

BIULETYN

Nr 76 (825) • 26 lipca 2011 • © PISM

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

Propozycja Komisji Europejskiej ws. wieloletnich ram finansowych 2014-2020: Więcej za tyle samo

Patryk Toporowski, Paweł Tokarski

Propozycje Komisji dotyczące nowych wieloletnich ram finansowych 2014-2020 stanowią formalny początek negocjacji nad kolejnym okresem finansowania Unii Europejskiej. Rokowania te będą dość trudne z uwagi na skalę problemów fiskalnych w strefie euro oraz różnice zdań wśród państw członkowskich na temat kształtu przyszłych ram finansowych. Komisja, będąc świadoma presji na rzecz zmniejszenia budżetu, zaproponowała nieznaczne zwiększenie kolejnego okresu finansowania, przy jednoczesnej maksymalizacji korzyści UE z wydatkowania środków. Propozycję Komisji, mimo krytyki ze strony niektórych płatników netto, można uznać za wyważoną podstawę do dalszych negocjacji.

Kontekst. Zgodnie z postanowieniami traktatowymi KE formalnie rozpoczyna negocjacje wieloletnich ram finansowych (WRF), publikując komunikat z ogólnym zarysem nowego okresu finansowania. Przed publikacją propozycji 29 czerwca br. pojawiały się próby wpłynięcia na kształt kolejnej perspektywy finansowej. W październiku ub.r. niektóre państwa członkowskie podpisały list, w którym domagano się zmniejszenia wysokości środków w budżecie UE. Ponadto w konkluzjach Rady Europejskiej stwierdzono, że przyszły unijny budżet powinien uwzględniać wysiłki konsolidacyjne państw członkowskich. Z kolei w grudniu, podczas szczytu RE, próbowano narzucić zapisy ograniczające rozmiar przyszłych WRF, przedstawiając list pięciu płatników netto,

Próbie wywarcia wpływu na kształt WRF przed formalnym rozpoczęciem negocjacji podjął także Parlament Europejski, publikując swoje stanowisko kilka tygodni wcześniej. Ze względów czasowych nie mogło ono mieć dużego wpływu na prace Komisji. Jednakże z uwagi na wcześniej trwające nieformalne konsultacje Parlamentu i Komisji, dokumenty obu instytucji w wielu kwestiach okazały się zbliżone.

Istotnym celem Komisji jest odzwierciedlenie w WRF priorytetów rozwojowych UE (zawartych w strategii „Europa 2020”). Wydatki budżetowe UE powinny więc służyć promowaniu inteligentnego i zrównoważonego wzrostu oraz walce z wykluczeniem społecznym. Ponadto presja państw członkowskich na zmniejszenie unijnego budżetu spowodowała, że KE wyraźnie podkreśliła konieczność efektywnego, pro-środowiskowego wydawania środków o wysokiej europejskiej wartości dodanej. W praktyce oznaczać to będzie zaostrzenie dotychczasowych i wprowadzenie nowych warunków *ex ante* oraz *ex post* przy wydatkowaniu unijnych środków.

Najważniejsze propozycje. Projektowana wielkość i struktura następnej perspektywy finansowej nie uległa zmianie. Kolejne WRF – podobnie jak ma to miejsce obecnie - wraz z elementami umieszczonymi poza unijnym budżetem mają łącznie nie przekraczać 1,11 % dochodu narodowego brutto Unii Europejskiej (DNB). Komisja zaproponowała identyczny niemalże, pięciodziałowy układ pozycji wydatkowych: spójność (prawie 37% całego budżetu), konkurencyjność i innowacyjność (ok. 11%), rolnictwo (ponad 37%), sprawy wewnętrzne (ok. 2%), działania zewnętrzne (ok. 7%) oraz wydatki na administrację (6%).

Jedną z najważniejszych zmian w polityce spójności jest koncepcja regionów przejściowych, a więc skierowanie części środków do starszych państw UE, by te zaakceptowały proponowany kształt i wielkość tej polityki. Jej utrzymanie jest istotne, gdyż stanowi ona jedno z głównych narzędzi

realizacji strategii „Europa 2020”. Ważne znaczenie mogą mieć środki przeznaczone na inwestycje infrastrukturalne w interkonektory transportowe i energetyczne oraz technologie cyfrowe. Komisja zaproponowała także nowe, bardziej elastyczne propozycje nakładów na rozwój i badania. Przyjęcie tej zmiany nie wpłynie na wielkość alokacji dla Polski. Wynieść ma ona 80 mld EUR w latach 2014-2020.

