

PARLAMENT EUROPEJSKI

2004



2009

Komisja tymczasowa do spraw wyzwań politycznych i środków budżetowych w rozszerzonej Unii w latach 2007-2013

Przesłuchanie ekspertów

w dniu 3 marca 2005 r.

Komunikat nr 3 dla posłów

Pisemny udział:

**Profesor Jędrzej KRAKOWSKI
Uniwersytet Śląski w Katowicach
POLSKA**

Nowe Państwa Członkowskie w Nowych Wieloletnich Ramach Finansowych na lata 2007-2013

Nowe priorytety Unii, uzgodnione pod względem politycznym przez wszystkie Państwa Członkowskie, mają na celu zapewnienie zrównoważonego rozwoju, poprawę globalnej konkurencyjności gospodarki europejskiej i wzmocnienie naszego bezpieczeństwa. Wdrożenie tych priorytetów łączy się w czasie z koniecznością pomyślnego włączenia do Unii dziesięciu nowych, znacznie biedniejszych krajów. Rozszerzenie ma wszelkie szanse stać się wielkim politycznym i gospodarczym sukcesem. Jednak, aby osiągnąć ten sukces, należy ściśle przestrzegać dwóch podstawowych zasad integracji gospodarczej: równości i solidarności.

Celem moich uwag i komentarzy jest zweryfikowanie, czy proponowane przez Komisję nowe Perspektywy Finansowe na lata 2007-2013 spełniają uzasadnione oczekiwania nowych Państw w zakresie równości i solidarności. Jest to kwestia o pierwszorzędym znaczeniu, jako że warunki przystąpienia, narzucone 10 nowym Państwom Członkowskim (NPC), nie spełniają tych dwóch zasad integracji. Aby uzasadnić to twierdzenie, skupię się jedynie na kwestiach polityki strukturalnej, pomijając rolnictwo, jako że warunki przystąpienia w tym zakresie zostały ustalone aż do 2013 roku.

Wiarygodną miarą solidarności w UE jest dostęp do wsparcia z funduszy strukturalnych. Równe prawa dla wszystkich Państwa UE wynikają z logiki jednolitego, wspólnego rynku wewnętrznego. Państwa Członkowskie i ich regiony, które spełniają określone kryteria, powinny mieć równy dostęp do pomocy z funduszy strukturalnych.

Agenda 2000 przewidywała, że w okresie 2004-2006, sześć nowych Państw Członkowskich otrzyma łącznie 30 miliardów euro z budżetu UE na działania strukturalne. Ostatecznie dopuszczono nie sześć lecz dziesięć krajów, jednak zobowiązania uległy redukcji do poniżej 22 miliardów euro.

“Osiągamy rozszerzenie niższym kosztem, niż nam się wydawało”, powiedział 23 stycznia Komisarz ds. rozszerzenia, Günter Verheugen na forum Komisji Spraw Zagranicznych Parlamentu Europejskiego. Potwierdził, że ostateczne porozumienie osiągnięte w Kopenhadze osiągnęło kwotę o 1,7 miliarda euro niższą niż maksymalny pułap wydatków ustalony przez

Berlin na zobowiązania na lata 2004-2006 oraz kwotę o 9,4 miliarda euro niższą niż najwyższe dostępne płatności. Ponadto – stwierdził – z 25,1 miliarda euro przewidzianych na płatności w tym okresie, 14,8 miliarda zostanie pokryte przez wkłady nowych Państw Członkowskich, a więc koszt netto dla UE-15 wyniesie 10,3 miliarda euro”.

Rozszerzenie: Biuletyn tygodniowy z 28 stycznia 2003 r.

Uwzględniając pierwsze dwa pełne lata członkostwa (2005-2006), 10 NPC jest uprawnione do otrzymania na działania strukturalne – w płatnościach 49,60 euro na mieszkańca rocznie i w zobowiązaniach 105,72 euro na mieszkańca rocznie, podczas gdy transfery dostępne dla krajów UE-15 na mocy Celu 1 w latach 2000-2006 wynoszą 231,46 euro na mieszkańca rocznie.¹

Transfery netto z budżetu UE do 10 NPC w latach 2005-2006 wynoszą 52,5 euro na mieszkańca rocznie lub 0,7% ich PNB

W latach 2000-2003 transfery netto z budżetu UE dla Hiszpanii wynosiły 191 euro na mieszkańca rocznie lub 1,16% PNB/DNB średniorocznie, dla Grecji wynosiły 381 euro na mieszkańca rocznie lub 2,91% PNB/DNB, dla Portugalii 247 euro na mieszkańca rocznie lub 2,06% PNB/DNB i dla Irlandii 396 euro na mieszkańca rocznie lub 1,46% PNB/DNB.

