



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 161 (1909), 19 listopada 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Stan negocjacji wieloletnich ram finansowych UE

Marta Makowska

Postępy negocjacyjne wskazują, że wieloletnie ramy finansowe (WRF) na lata 2021–2027 będą ściślej powiązane z nowymi wyzwaniami dla UE w obszarze klimatu, migracji, cyfryzacji i bezpieczeństwa. Realizacja tych postulatów kosztem tradycyjnych alokacji będzie dla Polski niekorzystna. Z kolei szansą na dodatkowe środki jest planowany fundusz sprawiedliwej transformacji energetycznej.

W maju 2018 r. Komisja Europejska (KE) opublikowała propozycję budżetową na lata 2021–2027 z uwzględnieniem skutków brexitu. Postulowała wzrost składek członkowskich z poziomu 1% do 1,11% DNB, przy jednoczesnej redukcji wydatków na dwie największe polityki – rolną (ok. 15% cięć) oraz spójności (7%). Budżet miały zasilić również dodatkowe wpływy ze zreformowanych źródeł zasobów własnych na nowe priorytety, m.in. agendę cyfrową (9,3 mld euro) czy Europejski Fundusz Obrony (13 mld euro).

W ciągu półtora roku od publikacji propozycji Komisji zmieniły się uwarunkowania negocjacji. Wiosną br. kadencję rozpoczął nowy Parlament Europejski (PE) – bardziej zróżnicowany wewnętrznie, ale z większością wspierającą nowe priorytety UE. Wkrótce zatwierdzona przez niego prezydent elekt przyszłej KE przedstawiła program skoncentrowany wokół klimatu, wyzwań cyfrowych i gospodarczych. Z kolei we wrześniu Niemcy dołączyły do koalicji państw popierających zmniejszenie składek członkowskich. Nowe okoliczności oraz dotychczasowy przebieg debaty politycznej wskazują, że na sile zyskały argumenty państw wzywających do finansowania nowych priorytetów kosztem tradycyjnych polityk. Większościowe poparcie ma także powiązanie praworządności z innymi finansami.

Dyskusyjny rozmiar przyszłych WRF. Budżet UE stanowi niewiele ponad 1% PKB wszystkich gospodarek europejskich. Mimo to jego wielkość tradycyjnie pozostaje główną osią sporu między państwami płatnikami oraz beneficjentami netto. W tej pierwszej grupie nominalnie najbardziej obciążone są Niemcy, co czyni je kluczowym negocjatorem w procesie, zwłaszcza w kontekście brexitu. Po publikacji propozycji budżetowej przez Komisję Niemcy zajęły umiarkowane stanowisko dopuszczające zwiększenie składek na rzecz realizacji nowych celów politycznych Unii. Jednak wypowiedzi przedstawicieli rządowych (w tym kanclerz Angeli Merkel) w ostatnich miesiącach wskazują na zmianę pozycji negocjacyjnej. Ich zdaniem wkład państw członkowskich nie powinien przekraczać 1% DNB. Dołączenie Niemiec do „oszczędnej czwórki” – Austrii, Danii, Holandii i Szwecji – może być podyktowane pogorszeniem wewnętrznej koniunktury gospodarczej i budzącą społeczny niepokój perspektywą recesji. Większość państw członkowskich wspiera jednak propozycję składek w wysokości 1,11% DNB. Kilka z nich (m.in. Estonia, Grecja, Portugalia i Węgry) sugeruje nawet pułap 1,3% DNB zaproponowany przez PE w poprzedniej kadencji, a popierany również przez większość posłów w nowym parlamencie.

Dyskusja o rozmiarze przyszłych WRF dotyczy również rabatów, z których korzystają obecnie, oprócz Wielkiej Brytanii, państwa „oszczędnej czwórki” i Niemcy. Komisja sugerowała stopniowe odejście od systemu rabatowego po brexicie, jednak jego beneficjenci są przeciwni. Odmienne zdanie mają państwa

należące do „grupy przyjaciół polityki spójności”, które przy wsparciu Francji (łącznie 18 państw) wezwały w listopadzie KE do radykalnego (a nie stopniowego) usunięcia mechanizmu rabatowego.

Poza składkami członkowskimi i sposobem ich naliczania linią podziału jest wprowadzenie nowych źródeł finansowania budżetu (obok tradycyjnych opłat celnych, dochodów opartych o VAT i składek wyliczonych na podstawie DNB). Dodatkowe środki przeznaczone na finansowanie nowych priorytetów pozwoliłyby uniknąć drastycznych cięć w tradycyjnych politykach (spójności i rolnej). W zeszłym roku KE przedstawiła szczegółową propozycję zwiększenia dochodów budżetowych. Zakładała ona m.in. udział UE w zyskach z handlu uprawnieniami do emisji CO₂ czy podatek od niepoddanych recyklingowi odpadów opakowaniowych z tworzyw sztucznych. Pomysł Komisji spotkał się z szeroką krytyką, do której we wrześniu dołączyły także Niemcy. Przed 2021 r. mało prawdopodobne jest także wprowadzenie, a tym bardziej powiązanie z WRF innych debatowanych obecnie propozycji legislacyjnych nowych podatków na poziomie unijnym: od transakcji finansowych, cyfrowego, lotniczego czy granicznego podatku węglowego.

