

BIULETYN

Nr 56 (921) • 6 czerwca 2012 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji),
Jarosław Ćwiek-Karpowicz, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Beata Wojna

Nowy tandem francusko-niemiecki a wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020

Elżbieta Kaca, Patryk Toporowski

François Hollande nie przedstawił jeszcze oficjalnego stanowiska Francji w sprawie negocjacji nowej perspektywy budżetowej, co opóźnia zawarcie kompromisu z Niemcami w tym zakresie i w konsekwencji osiągnięcie porozumienia na poziomie unijnym. Dla Polski i tzw. grupy przyjaciół spójności to szansa, aby kontynuować forsowanie swoich postulatów i ugruntować tę koalicję.

Rozstrzygnięcie majowych wyborów prezydenckich we Francji br., w których wygrał socjalista François Hollande, oznacza, że negocjacje wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2014–2020 mogą zdecydowanie przyspieszyć. Dla przebiegu rozmów istotne będzie wypracowanie kompromisu przez Francję i Niemcy. Na ostatnim posiedzeniu Rady do Spraw Ogólnych (GAC), poświęconym negocjacjom perspektywy finansowej (29 maja br.), Francja nie przedstawiła jednak swojego oficjalnego stanowiska po zmianie rządu. Ponadto nie podpisała listu sygnowanego przez 7 państw członkowskich domagających się obniżenia unijnego budżetu w stosunku do propozycji Komisji Europejskiej (Austria, Czechy, Holandia, Finlandia, Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania), choć dotychczas była jednym z inicjatorów podobnych działań. Najprawdopodobniej jest to rezultat polityki jak najdłuższego utrzymywania elastyczności stanowiska, ale też próba uniknięcia podejmowania kwestii europejskich w obecnej kampanii wyborczej do Zgromadzenia Narodowego. Dochodzenie do porozumienia przez Niemcy i Francję będzie przebiegać w atmosferze zaostrzającej się dyskusji między przeciwnikami dużego unijnego budżetu a zwolennikami wysokiego finansowania polityki spójności, tzw. grupy przyjaciół spójności (13 państw członkowskich, w tym m.in. Polska, kraje bałtyckie, Słowacja, Węgry, Portugalia). Na majowym posiedzeniu GAC państwa te również wystosowały list, w którym ponownie wskazały na pro wzrostowy charakter tej polityki.

Wspólne interesy. Mimo że po wyborach prezydenckich Francja nie przedstawiła nowego oficjalnego stanowiska w sprawie WRF, nie należy się spodziewać zasadniczych zmian ze względu na jej długoterminowe interesy. Dotychczasowe stanowiska Francji i Niemiec w sprawie negocjacji nowej perspektywy finansowej wykazują wiele zbieżności. Przede wszystkim oba państwa należą do koalicji tzw. płatników netto – członków, którzy wpłacają do unijnego budżetu więcej, niż z niego następnie uzyskują, a wkłady niemiecki i francuski pokrywają ok. 36% wydatków unijnego budżetu. Oba państwa postulują budżet unijny nie większy niż 1% dochodu narodowego brutto (DNB) UE i dążą do ograniczenia jego wysokości w stosunku do propozycji Komisji Europejskiej (budżet na poziomie ok. 1 bln euro, tj. 1,05% DNB UE). W styczniu br. to Niemcy zaproponowały redukcję ram finansowych na lata 2014–2020 o ok. 100 mld euro. Także prezydent Nicolas Sarkozy postulował jak największe cięcia unijnego budżetu. Pomimo deklaracji François Hollande’a o potrzebie ambitnego budżetu wątpliwe jest, aby Francja zmieniła radykalnie swoje obecne założenia. Najprawdopodobniej będzie popierała żądania Niemców w sprawie cięć budżetu, tak jak dotychczas. Oba państwa nie zgadzają się też na propozycję Komisji Europejskiej (KE), by zamienić obecne mechanizmy korekcyjne na ustalone odgórnie kwoty ulg. Jeśli chodzi o rabat brytyjski, z jednej strony oba państwa chciałyby go zmniejszyć przez zmianę mechanizmów. Jednakże z drugiej strony sojusznik z Wielką Brytanią na rzecz ograniczenia budżetu sprawia, że te państwa są w stanie zaakceptować rabat

w kształcie z obecnej perspektywy finansowej. Oznacza to, że ostatecznie zgodzą się one na zachowanie obecnej struktury wpływów do budżetu.

Zarówno Francja, jak i Niemcy zainteresowane są utrzymaniem poziomu finansowania płatności bezpośrednich we Wspólnej Polityce Rolnej (WPR) co najmniej w wysokości zaproponowanej przez Komisję Europejską, tj. 281,8 mld euro. Oba kraje zdecydowanie korzystają na tej części budżetu. Jednocześnie nie są zainteresowane zwiększaniem finansowania rozwoju obszarów wiejskich kosztem płatności dla rolników. Francja i Niemcy współpracują w kwestii reformy WPR – przedstawiły kilka wspólnych stanowisk w tej sprawie. François Hollande deklaruje podtrzymanie dotychczasowego stanowiska Francji w kwestii dopłat bezpośrednich. Nadal będzie to priorytetem w negocjacjach.

