

Monika Filipiuk

**STRATEGIA UNII EUROPEJSKIEJ
W NOWEJ PERSPEKTYWIE FINANSOWEJ
DO 2020 ROKU**

[**słowa kluczowe:** Unia Europejska, budżet, strategia, perspektywa finansowa]

Streszczenie

Polska jako największy beneficjent unijnego wsparcia w perspektywie finansowej 2007-2013 jest zainteresowana, jaką strategię opracuje Unia Europejska, a tym samym jaki będzie kształt unijnego budżetu do 2020 r. Omówione zostały pokrótce programy operacyjne i kierunki wsparcia w obecnej perspektywie finansowej z głównym ukierunkowaniem na politykę rozwoju regionalnego i spójności. Ponadto poruszone zostały zagadnienia dotyczące przyszłej konstrukcji unijnego budżetu, w oparciu o aktualne wypowiedzi komisarzy UE i stanowiska państw, wysokorozwiniętych ekonomicznie członków „Starej Unii” – płatników netto, które są zwolennikami innego podziału tego budżetu. Boga- te kraje UE, w następstwie kryzysu, będą szukały oszczędności w funduszach strukturalnych oraz dopłatach rolnych, a więc w tych obszarach, gdzie Polska może najwięcej stracić. Mają one też inny zamiysł wykorzystania środków z Funduszu Spójności.

* * *

Od wielu już tygodni, a nawet miesięcy, jesteśmy świadkami sprowokowanej przez światowy kryzys gry, na obcięcie budżetu Unii Europejskiej na lata 2014-2020. Od jej wyników zależeć będzie, czy po korzystnym dla Polski budżecie na lata 2007-2013, nasz kraj może liczyć na kolejne istotne wsparcie dotychczas określonych kierunków rozwoju i czy w konsekwencji, w drugiej połowie dekady, w Polsce nadal będą na taką skalę budowane drogi, koleje, szkoły i wodociągi oraz w jakiej skali będą realizowane projekty z zakresu kapitału ludzkiego? Pytanie

jest trudne, ale wydaje się być bardzo zasadne, ponieważ w obecnej perspektywie finansowej Polska otrzyma w sumie z unijnego budżetu na realizację Strategii Rozwoju Kraju ponad 67 mld euro¹².

Perspektywa finansowa na lata 2007-2013 uwzględnia założenia strategiczne, w tym zobowiązania wynikające z przyjętej Strategii Lizbońskiej i Strategii Göteborgskiej, promujące konkurencyjną i trwałą gospodarkę opartą na wiedzy, jeszcze większe skoncentrowanie się na regionach najmniej rozwiniętych (w tym głównie na regionach nowych państw członkowskich), przy równoczesnym uwzględnieniu potrzeb pozostałych regionów UE¹³.

W obecnej perspektywie finansowej Polska jest największym biorcą środków unijnych¹⁴ i największym beneficjentem polityki spójności UE¹⁵, która jest realizowana na podstawie dokumentu programowego pod nazwą Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013. Środki finansowe pochodzą przede wszystkim z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (34,076 mld EUR), Europejskiego Funduszu Społecznego (9,7 mld EUR) oraz Funduszu Spójności (22,18 mld EUR). Na pozostałą część składają się środki z budżetu państwa (5,9 mld EUR), inne środki publiczne – głównie z jednostek samorządu terytorialnego – (6,0 mld EUR) oraz środki prywatne (6,4 mld EUR)¹⁶.

W ramach przyznanej Polsce puli środków z unijnego budżetu na lata 2007-2013, bezpośrednio na realizację celów Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego (KSRR)¹⁷ przeznaczono łącznie ok. 25,4 mld EUR środków, w tym:

- 25% na regionalne programy operacyjne,
- 3,4 % środków na PO Rozwój Polski Wschodniej,
- 2,5% na programy współpracy transgranicznej,
- 8,8 % na priorytety regionalne w ramach PO Kapitał Ludzki (co stanowiło 60% ogólnej alokacji PO Kapitał Ludzki),

¹² wraz z udziałem krajowym łącznie ok. 85,6 mld EUR.

¹³ Studie Standortattraktivität. *Unternehmerfreundlichkeit der Bundesländer im Vergleich*, September 2002.

¹⁴ MRR, Polska, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Warszawa, maj 2007, s. 30-40.

¹⁵ Na lata 2007-2013 alokacje dla naszego kraju wyniosły 19,4% wszystkich środków w tej perspektywie (włącznie z Funduszem Spójności).

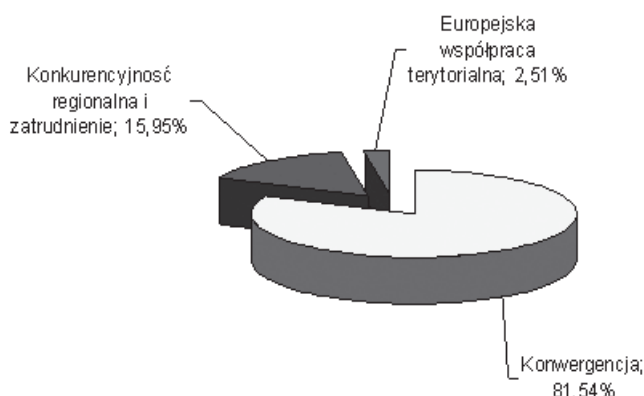
¹⁶ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego. op. cit., s. 193.