Nowe kierunki wydatkowania funduszy. Dotychczasowe negocjacje, w tym dokument zaproponowany przez fińską prezydencję na szczyt Rady Europejskiej w październiku, wskazują na umocnienie się argumentów na rzecz finansowania nowych priorytetów UE. Większość w nowym PE oraz Ursula von der Leyen jednoznacznie opowiadają się za ściślejszym powiązaniem europejskiego budżetu z działaniami klimatycznymi oraz praworządnością. Jest to istotne w świetle tego, że choć państwa członkowskie negocjują kwoty poszczególnych programów, KE zachowuje wpływ na kształt szczegółowych reguł wydatkowania. Dyskutowane są m.in. kryteria wypłacania dotacji w powiązaniu z unijnymi celami klimatycznymi. Dodatkowo PE naciska na wprowadzenie regulacji uniemożliwiających realizację projektów negatywnie oddziałujących na środowisko (w tym ważnych dla Polski dróg czy gazociągów) w ramach funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

Pod naciskiem ze strony Francji Niemcy przystali także na stworzenie budżetu strefy euro w ramach WRF. Najpewniej jednak będzie to instrument na rzecz konwergencji i konkurencji w kwocie maksymalnie 25 mld euro dla wszystkich państw członkowskich w skali siedmiu lat (z czego ok. 17 mld wyłącznie dla członków eurogrupy). Ponadto we wrześniu państwa strefy ustaliły, że ewentualne rozszerzenie instrumentu będzie możliwe w formie porozumienia międzyrządowego poza mechanizmem ram finansowych.

Ważnym zwłaszcza z punktu widzenia Polski tematem jest zapewnienie środków budżetowych na transformację energetyczną regionów wysoko zależnych od paliw kopalnych. W zeszłym roku PE wezwał Komisję, by uwzględniła w swojej propozycji specjalnego funduszu na ten cel (tzw. funduszu sprawiedliwej transformacji) w kwocie dodatkowych 5 mld euro. Środki te miałyby zapewnić, obok funkcjonującego poza unijnym budżetem funduszu modernizacyjnego, wsparcie techniczne w kosztownym procesie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną. Wskazana kwota, o ile zyska akceptację Rady UE w końcowej fazie negocjacji, stanowiłaby zaledwie ułamek prognozowanych wydatków niezbędnych do realizacji neutralności klimatycznej do 2050 r.

Wnioski. Przyszłe ramy finansowe UE najpewniej będą mniejsze niż 1,11% DNB zaproponowane przez KE. Wynika to ze wzmocnienia pozycji negocjacyjnej „oszczędnej czwórki” dzięki wsparciu Niemiec. Dodatkowo na sile zyskują argumenty na rzecz nowych priorytetów, których realizacja wymagałaby zmniejszenia środków na politykę spójności i rolną. Większość państw członkowskich sprzeciwia się jednak drastycznym cięciom w tych obszarach. Bardziej prawdopodobna jest więc zmiana zasad finansowania tradycyjnych programów w taki sposób, żeby były ściślej powiązane z unijnymi planami w obszarze klimatu, migracji czy gospodarki.

Jednocześnie nowy PE utrzymujący większościowe poparcie dla ambitnego budżetu (zarówno w zakresie celów, jak i kwoty) może nie zgodzić się na wynegocjowaną w Radzie UE skromniejszą propozycję WRF. Oznaczałoby to opóźnienie przyjęcia wieloletnich ram i kluczową rolę Niemiec jako głównego moderatora końcowych negocjacji w drugiej połowie 2020 r. z racji przypadającej na ten okres prezydencji w Radzie UE. Realizacja takiego scenariusza mogłaby ostatecznie przekonać Niemcy do zwiększenia składki ponad 1% DNB (ale mniej niż 1,11%) lub modyfikację systemu rabatów.

Dla Polski oraz innych państw zależnych od węgla kluczowe będzie zapewnienie środków na sprawiedliwą transformację energetyczną. Dzięki PE realne jest przeznaczenie ok. 5 mld euro (w skali siedmiu lat) na wsparcie techniczne procesu. Według szacunków potrzebne są jednak dużo większe środki (co najmniej 10–15 mld euro rocznie) nie pochodzące z innych programów WRF. Dodatkowe fundusze byłyby możliwe np. przy wprowadzeniu nowych źródeł dochodów własnych (jak wpływy z podatku granicznego czy lotniczego), chociaż jak dotąd nie ma na nie jednorodnej zgody.

W obliczu ryzyka zmniejszenia WRF obawy wzbudza możliwość nasilenia się trendu zróżnicowanej integracji (tzw. Europy wielu prędkości). Grupy państw chcące realizować wspólnie konkretną politykę sektorową będą działać na zasadzie międzyrządowych porozumień, jak w przypadku zapowiadanego budżetu strefy euro. Taka tendencja niesie jednak ryzyko pogłębiania się różnic w dynamice wzrostu gospodarczego między unijnymi regionami.