

*Tomasz Grzegorz Grosse*

Uniwersytet Warszawski, Instytut Europeistyki, ul. Nowy Świat 69, 00-046 Warszawa  
e-mail: tgrosse@uw.edu.pl

## POLITYKA SPÓJNOŚCI W DOBIE KRYZYSU STREFY EURO

**Streszczenie:** Rozważania przedstawione w artykule odnoszą się do sposobu, w jaki kryzys w strefie euro wpłynął na politykę spójności. W szczególności autor zamierza odpowiedzieć na pytania dotyczące zjawisk obserwowanych w sytuacji kryzysowej w strefie euro (w latach 2010–2015), ale w odniesieniu do obszaru polityki spójności. Czy w tej polityce widoczny był wzrost zarządzania międzyrządowego, a także nieformalnej roli największych i najbogatszych państw członkowskich? Czy rosły kompetencje Komisji Europejskiej, ale bez zwiększania jej autonomii wobec instytucji międzyrządowych UE? Czy w odniesieniu do tej polityki ujawniło się zjawisko zróżnicowania integracji na „Europę dwóch prędkości” (lub segmentacji na strefę euro i resztę UE), czy też istnieje inna linia podziału w ramach tej polityki?

**Słowa kluczowe:** polityka spójności, kryzys strefy euro, zmiany zarządzania, Europa dwóch prędkości.

## COHESION POLICY DURING THE CRISIS OF THE EUROZONE

**Abstract:** The main question of the paper concerns the way the eurozone crisis has affected cohesion policy. In particular, the author intends to answer the questions related to the phenomena observed in the crisis in the eurozone (2010–2015), but in relation to the field of cohesion policy. Did intergovernmental management and the informal role of the largest and richest Member States become more visible in this policy? Did the European Commission's powers grow, but without increasing its autonomy in relation to the EU intergovernmental institutions? Did the crisis lead to the emergence of a “two-speed Europe” (one segmented into the eurozone and the rest of the EU) in cohesion policy? Or maybe is there another dividing line in this policy?

**Keywords:** cohesion policy, the eurozone crisis, management reforms, two-speed Europe.

## Wprowadzenie<sup>1</sup>

W latach 2010–2015 Unia Gospodarcza i Walutowa (UGW) przeżywała poważne problemy ekonomiczne i polityczne, które wręcz zagroziły jej egzystencji. Z ich powodu wprowadzono nowe metody zarządzania i zainicjowano szereg zmian instytucjonalnych. Sytuacja w strefie euro wpłynęła na całą Unię Europejską i na sposób jej funkcjonowania, zarówno pod względem formalnym, jak i nieformalnym. Ekspertki wskazują m.in. na wzrost znaczenia zarządzania

---

<sup>1</sup> Niniejszy tekst powstał w ramach grantu NCN, nr UMO-2012/07/B/HS5/03902.

międzyrządowego pod wpływem kryzysu, jak również na rosnącą rolę największych państw członkowskich (Fabbrini 2013, s. 56; Hodson 2011; Puetter 2012; Dinan 2012; Chang 2012). Inną zmianą było zwiększenie uprawnień Komisji Europejskiej, ale bez poprawy jej autonomii politycznej względem instytucji międzyrządowych (Cisotta 2013, 173; Copeland, James 2014). Nasiliły się też procesy zróżnicowanej integracji, zwłaszcza między strefą euro i resztą UE, co jest określane jako podział na „Europę dwóch prędkości” (Ondarza 2013). Podstawowe pytanie, które stawiam w tym artykule, dotyczy tego, czy wspomniany kryzys i powiązane z nim zmiany polityczne i instytucjonalne wpłynęły też na politykę spójności. Jest to pytanie tym ciekawsze, jeśli weźmie się pod uwagę, że kryzys wspólnej waluty nałożył się na kilkuletni okres przygotowywania założeń merytorycznych i regulacji dla polityki spójności w kolejnym cyklu budżetowym (po roku 2013). Przypadł także w tym samym czasie, w którym negocjowano kolejną wieloletnią perspektywę finansową dla UE (tj. na lata 2014–2020).

Wpływ rządów narodowych na wypracowanie celów merytorycznych, ram organizacyjnych i finansowych w polityce spójności jest ogromny, pomimo tego, że to Komisja Europejska inicjuje wstępne założenia w tym względzie. Finalne decyzje regulacyjne podejmuje bowiem Rada UE i Parlament Europejski (PE), a w sprawach finansowych duże znaczenie ma dodatkowo Rada Europejska. Pytanie, jakie warto postawić, jest więc takie, czy kryzys zwiększył rolę czynnika międzyrządowego w stosunku do wcześniejszych cykli przygotowania polityki spójności. Kolejne pytanie dotyczy tego, czy zarysowały się podziały między poszczególnymi państwami UE w trakcie negocjacji kolejnego okresu programowania polityki spójności, lub czy uwidoczniła się hierarchia władzy między państwami silniejszymi, tzn. bardziej wpływowymi politycznie, oraz tymi słabszymi. A jeśli tak, to od czego zależała wspomniana asymetria władzy w gronie państw członkowskich.

W tym kontekście należy postawić pytanie o rolę Komisji Europejskiej (KE) w kształtowaniu polityki spójności. Jak wspomniano, w okresie planowania Komisja ma wprawdzie inicjatywę legislacyjną, a więc także wypracowuje podstawowe założenia merytoryczne i organizacyjne dla polityki spójności. Jednak podstawowe decyzje podejmuje inne instytucje. Rola Komisji rośnie natomiast tradycyjnie w fazie implementowania omawianej polityki, a więc wówczas, kiedy państwa członkowskie i Parlament przyjęły już pakiet regulacji dla kolejnego okresu polityki spójności. Pytanie dotyczy jednak tego, czy kompetencje Komisji wzrastały w okresie kryzysu w odniesieniu do polityki spójności w podobny sposób, jak to miało miejsce w stosunku do innych obszarów zarządzania gospodarczego (Copeland, James 2014; Cisotta 2013). A może rosła tylko kompetencja formalna (zwłaszcza dotyczące egzekucji od państw UE określonych warunków lub oczekiwań politycznych postawionych przez Radę), ale bez zwiększenia autonomii instytucjonalnej samej Komisji w stosunku do rządów narodowych i instytucji międzyrządowych? W praktyce oznaczałoby to, że pomimo że rosła formalna kompetencja KE, to jej faktyczna pozycja polityczna wobec innych instytucji unijnych lub niektórych państw członkowskich mogła nawet ulec osłabieniu.

Kryzys strefy euro był też okresem rosnących podziałów politycznych i ekonomicznych w Europie, spośród których największe znaczenie miała tendencja do różnicowania integracji między strefą euro a pozostałą częścią UE. Warto więc sprawdzić, czy wspomniany podział dotknął w okresie kryzysu politykę spójności. A może jest to polityka, w której funkcjonuje zupełnie inny podział terytorialny i polityczny?

Jeśli chodzi o stronę metodologiczną niniejszej pracy, to została ona napisana na podstawie dokumentów europejskich i pochodzących z państw członkowskich oraz w oparciu o analizę literatury przedmiotu. Ważnym źródłem są także wywiady przeprowadzone z kilkunastoma decydentami z państw członkowskich i z instytucji unijnych, obserwującymi od wielu lat kulisy kształtowania i realizacji polityki spójności UE. (W dalszej części tekstu będą nazywani uczestnikami badania). Osoby objęte pogłębionymi wywiadami były zatrudnione w Radzie UE, KE lub w Parlamencie Europejskim, a także w administracji rządowej lub samorządowej, gdzie współpracowały z instytucjami europejskimi w trakcie przygotowywania lub realizacji polityki spójności.

### **Wpływ kryzysu na politykę spójności**

Kryzys w strefie euro wzmocnił tendencję do ograniczania finansów europejskich, w tym również przeznaczonych na inwestycje polityki spójności. Wprawdzie tego typu tendencja była widoczna także wcześniej, ale kryzys utwierdził szczególnie argumenty największych płatników netto do europejskiego budżetu, którzy domagali się zmniejszenia składek państw członkowskich. Konieczność dokonywania oszczędności w większości krajów Unii, wynikająca zarówno z problemów ekonomicznych, jak i z zaleceń samej UE, zwiększyła naciski najbogatszych państw w sprawie ograniczenia skali finansowania europejskiego. Można to uznać za kryzys zasady solidarności, która to zasada była dotąd podstawą dla dystrybucji środków finansowych w Europie za pośrednictwem unijnego budżetu. Jedną z najważniejszych konsekwencji przedłużających się problemów strefy euro była bowiem rosnąca niechęć najbogatszych społeczeństw w UE do finansowania kosztów kryzysu w najsłabszych gospodarkach. Negocjacje kolejnej perspektywy finansowej na lata 2014–2020 przypadły więc w szczególnie niekorzystnym momencie. Efektem tego było znaczące ograniczenie wieloletniej perspektywy finansowej 2014–2020 w stosunku do poprzedniej na lata 2007–2013 o około 3,5% (liczonych w cenach stałych z 2011 r.; por. Kölling, Leal 2014, s. 10). Było to pierwsze tak znaczące obniżenie finansów europejskich w historii integracji<sup>2</sup>. Drastycznie zmniejszono zwłaszcza zakres płatności w stosunku do zobowiązań, przez co zwiększono ryzyko wynikające z trudności sfinansowania wszystkich zobowiązań UE w kolejnych budżetach rocznych. Przykładowo, na początku nowej perspektywy w 2014 r. zakres luki w finansach unijnych przekraczał 23 mld euro. W rezultacie Komisja nie była

<sup>2</sup> Do tego czasu fundusze polityki spójności wykazywały niezmienną tendencję wzrostową (por.: Citi 2013, s. 1166).

w stanie sfinansować niektórych faktur polityki spójności pod koniec 2014 r. i musiała je odłożyć na kolejny rok (Toporowski 2014).

