

Analizy

natolińskie

3 (55) 2012

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE

Polityka spójności w dobie kryzysu europejskiej solidarności

Zmiana modelu integracji europejskiej

O kres przedłużającego się kryzysu gospodarczego w Europie (rozpoczętego w roku 2008) przyczynia się do transformacji politycznej w Unii Europejskiej (UE). Na naszych oczach dokonuje się dość istotne przejście od wspólnotowego modelu integracyjnego do modelu opierającego się na polityce siły (*power politics*) dominujących państw członkowskich wobec tych słabszych¹. W ramach wspólnotowej wizji integracyjnej dążono do zachowania równowagi między różnymi instytucjami UE. Dotyczyło to przede wszystkim zrównoważenia oddziaływania ciał międzyrządowych, reprezentujących interesy państw członkowskich wpływami pozostałych instytucji politycznych i technokratycznych (m.in. Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej). Kryzys osłabił znaczenie Komisji Europejskiej i innych organów technokratycznych w UE. Wzmocnił natomiast rolę instytucji międzyrządowych².

W modelu wspólnotowym starano się także równoważyć wpływy największych państw członkowskich. Wprawdzie były one znacznie silniejsze niż oddziaływania mniejszych krajów, ale ich znaczenie polityczne było ograniczane za pomocą wielostronnego systemu instytucji wspólnotowych, a także poprzez dominującą normę solidarności. Jedną z głównych zasad wspólnotowych było bowiem dążenie do solidarnego rozkładania kosztów i korzyści wynikających z integracji europejskiej między państwa członkowskie. Wprawdzie więcej otrzymywały te najbardziej wpływowe w instytucjach europejskich, ale dbano o to, aby utrzymywać liczne preferencje dla tych najłabszych. Przykładem tej tendencji jest choćby polityka spójności i inne korzyści budżetowe dla najuboższych państw Wspólnoty. Właśnie dlatego mniejsi członkowie Unii Europejskiej godzili się uczestniczyć w integracji europejskiej pomimo tego, że mieli mniejszy zakres władzy politycznej i oddawali znacznie więcej własnej suwerenności niż kraje największe. Suwerenność poszczególnych państw w UE wiąże się bowiem z wpływem decyzyjnym na politykę europejską, a ten jest rozłożony nierównomiernie – więcej władzy mają przedstawiciele silniejszych członków Wspólnoty. Mniejsze państwa godziły się na tę nierównowagę w zamian za poprawę bezpieczeństwa (geopolitycznego i ekonomicznego), jak również skuszone niewielkimi preferencjami politycznymi i korzyściami materialnymi otrzymywanymi zgodnie z zasadą solidarności.

Obecnie model wspólnotowy przeżywa wyraźny kryzys lub nawet odchodzi bezpowrotnie w zapomnienie. W modelu polityki siły kształtuje się coraz bardziej widoczna hierarchia władzy między państwami centralnymi a peryferyjnymi. Kraje centralne są największe i najsilniejsze w systemie politycznym. Peryferyjne są nie tylko słabsze politycznie i ekonomicznie, ale również geograficznie – najczęściej leżą one na obrzeżach obszaru UE. Hierarchia władzy przenika coraz bardziej politykę prowadzoną w instytucjach wspólnotowych, nie tylko w tych międzyrządowych, ale również w pozostałych³. Są one w coraz większym stopniu zarażone nowymi tendencjami politycznymi. Inaczej niż poprzednio coraz rzadziej pełnią funkcję instytucji tonujących nadmierną hierarchię władzy wśród państw członkowskich. Najważniejszą

konsekwencją przejścia do modelu *power politics* jest coraz większa nierównowaga w dystrybucji kosztów i korzyści płynących z integracji europejskiej. Oznacza to, że państwa najbardziej wpływowe politycznie przenoszą koszty na te najsłabsze, co w

Podsumowując dotychczasowe uwagi, należy uznać, że pierwszoplanową konsekwencją kryzysu wspólnej waluty są coraz silniejsze tendencje do segmentacji Unii Europejskiej w sferze politycznej i gospodarczej.

rzeczywistości niweczy dotychczasową zasadę solidarności. Przykładem tej tendencji jest taktyka antykryzysowa Niemiec, które dążą do minimalizowania kosztów ratowania strefy euro (m.in. wymuszając konsolidację fiskalną i wewnętrzną dewaluację w dotkniętych kryzysem zadłużenia państwach Eurolandu, starając się przerzucić koszty na inwestorów prywatnych itp.⁴). Jednocześnie państwa centralne starają się maksymalizować swoje korzyści ekonomiczne, m.in. poprzez wzmacnianie własnej pozycji w systemie politycznym. Instrumentem władzy są przykładowo warunki ekonomiczne i polityczne stawiane państwom otrzymującym pomoc z funduszy europejskich.

Dotyczy to przede wszystkim słabszych członków strefy euro i zdaniem niektórych komentatorów utrwała hierarchiczne relacje polityczne oraz nierównowagę gospodarczą między centrum a peryferiami wewnątrz Eurolandu⁵. Podobne tendencje są coraz bardziej widoczne także w całej UE, w tym m.in. w polityce spójności.

