany ze środków Unii Europejskiej

Partner merytoryczny

POLITYKA
INSIGHT | **Research**

Spis treści

Executive summary	2
1. Polityka spójności: definicja i liczby	3
Polityka spójności w Polsce	5
Programy krajowe	6
Programy regionalne	8
2. Polityka spójności a wartości unijne	10
Praktyczne skutki budowania ładu na wartościach	11
Jak fundusze UE wspierają unijne wartości	12
Poszanowanie godności ludzkiej	12
Wolność	13
Demokracja	13
Równość	14
Państwo prawa	14
Poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości	15
Wartości w projektach – studium przypadków	15
Nowa jakość konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym	15
Zapobieganie i zwalczanie przestępczości podatkowej	17
Nowe kompetencje w nowym kraju – kurs dla obywateli Ukrainy	18
Szansa – nowe możliwości dla dorosłych	19
Ja w internecie	21
3. Zagrożenia dla wartości i funduszy unijnych	22
Nowe narzędzia w obronie wartości	23
4. Wnioski	24
Bibliografia	25

2 • KONKRETY W SŁUŻBIE WARTOŚCI

Executive summary

- Celem polityki spójności jest zmniejszenie różnic w rozwoju gospodarczym między państwami i regionami Unii Europejskiej. Ponadto wspiera ona gospodarkę i społeczeństwa w innych wymiarach, m.in. promując innowacyjność, poprawiając jakość środowiska naturalnego i zwalczając dyskryminację. **Niniejszy raport ma za zadanie wskazać niematerialne efekty polityki spójności. Poprzez przykłady pokażemy, w jaki sposób w ostatnich latach unijne fundusze przełożyły się na wzmocnienie wartości UE w Polsce.** Temat ten dotychczas nie był wnikliwie badany – w naszej opinii powinien zostać poddany dalszym analizom i być promowany. Narracja o pozytywnym wpływie funduszy na uniwersalne wartości pomoże bowiem wzmocnić wizerunek Unii w świadomości obywateli.
- **W latach 2014–2020 Polska była największym beneficjentem unijnej polityki spójności – przyznano jej około 77,6 mld euro.** W tym okresie polityka spójności w Polsce była realizowana przez sześć krajowych i 16 regionalnych programów operacyjnych. Najwięcej pieniędzy przeznaczono na rozwój infrastruktury, część na edukację, ochronę zdrowia czy pomoc społeczną. W projektach finansowanych w ramach tych programów można znaleźć odniesienia do wartości unijnych. W raporcie przedstawiamy studia pięciu przypadków realizowanych w perspektywie finansowej 2014–2020 wraz z analizą, jak wsparły one wartości unijne.
- **Od wstąpienia do Unii w 2004 r. Polska otrzymała ponad 468 mld euro w ramach funduszy polityki spójności.** Przełożyło się to na utworzenie setek tysięcy nowych miejsc pracy, zmniejszenie ubóstwa i nierówności społecznych. Był to czas bezprecedensowego wzrostu gospodarczego, dzięki któremu Polska pod względem zamożności zbliżyła się do reszty krajów Unii Europejskiej. W 2004 r. PKB na mieszkańca wynosiło w naszym kraju 50,1 proc. średniej unijnej; w 2019 r. było to już 72,4 proc.
- **W latach 2021–2027 Polska otrzyma z Unii Europejskiej 136,4 mld euro dotacji i 34,2 mld euro pożyczek.** Pieniądzy na politykę spójności będzie mniej niż w perspektywie finansowej 2014–2020, ale inwestycje będą finansowane z nowego funduszu odbudowy, który ma wzmocnić gospodarkę po kryzysie spowodowanym epidemią COVID-19. W ciągu najbliższych siedmiu lat fundusze unijne wciąż będą miały znaczący wpływ na wzrost gospodarczy.
- **Podstawowe wartości Unii zostały wymienione w Traktacie o Unii Europejskiej. To: poszanowanie godności ludzkiej, wolność, demokracja, równość, państwo prawa oraz poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Stanowią one podstawę instytucjonalną Unii i mają realny wpływ na decyzje podejmowane przez Brukselę.** Tymczasem w debacie publicznej wartości unijne pojawiają się głównie w negatywnym kontekście – mówi się o nich w przypadku naruszeń dokonywanych przez państwa członkowskie oraz w kontekście sankcji. W naszym przekonaniu brak pozytywnej informacji o wpływie wartości unijnych na życie Polaków oraz występowanie nadużyć finansowych przy wykorzystywaniu funduszy przeznaczanych na realizację polityki spójności mają negatywny wpływ na zaufanie obywateli do instytucji wspólnotowych. W niniejszym raporcie przedstawiamy skalę problemu oraz stosowane przez Brukselę metody przeciwdziałania nadużyciom, narzędzia służące ochronie unijnych wartości, w tym mechanizm ochrony praworządności obowiązujący od stycznia 2021 r.

1. Polityka spójności: definicja i liczby

Polityka spójności (*cohesion policy*) to jeden z głównych obszarów działania Unii Europejskiej. Spójność pojawiła się w europejskim ładzie prawnym po raz pierwszy w latach 80., kiedy do Wspólnoty Europejskiej dołączyły Grecja, Hiszpania i Portugalia. Od tego czasu rola tej polityki rośnie. W latach 2014–2020 na cele polityki spójności przeznaczono **351,8 mld euro** – to niemal jedna trzecia całego budżetu Unii.

Polityka spójności realizowana jest przez trzy unijne fundusze.

- ① **Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)** wspiera wzrost gospodarczy w regionach np. przez inwestycje w infrastrukturę. Finansuje też projekty międzynarodowe.
- ② **Europejski Fundusz Społeczny (EFS)** oferuje wsparcie dla obywateli, przede wszystkim zwiększając możliwości zatrudnienia i kwalifikacje zawodowe.
- ③ **Fundusz Spójności (FS)** jest przeznaczony wyłącznie dla państw członkowskich, których PKB na mieszkańca jest niższe niż 90 proc. średniej unijnej. W tych krajach Fundusz Spójności finansuje przede wszystkim inwestycje w infrastrukturę i zrównoważony rozwój.

Podsumowując, Fundusz Spójności jest zarezerwowany dla najbiedniejszych państw, ale też pozostałe fundusze wspierają mniej zamożne regiony – według ustalonego systemu.

SYSTEM PODZIAŁU ŚRODKÓW W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI

Wszystkie regiony¹ w Unii mają przypisaną kategorię – jest ich trzy i zostały ustalone względem poziomu PKB na mieszkańca. Stopień dofinansowania projektów z polityki spójności jest zależny od tej kategorii:

- **projekty w regionach słabiej rozwiniętych** (o PKB na mieszkańca mniejszym niż 75% średniej unijnej) mogą liczyć na dofinansowanie w wysokości do **80–85%** całkowitych kosztów projektu;
- **projekty w regionach w okresie przejściowym** (PKB na mieszkańca między 75% a 90% średniej unijnej) mogą liczyć na dofinansowanie w wysokości **60%** kosztów projektu;
- **projekty w regionach lepiej rozwiniętych** (PKB na mieszkańca powyżej 90% średniej unijnej) zdobędą maksymalnie **50-procentowe** dofinansowanie; pozostałe koszty projektu muszą zostać pokryte z innych źródeł: prywatnych lub publicznych.

W efekcie w budżecie na lata 2014–2020 dla regionów skategoryzowanych jako słabiej rozwinięte przeznaczono 181,2 mld euro z EFRR i z EFS, co stanowi ponad połowę wszystkich funduszy

¹ Chodzi o jednostki terytorialne NUTS2, czyli od 800 tys. do 3 mln mieszkańców. W Polsce regiony NUTS2 to w większości województwa. Wyjątkiem jest Region Warszawski Stołeczny, który 1 stycznia 2018 r. został wyodrębniony z województwa mazowieckiego.

4 • KONKRETY W SŁUŻBIE WARTOŚCI

w ramach polityki spójności. Dodatkowo do tych regionów płynęła część pieniędzy z Funduszu Spójności (63,4 mld euro). **W Polsce wszystkie regiony poza województwem mazowieckim (a od 2018 r. – Regionem Warszawskim Stołecznym) zostały zakwalifikowane jako regiony słabiej rozwinięte. Dzięki temu Polska w latach 2014–2020 była największym beneficjentem unijnej polityki spójności w wartościach absolutnych. Wliczając wszystkie fundusze, przyznano jej około 77,6 mld euro.**

Fundusze unijne w większości są zarządzane przez administrację rządową i samorządową państw członkowskich, a instytucje europejskie nadzorują dobór projektów i ich realizację. Na przykład Komisja Europejska zatwierdza finansowanie dużych projektów, o wartości powyżej 50 mln euro. Może też przeprowadzać audyty niektórych projektów finansowanych z pieniędzy unijnych. Kontrolować wykorzystanie środków mogą również inne instytucje europejskie, np. Europejski Trybunał Obrachunkowy oraz Europejski Urząd ds. Zwalczenia Nadużyć Finansowych (OLAF).

Ogólnym celem polityki spójności jest zmniejszenie różnic między państwami i regionami poprzez wspieranie wzrostu gospodarczego. W poprzednim wieloletnim budżecie Unii, na lata 2014–2020, ten ogólny cel został podzielony na 11 celów szczegółowych. Wszystkie mają wspierać wzrost gospodarczy, lecz niektóre z nich wykazują przywiązanie do wartości, które tylko pośrednio związane są z gospodarką, takich jak ochrona środowiska naturalnego, zapobieganie wykluczeniu społecznemu czy przystosowanie do zmian klimatu.