Można by jednak przypuszczać, że finansowy wymiar polityk wspólnotowych w krajach przystępujących na lata 2004-2006 został ustalony w sposób ostrożny, z przekonaniem, że NPC powinny najpierw nauczyć się sposobu skutecznego wchłaniania środków UE. Obecnie po pół roku pełnego członkostwa można zauważyć, że obawy te były przesadzone. W przypadku Polski, fundusze dostępne dla działań strukturalnych są znacząco niższe niż połowa środków niezbędnych dla sfinansowania wszystkich kwalifikujących się projektów. Może to służyć za wiarygodny dowód, że nowe Państwa Członkowskie będą zdolne do wchłonięcia pomocy strukturalnej w latach po 2006 r., zarówno jeśli chodzi o jej wielkość jak i rodzaj, tak jak obecnie jest ta pomoc przewidziana na działania strukturalne w regionach „starych” Państw Członkowskich. Lekcje, które odrobiono w przypadku PHARE, ISPA i SAPARD nie poszły na marne.

Rozszerzenie UE jest korzystne dla obu stron. Nowe Państwa Członkowskie będą rozwijać się szybciej, natomiast „stare” będą korzystać z szybko rosnącego jednolitego rynku. Zarówno „stare”, jak i „nowe” Państwa Członkowskie już w sposób ogromny skorzystali z intensyfikacji handlu i przepływów kapitału wynikających przede wszystkim z umów

¹ Wszystkie obliczenia opierają się na danych publikowanych przez Komisję

europejskich. Pierwsze skutki integracji są widoczne w handlu zagranicznym, jako że proces integracji rozpoczyna się od zniesienia ograniczeń w handlu. Pomędzy 1993 r. a 2003 r. skumulowana nadwyżka w handlu UE-15 z 12 krajami kandydującymi wynosiła 205 miliardów euro. Przez trzy ostatnie lata wielkość nadwyżki ustabilizowała się na poziomie około 20 miliardów euro rocznie. Stała nadwyżka po stronie „15” oznacza zatrudnienie dla kilkuset tysięcy ludzi. Osiągnięte już w chwili obecnej efekty wynikające z handlu w sposób oczywisty nie wyczerpują potencjalnych korzyści.

Przedstawienie kosztów i korzyści rozszerzenia UE często prowadzi do pewnych politycznych błędów interpretacyjnych. Koszty są łatwe do wyliczenia, podczas gdy korzyści nie. Pomoc rozwojowa jest wypłacana z budżetu UE, a więc jej wartość jest precyzyjnie określona. Z drugiej strony, korzyści z integracji są głównie realizowane przez przedsiębiorców. Jest trudniej policzyć ich korzyści wynikające z integracji. Z tego powodu niektórzy politycy mają skłonność do przedstawiania publicznie tezy, że transfery budżetowe na korzyść biedniejszych krajów są jedynym rzeczywistym efektem przyjęcia nowych państw do UE. Traktowanie wydatków budżetowych jako kosztów rozszerzenia w oderwaniu od korzyści z rozszerzenia staje się przez to pewnego rodzaju polityczną manipulacją. Oczywiście rzeczywiste efekty integracji są analizowane i wyniki tych badań są znane lecz ci, którzy korzystają najczęściej są najmniej skłonni do opowiadania o tym.

Szereg badań dotyczących gospodarczego wpływu rozszerzenia na „stare” Państwa Członkowskie UE, przeprowadzonych w latach poprzedzających przystąpienie 10 nowych Państw Członkowskich wskazuje, że korzyści dla UE-15 wynikające z rozszerzenia są, w ujęciu monetarnym, znacznie większe niż wydatki poniesione przez budżet EU wobec nowych Państw Członkowskich¹.

Jednakże rozkład skutków na obszarze „starych” Państw Członkowskich znacząco się różni. Niemcy i Austria, kraje które posiadają wspólne granice i bardziej intensywne więzi gospodarcze z nowymi Państwami Członkowskimi, cieszyły się nieproporcjonalnie większymi zyskami gospodarczymi wynikającymi z umów europejskich i obecnie korzystają

¹ Zob. np.: *Dokumenty rozszerzenia, Gospodarczy wpływ rozszerzenia* Dyrekcja Generalna ds. Gospodarczych i Finansowych (ECFIN), Czerwiec 2001, F. Breuss, *Makroekonomiczne skutki rozszerzenia UE dla starych nowych Państw Członkowskich*, WIFO Dokumenty robocze, No.143, Wiedeń marzec 2001, P.Havlik, *Rozszerzenie UE: Skutki gospodarcze dla Austrii i pięciu przystępujących krajów Europy Środkowej*, WIIW, Raporty Badawcze No.290, październik 2002, C. Keuschnigg, W. Kohler, *Wschodnie rozszerzenie UE: Koszty i korzyści gospodarcze dla obecnych Państw Członkowskich?* Opracowanie Komisji Europejskiej XIX/B1/9801, wrzesień 1999, W. Quaiser, M.Hartman, E.Honekopp, M.Brendenmeier, *Die Osterweiterung der Europäischen Union: Konsequenzen für Wohlstand und Beschäftigung in Europa*, F.Ebert Stiftung, marzec 2000,