Podsumowując dotychczasowe uwagi, należy uznać, że pierwszoplanową konsekwencją kryzysu wspólnej waluty są coraz silniejsze tendencje do segmentacji Unii Europejskiej w sferze politycznej i gospodarczej. W obszarze polityki wyraz tej tendencji stanowi rosnąca władza silnych nad słabymi. Jest to związane z procesami podziału na tzw. Europę dwóch prędkości, czyli z zarysowaniem różnych kręgów integracyjnych w UE. Podstawa tych procesów to wzmacnianie władzy państw należących do strefy euro, które ma nie tylko znaczenie nieformalne, ale jest w coraz większym stopniu wspierane poprzez zmiany instytucjonalne. Kluczowe znaczenie ma skoncentrowanie władzy i procesów decyzyjnych w rękach przedstawicieli wiodących

państw Unii oraz wykorzystanie politycznego podziału na różne kręgi integracyjne do wzmocnienia wpływu politycznego tych państw na pozostałe. Instrumenty reżimu strefy euro, podobnie jak instytucje wspólnotowe, tracą dotychczasową autonomię i zostają w coraz większym stopniu podporządkowane decyzjom instytucji międzyrządowych oraz woli największych mocarstw europejskich.

W warstwie ekonomicznej zjawisko segmentacji utrwała nierówny podział korzyści i kosztów gospodarczych wynikających z procesów integracyjnych między państwa centralne i peryferyjne. Obejmuje to coraz silniejszą zależność gospodarek państw peryferyjnych od państw centralnych. Dotyczy to nie tylko ścisłego powiązania z koniunkturą gospodarczą panującą na rynkach centralnych, ale również zależności gospodarek peryferyjnych od decyzji wiodących aktorów gospodarczych i politycznych wywodzących się z głównych państw UE. Przykładowo polityka spójności jest jednym z najważniejszych instrumentów pobudzających wzrost gospodarczy w Polsce i w innych państwach Europy Środkowej. Jednocześnie służy utrwaleniu egzogeniczności tych gospodarek i jest coraz silniej wykorzystywana do hierarchicznego wywierania wpływu na państwa peryferyjne⁶. Inny przejaw segmentacji stanowi większe zainteresowanie problemami gospodarczymi strefy euro niż rozwojem państw pozostających poza obszarem wspólnej waluty. Pociąga to za sobą coraz silniejsze tendencje do koncentrowania środków polityki spójności w dotkniętych kryzysem państwach Euro-landu.

Polityka spójności w najnowszych dokumentach europejskich

Prace nad strategią polityki spójności po roku 2013 należy analizować w kontekście powyżej opisanych tendencji politycznych. W październiku 2011 roku Komisja Europejska (KE) przedłożyła pakiet projektów regulujących politykę spójności. W ten sposób zainicjowała procedurę legislacyjną oraz kolejny etap debaty europejskiej nad zmianami tej polityki po roku 2013. Koniec tej dyskusji jest przewidywany na przełomie 2012 i 2013 roku, powinno wówczas nastąpić przyjęcie wspomnianych regulacji i

uzgodnienie wieloletnich ram finansowych (na lata 2014-2020). Jest to decydujący etap dyskusji, w czasie którego będą kształtowane szczegóły przyszłego systemu zarządzania i ostateczne ramy finansowania polityki spójności. Uszczegółowienie debaty nad kierunkami programowymi polityki spójności nastąpiło wraz z przedstawieniem przez Komisję Europejską wspólnych ram strategicznych (2012)⁷.

Dyskusja odbywa się w szczególnym momencie – w trakcie trwania poważnego kryzysu strefy euro. Zwiększa to presję na ograniczanie wydatków europejskich. Wpływa także na zmianę sposobu zarządzania w Unii Europejskiej (UE), w tym również w obszarze przyszłej polityki spójności. W cieniu ożywionej dyskusji na temat „Europy dwóch prędkości” lub w kontekście coraz większej roli decyzyjnej największych państw członkowskich widać dwa dodatkowe procesy. Są to tendencje do centralizacji zarządzania oraz do hierarchicznego oddziaływania instytucji unijnych na państwa członkowskie (zwłaszcza na te mniej wpływowe politycznie).

* * *

W toczącej się w latach 2011-2012 dyskusji o przyszłej polityce spójności nikt nie kwestionował potrzeby utrzymania wspomnianej polityki w kolejnym okresie budżetowym UE. O ile nie nastąpi załamanie strefy euro, środki finansowe przeznaczone na tę politykę pozostaną zapewne na nieco mniejszym poziomie od dotychczasowego. Komisja zaproponowała kwotę 336 mld euro na lata 2014-2020 (w obecnej perspektywie finansowej jest to 347,5 mld euro). Ponadto dodatkowe 40 mld euro ma zostać przeznaczone na instrument „Łącząc Europę”, służący wsparciu ponadnarodowych inwestycji transportowych, energetycznych i telekomunikacyjnych. Będzie on powiązany z Funduszem Spójności, a także częściowo z tego funduszu dofinansowany. Większość państw członkowskich zgodziła się, aby była to podstawa dalszych negocjacji. Istnieją również szanse na to, że Polska pozostanie tak jak obecnie największym beneficjentem tej polityki w wymiarze finansowym. Jest to związane m.in. z tym, że jak wynika z dokumentów Komisji Europejskiej, w dalszym ciągu głównym odbiorcą środków finansowych (ok. 70% planowanych funduszy) będą prawdopodobnie regiony

mniej rozwinięte, tj. takie, w których poziom PKB wynosi poniżej 75% średniej unijnej.