CELE SZCZEGÓŁOWE POLITYKI SPÓJNOŚCI

1. Wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji
2. Zwiększanie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych
3. Podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw
4. Wspieranie przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną
5. Propagowanie przystosowywania się do zmian klimatu, zapobiegania zagrożeniom i zarządzania ryzykiem
6. Ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystywania zasobów
7. Promowanie zrównoważonego transportu oraz poprawa najważniejszych infrastruktur sieciowych
8. Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wspieranie mobilności siły roboczej
9. Promowanie włączenia społecznego oraz zwalczanie ubóstwa i wszelkich form dyskryminacji
10. Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie
11. Poprawa wydajności administracji publicznej

Polityka spójności w Polsce

Polska realizuje projekty finansowane z polityki spójności od 2004 r. Był to czas nieprzerwanego wzrostu gospodarczego, którego nie zdołał zatrzymać nawet ogólnoświatowy kryzys finansowy w latach 2007–2009. Dużą rolę w tym sukcesie odegrały właśnie fundusze z polityki spójności. Do końca 2019 r. do Polski napłynęło około 468 mld euro, czyli niemal równowartość rocznego PKB w Polsce w 2019 r. Średnio projekty finansowane z funduszy spójności stanowiły 1,8 proc. rocznego PKB i odpowiadały za 7,9 proc. wzrostu PKB. Według analizy Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej dzięki nim powstało od 400 do 500 tys. miejsc pracy. Dzięki środkom unijnym liczba bezrobotnych spadała średniorocznie o ponad 240 tys. osób. Przyczyniły się też do zmniejszenia poziomu ubóstwa relatywnego o 2,5 p.p., jak i do zmniejszenia poziomu nierówności dochodowych mierzonych współczynnikiem Giniego, również o 2,5 p.p. (MFIPR 2020).

Dotychczas polityka spójności w Polsce spełnia swoje główne zadanie – zmniejsza dystans między najbiedniejszymi regionami i państwami a średnią unijną. W 2004 r. poziom PKB per capita w Polsce stanowił 50,1 proc. średniej unijnej. W 2019 r. było to już 72,4 proc. W tym czasie Polska była liderem wzrostu gospodarczego – kumulatywny wzrost gospodarczy wyniósł 88,1 proc. Lepsze wyniki zanotowały jedynie Irlandia i Malta. Środki unijne pozwoliły również do pewnego stopnia ograniczyć zróżnicowanie regionalne wewnątrz kraju, chociaż problem ten pozostaje obecny. Mimo że

stosunkowo największe środki unijne w przeliczeniu na mieszkańca trafiały do najbiedniejszych województw (m.in. lubelskie i warmińsko-mazurskie), to najbogatsze regiony (mazowieckie i dolnośląskie) notowały najwyższy poziom wzrostu gospodarczego. Niemniej bez funduszy spójności ta dysproporcja byłaby jeszcze większa (MFIPR 2020).

Polityka spójności jest realizowana za pośrednictwem tzw. programów operacyjnych, czyli ustalonych z Komisją Europejską planów wydatkowania funduszy unijnych. W latach 2014–2020 takich programów operacyjnych było w Polsce 22, z czego sześć krajowych i 16 regionalnych. Programy krajowe są zarządzane przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, a regionalne leżą w gestii urzędów marszałkowskich.

Znaczna część funduszy spójności w Polsce jest przeznaczana na budowę i renowację infrastruktury drogowej i (w mniejszym stopniu) kolejowej. Inne obszary wydatkowania to m.in. energetyka, ochrona środowiska, badania i rozwój, ochrona zdrowia, kultura i sztuka oraz edukacja i kształcenie zawodowe. Około 60 proc. funduszy jest rozdysponowywane przez programy krajowe, a 40 proc. – przez regionalne.

PROGRAMY OPERACYJNE W POLSCE W LATACH 2014–2020

KRAJOWE

Administrator: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Program Infrastruktura i Środowisko – 27,4 mld euro

To największy program operacyjny w Polsce i w całej Unii. Właśnie z niego finansowane są duże projekty infrastrukturalne o znaczeniu krajowym, takie jak budowa autostrad, dróg ekspresowych czy renowacja dworców kolei dalekobieżnych. Poza tym z tego programu operacyjnego finansowane są też inwestycje w transport publiczny w miastach, jak np. zakup nowego taboru. Oprócz infrastruktury transportowej pieniądze z tego programu płyną do sektora energetycznego, finansując m.in. budowę gazociągów, portu LNG w Świnoujściu czy infrastruktury przesyłowej. Jeśli chodzi o środowiskowy aspekt programu, to finansowane są takie inwestycje jak modernizacja infrastruktury ściekowej czy budowa spalarni odpadów. Program Infrastruktura i Środowisko jest finansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz z Funduszu Spójności.

Program Inteligentny Rozwój – 8,6 mld euro

Drugi największy program operacyjny w Polsce ma na celu wspieranie innowacji, przede wszystkim poprzez wspieranie inwestycji firm prywatnych w badania i rozwój oraz poprzez wspieranie badań naukowych. Wsparcie innowacji jest realizowane na wielu poziomach – od finansowania inwestycji w infrastrukturę B+R, przez dopłaty do pozyskiwania patentów na nowe technologie, aż po wsparcie dla usług doradczych dla biznesu. Z programu finansowane są również badania naukowe oraz infrastruktura badawcza na uczelniach i w placówkach badawczych. Innym obszarem działania programu jest kapitał ludzki – podnoszenie kwalifikacji i rozwój umiejętności pracowników w obszarach nowych technologii. Program Inteligentny Rozwój jest finansowany w całości z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Program Wiedza Edukacja Rozwój – 4,7 mld euro

Ten program jest skierowany przede wszystkim do osób młodych, wchodzących na rynek pracy. Najważniejszym obszarem działania jest wsparcie dla osób poniżej 30. roku życia, które nie są zatrudnione ani nie uczestniczą w kształceniu (NEET – *Not in Education, Employment or Training*). Dla takich osób finansowane są szkolenia, staże i praktyki. Oferowane jest również wsparcie dla założenia działalności gospodarczej. Poza tym z programu finansowane są również projekty realizowane przez uczelnie wyższe. Beneficjentami są również organy administracji, które zajmują się poprawą sytuacji na rynku pracy. Program wspiera też ochronę zdrowia oraz międzynarodową współpracę badawczą. Program Wiedza Edukacja Rozwój jest finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego oraz z Inicjatywy na rzecz ludzi młodych (YES).

Program Polska Cyfrowa – 2,2 mld euro

Ten program ma trzy główne obszary finansowania. Pierwszy to budowa infrastruktury cyfrowej. Chodzi przede wszystkim o rozbudowę sieci szerokopasmowego internetu, szczególnie w obszarach, w których dostęp do szybkiego internetu jest utrudniony (np. na obszarach wiejskich). Drugi to cyfryzacja administracji publicznej i wprowadzanie e-usług publicznych w ochronie zdrowia, ubezpieczeniach społecznych czy wymiarze sprawiedliwości. Trzeci to budowa kompetencji cyfrowych. Tu również priorytetowo traktowane są projekty na obszarach szczególnie narażonych na wykluczenie cyfrowe – np. na wsi. Program Polska Cyfrowa jest finansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

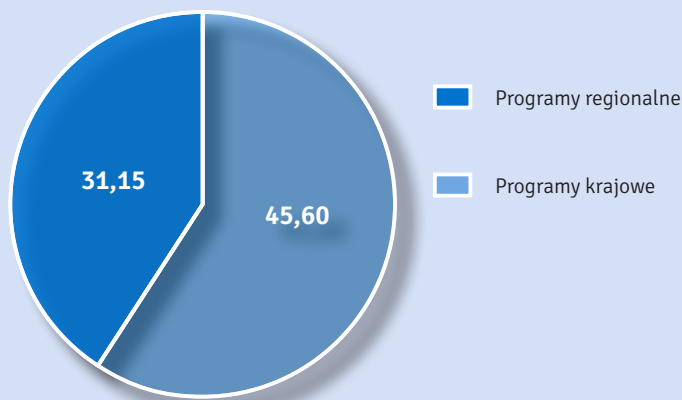
Program Polska Wschodnia – 2 mld euro

Program jest przeznaczony dla pięciu województw na wschodzie kraju: lubelskiego, podlaskiego, podkarpackiego, świętokrzyskiego i warmińsko-mazurskiego. Te regiony zostały wyodrębnione ze względu na niski poziom PKB per capita. Program ma dwa główne obszary finansowania. Pierwszym jest wsparcie dla przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich. Firmy te mogą ubiegać się o wsparcie np. przy wdrażaniu innowacji, internacjonalizacji czy o usługi doradcze. Drugim obszarem są inwestycje w infrastrukturę transportową (drogową i kolejową) oraz w rozbudowę transportu miejskiego. Program Polska Wschodnia jest finansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Program Pomoc Techniczna – 0,7 mld euro

Najmniejszy z krajowych programów ma na celu wsparcie techniczne dla instytucji i organizacji realizujących projekty unijne. Z tego programu finansowane są szkolenia, wynagrodzenia osób odpowiadających za projekty unijne w przedsiębiorstwach czy wydatki administracyjne związane z prowadzeniem projektów unijnych. Program Pomoc Techniczna jest finansowany z Funduszu Spójności.

Wykres 1. Udział funduszy unijnych w programach krajowych i regionalnych [dane w mld euro]



8 • KONKRETY W SŁUŻBIE WARTOŚCI

REGIONALNE

Administrator: urzędy marszałkowskie

Programy regionalne mają najszerszy zakres i w wielu obszarach częściowo pokrywają się z programami krajowymi. Fundusze idą na infrastrukturę, edukację, ochronę zdrowia, wsparcie przedsiębiorstw, innowacje czy ochronę środowiska. Podział funduszy między województwa jest wypadkową liczby ludności, poziomu PKB oraz bezrobocia. Do końca obowiązywania wieloletniego budżetu Unii na lata 2014–2020 Warszawski Region Stołeczny korzysta z regionalnego programu operacyjnego razem z resztą Mazowsza, mimo że Warszawa i okoliczne powiaty zostały wyłączone z dotychczasowego regionu mazowieckiego. Regionalne programy operacyjne są finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz z Europejskiego Funduszu Społecznego.