z przystąpienia. Opracowanie Komisji Europejskiej¹ szacuje łączne korzyści z rozszerzenia, które uzyskały Niemcy na około 0,4 procenta PKB rocznie, tj. średnio 8,8 miliarda euro. To samo opracowanie szacuje podobny wzrost PKB dla Austrii.

Uwzględniając gospodarcze korzyści rozszerzenia, wzrost w płatnościach do budżetu UE, wynikający z rozszerzenia dla krajów, które są obecnie płatnikami netto będzie bardzo skromny, nawet jeśli dotychczas istniejące zasady polityki strukturalnej zostaną w nadchodzących latach utrzymane. Tym bardziej, że polityka spójności wzmacnia wzrost gospodarczy całej Unii.

NPC oczekują równych korzyści z polityk wspólnotowych Unii Europejskiej, skutkujących wsparciem rozwoju biedniejszych Państw Członkowskich i regionów. **NPC mają prawo zatem oczekiwać, że zasady polityki strukturalnej przestrzegane w czasie przyjęcia nowych państw do Unii, nie staną się mniej korzystne zaraz po ich przyjęciu.**

Jeśli maksymalny poziom transferów polityki strukturalnej dla Państwa Członkowskiego w wysokości 4% jego nominalnego PKB zostanie utrzymany, NPC może oczekiwać rocznych zobowiązań aż do około 24 miliardów euro średnio przez okres 2007-2013. Zgodnie z nieoficjalnymi danymi, ocena Komisji, która nie obejmuje funduszy na rozwój obszarów wiejskich, wynosi 23,140 milionów euro rocznie dla NPC w ramach finansowych na lata 2007-2013 (162 miliardy w latach 2007-2013). Te liczby powinny oczywiście zaspokoić oczekiwania NPC i powinny zostać uznane za warunki brzegowe dla NPC w negocjacjach dotyczących Nowych Ram Finansowych na lata 2007-2013. NPC powinny także być usatysfakcjonowane propozycją Komisji zapewnienia 9 miliardów euro rocznie na finansowanie z Funduszu Spójności. Potrzeba inwestycji, które mogą być finansowane z Funduszu Spójności w NPC jest większa niż w „starych” Państwach Członkowskich, które wciąż kwalifikują się do otrzymywania wsparcia z Funduszu Spójności. Zatem relatywny wzrost w finansowaniu z Funduszu Spójności z poziomu około 40 euro na mieszkańca dostępnego dla Hiszpanii, Grecji i Portugalii w latach 2000-2006 do około 70 euro na mieszkańca rocznie jest w pełni uzasadniony.

Jeśli wartości cytowane powyżej dotyczące NPC są akceptowane przez Parlament Europejski i Radę, NPC powinny być otwarte na dyskusję nad wszelkimi innymi wrażliwymi kwestiami Wieloletnich Ram Finansowych dotyczących lat 2007-2013.

¹ C. Keuschnigg, W. Kohler, Rozszerzenie UE na wschód: Koszty i korzyści gospodarcze dla obecnych Państw Członkowskich? Opracowanie Komisji Europejskiej XIX/B1/9801, wrzesień 1999

Jędrzej Krakowski

Pojęcie solidarności

Budżet UE służy finansowaniu wielu różnych polityk, programów i działań zgodnych z Traktatami lub uzgodnionych przez Państwa Członkowskie. Jednakże jest także podstawowym instrumentem służącym realizacji koncepcji solidarności jako zasady podstawowej integracji gospodarczej.

Proces integracji gospodarczej oznacza stopniowe znoszenie barier gospodarczych pomiędzy krajami, które zdecydowały się na integrację swoich gospodarek. Teoria ekonomii tłumaczy, że integracja gospodarcza powoduje wzrost bogactwa wszystkich uczestników, co wynika z rosnącego pomiędzy nimi handlu i tworzenia wspólnego rynku. Specjalizacja produkcji, efekt skali, spadek kosztów transakcyjnych poprawia efektywność przedsiębiorstw. Jednolity, wspólny rynek poprawia alokację zasobów i przyspiesza postęp technologiczny.

