

## 9. POLSKA W UNII EUROPEJSKIEJ

### W OBLCZU RYZYKA UNII DWÓCH PRĘDKOŚCI

*Mechanizmy mające ustabilizować gospodarki państw strefy euro mogą doprowadzić do powstania Unii dwóch prędkości. Odpowiedź polskiego rządu na to zagrożenie oceniam pozytywnie.*

Kryzys gospodarczy w strefie euro, a zwłaszcza sytuacja w krajach takich jak Grecja, Irlandia, Portugalia oraz Hiszpania, zwiększa presję na wypracowanie mechanizmów systemowych zmniejszających ryzyko wystąpienia tego rodzaju problemów w przyszłości. Krajem, który najsilniej dąży do ich wprowadzenia, są Niemcy, w największym stopniu ponoszące ciężar finansowania pakietów ratunkowych. Opracowywanie tych mechanizmów odbywa się dwutorowo – z jednej strony prace prowadzone są w Radzie UE i koordynowane bezpośrednio przez jej przewodniczącego Hermana van Rompuy, a z drugiej – przez kanclerz Angelę Merkel w ścisłej współpracy z prezydentem Nicolasem Sarkozym. Oba te mechanizmy z założenia marginalizują udział takich instytucji wspólnotowych jak Komisja Europejska czy też Parlament Europejski. Po raz pierwszy z taką siłą w najważniejszych kwestiach dla przyszłości UE stosowana jest metoda międzyrządowa, wzmacniana dodatkowo zapisami Traktatu Lizbońskiego. W tym kontekście głos takich krajów jak Polska, będących dodatkowo poza strefą euro, ma ograniczone znaczenie. Pierwsze propozycje zostały zaprezentowane przez Francję i Niemcy 4 lutego br. w formie tzw. Paktu Konkurencyjności i oznaczają m.in.:

- Harmonizację fiskalną (rynek pracy i podatki).
- Podniesienie wieku emerytalnego do 67 lat.
- Wpisanie limitów zadłużenia do konstytucji krajowych.
- Powiązanie wzrostu płac ze wzrostem wydajności pracy.
- Zwiększenie inwestycji w badania i rozwój, edukację oraz w infrastrukturę.
- Wzajemne uznawanie kwalifikacji i wykształcenia.

Pierwsze reakcje krajów członkowskich na te propozycje były negatywne. Większość z nich podkreślała, że konieczna jest większa koordynacja polityk gospodarczych w UE, w tym fiskalnych, ale propozycje Niemiec i Francji były oceniane jako zbyt daleko idące.

Ważną odsłoną debaty nad nowymi mechanizmami zarządzania gospodarczego w UE był specjalny szczyt Rady UE 11 marca 2011 r., podczas którego przyjęto założenia tzw. Paktu dla Euro (*The Pact for the Euro*). Przywódcy państw UE zgodzili się również na wzmocnienie obecnego funduszu ratunkowego (*European Financial Stability Facility*), tak aby zwiększyć zasób jego środków do 440 mld euro, a od 2013 r. limit pomocy ma się zwiększyć do 500 mld euro. Równocześnie złagodzono warunki pożyczki dla Grecji (obniżenie oprocentowania) w zamian za zobowiązanie Grecji

\* Instytut Nauk Ekonomicznych PAN. Artykuł przedstawia wyłącznie poglądy jego autora, a nie instytucji, z którymi jest związany.

do szybszej prywatyzacji majątku państwowego. Decyzje te uspokoiły rynki finansowe, chociaż pozostaje pytanie, czy środki funduszu wystarczyłyby, gdyby w kłopotach znalazły się duże gospodarki, takie jak np. Hiszpania. Warto dodać, że przyznana w zeszłym roku pożyczka dla Grecji w wysokości 110 mld euro nie spowodowała zdecydowanej poprawy sytuacji tego kraju, którego potrzeby pożyczkowe są nadal znaczące.

