

BIULETYN

Nr 96 (961) • 30 października 2012 • © PISM

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

„Lepsze wydatki” w wieloletnich ramach finansowych UE: wzrost gospodarczy czy większe oszczędności?

Patryk Toporowski

W pierwszej fazie negocjacji nowych wieloletnich ram finansowych (WRF) grupa skupiająca płatników netto wykorzystwała koncepcję „lepszyc wydatków” do ograniczenia wielkości wspólnego budżetu. Obawy grupy opozycyjnej – tzw. przyjaciół spójności – związane z działalnością tej pierwszej grupy urzeczywistniły się, gdy prezydencja cypryjska ogłosiła, że zmniejszenie perspektywy finansowej jest nie do uniknięcia. Jednak ten komunikat prezydencji spełnił oczekiwania przynajmniej części płatników netto co do wspólnego budżetu. Umożliwia to tworzenie nowych sojuszy opartych na polityce spójności między państwami z obu przeciwnych obozów.

Negocjacje WRF można uznać za walkę dwóch ugrupowań – płatników i beneficjentów netto. Członkowie pierwszej grupy dążą do ograniczenia wspólnego budżetu i w kwietniu 2012 r. nazwali się „przyjaciółmi lepszyc wydatków”. Paradoksalnie to działanie może ułatwić współpracę z tzw. grupą przyjaciół spójności (głównie beneficjenci netto), której celem jest utrzymanie wielkości środków w ramach polityki spójności. Kryzys w strefie euro nie tylko skłonił rządy do zwiększania oszczędności, ale uwypuklił spadającą konkurencyjność państw UE. Zatem, pomimo skupiania się na uzyskaniu możliwie największych zwrotów ze wspólnego budżetu, daje to okazję do konstruktywnej debaty o ramach finansowych, zwłaszcza o polityce spójności, jako o jednym z mechanizmów poprawiających globalną pozycję ekonomiczną UE.

Od oszczędności do wzrostu. Pomijając polityczne i społeczne implikacje polityki oszczędzania w czasie kryzysu, należy zauważyć również negatywne skutki ekonomiczne nadmiernej redukcji wydatków. Pierwszym z nich jest tzw. paradoks oszczędzania, polegający na tym, że rządy ograniczają budżet krajowy, koncentrując się na cięciach w obszarach łatwych do redukcji, zamiast w tych, gdzie środki są wydawane nieefektywnie. Drugim skutkiem, zwłaszcza w przypadku intensywnego ograniczania budżetu przy niepewności gospodarczej, jest duże prawdopodobieństwo recesji i zmniejszonej aktywności firm (wskutek nowych podatków i nowych regulacji). Polityka oszczędzania podczas kryzysu jest więc procykliczna i nie łagodzi jego przebiegu.

Ponadto prowadzenie takiej polityki przez wiele krajów UE narusza globalną równowagę, co może być niepożądane przez państwa trzecie. To wywołuje również zewnętrzną krytykę działań oszczędnościowych państw unijnych. W czerwcu 2012 r., podczas szczytu G20, UE zgodziła się na nacisk na konsolidację sprzyjającą wzrostowi gospodarczemu, co nie miało miejsca na poprzednich szczytach. W październiku 2012 r. MFW skrytykował natomiast państwa UE za ograniczanie wzrostu. Oczywiście największe państwa UE wytrzymają tę presję polityczną, ale zmiana w wewnętrznych i zewnętrznych warunkach politycznych może mieć wpływ na postrzeganie roli oszczędzania w wychodzeniu z kryzysu.

Pojęcie „lepszyc wydatków”. 26 kwietnia 2012 r. płatnicy netto nazwali siebie „przyjaciółmi lepszyc wydatków”, wskazując, że ich głównym zamiarem jest optymalizacja wydawania unijnych środków. Jednak ich faktyczny cel pozostał niezmienny – minimalizacja budżetu zgodnie z zasadą, że mniejszy budżet jest lepszy. Niemniej koncepcja ta może być użyteczna również dla beneficjentów netto, ponieważ nie musi być rozumiana jedynie jako argument za cięciami w budżecie, ale może

też zostać wykorzystana przez obie grupy do osiągnięcia jednego wspólnego celu – wyjścia z kryzysu. W związku z tym powstaje pytanie, czy pro wzrostową koncepcję lepszych wydatków można wdrożyć do WRF.

Pojęcie lepszych wydatków obejmuje wiele aspektów zarządzania finansowego, w tym planowanie, podział środków i implementację. Jednak w obecnych warunkach kluczowa jest orientacja na rezultat, a więc ocena skutku, jaki będzie miał określony rodzaj wydatku. Ten temat wydaje się rozwijać podczas negocjacji WRF. Oświadczenie Niemiec z sierpnia 2012 r. porusza kwestię poprawy efektywności środków przez włączenie mechanizmów warunkowych oraz nadzoru nad wykorzystaniem funduszy strukturalnych. Jednak większość pozycji budżetowych nie jest objęta tymi propozycjami. W oświadczeniu państw Grupy Wyszehradzkiej z października 2012 r. pojawia się propozycja rozszerzenia makrowarunkowości na cały unijny budżet.

