

# BIULETYN

Nr 102 (967) • 22 listopada 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),  
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Roderick Parkes, Beata Wojna

---

## Współpraca w dziedzinie polityki spójności: trudna misja dla Grupy Wyszehradzkiej i Niemiec

Patryk Toporowski

*Dyskusje nad finansami UE koncentrują się na liczbach, gdyż państwa członkowskie dążą do osiągnięcia najlepszych wyników netto podczas negocjacji. Ale budżet UE, a zwłaszcza polityka spójności, to nie tylko podział wspólnych środków. To także złożony system funduszy umożliwiających transformację strukturalną regionów UE w celu poprawy ich konkurencyjności na rynku globalnym. Niemcy i Grupa Wyszehradzka (V4) mają rozbieżne interesy w kwestii wielkości budżetu, ale mogą współpracować w zakresie zwiększenia skuteczności funduszy strukturalnych.*

Państwa V4 są beneficjentami netto budżetu UE, m.in. dzięki alokacjom z polityki spójności. Kraje te, należące do tzw. grupy przyjaciół spójności, wspierają relatywnie większy budżet z dużą rolą środków związanych ze spójnością, a także czasem wskazują oczekiwane przez nich przyszłe alokacje. Polska zamierza otrzymać 400 mld zł w latach 2014–2020; Węgry spodziewają się co najmniej takiej samej kwoty jak w bieżącej perspektywie finansowej. Żądania większego budżetu zostały odrzucone przez opozycyjną grupę płatników netto, zwanych obecnie „przyjaciółmi lepszych wydatków”, do których należą Niemcy. Ta koalicja chce ograniczyć wielkość wspólnych środków, w tym funduszy związanych ze spójnością. Zatem współpraca między krajami V4 a Niemcami będzie prawdopodobnie odnosić się bardziej do treści polityki spójności, niż do wysokości środków.

**W kierunku inteligentnych wydatków.** Początkowo politykę spójności zaprojektowano jako fundusz solidarnościowy, gdzie dominowały transfery środków do najbiedniejszych członków UE, a następnie do najuboższych regionów. Jednak z czasem jej konstrukcja i mechanizmy bardzo się rozwinęły. Obecnie fundusze te są wykorzystywane do wspierania krajowych i regionalnych średnio-terminowych strategii opracowanych wspólnie z instytucjami UE. W kolejnych wieloletnich ramach finansowych nastąpi jeszcze mocniejsze powiązanie środków ze strategiami poprzez dostosowanie wydatków do Semestru Europejskiego.

Państwa V4 nie są obecnie lokomotywami gospodarczymi w UE, a tym bardziej na świecie. Ich PKB na mieszkańca jest nadal znacznie niższy od średniej UE, a ich konkurencyjność pozostawia wiele do życzenia. Ze względu na okoliczności historyczne w rankingu *Global Competitiveness Index 2012–2013* kraje te zajmują pozycje od 39. do 71., a więc jedne z niższych wśród państw wysoko rozwiniętych. Inne rankingi związane z konkurencyjnością potwierdzają ten wynik. Ale trudno ignorować postęp tych krajów w zakresie poprawy kondycji gospodarki, osiągnięty częściowo dzięki integracji europejskiej i funduszom w ramach polityki spójności.

Konstrukcja obecnej perspektywy finansowej sprzyja więc doganianiu UE-15 przez V4. Na przykład środki ze spójności w Republice Czeskiej powodują wzrost innowacyjności firm, a także rozwój produkcji high-tech. W Polsce najbardziej widoczna jest poprawa infrastruktury transportowej, co przyczyniło się do zmniejszenia czasu podróży nawet o 17% w niektórych powiatach. Wzmocnił się również kapitał ludzki, m.in. dzięki rozwojowi jednostek naukowych. Co najbardziej wymowne, istnieją szacunki, że PKB Polski wzrósł dodatkowo o ok. 0,7 punktów procentowych ze względu na fundusze, a to dowodzi, że przemysłana dystrybucja zaledwie 0,3% PKB UE może pozytywnie stymulować gospodarkę europejską przez odpowiednie zachęty dla organów lokalnych lub krajowych. Korzyści z wydatków w ramach polityki spójności czerpie cała Unia. Komisja szacuje np., że

każde euro wydane w Polsce w ramach polityki spójności zwiększa eksport UE-15 o 0,38 euro.

Sukces krajów V4 wynika z tego, że wydawanie środków zaplanowano strategicznie. Rządy i władze lokalne przeanalizowały długoterminowe potrzeby krajowe i lokalne oraz stworzyły sprawny system wykonawczy. Jest to sytuacja odmienna od tej w Grecji lub Hiszpanii, gdzie niektóre obiekty infrastrukturalne (np. lotniska czy odcinki autostrad) zbudowane z funduszy unijnych pozostają prawie nieużywane, co pokazuje, że V4 nie powinna koncentrować się na inwestycjach w infrastrukturę. Te dwa bieguny wykorzystania wspólnych funduszy wskazują, że przeznaczanie unijnych środków państwu bez dopracowanej strategii przynosi nikłe rezultaty, natomiast planowanie wraz z właściwą implementacją jest kluczem do sukcesu.

