

Maciej H. Grabowski, Polskie Forum Strategii Lizbońskiej

Budżet unii a krajowa polityka gospodarcza

Proces rzeczywistego doganiania Europy przez Polskę zyskał nowy impuls po uzgodnieniach perspektywy finansowej na lata 2007-2013, bowiem oznaczać może znaczące zasilanie finansowe rozwoju kraju w wysokości 59,5 mld euro. Kompromis osiągnięty w tej sprawie uwypuklił jeszcze dwie sprawy będące efektem naszego członkostwa. Po pierwsze naocznie pokazał rzeczywistą istotną rolę kraju we współdecydowaniu o podstawowych zagadnieniach Wspólnoty. Polska miała w istocie wkład w ostateczny kształt ustaleń budżetowych. Po drugie uzmysłowił znaczenie różnych krajowych polityk gospodarczych. Rzecz w tym, że polityki strukturalne i fiskalne nabierają większego znaczenia. I nie chodzi wyłącznie o twarde zapisy traktatowe związane z koordynacją polityk gospodarczych na poziomie wspólnoty. Proces doganiania w oparciu o znaczne środki z unii stawia po prostu inne wymagania dostosowawcze wobec polityk krajowych.

Osiągnięty kompromis w sprawie budżetu unii na lata 2007-2013 został osiągnięty na bardzo niskim poziomie. Nawet prawdopodobne jego zwiększenie w Parlamencie Europejskim w ramach międzyinstytucjonalnego porozumienia (rady, komisji i parlamentu) jego wysokości nie zmieni w sposób znaczący. A przecież nowa perspektywa finansowa miała być odpowiedzią na dwa kluczowe wyzwania unii: zwiększenia konkurencyjności całej unii i przyspieszenia konwergencji nowych krajów członkowskich. Konkurencyjność dotyczy głównie starych państw członkowskich, w których wzrost wydajności pracy wiązał się ze zmniejszeniem stóp zatrudnienia, a wykorzystanie efektów niewystarczających nakładów na badania był jeszcze hamowany przez niedokończony jednolity rynek. Konwergencja, głównie dotycząca nowych krajów członkowskich ma być odpowiedzią na niewystarczającą infrastrukturę techniczną, przestarzałą strukturę gospodarek korzystających z przewagi taniej siły roboczej i w niskim zakresie opartych o usługi.

Komisja przygotowała i przedstawiła swoją propozycję budżetu jeszcze w 2004 roku. Przewidywała ona wzrost wydatków o 30% w porównaniu z obecną perspektywą finansową, prawie trzykrotny wzrost wydatków na konkurencyjność (głównie na badania), silne wsparcie

konwergencji oraz relatywne zmniejszenie znaczenia funduszy rolnych. Propozycja ta spotkała się z negatywną reakcją ze strony krajów płatników netto, a ostateczny kompromis jest z pewnością bliższy kontrpropozycji tych krajów niż oryginalnej wersji komisji.

Propozycja komisji a osiągnięty kompromis

	Propozycja komisji (z 2004)	Kompromis pomiędzy parlamentem europejskim i prezydencją austriacką (z IV. 2006)	Zmiana względna
	mld euro	mld euro	%
1. Wzrost	462	382	-17%
1a. Konkurencyjność	122	74	-39%
1b. Spójność	340	308	-9%
2. Zasoby naturalne w tym rolnictwo	400	371	-7%
	301	293	-2,6%
3. Bezpieczeństwo i sprawiedliwość	15	11	-28%
4. UE jako partner światowy	63	51	-20%
5. Administracja	58	50	-14%
Razem (zobowiązania)	998	865	-13%

Uwaga: dla porównywalności obu wersji z propozycji komisji usunięto dwa fundusze: Europejski Fundusz Rozwoju i Fundusz Solidarności (które nie znalazły się w kompromisie), ale będą finansowane poza ramami nowej perspektywy finansowej.

Ostateczny kompromis przewiduje niższy poziom wydatków o 14% w porównaniu z propozycją komisji. Najmniej uległy zmniejszeniu fundusze na finansowanie rolnictwa, a najbardziej na „przyszłość” czyli fundusze, które mają wspierać konkurencyjność gospodarki europejskiej. Wyjaśnienie wydaje się być proste. Fundusze na konkurencyjność i tak znacznie rosną w porównaniu ze stanem obecnym, a ponadto nie są one dystrybuowane przez kraje członkowskie, a więc nie mogły mieć pewnych „obrońców” podczas posiedzenia rady. Istotnie, o 32 mld euro zmniejszono budżet na konwergencję. Ostateczna wersja odeszła więc znacząco od priorytetów zawartych w propozycji komisji, a główne wyzwania unii: konkurencyjność i konwergencja nie są obecnie tak mocno akcentowane. Rola rolnictwa została w znacznym stopniu utrzymana w stosunku do obecnego stanu rzeczy. Priorytety przyszłości uległy przed siłami przeszłości.

Tym niemniej nowe kraje członkowskie, w tym Polska mogą spodziewać się znacznego, wyższego niż obecnie wsparcia. Nowe kraje otrzymują obecnie wsparcie na politykę spójności w wysokości ok. 8 mld euro rocznie, a mają otrzymywać przeciętnie w ciągu roku po 18,9 mld euro w latach 2007-2013. Dla Polski te wielkości to odpowiednio: 3,8 mld i 8,5

mld euro. I tutaj rodzi się pytanie, jak to wsparcie na politykę spójności i szerzej nasze członkostwo wpływa na prowadzone krajowe polityki gospodarcze?

Zakładając, że celem głównym polityki gospodarczej będzie doganianie i wysoki wzrost gospodarczy, a warunkiem podstawowym wysoka zdolność absorpcyjna środków wsparcia to rzecz jasna musi się taki scenariusz przekładać na prowadzona politykę gospodarczą w kraju. Zasady funkcjonowania funduszy europejskich, w tym zasada dodatkowości i współfinansowania przez środki krajowe oznaczają, że dostosowanie fiskalne będzie nieodzowne, albo pogłębiony zostanie i tak wysoki deficyt finansów publicznych. Przyszła polityka fiskalna musi wziąć pod uwagę problem absorpcji funduszy polityki spójności. Drugi problem wynika z innego aspektu zdolności absorpcyjnej. Mianowicie zdolności gospodarki do generowania projektów w takiej ilości i jakości, że przyczynią się one rzeczywiście do procesu konwergencji. To wymaga m.in. polityki strukturalnej i zatrudnienia na poziomie mikro, która by wspomagała rzeczywiste zmiany w przedsiębiorstwach. Osobnym problemem jest zdolność administracji do obsługi projektów i dużych zamierzeń infrastrukturalnych. Zauważyć należy, że nawet pomijając zapisy traktatowe związane z przystąpieniem do strefy euro rola polityki pieniężnej i polityki kursowej w takim modelu rozwoju gospodarczego relatywnie maleje, ponieważ ich wpływ na popyt wewnętrzny będzie mniejszy. Rzecz w tym, że zakładając wysoką absorpcję funduszy będą one miały wpływ na dynamikę tego popytu. Ten przykład wskazuje, że członkostwo w unii europejskiej oznacza nie tylko uzgadnianie wspólnych decyzji o znaczeniu gospodarczym. Oznacza również, że krajowe polityki gospodarcze dostosować się muszą do nowych warunków.