Tabela 1. Poziom alokacji w poszczególnych województwach w Polsce

Województwo	Alokacja (w mld EUR)
lubuskie	0,9
opolskie	0,9
podlaskie	1,21
świętokrzyskie	1,36
zachodniopomorskie	1,6
warmińsko-mazurskie	1,72
pomorskie	1,86
kujawsko-pomorskie	1,9
mazowieckie	2,08
podkarpackie	2,1
lubelskie	2,23
dolnośląskie	2,25
łódzkie	2,25
wielkopolskie	2,45
małopolskie	2,87
śląskie	3,47

Źródło: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej

Do 14 marca 2021 r. podpisano z beneficjentami 87 930 umów o dofinansowanie projektów. Łączna wartość inwestycji wyniosła około 518,6 mld zł, udział funduszy UE wyniósł 315,9 mld zł. Oznacza to, że wykorzystano 91,2 proc. dostępnej alokacji środków UE na lata 2014–2020, do zakontraktowania zostało około 29 mld zł.

Pełna ocena efektów polityki spójności w Polsce w latach 2014–2020 nie jest jeszcze możliwa. Część inwestycji finansowanych z poprzedniego wieloletniego budżetu Unii wciąż jest realizowana – projekty mogą otrzymywać wsparcie do trzech lat po zakończeniu danego okresu programowania. Jednak częściowe efekty są monitorowane i publikowane na bieżąco na stronach internetowych Komisji Europejskiej i Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej. Do 31 grudnia 2020 r. z polityki spójności sfinansowanych została budowa **1052 km dróg ekspresowych i autostrad** – czyli jedna czwarta całej sieci dróg ekspresowych i autostrad w Polsce. Ponad **961 tys. osób bezrobotnych** otrzymało wsparcie. Z pieniędzy unijnych zostały sfinansowane praktyki i staże w firmach dla ponad **152 tys. uczniów**. Niemal **400 tys. osób** zostało objętych badaniami profilaktycznymi. Wsparcie trafiło też do **115 tys. osób** z niepełnościami. Utworzonych zostało dodatkowo **58,6 tys. miejsc w przedszkolach**.

W momencie pisania tego raportu trwają konsultacje społeczne umowy partnerstwa, czyli dokumentu określającego sposób wydatkowania funduszy unijnych na lata 2021–2027. Wiadomo już, że o ile środki przeznaczone na politykę spójności nieco się zmniejszą (do 76 mld euro), o tyle spadek ten zostanie zrekompensowany przez tzw. fundusz odbudowy, powołany w celu walki z recesją po epidemii COVID-19. W efekcie ze wszystkich dostępnych źródeł finansowych UE w latach 2021–2027 Polska ma otrzymać 136,4 mld euro dotacji i 34,2 mld euro pożyczek. Według wstępnych analiz banku PKO BP fundusze unijne będą odpowiadać za 3,1 proc. polskiego PKB rocznie, przy czym szczyt wpływów nastąpi w 2023 r. (PKO BP 2020).

2. Polityka spójności a wartości unijne

Wspólne wartości to jedna z cech, które wyróżniają Unię Europejską na tle innych organizacji międzynarodowych. Wartości te zostały wymienione w artykule drugim Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). To:

- poszanowanie godności ludzkiej,
- wolność,
- demokracja,
- równość,
- państwo prawa,
- poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości.

Obecny kształt tego katalogu to efekt ponad 70 lat integracji europejskiej – Wspólnota, którą dziś nazywamy Unią, ewoluowała stopniowo. Początkowo skupiała się na współpracy gospodarczej, szczególnie w dziedzinie przemysłu ciężkiego, choć odwołanie do wartości można dostrzec u zarania idei integracji europejskiej. Deklaracja Roberta Schumana z 1950 r., która stała się podstawą do powołania protoplasty UE, czyli Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, jako główną motywację do integracji gospodarczej podaje **pokój**. To właśnie chęć uniknięcia powtórki koszmaru wojny światowej skłoniła Francję i Niemcy do współpracy na polu przemysłowym: „Solidarność produkcji, która się w ten sposób nawiąże, ukaże, że wszelka wojna między Francją a Niemcami jest nie tylko nie do pomyślenia, ale i fizycznie niemożliwa”. Deklaracja Schumana, którą tu przywołujemy, przedstawia również sposób utrzymania nadrzędnej wartości, jaką jest pokój – poprzez konkretne działania tworzące rzeczywistą solidarność (*solidarité de fait*).

Od Traktatu z Maastricht (1991 r.), który zastąpił ówczesne Wspólnoty Europejskie² dzisiejszą Unią

Europejską, wspólne wartości zaczęły pojawiać się bezpośrednio w tekstach traktatów, które stanowią podstawę instytucjonalną Unii (Blanke, Magiameli 2013). Art. F tego pierwszego z „unijnych” traktatów stanowi, że UE będzie respektować tożsamość narodową państw członkowskich, których systemy rządów są oparte na **demokracji**. Ta wartość była już obecna w praktyce instytucjonalnej wspólnot – od 1979 r. odbywały się bezpośrednio wybory do Parlamentu Europejskiego. Dalej artykuł F odwołuje się do **praw podstawowych** zagwarantowanych przez Europejską Konwencję **Praw Człowieka**.

Traktat z Amsterdamu (1997 r.) wprowadził katalog zasad (*principles*) zbliżony do obecnie obowiązującego spisu wartości. Zgodnie z tym dokumentem Unia bazuje na zasadach **wolności, demokracji, szacunku do praw człowieka i podstawowych wolności** oraz **państwa prawa**. W Traktacie z Nicei (2001 r.) te zasady również stały się warunkiem dla państw ubiegających się o członkostwo w UE (art. 49). Po raz pierwszy w historii wspólnot wprowadził on sankcję dla państw członkowskich, które nie respektują podstawowych zasad. Procedura, która aktualnie zawarta jest w artykule siódmym Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), pozwala Radzie Europejskiej zawiesić część praw przysługujących takiemu państwu.

Projekt Konstytucji dla Europy, ostatecznie odrzucony w referendum przez obywateli Francji i Holandii, przejął poprzednie zapisy niemal w całości. „Zasady” zostały zastąpione przez „wartości”, a do katalogu trafiło **poszanowanie dla godności ludzkiej**. Mimo że Konstytucja ta nigdy nie weszła

² W skład Wspólnot Europejskich wchodziły: Europejska Wspólnota Węgla i Stali (powołana w 1951 r. na mocy traktatu paryskiego),

Europejska Wspólnota Energii Atomowej i Europejska Wspólnota Gospodarcza (obie powołane w 1957 r. na mocy traktatów rzymskich).

w życie, omawiany zapis – podobnie jak wiele innych – został przeniesiony do Traktatu z Lizbony (2009 r.), który do dziś jest podstawą porządku prawnego UE.

Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony źródłem prawa UE stała się również Karta Praw Podstawowych UE. Dokument ten został przyjęty jako deklaracja w 2000 r., ale dopiero Traktat z Lizbony nadał mu moc prawną. Jest oparty na Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i zawiera rozwinięcie wielu z wartości UE, np. **godności, wolności** czy **równości**. Zawiera ponadto zakaz dyskryminacji, wolność wypowiedzi, prawo do życia czy prawo dostępu do opieki zdrowotnej.

Praktyczne skutki budowania ładu na wartościach

„Wspólnota oparta na wartościach” to nie slogan – wartości mają konkretne przełożenie na funkcjonowanie UE i państw członkowskich. Najbardziej bezpośrednim skutkiem jest ich moc prawna. Zarówno sądy państw członkowskich, jak i najwyższy sąd UE – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) – mogą **odwoływać się do tych wartości bezpośrednio w swoich orzeczeniach**. Również Komisja Europejska może się na nie powoływać, np. wszczynając **postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom** państwa członkowskiego (*infringement procedure*). Ostatnim etapem tego postępowania jest **skarga do TSUE**. Szczególnie w tym obszarze w ostatnich latach TSUE wielokrotnie zabierał głos, np. stwierdzając, że przepisy zmieniające wiek przejścia w stan spoczynku sędziów SN w Polsce jest sprzeczny z prawem Unii, w szczególności z wartością państwa prawa (*rule of law*) zawartą w artykule drugim Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

Poza skargą do TSUE Unia dysponuje innymi narzędziami mającymi na celu ochronę podstawowych

wartości. Jedną z nich jest wspomniana **procedura z artykułu siódmego TUE**, która obecnie jest prowadzona przeciwko Polsce i Węgrom³. Co prawda do tej pory procedura nigdy nie została doprowadzona do etapu nałożenia sankcji – wymagałoby to jednomyślności państw członkowskich – ale służy jako element presji politycznej na stolice, które sprzeniewierzają się unijnym wartościom.

Istnieje szereg innych prawnych sposobów na ochronę unijnych wartości. W ramach tzw. semestru europejskiego Komisja Europejska wydaje **rekomendacje dla państw członkowskich co do potrzebnych reform**, głównie obejmujących zarządzanie finansami publicznymi, ale z elementami dotyczącymi państwa prawa. Niedostosowanie się do tych rekomendacji grozi sankcjami finansowymi. Od 2020 r. Komisja przygotowuje też **raport o stanie państwa prawa we wszystkich krajach Unii**. Z kolei od 2021 r. obowiązuje nowy **mechanizm ochrony budżetu Unii** w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich, który również przewiduje sankcje finansowe dla państw w postaci wstrzymania wypłat z budżetu UE.

Powyższe prawne i instytucjonalne procedury dotyczą ochrony wartości Unii w przypadku ich zagrożenia w jednym z państw członkowskich. To ważny, ale nie jedyny obszar, w którym wartości mają praktyczne przełożenie na działalność UE. Dużo szerszym tematem jest ich wpływ na tworzenie prawa Unii i podejmowanie przez Brukselę działań we wszystkich obszarach. Przykładem

³ Procedura artykułu siódmego po raz pierwszy została zainicjowana przez Komisję Europejską przeciwko Polsce 20 grudnia 2017 r. z powodu naruszeń zawartej w artykule drugim TUE zasady państwa prawa. W uzasadnieniu KE zwróciła uwagę m.in. na brak niezależnej kontroli konstytucyjnej oraz ustawy dotyczące sądów, które podważały niezależność sądownictwa. Z kolei wobec Węgier procedurę artykułu uruchomił Parlament Europejski 12 września 2018 r. Według europosłów rząd w Budapeszcie naruszył zasady demokracji, równości, państwa prawa i poszanowania dla praw człowieka.

