



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 22 (490) • 26 maja 2008 • © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt,

Agnieszka Kondek (sekretarz Redakcji), Łukasz Kulesa

Stanowiska Niemiec i Polski w sprawie przyszłości budżetu UE

Marcin Koczor

Stanowiska Polski i Niemiec w sprawie przyszłości budżetu UE wyraźnie się różnią. Różnice między nimi są w dużej mierze konsekwencją faktu, że Niemcy są płatnikiem netto do budżetu UE, a Polska jest jego beneficjentem netto. Sytuacja ta będzie determinować strategię obu państw w negocjacjach nad kolejną perspektywą finansową UE. Odmienne zdania państw są najbardziej widoczne w kwestii systemu przychodów do unijnego budżetu. Pomimo różnic, dialog pomiędzy oboma krajami w tej sprawie powinien być prowadzony, a właściwą do tego okazją będą zapowiedziane konsultacje dwustronne.

Kontekst prezentowania stanowisk. We wrześniu 2007 r. Komisja Europejska zainicjowała konsultacje z państwami członkowskimi UE oraz podmiotami społecznymi, dotyczące przyszłości budżetu Unii. Poprzedzają one przegląd budżetu, który służyć ma określeniu charakteru i struktury przyszłych ram finansowych UE. Komisja rozpocznie przegląd prawdopodobnie na początku 2009 r. Jego wynik może stanowić podstawę do negocjacji następnej perspektywy finansowej Unii, na okres po 2013 r. Należy podkreślić, że kontekst, w którym obecnie prowadzone są konsultacje nie jest korzystny – toczy się proces ratyfikacji traktatu lizbońskiego. W ciągu ostatnich tygodni swoje stanowiska w sprawie budżetu UE przedstawiły Niemcy i Polska. Oba kraje zapowiedziały także przeprowadzenie bilateralnych konsultacji.

Stanowisko Niemiec. Dostrzegając wiele wyzwań stojących przed UE, Niemcy podkreślają konieczność utrzymania unijnego budżetu na niewysokim poziomie i w związku z tym dążą do bardziej precyzyjnego określenia priorytetów wydatkowania pochodzących z niego środków. Ogólna ocena, czy polityka finansowana przez UE ma większą skuteczność niż samodzielne działania państw może być, zdaniem rządu federalnego, dokonana dzięki zastosowaniu koncepcji europejskiej wartości dodanej. Oznacza ona pewną ogólruropejską korzyść, jaka może powstać dzięki zaangażowaniu środków z budżetu UE. Niemcy przyznają jednak, że koncepcja ta nie jest do końca precyzyjna, dlatego też postulują częstsze wykorzystywanie takich instrumentów jak ocena wpływu czy analiza kosztów/zysków w celu dokładniejszego i bardziej wiarygodnego określenia, czy dana polityka powinna być finansowana ze źródeł UE, czy nie. Opowiadają się równocześnie za zwiększeniem efektywności funkcjonowania polityk UE, co wiąże się z lepszym wykorzystywaniem środków wspólnotowych.

Niemcy są przeciwnikami wzrostu wydatków z budżetu UE. W kwestii polityki spójności podkreślają, że musi być ona ukierunkowana na regiony najbardziej niekorzystnie i powinna służyć finansowaniu konkretnie wybranych priorytetów. W odniesieniu do Wspólnej Polityki Rolnej wyrażają przekonanie o konieczności dalszej liberalizacji sektora rolnego (m.in. przez zniesienie kwot produkcyjnych) i wzmocnienie II filaru WPR, tj. rozwoju obszarów wiejskich. Sugerują, by budżet wspierał działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, w tym zwłaszcza rozwoju sektora edukacji i badań naukowych. Powinien on także służyć wzmocnieniu obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz działań zewnętrznych UE.

Niemcy opowiadają się za uproszczeniem systemu przychodów przez zmniejszenie liczby ich źródeł. Niemiecki rząd chciałby zlikwidować źródło oparte na clach (tzw. tradycyjne zasoby własne) oraz

przychody z niewielkiej części podatku VAT. Proponuje w zamian zwiększenie roli tzw. czwartego źródła, czyli wkładu państw członkowskich proporcjonalnego do ich dochodu narodowego brutto (DNB). Obecnie zapewnia on ok. 69% przychodów do budżetu UE. Niemcy popierają ideę wprowadzenia ogólnego mechanizmu korekt i kompensacji (w tym rabatów), służącego wyrównywaniu dysproporcji pomiędzy wpłatami do unijnego budżetu a płatnościami z niego.

Stanowisko Polski. Polska traktuje budżet UE jako instrument wspierania działań na rzecz realizacji wspólnotowych celów. Europejska wartość dodana rozumiana jest przez Polskę jako służąca unikaniu powielania wysiłku finansowego poszczególnych państw członkowskich. Rząd RP opowiada się za ewolucyjnym charakterem zmian dotyczących struktury budżetu.