¹⁷ O tym dokumencie będzie mowa w dalszej części artykułu.

- 2% w ramach krajowej rezerwy wykonania, utworzonej ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego¹⁸.

Dodatkowo ze środków Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa realizowane są programy współpracy transgranicznej (na łączną kwotę 318,33 mil. EUR, w tym Program Litwa – Polska – Rosja na kwotę 132,13 mln EUR oraz Program Polska – Białoruś – Ukraina na kwotę 186,2 mln. EUR).

W ramach zmniejszania różnic regionalnych, w obecnej perspektywie finansowej 2007-2013 utworzonych zostało w Polsce, oprócz sześciu programów operacyjnych¹⁹ funkcjonujących na poziomie krajowym – 16 regionalnych programów operacyjnych (RPO). Każde województwo ma swój własny program operacyjny, a administracyjnie 16 województwom odpowiada 16 regionalnym programom operacyjnym.



Rys. 1. Środki przeznaczone na realizację celów polityki spójności na lata 2007-2013.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Bajko Z., Józwik B., Szewczak M., *Fundusze Unii Europejskiej w Polsce na lata 2007-2013*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009.

W perspektywie finansowej 2007-2013 polityka spójności zajmuje priorytetowe miejsce, mając do dyspozycji około 347.410 mld euro, co stanowi 35,7% unijnych

¹⁸ Szczegółowy opis zmian w prowadzeniu polityki regionalnej z uwzględnieniem podstaw teoretycznych rozwoju regionalnego zawiera załącznik nr 3 do KSRR.

¹⁹ w tym Program Operacyjny Pomoc Techniczna.

wydatków budżetowych²⁰. Z tej kwoty przeznaczone zostały środki na cel Konwergencja, cel „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” oraz na cel „Europejska współpraca terytorialna” (rys. 1).

Zgodnie z odnowioną Strategią Lizbońską nastąpiło także „odnowienie” polityki spójności UE. Chodzi tu przede wszystkim o ponowne zdefiniowanie celów tejże polityki („Konwergencja”, „Konkurencyjność”, i „Współpraca terytorialna”) oraz o modyfikację zakresu jej funduszy, tj. środków strukturalnych – z których wyłączono środki wchodzące dotychczas w skład polityki rolnej i rybołówstwa oraz Funduszu Spójności²¹. Jednakże za fundamentalną zmianę należy uznać fakt uczynienia z polityki spójności kluczowego instrumentu finansowania realizacji strategii na szczeblu krajowym oraz ustanowienie tzw. *Lisbon earmarking*, czyli zasad wyodrębnienia środków polityki spójności na realizację celów lizbońskich²². Generalnie, liczne cele wcześniej przyświecające Strategii Lizbońskiej zostały ograniczone do dwóch: osiągnięcie zrównoważonego wzrostu gospodarczego oraz trwałego wzrostu zatrudnienia.

Na poziomie krajowym, ścieżki dojścia do tychże celów określone zostały dwutorowo. Każde z państw członkowskich przygotowuje Krajowy Plan Rozwoju, którego celem jest stworzenie odpowiednich warunków, umożliwiających efektywną realizację Strategii Lizbońskiej poprzez wprowadzenie szeregu instrumentów legislacyjno-instytucjonalnych²³.

Podczas negocjacji pakietu rozporządzeń regulujących realizację polityki spójności, uzgodniono, że państwa słabiej rozwinięte (objęte celem „Konwergencja”²⁴), pragnące podjąć wyzwanie prowadzenia polityki spójności zgodnie z zasadą *earmarking*, „przeznaczają przynajmniej 60% jej środków na realizację Strategii Lizbońskiej²⁵. Dodatkowym „gestem” w stronę 12 przyjętych po 2004 r. krajów UE²⁶ było rozszerzenie katalogu nakładów, oznaczonych jako prolizbońskie, o wydatki związane z infrastrukturą transportową, energetyczną oraz teleinformatyczną.

²⁰ Bajko Z., Józwik B., Szewczak M., *Fundusze Unii Europejskiej w Polsce na lata 2007-2013*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009, s. 29.

²¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie wkładu w debatę dotyczącą Strategii Lizbońskiej na wiosennym szczycie Rady Europejskiej w 2008 r, Strasburg, luty 2008 r.

²² Określone na mocy art. 9 ust. 3 zał. IV do rozporządzenia 1083/2006.

²³ Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie wkładu....op. cit.

²⁴ Cel obejmujący regiony, których PKB na mieszkańca mierzony parytetem siły nabywczej wynosi mniej niż 75% średniej wspólnotowej.