Zapisy Paktu nie uwzględniają wielu wyjściowych propozycji Niemiec i Francji, a zwłaszcza inicjatywy na rzecz harmonizacji podatków. W konkluzjach szczytu pozostał jedynie zapis, iż „(...) podatki bezpośrednie pozostają w kompetencji państw członkowskich. Efektywna koordynacja polityki podatkowej jest niezbędnym elementem lepszej koordynacji polityki gospodarczej w strefie euro, tak aby wspierać konsolidację fiskalną i wzrost gospodarczy. W tym kontekście państwa członkowskie zobowiązują się do podjęcia rozmów na temat zakresu polityki podatkowej, w szczególności w celu zapewnienia wymiany najlepszych praktyk, unikania szkodliwych działań i wypracowania wniosków do walki z nadużyciami i oszustwami podatkowymi” (s. 11). Nie ma więc tutaj słowa o ujednoczeniu bazy i stawek podatkowych. Zdecydował głównie stanowczy sprzeciw Irlandii, gdzie CIT wynosi obecnie jedynie 12,5%. Uważam jednak, że można się spodziewać rosnącej presji ze strony krajów UE na Irlandię, aby ta w mniejszym stopniu konkurowała z innymi państwami Unii poziomem podatków od osób prawnych. Niemcy argumentują, że postawa Irlandii jest nie do przyjęcia, gdyż to one (ale też Wielka Brytania, Dania i Szwecja) finansują irlandzki pakiet ratunkowy, a Irlandia przejmuje te wpływy podatkowe, które mogłyby zasilić niemiecki budżet. Wydaje się, że w kwestii ujednoczenia systemów podatkowych główne kraje zasilające pakiety ratunkowe uzyskają wsparcie instytucji wspólnotowych, gdyż, po pierwsze, Komisja Europejska zobowiązała się do przedstawienia w ciągu „kilku tygodni” propozycji ujednoczenia bazy podatkowej, a, po drugie, należy się spodziewać mocniejszego włączenia się do gry Parlamentu Europejskiego, który ze swej natury zwykle opowiada się za harmonizacją fiskalną, w tym podatkową.

Debata nad nowym mechanizmem koordynacji gospodarczej w UE w szczególnej sytuacji stawia Polskę, która nie należy do strefy euro. W konkluzjach ze szczytu Rady UE z 11 marca zapisano jednak, że do Paktu będą mogły dołączyć kraje, które nie przyjęły euro. Premier D. Tusk słusznie zapowiedział, że Polska przystąpi do Paktu dobrowolnie, aby mieć wpływ na kształtowanie polityki gospodarczej w UE, tym bardziej że nasz kraj już wprowadził kilka mechanizmów, m.in. progi zadłużenia wpisane do Konstytucji, które proponuje się w Pakcie. Co więcej, to Polska zainicjowała debatę o pogłębieniu wspólnego rynku, przygotowując tzw. apel o zapewnienie wzrostu w UE. Pod listem w tej sprawie skierowanym do przewodniczącego J. Barroso i H. van Rompuy podpisał się, oprócz Polski, przywódcy Wielkiej Brytanii, Holandii, Finlandii, Litwy, Estonii, Łotwy, Danii i Szwecji. W apelu podkreśla się konieczność realnej liberalizacji rynku usług w UE, który pomimo wprowadzenia Dyrektywy Usługowej nadal cierpi na nadmiar regulacji wydatnie ograniczających konkurencję. List ten został dostrzeżony przez głównych aktorów procesu integracji, a w konkluzjach szczytu Rady UE z 24–25 marca w punkcie 7 znalazło się silne odniesienie do kluczowej roli wspólnego rynku w stymulowaniu wzrostu gospodarczego w UE.

Sam szczyt z końca marca nie przyniósł istotnych modyfikacji wcześniej zaproponowanego Paktu dla Euro, który obecnie nosi nazwę Pakt Euro Plus, w skład którego weszły państwa strefy euro oraz Polska, Bułgaria, Dania, Litwa, Łotwa i Rumunia. Trzeba jednak podkreślić, że nawet po przystąpieniu Polski do Paktu jej pozycja w gronie tych państw nie będzie silna, a to ze względu na pozostawanie poza strefą euro. Pamiętać należy, że równoległe do Paktu działać będzie Europejski Mechanizm Stabilizujący (*European Stability Mechanism*), składający się tylko z państw strefy euro, którego celem będzie interweniowanie w sytuacji kryzysów fiskalnych. Mechanizmem będzie zarządzała rada dyrektorów, a do podjęcia decyzji będzie potrzebne co najmniej 80% głosów, zaś liczba głosów posiadanych przez państwo–uczestnika Mechanizmu będzie proporcjonalna do jego wkładu kapitałowego do funduszu. Decydujący głos będą więc miały Niemcy. Złe się stało, że tego typu mechanizmami nie zarządzają instytucje europejskie, takie jak Komisja Europejska. W długim okresie tak silne oparcie się na metodzie międzyrządowej może być niebezpieczne dla procesu integracji.

