



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

BIULETYN

Nr 76 (1649), 29 maja 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Stanowisko Francji w negocjacjach wieloletnich ram finansowych 2021–2027

Marta Makowska

Francja jest jednym z orędowników przeprowadzenia głębokich reform w polityce budżetowej UE. W związku z wyjściem Wielkiej Brytanii z Unii będzie starała się o mobilizację dodatkowych zasobów finansowych, a także o przesunięcie środków na sprostanie nowym wyzwaniom, takim jak zmiany klimatyczne, ruchy migracyjne czy kwestie bezpieczeństwa. Francji będzie również zależało na utrzymaniu wysokich transferów dla wspólnej polityki rolnej.

Priorytety Francji. Francja jest drugim co do wielkości płatnikiem netto do unijnej kasy (jej roczna składka wynosi przeciętnie ok. 19 mld euro), co daje jej silną pozycję w procesie negocjacyjnym. Prezydent Emmanuel Macron forsuje głęboką reformę Unii Europejskiej, której zarysy przedstawił we wrześniu 2017 r. podczas publicznego przemówienia na Sorbonie¹. Wizja Macrona zakłada konieczność zmiany dwóch największych polityk UE – spójności oraz wspólnej polityki rolnej (WPR) w kierunku uproszczenia zasad ich funkcjonowania oraz zwiększenia efektywności wydatkowanych środków. Przewiduje również mobilizację nowych zasobów własnych na rzecz unijnego budżetu, m.in. poprzez wprowadzenie podatku cyfrowego oraz zlikwidowanie systemu rabatów dla płatników netto. Kwestia zwiększenia udziału zasobów własnych jest dla Francji szczególnie istotna w obliczu brexitu, a także z uwagi na chęć dofinansowania inwestycji poprawiających konkurencyjność gospodarek i przeznaczenia większej kwoty na badania i rozwój. Francja chce również przesunięcia środków budżetowych na obronność w celu sfinalizowania projektu Europejskiego Funduszu Obronnego, a także na politykę migracyjną. W jej ramach widzi nagłą potrzebę ujednoczenia europejskiego systemu azylowego oraz uszczelnienia granic zewnętrznych.

Te postulaty są zbieżne z przedstawionym przez Komisję Europejską 2 maja br. projektem nowego budżetu na lata 2021–2027², uwzględniającym konsekwencje wystąpienia Wielkiej Brytanii z UE. Macron deklaruje także poparcie dla zaproponowanego przez Komisję zwiększenia składek członkowskich do poziomu ok. 1,11% dochodu narodowego brutto (DNB). Popiera również projekt wprowadzający uzależnienie wypłacania unijnych środków od praworządności. Swój postulat Francja chciałaby dodatkowo powiązać z wymogami konwergencji gospodarczej i społecznej dla odbiorców unijnych funduszy. Zmobilizowanie państw do reform społeczno-gospodarczych w kierunku ujednoczenia systemów pomocy społecznej oraz polityk fiskalnych miałyby pomóc w sfinalizowaniu projektu unii gospodarczej i walutowej.

Francja nie zgadza się na zaproponowaną przez Komisję redukcję dotacji bezpośrednich dla rolników (które są I filarem WPR). Chce utrzymania poziomu finansowania tego obszaru (stanowiącego obecnie ok. 40% wydatków budżetowych UE) przy jednoczesnym zreformowaniu sposobów przyznawania środków. WPR jest obecnie krytykowana przez francuskich rolników z uwagi na brak mechanizmów ochrony przed

¹ Ł. Jurczyszyn, *Reformy UE według prezydenta Macrona: oferta adresowana do Niemiec*, Biuletyn PISM, nr 101 (1543), 26 października 2017 r.

² S. Płóciennik, *Wieloletnie ramy finansowe UE na lata 2021–2027: propozycje Komisji Europejskiej*, „Biuletyn PISM”, nr 72 (1645), 21 maja 2018 r.

konkurencją z innych krajów UE, zwłaszcza z Europy Środkowej, a także na niewielkie możliwości szybkiego i skutecznego reagowania na kryzysy, m.in. klęski żywiołowe. Szczególnie sceptycznie Francja podchodzi do propozycji Komisji zakładającej stopniowe zmniejszanie dotacji bezpośrednich dla dużych gospodarstw rolnych. Żeby uniknąć odpływu środków z francuskich gospodarstw, będzie zabiegać o uzależnienie przyznawania dotacji od działań zbieżnych z interesami kraju, np. zaangażowania w walkę ze zmianami klimatycznymi. Francja postuluje również powołanie specjalnej instytucji europejskiej ds. kontroli jakości i bezpieczeństwa produktów spożywczych.

Szansy na realizację postulatów. Francuski postulat relatywnie dużego (w obliczu brexitu) budżetu przeznaczanego na realizację ambitnych planów cieszy się poparciem Komisji Europejskiej, ale także państw Europy Środkowej, będących głównymi beneficjentami netto. Natomiast Austria, Dania, Holandia i Szwecja uważają, że mniejsza Unia wymaga mniejszych nakładów finansowych. Spór o wysokość składek będzie jednym z ważniejszych w procesie negocjacyjnym, co może spowodować konieczność osiągnięcia kompromisu „w połowie drogi”.