Budżet polityki spójności na lata 2014–2020 zmniejszono w stosunku do poprzedniej perspektywy o ponad 8% (Consilium 2013). Dodatkowo z ram polityki spójności wyłączono program „Łącząc Europę”, czyli instrument realizujący działania infrastrukturalne (transportowe, energetyczne i telekomunikacyjne) o europejskim wymiarze, pomimo tego, że część środków na jego działanie ma pochodzić właśnie z budżetu polityki spójności<sup>3</sup>. W obliczu trudności gospodarczych – w dużej mierze o charakterze strukturalnym – należałoby zwiększać skalę niezbędnych inwestycji publicznych w Europie, w tym przede wszystkim wykorzystując politykę spójności, mającą w założeniu służyć wspieraniu zmian strukturalnych. Tymczasem kryzys stał się okazją do tego, żeby ograniczyć podstawowy instrument europejski realizujący tego typu działania w najuboższych i najsłabiej rozwijających się państwach i regionach UE. Spośród nowych państw członkowskich, które zostały przyjęte do UE po roku 2004 (nie licząc Chorwacji), tylko Rumunia i Słowacja otrzymały większe alokacje polityki spójności w nowej perspektywie w porównaniu do poprzedniej (licząc w cenach stałych z 2011 r.; Fésüs 2014). Znacząco obniżono fundusze tej polityki dla Grecji, Hiszpanii, Cypru i Portugalii, w mniejszym stopniu dla Włoch i Irlandii, a więc państw przeżywających największe problemy wynikające z destabilizacji strefy euro.

Innym skutkiem kryzysu było poddanie środków wydatkowanych w ramach polityki spójności (tak zwanych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, EFSI) znacznie silniejszemu rygorowi nadzoru i monitoringu (McCann, Ortega-Argilés 2012). Inicjatorem takiego podejścia była KE, która dostrzegła w tym szansę na poprawę efektywności polityki spójności. Można było też zaobserwować taką samą tendencję, która ujawniła się w okresie negocjacji wieloletniej perspektywy finansowej. Płatnicy netto przekazując fundusze do budżetu unijnego, chcieli zwiększyć kontrolę nad nimi i wyeliminować nieprawidłowości. Jednocześnie dążyli do tego, aby środki niewykorzystane (lub niewłaściwie wykorzystane przez beneficjentów) mogły powrócić do europejskiego budżetu lub nawet do budżetów płatników netto (wywiad 6/2014). Świadczy o tym zapis z podsumowania zwieńczającego długotrwałe negocjacje między państwami członkowskimi dotyczące unijnych finansów. „Instrumenty finansowe mogą być wdrażane wyłącznie wtedy, gdy spełniają rygorystyczne warunki”, a instytucje europejskie powinny „dopilnować, aby środki finansowe były lepiej wydawane”, m.in. „nakładając odpowiednie warunki, przeprowadzając rzetelne kontrole i dokonując skutecznych pomiarów wyników” (Rada Europejska 2013, s. 4–5).

W rezultacie w polityce spójności na lata 2014–2020 wzmocniono tak zwaną warunkowość *ex-ante*, a więc dotyczącą niezbędnych przygotowań i warunków, jakie muszą zostać spełnione w poszczególnych państwach i regionach przed roz-

<sup>3</sup> W latach 2014–2020 pula środków dla instrumentu „Łącząc Europę” wyniesie ponad 29 mld euro, z czego 10 mld euro zostanie przesunięte z Funduszu Spójności, por. Rada Europejska 2013, s. 9.

poczęciem realizacji tej polityki. Zaostrzono również przepisy dotyczące sprawozdawczości i monitorowania omawianej polityki, i to nie tylko w zakresie wskaźników finansowych i produktu (ilość wydatkowanych środków i zrealizowanych operacji), ale przede wszystkim odnoszące się do wyników (lub wskaźników tak zwanego rezultatu), a więc oceniające wpływ podejmowanych działań na realizację zakładanych priorytetów i poprawę procesów społeczno-gospodarczych na określonym terytorium (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1303/2013, art. 27). Zdaniem niektórych respondentów objętych badaniem, miało to służyć poprawie jakości polityki spójności, a także silniejszemu jej nakierowaniu na zwiększanie wzrostu i zatrudnienia oraz na wprowadzanie niezbędnych zmian strukturalnych w poszczególnych gospodarkach, zgodnie z założeniami unijnej strategii „Europa 2020” (wywiad 5/2014). Właśnie dlatego zwiększono centralizację programowania polityki spójności na szczeblu europejskim, w tym poprzez wskazanie szeregu celów (tak zwanych tematycznych) dla funduszy tej polityki, które nawiązują wprost do wspomnianej strategii UE (Mendez 2013, s. 640, 644). Innym instrumentem wpływu programowego ze strony UE są tak zwane umowy partnerskie zawierane przez Komisję Europejską z rządem danego państwa. W ramach tych porozumień Komisja została zobowiązana do wyegzekwowania realizacji nie tylko celów tematycznych w krajach UE, ale również warunków ewaluacji *ex-ante*, a także szeregu innych warunków wynikających z osobnych przepisów prawa europejskiego lub procedur zarządzania gospodarczego, pozostającego dotąd poza ramami polityki spójności. Wzmacnianie kontroli i monitoringu ze strony Komisji może prowadzić do zwiększenia obciążeń biurokratycznych, a to skutkuje trudnościami w realizacji celów merytorycznych i potencjalnymi utrudnieniami dla absorpcji środków unijnych (Mendez, Bachtler 2011; Porrás-Gómez 2014, s. 183–184). Nawet sama Komisja przyznała, że zaostrzone zasady kontroli nad implementacją programów, bardziej rygorystyczne podejście do ewaluacji *ex-ante* i kontroli finansowej, a także skomplikowanie przepisów europejskich (poczynając od wiodących dla polityki spójności rozporządzeń) może prowadzić do wzrostu ciężarów administracyjnych i opóźnień wydatkowania środków europejskich (European Commission 2014, s. 10–11). Z kolei wzrost centralizacji programowania prowadzi do usztywnienia tego procesu zgodnie z wolą przedstawicieli instytucji unijnych, ale nie zawsze w nawiązaniu do lokalnych uwarunkowań i potrzeb rozwojowych (wywiad 11/2014).

W nowym cyklu budżetowym po roku 2013 wprowadzono do polityki spójności szereg warunków, które – jak to określono w szóstym raporcie kohezyjnym – nie są bezpośrednio powiązane z tą polityką i ze sposobem działania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (Komisja Europejska 2014, s. 246–247). Już wcześniej polityka spójności była wehikułem finansowym dla realizacji innych działań UE, przykładowo polityki ochrony środowiska (Argüelles, Benavides 2014). Podobnie było ze zmianami wynikającymi wprost z sytuacji kryzysu w strefie euro. Mam na myśli przede wszystkim wymogi tak zwanego semestru europejskiego, związane m.in. z przestrzeganiem przez państwa członkowskie kryteriów fiskalnych (zwłaszcza procedury nadmiernego deficy-

tu), a także z realizacją przez nie odpowiednich reform strukturalnych i dostosowań makroekonomicznych zalecanych w ramach semestru. Należy zauważyć, że wspomniane warunki dotyczą zarówno państw strefy euro (w tym wynikają z reguł pomocy Europejskiego Mechanizmu Stabilności), jak również wszystkich innych członków UE. Co istotne, nieprzestrzeganie tych zewnętrznych wobec polityki spójności zobowiązań może skutkować wstrzymaniem finansowania z EFSI.