Podsumowanie i wnioski. Istnieją dwie możliwości włączenia koncepcji lepszych wydatków do mechanizmów WRF. Pierwsza, zaproponowana przez płatników netto, zakłada zachowanie zakresu działań UE przy zmniejszonych kontrybucjach do wspólnej kasy. W rzeczywistości jest ona w trakcie realizacji. Drugą jest koncentracja na ekonomicznym wpływie poszczególnych pozycji budżetowych. W tym przypadku koncepcja lepszych wydatków ma służyć wspieraniu polityk wzrostu i konkurencyjności państw, co wydaje się racjonalnym posunięciem. Oczywiście podczas negocjacji nowych ram finansowych to nie argumenty merytoryczne, lecz siła koalicji popierającej określone stanowisko jest najistotniejsza. Jednak obecnie, gdy żądania płatników netto w zakresie ograniczenia budżetu UE są bliskie spełnienia, dodatkowa presja na ocenę ekonomicznego potencjału poszczególnych pozycji budżetowych może pogłębić podziały w klubie przyjaciół lepszych wydatków. To z kolei umożliwi start kampanii pod hasłem „budżet dla wzrostu”, ze wsparciem poszczególnych państw z obu wrogich sobie obozów.

W tej fazie negocjacji trudno jest przededefiniować ponadnarodowy układ polityczny. Jednak nie jest to niemożliwe. Nawet jeśli podstawowy podział między płatników i beneficjentów netto się utrzyma, mogą również powstać inne ugrupowania złożone z członków dwóch głównych obozów. Np. Niemcy, kraje nordyckie i republiki nadbałtyckie utworzyły Inicjatywę Inteligentnego Wzrostu, choć to ugrupowanie nie koncentruje się na wspólnym budżecie. W przeciwieństwie do niego nowa grupa przyjaciół wzrostu mogłaby objąć WRF, zwłaszcza w kontekście oceny ich struktury pod kątem potencjału ekonomicznego. Żadne z państw nie zaoferowało założeń takiej frakcji. Może to więc zaproponować Polska i w ten sposób wpłynąć na agendę tego obozu. Spośród nowych rozwiązań możliwych do zaoferowania innym państwom trzy są szczególnie interesujące.

Pierwsze zakłada rozszerzenie wszelkich mechanizmów na cały budżet UE, jeśli specyfika poszczególnych jego elementów umożliwi ich wdrożenie. Mechanizmy te zachęcają do racjonalnego wykorzystywania środków UE i osiągania zamierzonych celów gospodarczych. Polska, w ramach Grupy Wyszehradzkiej, już właściwie zaproponowała to rozwiązanie, jednak nie jako bazę do budowy nowej koalicji. Może ono być atrakcyjne dla państw, dla których najważniejsza jest minimalizacja WRF, a jest im obojętne, jakie działy budżetu zostaną zredukowane. Stąd niewykluczona jest współpraca z Wielką Brytanią i Holandią, a także państwami regionu Morza Bałtyckiego. Wartością dodaną dla UE będzie wówczas poprawa jakości wydatków UE, podczas gdy Polska może ochronić najważniejsze dla niej działy.

Drugim rozwiązaniem jest zmniejszenie płatności bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej jako źródła nieefektywnych wydatków. Takie posunięcie najprawdopodobniej wyłączyłoby ze współpracy Niemcy i Francję, ale jednocześnie mogłoby zainteresować te same kraje co w przypadku rozwiązania pierwszego. Państwa Grupy Wyszehradzkiej mogą także napotkać opór ze strony lobby rolniczego, jednak nie będzie on niemożliwy do złagodzenia. To rozwiązanie jest korzystne dla Polski, gdyż względne przychody z płatności bezpośrednich nie są tak duże jak w przypadku polityki spójności czy też polityki rozwoju obszarów wiejskich. Podobnym wyjściem może być wprowadzenie współfinansowania płatności bezpośrednich, choć wymagałoby ono rozwiązania wątpliwości natury prawnej i systemowej (związanych z regulacjami rynku wewnętrznego i z bezpieczeństwem żywnościowym).

Ostatnie rozwiązanie może okazać się trudniejsze do wprowadzenia z powodu ograniczonego horyzontu czasowego negocjacji, zamkniętych już pakietów legislacyjnych i jego względnej nowości. Jednak jest to koncepcja interesująca z punktu widzenia projektowania budżetu UE jako narzędzia wzrostu i poprawy konkurencyjności. Zgodnie z nią należałoby połączyć Horyzont 2020 ze Wspólnymi Ramami Strategicznymi w jedną większą strukturę promującą konkurencyjność. To rozwiązanie mogłoby być efektywne, jeśli zapewniłoby większą elastyczność w działaniach, a także finansowanie projektów pro wzrostowych z wielu źródeł, bez znacznego zwiększenia działań administracyjnych.