²⁵ Kraje UE-15 muszą obligatoryjnie stosować zasadę *earmarking*, a minimalny pułap wydatków prolizbońskich określono na poziomie 75%.

²⁶ Bułgaria i Rumunia zostały przyjęte do UE dopiero w 2007 r.

Polska, jako jedyny kraj nowoprzyjęty pośród UE, podjęła wyzwanie prowadzenia polityki spójności, zgodnie z zasadą **earmarking** i tym samym skierowanie przynajmniej 60 proc. jej środków na wsparcie obszarów prozabojczych. W odniesieniu do Polski, za najważniejsze działanie, prowadzące do pomyślnego spełnienia założeń Strategii Lizbońskiej uznano:

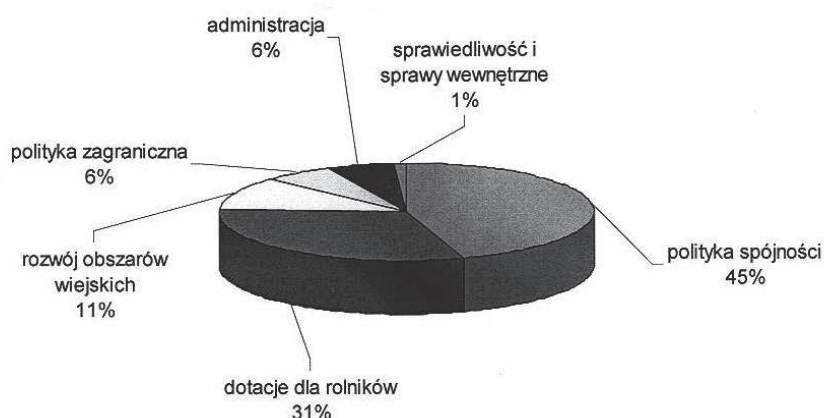
- reformę sektora badań publicznych, która pozwoli na zwiększenie efektywności inwestycji w wiedzę i innowacje oraz na podniesienie jakości B+R,
- stworzenie przyjaznego otoczenia instytucjonalno-legislacyjnego i finansowego dla dynamicznego rozwoju przedsiębiorczości oraz zwiększenia potencjału konkurencyjności i generowania innowacji zwłaszcza przez MŚP,
- stworzenie nowoczesnego systemu transportowego i energetycznego, stanowiącego spójny element europejskich sieci infrastrukturalnych,
- modernizację systemów edukacji i kształcenia zawodowego, tak aby systemy te były zdolne do antycypacyjnej i elastycznej adaptacji do zmieniających się potrzeb i podaży na rynku pracy oraz aby przyczyniły się do zwiększenia udziału osób dorosłych w procesie kształcenia przez całe życie,
- reformę publicznych służb zatrudnienia, której efektem końcowym będzie wdrożenie efektywnych instrumentów aktywnej polityki rynku pracy, ukierunkowanych na bezrobotnych, szczególnie wśród młodzieży i osób starszych.

Ponadto ustalonych zostało pięć celów, które określają, gdzie UE powinna się znaleźć przed rokiem 2020 i które posłużą do oceny postępów w realizacji strategii:

- stopa zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat powinna wzrosnąć z obecnych 69% do co najmniej 75%, między innymi wskutek zwiększenia liczby pracujących kobiet i osób starszych oraz lepszej integracji migrantów na rynku pracy;
- na inwestycje w badania i rozwój należy przeznaczać 3% PKB Unii Europejskiej;
- emisję dwutlenku węgla należy ograniczyć co najmniej o 20% w porównaniu z poziomem z 1990 r. lub, jeśli pozwolą na to warunki, nawet o 30%; należy zwiększyć udział odnawialnych źródeł energii w naszym całkowitym zużyciu energii do 20% oraz zwiększyć efektywność wykorzystania energii o 20%;
- cel związany z edukacją, dotyczący problemu osób przedwcześnie kończących naukę szkolną, obejmuje ograniczenie wskaźnika przerywania nauki do 10% w porównaniu z obecnym poziomem 15% oraz zwiększenie do 2020 r. odsetka osób w wieku 30-34 lat posiadających wyższe wykształcenie z 31% do co najmniej 40%;

- liczbę Europejczyków żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa należy ograniczyć do 25%, co będzie wymagać wydobycia z ubóstwa ponad 20 mln osób²⁷.

Polska zabiegała, aby projekt Strategii Europa 2020, który ma wyznaczyć priorytety rozwojowe UE na najbliższe 10 lat, uwzględnił te rodzaje polityki, których jesteśmy poważnym beneficjentem, tj.: politykę spójności i politykę rolną. Zapisy zawarte we wnioskach końcowych ze szczytu, wydają się odpowiadać generalnym priorytetom określonym przez polski rząd. Wpisano do nich zdanie, że zarówno polityka rolna, jak i spójności, muszą wspierać nową strategię, a elementem polityki spójności, ważnym z punktu widzenia rozwoju polskiej gospodarki, są inwestycje w tzw. twardą infrastrukturę: w autostrady, czy szerokopasmowy Internet. Te zresztą priorytety pokrywają się z kierunkami wydatkowanych środków z unijnego budżetu w 2010 r. (rys. 2).