Stale przejawiającym się elementem polskiego stanowiska jest podkreślanie znaczenia polityki spójności dla sprostania wyzwaniom rozwojowym Unii. Przy reformach innych polityk wpływ na politykę spójności powinien, zdaniem Polski, być brany pod uwagę. Rząd podkreśla znaczenie polityki rolnej UE w przeciwdziałaniu zmianom klimatycznym, wyrażając jednocześnie swą dezaprobatę wobec idei trwałego współfinansowania płatności bezpośrednich z budżetów narodowych. Polska popiera wykorzystanie budżetu UE do wsparcia realizacji priorytetów lizbońskich, w tym dla inicjatyw na rzecz ochrony środowiska oraz zewnętrznych działań Unii służących promowaniu wartości europejskich.

Polska argumentuje, że obniżenie wielkości budżetu wpłynie negatywnie na zdolności UE do realizacji nowych wyzwań. Do rozwoju źródła opartego na DNB jest nastawiona nieprzychylnie i podkreśla, że jego zwiększenie wzmocni presję na wprowadzanie kolejnych rabatów, które – według Polski – powinny być likwidowane. Rząd wyraża poparcie dla koncepcji szukania nowych źródeł przychodów, które byłyby bardziej niezależne od wkładu państw członkowskich.

Wnioski. Stanowiska Niemiec i Polski są determinowane odmienną pozycją netto państw względem budżetu UE i mogą przełożyć się na strategię negocjacji kolejnej perspektywy finansowej.

Najwięcej różnic w stanowiskach dotyczy przychodów do budżetu UE. Niemcy, jako płatnik netto, są zwolennikami ograniczania jego wielkości. Warto przypomnieć, że państwo to było w 2003 r. jednym z sygnatariuszy listu, w którym domagano się zmniejszenia wielkości budżetu UE do co najwyżej 1% DNB UE. Postulat ten *de facto* został zrealizowany. Wypowiedzi wiceministra finansów Niemiec Thomasa Mirowa, dotyczące dalszego ograniczania wydatków UE, nie pozostawiają wątpliwości, że stanowisko to będzie podtrzymywane. Dla Polski taki budżet byłby jednak bardzo trudny do przyjęcia, gdyż prowadzić mógłby do zmniejszenia wydatków np. na politykę spójności. Warto zauważyć, że – z perspektywy rachunkowej – ograniczanie wielkości budżetu jest korzystne dla wszystkich państw, ponieważ proporcjonalnie obniża wkład każdego z nich.

Różnice zdań między Polską i Niemcami dotyczą również ilości i struktury źródeł przychodów oraz przyszłości mechanizmów korekty. Postulat niemiecki w kwestii wzrostu roli DNB prowadziłby do większego uzależnienia Unii od wkładu państw członkowskich, a także do ugruntowania pozycji rabatów. Polskie stanowisko w tych dwóch kwestiach może wydawać się mało realistyczne, gdyż trudno będzie przekonać innych partnerów o docelowym ograniczaniu największego źródła przychodu oraz likwidacji wszystkich rabatów, może jednak stanowić element taktyki negocjacyjnej nad kolejną perspektywą finansową.

Polska i Niemcy mają podobne zdanie o konieczności zaangażowania budżetu UE we wspieranie działań na rzecz realizacji najważniejszych wyzwań dla Unii (określonych m.in. w strategii lizbońskiej). Wielokrotne podkreślanie przez Polskę wagi polityki spójności może stanowić sygnał, że rząd będzie zabiegał o utrzymanie wielkości wydatków przeznaczonych na ten obszar. Niemcy mogą być dość pozytywnie nastawione do tego stanowiska, m.in. ze względu na to, że są również beneficjentem tej polityki (w latach 2007–2013 mają otrzymać ponad 26 mld euro).

Oba kraje opowiadają się także za zwiększeniem przejrzystości wydatków budżetowych i utrzymaniem siedmioletniego okresu programowania budżetu. Ma to istotne znaczenie z punktu widzenia pewności realizacji długoterminowych zobowiązań finansowych Unii.

Zapowiedziane przez ministrów spraw zagranicznych Polski i Niemiec dwustronne konsultacje budżetowe będą najlepszym forum do umacniania punktów wspólnych i próby minimalizowania istniejących różnic. Tych ostatnich nie należy bagatelizować, ale nie powinny także być traktowane jako nie do przewidzenia. Podczas pełnienia prezydencji w Unii w drugiej połowie 2011 r., Polska będzie miała dobrą okazję do skoncentrowania uwagi Rady UE na negocjacjach nowej perspektywy finansowej. Ważne więc będzie śledzenie toczących się dyskusji na temat przyszłości budżetu oraz poszukiwanie rozwiązań akceptowalnych dla wszystkich państw członkowskich.