*Dyskusja na temat nowych mechanizmów zarządzania gospodarczego w UE już teraz ma silne implikacje dla kształtu budżetu Wspólnoty po 2013 r., a zwłaszcza dla polityki spójności. Odpowiednie mechanizmy warunkowości w polityce spójności mogą zwiększyć efektywność wykorzystania jej środków w Polsce.*

Mechanizmy stabilizujące sytuację fiskalną państw strefy euro będą kosztowne, co może oznaczać, iż wydatki na nowe zarządzanie gospodarcze w Unii staną się konkurencyjne dla budżetu UE (kraje strefy euro już teraz zobowiązały się do bezpośredniego zasilenia funduszu stabilizacyjnego kwotą 80 mld euro). W rezultacie jeszcze bardziej zwiększy się presja głównych płatników netto, a zarazem państw finansujących pakiety ratunkowe, na zmniejszenie wielkości budżetu Wspólnoty, tym bardziej że płatnicy ci będą mieli dużo większy wpływ na sposób wydatkowania funduszy z mechanizmu stabilizacyjnego niż wspólnotowego budżetu. W takiej sytuacji najbardziej może ucierpieć polityka spójności, gdyż Wspólna Polityka Rolna raczej diametralnie nie zmieni charakteru, a to ze względu na silny opór wielu państw, m.in. Francji, przed większymi zmianami. Polityka spójności ma zdecydowanie mniej sprzymierzeńców i stąd tak ważna rola dla Polski w debacie o jej przyszłości. W kontekście zbliżającej się prezydencji ważne jest, aby wysiłki polskiej dyplomacji zostały skoncentrowane właśnie na polityce spójności, a nie na polityce rolnej, którą w UE będzie miał kto bronić. O tym, że poziom alokacji dla Polski w ramach polityki spójności może być zagrożony, świadczy debata nad tzw. warunkowością strukturalną w polityce spójności po 2013 r., która miałaby uzupełniać tzw. makrowarunkowość wpisaną do Paktu Stabilności i Wzrostu. Warunkowość strukturalna ma oznaczać większą koncentrację w polityce spójności na jej rezultatach, a nie jedynie wydatkowaniu predefiniowanych środków finansowych, co ma miejsce obecnie i wynika z rozporządzenia Rady z 11 lipca 2006 r. w sprawie funduszy strukturalnych. Skupienie uwagi na wydatkowaniu środków prowadzi obecnie do tego, że często wybierane są projekty łatwe o niskim poziomie ryzyka ich niewykonania. Wzmacniane to jest dodatkowo obowiązującą regułą  $n+2$ . Interesujące jest to, że obecne w polityce spójności mechanizmy monitoringu i ewaluacji nie prowadzą do większej koncentracji na rezultatach, co potwierdzają najważniejsi aktorzy zaangażowani w proces wydatkowania środków UE, którzy są zgodni co do tego, że ostatecznie to i tak są rozliczani z poziomu wydatkowania środków europejskich.

Równoległe do debaty o warunkowości toczy się dyskusja o większej koncentracji wydatkowania środków z polityki spójności, tj. skupieniu się na najważniejszych obszarach, bezpośrednio związanych z celami dokumentu Europa 2020, i obniżeniu wsparcia dla innych. KE proponuje chociażby wprowadzenie tzw. rezerwy na wykonanie dla państw osiągających największe sukcesy w realizacji programu Europa 2020.

Z punktu widzenia Polski większa koncentracja na rezultatach, w sytuacji braku zmian systemowych w programowaniu rozwoju i realizacji programów zasilanych środkami UE, może prowadzić do ryzyka obniżonej absorpcji. Podmioty rozważające wystąpienie o dotacje mogą obawiać się niezrealizowania predefiniowanych celów. Obecnie, np. w PO Kapitał Ludzki wpisuje się do projektu liczbę uczestników szkoleń z aktywnego poszukiwania pracy. W sytuacji wejścia w życie warunkowości strukturalnej konieczne okaże się również podawanie wskaźnika, np. odsetka uczestników szkoleń, którzy po ich ukończeniu podjęli pracę. Z drugiej strony, koncentracja na rezultatach może oznaczać bardziej dokładne określanie miejsc interwencji ze środków UE, a więc takich obszarów, gdzie z dużym prawdopodobieństwem można będzie założyć, że rezultaty zostaną osiągnięte.