Zdaniem niektórych uczestników badania oznacza to posłużenie się w polityce spójności zupełnie nową logiką, mającą związek z działaniami antykryzysowymi podejmowanymi w strefie euro (wywiad 11/2014). Chodzi o położenie nacisku na oszczędności budżetowe i podejmowanie (przede wszystkim w sektorze publicznym) trudnych reform, mających zmniejszać obciążenia budżetów narodowych. Są to reformy zgodne z logiką ujawnioną w okresie kryzysu, a mającą w założeniach likwidować problem nadmiernego zadłużenia publicznego i nierównowagi budżetowej. Groźba zawieszenia płatności z funduszy strukturalnych i inwestycyjnych ma być przede wszystkim czynnikiem dyscyplinującym państwa członkowskie w realizacji wyżej wspomnianych celów. Jednak tego typu działania odbiegają od priorytetów strategicznych polityki spójności, a faktycznie służą realizacji innej polityki europejskiej. Naruszają też cele traktatowe polityki spójności, bowiem, zamiast przyczyniać się do spójności w Europie, mogą faktycznie utrudnić najslabszym państwom i regionom doganianie tych lepiej rozwijających się (np. w wyniku zawieszenia europejskich środków pomocowych)<sup>4</sup>. Ponadto wymóg wprowadzania oszczędności budżetowych kieruje nas w zupełnie inną stronę niż polityka inwestycyjna, która wymaga dofinansowania z budżetów krajowych. Biorąc pod uwagę, że dodatkowe warunki będą wiązały się z nowymi procedurami i obciążeniami biurokratycznymi, można stwierdzić, że utrudni to niepotrzebnie implementację polityki spójności oraz ograniczy absorpcję jej środków finansowych (Grosse 2012).

W polityce spójności po roku 2013 zwiększono pulę środków na finansowanie dłużne (tzn. pożyczki, leasing lub gwarancje), które mają być oparte na mechanizmie dźwigni finansowej i powinny być przeznaczone przede wszystkim dla małych i średnich przedsiębiorstw. Mają one zwiększyć skalę inwestycji zarówno przez zaangażowanie środków sektora prywatnego, jak również w wyniku wydłużenia okresu funkcjonowania tego typu mechanizmów pożyczkowych, w założeniach co najmniej o osiem lat w stosunku do okresu kwalifikowalności innych funduszy polityki spójności. Już w latach 2007–2013 praktykowano omawiane mechanizmy, ale kryzys sprzyjał dyskusji o zwiększeniu skali ich stosowania. Uczestnicy badania zwrócili uwagę, że jest to zasadnicza zmiana omawianej polityki, polegająca na stopniowym odchodzeniu od bezwrotnych dotacji w stronę pożyczek (wywiad 10/2014). Są one nie tylko trudniejsze w realizacji dla potencjalnych beneficjentów, ale również powinny zostać zwrócone do unijnego budżetu (choć nawet osiem lat później niż inne środki UE). W dobie

<sup>4</sup> Innym przykładem ograniczenia możliwości realizacji traktatowych celów polityki spójności są wymogi polityki konkurencji UE. Szerzej: Colomb, Santinha 2014.

regresu solidarności i rozlicznych ograniczeń dla europejskich finansów, zwiększenie puli środków zwrotnych w polityce spójności może więc być korzystne dla budżetu UE. Jest to także zgodne z tendencją polityki antykryzysowej w strefie euro, aby zamiast finansowania publicznego (z budżetów narodowych i za pośrednictwem budżetu unijnego), angażować przede wszystkim środki sektora prywatnego. Tego typu tendencja uwidoczniła się zarówno w odniesieniu do paktu dla wzrostu i zatrudnienia (inicjatywy Rady Europejskiej z 2012 roku), jak również Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych (propozycji szefa KE Jeana Claude’a Junckera z 2014 r., por. wywiad 9/2014).

Innym skutkiem kryzysu było przyznanie dodatkowych alokacji finansowych w polityce spójności na lata 2014–2020 dla państw dotkniętych kłopotami gospodarczymi (przede wszystkim dla najsłabszych państw strefy euro; Rada Europejska 2013, s. 19–20). Kolejną formą pomocy dla tych krajów było obniżenie poziomu dofinansowania krajowego dla projektów realizowanych w okresie kryzysu, jak również ponowne rozdzielanie niewykorzystanych funduszy dla poszczególnych państw. W obu przypadkach głównymi beneficjentami działań Komisji były Irlandia, Portugalia, Grecja, Włochy, Hiszpania i Cypr, a więc kraje najbardziej dotknięte kryzysem wspólnej waluty (Komisja Europejska 2014, s. 209). Wspomniane działania miały przede wszystkim doraźnie stabilizować koniunkturę gospodarczą w państwach obciążonych problemami (wywiad 11/2014). Oznacza to, że polityka spójności była w praktyce wykorzystywana jako instrument antycyklicznego (a więc doraźnego) oddziaływania fiskalnego, co odbiega od jej podstawowej roli narzędzia zmiany strukturalnej w wieloletniej perspektywie czasu (Szlachta, Zaucha 2014). Należy też pamiętać, że wymienione formy pomocy nie rekompensowały w pełni poszczególnym państwom obniżenia skali finansowania polityki spójności w porównaniu do perspektywy na lata 2007–2013 (Fésüs 2014).

### **Wzrost międzyrządowości czy wspólnotowości?**

Polityka spójności jest wspólnotowa, co oznacza, że w czasie jej tworzenia i zarządzania nią angażują się wszystkie instytucje europejskie, a nie tylko te międzyrządowe. Podczas tworzenia prawa unijnego, w tym również rozporządzeń określających sposób zarządzania polityką spójności, inicjatywa ustawodawcza należy do Komisji, ale decyzje podejmuje Rada UE i Parlament Europejski. Na tym etapie rola czynnika międzyrządowego, a więc władza państw nad kształtem programowym i organizacyjnym omawianej polityki, jest największa. Na kolejnym etapie wdrażania polityki spójności (czyli implementowania przyjętych rozporządzeń i dystrybucji środków unijnych), kluczowe znaczenie ma Komisja<sup>5</sup>. Można nawet uznać, że jej formalna pozycja rośnie w stosunku do państw człon-

<sup>5</sup> Andrew Evans rozróżnia w polityce spójności etap procedur międzyrządowych (*inter-governmental procedures*), który dotyczy przede wszystkim określenia ram traktatowych i finansowych, oraz późniejszy okres procedur organicznych (*organic procedures*), koordynowanych przez KE i opierających się na kontraktach z administracją publiczną w państwach członkowskich i partnerstwach społecznych oraz terytorialnych. Por. Evans 1999, rozdz. 7, 8.

kowskich, gdyż pełni ona funkcje kontrolne i monitorujące w zakresie prawidłowej realizacji polityki spójności w tych państwach. Czy kryzys zmienił opisywane tendencje w zakresie zarządzania?

Według uczestników badania wzrost roli instytucji międzyrządowych w czasie kryzysu był najbardziej widoczny podczas kształtowania wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, co ma bezpośrednie powiązanie z polityką spójności (wywiady 6/2014, 11/2014). Zwiększyła się zwłaszcza rola Rady Europejskiej w tym procesie, pomimo tego, że formalnie nie ma ona uprawnień legislacyjnych. Natomiast Komisja, choć ma formalnie prawo inicjatywy ustawodawczej, pełniła funkcję wyraźnie drugoplanową i jedynie pomocniczą (wywiad 3/2014). Główne znaczenie w opisywanym procesie miały więc instytucje międzyrządowe (Rada Europejska i Rada UE) oraz Parlament Europejski.

Warto przypomnieć, że zgodnie z traktatem lizbońskim Parlament ma nieco słabsze kompetencje w odniesieniu do ustalania wieloletnich ram finansowych niż np. w stosunku do uchwalania rocznego budżetu Unii. Ale nawet w tym ostatnim wypadku to rządy narodowe są pierwszoplanowymi aktorami, przynajmniej w ocenie niektórych ekspertów (Schneider 2013). Według innych ekspertów traktat lizboński ograniczył uprawnienia Parlamentu dotyczące budżetów rocznych, zwłaszcza w zakresie zwiększania wydatków w ramach tak zwanych prowizoriów budżetowych (Benedetto 2013). Zmniejszył też władzę PE wobec Rady w odniesieniu do perspektywy wieloletniej, m.in. utrudniając wprowadzanie poprawek do ustaleń rządów oraz reform dotyczących struktury wpływów do budżetu europejskiego (Wehner 2010). W ten sposób zmiany traktatowe jeszcze przed kryzysu sprzyjały zachowaniu *status quo* w zakresie źródeł dochodowych oraz utrudniły Parlamentowi podwyższanie wielkości unijnego budżetu. W czasie negocjacji wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 rola międzyrządowości wzrosła kosztem uprawnień Parlamentu. I było to zarówno związane ze zmienioną podstawą traktatową dla tych negocjacji, jak również wynikało z kryzysu, a zwłaszcza z presji niektórych rządów (najwięcej płacących do budżetu UE) na ograniczanie skali finansowania unijnego.