12 • KONKRETY W SŁUŻBIE WARTOŚCI

może być **procedura nakładania sankcji gospodarczych na państwa trzecie i ich obywateli**. Od 1994 r., kiedy Unia uzyskała możliwość nakładania sankcji, najczęściej czyniła to ze względu na zagrożenie dla demokracji. Do końca 2019 r. ochrona tej wartości była powodem 44 proc. przypadków nałożenia sankcji. Ochrona interesów gospodarczych Unii była motywacją tylko w 13 proc. przypadków (Giumelli et al. 2020). Instytucje unijne, w szczególności Parlament Europejski, często zabierają głos w obronie wartości poza granicami Unii. **Na arenie międzynarodowej UE odgrywa rolę mocarstwa normatywnego – jej wpływ nie opiera się w głównej mierze na potencjale militarnym czy cywilnym, lecz właśnie na propagowaniu wartości** (Manners 2002).

Wartości mają również przełożenie na politykę wewnętrzną Unii. **Podjęmowane przez Komisję Europejską inicjatywy ustawodawcze nie są motywowane wyłącznie względami gospodarczymi – bezpośrednie odwołania do równości, wolności czy godności są spotykane w preambułach dyrektyw i rozporządzeń z niemal wszystkich obszarów legislacji, od polityki społecznej po cyfrową. Dotyczy to również wydatkowania unijnych pieniędzy**. Europejskim standardem stało się umieszczanie wymogów dotyczących dostępności dla osób z niepełnosprawnościami we wszystkich finansowanych przez Unię projektach.

Polityka spójności nie jest pod tym względem wyjątkiem. Przeciwnie: jak pokazaliśmy w rozdziale pierwszym, głównym celem tego obszaru wydatkowania unijnych pieniędzy jest **wyrównywanie szans między państwami i regionami**. Motywacja ta wypływa wprost z wartości równości, obecnej w artykule drugim TUE. Szczegółowe cele polityki spójności również pokrywają się w wielu miejscach z unijnymi wartościami, w szczególności cel działy: Promowanie włączenia społecznego oraz zwalczanie ubóstwa i wszelkich form dyskryminacji.

Jak fundusze UE wspierają unijne wartości

Wpływ polityki spójności na promowanie wartości unijnych trudniej dostrzec i ocenić niż np. wzrost gospodarczy. Równość i wolność nie dają się podsumować w kilometrach wybudowanych autostrad, a demokracji nie można zmierzyć za pomocą liczby zrealizowanych projektów. Można jednak pokazać, że u podstaw projektów przeprowadzanych w Polsce z funduszy realizujących cele polityki spójności leży każda wartość wymieniona w artykule drugim TUE.

Poszanowanie godności ludzkiej

Poszanowanie godności trafiło do katalogu podstawowych wartości Unii najpóźniej. Jest to jednak zasada głęboko zakorzeniona zarówno w europejskiej tradycji konstytucyjnej (odwołują się do niej m.in. powojenne konstytucje Niemiec i Włoch), jak i w humanistycznej i chrześcijańskiej filozofii. Wskazówek do interpretacji tej wartości dostarcza Karta Praw Podstawowych UE, gdzie godność jest jednym z podstawowych praw człowieka. Z tej zasady wypływają m.in. poszanowanie praw osób starszych czy prawo do uczciwych warunków pracy. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej powoływał się na godność m.in. w sprawach dotyczących praw migrantów, dyskryminacji czy innowacji biotechnologicznych (Crego et al., 2020).

Projekty finansowane z polityki spójności pozwalają chronić godność człowieka na każdym etapie życia. Przykładowo „Małopolski Tele-Anioł” oferuje wsparcie dla niesamodzielnych osób starszych, zaopatrując je w opaskę pozwalającą wezwać pomoc w razie upadku, a także oferując usługi opiekuńcze. „Nie ma jak w domu”, projekt realizowany przez szpital Świętej Rodziny w Łodzi, pomaga osobom niesamodzielnym po udarach mózgu lub z demencją. Wiele innych projektów

skierowanych jest do osób z niepełnosprawnościami, pomagając im w codziennym życiu. Z funduszy unijnych finansowane są też liczne inicjatywy wspierające rozwój kompetencji, co z kolei może się przekładać na poprawę warunków pracy – jednej z części składowych godności według TSUE.

Wolność

Interpretacja „wolności” według TUE obejmuje zarówno wolność pozytywną, jak i negatywną: nikt nie powinien być ograniczany w swoich działaniach bez ważnego powodu i jednocześnie każdy powinien mieć możliwość działania według własnej woli (Blanke, Mangiameli 2013). Koncepcja wolności jest obecna w orzecznictwie TSUE od początku funkcjonowania tej instytucji, w szczególności jeśli chodzi o uregulowanie tzw. czterech wolności będących podstawą wspólnego, europejskiego rynku. Te wolności to swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i osób.

Wolność rozumiana ściśle gospodarczo jest silnie obecna w projektach finansowanych w ramach polityki spójności. W latach 2014–2020 wsparcie otrzymało ponad 63 tys. przedsiębiorstw, często na internacjonalizację, czyli zdobywanie klientów na rynkach innych krajów europejskich. Fundusze te nie wspierają tylko wolności gospodarczej – pomoc kierowana jest również bezpośrednio do obywateli. Służba więzienna korzysta z funduszy unijnych przy realizacji programu podnoszenia kwalifikacji więźniów, żeby zwiększyć ich możliwości zatrudnienia po wyjściu na wolność. Podobne projekty dotyczące podnoszenia kwalifikacji są skierowane także do innych grup – jak w przypadku projektu „Ja w internecie” adresowanego do dorosłych w Polsce. Z funduszy unijnych, w tym spójności, realizowane są też inwestycje w transport publiczny, co pomaga zwalczać wykluczenie transportowe.

Demokracja

Posiadanie demokratycznego ustroju rządów jest warunkiem koniecznym do przystąpienia do UE, ale bez ciągłej pracy ten ustrój może łatwo ulec erozji. Ochrona praw obywateli do swobodnego wyrażania głosu jest więc jednym z podstawowych zadań UE. Artykuł dziesiąty TUE uściśla, że chodzi o demokrację reprezentatywną. Każdy obywatel Unii powinien mieć możliwość uczestnictwa w procesie wyboru swoich reprezentantów, zarówno na poziomie narodowym, jak i unijnym. Ale demokracja nie ogranicza się wyłącznie do uczestnictwa w wyborach – fundamentem tego ustroju jest również wolność mediów. Artykuł jedenasty TUE nakazuje instytucjom unijnym umożliwienie obywatelom i stowarzyszeniom wypowiedanie się i wymianę poglądów we wszystkich dziedzinach działania Unii. Obywatelom powinno również przysługiwać prawo dostępu do informacji, a instytucje mają działać na zasadach przejrzystości.

Jakość demokracji zależy w głównej mierze od jakości instytucji w danym kraju. Nawet w tym obszarze fundusze unijne z polityki spójności mają wpływ, szczególnie na poziomie lokalnym. Procesy konsultacji społecznych w długim terminie mogą przynieść korzyści finansowe, ale w krótkim wiążą się z dodatkowymi kosztami dla gmin, które i tak mają problemy, żeby domknąć budżet. Projekty takie jak „Nowa jakość konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym” pomagają gminom znaleźć pieniądze i czas na przeprowadzenie konsultacji. Budowanie kompetencji cyfrowych również może wspierać demokrację, umożliwiając obywatelom uczestnictwo w życiu publicznym. Przykładem takiego projektu jest „E-obywatel”, organizowany przez Krajową Izbę Gospodarczą, który oferuje serię szkoleń z zakresu kompetencji cyfrowych, z naciskiem na dostęp do e-usług publicznych.

14 • KONKRETY W SŁUŻBIE WARTOŚCI

Równość

Zasada równości w prawie europejskim wywodzi się od zasady niedyskryminacji ze względu na narodowość. Obywatele jednego państwa członkowskiego mieli mieć takie same prawa (z wyjątkami) jak obywatele wszystkich pozostałych. Stopniowo zasada niedyskryminacji obejmowała kolejne rodzaje wykluczenia: ze względu na płeć, wiek, pochodzenie etniczne, stopień niepełnosprawności, orientację seksualną czy tożsamość płciową. Te szczegółowe zasady zostały wpisane do Karty Praw Podstawowych UE. Kwestią równości wielokrotnie zajmował się TSUE, szczególnie w obszarze równości płac między kobietami a mężczyznami.

Każdy projekt finansowany z funduszy unijnych musi spełniać wymogi co do niedyskryminacji.

Szczególny nacisk został położony na dostępność dla osób z niepełnosprawnościami: spotkania realizowane w ramach projektów muszą się odbywać w salach dostępnych dla osób z niepełnosprawnościami; strony internetowe finansowane z funduszy unijnych muszą spełniać wymogi dostępności, np. filmy na nich umieszczane powinny zawierać transkrypcję, audiodeskrypcję lub tłumaczenie migowe; projekty infrastrukturalne muszą spełniać wymogi tzw. projektowania uniwersalnego, czyli dostępnego dla wszystkich. Ponadto celem niektórych z projektów jest zwalczanie wykluczenia. Tak jest np. w przypadku projektu „Szansa – nowe możliwości dla dorosłych”, który finansuje innowacyjne programy szkoleniowe dla dorosłych o niskim poziomie umiejętności podstawowych. Z kolei „Akademia Streetworkingu”, organizowana przez Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta, daje pracownikom instytucji pomocowych narzędzia do skutecznego wsparcia osób dotkniętych biedą lub wykluczeniem społecznym.

Państwo prawa

Zasada ta, zwana też praworządnością, idzie w parze z demokracją. To gwarancja, że demokratycznie wybrany rząd będzie grał według ustalonych reguł, a obywatele będą mieli możliwość odwołania się od decyzji władz do niezależnych sądów. Z zasady państwa prawa wypływa szereg innych zasad: legalizm, przejrzysty i oparty na demokratycznych zasadach proces stanowienia prawa, pewność prawna, sprawne i niezależne sądownictwo, oddzielenie władzy ustawodawczej, wykonawczej i sądowniczej oraz równość wobec prawa (Komisja Europejska 2020a). W ostatnich latach praworządność stała się głośnym tematem ze względu na zagrożenia dla tej wartości w niektórych krajach Unii. Niektóre kraje postrzegają problemy z niezależnością sądownictwa nie tylko jako atak na abstrakcyjne unijne wartości, lecz także konkretne zagrożenie dla interesów gospodarczych. Skuteczny wymiar sprawiedliwości jest filarem wspólnego europejskiego rynku.

