

# BIULETYN

Nr 106 (971) • 3 grudnia 2012 • © PISM

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

---

## Nowy okres finansowania UE w cieniu kryzysu w strefie euro

Paweł Tokarski

*Szczyt Rady Europejskiej w dniach 22–23 listopada br. był pierwszym sprawdzianem politycznej woli porozumienia w sprawie finansowania UE w latach 2014–2020. Pokazał on, że ta dyskusja jest zdominowana przez agendę związaną z kryzysem długu suwerennego w strefie euro. Odzwierciedla to asymetrię priorytetów między państwami UE: dla UE-15 kluczowa jest kwestia kryzysu, natomiast nowe państwa członkowskie wiążą duże nadzieje z transferami, które mają być przewidziane w nowym okresie finansowania. Perspektywy rozwoju sytuacji w strefie euro nie stworzą dobrego klimatu do rozmów na początku 2013 r.*

**Przedwczesnie zakończony szczyt.** Przed rozpoczęciem rozmów, którym przewodził stały Przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy, nie spodziewano się szybkiego osiągnięcia porozumienia w sprawie nowych wieloletnich ram finansowych UE na lata 2014–2020 (WRF). Po serii spotkań bilateralnych Van Rompuy przedstawił nową propozycję pakietu negocjacyjnego. Zawarty w niej pułap wydatków na zobowiązania wynosił 973 mld euro (1,01% PKB UE) – o ok. 81 mld euro mniej niż w propozycji KE z 29 czerwca 2011 r. Przy tym polityka spójności i Wspólna Polityka Rolna zostały powiększone odpowiednio o 10,6 mld i 8 mld euro w stosunku do propozycji Van Rompuy zaprezentowanej kilka dni wcześniej, co zostało pozytywnie ocenione przez Francję i państwa z grupy przyjaciół spójności. Szczyt zakończył się jednak 23 listopada, wcześniej niż planowano. Do kolejnego spotkania może dojść na początku lutego. W razie porażki następnej tury rozmów należy liczyć się z ryzykiem corocznego prowizorium budżetowego (opartego na wydatkach z 2013 r. powiększonych o inflację), co jednak z uwagi na koszty czy problemy techniczno-prawne nie jest zbyt atrakcyjne dla żadnej ze stron.

**Ocena i perspektywy.** Zmiany pozycji netto w różnych wariantach negocjacji mają marginalny wpływ na sytuację fiskalną państw płatników netto. Są jednak materią bardzo drażliwą, zwłaszcza w Wielkiej Brytanii – gdzie kwestie europejskie są tradycyjnie przedmiotem rozgrywek w polityce wewnętrznej – a także w innych państwach, np. w Austrii, Danii, Finlandii, Holandii czy Szwecji. Niemcy również opowiadają się za redukcją propozycji Komisji, jednak lepiej rozumieją żądania państw Europy Środkowo-Wschodniej (EŚW). Wynika to nie tylko z przyczyn politycznych, związanych z traktowaniem tego regionu jako przeciwwagi dla bloku państw południa z wiodącą rolą Francji, ale także z faktu, że gospodarka Niemiec pośrednio korzysta z polityki spójności.

Przebieg szczytu należy postrzegać szerzej niż tylko jako tradycyjny spór między płatnikami a beneficjentami budżetu. Dla pierwszej z tych grup problem WRF ma niewielką wagę, biorąc pod uwagę skalę wyzwań związanych z kryzysem długu suwerennego w strefie euro, ale może stanowić pewne narzędzie wpływu na toczące się równolegle rozmowy o utworzeniu zintegrowanych ram finansowych Unii Gospodarczo-Walutowej, czyli tzw. unii bankowej. Poza tym równolegle prowadzono bardzo trudne negocjacje w sprawie kolejnych transz pomocy finansowej dla Grecji oraz złagodzenia jej warunków.

W tej sytuacji Niemcy zachowały pewien dystans wobec państw EŚW. Stanowisko Berlina, które wynikało z powyższych problemów, zmierzało do zapobiegnięcia izolacji Wielkiej Brytanii. Niemcy, podobnie jak EŚW, widzą Londyn jako przeciwwagę dla Francji i obawiają się jego wyjścia z UE. Poza tym potrzebują go do bieżącej agendy gospodarczej w Unii. Do końca roku trzeba wypracować kompromis w sprawie jednolitego mechanizmu nadzorczego (SSM) w ramach unii bankowej. Stano-

wisko Londynu z uwagi na wielkość jego sektora finansowego, a także możliwość weta, będzie kluczowe. Dzięki przedwczesnemu przerwaniu szczytu Wielka Brytania uniknęła wzięcia na siebie odpowiedzialności za jego fiasko, a David Cameron zyskał okazję do wzmocnienia swojego wizerunku jako obrońcy interesów brytyjskich podatników. Nikt nie jest w stanie zagwarantować, że negocjacje w sprawie SSM zakończą się zgodnie z planem na szczycie 13–14 grudnia, co oznaczałoby, że Wielka Brytania może chcieć dłużej wykorzystywać tę kwestię, niemniej jednak ewentualne przedłużenie rozmów na temat SSM wywołałoby negatywne reakcje rynków finansowych. Opóźnienie czy brak porozumienia w sprawie WRF nie poprawiłyby wizerunku UE, ale wydaje się, że nie miałyby one większego znaczenia dla inwestorów.