Rys. 2. Podział środków w budżecie UE na 2010 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Eurostat.

Również w opublikowanym marcu 2010 r. dokumencie dotyczącym nowej perspektywy, przedstawione zostało stanowisko UE dotyczące nowej strategii do 2020 r., z którego wynika, że należy się koncentrować na inwestycjach w wiedzę i innowacje, promować zieloną gospodarkę oraz wzrost oparty na spójności, również terytorialnej.

²⁷ Rada Europejska, Europa 2020, Nowa Europejska... op. cit.

Ten trzeci priorytet strategii 2020 jest dla Polski kluczowy, bo stanowi uzasadnienie dla otrzymywania funduszy strukturalnych, których, jak już wcześniej wspomniano, kraj nasz jest największym beneficjentem. Jednak ten zapis nie gwarantuje jeszcze, że duży strumień funduszy unijnych płynących do Polski zostanie zachowany również w nowej perspektywie budżetowej po 2013 roku²⁸. Ale daje nam przynajmniej istotny argument – bo jeżeli Unia Europejska w kluczowym dokumencie wymienia politykę spójności jako ważny instrument pobudzania wzrostu gospodarczego, to powinna przeznaczyć na ten obszar wsparcia odpowiednie środki.

Doświadczenie polityki spójności pokazuje, że interwencje publiczne na poziomie lokalnym i regionalnym mają decydujące znaczenie dla dynamizmu i zmiany, dla kreatywności i innowacji, dla tworzenia miejsc pracy, dla efektywności energetycznej, dla współpracy wszystkich niezbędnych partnerów. Wszystkie wyzwania – globalizacja, klimat, energia, demografia, kryzys – skłaniają do aktywnego poszukiwania nowych możliwości rozwojowych na poziomie lokalnym i regionalnym²⁹.

Polsce, podobnie jak pozostałym krajom naszego regionu, zależy na tym, żeby do państw starej Europy trafiło nasze stanowisko, że polityka spójności to polityka rozwojowa, która pozwoli zrealizować UE swoje strategiczne cele gospodarcze, zapisane w „Strategii Europa 2020”. Ważne jest przy tym, aby Polska przedstawiła argumenty za utrzymaniem polityki spójności. A jest ich wiele. Po pierwsze, wg wyliczeń Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (MRR) państwa-płatnicy netto, z pieniędzy przekazanych Polsce w formie bezzwrotnych dotacji, zyskują w postaci dodatkowych kontraktów na produkty i usługi, a suma pośrednich i bezpośrednich korzyści uzyskanych przez firmy zachodnioeuropejskie, dzięki realizacji projektów finansowanych z funduszy europejskich, jest ogromna: w okresie 2004-15 sięgnie 151 mld zł (czyli 37,8 mld euro). To prawie 50% całej kwoty, którą UE przyznała Polsce w obecnie obowiązującym budżecie³⁰.

W okresie 2004-15 z każdego euro wpłaconego do budżetu wspólnotowego na rzecz realizacji polityki spójności w Polsce, Niemcy otrzymują 85 eurocentów. Austriacy „odzyskają” 68 eurocentów, Finowie i Szwedzi – ok. 55 eurocentów.

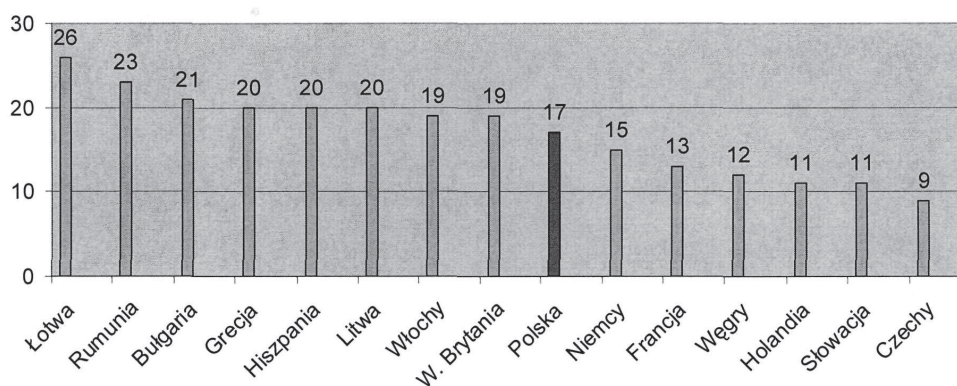
²⁸ http://www.rp.pl/artukul/13,442173_Strategia_Unii_lepsza_dla_Polski.htm z dnia 21.05.2010r.