Unia nie ogranicza się do pasywnego „bronienia” praworządności tam, gdzie jest ona zagrożona. Równie ważny, choć mniej dostrzegalny, jest aspekt wspierania praworządności m.in. przez środki z polityki spójności. Przykładem może być trwający projekt „Akademia Stanowienia Dobrego Prawa”, realizowany przez Wise-Europa. Dzięki szkoleniom w ramach tego projektu organizacje pozarządowe mogą lepiej poznać proces legislacyjny i skuteczniej wpływać na stanowienie prawa w Polsce. Fundusze unijne posłużyły również do realizacji reform rzeczywiście usprawniających proces sądowniczy w Polsce, jak np. realizowany przez Ministerstwo Sprawiedliwości projekt „Wdrożenie protokołu elektronicznego w sądach powszechnych (sprawy cywilne i wykroczeniowe)”. Innym przykładem są projekty podnoszące kompetencje pracowników wymiaru sprawiedliwości, jak np. projekt „Zapobieganie i zwalczanie przestępczości podatkowej”.

Poszanowanie praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości

Elementy wywodzące się z praw człowieka są obecne również w innych wartościach Unii z artykułu drugiego TUE. Szczegółowy katalog praw człowieka jest zawarty w Karcie Praw Podstawowych UE. Nieprzypadkowo w tym dokumencie została podkreślona rola osób należących do mniejszości – podstawowe wolności przysługują każdemu człowiekowi przebywającemu na terytorium Unii, niezależnie od pochodzenia, obywatelstwa, wyznania czy tożsamości narodowej lub etnicznej. Nie chodzi tylko o równość wobec prawa – mniejszości w Unii cieszą się szczególną ochroną, ponieważ różnorodność jest również jedną z unijnych wartości, na co wskazuje motto UE: „Zjednoczona w różnorodności”.

Chronione są więc mniejszościowe języki i kultury, a państwa członkowskie mają obowiązek zapewnić przestrzeń do swobodnej ekspresji niezależnie od tożsamości każdego człowieka.

Elementy ochrony praw człowieka są zawarte we wszystkich do tej pory przytoczonych przykładach projektów. W projekcie „Wschodniostowiańskie dziedzictwo kulturowe”, zrealizowanym przez prawosławną diecezję lubelsko-chełmską, pieniądze unijne zostały przeznaczone na konserwację siedmiu zabytkowych cerkwi wraz z wyposażeniem. Kilkanaście projektów w latach 2014–2020 dotyczyło np. aktywizacji zawodowej Romów. Jeszcze więcej propozycji było skierowanych do migrantów, m.in. z Ukrainy, np. projekt Uniwersytetu Szczecińskiego „Nowe kompetencje w nowym kraju”.

Wartości w projektach – studium przypadków

Poniżej przedstawiamy pięć wybranych przypadków. Nie mają być one reprezentatywne dla ogółu projektów realizowanych w Polsce – to przykłady powiązań projektów z unijnymi wartościami. W celu przygotowania opisów przypadków przeprowadziliśmy indywidualne wywiady pogłębione z przedstawicielami realizatorów projektów (koordynatorami bądź innymi osobami aktywnie zaangażowanymi w projekty). Część opisu poświęcona wartościom jest oparta na tych wywiadach.

Uczestnicy wywiadów pozytywnie wypowiadali się o wartościach unijnych, niektóre z nich były ważne dla nich osobiście lub dla ich organizacji. Identyfikowali je i znali. Większość respondentów miała doświadczenie w realizacji projektów unijnych i pozytywnie oceniała wpływ funduszy unijnych na życie w Polsce. W żadnym przypadku wartości unijne nie były bezpośrednią inspiracją dla podejmowania działań, ale uczestnicy badania przyznawali, że ich projekty mogą przełożyć się na wzmocnienie tych wartości wśród odbiorców.

Nowa jakość konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym

Realizator projektu: Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regułskiego (FRDL)

Organizacja ta od 1989 r. wspiera budowę Polski samorządowej: pomaga władzom lokalnym

w budowie instytucji, rozwiązywaniu problemów, organizacji finansów i administracji, budowaniu kompetencji urzędników i wzmocnieniu partycypacji społecznej. Prowadzi działalność doradczą i szkoleniową, realizuje badania i organizuje środowisko pracowników jednostek samorządu terytorialnego. To największa tego typu organizacja

16 • KONKRETY W SŁUŻBIE WARTOŚCI

w Polsce, z oddziałami w 14 województwach. Fundusze unijne są ważnym źródłem finansowania działań fundacji od początku polskiego członkostwa w Unii. Obecnie realizowanych jest ponad 40 projektów w różnych obszarach. Fundusze unijne pozwalają na realizację działań szkoleniowych, badawczych i organizację wydarzeń.

Jak sama nazwa wskazuje, demokracja jest istotną wartością dla organizacji. Wiele z realizowanych projektów ma na celu właśnie wzmocnienie demokracji lokalnej, przede wszystkim przez zwiększanie zaangażowania mieszkańców w sprawy ich społeczności. FRDL stara się też zmniejszać dystans i ułatwiać komunikację między pracownikami samorządów a społecznością lokalną. Włączanie mieszkańców w procesy decyzyjne jest celem samym w sobie, ale ma też poprawić jakość podejmowanych decyzji.

O projekcie

„Nowa jakość konsultacji społecznych w planowaniu przestrzennym” to projekt finansowany z Europejskiego Funduszu Społecznego. Finansowanie wynosi **1 679 009,30 zł**. W ramach projektu fundacja zorganizowała konkurs grantowy dla gmin na pokrycie kosztów organizacji konsultacji społecznych dokumentu planistycznego, np. miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Projekt jest otwarty dla samorządów z całej Polski. Poza grantem gminy otrzymują również wsparcie doradcze oraz pakiet szkoleniowy dla pracowników urzędu. W zamian mają zorganizować innowacyjne konsultacje społeczne, wykorzystując techniki zaproponowane przez FRDL lub proponując własne. W praktyce grant z tego projektu jest motywacją dla gmin do wznowienia procesu uchwalania dokumentów planistycznych, które często ze względu na brak funduszy i siły roboczej przez lata zalegają w szufladach urzędów.

Obecna edycja projektu rozpoczęła się w 2019 r. na zasadach naboru ciągłego do wyczerpania funduszy i jak dotąd umowy grantowe zostały podpisane z 12 gminami. Realizację projektu utrudniła epidemia COVID-19 – część technik konsultacyjnych wymaga spotkania z mieszkańcami na żywo, co przy reżimie sanitarnym jest utrudnione lub niemożliwe. Wśród technik konsultacyjnych znalazły się również rozwiązania cyfrowe i te są obecnie realizowane. Efektem końcowym projektu ma być przyjęcie przez gminy dokumentów planistycznych, a także tworzenie i doskonalenie technik konsultacyjnych. Według realizatorów projektu bez środków unijnych projekt nie mógłby się odbyć.

Wartości unijne w projekcie

Wartości unijne wymienione w artykule drugim TUE nie były bezpośrednią motywacją dla podjęcia działań w projekcie. Jednocześnie **demokracja i praworządność** to ważne wartości dla samej organizacji, więc miały wpływ na kształt projektu i są przez ten projekt realizowane. Ważną rolę odgrywa edukacja – dzięki materiałom informacyjnym zapewnianym przez fundację mieszkańcy mogą poznać proces planowania przestrzennego. Praktyczne informacje dotyczące tego procesu pozwalają obywatelom lepiej zrozumieć wagę decyzji podejmowanych przez samorząd. W konsultacjach często bierze udział mediator, co pozwala lepiej zidentyfikować i rozwiązywać potencjalne konflikty. Elementem przekładającym się na praworządność jest przyspieszenie realizacji procesów planistycznych, co podkreślali sami urzędnicy uczestniczący w projekcie. Według realizatorów demokracja i praworządność mogą być wzmocnione w uczestniczących gminach również w długim terminie. Pracownicy gmin mogą wykorzystywać metody konsultacji, które poznali w trakcie realizacji projektu, również przy podejmowaniu innych decyzji. Uczestnictwo w konsultacjach zwiększy z kolei zaangażowanie mieszkańców w sprawy lokalne.

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej podkreśla ponadto wagę zasady **równości** przy prowadzeniu projektu. Jest ona realizowana starannie: gminy muszą dostarczać szczegółowych wyjaśnień, w jaki sposób procesy konsultacyjne są dostosowane do potrzeb wszystkich potencjalnych uczestników, niezależnie od stopnia niepełnosprawności czy miejsca zatrudnienia i sytuacji rodzinnej. Nawet tak proste działania jak ustalenie terminu spotkania, który pozwala na przyjęcie osobom pracującym, zwiększa dostępność konsultacji. Z grantu mogą być finansowane takie działania jak zapewnienie opieki nad dziećmi dla rodziców, którzy chcieliby uczestniczyć w procesie.

Poza demokracją, praworządnością i równością realizatorzy projektu wymieniają **współodpowiedzialność za wspólną przestrzeń** jako jedną z wiodących wartości. Efektem procesów planistycznych ma być lepsza przestrzeń dla wszystkich – bardziej uporządkowana, estetyczna i zadbana. Wiąże się to z patriotyzmem, rozumianym jako dbałość o dobro wspólne. Według realizatorów projektu takie inicjatywy mają realny wpływ na zmianę podejścia do wspólnej przestrzeni w Polsce. To, co kiedyś spotykało się z obojętnością, dziś budzi emocje i zaangażowanie. Z rozwiązywaniem konfliktów za pomocą innowacyjnych konsultacji społecznych wiążą się z kolei wartości takie jak **dialog** i **solidarność**.