Panują sprzeczne opinie co do szans pozytywnego zakończenia kolejnego szczytu w sprawie WRF. Mimo że ostatnia propozycja Van Rompuy'a zachowuje pewien margines dla ewentualnych cięć, nie wiadomo, czy okaże się on wystarczający. Redukcje będą dotyczyć przede wszystkim wydatków z działu „konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, m.in. instrumentu „Łącząc Europę”, a także działu „Europa globalna”. Bardzo prawdopodobne są cięcia w administracji, co jest sztandarowym postulatem Wielkiej Brytanii. W rezultacie racjonalność ekonomiczna dyskusji nad budżetem została właściwie całkiem wyparta przez hasła polityczne. Mimo że ostatnia wersja pakietu negocjacyjnego zawierała możliwość wykorzystania podatku od transakcji finansowych jako źródła wpływów do budżetu zmniejszającego składki oparte na DNB państw, które go popierają, wątpliwe wydaje się wprowadzenie go przed 2016 r.

Szczyt sprowokował kolejną serię pytań o miejsce Wielkiej Brytanii w UE. Jej członkostwo leży w żywotnym interesie całego ugrupowania. Niemniej jednak nie da się wykluczyć, że dyskusja nad WRF będzie kolejnym krokiem w kierunku wyjścia tego państwa z UE. Można się spodziewać, że przed świętami Bożego Narodzenia Cameron zobowiąże się do rozpisania referendum w tej sprawie po wyborach w 2015 r. Podczas kolejnego szczytu będzie musiał być bardziej elastyczny w swoich żądaniach, jeśli chce uniknąć izolacji.

**Perspektywa polska.** W przeciwieństwie do państw UE-15, dla których kryzys w strefie euro stanowi priorytet, dla Polski i innych państw EŚW WRF to obecnie najważniejsza kwestia polityczna w UE. Transfery z budżetu ogólnego Unii dają im poważny impuls do rozwoju gospodarczego. Z drugiej strony wpływ regionu na kwestie związane z kryzysem w strefie euro jest niewielki. Po listopadowym szczycie Polska może więc się czuć rozczarowana postawą Niemiec, które nie wywarły silniejszego wpływu na grupę płatników netto, a zamiast tego skoncentrowały się na negocjacjach w sprawie SSM oraz pakiecie pomocowym dla Grecji.

Wydaje się, że szczyt 22–23 listopada to początek ostatniej fazy rozmów, w której propozycja Van Rompuy'a będzie tylko punktem odniesienia. Z uwagi na pilną agendę związaną z tworzeniem pierwszego filara unii bankowej negocjacje nad WRF zapewne nieco stracą na dynamice do początku przyszłego roku. Najtrudniejsza faza negocjacji dopiero się zaczęła. Płatnicy netto najprawdopodobniej zaproponują wkrótce kolejne cięcia, mogące pogorszyć pozycję netto Polski, co podkreśla wagę utrzymania wspólnego frontu przez przyjaciół spójności. Jednakże w najbliższych tygodniach najprawdopodobniej podejmowane będą nowe próby jego rozbijania. Ponadto dyskusja nad kolejnymi pakietami pomocowymi, a także słabe dane makroekonomiczne, nie będą tworzyć dobrego klimatu do rozmów na początku 2013 r.

Polska taktyka negocjacyjna, jak dotąd raczej pojednawcza, powinna zostać usztywniona w oparciu o otrzymane na szczycie obietnice co do konkretnych alokacji na politykę spójności. Polskie stanowisko umacnia fakt, że jest ono zgodne z żądaniami unijnych instytucji. Szczególnie ważna jest rola Parlamentu Europejskiego, który musi zaakceptować wynik negocjacji. Ważne jest więc nasilenie aktywności europosłów z Polski i innych państw EŚW, aby wzmocnić sygnał, że Parlament nie musi zgodzić się na każde porozumienie w sprawie WRF, które otrzyma. Mimo że prowizorium budżetowe stawiałoby pod znakiem zapytania właściwe programowanie polityki spójności i zwiększyłoby niestabilność polityczną UE, nie należy otwarcie wykluczać takiego scenariusza. W razie jego spełnienia wydatki UE pozostałyby na poziomie takim jak w 2013 r., co byłoby trudne do zaakceptowania przez płatników netto.

Mimo że racjonalne argumenty ekonomiczne dawno temu straciły swoją wagę w dyskusji nad budżetem, Polska powinna także mocniej podkreślać fakt, że rozszerzenie UE przyniosło i nadal przynosi duże korzyści gospodarcze także państwom UE-15.