Kryzys strefy euro wpływa negatywnie na rozmowy o przyszłym budżecie UE. Przede wszystkim płatnicy netto do tego budżetu wywierają ogromną presję na zmniejszenie propozycji Komisji Europejskiej przynajmniej o 10%. Niektóre państwa (m.in. Niemcy) domagają się oszczędności sięgających nawet 20%. Jak podsumował polski minister ds. europejskich Piotr Serafin, „gra toczy się o to, jak głębokie będą cięcia”⁸. Wspomniane redukcje nieuchronnie dotkną polityki spójności. Kolejnym postulatem silnie akcentowanym przez płatników netto jest domaganie się lepszego gospodarowania unijnymi pieniędzmi, a więc wprowadzenia ściślejszych kontroli i nadzoru ze strony instytucji europejskich. Jest to powiązane z warunkami coraz liczniej stawianymi beneficjentom polityki spójności. Widać również mobilizację państw najbardziej dotkniętych kryzysem Eurolandu (Hiszpanii, Portugalii, Irlandii, Grecji), aby przeznaczyć jak największą pulę środków spójnościowych na niwelowanie skutków tego kryzysu. Jest to związane z zabiegami dotyczącymi zmniejszenia kwot trafiających do dotychczasowych odbiorców programów polityki spójności (m.in. państw Europy Środkowej). Przykładem tego był postulat ograniczenia środków, które dane państwo może otrzymać w kolejnej perspektywie, do poziomu zapisanego w budżecie na lata 2007-2013. Propozycja ta wpłynęłaby szczególnie mocno na Polskę⁹. Inne działania dotyczą przeniesienia niewykorzystanych środków omawianej polityki do państw Eurolandu.

Kryzys strefy euro wpływa negatywnie na rozmowy o przyszłym budżecie UE.

Przede wszystkim płatnicy netto do tego budżetu wywierają ogromną presję na zmniejszenie propozycji Komisji Europejskiej

Kolejną propozycją jest stworzenie dodatkowego budżetu – równoległego do budżetu całej UE i przeznaczonego wyłącznie dla członków strefy euro, który miałby podobne zadania inwestycyjne co polityka spójności¹⁰. Jest to przykład rozwiązania systemowego, które pogłębiłoby podział na „Europę dwóch prędkości”. Warto przypomnieć, że nowo powstałe fundusze ratunkowe dla Eurolandu (powołane w

większości poza budżetem UE) dysponują kwotami przynajmniej dwukrotnie większymi niż budżet polityki spójności, a nawet porównywalnymi z całą wieloletnią perspektywą finansową UE.

* * *

Nowa polityka spójności ma być ściśle powiązana ze strategią Europa 2020, czego wyrazem jest przedstawienie jedenastu celów tematycznych, które powinny być obecne w programach spójnościowych¹¹. Wśród nich znajdują się cele odnoszące się do rozwoju przedsiębiorczości, innowacyjności, konkurencyjności gospodarczej, jak również wsparcia przechodzenia przedsiębiorstw do gospodarki niskoemisyjnej. Jak się wydaje, Polska powinna w kolejnym okresie budżetu UE skoncentrować się właśnie na tych priorytetach. Wynika to przede wszystkim z tego, że polityka spójności powinna wspierać trwały rozwój gospodarczy i budować nowy model konkurencyjności polskiej gospodarki. W stosunku do obecnie funkcjonującego modelu powinien on w mniejszym stopniu opierać się na przewadze tańszych kosztów produkcji. Korzystne jest to, że Komisja proponuje większą koncentrację tematyczną na wybranych działaniach, biorąc pod uwagę z jednej strony cele strategii Europa 2020, a z drugiej uwzględniając potrzeby krajowe i regionalne¹². Stwarza to potencjalnie możliwość skupienia celów omawianej polityki w Polsce na rozwoju innowacyjnej i niskoemisyjnej gospodarki.

W tym kontekście dobrze się stało, że przewidziano likwidację istniejących obecnie celów polityki spójności. Wprowadzały one de facto podział regionów na te, które rozwijają głównie innowacje i konkurencyjną gospodarkę (tj. te lepiej rozwinięte), oraz te, które budują głównie infrastrukturę podstawową (najsłabsze regiony). Obecnie istnieje już propozycja głównego celu polityki spójności, tj. „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”, który ma wspierać wszystkie regiony. Niemniej tendencja do dzielenia regionów na kategorie jest nadal obecna w myśleniu urzędników KE. Świadczy o tym proponowany podział środków w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) na innowacyjną gospodarkę między

poszczególne grupy regionów. Regiony bardziej rozwinięte i tzw. przejściowe (znajdujące się między najlepiej i najsłabiej rozwijającymi się) mają otrzymać 80% funduszy przeznaczonych na inwestycje poprawiające efektywność energetyczną, odnawialne źródła energii, B&R, innowacyjność oraz konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw. Te mniej rozwinięte, w których znalazła się większość polskich województw (poza mazowieckim), powinny przeznaczyć około 50% na te same cele. Jest to przykład koncentrowania wydatków w największym stopniu służących pobudzaniu konkurencyjności gospodarczej w regionach wyżej rozwiniętych, które w dużym stopniu są umiejscowione w państwach centralnych.