Koncentracja na rezultatach może jednak oznaczać dłuższy horyzont realizacji projektów unijnych, gdyż rezultaty zwykle pojawiają się później niż produkty projektu. Powyższe poniekąd stoi w sprzeczności z zasadą  $n+2/n+3$  kładącą nacisk na szybkie wydatkowanie środków. Uważam, iż w przypadku większej koncentracji na rezultatach w polityce spójności należy rozważyć modyfikację zasady  $n+2/n+3$  i wydłużyć okres, w którym możliwe będzie wydatkowanie środków UE. Uważam ponadto, że nie powinniśmy się obawiać tak rozumianej warunkowości, ale traktować ją jako pozytywny przykład europeizacji, a więc rozprzestrzeniania się mechanizmów zarządzania i prowadzenia polityk gospodarczych z poziomu UE na poziom krajowy. W tym kontekście warunkowość struk-

turalna może stać się pozytywnym bodźcem dla polskiej administracji do zwiększenia efektywności działań. Aby jednak to się stało, konieczne jest podjęcie następujących działań:

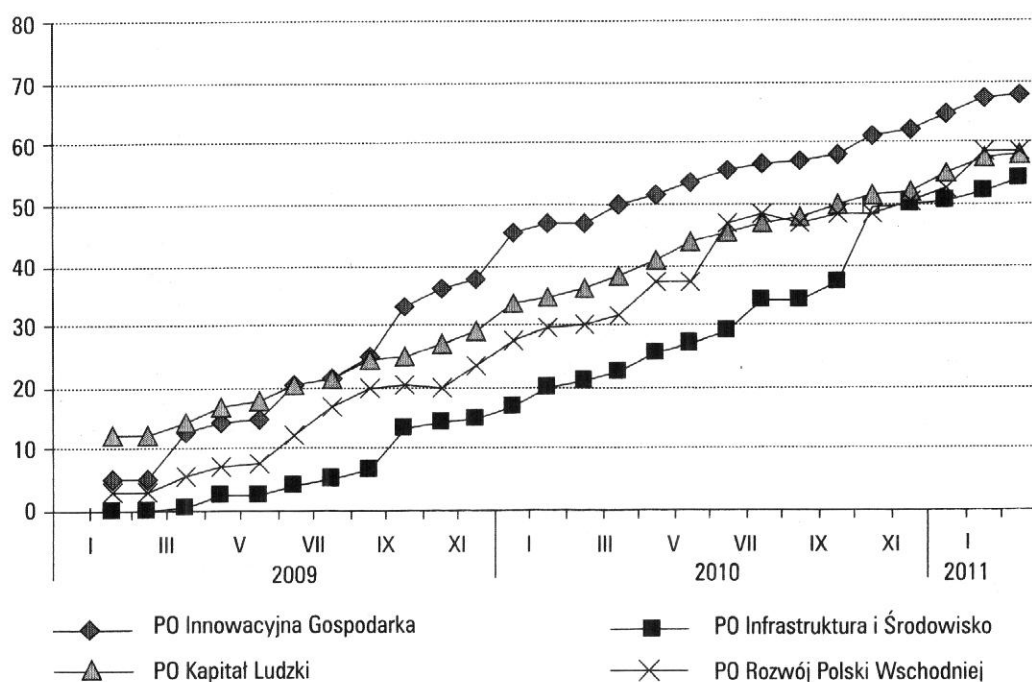
- ☑ usprawnienie mechanizmów programowania polityk UE i większa koncentracja interwencji,
- ☐ zwiększenie efektywności administracji publicznej odpowiedzialnej za wydatkowanie środków (usprawnienie budżetowania zadaniowego i motywacyjny system wynagrodzeń),
- ☑ modyfikacja systemu monitorowania i ewaluacji (wprowadzenie zasady, iż rezultaty interwencji oceniane są przez podmiot, który bezpośrednio nie odpowiada za poziom wykorzystania środków),
- ☑ wprowadzenie większej elastyczności w programowaniu (możliwość łatwiejszego przesuwania środków z programów nie realizujących celów do tych, które cele osiągają).

Działania te i tak powinny zostać podjęte, a mechanizm warunkowości strukturalnej może być pozytywnym bodźcem zewnętrznym do ich szybszej realizacji. Nie można jednak mieć złudzeń, że w debacie o warunkowości chodzi wyłącznie o większą efektywność wydatkowania środków; niektóre z jej elementów każą przypuszczać, że rzeczywistym celem tego rodzaju mechanizmów może być obniżenie wielkości interwencji z polityki spójności, co jest niepokojące i co powinno być z uwagą obserwowane przez polski rząd.

*Poziom wydatkowania środków europejskich jest zadowalający. Nadal nie obserwujemy ryzyka niewykorzystania środków z obecnej perspektywy finansowej.*

Poziom zakontraktowanych środków w ramach niektórych programów operacyjnych zbliżył się do 70% (rys. 9.1). Pozytywnie należy ocenić przyspieszenie procesu podpisywania umów w ramach PO Infrastruktura i Środowisko. Decyzja rządu o wycofaniu się z niektórych projektów infrastrukturalnych nie powinna zagrażać poziomowi absorpcji w tym programie.