Największe szanse na realizację ma postulat zapewnienia środków na Europejski Fundusz Obrony oraz na politykę migracyjną i ochronę granic. Prawdopodobnie środki te będą pochodziły zarówno ze zwiększonych składek członkowskich, jak i z nowych źródeł dochodów własnych. Należy jednak mieć na uwadze, że państwa są podzielone w kwestii opodatkowania rynku cyfrowego i zlikwidowania systemu rabatów, z którego korzystają m.in. Wielka Brytania, Austria, Dania, Holandia i Szwecja.

Zachowanie obecnego poziomu finansowania WPR może być trudne. Nawet jeżeli składki członkowskie wzrosną do popieranego przez Francję poziomu 1,11% DNB, nie wypełni to luki po wyjściu Wielkiej Brytanii. Będzie to oznaczało konieczność wypracowania kompromisu między utrzymaniem wysokości dopłat w ramach WPR i polityką spójności a skalą finansowania nowych projektów. Główni beneficjenci WPR będą podzieleni w kwestii francuskiego programu reformy tego obszaru budżetu, z uwagi na priorytetową dla Francji chęć ochrony rodzimej gospodarki przed tańszą konkurencją z pozostałych krajów UE. Uzależnienie przyznawania dopłat bezpośrednich od kryteriów klimatycznych zyska aprobatę Grupy Zielonego Wzrostu, którą tworzą ministrowie klimatu, środowiska i energii 13 państw członkowskich UE zaangażowanych w ambitną politykę klimatyczną, ale może się ona okazać niewystarczająca.

Sygnaty docierające z Berlina oraz kilku innych stolic europejskich³ wskazują na brak gotowości do radykalnej integracji politycznej strefy euro (z osobnym budżetem oraz ministrem finansów). Zarówno Komisji, jak i Niemcom zależy natomiast na strukturalnych reformach w gronie najślabszych gospodarczo członków UE przy wsparciu unijnych funduszy. Będzie to oznaczało konieczność przekierowania części środków z dorównujących do zachodniego poziomu rozwoju państw Europy Środkowej w stronę zamożniejszych społeczeństw Europy Południowej dotkniętych długotrwałymi skutkami kryzysu finansowego.

Reforma polityki społecznej w kierunku zwiększenia jej efektywności i transparentności cieszy się szerokim poparciem w UE, ale francuski pomysł połączenia funduszy z kryteriami konwergencji społeczno-gospodarczej ma niewielkie szanse na realizację z uwagi na złożoność i specyfikę procesów harmonizacji podatków, wynagrodzeń i polityk socjalnych. Podobnie konieczność osiągnięcia jednomyślności przy zatwierdzaniu ram finansowych sprawia, że wątpliwe jest uwarunkowanie otrzymania środków praworządnością. Opór ze strony państw, którym grozi dotknięcie takimi sankcjami, może długotrwanie blokować osiągnięcie kompromisu budżetowego.

Wnioski dla Polski. Poparcie Francji dla zwiększenia składek członkowskich i dla zmobilizowania nowych zasobów własnych w celu zniwelowania skutków brexitu jest zbieżne z interesami Polski, czyli największego obecnie beneficjenta netto dwóch głównych programów budżetowych – polityki spójności oraz WPR.

Wśród nowych założeń, które przedstawił prezydent Macron, szczególnie istotny dla Polski będzie Europejski Fundusz Obrony. Mógłby on otworzyć możliwość finansowego wsparcia i uczestnictwa w paneuropejskich projektach przemysłowo-obronnych⁴ oraz przyczynić się do modernizacji polskiego wojska. Ponadto zwiększenie nakładów na badania stanowi szansę na zaangażowanie polskich podmiotów w duże międzynarodowe projekty. Również w obszarze reformy systemu azylowego i polityki migracyjnej dla Polski korzystne będzie skoordynowanie działań i funduszy na poziomie wspólnotowym, m.in. w celu uszczelnienia systemów informacyjnych i poprawy bezpieczeństwa obywateli.

Zakres reform najstarszych polityk wspólnotowych może stać się głównym obszarem spornym między Francją a Polską za sprawą francuskiego postulatu wieloaspektowej ochrony gospodarek krajowych, jak również poparcia dla wprowadzenia kryterium praworządności. Sojusznikami w obalaniu tego postulatu mogą stać się dla Polski kraje Europy Środkowej, w których interesie leży utrzymanie dotychczasowych kryteriów finansowania, zwłaszcza funduszu spójności.

³ S. Płóciennik, *Macron musi czekać: o ostrożności Niemiec wobec szybkich reform UE*, Biuletyn PISM nr 67 (1640), 10 maja 2018 r.

⁴ M. Terlikowski, *Europejski Fundusz Obrony: wsparcie finansowe dla przemysłu obronnego UE*, Komentarz PISM nr 26/2017, 12 czerwca 2017.