* * *

Jak wcześniej wspomniałem, silną tendencją w dyskusji o budżecie wieloletnim Wspólnoty na lata 2014-2020 jest wywieranie presji przez niektóre państwa na ograniczenie finansowania wydatków UE, w tym również polityki spójności. Niezależnie od ostatecznego rezultatu tej debaty można zauważyć niepokojącą tendencję. Dotyczy ona takiego konstruowania przepisów w ramach nowej polityki spójności, aby w rzeczywistości ograniczać możliwości łatwego i skutecznego pozyskiwania środków z budżetu UE. Oznaczałoby to w praktyce, że niewykorzystane przez poszczególne państwa środki finansowe mogłyby zostać przeznaczone na inne cele europejskie lub wróciłyby do budżetów narodowych. Przykładem tej tendencji jest przeniesienie środków z funduszy strukturalnych do państw dotkniętych kryzysem strefy euro, o którym zdecydowano na czerwcowym szczycie Eurolandu¹³.

W dokumentach przygotowujących nową politykę spójności występują także inne rozwiązania, które mogą ograniczyć pułap dostępnych środków finansowych. Temu służy m.in. wprowadzenie zaostrzonego *capping'u*, czyli obniżenie poziomu dostępnych funduszy z obecnych 4 do 2,5%¹⁴ PKB danego państwa członkowskiego. Warto przypomnieć, że w obecnym okresie budżetowym UE alokacja dla naszego kraju wynosi ponad 3% PKB. Jest to propozycja groźna zwłaszcza w przypadku prognozowanego osłabienia tempa wzrostu gospodarczego w Europie. Niepokojące

jest planowane coroczne zamykanie wydatków w programach operacyjnych, skutkujące możliwością utraty części pieniędzy oraz wymuszające bardziej skrupulatne kontrole beneficjentów.

Inny przykład stanowi wprowadzanie bardziej rygorystycznych warunków wykorzystywania środków. Autorzy literatury przedmiotu¹⁵ już dawno zauważyli pewną tendencję występującą od lat w polityce spójności. Mianowicie kolejno wprowadzane przepisy mające na celu poprawę jakości wydatkowania środków nie przyczyniają się wcale do tego celu. Mnożą natomiast trudności biurokratyczne i utrudniają wykorzystywanie środków finansowych. Najnowsze propozycje regulacyjne Komisji zakładają znacznie bardziej rozbudowane procedury nadzorcze, w tym dotyczące sprawozdawczości. Idea warunkowości – choć uzasadniona merytorycznie – pozwala na zawieszenie kolejnych wypłat z funduszy europejskich w przypadku stwierdzenia braku postępów w realizacji celów i nieosiągnięcia wskaźników zakładanych w projekcie. Będzie to bez wątpienia utrudniało pozyskiwanie funduszy z UE.

Kolejnym przejawem potencjalnego ograniczania wydatkowanych funduszy może być tzw. warunkowość makroekonomiczna¹⁶. Jest ona powiązana z procedurą semestru europejskiego (wprowadzoną w 2011 r.) oraz z koniecznością weryfikowania przez instytucje europejskie Krajowego Programu Reform¹⁷, Programu Konwergencji¹⁸, a także z podpisanym przez polski rząd tzw. paktem euro plus¹⁹. Warunkowość makroekonomiczna umożliwia zawieszenie (w całości lub w części) płatności na politykę spójności w przypadku niespełniania przez dane państwo członkowskie warunków, które wynikają z uzgodnień dotyczących kryteriów fiskalnych. Przykładowo chodzi o brak odpowiednich postępów w zakresie korygowania nadmiernego deficytu lub niewystarczających działań naprawczych w zakresie reform systemu finansów publicznych itp. Jest to wyraz coraz silniejszej tendencji do zastępowania w polityce spójności zasady solidarności hierarchiczną warunkowością polityczną.

Spełnianie kryteriów fiskalnych nie powinno być warunkiem otrzymywania pomocy w ramach polityki spójności. Wspomniana polityka jest potencjalnie jedynym instrumentem pomocowym UE służącym poprawie konkurencyjności gospodarczej i wzrostowi gospodarczemu w słabiej rozwijających się państwach i regionach UE.

Działania na rzecz konsolidacji fiskalnej ograniczają najczęściej tempo wzrostu, a także mogą powodować trudności w znalezieniu środków publicznych niezbędnych do współfinansowania inwestycji polityki spójności.

A bez skutecznej poprawy struktury gospodarczej i wzrostu PKB nie są możliwe efektywne działania reformujące system finansów publicznych. Działania na rzecz konsolidacji fiskalnej ograniczają najczęściej tempo wzrostu, a także mogą powodować trudności w znalezieniu środków publicznych niezbędnych do współfinansowania inwestycji polityki spójności. Już obecnie w Polsce trudniej jest prowadzić duże inwestycje w ramach tej polityki z uwagi na ryzyko przekroczenia poziomu 55% długu publicznego w relacji do PKB²⁰. Dodatkowo minister finansów nakłada na samorzady terytorialne ograniczenia w zakresie deficytu, które utrudnią prowadzenie inwestycji spójnościowych²¹. Biorąc pod uwagę te uwarunkowa-

nia, jak również trudności wiążące się ze spełnieniem w ostatnim okresie przez Polskę wymogu zmniejszania deficytu budżetowego²² – warunki makroekonomiczne stanowią duże ryzyko dla absorpcji środków w ramach polityki spójności.