Jak się wydaje, w czasie podejmowania decyzji o ramach finansowych na lata 2014–2020 Parlament nie był równorzędnym partnerem dla przedstawicieli Rady. Pozycja negocjacyjna europosłów została osłabiona przez Radę Europejską, która po trudnych pertraktacjach w swoim gronie podjęła najważniejsze decyzje. Odbywające się później dość krótkie negocjacje między Radą UE, Parlamentem i Komisją utrzymały zasadniczą większość decyzji szefów państw i rządów. Wprowadzone korekty i uzupełnienia miały znaczenie drugoplanowe, a niekiedy wręcz symboliczne. W dwóch najważniejszych kwestiach, na których zależało Parlamentowi, nie udało się w ogóle zmienić decyzji międzyrządowych. Po pierwsze, PE chciał w znaczącym stopniu podwyższyć ramy finansowe ponad pułapy obowiązujące w perspektywie na lata 2007–2013 (Parlament Europejski 2012). Tymczasem decyzje Rady Europejskiej obniżyły budżet wieloletni o blisko 4%, w tym jeszcze bardziej zmniejszono niektóre kategorie finansowe (na przykład środki dla polityki spójności i dla polityki rolnej). W sprawie skali budżetu wieloletniego Parlament uzyskał jedynie symboliczne zwiększenie finan-



sowania jednego z programów unijnych<sup>6</sup>. Po drugie, Parlamentowi zależało na wprowadzeniu reformy dochodów do unijnego budżetu, a przede wszystkim na ustanowieniu autentycznych dochodów własnych UE<sup>7</sup> i ograniczeniu składek państw członkowskich do około 40% dochodów finansowych oraz na redukcji szeregu wyjątków i rabatów, jakie otrzymują poszczególne kraje (Parlament Europejski 2012). Również i w tym wypadku Parlament nie uzyskał żadnych koncesji od przedstawicieli Rady, za wyjątkiem mglistej obietnicy powołania specjalnego zespołu roboczego, który zajmie się analizą omawianego zagadnienia. Wyniki pracy tego zespołu ma przedstawić Komisja w 2016 roku. Warto też pamiętać, że wynegocjowany w Radzie Europejskiej pakiet finansowy, zamiast ograniczyć wyjątki i niespójności systemowe, obfituje w kolejne rabaty i wyłączenia dla poszczególnych państw (przede wszystkim dla tak zwanych płatników netto). Ponadto państwa członkowskie podejmowały próby nieformalnego ograniczania uprawnień PE w ramach negocjowania perspektywy na lata 2014–2020. Przykładów można podać wiele: poczynając od odmowy przesyłania niektórych dokumentów parlamentarzystom, prób wyłączenia niektórych tematów z negocjacji z PE, a skończywszy na włączaniu do rozporządzenia budżetowego wielu kwestii legislacyjnych, które powinny znaleźć się w rozporządzeniach sektorowych objętych odmienną procedurą legislacyjną, dającą Parlamentowi większe uprawnienia decyzyjne (Parlament Europejski 2014).

W procesie kształtowania pozafinansowych ram polityki spójności na lata 2014–2020 Parlament Europejski miał znacznie więcej do powiedzenia, gdyż regulacje prawne były w tych sprawach przyjmowane zwykłą procedurą legislacyjną (dawniej określaną mianem koodecyzji). PE wprowadził szereg szczegółowych rozwiązań do rozporządzeń określających sposób funkcjonowania EFSI. Dotyczyły one m.in. zwiększenia zakresu wyboru celów programowych w ramach tak zwanej koncentracji tematycznej w polityce spójności (*thematic concentration*), jak również umożliwiały finansowanie inwestycji rozwojowych także w dużych przedsiębiorstwach (wcześniejsze propozycje KE ograniczały się tylko do małych i średnich firm). Parlament przyczynił się do poszerzenia i uelastycznienia możliwości inwestycyjnych, m.in. w zakresie infrastruktury kulturalnej, turystyki, ochrony środowiska na lotniskach itp. Doprecyzował też regulacje dotyczące zintegrowanych inwestycji terytorialnych (*Integrated Territorial Investment*; wywiad 6/2014). Z kolei rola Komisji w tej fazie prac nad polityką spójności miała charakter inicjujący i koordynujący, choć nie decydujący (wywiad 3/2014). W sprawach kształtowania ram programowych i organizacyjnych omawianej polityki Komisja w mniejszym stopniu ustępowała państwom członkowskim aniżeli w kwestiach finansowych, a wiele z jej pierwotnych propozycji

<sup>6</sup> Chodzi o program dla osób najbardziej potrzebujących, tj. Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (*Fund for European Aid to the Most Deprived*). Zwiększono finansowanie tego funduszu o kwotę jednego miliarda euro z Europejskiego Funduszu Społecznego, co w skali budżetu wieloletniego jest wielkością bez większego znaczenia.

<sup>7</sup> Dochodami budżetu UE są m.in. cła na artykuły importowane z państw trzecich oraz dochody z podatku VAT. Wszystkie one są jednak gromadzone przez państwa członkowskie, a następnie (w części) przekazywane do UE.

uzyskało aprobatę zarówno Rady, jak i Parlamentu (wywiad 12/2014). Należy jednak podkreślić, że na początkowym etapie pracy w samej Komisji wszystkie jej propozycje były zawsze konsultowane z rządami narodowymi i przedstawicielami Rady. Komisja dążyła również do tego, aby uzyskać poparcie większości państw dla swoich koncepcji (wywiad 5/2014). Według uczestników badania zasadnicze mechanizmy wypracowywania i przyjmowania rozwiązań legislacyjnych w omawianych sprawach nie uległy w czasie kryzysu zmianom w porównaniu do wcześniejszych cykli w polityce spójności (wywiad 2/2014). Największe znaczenie – choć nie tak duże, jak w sprawach *stricto* finansowych – miał tutaj, tak jak wcześniej, czynnik międzyrządowy.

Jak wcześniej wspominałem, rola Komisji Europejskiej rośnie na etapie implementacji przyjętych rozwiązań. Dodatkowo w okresie kryzysu przyznano KE szereg nowych uprawnień kontrolnych i monitorujących, co zwiększyło jej formalne kompetencje w procesach zarządzania (wywiady 6/2014, 5/2014). Dotyczy to zwłaszcza etapu negocjowania z pojedynczymi rządami narodowymi umów partnerstwa, egzekwowania warunków *ex-ante* niezbędnych dla wdrażania omawianej polityki, a także włączenia do tej polityki warunków fiskalnych i makroekonomicznych oraz reform strukturalnych wynikających z innych regulacji UE lub zobowiązań poszczególnych państw członkowskich. W ten sposób kompetencje Komisji w zakresie egzekucji przyjętych regulacji i warunków w polityce spójności niewątpliwie wzrosły (Porrás-Gómez 2014). Ale czy zwiększyła się autonomia Komisji, zwłaszcza wobec instytucji międzyrządowych?

W tej sprawie uczestnicy badania wskazywali na to, że w porównaniu do wcześniejszego okresu zarządzania rośnie nadzór instytucji międzyrządowych nad pracami KE (wywiad 5/2014; Marshall 2014, s. 1489). Rada do Spraw Ogólnych ma co dwa lata omawiać realizację i wyniki działań EFSI, a także otrzymywać od Komisji stosowne informacje, niezbędne dla oceny wszystkich unijnych polityk i instrumentów, których celem jest zwiększanie wzrostu i zatrudnienia w UE (Rada Europejska 2013, s. 36). Komisja została zobowiązana do opracowania dla Rady sprawozdań strategicznych z realizacji wspomnianych funduszy w 2017 i 2019 r., w celu zapewnienia regularnej debaty politycznej między państwami członkowskimi (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1303/2013). Ma to bezpośrednie odniesienie do późniejszej decyzji KE w zakresie uruchomienia funduszy z tak zwanej rezerwy wykonania<sup>8</sup> dla poszczególnych programów operacyjnych. Ponadto, finalne decyzje dotyczące monitoringu warunkowości fiskalnej i makroekonomicznej podejmuje Rada, w szczególności w zakresie zawieszenia płatności na politykę spójności (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1303/2013, art. 23). Według niektórych ocen wzrasta również nadzór nad pracami Komisji ze strony komitetu komitologicznego w polityce spójności, tj. komitetu koordynującego

---

<sup>8</sup> Rezerwa wykonania w ramach EFSI w wysokości 6% środków finansowych jest pozostawiona w ramach umów partnerstwa i poszczególnych programów operacyjnych i ma w założeniu służyć poprawie efektywności wydatkowania funduszy polityki spójności. Szerzej: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1303/2013, art. 20.

EFSI (wywiad 9/2014). Wspomina o tym sama Komisja, kiedy narzeka na rosnącą tendencję do nadzoru Rady nad implementacją polityki spójności, co zdaniem KE przyczynia się do zwiększenia obciążeń biurokratycznych (European Commission 2014, s. 11).