²⁹ D. Hübner, *Jaka europejska strategia*, „Rzeczpospolita”, Opinie, 4 marca 2010 r.

³⁰ Świadczą o tym wyliczenia dokonane przez MRR w zakresie rezultatów wydatkowania środków unijnych i zamieszczone w publikacji (sfinansowanej ze środków UE) K. Niklewicz, *Rok 2014: Rewolucja w funduszach*, „Gazeta Wyborcza” 08.10.2010 r.

Niewiele mniej dostaną Holendrzy – 51. Włosi muszą się zadowolić 34 eurocentami z każdego euro. Nie mówiąc już o Francuzach i Brytyjczykach – tylko 22 eurocentów. Dzięki pobudzeniu gospodarki Polski przez inwestycje rozwojowe z każdego przekazanego Polsce euro generowany jest zysk 46 eurocentów dla krajów starej Unii³¹. Ponadto Polska, sensownie wykorzystując unijne fundusze, uczyniła z nich pakiety anty kryzysowe, co powoduje, że dotacje przynoszą obopólną korzyść płatnikom i beneficjentom budżetu UE³².

Niezależnie od przedstawionych już kierunków, w nowej Strategii Europa 2010, Bruksela chce walczyć także z ubóstwem. Strategia ta zawiera ambitne cele społeczne, inwestycje w człowieka mają być realizowane zarówno poprzez rozwój edukacji, jak i ograniczenie biedy. Ubóstwo w krajach członkowskich ma zmniejszyć się o 25 %. Już obecnie, zarówno wśród starych krajów Unii Europejskiej, ale głównie nowych krajów członkowskich, odsetek zagrożonych ubóstwem jest znaczny (rys. 3)³³.



Rys. 3. Zagrożenie ubóstwem w Unii Europejskiej. Odsetek ludzi, dysponujących dochodem netto niższym niż 60% średniej krajowej.

Źródło: Opracowanie wg Eurostat.

Niektórych zmian w funduszach europejskich nie da się jednak uniknąć. Dlatego Polska, mając na uwadze zmiany „Strategii Europa 2020”, przygotowała

³¹ Za MRR, K. Niklewicz, Rok 2014: *Rewolucja w funduszach*, „Gazeta Wyborcza” 08.10.2010 r.

³² K. Niklewicz, Rok 2014: *Rewolucja ...op. cit.*

³³ Za Eurostatem- mediana po odliczeniu składek socjalnych.

również dokument programowy (dotyczący rozwoju regionalnego kraju do roku 2020), pod nazwą „Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego” (KSRR), w którym określony został sposób prowadzenia przez rząd polityki regionalnej. Celem Strategii określonej w KSRR jest efektywne wykorzystanie specyficznych regionalnych oraz terytorialnych potencjałów rozwojowych dla osiągnięcia celów rozwoju kraju tzn. wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i spójności w horyzoncie długookresowym³⁴. W powyższym dokumencie wyznaczone zostały trzy cele strategiczne, a mianowicie³⁵:

- wspomaganie wzrostu konkurencyjności regionów, obejmującego wspieranie mocnych stron wszystkich miast wojewódzkich oraz ośrodków subregionalnych (konkurencyjności);
- budowanie spójności terytorialnej i przeciwdziałanie procesom marginalizacji na obszarach problemowych. W tym celu zawiera się także wsparcie obszarów, które wymagają dodatkowej pomocy, czyli województwa Polski Wschodniej, rewitalizowane miasta, obszary przygraniczne, miejsca o najniższej dostępności transportowej, jak również obszary wiejski (spójność);
- wykorzystanie potencjału administracyjnego do tworzenia warunków dla skutecznej, efektywnej i partnerskiej realizacji działań rozwojowych, ukierunkowanych terytorialnie (sprawność).

Strategia opiera się na trzech fundamentach. Pierwszym priorytetem KSRR będą inwestycje skoncentrowane wokół 18 stolic regionalnych, zgodnie z przyjętą przez rząd zasadą (popartą przez ekspertów), że rozwój gospodarczy promieniuje od regionalnego centrum w głąb województwa i nie ma sensu tego naturalnego procesu hamować, próbując równomiernie rozprowadzać pieniądze po całym regionie³⁶. Z zapisów strategii wynika, że ok. 63 % wszystkich środków (unijnych i krajowych) będzie wydanych w Polsce na inwestycje w 18 stolicach regionalnych (18, bo w dwóch województwach – lubuskim i kujawsko-pomorskim – rolę stolicy dzielą się faktycznie dwa miasta: Gorzów Wielkopolski i Zielona Góra oraz Bydgoszcz i Toruń)³⁷.

Najbardziej znaczącymi polskimi miastami, które łączą wysoki poziom rozwoju, szybki wzrost i silne, pozytywne oddziaływanie na otoczenie regionalne, obok Warszawy są: Kraków, Wrocław, Poznań, Konurbacja Górnośląska, Trójmiasto

³⁴ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020, op. cit., s. 5.

³⁵ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Krajowa... op. cit., s. 6.