O ile warunkowość makroekonomiczną należy ocenić krytycznie, o tyle dobrym pomysłem jest wprowadzenie systemowego rozwiązania zmniejszającego o 10 % poziom wymaganego współfinansowania przez państwa członkowskie mające trudności budżetowe²³. Dotyczy to zwłaszcza krajów otrzymujących wsparcie finansowe z UE lub z europejskiego mechanizmu stabilności (przeznaczonego jedynie dla członków strefy euro). Może to ułatwić realizację polityki spójności w okresie kryzysu finansów publicznych. Jednocześnie przykład ten ilustruje sprzeczność między propozycjami Komisji Europejskiej. Z jednej strony wprowadza się niewielkie ułatwienia finansowe, a z drugiej grozi całkowitym zawieszeniem finansowania polityki spójności.

Właśnie dlatego kryteria oceny makroekonomicznej nie powinny być warunkiem otrzymywania środków z polityki spójności.

Innym sposobem ograniczania wielkości funduszy w regionach słabiej rozwijających się (w tym również w większości polskich województw) jest propozycja podziału środków z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Jedynie w 25% mają one być alokowane w wyżej wymienionych regionach (podczas gdy w innych będzie to od 40 do 52%)²⁴. Także propozycja zwiększania instrumentów kredytowych w ramach polityki spójności może prowadzić do faktycznego ograniczenia środków przeznaczonych na politykę spójności. Jest to związane z tym, że procedury ubiegania się o kredyt są najczęściej trudniejsze i bardziej wymagające od procedur regulujących starania o dotacje (poza kontrolą ze strony urzędników będzie trzeba się poddać weryfikacji prowadzonej przez banki lub przez inne instytucje finansowe). Formuła stosowania instrumentów finansowych dotyczyć będzie przede wszystkim projektów oferowanych przedsiębiorstwom lub takim, które rokują możliwości przyniesienia korzyści finansowych²⁵. Oznacza to, że będzie utrudniała absorpcję funduszy zwłaszcza w segmencie najbardziej istotnym dla rozwoju Polski i w obszarze stymulowania wzrostu gospodarczego, a więc w dziedzinie wspierania przedsiębiorczości. Ponadto może zniechęcać niektórych beneficjentów do udziału w tego typu projektach (tym bardziej jeśli będą równolegle dostępne konkursy o bezzwrotne dotacje). Dodać należy, że w Polsce stosunkowo niewiele małych i średnich podmiotów gospodarczych dokonuje inwestycji, wykorzystując kredyt bankowy. Najczęściej inwestycje takie są realizowane ze środków własnych lub z bezzwrotnych dotacji.

Komisja zapowiada²⁶, że pomysł „innovacyjnych instrumentów finansowych” będzie w przyszłości stosowany na większą skalę we wszystkich rodzajach inwestycji i w stosunku do wszystkich kategorii beneficjentów. Takie rozszerzenie tych instrumentów przyniesie zapewne dalsze ograniczanie możliwości wykorzystywania funduszy UE. Przykładowo podmioty publiczne zamiast znalezienia tylko wymaganego współfinansowania będą musiały wyłożyć całość środków na projekt inwestycyjny (choć jego spłacanie będzie rozłożone w dłuższym okresie). Takie ograniczenie będzie

dotkliwe zwłaszcza w sytuacji konsolidacji fiskalnej, która ogranicza wielkość środków inwestycyjnych dostępnych w budżetach władz publicznych. Już obecnie przewiduje się, że w okresie 2014-2020 w projektach unijnych VAT nie będzie kosztem kwalifikowanym. Ograniczy to możliwości finansowania inwestycji w ramach polityki spójności przez publicznych (i prywatnych) beneficjentów.

Należy również zwrócić uwagę na ryzykowną z polskiego punktu widzenia propozycję wprowadzenia mechanizmów konkursowych do instrumentu transeuropejskich sieci transportowych (inicjatywa „Łącząc Europę”). Część środków w ramach Funduszu Spójności (10 mld EUR) zostanie przeznaczona na finansowanie sieci transportowych za pomocą tego instrumentu. Środki z Funduszu Spójności będą również podlegały procedurze konkursowej, choć prawdopodobnie tylko między państwami uprawnionymi do korzystania z tego funduszu. Zdaniem ekspertów²⁷ polskie podmioty mogą mieć poważne trudności w wygrywaniu tych konkursów, zważywszy na kłopoty w przygotowywaniu projektów transportowych w naszym kraju. Podobne są doświadczenia udziału w innego typu procedurach konkursowych w UE. Przykładowo z 7 Programu Ramowego do końca 2011 roku polscy uczestnicy pozyskali jedynie 200 mln euro z 53,2 mld euro oferowanych przez Brukselę w latach 2007-2013²⁸. Nie mniej istotne jest jednak to, że w ten sposób można stopniowo odchodzić od kopert narodowych na rzecz konkursów w polityce spójności. W podobny sposób odchodzi się już obecnie od dotacji na rzecz instrumentów jedynie kredytuujących inwestycje.