Wszystkie te przykłady prowadzą do wniosku, że okres kryzysu w strefie euro sprzyjał zwiększeniu formalnych uprawnień Komisji na etapie realizacji polityki spójności, ale jednocześnie wzmocnił nadzór nad jej pracami ze strony instytucji międzyrządowych. Może to oznaczać, że rosnące uprawnienia KE niekoniecznie zwiększają jej autonomię wobec instytucji międzyrządowych, a być może nawet tę autonomię zmniejszają wobec niektórych państw członkowskich. Jeden z uczestników badania wskazywał bowiem, że działania kontrolne Komisji są bardziej intensywne w stosunku do największych beneficjentów polityki spójności aniżeli do płatników netto do budżetu unijnego (wywiad 3/2014). Może to oznaczać, że Komisja realizuje oczekiwania krajów najwięcej wpłacających do budżetu UE – jak pamiętamy, silnie zaznaczone w okresie kryzysu i negocjowania wieloletnich ram finansowych – aby bardziej skrupulatnie kontrolować wydatki polityki spójności. W ten sposób Komisja staje się narzędziem realizacji oczekiwań politycznych tych państw, a także może przyczyniać się do nierównego traktowania beneficjentów i głównych „darczyńców” polityki spójności. Inny rozmówca potwierdził, że po roku 2014 nastąpił wzrost zaangażowania Komisji w egzekwowanie regulacji europejskich, w tym przy wykorzystaniu nowych instrumentów warunkowości *ex-ante* i w trakcie negocjowania umów partnerstwa (wywiad 7/2014). Tak było zwłaszcza wobec państw słabszych politycznie lub wykazujących bierność wobec działań implementacyjnych KE. Uczestnicy badania wskazują też na to, że presja ze strony Komisji niejednokrotnie dotyczyła absorpcji środków finansowych i może skutkować skróceniem terminów ich kwalifikowalności, a tym samym zwiększeniem ryzyka zwrotu niewykorzystanych funduszy do budżetu UE.

### **Podziały i hierarchia między państwami członkowskimi**

Dla niniejszego badania istotne znaczenie ma pytanie o to, czy w okresie kryzysu uwidoczniły się różnice wpływu politycznego między poszczególnymi państwami członkowskimi lub wręcz zarysowała hierarchia władzy między nimi w polityce spójności. Dla negocjacji finansowych podstawowe znaczenie miał podział między płatnikami netto do budżetu unijnego<sup>9</sup> a największymi beneficjentami omawianej polityki skupionymi w grupie „przyjaciół polityki spójności”<sup>10</sup>. Płatnicy netto to nie tylko najbogatsze państwa UE, ale i z reguły najbardziej wpływowe, a z racji swojego położenia geograficznego i roli politycznej są

<sup>9</sup> Do grupy płatników netto do budżetu UE należą: Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Holandia, Luksemburg, Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania i Włochy.

<sup>10</sup> Do grupy „przyjaciół spójności” należały: Bułgaria, Czechy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry oraz Chorwacja (przed przystąpieniem do UE brała udział w tej grupie w roli obserwatora).

niekiedy uznawane za centralne dla procesów decyzyjnych w UE<sup>11</sup>. Tymczasem grupę „przyjaciół spójności” tworzyły państwa uboższe, wywodzące się ze środkowo-wschodniej lub południowej części UE. Większość spośród nich to nowi członkowie, którzy przystąpili do Unii po roku 2004. Państwa te są uznawane za mniej wpływowe politycznie lub mające status krajów peryferyjnych.

Wprowadzenia cięć w budżecie polityki spójności najbardziej energicznie dopominała się Wielka Brytania, Holandia i państwa skandynawskie. Te ostatnie podkreślały potrzebę przesunięcia tych wydatków na politykę innowacyjną UE (której są jednym z największych beneficjentów) lub ewentualnie proponowały nakierowanie polityki spójności w większym stopniu na rozwój innowacyjnej gospodarki (wywiad 6/2014). O wpływach politycznych omawianej grupy świadczy przede wszystkim ograniczenie budżetu polityki spójności na lata 2014–2020, jak również wprowadzenie restrykcyjnego pułapu maksymalnej pomocy UE dla państw będących największymi beneficjentami tej polityki w wysokości 2,35% ich PKB (Rada Europejska 2013, s. 18). Innym przejawem wpływu najbogatszych państw było zwiększenie alokacji dla tak zwanych regionów przejściowych (mających PKB między 75 a 90% średniej w UE). Dotyczy to m.in. regionów niemieckich, brytyjskich, francuskich, holenderskich i włoskich (Kölling, Leal 2014, s. 11). W porównaniu do funduszy przeznaczonych w poprzedniej perspektywie finansowej (2007–2013), regiony przejściowe otrzymały większą alokację na lata 2014–2020 (poprawa z 7,5% całości polityki spójności do 10,8%). Wzrosły także fundusze dla regionów najbogatszych w UE (z 12,9 do 16,5%). Tymczasem fundusze dla regionów najsłabszych, a więc tych, do których przede wszystkim powinna być adresowana polityka spójności – zostały zmniejszone (z 59 do 53,5%.; Komisja Europejska 2014, s. 187). Warto też zwrócić uwagę, że środki dla nowych państw członkowskich z Europy Środkowo-Wschodniej stanowią tylko ok. połowy budżetu omawianej polityki, pomimo tego, że państwa te są znacznie uboższe od zachodnich sąsiadów (European Council 2014b). Polityka spójności stała się więc nie tylko obszarem oszczędności, ale również okazją do zastosowania zasady „słusznego zwrotu” (*juste retour*) składki największych płatników do budżetu UE. Omawianą tendencję można było zaobserwować już wcześniej. Świadczy o tym m.in. to, że alokacja finansowa dla głównego beneficjenta budżetu europejskiego, czyli dla Polski, była w roku 2013 zaledwie o kilkanaście procent większa od tej otrzymywanej przez najbogatsze państwa UE: Francję i Niemcy<sup>12</sup>. Opisywany trend zaostrzył się jednak w okresie kryzysu (wywiad 22/2014).

<sup>11</sup> Na wynik negocjacji finansowych w UE wpływ mają przede wszystkim państwa dysponujące największą siłą głosów oraz będące głównymi płatnikami do unijnego budżetu. Por. Schneider 2013, s. 473.

<sup>12</sup> Biorąc pod uwagę łączną skalę finansowania, na działania w ramach polityki spójności, wspólnej polityki rolnej i polityki innowacyjnej UE Francja otrzymała w 2013 r. 86% środków alokowanych dla Polski, a Niemcy ok. 80%. O ile jednak stosunek wydatków UE w polityce spójności na rzecz Polski i Niemiec jest jak dwa do jednego, o tyle w polityce innowacyjnej – jak osiem do jednego na korzyść Niemiec. Por. European Council 2014a.

Niektórzy respondenci zwracali uwagę na to, że o rozwiązaniach pozabudżetowych dla polityki spójności decydowały różne konfiguracje wielu państw członkowskich, nie tylko najbogatszych (wywiady 5/2014, 6/2014). Niemniej także w tych sprawach widoczny był wpływ płatników netto. To właśnie za sprawą ich zabiegów zaostrożono w omawianej polityce nadzór nad efektywnością wydatkowania środków. Symptomatycznym zachowaniem było według jednego z uczestników badania zablokowanie przez niektóre najbogatsze państwa próśby Rumunii, Bułgarii, Czech i Słowacji o wydłużenie kończącego się dla nich okresu dostępności środków z polityki spójności na lata 2007–2013 (wywiad 6/2014). Państwom Europy Środkowej chodziło o zmniejszenie ryzyka konieczności zwrotu niewykorzystanych funduszy do budżetu UE. Zdaniem tego rozmówcy zaostrożenie regulacji w polityce spójności po roku 2013 nie było jedynie podyktowane chęcią zwiększenia efektywności omawianej polityki, ale także miało na celu zwiększenie trudności w przyszłej absorpcji środków europejskich.

Tak jak wcześniej wspomniano, ważnym skutkiem kryzysu było wprowadzenie do polityki spójności warunkowości makroekonomicznej, na czym zależało przede wszystkim politykom niemieckim. Poza tym rola Niemiec sprowadzała się bardziej do funkcji „arbitra” przesądzającego spory między innymi państwami aniżeli promotora własnego stanowiska (wywiad 3/2014). Jednocześnie o pozycji Berlina w negocjacjach świadczy to, że potrafił zablokować niekorzystne dla siebie propozycje, a jednocześnie trudno było komukolwiek forsować jakies pomysły bez akceptacji ze strony największej potęgi gospodarczej i głównego płatnika do budżetu UE (wywiad 8/2014).