³⁶ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Krajowa ... op. cit.,

³⁷ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Krajowa... op. cit., s. 28.

oraz Łódź. Ośrodki te, wraz ze Szczecinem, są wymieniane wśród 76 najważniejszych ośrodków miejskich UE (tzw. MEGA – Europejskie Metropolitarne Obszary Wzrostu)³⁸.

Drugim fundamentem strategii będzie pomoc dla najbiedniejszych regionów (około 30% funduszy). W odróżnieniu jednak od obecnie obowiązującej polityki (która wyraźnie faworyzuje wschodnie tereny Polski – bo istnieje specjalny program „Rozwój Polski Wschodniej”), z tej szufladki przeznaczonej dla gmin najbiedniejszych, najbardziej oddalonych od centrów gospodarczych, skorzystają mieszkańcy także zachodnich i centralnych województw. Z badań Ministerstwa Rozwoju Regionalnego przytoczonych w strategii wynika, że także niektóre części zachodniej Polski są bardzo biedne³⁹.

I wreszcie fundament trzeci strategii zakłada, że pozostające 10 % funduszy europejskich musi jednak być zarezerwowana dla następcy programu „Rozwój Polski Wschodniej”. Bo ten program po prostu się sprawdził, jest społecznie popularny. A oprócz tego trzeba będzie najprawdopodobniej przygotować zupełnie osobny program dla aglomeracji warszawskiej, która żyje już zupełnie własnym życiem, innym niż reszta Mazowsza.

Założenia strategii nie odnoszą się, co jest zrozumiałe, do kosztów, ponieważ dziś nie wiemy ile pieniędzy uda się wynegocjować w unijnym budżecie na lata 2014-20. Nie wiadomo więc, jak dużą sumę będzie można wydać na realizację priorytetów KSRR.

Choć finał negocjacji na temat kolejnej perspektywy finansowej nastąpi dopiero w 2012 r. – gdy przewodnictwo w Unii będą sprawować Duńczycy, to negocjacje nad nowym planem wydatków UE po 2013 r. rozpoczną się już wkrótce, a Komisja Europejska przedstawi swój pomysł na konstrukcję budżetu, od którego zależeć będą także kształty poszczególnych polityk wspólnotowych na lata 2014-2020.

Już pięć, sześć lat temu, gdy państwa członkowskie negocjowały obecny budżet Unii Europejskiej, nie było łatwo. Niektóre państwa – płatnicy netto (np. Wielka Brytania, Holandia, Szwecja), domagały się ograniczenia wpłat do budżetu unijnego. Chciały, żeby budżet UE nie przekroczył 1 proc. Dochodu Narodowego Brutto⁴⁰, a obecnie, gdy większość państw starej Unii Europejskiej doświadczyła skutków deficytów budżetowych i długów, dyskusja nad budżetem będzie jeszcze

³⁸ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Krajowa... op. cit., s. 26.

³⁹ K. Niklewicz, *Masz daleko do dużego miasta*, „Gazeta Wyborcza”, październik 2010.

⁴⁰ K. Niklewicz, *Fundusze europejskie dziś i jutro*, „Gazeta Wyborcza”, październik 2010.

trudniejsza⁴¹. Modelem miałyby być obecnie obowiązujący VII Program Ramowy, finansujący przede wszystkim badania naukowe, na które większość środków wykorzystują przede wszystkim zachodnioeuropejskie ośrodki naukowe⁴².

Przejście Unii na tryb oszczędnościowy oznaczałoby koniec naszych nadziei na utrzymanie tempa inwestycji publicznych po 2015 roku, kiedy skończą się pieniądze z poprzedniego wieloletniego budżetu. W konsekwencji skutkowałoby to także niższym tempem wzrostu gospodarczego. Jednak to nie koniec złych wiadomości. Komisja Europejska zapowiedziała już w ubiegłym roku zmiany w zakresie polityki regionalnej – głównego źródła finansowania inwestycji unijnych, w Polsce. W nowym wydaniu pieniądze byłyby kierowane już nie tylko do najbiedniejszych regionów Unii, ale do wszystkich. Unijne dotacje miałyby służyć nie tylko niwelowaniu różnic cywilizacyjnych między różnymi zakątkami Europy, lecz także tworzeniu nowych technologii, czy ochronie klimatu. Biedne nasze regiony musiałyby się zatem dzielić pieniędzmi na przykład z Holandią, która inwestuje w elektrownie wiatrowe. Walka o dotychczasowy kształt polityki spójności będzie tym trudniejsza, że na drugim froncie Polska zamierza wspierać Francję w obrocie dopłat dla rolników⁴³.