Zasady wspólnej polityki rolnej, nierzadko negatywnie oceniane przez ekspertów, również nie ulegną znaczącym zmianom. Krytyka dotyczyła głównie płatności bezpośrednich, które dyskryminują mniejsze gospodarstwa rolne oraz uniemożliwiają wytworzenie właściwych mechanizmów rynkowych w rolnictwie. W komunikacie pojawiła się propozycja uzależnienia płatności bezpośrednich wypłat od spełnienia dodatkowych warunków ekologicznych. Należy przypuszczać jednak, że warunek ten w trakcie negocjacji straci na znaczeniu. Komisja uwzględniła postulat nowych państw członkowskich dotyczący wyrównywania szans między rolnikami ze starych i nowych państw UE. Zaproponowała częściowe wyrównanie płatności – państwa, które otrzymywały mniej środków zyskają kosztem tych, gdzie płatności są wyższe od średniej unijnej. Komunikat KE w tym zakresie z pewnością będzie zbieżny z dokumentem poświęconym reformie polityki rolnej, który pojawi się jesienią br.

Propozycje Komisji – jeśli zostałyby przyjęte – w istotny sposób mogłyby zmienić finansowanie budżetu UE (tzw. środki własne). KE zwróciła uwagę na dużą skalę (prawie 75%) uzależnienia go od bezpośrednich wpłat państw członkowskich. Sprawia to, że budżet UE zamiast koncentrować się na celach gospodarczych, staje się zakładnikiem pozycji netto państw członkowskich. Dlatego Komisja zaproponowała wprowadzenie podatku od transakcji finansowych, a także nowe źródło wpływów budżetowych oparte na podatku VAT (zamiast części składek z budżetów narodowych). Jednocześnie uznając, że logika pozycji netto będzie miała mniejsze znaczenie ze względu na nową konstrukcję środków własnych, Komisja zaproponowała zniesienie wszelkich ulg w płaceniu składek. Należy jednak pamiętać, że pomysły te są dość odważne i prawdopodobnie ani propozycja przyjęcia nowych źródeł finansowania, ani ograniczenia rabatów nie zostanie przyjęta.

Reakcje ze strony państw członkowskich. Propozycja KE została niemal natychmiast skrytykowana przez rzecznika brytyjskiego gabinetu jako nierealistyczna. Sztwyne stanowisko Wielkiej Brytanii (formowane na użytek polityki wewnętrznej) może poważnie utrudnić dalszą dyskusję nad planem finansowania 2014 – 2020. Niemcy skrytykowały wprawdzie niektóre propozycje KE, ale uznały komunikat za podstawę do dalszych rozmów. Francja wyraziła sprzeciw wobec jakichkolwiek zmian w WPR. Natomiast minister ds. europejskich Finlandii, Alexander Stubb, podczas ostatniej wizyty w Brukseli określił propozycję Komisji jako rozsądną. Biorąc pod uwagę fakt, że Finlandia była jednym z sygnatariuszy wspomnianego listu pięciu, może to oznaczać wyłom w stanowisku płatników netto. Komunikat KE spotkał się z pozytywną oceną w Polsce i w nowych państwach członkowskich.

Perspektywy i ocena. Ambicją Komisji było przedstawienie dokumentu, który zostanie przyjęty jako realna podstawa do dalszych negocjacji (w przeciwieństwie do propozycji Komisji z 2004 r. dotyczącej perspektywy finansowej 2007-2013). Dlatego też propozycję KE można przyjąć z umiarkowanym optymizmem. Komunikat został oficjalnie przedstawiony Radzie ds. ogólnych 18 lipca. To właśnie ta formacja Rady będzie odpowiedzialna za prowadzenie negocjacji pomiędzy państwami członkowskimi. Wyrażone do tej pory, stonowane reakcje państw sugerują, że najważniejsze elementy tego stanowiska zostały uprzednio skonsultowane z najważniejszymi graczami w procesie negocjacyjnym nad WRF. Jesienią Komisja przedstawi dalsze szczegóły dotyczące polityki rolnej, polityki spójności i nowych źródeł finansowania. Dyskusja nad WRF będzie kontynuowana podczas prezydentury duńskiej, jednak jest mało prawdopodobne, aby wypracowano kompromis w pierwszej połowie przyszłego roku. Na przełomie maja i czerwca 2012 r. odbędą się wybory prezydenckie we Francji, co nie będzie sprzyać osiągnięciu porozumienia, także ze względu na znaczenie francuskiego lobby rolniczego. Powinno to jednak nastąpić najpóźniej do grudnia 2012. W przeciwnym razie wielu programom finansowanym z budżetu UE mogą grozić opóźnienia, co nastąpiło na początku obecnej perspektywy finansowej.

Państwo sprawujące prezydenturę w Radzie UE powinno odgrywać rolę bezstronnego pośrednika w negocjacjach. Nie będzie to łatwe w przypadku Polski, z uwagi na fakt, że obecnie jest największym beneficjentem unijnego budżetu, zwłaszcza dzięki polityce spójności. Dlatego optymalnym rozwiązaniem wydaje się przyjęcie strategii skupionej na łagodzeniu sporów i umożliwieniu dokładnego przeanalizowania propozycji Komisji przez wszystkie państwa członkowskie podczas polskiej prezydentury. Pamiętać należy także, że z uwagi na kryzys w strefie euro, prawdopodobne jest, że negocjacje nad WRF stracą na znaczeniu na rzecz dyskusji nad sytuacją fiskalną Grecji i możliwymi scenariuszami jej rozwiązania.