

BIULETYN

Nr 49 (798) • 13 maja 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopeć (sekretarz redakcji),
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

Aktualny stan debaty nad wieloletnimi ramami finansowymi UE 2014–2020

Paweł Tokarski, Patryk Toporowski

Pod koniec czerwca br. Komisja Europejska opublikuje propozycję nowych wieloletnich ram finansowych na lata 2014 – 2020, rozpoczynając tym samym negocjacje nad nowym okresem finansowania. Głównymi elementami sporu będą: wielkość budżetu, finansowanie polityki spójności i wspólnej polityki rolnej oraz system środków własnych. Polska sprawując prezydencję będzie musiała podjąć się wrażliwej roli pośrednika w negocjacjach, których pierwszy etap zbiegnie się z polskim przewodnictwem w Radzie UE.

Nowy kontekst kryzysu finansowego i fiskalnego. Negocjacje nad budżetem wieloletnim należą do stałego rytuału politycznego UE, powtarzając się regularnie, ostatnio co siedem lat. Wieloletnie ramy finansowe (WRF) na lata 2014-2020 będą wypracowywane w nowym kontekście spowodowanym międzynarodowym kryzysem finansowym i gospodarczym. Jego efektem były problemy z nadmiernym deficytem i długiem publicznym państw członkowskich UE, co spowodowało, że niektóre państwa strefy euro, takie jak Grecja, Irlandia i Portugalia zostały objęte specjalnymi pakietami pomocowymi. Na skutek wzrostu zadłużenia państwa członkowskie zaczęły dążyć do ograniczenia wydatków publicznych, co będzie zasadniczo wpływać na dyskusję dotyczącą wielkości budżetu UE w obecnej perspektywie finansowej oraz, w konsekwencji, wielkości WRF 2014-2020.

Najważniejsze problemy negocjacyjne. Główne linie sporu dotyczące negocjacji WRF będą odnosić się zarówno do ich strony dochodowej, jak i wydatkowej. Wśród tematów budzących kontrowersje najważniejsze będzie określenie całkowitej wielkości przyszłych WRF, co przełoży się na poziom kolejnych budżetów rocznych w latach 2014-2020. Sprzeczność interesów wyznacza oś: płatnicy netto (m.in. Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Szwecja, Holandia) – beneficjenci netto budżetu UE (głównie państwa członkowskie przyjęte w latach 2004 i 2007 oraz Hiszpania i Portugalia). W interesie tych pierwszych jest ograniczenie WRF. Jako płatnicy netto mają oni ujemny bilans transferów pieniężnych pomiędzy budżetem narodowym a budżetem UE. Oznacza to, że zmniejszenie całości WRF spowoduje poprawę ich bilansu rozliczeń z UE. W przypadku beneficjentów netto zwiększenie poziomu WRF może powodować wzrost świadczeń otrzymywanych z budżetu unijnego.

Tematem szczególnie istotnym w negocjacjach jest największa obecnie polityka UE (42,5% wielkości WRF 2007-2013) – wspólna polityka rolna, a w szczególności kwestia dopłat bezpośrednich. Największy jej beneficjent – Francja, będąc pod naciskiem lobby rolniczego i mając w perspektywie wybory prezydenckie w 2012 roku, jest zdeterminowana do utrzymania obecnego poziomu dopłat. Wśród sojuszników paradoksalnie znajduje się Wielka Brytania, której mechanizm rabatowy uzależniony jest m.in. od nakładów WPR w nowych państwach członkowskich: im są one większe, tym większa ulga (tzw. rabat) Wielkiej Brytanii przy składce do budżetu UE.

Kolejną istotną osią sporu jest podejście do polityki spójności. Opinie w kwestii utrzymania jej znaczenia (a zatem poziomu jej finansowania) są bardzo podzielone. Przeciwnikami polityki spójności są kraje, które korzystają z niej w znikomym stopniu (m.in. Wielka Brytania, Francja, Szwecja, Holandia). Poza wątpliwościami w skuteczność tej polityki kraje te postulują, by UE oddziaływała na wzrost gospodarczy poprzez poprawę innowacyjności gospodarki europejskiej, a więc *de facto* przesunięcie środków z polityki spójności do tych instrumentów budżetu unijnego, które promują innowacyjność

gospodarki, a więc na takie działania, w których państwa te są liderami. Zwolennikami utrzymania polityki spójności są natomiast najczęściej nowe państwa członkowskie oraz dotychczasowi historyczni beneficjenci tej polityki, czyli Grecja, Hiszpania, Portugalia. Te ostatnie kraje nie są jednak skłonne do zdecydowanego wspierania tej polityki, ponieważ w kolejnych WRF przypadnie im znacznie mniej środków.