Podsumowując, można uznać, że efekt negocjacji dotyczących polityki spójności w nowym cyklu budżetowym był wynikiem szerokiego kompromisu między państwami członkowskimi. W poszczególnych sprawach organizacyjnych lub merytorycznych decydującą większość tworzyły różne konfiguracje państw członkowskich. Nie można tutaj mówić o wspólnym bloku krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Współpraca tych państw słabła jeszcze w czasie negocjacji finansowych, kiedy okazało się, że jedne państwa tracą więcej funduszy niż inne. Było to zapewne jedną z przyczyn ich ustępstw negocjacyjnych. Niemniej w kwestiach zasadniczych, zwłaszcza powiązanych z aspektami finansowymi (w tym wpływającymi na możliwości przyszłej absorpcji) – decydowały najbogatsze państwa, będące głównymi płatnikami do budżetu UE. Kraje słabsze ekonomicznie musiały ustępować, aby zachować politykę spójności w jak najmniej ograniczonym kształcie finansowym i organizacyjnym. Przykładem może być choćby stanowisko polskiego rządu, który od początku popierał zwiększenie nadzoru nad wydatkami środków w polityce spójności. Było to nie tylko związane z chęcią poprawy efektywności tej polityki, ale również stanowiło ukłon polityczny wobec obaw najważniejszych płatników netto (Polska jest największym beneficjentem omawianej polityki). Ponadto, w celu zwiększenia zainteresowania tych państw dalszym funkcjonowaniem polityki spójności, Polska podkreślała konieczność kierowania funduszy do całej UE, w tym również do państw najbogatszych (wywiad 5/2014; Rada Ministrów 2010).

## Linia podziału w polityce spójności

Podstawowa linia podziału w polityce spójności wiedzie między państwami i regionami rozwijającymi się słabiej a tymi lepiej rozwiniętymi. Od wielu lat głównym sposobem mierzenia tego podziału jest kryterium 75% PKB na mieszkańca w stosunku do średniej w UE (McCann, Ortega-Argilés 2012, s. 427). Jest to sposób delimitacji regionów najslabiej rozwijających się w Europie, które otrzymują większość funduszy polityki spójności. Granica między tymi regionami a pozostałymi (tak zwanymi przejściowymi oraz lepiej rozwiniętymi) oddziela Europę Środkowo-Wschodnią (a więc członków UE, którzy zostali przyjęci po roku 2004) od części zachodniej i północnej kontynentu. Do grupy najbiedniejszych należą też niektóre regiony z południa Europy, przede wszystkim portugalskie, greckie, włoskie i hiszpańskie. Innym sposobem demarkacji w polityce spójności – tym razem między państwami członkowskimi – jest wskaźnik 90% PKB na mieszkańca wobec średniej w UE, stosowany przy kwalifikowaniu do Funduszu Spójności. Daje on bardzo podobny obraz różnic w Europie, co wskaźnik mierzony na poziomie regionalnym. Ponownie oddziela on nowe państwa członkowskie ze wschodu od reszty UE, poza wyjątkiem Grecji i Portugalii. Główna granica w polityce spójności dzieli więc Europę na dwie wyraźne części, choć nie jest to podział pokrywający się z granicami strefy euro. Jest to raczej linia oddzielająca biedną część Europy od bogatej, która to linia w dużym stopniu pokrywa się z podziałem gospodarczym i politycznym między peryferiami (wschodnimi i południowymi) a częścią centralną, do której należą państwa założycielskie Wspólnoty oraz płatnicy netto do unijnego budżetu.

Podział na regiony rozwijające się słabiej oraz lepiej odgrywał pewną rolę w polityce spójności już wcześniej, przed kryzysem strefy euro. Istotne znaczenie ma to, że podział ten steruje celami strategicznymi i ukierunkowuje wydatki w polityce spójności odmiennie w poszczególnych typach regionów. W tych najslabszych inwestycje w poprzednich cyklach budżetowych były skierowane przede wszystkim na infrastrukturę podstawową (transportową, telekomunikacyjną i energetyczną). Natomiast w regionach lepiej rozwijających się w większym stopniu wspierano rozwój kapitału ludzkiego, przedsiębiorczości i innowacyjnej gospodarki (McCann, Ortega-Argilés 2013; Komisja Europejska 2014, s. 206). Proporcje między tymi kategoriami wydatków są szczególnie widoczne, kiedy porówna się środki przeznaczone dla nowych członków z Europy Środkowo-Wschodniej i dla reszty UE. Przykładowo w latach 2004–2006 w nowych państwach członkowskich Unia Europejska skierowała fundusze polityki spójności w około 70% na infrastrukturę podstawową i tylko w 14% na przedsiębiorczość oraz innowację oraz tyle samo na kapitał ludzki. W latach 2007–2013 w tych samych krajach na infrastrukturę przeznaczyła 57% środków, na przedsiębiorczość i innowację ok. 25% i ok. 12% na zasoby ludzkie (Komisja Europejska 2014, s. 206). W lepiej rozwijających się państwach UE w tym samym okresie priorytety kształtowały się zgoła odwrotnie. Przewagę miało wsparcie dla przedsiębiorczości i innowacji (36%) oraz zasobów ludzkich (38%), a infrastruktura podstawowa miała mniejsze znaczenie (ok. 26%; Komisja Europejska 2014, s. 263).

Regiony najbogatsze miały więc przede wszystkim inwestować w innowacyjną gospodarkę i zasoby ludzkie, zaś te najsłabsze budować w pierwszym rzędzie infrastrukturę podstawową. Takie kierunki rozwoju mogą wprawdzie przyczynić się do efektu popytowego w najsłabszych gospodarkach, a więc dostarczyć krótkookresowego impulsu wspierającego wzrost zatrudnienia i konsumpcji. W mniejszym stopniu budują natomiast efekt podażowy, mający kluczowe znaczenie dla długofalowego wzrostu, zmian strukturalnych i poprawy konkurencyjności lokalnych gospodarek (Churski i in. 2014; Kozak 2014; Rodríguez-Pose, Fratesi 2004; Dotti 2013, s. 601). Tego typu ukierunkowanie środków europejskich może też prowadzić do utrwalenia „podziału pracy” w Europie między regionami centralnymi, opierającymi konkurencyjność na innowacyjnej gospodarce, a tymi peryferyjnymi, które wykorzystują tańszą siłę roboczą i niższe koszty produkcji (Jauhainen 2014, s. 707; Grosse 2010).

Kryzys przyniósł niewiele zmian w opisywanych tendencjach. Wprawdzie politykę spójności na lata 2014–2020 udało się w większym stopniu (i we wszystkich typach regionów) ukierunkować na rozwój przedsiębiorczości i innowacyjności (McCann, Ortega-Argilés 2013, s. 411–413; Grosse 2013; Klimowicz 2014), ale nadal z wyraźną preferencją dla państw lepiej rozwiniętych (ok. 44,5% całej alokacji w porównaniu do 35% na te same cele w państwach o słabszym rozwoju)<sup>13</sup>. Jeszcze większa dysproporcja między tymi państwami istnieje w przypadku wydatków na zasoby ludzkie (ponad 41% w bogatszych wobec ok. 26% w biedniejszych). Inwestycje infrastrukturalne nadal przeważają w państwach słabiej rozwijających się (blisko 40% wobec 15% w tych lepiej rozwijających się; Komisja Europejska 2014, s. 261, 263). W przypadku infrastruktury sieciowej wydatki polityki spójności w państwach słabszych gospodarczo będą niemal pięciokrotnie większe niż w tych lepiej rozwiniętych (Komisja Europejska 2014, s. 261).