Gospodarczy mechanizm integracji powoduje wzrost wartości całego systemu, który ma zostać zintegrowany, lecz różnice w poziomie i strukturze rozwoju gospodarczego prowadzą do sytuacji, w której bieżące korzyści z integracji są bardzo nierówno rozłożone w czasie i pomiędzy krajami, regionami i przedsiębiorstwami. Lepiej rozwinięte kraje pierwsze odniosą realne korzyści. Wykorzystanie nowych możliwości rynkowych jest znacznie łatwiejsze dla nowoczesnych spółek z silną bazą kapitałową.

Poziom rozwoju krajów i regionów należących do Wspólnoty Europejskiej jest bardzo zróżnicowany. Zatem warunkiem koniecznym dla stworzenia, zrównoważenia i efektywnego funkcjonowania zintegrowanego systemu było przyjęcie zasady solidarności, przejawiającej się w wyrównywaniu korzyści. Obejmuje ona transfer części dochodu od tych, którzy rzeczywiście najwięcej korzystają na integracji do tych państw, które korzystają na tym w mniejszym stopniu. Mechanizm ten sprzyja rozwojowi i łagodzi konflikty społeczne. W celu

stosowania zasady solidarności, Wspólnoty Europejskie korzystają ze wspólnego budżetu dla finansowania polityk wspierających wzrost gospodarczy w biedniejszych krajach. Bogatsze kraje wpłacają do budżetu więcej, niż z niego otrzymują, ale należy podkreślić, że część swojej rosnącej pomyślności zawdzięczają integracji z biedniejszymi krajami. Im szybszy jest rozwój biedniejszych krajów, tym bardziej korzystają na tym kraje bogatsze. Zatem transfery netto z budżetu UE nie są gestem szczodrości bogatych wobec biednych, oznaczają, że niezbędne jest utrzymanie i pogłębienie integracji gospodarczej, w celu wzmocnienia i utrzymania procesów rozwojowych w całej grupie i wzrostu jej bogactwa.

Przypomnienie, że solidarność w przypadku integracji jest nie tylko pojęciem etycznym lecz ma swój wymiar gospodarczy jest w pełni uzasadnione wtedy, gdy decyduje się o Ramach Finansowych na lata 2007-2013, skoro Komisja wskazuje w różnych dokumentach, że niektóre Państwa Członkowskie przyjmują mało elastyczne stanowisko *uczciwej wymiany* przy omawianiu kwestii budżetowych.

“Państwa Członkowskie, w szczególności płatnicy netto, mają tendencję do oceniania wartości nowych inicjatyw wspólnotowych wyłącznie pod względem ich konsekwencji finansowych, nie biorąc pod uwagę znaczenia polityk, co prowadzi do ryzyka pominięcia wartości dodanej polityk UE.”

Finansowanie Unii Europejskiej, Raport Komisji w sprawie funkcjonowania systemu środków własnych, tom I, tom II, Załącznik Techniczny, 14.7.2004 r., COM (2004) 505 końcowy, str.41

“Gdy Unia interweniuje w regionach mających trudności za pomocą Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności, celem jest działanie wobec przyczyn nierówności regionalnych. Innymi słowy, ta polityka nie ma jedynie charakteru redystrybucji, w znaczeniu, że transferuje środki z najbogatszych państw i regionów Unii do najbiedniejszych. Posiada również funkcję alokacyjną, umożliwiającą mniej uprzywilejowanym państwom i regionom utrzymanie wysokich poziomów inwestycji w kapitał, w tym także ludzki, w celu zwiększenia swej konkurencyjności i potencjału wzrostu a także promocji zrównoważonego wzrostu.”

Dokument roboczy WE w sprawie usług europejskich, Wieloletnie Ramy Finansowe 2007-2013, karta nr 23 EN

Zasada solidarności zawsze była obecna w praktyce budowania Wspólnot Europejskich i tworzenia wspólnej polityki rolnej i Polityki Regionalnej, jak również w rozszerzaniu tych mechanizmów na biedniejsze kraje w dalszej kolejności przystępujące do Wspólnot – Irlandii,

Grecji, Portugalii i Hiszpanii. Przystąpieniu Hiszpanii i Portugalii towarzyszył znaczący wzrost Funduszy Strukturalnych. Następnie w celu udzielenia pomocy biedniejszym krajom w radzeniu sobie z wymogami konkurencji jednolitego rynku i przewidywanej Unii Monetarnej, Wspólnoty utworzyły Fundusz Spójności.

Obecnie, po największym rozszerzeniu o szereg znacznie biedniejszych krajów, co spowoduje podwojenie dysproporcji regionalnych w UE, budżet UE musi być odpowiednio zaprojektowany. Rozszerzenie UE jest korzystne dla wszystkich. Nowe Państwa Członkowskie uzyskają wsparcie, którego skutkiem będzie szybszy rozwój w ujęciu wzrostu PKB, natomiast „stare” Państwa Członkowskie skorzystają z nowych i szybko rosnących możliwości, jakie daje jednolity rynek.