Kryzys finansowy nadwerżył możliwości budżetowe nawet najbogatszych krajów Unii Europejskiej. Niemal każdy rząd tnie wydatki, by ograniczyć do rozsądnych rozmiarów dług publiczny i odzyskać zaufanie rynków finansowych. Presja na cięcie składek do budżetu UE ze strony najbogatszych krajów Unii będzie więc ogromna. Dodatkowo, nigdy w historii tej organizacji do negocjacji nie przystępowało tak wiele (27) i tak różnorodnych pod względem bogactwa państw. W pracach nad poprzednim budżetem nie brały udziału Rumunia i Bułgaria, a inne nowe kraje UE, w tym Polska, musiały zgodzić się na okresy przejściowe wobec części płatności. Dziś każdy chce być traktowany równo. Innym problemem jest polaryzacja stanowisk w Unii, która u progu rozpoczęcia negocjacji nigdy jeszcze nie była tak duża. W negocjacjach budżetowych można się spodziewać brutalnej konfrontacji nowej i starej Europy. W 2013 roku spośród krajów dawnej piętnastki już tylko Grecja i Portugalia pozostaną biorcami netto budżetu UE. Pozostałe

⁴¹ Już pojawiają się pomysły, aby łączną kwotę budżetu unijnego zmniejszyć o połowę, do poziomu 0,5% Dochodu Narodowego Brutto (DNB), a unijną politykę spójności tak zmienić, by o pieniądze z niej mogły ubiegać się nie tylko biedniejsze kraje Unii, ale także te bogatsze.

⁴² Krajowy Punkt Kontraktowy Programów Badawczych UE, 7. Program Ramowy (7PR) Wspólnoty Europejskiej badań, rozwoju technologicznego i wdrożeń (2007-2013).

⁴³ R. Omachel, *Bitwa o brukselskie miliardy, Bogate kraje chcą mniej płacić do europejskiej kasy*, „Newsweek”, 5 grudzień 2010 r.

państwa starej Unii będą się starały ograniczyć budżet Unii, bo to zmniejsza także ich składki. Bogate kraje UE będą szukały oszczędności w dwóch obszarach: funduszy strukturalnych oraz dopłat rolnych. W obu przypadkach Polska może stracić dziesiątki miliardów euro dotacji.

Kolejnym sposobem na ograniczenie wielkości budżetu Unii Europejskiej mogą być więc cięcia w wydatkach właśnie na Wspólną Politykę Rolną. Dziś na ten cel idzie około 1/3 wydatków Brukseli. Polska i inne nowe kraje UE będą jednak naciskały nie tylko na utrzymanie, ale nawet na zasadnicze zwiększenie nakładów na rolnictwo. Ze względu na ustalone w przeszłości tzw. kwoty referencyjne (wysokość plonów osiąganych w poszczególnych regionach) dopłaty do hektara w Polsce nieznacznie przekraczają 100 euro, podczas gdy np. w niemieckich landach sięgają 450 euro.

W najbliższym wieloletnim budżecie UE na lata 2014-2020 udział środków na politykę rolną musi być mniejszy niż dziś, aby pozostało więcej pieniędzy na badania, rozwój i realizację globalnych aspiracji – ocenił komisarz UE ds. budżetu Janusz Lewandowski. Powiedział on też, że „uzasadnione jest oczekiwanie, iż Polska, jako największy nowy kraj członkowski, powinna pozostać największym beneficjentem brutto” unijnych funduszy. Komisarz zastrzegł jednak, że nie można uzależniać rosnącego w Polsce zaufania do projektu europejskiego od pieniędzy z funduszy strukturalnych. Wszyscy wiemy, że musimy przedstawić realistyczny budżet dla Europy, z którego wszystkie państwa członkowskie muszą być zadowolone.

W związku z pomysłami cięć unijnego budżetu o połowę, tzn. do poziomu 0,8 proc. dochodu narodowego brutto (DNB)⁴⁴, oraz takimi zmianami polityki spójności, według których o pieniądze z niej mogły ubiegać się nie tylko biedniejsze kraje Unii Europejskiej, ale także te bogatsze, polski rząd razem z innymi krajami naszego regionu próbuje te pomysły powstrzymać i przekonuje, że warto utrzymać dotychczasowe zasady rozdziału unijnych pieniędzy. Jednym z argumentów jest to, że obecny kształt polityki spójności ma charakter rozwojowy dla całej Unii Europejskiej. Dzięki temu można będzie osiągnięcie strategicznych celów gospodarczych zapisanych w „Strategii Europa 2020”.

Od lat mówimy z dumą o europejskiej jedności w różnorodności. Zdaniem D. Hübner (byłego komisarza Unii) czas przestać mówić i zacząć rzeczywiście na tej różnorodności budować konkurencyjność gospodarki europejskiej. Nowa strategia rozwoju musi wykorzystać aktywność społeczeństwa i kapitał społeczny. Nie

⁴⁴ R. Omachel, *Bitwa o brukselskie...* op.cit

może wykluczać nikogo z realizacji wspólnych celów europejskich. Wieloszczeblowy system rządów w UE – od szczebla europejskiego, przez narodowy do regionalnego i lokalnego – powinien być podstawą programowania i realizacji strategii⁴⁵.