Rozbieżności pomiędzy Francją a Niemcami. Zasadnicze różnice między Francją a Niemcami dotyczą systemu środków własnych oraz mechanizmów wydatkowania środków z polityki spójności. Niemcy postulują zachowanie obecnej struktury strony dochodowej unijnego budżetu, z główną rolą kontrybucji według klucza opartego na DNB. Sprzeciwiają się wprowadzeniu jakichkolwiek podatków będących wkładem do unijnego budżetu. Z tego powodu wprowadzenie podatku od transakcji finansowych (FTT) jest akceptowalne pod warunkiem, że podatek ten nie stanie się częścią budżetu, jak chce Francja, ale np. elementem mechanizmu antykrzysowego. Francja liczy na zmniejszenie swojego wkładu do budżetu, jeśli pojawią się wpływy z nowego źródła, i przewodzi grupie 9 państw (Niemcy, Francja, Włochy, Hiszpania, Belgia, Austria, Portugalia, Finlandia, Grecja) popierających prace nad tym podatkiem w Radzie UE. Sukcesem politycznym będzie dla Francji już samo ustanowienie tego podatku na poziomie europejskim, niezależnie od tego, czy stanie się on częścią budżetu, czy też częścią mechanizmu antykrzysowego. Możliwe jest zatem poparcie niemieckiego stanowiska. Co istotne, oba państwa są przeciwnie unijnemu VAT jako źródłu zasobów własnych.

Oba państwa postulują obniżenie budżetu polityki spójności (wynoszącego 376 mld euro wg propozycji KE), ale Niemcy są mniej radykalni w swoich żądaniach. Zainteresowani są zachowaniem wyższej przejściowej pomocy dla nowych landów niemieckich, które wyjdą z obecnego celu konwergencji polityki spójności po 2013 r. Z tego względu punktem spornym między Francją a Niemcami jest kwestia wysokości i mechanizmów finansowania takich regionów. Niemcy popierają wprowadzenie mechanizmów zabezpieczających regiony wychodzące z celu konwergencji (tzw. *safety net*), a nie zgadzają się na drugie proponowane przez KE rozwiązanie – kategorię regionów przejściowych o PKB *per capita* od 75% do 90%. Francja z kolei jest sceptyczna wobec obydwu rozwiązań. François Hollande może zajmować bardziej elastyczne stanowisko w sprawie mechanizmów finansowania regionów. W zdecydowanej większości regionów francuskich rządzą socjaliści, co stanowi silne lobby dla przyszłego stanowiska Francji w kwestii polityki spójności. Taka zmiana może ułatwić porozumienie z Niemcami.

Wnioski i rekomendacje. Analiza porównawcza stanowisk Francji i Niemiec w sprawie wieloletnich ram finansowych 2014–2020 pokazuje ich duże podobieństwo. Oba państwa dążą do zmniejszenia budżetu zaproponowanego przez KE, opowiadają się za wysokim finansowaniem dopłat bezpośrednich WPR oraz postulują zniesienie rabatu brytyjskiego. Natomiast różnice między nimi są raczej drugorzędne – spór dotyczy mechanizmów finansowania polityki spójności i wprowadzenia podatku od transakcji finansowych jako zasobu własnego budżetu UE. Z punktu widzenia Polski potencjalne wykorzystanie tych spornych punktów w celu minimalizacji cięć budżetowych będzie więc trudne. Długi okres dostosowywania się tandemu francusko-niemieckiego do zmiany politycznej we Francji może jednak opóźnić wypracowanie kompromisu w sprawie wieloletnich ram finansowych. Mogłoby to pomóc grupie przyjaciół spójności w kontynuowaniu forsowania własnych postulatów. W razie szybkiego porozumienia Francji i Niemiec najkorzystniejszym dla Polski rozwiązaniem byłaby francusko-niemiecka zgoda w kwestii mechanizmów finansowania regionów, stanowiących legitymizację dużego budżetu polityki spójności. Dlatego Polska powinna próbować dojść do porozumienia z Francją w sprawie finansowania regionów przejściowych, zanim zostanie ogłoszone oficjalne francuskie stanowisko.

Polska powinna wspierać dotychczasowe stanowisko Francji w kwestii podatku od transakcji finansowych jako wkładu do unijnego budżetu. Wprowadzenie nowego źródła zasobów własnych zwiększa szansę na utrzymanie wysokości budżetu zgodnie z propozycją KE oraz może zmniejszyć polską kontrybucję do budżetu. Ponadto Polska powinna wykorzystać oficjalne stanowiska Niemiec i Francji w sprawie zniesienia rabatu brytyjskiego i zaproponować zintensyfikowanie działań w tym celu. Mogłaby rozpocząć debatę na ten temat na kolejnych spotkaniach Rady do Spraw Ogólnych poświęconych nowej perspektywie finansowej.