Okres kłopotów strefy euro przyniósł też ożywioną dyskusję o potrzebie powołania osobnych instrumentów antykryzysowych, które miałyby prowadzić podobnego typu inwestycje strukturalne co polityka spójności. Warto zwrócić uwagę na kilka propozycji. Pierwszą był Pakt dla wzrostu i zatrudnienia, zainicjowany przez Radę Europejską w czerwcu 2012 r. (Rada Europejska 2012a, s. 7–9). Miał dysponować budżetem ok. 120 mld euro, pochodzących ze środków i gwarancji finansowych Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), euroobligacji infrastrukturalnych oraz niewykorzystanych środków z polityki spójności. Program miał być skierowany do państw pogrążonych w kłopotach gospodarczych, przede wszystkim należących do strefy euro. Na uwagę zasługuje to, że część funduszy miała pochodzić z budżetu polityki spójności, co oznacza, że trudności wykorzystywania środków w tej polityce mogły przyczynić się do zasilenia innego programu inwestycyjnego UE. Omawiany pakt tylko w niewielkim

<sup>13</sup> Odbiciem tej tendencji są zasady tak zwanej koncentracji tematycznej, a więc proporcje wydatków z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na badania i rozwój, innowacje, agendę cyfrową, wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw oraz gospodarkę niskoemisyjną. W regionach lepiej rozwiniętych wydatki na te cele powinny wynieść co najmniej 80% puli środków tego funduszu. W przypadku słabiej rozwiniętych – 50%. Por. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE nr 1301/2013, art. 4.

stopniu został zrealizowany w praktyce. Za jego kolejną odsłonę można uznać propozycję Europejskiego Funduszu na rzecz Inwestycji Strategicznych z 2014 roku. Ma on dysponować pulą 315 mld euro, choć w praktyce pomysł opiera się jedynie na gwarancjach udzielanych przez EBI i budżet UE (w tym z instrumentu „Łącząc Europę”, korzystającego z funduszy polityki spójności). Zasadnicza część środków ma pochodzić od inwestorów prywatnych, co może przyczynić się do fiaska tego programu (Montanino 2014). Kolejnym pomysłem było wprowadzenie osobnego budżetu dla strefy euro, określanego zamiennie jako „potencjał fiskalny” lub „mechanizm solidarności” (Rada Europejska 2012b, s. 5; European Parliament 2013). Miał on być przeznaczony na dofinansowanie inwestycji strukturalnych w zamian za zobowiązanie poszczególnych państw do wprowadzania reform wewnętrznych. Wstępne deklaracje polityczne szacowały ten instrument na około 20 mld euro, co czyniło z niego raczej słabe narzędzie antykryzysowe. Dość szybko dyskusja między państwami członkowskimi na temat tego mechanizmu została zawieszona. W praktyce oznaczało to, że głównym instrumentem europejskim w zakresie inwestycji i zmian strukturalnych pozostała polityka spójności, a logika interweniowania w skali całej UE okazała się ważniejsza aniżeli prowadzenie działań tylko dla unii walutowej.

## Wnioski

Kryzys w strefie euro wywarł dość duży wpływ na politykę spójności. Wzmocnił pewne wcześniejsze tendencje w zarządzaniu nią oraz wprowadził do niej nowe elementy. W nowym cyklu, po roku 2013, ograniczono m.in. zakres finansowania polityki spójności i dodano sporo obciążeń biurokratycznych, w tym wynikających z bardziej rygorystycznego nadzoru i kontroli nad wydatkami. Postawiono tej polityce nowe warunki, m.in. fiskalne i makroekonomiczne. Część spośród innowacji wynikała z chęci poprawy efektywności omawianej polityki, zwłaszcza w zakresie osiągania zmian strukturalnych, a także poprawy wzrostu i zatrudnienia, zgodnie z celami strategii „Europa 2020”. Wspomniane zmiany były też efektem nacisków przede wszystkim ze strony płatników netto do budżetu UE, w celu zaostrzenia reżimu nadzorczego nad funduszami europejskimi lub ich wykorzystania do skuteczniejszego wymuszenia działań antykryzysowych.

Kryzys ożywił dyskusję na temat specjalnych instrumentów inwestycyjnych poza polityką spójności, przeznaczonych przede wszystkim dla strefy euro, choć nie doprowadził do efektywnego wprowadzenia tych pomysłów w życie (przynajmniej do końca 2015 r.). Zdecydowała o tym z jednej strony niechęć najbogatszych państw Unii Gospodarczej i Walutowej (przede wszystkim Niemiec, Holandii i Finlandii) do finansowania tego typu działań. Z drugiej strony pojawił się opór krajów spoza strefy euro wobec mechanizmu „Europy dwóch prędkości”, a więc podziału między unią walutową a resztą UE. Kraje te wyrażały obawy, że wprowadzanie mechanizmów podobnych do polityki spójności wyłącznie dla strefy euro może ograniczyć środki dla tej polityki, a nawet podważyć jej dalszy sens istnienia (wywiad 11/2014). Linia podziału na „Europę dwóch prędkości” nie uwidoczniła się więc póki co w polityce spójności. Nie



udało się też przekierować tej polityki w większym stopniu na rzecz pogrążonej w kryzysie Unii Gospodarczej i Walutowej, za wyjątkiem dość drobnych korekt w perspektywie na lata 2007–2013 oraz dodatkowych alokacji na lata 2014–2020. Zadecydowała o tym determinacja beneficjentów tej polityki, skupionych w grupie „przyjaciół spójności” i wywodzących się przede wszystkim z Europy Środkowo-Wschodniej, którzy bronili dotychczasowych zasad podziału środków finansowych preferencyjnych dla tej części UE. Jednak ten względny sukces został okupiony ustępstwami wobec największych płatników netto do unijnego budżetu. Ceną było zmniejszenie skali finansowania omawianej polityki i przekierowanie części funduszy z obszarów peryferyjnych do centralnych w UE. Utrzymano też wcześniejszy podział na regiony słabiej i lepiej rozwinięte, wraz ze specyficznym ukierunkowaniem priorytetów rozwojowych dla tych kategorii, a także wprowadzono silniejszą kontrolę i nowe warunki makroekonomiczne. Niektórzy twierdzą, że rosnąca warunkowość stała się głównym sposobem zarządzania przestrzennego w UE, zwłaszcza w Europie Środkowo-Wschodniej (Jauhainen 2014, s. 702).

Wszystko to wskazuje na hierarchię władzy w polityce spójności, która uprzywilejowuje państwa będące płatnikami netto do budżetu UE i głównymi gospodarkami europejskimi. Obrońcy polityki spójności wywodzący się przede wszystkim z Europy Środkowo-Wschodniej musieli ustąpić w wielu istotnych dla kształtu tej polityki kwestiach, a także w większym stopniu niż wcześniej podzielić się funduszami z państwami bogatszymi. Różnice wpływu między obydwiema grupami krajów uwidoczniły się przede wszystkim w okresie negocjowania ram nowego cyklu tej polityki na lata 2014–2020, ale mogą być też widoczne w czasie jej implementacji, jeśli Komisja Europejska będzie bardziej restrykcyjnie podchodzić do swoich obowiązków w stosunku do państw mniej aktywnych lub słabszych politycznie na arenie unijnej.

Okres kryzysu w strefie euro wzmocnił tendencję międzyrządowości w polityce unijnej. Było to widoczne także w polityce spójności, zwłaszcza w fazie przygotowywania ram finansowych i regulacyjnych dla jej nowej perspektywy. Natomiast na etapie realizacyjnym wzmocniono szereg kompetencji Komisji Europejskiej, jednak przy jednoczesnym silniejszym nadzorze nad jej pracami ze strony instytucji międzyrządowych. Niektóre kwestie o wymiarze politycznym, dotyczące przede wszystkim decyzji o zawieszeniu płatności, będzie podejmowała Rada. Może to wskazywać na to, że wzmocnienie uprawnień formalnych KE nie będzie zwiększało autonomii tej instytucji wobec instytucji międzyrządowych.

## Bibliografia

- Argüelles M., Benavides C., 2014, „Analysing how environmental concerns are integrated in the design of the EU structural funds programmes”, *European Planning Studies*, t. 22, nr 3, s. 587–609.
- Benedetto G., 2013, „The EU budget after Lisbon: rigidity and reduced spending?”, *Journal of Public Policy*, t. 33, nr 3, s. 345–369.