Zapobieganie i zwalczanie przestępczości podatkowej

Realizator projektu: Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury

Krajowa Szkoła Sądownictwa i Prokuratury (KSSiP) to państwowa placówka szkoleniowa dla pracowników sądów i prokuratur podległa Ministerstwu Sprawiedliwości. To tu przeprowadzane są aplikacje i egzaminy sędziowskie i prokuratorskie. Dwa oddziały KSSiP – w Krakowie i w Lublinie – odpowiadają za szkolenie i doskonalenie zawodowe

przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Szkoła została powołana w 2009 r. i zastąpiła dotychczas zdecentralizowany system szkolenia zawodowego sędziów i prokuratorów. Poza działalnością szkoleniową KSSiP prowadzi badania naukowe, w tym we współpracy z instytucjami zagranicznymi. Badania dotyczą przede wszystkim oceny kwalifikacji i potrzeb szkoleniowych środowiska sędziowskiego i prokuratorskiego. W realizacji szkoleń i badań naukowych KSSiP korzysta m.in. ze środków unijnych – od 2009 r. zrealizowała już kilkadziesiąt projektów.

Podstawową wartością przyświecającą KSSiP jest profesjonalizm. Motywacją do powołania tej instytucji było podniesienie i ujednoczenie kompetencji sędziów i prokuratorów, a w konsekwencji praca nad jakością wymiaru sprawiedliwości w Polsce. Inspiracją do powołania KSSiP były wzorce zachodnioeuropejskie, m.in. system kształcenia we Francji i w Hiszpanii.

O projekcie

Projekt „Zapobieganie i zwalczanie przestępczości podatkowej” odbył się w latach 2017–2019. Celem projektu było przeszkolenie pracowników prokuratury – prokuratorów, asesorów i asystentów prokuratora – z nowych zagadnień dotyczących przestępczości gospodarczej, ze szczególnym uwzględnieniem przestępczości podatkowej. W projekcie mogli uczestniczyć beneficjenci z całej Polski – ostatecznie w szkoleniach wzięło udział 930 osób. Szkolenia były finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego. Wsparcie wyniosło **1 071 743,25 zł**. Projekt składał się z dwóch części. W pierwszym etapie przeprowadzone zostały warsztaty konsultacyjne. Przyszli prowadzący szkoleń spotkali się z przedstawicielami środowiska prokuratorskiego, aby ustalić, jakie kwestie powinny być poruszane podczas zajęć. Drugi etap obejmował szkolenia na żywo i za pośrednictwem

18 • KONKRETY W SŁUŻBIE WARTOŚCI

platformy e-learningowej. Po zakończeniu szkoleń uczestnicy wypełniali ankietę ewaluacyjną. Jak podkreślają realizatorzy projektu, szkolenia spotkały się z bardzo dobrym odbiorem wśród uczestników. Projekt był pomyślany jako jednorazowy i nie jest planowana jego kontynuacja, ale równolegle KSSiP prowadzi szkolenia w podobnych obszarach, np. z zakresu cyberprzestępczości. Zdaniem realizatorów szkoleń projekt nie mógłby się odbyć w takiej formie bez udziału funduszy unijnych. Wsparcie to pozwoliło równolegle przeszkolić 930 osób z całej Polski na podstawie tych samych materiałów. Dzięki temu poziom kompetencji w zakresie przestępczości gospodarczej może poprawić się niemal we wszystkich sądach i prokuraturach w kraju.

Wartości unijne w projekcie

Według realizatorów projektu wartości unijne nie były bezpośrednią motywacją do podjęcia działań, ale podwyższenie kompetencji pracowników wymiaru sprawiedliwości w zamierzeniu miało się przełożyć na ochronę m.in. unijnych wartości. Lepiej wyszkoleni prokuratorzy i sędziowie są w stanie skuteczniej stać na straży takich wartości jak **poszanowanie godności ludzkiej** czy **wolność**. Ważnym elementem szkoleń było orzecznictwo sądów europejskich, w tym TSUE. Jednym z efektów projektu miała być zwiększona efektywność wymiaru sprawiedliwości. Dostęp do sprawnego sądownictwa i prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie to elementy **praworządności**.

Podobnie jak wszystkie projekty finansowane z funduszy europejskich, szkolenia KSSiP spełniały wymagania dotyczące dostosowania do potrzeb osób z niepełnosprawnościami. Organizatorzy brali pod uwagę dostępność jako kryterium przy wyborze placówek szkoleniowych. Realizator projektu podkreślił, że odpowiednie przygotowanie szkoleń pod tym względem było ważne dla KSSiP

również dlatego, że wśród kadr wykładowczych uczelni są osoby z niepełnosprawnościami.

Jako specyficzną wartość, a także cel przyświecający projektowi organizator wymienił **sprawny, profesjonalny wymiar sprawiedliwości**. W jego opinii projekty takie jak „Zapobieganie i zwalczanie przestępczości podatkowej” mają przede wszystkim służyć obywatelom. Profesjonalizm jest drogą do poprawienia poziomu zaufania do sądów i prokuratury. Organizator wymienił inne projekty unijne, które przekładają się na poprawę sytuacji sądownictwa, jak np. cyfryzacja dostępu do akt sprawy.

Nowe kompetencje w nowym kraju – kurs dla obywateli Ukrainy

Realizator projektu: Uniwersytet Szczeciński

Ta publiczna uczelnia powstała w 1985 r. Prowadzi działalność dydaktyczną i badawczą, oferuje 80 kierunków studiów prowadzonych przez 1 tys. nauczycieli akademickich. Obecnie na USz studiuje około 11 tys. studentów. Uczelnia jest aktywnie zaangażowana we współpracę międzynarodową w ramach zarówno programu Erasmus+, jak i innych projektów oraz współpracy bilateralnej. Od przystąpienia Polski do Unii Uniwersytet realizuje projekty finansowane z funduszy europejskich. Projekt „Nowe kompetencje” jest realizowany przez Instytut Zarządzania na Wydziale Ekonomii Finansów i Zarządzania. Instytut prowadzi badania w zakresie zachowań konsumenckich, globalizacji konsumpcji i jakości życia. Ważnym przedmiotem badań jest kapitał ludzki, w szczególności wykorzystanie potencjału kapitału ludzkiego w organizacjach.

O projekcie

Pomysł na organizację zajęć zwiększających kompetencje dla mniejszości ukraińskiej w Szczecinie pojawił się w 2017 r. Początkowo projekt był organizowany bez udziału funduszy unijnych,

przy wsparciu Urzędu Marszałkowskiego. Motywacją do działania były obserwacje pracowników uczelni, którzy w życiu codziennym coraz częściej spotykali się z obywatelami Ukrainy. Pilotażowy kurs okazał się sukcesem, w ramach kontynuacji Uniwersytet wystąpił więc o finansowanie z Europejskiego Funduszu Społecznego. Dzięki wsparciu w wysokości **132 372,28 zł** w 2019 i w 2020 r. odbyły się kursy dla 150 obywateli Ukrainy. Jak podkreślają organizatorzy, środki z Unii pozwoliły znieść opłaty za udział w zajęciach, doposażyć sale wykładowe, jak również zorganizować m.in. spotkania z pracodawcami dla uczestników.

Kurs był podzielony na dwa etapy. Pierwszym z nich była nauka języka polskiego. Poprawa umiejętności językowych pozwoliła uczestnikom w pełni skorzystać z drugiego etapu, czyli podnoszenia kompetencji. W tej części kursu uczestnicy mogli poznać podstawy prawa pracy, prawa administracyjnego, dowiedzieć się o specyfice lokalnego rynku pracy, a także o procedurach urzędowych związanych z dostępem do usług publicznych w Polsce. W ramach kursu uczestnicy mieli również kontakt z polską kulturą i historią – jedno z zajęć były prowadzone przez historyka w lokalnym muzeum, uczestnicy otrzymali również bilety do kina na polskie filmy. Projekt został pozytywnie oceniony przez uczestników – w każdej z trzech grup większość wzięła udział we wszystkich zajęciach, a kolejne edycje przyciągały więcej osób niż było dostępnych miejsc.

Wartości unijne w projekcie

Wartości nie były bezpośrednią motywacją do podjęcia działań w ramach tego projektu. Jak określiła to organizator, głównym powodem realizacji projektu była chęć włączenia obywateli Ukrainy do społeczeństwa (pokazania im, że jest dla nich miejsce). Organizatorzy określają motywacje jako „ludzkie” uczucia, chęć niesienia pomocy drugiemu człowiekowi. Projekt był też okazją, by zaangażować Uniwersytet w życie lokalnej społeczności.

Włączenie obywateli Ukrainy do społeczeństwa może być interpretowane jako sprzyjanie **równości**, a także **wspieranie praw człowieka, w tym praw mniejszości**. Nie chodziło wyłącznie o pozyskanie dobrych pracowników dla lokalnego rynku pracy – zajęcia związane z kulturą czy historią miały pokazać uczestnikom walory regionu i zachęcić ich do zapuszczenia korzeni. Według obserwacji organizatorów Szczecin jest często przystankiem w drodze obywateli Ukrainy do państw Europy Zachodniej.

Projekt był też okazją dla pracowników Uniwersytetu, by lepiej poznać członków społeczności ukraińskiej w Szczecinie. Było to związane również z działalnością badawczą instytutu, który realizował projekt – dzięki ankietom przeprowadzonym wśród uczestników organizatorzy dowiedzieli się, czym kursanci zajmowali się przed przyjazdem do Polski, a czym trudnią się teraz. W opinii organizatorów obywatele Ukrainy są często niedoceniani jako pracownicy i pracują poniżej swoich kwalifikacji. Projekt może więc służyć **wyrównaniu szans** uczestników na rynku pracy, co w konsekwencji przełoży się także na inne wartości, takie jak **wolność** czy **demokracja**.