Na pewno bardzo ważne jest dziś zidentyfikowanie nowych motorów rozwoju i pilne skupienie się na nich. Jednocześnie jednak potrzebne są działania na rzecz pełnego wykorzystania całego potencjału rozwojowego Europy, wszystkich krajów członkowskich. Europa jest za mała, by pozwolić sobie na deficyt rozwoju na części jej terytorium. Musimy inwestować w centra wzrostu, w lokomotywy, ale jednocześnie w ich związki z obszarami opóźnionymi. Potrzeba dużo współpracy w Europie, by wydostać ją z kryzysu i wprowadzić na ścieżkę wzrostu konkurencyjności. Nowa strategia musi, stworzyć silny związek między nowymi siłami napędzającymi rozwój a spójnością ekonomiczną, społeczną i terytorialną. Spójność nie jest kosztem, ale pozwala zmobilizować niewykorzystany potencjał rozwojowy, generuje europejski kapitał społeczny. Charakter nowych motorów ułatwia związki i zarówno innowacja, która poprawia produktywność gospodarki, jak i „zazielenianie”, które tworzy nowe rynki, mają szczególnie sprzyjające warunki na poziomie lokalnym i regionalnym⁴⁶.

Dodatkowym utrudnieniem dotyczącym kwestii strategii i budżetu do 2020 r., jaki pojawił się w ostatnich dniach są także poważne kłopoty z uchwaleniem budżetu Unii na 2011 r., a to jest także zły znak dla Polski. Bo jeżeli już teraz postawa kilku państw z Wielką Brytanią na czele jest tak radykalna, to co się będzie działo w 2011 r., gdy na serio zacznie się dyskusja o budżecie siedmioletnim na 2014-2020. Sytuacja Polski będzie wówczas podwójnie trudna, bo w drugiej połowie 2011 r. Polska będzie sprawowała prezydencję w Unii Europejskiej – czyli będzie kierować pracami unijnej Rady⁴⁷. A zgodnie z obowiązującymi od dziesięcioleci regułami, prezydencja nie może otwarcie bronić tylko swojego własnego punktu widzenia, musi prezentować wszystkie narodowe stanowiska i starać się je godzić. Zresztą kłopot z uchwaleniem budżetu na przyszły rok, nie jest niestety tylko problemem technicznym. Brak porozumienia w tym bardzo ważnym obszarze jest jednocześnie sygnałem, że wewnątrz instytucji toczy się walka o kształt wspólnoty, być może, na kilkanaście najbliższych lat.

⁴⁵ D. Hübner, *Jaka Europejska...* op. cit.

⁴⁶ D. Hübner, *Jaka Europejska...* op. cit.

⁴⁷ K. Niklewicz, *Eurozablokowani, Klincz budżetowy, Biznes, Ludzie, Pieniądze*, „Gazeta Wyborcza”, 22 listopada 2010 r.

Wykaz literatury

1. Bajko Z., Józwik B., Szewczak M.; *Fundusze Unii Europejskiej w Polsce na lata 2007-2013*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009 r.
2. Hübner D.; *Jaka Europejska strategia*, „Rzeczpospolita”, Opinie, 4 marca 2010 r.
3. http://www.rp.pl/artykul/13,442173_Strategia_Unii_lepsza_dla_Polski.htm z dnia 21.05.2010 r.
4. Krajowy Punkt Kontraktowy Programów Badawczych UE; 7. *Program Ramowy (7PR) Wspólnoty Europejskiej – badań, rozwoju technologicznego i wdrożeń (2007-2013)*.
5. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego; *Polska, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Warszawa, maj 2007 r.
6. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego; *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020, regiony, miasta, obszary wiejskie*. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów dnia 13 lipca 2010 r.
7. Niklewicz K.; *Masz daleko do dużego miasta*, „Gazeta Wyborcza”, październik 2010 r.
8. Niklewicz K.; *Fundusze europejskie dziś i jutro*, „Gazeta Wyborcza”, październik 2010 r.
9. Niklewicz K.; *Eurozablokowani, klincz budżetowy, biznes, ludzie, pieniądze*, „Gazeta Wyborcza”, 22 listopada 2010 r.
10. Niklewicz K.; *Rok 2014: Rewolucja w funduszach*, „Gazeta Wyborcza” 08.10.2010 r.
11. Omachel R.; *Bitwa o brukselskie miliardy, Bogate kraje chcą mniej płacić do europejskiej kasy*, „Newsweek”, 5 grudzień 2010 r.
12. Rada Europejska; *Europa 2020; Nowa Europejska Strategia na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego*, Bruksela, marzec 2010 r.
13. *Rezolucja Parlamentu Europejskiego w sprawie wkładu w debatę dotyczącą Strategii Lizbońskiej na wiosennym szczycie Rady Europejskiej w 2008 r.*, Strasburg, luty 2008 r.
14. Studie Standortattraktivität; *Unternehmerfreundlichkeit der Bundesländer im Vergleich*, September 2002 r.