W zakresie dochodów budżetu UE istotnym elementem dyskusji jest kwestia modyfikacji tzw. systemu środków własnych, czyli źródeł finansowania UE. Zarówno zdecydowana większość państw członkowskich, jak i Komisja Europejska oraz przedstawiciele Parlamentu Europejskiego (m.in. wpływowy francuski deputowany do PE Alain Lamassoure) uważają, że obecny system środków własnych oparty na dochodzie narodowym brutto, wraz z funkcjonowaniem rabatu brytyjskiego i innych mechanizmów korekcyjnych jest sprzeczny z duchem traktatów. Zwłaszcza w Parlamencie pojawiają się głosy, że obecnie trudno mówić o systemie środków „własnych”, skoro w praktyce to państwa członkowskie transferują składki w określonych kwotach. Ponadto obecnemu systemowi zarzuca się wysoki stopień skomplikowania i w konsekwencji jego nieprzejrzystość, stąd też podnoszona jest kwestia jego gruntownej reformy. Na obecnym etapie wstępnych dyskusji nad poprawą systemu formułowane są następujące propozycje: podatek lotniczy, podatek od paliw, środki pozyskane z systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, podatek od transakcji finansowych, ewentualnie modyfikacja jednego ze środków własnych opartych o VAT. Dwa ostatnie pomysły, wzbogacone o propozycję podatku od emisji dwutlenku węgla, znalazły się w formie rekomendacji w najnowszym raporcie *Europe for Growth. For a radical change in financing the EU* z kwietnia tego roku, pod którym podpisali się liderzy trzech największych frakcji politycznych w Parlamencie Europejskim: Jutta Haug, Alain Lamassoure oraz Guy Verhofstadt.

Wśród innych gorących punktów debaty nad WRF znalazła się także kwestia zniesienia rabatu brytyjskiego. Wydaje się jednak, że Wielka Brytania nie będzie skłonna do ustępstw w tej sprawie. Przedmiotem sporu okazać się może również kwestia udziału Parlamentu Europejskiego w negocjacjach, na które może nałożyć się rozpoczęta właśnie procedura uchwalania rocznego budżetu UE.

Wieloletnie ramy finansowe a polska prezydencja. Ponieważ pod koniec czerwca tego roku KE opublikuje jedynie propozycje dotyczące samych WRF, natomiast zmiany dotyczące poszczególnych ich elementów (polityka spójności, wspólna polityka rolna, system środków własnych) ukażą się w późniejszym terminie, najprawdopodobniej można oczekiwać, że do końca bieżącego roku ciężar negocjacji budżetowych przesunie się na kolejne państwo tria prezydencji - Danię.

Z uwagi na to, że dyskusje nad kwestiami dotyczącymi budżetu UE będą się odbywać na posiedzeniach Rady do spraw ogólnych, kolejne prezydencje, w tym Polska, będą miały pewną możliwość oddziaływania na ich przebieg. Z drugiej strony oczekuje się od nich pełnienia roli bezstronnego mediatora procesu negocjacji. Oznacza to, że powinny one ograniczać wpływ najważniejszych graczy w UE, których interesy są inne niż te mniejszych państw członkowskich.

Należy zaznaczyć, że ton w negocjacjach nad WRF będą nadawać trzy największe państwa członkowskie: Niemcy, Francja oraz Wielka Brytania, które łącznie wpłacają do unijnego budżetu prawie połowę wielkości jego środków. Polska nie ma tak decydującego wpływu na politykę w UE, jak najwięksi kontrybutorzy do budżetu UE. Dlatego zrozumiałe byłoby poszukiwanie sojusznika w innym bezstronnym mediatorze – w Komisji Europejskiej, której inicjująca rola będzie znacząca, choć nie należy też jej przeceniać. W samej KE ważne może okazać się stanowisko Sekretariatu Generalnego, którego rola systematycznie rośnie od kilku lat, i gdzie prawdopodobnie zapadną kluczowe decyzje przed zajęciem ostatecznego stanowiska przez całe kolegium komisarzy. Ambicją Komisji jest to, aby jej propozycja stała się rzeczywistą podstawą do negocjacji i nie została zignorowana. Musi więc uwzględnić postulaty wszystkich zainteresowanych stron.

W aspekcie kompetencji instytucjonalnych spodziewać się można aktywnego udziału stałego przewodniczącego Rady Europejskiej, Hermana van Rompuy, który jako sprawny negocjator może umniejszyć rolę prezydencji w procesie uzgadniania WRF.