Szansa – nowe możliwości dla dorosłych

Realizator projektu: Fundacja Rozwoju Systemu Edukacji

Ta fundacja skarbu państwa powstała w 1993 r. i jest głównym koordynatorem projektów edukacyjnych w Polsce – w latach 2014–2020 pełniła rolę Narodowej Agencji Programu Erasmus+. Fundacja angażuje się w poprawę warunków edukacji na każdym poziomie, od nauczania przedszkolnego, aż po kształcenie dorosłych. Prowadzi własne wydawnictwo, a także dział badań i analiz, który produkuje badania związane w szczególności z prowadzonymi programami edukacyjnymi. Poza paneuropejskimi programami, takimi jak Erasmus+, FRSE realizuje również liczne projekty finansowane z funduszy

20 • KONKRETY W SŁUŻBIE WARTOŚCI

realizujących politykę spójności. Współpracuje też z analogicznymi instytucjami w innych krajach, prowadząc projekty bilateralne, m.in. z krajami Europy Wschodniej. FRSE organizuje liczne wydarzenia branżowe i konferencje z zakresu edukacji, np. Kongres Rozwoju Systemu Edukacji czy Forum Edukacji Dorosłych.

O projekcie

„Szansa” to program wsparcia dla szkoleń, które mają na celu poprawę umiejętności podstawowych u dorosłych. Te umiejętności to rozumienie i tworzenie informacji (w tym czytanie i pisanie), rozumowanie matematyczne, umiejętności ICT i kompetencje społeczne. Projekt rozpoczął się w 2018 r. i będzie trwał do roku 2022. Pierwszym etapem była diagnoza sytuacji. Jej wyniki były zaskakujące: Polska ma jeden z najniższych w Europie odsetków ludzi dorosłych z wykształceniem podstawowym lub niższym, jednocześnie problem niedoboru umiejętności podstawowych może dotyczyć nawet 28–40 proc. dorosłej populacji. Projekt uzyskał **28 262 375 zł** z Europejskiego Funduszu Społecznego. Według organizatorów bez unijnego wsparcia projekt nie mógłby zostać zrealizowany.

Braki w umiejętnościach podstawowych przekładają się na realne problemy w życiu codziennym. Fundacja zidentyfikowała osiem grup potencjalnych beneficjentów, czyli narażonych na braki w umiejętnościach podstawowych. Paradoksalnie największą grupą są osoby zatrudnione w zakładach pracy. Problem dotyka też osób bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo, mieszkańców regionów defaworyzowanych, osób z niepełnosprawnościami, seniorów, osób dotkniętych przemocą oraz obcokrajowców. W drugim etapie FRSE oferuje granty dla instytucji i organizacji, które proponują innowacyjne metody poprawy poziomu umiejętności podstawowych dla jednej z grup beneficjentów. Skonkretyzowanie grup odbiorców pozwala lepiej dopasować szkolenie do rzeczywistych potrzeb.

Poza poprawą poziomu kompetencji uczestników szkoleń projekt ma na celu wypracowanie innowacyjnych, skutecznych rozwiązań, które będzie można wykorzystać w przyszłości. Problem umiejętności podstawowych jest w Polsce mało zbadany, a pomoc w ich rozwijaniu nie jest zapewniana systemowo. Poszczególne instytucje, takie jak ośrodki pomocy społecznej czy centra kształcenia dla dorosłych, nie mają pełnego obrazu sytuacji i nie dysponują odpowiednimi narzędziami, żeby skutecznie poprawiać poziom podstawowych umiejętności. Biorąc pod uwagę zdobyte doświadczenie, FRSE planuje po zakończeniu projektu wypracować rekomendacje dla instytucji publicznych.

Wartości unijne w projekcie

Główną wartością, którą organizatorzy wymieniają jako ważną dla projektu, jest **równość** w dostępie do edukacji. Prawo do nauki jest jednym z **praw człowieka**, a wyrównywanie szans edukacyjnych i zapewnienie sprawiedliwego dostępu do nauczania to jedno z podstawowych celów Fundacji. Posiadanie umiejętności podstawowych przekłada się bezpośrednio na jakość życia, co organizatorzy wiążą z **godnością**. Braki w tych umiejętnościach korelują z wykluczeniem społecznym i są przeszkodą w wejściu na rynek pracy. Szczególnie podczas epidemii COVID-19 istotne okazały się kompetencje cyfrowe, których dotyczy część realizowanych projektów. Kształcenie dorosłych w tym obszarze ma ogromne znaczenie ze względu na tempo zmian technologicznych. **Równość** przejawia się z kolei w wyróżnieniu grup beneficjentów szczególnie narażonych na braki w umiejętnościach podstawowych. Jeden z finansowanych projektów ma na celu rozwój kompetencji społecznych osób z niepełnosprawnością intelektualną poprzez kurs nurkowania.

Ja w internecie

Realizator projektu: Fundacja Legalna Kultura

Powstała w 2010 r. fundacja promuje edukację w zakresie praw autorskich i przeciwdziała zjawisku piractwa. Cele te realizuje przez kampanie społeczne i szkolenia promujące dostęp do dóbr kultury z legalnych źródeł. Szkolenia skierowane są dla nauczycieli, bibliotekarzy, pracowników kultury i dla uczniów. Fundacja prowadzi bazę legalnych źródeł, która pozwala zweryfikować, czy treści znalezione w internecie zostały tam umieszczone za zgodą autora lub właścicieli praw autorskich. Fundacja jest finansowana ze środków budżetowych i z darowizn. Realizuje też projekty finansowane z funduszy unijnych.

O projekcie

Projekt „Ja w internecie” miał na celu zwiększenie poziomu kompetencji cyfrowych w sześciu województwach: pomorskim, warmińsko-mazurskim, podlaskim, wielkopolskim, zachodniopomorskim i mazowieckim. Był realizowany w latach 2018–2020. Fundacja oferowała zainteresowanym gminom granty na realizację szkoleń i zakup sprzętu. Celem szkoleń było podniesienie umiejętności cyfrowych dorosłych mieszkańców. Szkolenia obejmowały dostęp do kultury w sieci – co jest głównym obszarem zainteresowania fundacji – ale też naukę załatwiania spraw urzędowych przez internet, kursy budowy strony internetowej, prowadzenia biznesu przez internet czy działania w sieciach społecznościowych. Zajęcia były prowadzone przez lokalnych instruktorów, którzy przed rozpoczęciem kursów otrzymywali przeszkolenie od ekspertów fundacji. Dzięki temu po zakończeniu projektu mieszkańcy mogli się skontaktować ze swoimi instruktorami w razie pytań i wątpliwości. Projekt uzyskał dofinansowanie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w wysokości **7 714 494,66 zł.**

Wartości unijne w projekcie

Równość to jedna z wartości, która miała być wzmocniana w ramach projektu. Umiejętności używania internetu pozwalają na dostęp do szerokiego zasobów na takich samych zasadach co inni, niezależnie od pochodzenia, dochodów czy wieku. Według organizatorów projektu pozyskanie takich umiejętności może wpłynąć na poczucie własnej wartości. Z kolei upodmiotowienie, otwarcie nowych możliwości w opinii realizatorów projektu wiąże się z **godnością**. Dostęp do informacji jest natomiast fundamentem **demokracji**.

Ważną motywacją do podjęcia projektu było budowanie wspólnoty. Internet i szerzej – nowe technologie w wielu przypadkach są źródłem podziałów. Szczególnie widoczne są podziały pokoleniowe – rodzice i dziadkowie nie rozumieją świata, w którym obracają się ich dzieci i wnuki. Budowanie kompetencji cyfrowych dla wszystkich pokoleń może wytworzyć płaszczyznę porozumienia wewnątrz rodzin. Wspólnota może być też interpretowana szerzej. Dostęp do treści w internecie pozwala ludziom na sięgnięcie po wspólne zasoby całej ludzkości. Dotyczy to w szczególności dóbr kultury, ale też informacji i wiedzy w każdej dziedzinie. Internet pozwala też łączyć się z innymi ludźmi, z którymi w normalnych warunkach nie mielibyśmy styczności.

3. Zagrożenia dla wartości i funduszy unijnych

pozytywny wpływ funduszy unijnych na gospodarkę i społeczeństwo w Polsce jest niezaprzeczalny.

Z tak wielkimi pieniędzmi wiążą się jednak doświadczenia negatywne – przypadki nadużyć. Tego zjawiska, pomimo aktywnej polityki przeciwdziałania korupcji i nadużyciom, do tej pory nie udało się w pełni zniwelować. **Pod względem liczby wykrytych nieprawidłowości w wydatkowaniu funduszy unijnych Polska sytuuje się w środku stawki.** W 2019 r. nieprawidłowości wykryto w dziewięciu projektach o łącznej wartości **2 247 979 euro** (Komisja Europejska 2020b). Łącznie w latach 2015–2019 nieprawidłowości wykryto w 5017 realizowanych przez Polskę projektach, których wartość sumaryczna to 1,83 proc. wszystkich wypłaconych Polsce środków (OLAF 2019)⁴.

Przedstawione dane prawdopodobnie są zaniżone. Jak wynika z raportu Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, duża część nieprawidłowości nie jest raportowana do instytucji unijnych – przy projektach poniżej 10 tys. euro państwa członkowskie nie mają bowiem obowiązku zgłaszać wykrytych nadużyć do Komisji Europejskiej. Przyczyn tego zjawiska jest więcej: w przypadku projektów realizowanych przez organy administracji publicznej jest duża motywacja do tuszowania nadużyć. Praktyka ich zgłaszania jest też różnie egzekwowana w poszczególnych krajach. Niektóre z państw Unii, które zgłaszają stosunkowo niewiele nadużyć, są jednocześnie negatywnie oceniane w międzynarodowych badaniach nad korupcją (np. Corruption Perception Index). Może to sugerować, że niska liczba wykrywanych przypadków nieregularności wypłat funduszy unijnych nie oznacza wcale braku problemu defraudacji (ETO 2020).

⁴ Te dane dotyczą wszystkich funduszy, w tym Wspólnej Polityki Rolnej.

Tabela 2. Poziom defraudacji funduszy unijnych w 2015–2019

Państwo	Liczba wykrytych nieprawidłowości	Wpływ finansowy jako % wszystkich wypłat
Austria	315	0,34%
Belgia	293	0,33%
Bułgaria	1 126	1,70%
Chorwacja	309	1,07%
Cypr	55	0,72%
Czechy	2 159	2,22%
Dania	122	0,29%
Estonia	389	1,11%
Finlandia	151	0,08%
Francja	1 233	0,21%
Grecja	2 144	2,24%
Hiszpania	11 029	2,70%
Holandia	477	0,55%
Irlandia	867	1,10%
Litwa	990	1,58%
Luksemburg	2	0,02%
Łotwa	438	2,12%
Malta	75	2,57%
Niemcy	1 376	0,27%
Polska	5 017	1,83%
Portugalia	2 773	1,92%
Rumunia	4 968	2,92%
Słowacja	1 947	21,03%*
Szwecja	125	0,18%
Węgry	2 687	1,41%
Włochy	4 415	1,22%

*Słowacja przebadana o wiele więcej projektów pod kątem ewentualnych nieprawidłowości i nieregularności niż inne kraje, stąd wysoki wskaźnik na tle pozostałych krajów.