* * *

W ramach nowej polityki spójności Komisja dąży do większego zintegrowania działań rozwojowych zarówno w układzie przestrzennym, jak i programowym. Jest to idea idąca we właściwym kierunku, gdyż pozwala na bardziej efektywne wykorzystywanie funduszy koniecznych do rozwoju danego obszaru. Jest także zgodna z licznymi postulatami ekspertów²⁹. Komisja wprowadza trzy nowe inicjatywy mające integrować zarządzanie. Pierwszym jest instrument lokalnych grup działania, wprowadzony do

polityki spójności na podstawie dobrych doświadczeń płynących z podejścia LEADER i z programów rozwoju obszarów wiejskich. Mają one być uruchamiane na podstawie strategii rozwoju lokalnego i skoncentrowane na wyznaczonym terytorium subregionalnym. Będą zapewne wykorzystywane przede wszystkim do wspierania obszarów wiejskich. Co bardzo istotne, mogą być finansowane z wielu funduszy UE i w ramach różnych priorytetów programu operacyjnego.

Drugi pomysł to instrument zintegrowanych inwestycji terytorialnych. Jego celem jest zarządzanie działaniami w ramach różnych priorytetów lub programów operacyjnych na wybranym terytorium. Będą to działania prowadzone na podstawie strategii rozwoju obszarów miejskich lub innych strategii i paktów terytorialnych. Komisja proponuje, aby co najmniej 5% środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego było przeznaczanych na rozwój obszarów miejskich w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych³⁰. Ponadto mogą one być finansowane z Europejskiego Funduszu Społecznego. Biorąc pod uwagę to, jak duże znaczenie mają ośrodki miejskie dla rozwoju regionalnego – zwłaszcza w słabszych regionach – należy uznać, że propozycje Komisji idą w dobrym kierunku.

W ramach nowej polityki spójności Komisja dąży do większego zintegrowania działań rozwojowych zarówno w układzie przestrzennym, jak i programowym.

Warto jednak dążyć do tego, aby środki przeznaczone na ten cel były organizowane w ramach programów regionalnych, a nie np. w osobnym programie miejskim. Chodzi o jak najsilniejsze zintegrowanie działań, które wspierają miasta, z rozwojem regionalnym.

Trzecim przykładem zintegrowanego podejścia jest propozycja *Wspólnego planu działania (Joint action plan)*³¹. Ma ona w założeniu ułatwić wydatkowanie środków przeznaczonych na politykę spójności, zwłaszcza na realizację wielu różnych miękkich zadań finansowanych z Europejskiego Funduszu Społecznego. Można się jednak spodziewać wielu problemów organizacyjnych. Pomijając to, że wypłata kolejnych środków w ramach tej procedury ma być warunkowana osiągnięciem wymier-

nych rezultatów, przewiduje się centralizację zarządzania. Wniosek w ramach omawianej procedury ma składać państwo członkowskie, a decyzję podejmować Komisja Europejska. Będzie to wydłużało procesy decyzyjne (Komisja zadecyduje w ciągu 6 miesięcy), a tym samym – utrudniało bieżącą realizację programów operacyjnych. Ponadto jest to nowa i dodatkowa procedura, a w Polsce właściwie nie istnieją instytucje wyspecjalizowane w prowadzeniu tego typu działań koordynacyjnych. Będzie więc wymagała wprowadzenia obok dotychczasowych – nowych dokumentów, działań operacyjnych i zapewne zatrudnienia kolejnych urzędników. Propozycja Komisji przewiduje m.in. powołanie komitetu sterującego dla każdego wspólnego planu działań.

* * *

W czerwcu 2012 roku europejscy przywódcy podjęli zobowiązanie dotyczące podjęcia działań mających stymulować wzrost gospodarczy. Choć formalnie zaproponowane instrumenty mają obejmować całą UE, to będą one zapewne skoncentrowane w strefie euro. Chodzi m.in. o dokapitalizowanie i zwiększenie kredytów z Europejskiego Banku Inwestycyjnego, wypuszczenie tzw. obligacji inwestycyjnych (*project bonds*) mających finansować projekty infrastrukturalne oraz o realokację niewykorzystanych funduszy z unijnej polityki spójności. W tym ostatnim przypadku można spodziewać się tego, że zaostrzone kryteria formalne realizacji tej polityki m.in. w Polsce będą zwiększały pulę środków kierowaną do najsłabszych państw Eurolandu. Wspomniane rozwiązanie nie jest więc korzystne dla Europy Środkowej i innych państw będących poza strefą euro. Ponadto przewidywane środki finansowe (deklarowane na wyrost w wysokości 120 mld euro) mogą okazać się niewystarczające wobec skali zapaści państw południowej Europy. Trudno więc uznać, aby politycy skutecznie uporali się z problemem nadmiernych zróżnicowań strukturalnych w strefie euro. Będzie to w najbliższym okresie podstawowy problem rozsadzający unię walutową, skłaniający ją zarazem do przekazywania coraz większych środków z polityki spójności do peryferyjnych państw Eurolandu.

