



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

BIULETYN

Nr 128 (1701), 19 września 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jolanta Szymańska • Anna Maria Dyrer • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Państwa Europy Środkowej wobec negocjacji wieloletnich ram finansowych UE

Melchior Szczepanik

Wspólnym celem środkowoeuropejskich państw członkowskich podczas negocjacji budżetu Unii Europejskiej na lata 2021–2027 jest utrzymanie wysokiego poziomu finansowania polityki spójności i wspólnej polityki rolnej. Kluczowe dla skutecznej obrony postulatów państw regionu będzie porozumienie z Francją i Niemcami, najbardziej przychylnymi wobec zwiększania unijnego budżetu spośród płatników netto.

Projekt wieloletniego budżetu na lata 2021–2027, przedstawiony przez Komisję Europejską (KE) w maju br., zakłada wydatki na podobnym poziomie jak obecnie. KE przewiduje wzrost nakładów na programy, które do tej pory były finansowane ze środków europejskich w dość ograniczonym stopniu. Są to m.in.: ochrona granic, zarządzanie migracją, badania naukowe, sektor cyfrowy i współpraca przemysłów zbrojeniowych, określone w dyskusjach jako nowe priorytety. Jednocześnie KE proponuje redukcję wydatków na wspólną politykę rolną (WPR) i politykę spójności, tzw. polityki tradycyjne, w ramach których do państw Europy Środkowej płyną znaczące fundusze. Według wyliczeń Parlamentu Europejskiego nakłady na te polityki będą mniejsze odpowiednio o 15 i 10%.

Problem wielkości budżetu i finansowania tradycyjnych polityk. Jeszcze przed ogłoszeniem propozycji KE, w oficjalnych i nieoficjalnych (non-papers) stanowiskach państw regionu (Bułgarii, Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Rumunii, Słowacji i Węgier) na pierwszym planie znalazło się podkreślenie skuteczności polityki spójności i WPR. Przypomniano, że proces redukcji różnic rozwojowych między państwami członkowskimi nie jest jeszcze na tyle zaawansowany, by wydatki na te polityki ograniczać. Antycypując wzrost finansowania nowych priorytetów, państwa Europy Środkowej zapowiedziały gotowość do rozważenia wyższej składki do wspólnego budżetu, który miały przekroczyć poziom 1% dochodu narodowego brutto (DNB) UE, ustalony dla bieżących wieloletnich ram finansowych. Takie stwierdzenie znalazło się w stanowiskach państw bałtyckich, Grupy Wyszehradzkiej i Rumunii. Premierzy Polski i Słowacji oraz politycy węgierscy sugerowali, że składka mogłaby sięgnąć nawet 1,2% krajowego DNB.

Projekt przedstawiony przez KE częściowo odzwierciedla te postulaty – wieloletni budżet jest równoważnością 1,11% DNB UE. Jednak cięcia planowane w ramach polityki spójności i WPR są dla większości państw regionu dotkliwie. W przypadku tej pierwszej, wyliczenia dotyczące tzw. kopert krajowych pokazują, że państwa bałtyckie i państwa Grupy Wyszehradzkiej miałyby otrzymać o ponad 20% środków mniej niż w obecnej perspektywie. Przyczyną redukcji jest nie tylko zmniejszenie całkowitej sumy przeznaczanej na spójność, ale również modyfikacja kryteriów podziału środków między państwa członkowskie¹. W efekcie do zmagających się z konsekwencjami kryzysu gospodarczego państw Europy południowej (Grecja, Hiszpania, Włochy) mają trafić większe środki niż obecnie. Więcej funduszy (o ok. 8%) mają otrzymać także Bułgaria i Rumunia. Uniknęły one cięć dzięki niższemu niż inne państwa regionu DNB per capita. Modyfikacja kryteriów i będący jej rezultatem dość wyraźny podział na przegranych i wygranych nowych rozwiązań, mogą osłabić jedność Grupy Przyjaciół Spójności. W poprzednich negocjacjach budżetowych była ona

¹ M. Makowska, *Polityka spójności po 2020 r. – ostrożna próba reformy*, „Biuletyn PISM” nr 107 (1780), 9 sierpnia 2018 r.

platformą współpracy państw popierających szczerą politykę spójności, obejmującą tzw. nowe państwa członkowskie (poza Cyprem) oraz Grecję, Hiszpanię i Portugalię.

Proponowane zmiany finansowania WPR są korzystne dla państw bałtyckich. W ramach wyrównywania poziomu dopłat bezpośrednich między państwami członkowskimi, Estonia, Łotwa i Litwa mają otrzymać więcej środków na ten cel (o ponad 30% w przypadku dwóch pierwszych i o ponad 15% dla Litwy). W tych krajach średni poziom dopłat bezpośrednich jest najniższy w UE. Dla pozostałych państw regionu projekt KE przewiduje mniej środków z WPR niż obecnie, choć redukcja nie jest tak dotkliwa jak w przypadku polityki spójności (od kilku do kilkunastu procent).