Źródło: OLAF 2020

Mimo niedociągnięć system przeciwdziałania nadużyciom w wydatkowaniu funduszy unijnych jest jednym z najbardziej zaawansowanych na świecie. Wymogi dotyczące przetargów, zamówień publicznych i raportowania w przypadku projektów unijnych są bardziej wyśrubowane niż w przypadku projektów finansowanych z budżetów państw członkowskich. Jednak te **nadużycia, które występują w przypadku funduszy unijnych, mogą mieć poważne konsekwencje dla wizerunku UE. Utrata zaufania do instytucji unijnych może przełożyć się na nastroje antyunijne, które mogą być instrumentalizowane przez siły polityczne nakłaniające do opuszczenia wspólnoty wzorem Zjednoczonego Królestwa.**

Nowe narzędzia w obronie wartości

Lata 2021–2027 przyniosą zmiany bezpośrednio łączące się z ochroną unijnych wartości – UE przyjęła ogólny system warunkowości służący ochronie budżetu Unii⁵. Mechanizm ten, potocznie nazywany **mechanizmem ochrony praworządności**, stanowi uzupełnienie ochrony funduszy unijnych przed nadużyciami i ma za zadanie przeciwdziałać nadużyciom wynikającym z systemowych zagrożeń dla praworządności. To oznacza, że działa na wyższym poziomie niż dotychczas obowiązujące mechanizmy i instytucje (np. OLAF).

Procedurę mechanizmu ochrony praworządności rozpoczyna Komisja Europejska, jeżeli stwierdzi, że w danym państwie występuje zagrożenie dla państwa prawnego. Takimi zagrożeniami może być osłabienie niezawisłości sędziowskiej, niezapobieganie przez państwo arbitralnym lub bezprawnym decyzjom administracyjnym oraz ograniczanie prawa do sprawiedliwego procesu np. przez

restrykcyjne przepisy odwoławcze lub inne sposoby na utrudnianie postępowań. Jeżeli Komisja stwierdzi tego typu naruszenia i jeżeli wskaże, że mogą one przełożyć się na wydatkowanie funduszy unijnych, powiadamia o tym Parlament Europejski i Radę UE. **Jeżeli konsultacje i dialog z państwem członkowskim nie doprowadzą do poprawy sytuacji, Rada może podjąć decyzję o wstrzymaniu wypłaty części środków unijnych.**

Procedura jest co do zasady podobna do artykułu siódmego TUE. Najważniejsza różnica to tryb podejmowania decyzji, do nałożenia sankcji finansowych wystarczy bowiem większość kwalifikowana przedstawicieli państw w Radzie UE. Mechanizm praworządności ma też o wiele węższy zakres. Odnosi się tylko do jednej z wartości unijnych – praworządności – i to tylko pod warunkiem, że jej naruszenia stwarzają poważne ryzyko wpływu, w sposób wystarczająco bezpośredni, na zarządzanie finansami budżetu Unii. Ponadto Komisja musi wykazać, że żadne inne działania w celu zabezpieczenia interesów finansowych UE nie wystarczą, żeby rozwiązać problem⁶.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 2020/2092 z dnia 16 grudnia 2020 r. w sprawie ogólnego systemu warunkowości służącego ochronie budżetu Unii.

⁶ Mimo że formalnie mechanizm już wszedł w życie, Komisja Europejska nie zamierza z niego skorzystać. W ramach porozumienia budżetowego Rady Europejskiej państwa pod naciskiem Polski i Węgier zgodziły się, że mechanizm nie będzie stosowany, dopóki rozstrzygnięta nie zostanie skarga w tych dwóch państwach do TSUE w sprawie legalności procedury. Według Warszawy i Budapesztu ten mechanizm ingeruje w wewnętrzne sprawy państw członkowskich i jest sprzeczny z traktatami. Skarga została złożona w drugiej połowie marca. Na ocenę skuteczności nowego mechanizmu będzie więc trzeba poczekać jeszcze przynajmniej kilka miesięcy.

4. Wnioski

Wpływ funduszy unijnych na gospodarkę w Polsce jest dobrze zbadany. Jest ponadto coraz lepiej rozumiany w społeczeństwie dzięki doniesieniom medialnym i wszechobecnym tablicom informującym o sfinansowaniu inwestycji z pieniędzy UE. Według Eurobarometru z 2020 r. **zadowolenie z członkostwa w Unii jest w Polsce wyższe niż unijna średnia** (88 proc. ankietowanych odpowiedziało, że Polska skorzystała na członkostwie w Unii; średnia unijna to 72 proc.), natomiast najpopularniejszym źródłem korzyści z członkostwa jest wpływ Unii na wzrost gospodarczy (tak twierdzi 39 proc. respondentów z Polski).

O wartościach unijnych społeczeństwo myśli rzadziej niż o gospodarce (pozytywny wpływ Unii na demokrację w kraju według Eurobarometru 2020 notuje tylko 21 proc. respondentów). Nie jest też o nich rzetelnie informowane. Unijne wartości, jeśli pojawiają się w debacie publicznej, to w negatywnym kontekście, w postaci sporów o praworządność, niezależność sądownictwa czy o wolność mediów. **Skupienie debaty o wartościach wyłącznie na sankcjach za ich łamanie osłabia wizerunek Unii**, bo ustawia ją w roli „policjanta”, nadmiernie ingerującego w wewnętrzne sprawy danego państwa. W ten sposób zniechęca do Unii osoby niemające o niej jednoznacznie pozytywnej opinii, a nieprzekonanych do unijnych reform skłania do przyjęcia antyeuropejskiej postawy. **Podtrzymanie proeuropejskich postaw obywateli Polski silnie zależy więc od jakości przekazu medialnego – np. do tego, czy zawierają pozytywne informacje o wpływie funduszy unijnych na utrwalanie wartości, które Polakom są bliskie**, a są nimi: poszanowanie godności ludzkiej, wolność, demokracja, równość, państwo prawa, poszanowanie praw człowieka. Zbilansowany, bliższy realnemu osądowi przekaz medialny zapewniłby obiektywne spojrzenie na Unię i ułatwiłby dostrzeżenie również tych obszarów, w których wykorzystanie funduszy można poprawić.

Aby móc skutecznie opowiadać o niepowiązanych z gospodarką korzyściach związanych z funduszami unijnymi, konieczne są szeroko zakrojone, pogłębione badania socjologiczne dotyczące ich wpływu na postawy w społeczeństwie. Proces ewaluacji projektów unijnych można by rozszerzyć o aspekt wartości unijnych, możliwe jest też wypracowanie wskaźników, które pozwoliłyby szczegółowo ocenić ten aspekt realizowanych projektów. Niniejszy raport jest tylko przyczynkiem w tym temacie. Z analizy omówionych w nim przypadków wynika, że projekty unijne bezpośrednio przekładają się na wspieranie wartości wymienionych w artykule drugim Traktatu o Unii Europejskiej. Przebadane przypadki są też źródłem praktyk, w jaki sposób wartości mogą być wzmacniane. W szczególności dotyczy to instytucji i organizacji, które w swojej działalności kierują się wartościami zbliżonymi do unijnych. Fundusze UE pozwalają im realizować te wartości w szerszym zakresie i docierać do większej liczby beneficjentów. Wzmacnianie wartości nie następuje bowiem przez deklaracje i plany, lecz przez konkretne działania. Współgra to z ideą integracji europejskiej, ujętą w Deklaracji Schumana. **Przez fundusze realizujące politykę spójności Unia buduje wspólnotę – wspólnotę wartości opartą na działaniach.**

Bibliografia

- Blanke H., Mangiameli S. (Red.) 2013, **The Treaty on European Union (TEU). A commentary**, Springer 2013.
- Diaz Crego M., Mańko R., van Ballegooij W., 2020, **Protecting EU common values within the Member States An overview of monitoring, prevention and enforcement mechanisms at EU level**, Parliament Europejski, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652088/EPRS_STU\(2020\)652088_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/652088/EPRS_STU(2020)652088_EN.pdf)
- Eurobarometr 2020, **Socio-demographic trends in national public opinion – Edition 7**, <https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/pl/be-heard/eurobarometer/socio-demographic-trends-edition-7>
- Europejski Trybunał Obrachunkowy (ETO), 2020, **Fighting fraud in EU spending: action needed**, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_01/SR_FRAUD_RISKS_EN.pdf
- Giumelli F., Hoffmann F., Książczaková A., 2020, **The when, what, where and why of European Union sanctions**, European Security Volume 30, 2021 – Issue 1, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09662839.2020.1797685>
- Komisja Europejska 2020a, **Sprawozdanie na temat praworządności z 2020 r.**, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602583951529&uri=CELEX%3A52020DC0580>
- Komisja Europejska 2020b, **31st Annual Report on the protection of the European Union’s financial interests – Fight against fraud – 2019**, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/pif_report_2019_en.pdf
- Manners I., 2002, **Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?**, Journal of Common Market Studies, Volume 40, Issue 2, June 2002, Str. 235-258, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-5965.00353>
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2020, **Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno gospodarczy Polski i regionów w latach 2004-2019**, https://www.ewaluacja.gov.pl/media/98107/BROSZURA_PL_web_v2.pdf
- OLAF 2019, **The OLAF report 2019**, https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/antifraud/files/olaf_report_2019_en.pdf#page=41&zoom=100,0,0
- PKO BP 2020, **Kwartalnik Ekonomiczny 24 września 2020**, http://www.pkobp.pl/media_files/cadb83e-2-b8d0-41dc-a13f-01500e7b7235.pdf
- Robert Schuman 1950, **Schuman Declaration**, https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_en