**Rekomendacje – możliwe obszary współpracy.** Obecnie większość państw członkowskich na poziomie politycznym zgadza się, że jakość wspólnych wydatków należy poprawić, a środki przekierować na wzrost i konkurencyjność. Niemcy zaproponowały kilka rozwiązań w zakresie lepszych wydatków, skoncentrowanych wokół polityki spójności. Państwa V4 są również zainteresowane poprawą jakości tych wydatków, ponieważ uzasadniałoby to duże znaczenie tej pozycji budżetowej w dłuższym okresie. Przyczyniłoby się to również do usprawnienia planów regionalnych, i w konsekwencji poprawy jakości alokacji w innych państwach. Co więcej, ten rodzaj współpracy byłby korzystny ze względu na obecne negocjacje wieloletnich ram finansowych, w ramach których V4 mogłaby (bez znacznej ewolucji swych celów) ostatecznie zmienić etykietę z obrońców spójności na zwolenników inteligentnych wydatków.

Pierwszym polem współpracy powinno być wsparcie dla warunkowości – mechanizmów mających zagwarantować wydawanie środków zgodnie z przeznaczeniem i przeprowadzanie odpowiednich reform. To powinno obejmować zarówno warunkowość *ex-ante*, jak i makroekonomiczną. Pierwsza zapewnia, że władze krajowe i regionalne będą przygotowywały programy rozwoju wysokiej jakości, i zachęca do poprawy zdolności administracyjnych. Państwa V4 nie będą miały większych problemów, aby spełnić ten warunek, a w ich sytuacji koszt tego mechanizmu byłby stosunkowo niższy niż w innych krajach. Druga warunkowość budzi obecnie wśród V4 więcej wątpliwości, nie dlatego, że państwa te mają niestabilną sytuację makroekonomiczną, ale raczej dlatego, że brak jasnych przesłanek, dlaczego regionalne wydatki ze środków unijnych powinny być uzależnione od polityki gospodarczej na szczeblu krajowym. Jednak kompromis między V4 a Niemcami staje się coraz bardziej realny. Państwa te powinny szukać wspólnej płaszczyzny w sprawie zakresu środków objętych mechanizmami warunkowości, a także przypadków, kiedy mają być one stosowane (w tym także kwestii, czy mechanizmy powinny być rozluźnione podczas np. spowolnienia gospodarczego w UE). Ponadto państwa te mogą współpracować przy ustaleniu, czy obniżenie środków będzie następować automatycznie, czy raczej o możliwości zawieszenia wypłat będzie decydować jakaś instytucja.

Na tym tle rezerwa wykonania, które przekazuje dodatkowe pieniądze dla regionów najlepiej realizujących programy strategiczne, także może stanowić podstawę do kompromisu. Taki mechanizm jest dobrym bodźcem do optymalizacji finansowania. Jednak ze względu na brak czasu pozostałego do zakończenia negocjacji należy przyspieszyć rozmowy na ten temat, a wszystkie strony powinny dążyć do przewyciężenia obaw, że ten mechanizm zniechęca władze regionalne do przygotowywania ambicji strategii regionalnych.

Innym obszarem współpracy powinno być sprzężenie polityki spójności i Semestru Europejskiego. Zaproponowała to już Komisja Europejska, ale nieznanne są szczegóły, zwłaszcza te dotyczące dopasowania programowania finansowego do krajowych zaleceń. Całkowite dostosowanie się do Semestru Europejskiego nie jest wskazane, ponieważ nie wszystkie zalecenia KE odnoszą się do celów polityki spójności. Jednym z celów współpracy będzie zatem wspieranie ewolucji Semestru Europejskiego w kierunku narzędzia budowania konkurencyjności wzbogaconego o fundusze związane ze spójnością. Niemcy i V4 powinny ustalić wszystkie szczegóły jeszcze przed zamknięciem negocjacji, a jeśli nie zdążą – uzgodnić stanowisko w tej sprawie przed możliwym przeglądem budżetu w 2016 r.

W perspektywie średnioterminowej współpraca powinna koncentrować się na tworzeniu nowej formacji Rady UE, rozpatrującej sprawy związane z polityką spójności. Jest zaskakujące, że problematyka tak dużej pozycji wydatkowej nie jest omawiana na tematycznym forum wysokiego szczebla politycznego. Obecnie, jeśli kwestie związane ze spójnością wymagają uchwały, podlegają dyskusji w Radzie ds. Ogólnych albo są odkładane. Utworzenie takiej Rady przyspieszy poprawę polityki spójności, co byłoby szczególnie korzystne dla V4, gdyż podniosłoby rangę tych funduszy i zapewniło tej polityce miejsce w kolejnych okresach finansowania. Z kolei Niemcom ustanowienie takiego organu politycznego pozwoli na zwiększenie wpływu na krajach, w których jakość wydatków jest poniżej przeciętnej.