- Chang M., 2012, „Understanding the rules of European economic governance: Economics, politics, and wishful thinking”, *Journal of European Integration*, t. 34, nr 3, s. 297–303.
- Churski P., Perdał R., Borowczak A., 2014, „Zróżnicowania rozwojowe na poziomie lokalnym a absorpcja środków polityki spójności – wyzwania krajowej polityki rozwoju”, w: A. Kukliński, J. Woźniak (red.), *Przyszłość wolności. Wymiar krajowy – regionalny – międzynarodowy*, Kraków: Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, s. 279–316.
- Cisotta R., 2013, „Jaką rolę ma odgrywać Komisja Europejska w nowym zarządzaniu Unią Gospodarczą i Walutową?”, *Nowa Europa – Przegląd Natoliński*, nr 3 (16), s. 163–187.
- Citi M., 2013, „EU budgetary dynamics: incremental or punctuated equilibrium?”, *Journal of European Public Policy*, t. 20, nr 8, s. 1157–1173.
- Colomb C., Santinha G., 2014, „European Union competition policy and the European territorial cohesion agenda: An impossible reconciliation? State aid rules and public service liberalization through the European spatial planning lens”, *European Planning Studies*, t. 22, nr 3, s. 459–480.
- Consilium, 2013, *Summary of the European Council agreement, 7–8 February 2013*, <http://www.consilium.europa.eu> (dostęp: 27.02.2013).
- Copeland P., James S., 2014, „Policy Windows, ambiguity and Commission entrepreneurship: explaining the relaunch of the European Union’s economic reform agenda”, *Journal of European Public Policy*, t. 21, nr 1, s. 1–19.
- Dinan D., 2012, „Governance and institutions: Impact of the escalating crisis”, *Journal of Common Market Studies*, t. 50, s. 85–98.
- Dotti N.F., 2013, „The unbearable instability of structural funds’ distribution”, *European Planning Studies*, t. 21, nr 4, s. 596–614.
- European Commission, 2014, „Final simplification scoreboard for the MFF 2014–2020”, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels, 3.3.2014, COM(2014) 114 final.
- European Council, 2014a, *EU expenditure and revenue*, [http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm) (dostęp: 29.01.2015).
- European Council, 2014b, *Total ESIF allocations 2014–2020*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/what/future/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_en.cfm) (dostęp: 29.01.2015).
- European Parliament, 2013, „Legal options for an additional EMU fiscal capacity”, Directorate General for Internal Policies, Constitutional Affairs, PE 474.397, Brussels.
- Evans A., 1999, *The E.U. Structural Funds*, Oxford, New York: Oxford University Press.
- Fabbrini S., 2013, „Podejście międzyrządowe i jego granice: ocena odpowiedzi Unii Europejskiej na kryzys strefy euro”, *Nowa Europa – Przegląd Natoliński*, nr 3 (16), s. 46–83.
- Fésüs G., 2014, „Reforming policies for regional development: The European perspective”, *Business & Entrepreneurship Journal*, t. 3, nr. 1, s. 57–62.
- Grosse T. G., 2010, „EU Cohesion Policy and the peripheries of the New Member States”, w: G. Gorzelak, J. Bachtler, M. Smętkowski (red.), *Regional Development in Central and Eastern Europe*, London, New York: Routledge, s. 313–328.
- Grosse T.G., 2012, „Debate on the cohesion policy during the Euro crisis”, w: B. Józwiak, T. Stepniowski (red.), *European Economic Integration and Convergence = Yearbook of the Institute of East-Central Europe*, t. 10, nr 6, s. 11–26.

- Grosse T.G., 2013, „Inteligentna specjalizacja w Polsce. Czy potrafimy wykorzystać szansę?”, *Samorząd Terytorialny*, rok XXIII, nr 10 (274), s. 5–15.
- Hodson D., 2011, *Governing the Euro Area in Good Times and Bad*, Oxford – New York: Oxford University Press.
- Jauhainen J. S., 2014, „New spatial patterns and territorial-administrative structures in the European Union: Reflections on Eastern Europe”, *European Planning Studies*, t. 22, nr 4, s. 694–711.
- Klimowicz M., 2014, „Ewolucja celów polityki regionalnej Unii Europejskiej w procesie integracji gospodarczej”, w: A. Pacześniak, M. Klimowicz (red.), *Procesy integracyjne i dezintegracyjne w Europie*, Wrocław: OTO, s. 203–236.
- Kölling M., Leal C.S., 2014, „An analysis of the agreement on the Multiannual Financial Framework 2014–2020”, Elcano Royal Institute, WP 2/2014.
- Komisja Europejska, 2014, *Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Bruksela: Komisja Europejska.
- Kozak M., 2014, „10 lat polityki spójności w Polsce”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 4, s. 25–50.
- Marshall T., 2014, „The European Union and major infrastructure policies: The reforms of the trans-European networks programmes and the implications for spatial planning”, *European Planning Studies*, t. 22, nr 7, s. 1484–1506.
- McCann P., Ortega-Argilés R., 2012, „Redesigning and reforming European regional policy: The reasons, the logic, and the outcomes”, *International Regional Science Review*, t. 36, nr 3, s. 424–445.
- McCann P., Ortega-Argilés R., 2013, „Transforming European regional policy: a results-driven agenda and smart specialisation”, *Oxford Review of Economic Policy*, t. 29, nr 2, s. 405–431.
- Mendez C., 2013, „The post-2013 reform of EU cohesion policy and the place-based narrative”, *Journal of European Public Policy*, t. 20, nr 5, s. 639–659.
- Mendez C., Bachtler J., 2011, „Administrative reform and unintended consequences: an assessment of the EU Cohesion policy ‘audit explosion’”, *Journal of European Public Policy*, t. 18, nr 5, s. 746–765.
- Montanino A., 2014, „The EU investment plan: The good, the bad, and the ugly”, *EUobserver*, 15.12.2014, <https://euobserver.com/opinion/126926/> (dostęp: 27.12.2014).
- Ondarza N. von, 2013, „Na drodze do unii w Unii. Instytucjonalne następstwa zróżnicowanej integracji w ramach strefy euro dla UE”, *Nowa Europa – Przegląd Natoliński*, nr 3 (16), s. 132–162.
- Parlament Europejski, 2012, *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie wieloletnich ram finansowych i zasobów własnych 2012/2678(RSP)*, P7\_TA(2012)0245, Strasburg.
- Parlament Europejski, 2014, *Rezolucja z dnia 15 kwietnia 2014 r. w sprawie negocjacji dotyczących WRF na lata 2014–2020: wnioski i dalsze działania*, P7\_PROV(2014)0378, Strasburg.
- Porrás-Gómez A.-M., 2014, „Metagovernance and control of multilevel governance frameworks: The case of the EU structural funds financial execution”, *Regional and Federal Studies*, t. 24, nr 2, s. 173–188.
- Puetter U., 2012, „Europe’s deliberative intergovernmentalism: the role of the Council and European Council in EU economic governance”, *Journal of European Public Policy*, t. 19, nr 2, s. 161–178.

- Rada Europejska, 2012a, *Konkluzje*, Rada Europejska 28/29 czerwca 2012 roku, EUCO 76/12, Bruksela.
- Rada Europejska, 2012b, *Konkluzje*, Rada Europejska 13–14 grudnia 2012 roku, EUCO 205/12, Bruksela.
- Rada Europejska, 2013, *Konkluzje*, Rada Europejska 7–8 lutego 2013 roku, EUCO 37/13, Bruksela.
- Rada Ministrów, 2010, Stanowisko Rządu Rzeczypospolitej Polskiej ws. przyszłości Polityki Spójności po 2013 r. „Polityka Spójności jako skuteczna, efektywna i terytorialnie zróżnicowana odpowiedź na wyzwania rozwojowe Unii Europejskiej”, przyjęte przez Radę Ministrów w dn. 18 sierpnia 2010 r.
- Rodríguez-Pose A., Fratesi U., 2004, „Between development and social policies: The impact of European structural funds in objective 1 regions”, *Regional Studies*, t. 38, nr 1, s. 97–113.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 347, 20.12.2013.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. 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 oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 347, 20.12.2013.
- Schneider Ch.J., 2013, „Globalizing electoral politics. Political competence and distributional bargaining in the European Union”, *World Politics*, t. 65, nr 3, s. 452–490.
- Szlachta J., Zaucha J., 2014, „Wnioski dla polityki rozwoju regionalnego wynikające z polityki spójności Unii Europejskiej”, w: K. Gawlikowska-Hueckel, J. Szlachta (red.), *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki*, Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer Business, s. 271–293.
- Toporowski P., 2014, *Finansowanie mechanizmu inwestycyjnego Junckera – lepiej dmuchać na zimne*, Biuletyn PISM, nr 125 (1237), 30.12.
- Wehner J., 2010, „Institutional constraints on profligate politicians: The conditional effect of partisan fragmentation on budget deficits”, *Comparative Political Studies*, t. 43, nr 1, s. 208–229.
- Wywiad 1/2014, przeprowadzony z posłem do Parlamentu Europejskiego, październik, Bruksela.
- Wywiad 2/2014, z wysokim urzędnikiem Komisji Europejskiej, Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, październik, Bruksela.
- Wywiad 3/2014, z urzędnikiem Komisji Europejskiej, Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, październik, Bruksela.
- Wywiad 4/2014, z urzędnikiem Komisji Europejskiej, Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, październik, Bruksela.
- Wywiad 5/2014, z urzędnikiem zatrudnionym w sekretariacie generalnym Rady UE, październik, Bruksela.

- 
- Wywiad 6/2014, przeprowadzony z posłem do Parlamentu Europejskiego, wrzesień, Warszawa.
- Wywiad 7/2014, przeprowadzony z urzędnikiem Urzędu Marszałkowskiego, wrzesień, Kraków.
- Wywiad 8/2014, z urzędnikiem zatrudnionym w Sekretariacie Generalnym Rady UE, październik, Bruksela.
- Wywiad 9/2014, z urzędnikiem zatrudnionym w Sekretariacie Generalnym Rady UE, październik, Bruksela.
- Wywiad 10/2014, z urzędnikiem polskiego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, wrzesień, Warszawa.
- Wywiad 11/2014, z urzędnikiem polskiego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, wrzesień, Warszawa.
- Wywiad 12/2014, z urzędnikiem polskiego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, wrzesień, Warszawa.
- Wywiad 22/2014, przeprowadzony z urzędnikiem Urzędu Marszałkowskiego, wrzesień, Warszawa.