Przy tej okazji warto wspomnieć o innej tendencji służącej segmentacji geograficznej w UE i wykorzystującej środki finansowe polityki spójności. Dotyczy ona pogłębiającej się współpracy makroregionalnej w Europie. Przykładem są działania podjęte w ramach Strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego oraz Strategii UE dla regionu Dunaju. Przy projektowaniu wszystkich programów przyszłej polityki spójności, jak również umów partnerskich zawieranych między danym państwem a Komisją Europejską niezbędne będzie uwzględnienie strategii makroregionalnych i strategii dotyczących basenów morskich. Pociągnie to za sobą koncentrację środków europejskich przeznaczonych na finansowanie projektów realizowanych w ramach tych strategii. W szczególności dotyczy to tzw. współpracy terytorialnej podejmowanej w ramach polityki spójności (obejmującej relacje transgraniczne), na którą zostało przeznaczonych ok. 12% środków z budżetu omawianej polityki.

Podsumowanie

W wyniku kryzysu strefy euro coraz bardziej widoczna jest zmiana wspólnotowego modelu integracji europejskiej. Pod wpływem tej zmiany znajduje się polityka spójności. Rośnie przewaga państw centralnych będących płatnikami netto do budżetu UE nad odbiorcami pomocy spójnościowej. Wyrazem tego jest coraz silniejsza warunkowość przyznawania środków finansowych. Słabnie także solidarność między bogatymi a ubogimi członkami Wspólnoty, będąca dotąd podstawową zasadą polityki spójności. Innym zjawiskiem jest postępująca segmentacja polityczna i terytorialna wewnątrz UE. Jej skutek to malejące znaczenie polityki spójności wobec instrumentów pomocowych tworzonych w celu ratowania strefy euro. Inny przejaw osłabienia europejskiej solidarności stanowią próby zwiększenia możliwości wykorzystania środków spójnościowych w państwach i regionach Eurolandu. Towarzyszy temu tendencja do koncentracji funduszy na strategię makroregionalne, co może dodatkowo pogłębić geograficzną segmentację w Europie.

Widoczna jest także stopniowa centralizacja decyzji w rękach Komisji Europejskiej. Dotyczy to zwłaszcza propozycji wyznaczania wspólnych ram strategicznych, który to dokument ma kluczowe znaczenie dla strategicznego planowania nowej polityki spójności. Komisja powinna mieć ograniczone możliwości kierowania rekomendacji merytorycznych dotyczących programowania polityki spójności przez poszczególne państwa, a także odnoszących się do przygotowywanych przez nie dokumentów strategicznych. W ten sposób programowanie omawianej polityki byłoby bardziej zdecentralizowane, a więc lepiej dostosowane do lokalnych uwarunkowań i zgodne z celami krajowej polityki rozwoju. Innym przykładem tendencji centralizacyjnej jest w ostatnim okresie wzmocnienie uprawnień Komisji w zakresie dyscyplinowania polityki fiskalnej prowadzonej na poziomie narodowym (tzw. semestr europejski), jak również jej roli kontrolnej w ramach nowej polityki spójności. Omawiany problem ma szersze odniesienie do zmian ustrojowo-politycznych zachodzących w UE. Szczególnie niebezpieczna jest tendencja do podporządkowania działań Komisji wytycznym ze strony największych członków Unii. Przy jednoczesnej centralizacji zarządzania zwiększa to przewagę państw centralnych nad peryferyjnymi.

Wiele propozycji Komisji mnoży trudności urzędnicze, m.in. poprzez stawianie kolejnych warunków i działania nadzorcze. Podobny charakter może mieć inicjatywa *Wspólnego planu działania*. Choć pomysły Komisji są najczęściej podyktowane chęcią poprawy jakości polityki spójności, mogą paradoksalnie przyczynić się do skutku odwrotnego, a także znacząco utrudnić absorpcję środków pomocowych. W rezultacie będzie to na rękę płatnikom netto do budżetu UE.

W tym kontekście krytycznie należy ocenić pomysł warunkowości makroekonomicznej. Jest ona sprzeczna z podstawowymi celami i solidarystyczną podstawą działania polityki spójności. Podobnie należy ocenić stopniowe przechodzenie w ramach polityki spójności od bezzwrotnych dotacji do instrumentów finansowych, a także dystrybucję niektórych funduszy poprzez ogólnoeuropejskie konkursy. Wprawdzie polityka spójności ma na celu wsparcie rozwoju gospodarczego i konkurencyjności rynkowej, ale przede wszystkim w słabszych państwach i regionach.

Należy pamiętać, że słabsze podmioty mają ograniczone możliwości konkurencyjności z tymi najlepszymi, jak również nie mogą w pełni opierać się na zwrotnych instrumentach kredytowych.

Wszystkie te argumenty dowodzą, że celem polskiej dyplomacji powinna być nie tylko walka o jak największy budżet polityki spójności, ale również oddziaływanie na powstające regulacje, aby nie ograniczały one nadmiernie możliwości pozyskiwania środków przez polskich beneficjentów. Równie istotne jest przyspieszenie prac nad ukształtowaniem krajowego systemu polityki rozwoju, autonomicznego wobec programów pomocowych UE.

(Wrzesień 2012)

TOMASZ GRZEGORZ GROSSE jest profesorem w Instytucie Studiów Politycznych PAN oraz ekspertem Instytutu Spraw Publicznych.

