



BIULETYN

Nr 10 (986), 6 lutego 2013 © PISM

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

Lutowy szczyt Rady Europejskiej: nierozwiązana kwestia wieloletnich ram finansowych

Patryk Toporowski

Na najbliższym posiedzeniu Rady Europejskiej 7–8 lutego negocjacje wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 (WRF) mogą się wreszcie zakończyć. Ogólny wynik będzie dla Polski zadowalający pod względem finansowym, a niepowodzenie w reformie budżetu UE może zostać przynajmniej częściowo zrekompensowane na poziomie krajowym. Jednak stracona szansa na reformy ma szersze implikacje polityczne: będzie ona dalej osłabiać WRF jako narzędzie programowania celów UE. Polska powinna zapobiegać fragmentacji unijnego systemu finansowania, którego przejawem jest m.in. prowadzenie rozmów na temat osobnego budżetu dla strefy euro.

Przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy potwierdził w połowie stycznia 2013 r., że szczyt 7–8 lutego będzie poświęcony finalizacji rozmów na temat nowej unijnej perspektywy finansowej na lata 2014–2020. Ponadto wyraźnie zaznaczył, że żadna nowa ugoda propozycja nie zostanie przedstawiona. W ten sposób wykluczył pojawienie się projektu piątego dokumentu kompromisowego, nie licząc propozycji Komisji Europejskiej co do podziału wspólnych środków. Pomimo kilku zmian w ostatniej chwili, wśród których zaproponował utworzenie małego funduszu do walki z bezrobociem wśród młodzieży, Van Rompuy jasno pokazał, że liczy na niechęć państw członkowskich do uruchomienia prowizorium budżetowego.

Nierozwiązana kwestia. W styczniu pojawił się komunikat MFW, w którym organizacja przyznaje się, że nie doszacowała negatywnych skutków wzmoczonych oszczędności państwowych podczas kryzysu, które wpłynęły również na wysokość cięć w przyszłej perspektywie finansowej UE. Dlatego szybkie domknięcie planu Van Rompuy'a mogą utrudnić ponowne pytania o jak najlepsze wykorzystanie unijnego budżetu. Jednak te nowe argumenty ekonomiczne raczej nie odegrają na szczycie większej roli. Już w listopadzie 2012 r. w indywidualnych rozmowach z Van Rompuyem przywódcy państw koncentrowali się na tematach korzystnych z punktu widzenia ich krajowej sytuacji politycznej i trudno oczekiwać zmiany ich postawy. Ponadto w trakcie negocjacji na szczycie będą oni mieli jedynie ograniczony kontakt z doradcami, co zawęzi ich wiedzę o możliwych implikacjach ekonomicznych. Ważniejsza jest zgoda co do samego budżetu niż co do tego, czy będzie on rozsądny technicznie. Ponadto chęć uniknięcia niepewności związanej z prowizorium budżetowym jest silna, podobnie jak chęć wysłania do wyborców sygnału, że Europa sprawnie funkcjonuje.

Ponieważ w procesie negocjacji najważniejsze są korzyści polityczne, a nie ekonomia, pewne poważne problemy techniczne z pewnością zostaną przełożone na później. Jest to szczególnie zauważalne w odniesieniu do Wspólnej Polityki Rolnej. Promowane „zazielenienie” płatności bezpośrednich porzucono w styczniu, a wysiłki, by przekształcić europejskie gospodarstwa rolnicze w konkurencyjne przedsiębiorstwa przy jednoczesnym poszanowaniu zasad WTO, są niewystarczające. Podobnie jest w przypadku dochodów do wspólnego budżetu. Modyfikacja systemu finansowania WRF przez wprowadzenie ogólnoeuropejskiego podatku od transakcji finansowych (FTT) okazała się nie do przyjęcia dla niektórych państw członkowskich. Obecnie, przy akceptacji Rady ECOFIN (wobec brytyjskiego sprzeciwu), FTT jest przedmiotem współpracy wzmocnionej między Niemcami, Francją, Włochami, Hiszpanią, Portugalią, Austrią, Belgią, Estonią, Grecją, Słowacją i Słowenią. Ten mechanizm może generować ok. 37 mld euro rocznie. Jest

prawdopodobne, że część tych środków zostanie przeznaczona na cele rozwojowe, gdyż Francja zadeklarowała przekazanie 10% swojego dochodu z tego tytułu na rzecz najbardziej potrzebujących regionów świata, choć podobne działanie jest częściowo również objęte finansowaniem z WRF.

Nie tylko brak reform jest problemem w tych negocjacjach. Pojawiły się też istotne kwestie polityczne, niezwiązane bezpośrednio z WRF. Na przykład wznowienie współpracy między Niemcami a Francją w ramach wypełniania Unii Gospodarczej i Walutowej (UGW) będzie miało istotny wpływ na cały system finansowania dzięki powstaniu odrębnego budżetu dla strefy euro. Propozycja omówiona w grudniu 2012 r. przewidywała raczej niewielki mechanizm, przeznaczony do walki z bezrobociem, oparty o umowy między państwami potrzebującymi wsparcia a pozostałymi krajami. Jednak prawdziwa dyskusja na ten temat rozpocznie się dopiero po zakończeniu negocjacji wieloletnich ram finansowych, co oznacza, że ostateczny kształt i rozmiar tego mechanizmu może istotnie ewoluować. Podobnie usztywnienie stanowiska Wielkiej Brytanii w sprawie jej członkostwa w UE stawia także pytania o przyszły kształt WRF. Renegocjacja warunków członkostwa Wielkiej Brytanii w UE prawdopodobnie przypadnie na nadchodzące lata 2014–2020, co więcej, może nastąpić przed przeglądem unijnego budżetu UE w 2016 r., co zapewne wpłynie na planowaną wielkość i strukturę WRF.