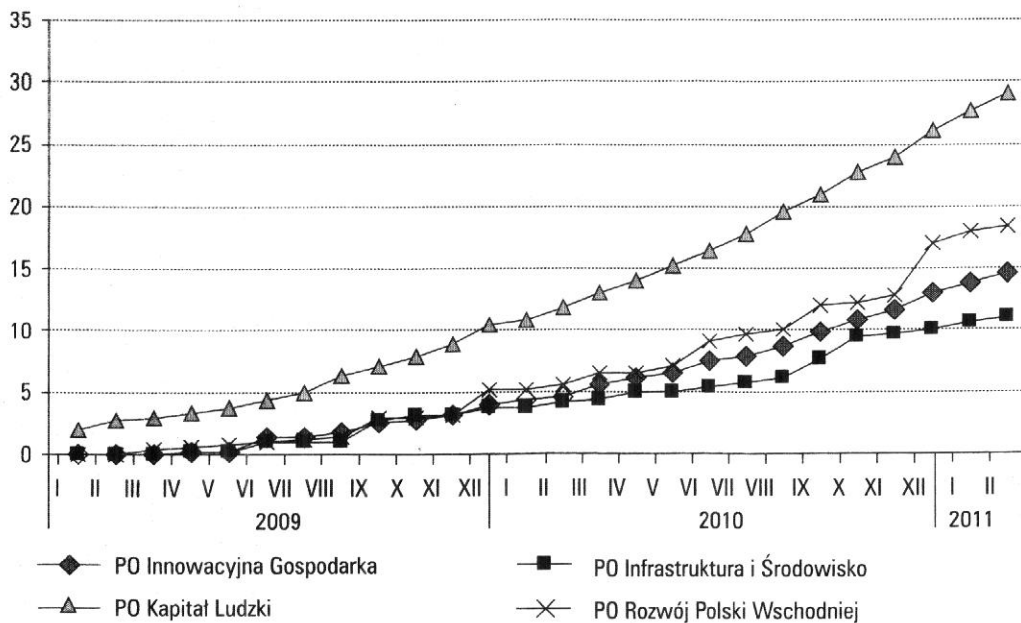
**Rysunek 9.1. Poziom wykorzystania alokacji na lata 2007–2013 w ramach poszczególnych programów operacyjnych (umowy o dofinansowanie – w %)**



Źródło: MRR.

Najszybciej przebiega wydatkowanie funduszy z PO Kapitał Ludzki (rys. 9.2); na kolejnych miejscach znajdują się PO Rozwój Polski Wschodniej, PO Innowacyjna Gospodarka oraz PO Infrastruktura i Środowisko, z tym że w ramach PO IiŚ wydatkowano jedynie 10% całości środków. Dane rysunku 9.2 jednoznacznie pokazują, że najszybciej wydatkowane są środki z programów „łatwych”, takich jak PO KL, gdzie absorpcja w niewielkim stopniu zależy od różnych czynników instytucjonalnych. Jednocześnie tempo wykorzystania środków w tym programie często oznacza ich ograniczoną efektywność, co dotyczy zwłaszcza projektów szkoleniowych. W tym kontekście wprowadzenie opisywanej powyżej warunkowości strukturalnej może polepszyć jakość tego rodzaju projektów, ale też utrudnić absorpcję. Może jednak również doprowadzić do silnej zmiany charakteru projektów ukierunkowanych na rzecz inwestycji w kapitał ludzki, tj. zwiększyć strumień finansowy na projekty o charakterze systemowym, np. wsparcie systemu edukacyjnego na poziomie do liceum włącznie kosztem projektów *stricte* szkoleniowych, które w obecnym okresie programowania są zbyt hojnie wspierane.

Rysunek 9.2. Poziom wykorzystania alokacji na lata 2007–2013 w ramach poszczególnych programów operacyjnych (zrealizowane płatności – w %)



Źródło: MRR.

W przededniu polskiej prezydencji w Radzie UE pojawiają się nowe kwestie na agendzie debaty unijnej, jak chociażby wspomniana warunkowość, do której polski rząd będzie musiał się jednoznacznie ustosunkować. Co więcej, już wkrótce to Polska będzie organizowała debatę na ten temat, stąd tak ważne jest dobre przygotowanie analityczne do nadchodzącej prezydencji, którą należy traktować jako szansę na prezentację polskich pomysłów na unijną politykę gospodarczą w latach 2014–2020.