¹ Więcej: T. G. Grosse, *Triumf polityki siły i problemy z demokracją w Europie*, „Rzeczy Wspólne”, nr 9 (3), 2012, s. 116-127.

² Por. J. D. Medrano, *The Limits of European Integration*, *Journal of European Integration*, vol. 34, nr 2, 2012, s. 191-204.

³ Por. L. Tsoukalis, *The Shattering of Illusions – And What Next?*, „*Journal of Common Market Studies*”, „*Annual Review*”, vol. 49, 2011, s. 19-44.

⁴ Więcej: T. G. Grosse, *Small stabilization, or from one crisis to another. Comments on the outcomes of the 30th January 2012 EU summit*, „*The Kosciuszko Institute Policy Brief*”, February 2012, <http://ik.org.pl>.

⁵ G. Soros, *The Tragedy of the European Union and How to Resolve It*, „*New York Review of Books*”, 10.09.2012.

⁶ Więcej: T. G. Grosse, *W objęciach Europeizacji*, ISP PAN, Warszawa 2012.

⁷ Por. *Elementy wspólnych ram strategicznych na lata 2014-2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego*, Komisja Europejska, SWD (2012) 61 final, Brussels 14.3.2012.

⁸ *Na Cyprze trwają nieformalne rozmowy o obniżeniu budżetu UE na lata 2014-2020*, „Gazeta Prawna”, 30.08.2012.

⁹ Alokacja dla Polski na lata 2007-2013 wynosi ok. 67 mld euro, a wstępnie planowana kwota w ramach kolejnej perspektywy finansowej powinna oscylować w okolicy 80 mld euro.

¹⁰ Por. *Issues Paper on Completing the Economic and Monetary Union, Towards a Genuine Economic and Monetary Union, Report Issued on 25 June 2012*, The President of European Council, Brussels, 25.06.2012, s. 5, 12; Jacek Saryusz-Wolski, *Presja „budżetowych skąpców” zagraża jedności Unii i miejscu w niej Polski*, PISM, 14.06.2012, www.pism.pl, dostęp: 27.09.2012.

¹¹ Por. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności, oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006*, Komisja Europejska, KOM(2011) 615 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 6.10.2011, art. 9.

¹² *Ibidem*, art. 16.

¹³ Por. *Euro Area Summit Statement*, Brussels, 29.06.2012.

¹⁴ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy...*, s. 12.

¹⁵ Por. C. Mendez, J. Bachtler, *Administrative reform and unintended consequences: an assessment of the EU Cohesion policy ‘audit explosion’*, „Journal of European Public Policy”, 2011, 18:5, s. 746-765.

¹⁶ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy...*, art. 21.

¹⁷ *Krajowy Program Reform na rzecz realizacji strategii Europa 2020. Aktualizacja 2012/2013*, Rada Ministrów, Warszawa 25.04.2012.

-
- ¹⁸ *Program Konwergencji. Aktualizacja 2012*, Rada Ministrów, Warszawa 25.04.2012.
- ¹⁹ Por. wynikające z semestru europejskiego rekomendacje Rady dla Polski: *Council Recommendation of 10 July 2012 on the National Reform Programme 2012 of Poland and delivering a Council Opinion on the Convergence Programme of Poland, 2012-2015*, „Official Journal of the European Union”, C 219, 24.7.2012, s. 65-68.
- ²⁰ Przykładem jest opóźnienie budowy autostrady A1, gdyż jej koszty mogłyby zwiększyć dług publiczny, por. A. Stefańska, *Problemy z prywatnymi drogami*, „Rzeczpospolita”, 10-11.12.2011, s. B2.
- ²¹ Chodzi o ograniczenie deficytu sektora samorządowego docelowo do 8 mld zł. rocznie. P. Skwirowski, *Rostowski znów dokręca śrubę samorządom*, „Gazeta Wyborcza”, 09.12.2011.
- ²² Od maja 2009 roku Polska jest objęta procedurą nadmiernego deficytu. Por. *Council Recommendation of 10 July 2012...*
- ²³ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy...*, art. 22.
- ²⁴ *Ibidem*, s. 12; Q&A on the legislative package of EU regional, employment and social policy for 2014-2020, MEMO/11/663, Brussels, 6.10.2011.
- ²⁵ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy...*, s. 10.
- ²⁶ *Ibidem*.
- ²⁷ Por. A. Furgalski, *Kosztowne pomysły Brukseli na transport w Unii*, „Rzeczpospolita”, 16.11.2011; A. Stefańska, *Gorzkie zwycięstwo w sprawie unijnego budżetu*, „Rzeczpospolita”, 20.10.2011.
- ²⁸ A. Osiecki, *Nie sięgamy po dotacje wprost z Brukseli*, „Rzeczpospolita”, 11.10.2011.
- ²⁹ Więcej: T. G. Grosse, Ł. Hardt, *Sektorowa czy zintegrowana, czyli o optymalnej strategii rozwoju polskiej wsi*, „Pro Oeconomia” Fundacja Ewaluacji i Badań Ekonomicznych, Wydawnictwo Key Text, Warszawa 2010.
- ³⁰ Por. *Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i celu „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, KOM(2011) 614 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 6.10.2011, art. 7.*
-

³¹ Więcej: *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy...*, art. 96-98.