Wnioski i rekomendacje. Na tym etapie negocjacji trudno zmienić projekt wieloletnich ram finansowych, zwłaszcza biorąc pod uwagę spekulacje, że Francja uzgodniła już z Niemcami główne kwestie. Najważniejszy punkt będzie dotyczyć prawdopodobnie dalszego spadku finansowania. Najprawdopodobniej nastąpią dodatkowe cięcia w wysokości 25 mld euro, do poziomu 948 mld euro. Być może nieznacznym redukcjom ulegnie polityka spójności, którą w projekcie z listopada 2012 r. ustalono na poziomie 320 mld euro. Wspólna Polityka Rolna – niezreformowana – nie powinna spaść poniżej poziomu 372 mld euro, co oznacza, że dodatkowe cięcia obejmą pozycje traktowane przez przywódców niepriorytetowo. Wśród nich są: fundusze związane z „inteligentnym wzrostem” (w tym instrument „Łącząc Europę”), „Bezpieczeństwo i Obywatelstwo”, „Europa Globalna”. Już w listopadzie 2012 r. pozycje te spadły odpowiednio do 139 mld euro, 17 mld euro i 61 mld euro. Dla Polski jednak dochody ogółem mogą wynieść 95 mld euro, w tym ok. 63 mld euro wpływów netto. Mając na uwadze ogólną negatywną postawę kilku państw członkowskich wobec wielkości WRF w kontekście ich dążenia do oszczędności na szczeblu krajowym, wynik jest raczej zadowolający.

Oczywiście rozmiar i struktura WRF nie są jedynymi problemami. Ważniejszym pytaniem jest, jakie te środki będą wpływać na zmiany strukturalne w Polsce. W budżecie UE jest nadal zbyt mało miejsca na pobudzenie innowacyjności, zaś administracyjna warstwa funduszy UE zniechęca zarówno władze krajowe, jak i regionalne do wspierania konkurencyjności i innowacji, często preferując finansowanie infrastruktury i inwestycje publiczne. Niepowodzenie w reformie budżetu UE może być jednak przynajmniej częściowo zrekomensowane na poziomie krajowym. Na przykład Czechy z powodzeniem stosowały fundusze związane z polityką spójności do przekierowania gospodarki w stronę innowacyjności, a dziś ten kraj ma znacznie lepsze wskaźniki zaawansowania technicznego niż pozostałe kraje regionu Europy Środkowej i Wschodniej. Polska może powtórzyć ten sukces, skupiając się bardziej na wsparciu małych i średnich przedsiębiorstw. Oznaczałoby to większe zaangażowanie władz krajowych i lokalnych w tworzenie i realizację planów rozwoju, a także szybszy i pogłębiony audyt. Polskie władze powinny również skuteczniej zachęcać przedsiębiorstwa, organizacje i jednostki naukowe do ubiegania się o środki UE na finansowanie projektów innowacyjnych, informując na temat aplikowania o takie wnioski oraz pomagając w znalezieniu partnerów do projektu.

W szerszej perspektywie wnioski są bardziej pesymistyczne. UE ponownie utraciła szansę na utworzenie nowoczesnego budżetu, a brak kapitału politycznego uniemożliwił przeprowadzenie niezbędnych reform. To – wraz ze zmianami w sferze politycznej, takimi jak renegocjacja członkostwa Wielkiej Brytanii, unia bankowa i dokończenie UGW – jeszcze bardziej osłabia pozycję WRF, jako narzędzia niezdolnego do przewidywania i uwzględniania zmian politycznych w UE. W rezultacie wielkość i znaczenie WRF się zmniejszy, m.in. wskutek powstania odrębnego budżetu strefy euro, ale również wzrostu roli innych źródeł pośrednio finansujących działania UE, takich jak Europejski Mechanizm Stabilności, finansowanie przez Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Bank Centralny, System Handlu Uprawnieniami do Emisji Gazów Ciepłarnianych UE itp. Polska, która być może w dłuższym okresie stanie się płatnikiem netto wspólnego budżetu, nadal powinna podejmować wysiłki w celu utrzymania znaczenia WRF. Fragmentacja całego systemu fundowania działań UE przez powstawanie różnych procesów podejmowania decyzji dotyczących poszczególnych źródeł finansowania jest oznaką pojawienia się zamkniętych grup i uzgodnień w obrębie UE. Polska powinna się sprzeciwiać tej tendencji, inaczej nie będzie miała wpływu na coraz większą część systemu finansowania działań UE. Na przykład, nawet jeśli stanie się członkiem strefy euro, upłynie trochę czasu, zanim zajmie kilka decydujących miejsc w EBC lub ESM, związanych z przepływami finansowymi. Ponadto w ramach WRF zmiany są raczej ewolucyjne niż rewolucyjne, co jest bezpieczne nie tylko dla Polski, ale także dla innych państw członkowskich.