Stosunek do nowych priorytetów. Wzrost finansowania nowych priorytetów, szczególnie w zakresie szeroko pojętego bezpieczeństwa, spotkał się w państwach Europy Środkowej z pozytywnymi ocenami. Wsparcie unijne dla ochrony granic zewnętrznych, zarządzania migracjami i współpracy przemysłu obronnego jest realizacją postulatów państw regionu. Po ich myśli jest również wzrost funduszy na działania zewnętrzne Unii, choć większość (państwa bałtyckie, Polska, Rumunia i Słowacja) protestowała przeciwko likwidacji osobnego instrumentu finansującego przedsięwzięcia w państwach sąsiedztwa². Przedstawiciele państw regionu podkreślają jednak, że finansowanie nowych priorytetów nie może odbywać się kosztem nadmiernych redukcji nakładów na tradycyjne cele. Można więc przypuszczać, że jeśli nie uda się wynegocjować zwiększenia budżetu, będą postulować, by zaproponowany przez KE podział środków został skorygowany na korzyść polityki spójności i WPR.

Kwestia ochrony praworządności w negocjacjach budżetowych. Propozycja budżetowa KE przewiduje stworzenie mechanizmu tzw. warunkowości politycznej, tj. możliwość wstrzymania wypłat funduszy UE dla państw członkowskich, w których odnotowano naruszenia praworządności, zagrażające interesom finansowym UE. Propozycję tę poparły państwa będące płatnikami netto, a wypowiedzi polityków francuskich, niemieckich i holenderskich sugerują, że do warunkowości przywiązują dużą wagę. Zastrzeżenia zgłaszały natomiast państwa będące ostatnio obiektem krytyki KE w tych kwestiach: Polska, Węgry i Rumunia. Ich przedstawiciele wskazywali na brak jasno zdefiniowanych kryteriów oceny praworządności, a także przekazanie KE nadmiernych uprawnień – proponowane przez tę instytucję sankcje mają nabierać mocy, jeśli nie zostaną zablokowane przez państwa członkowskie większością kwalifikowaną. Pozostałe państwa regionu nie zajęły jednoznacznego stanowiska. Można więc przypuszczać, że w zamian za koncesje w ważnych dla nich obszarach, będą skłonne zaakceptować propozycję KE.

Perspektywy. Przedstawione przez KE zmiany finansowania polityki spójności są korzystne dla Bułgarii i Rumunii, zaś w zakresie polityki rolnej – dla państw bałtyckich. Będą one mniej zdeterminowane, by dołączyć do koalicji domagającej się zwiększenia nakładów na te dwie polityki. Łatwiej za to będzie zjednoczyć region wokół ich obrony przed dalszymi cięciami, forsowanymi przez tzw. „oszczędną czwórkę” (Austria, Dania, Holandia i Szwecja).

Aby wywalczyć wyższe nakłady na spójność i WPR bez naruszania sum przewidzianych na nowe priorytety, państwa Europy Środkowej będą musiały postulować zwiększenie budżetu. Cel ten mogą osiągnąć tylko w porozumieniu z Francją i Niemcami, które dopuszczają wzrost obciążeń na rzecz budżetu UE. Kartą przetargową mogłaby być zgoda na wprowadzenie mechanizmu warunkowości politycznej. Z Francją łączy państwa regionu również poparcie dla wyeliminowania rabatów przysługujących większości płatników netto.

Istnieje silny ponadregionalny sojusz w obronie WPR. W czerwcu grupa państw zaprotestowała przeciwko ograniczaniu budżetu na ten cel³. Stworzenie podobnej koalicji na rzecz spójności będzie trudniejsze, ponieważ większość państw południa Europy może uznać propozycję KE za korzystną.

Brak jednoznacznej reakcji większości państw Europy Środkowej w kwestii warunkowości politycznej zapowiada, że zbudowanie regionalnej koalicji zmierzającej do zablokowania tej inicjatywy będzie trudne. Osiągalne wydaje się uzyskanie poparcia tej grupy państw dla takiego skonfigurowania mechanizmu, aby uruchomienie sankcji było uzależnione od zgody większości kwalifikowanej.

Szansą dla państw regionu na zdobycie większych środków z innych źródeł niż polityka spójności i WPR będzie wynegocjowanie mechanizmów ułatwiających im dostęp do funduszy z programów zarządzanych centralnie (bez podziału na koperty narodowe). Obecnie w ramach takich programów, jak np. Horyzont, służący finansowaniu badań naukowych, podmioty z tego regionu mają trudności w konkurowaniu o fundusze z ośrodkami naukowymi z Europy Zachodniej. Podobny problem może pojawić się w przypadku nowego programu wspierającego wspólne przedsięwzięcia w zakresie przemysłu obronnego.

² E. Kaca, *Zniesienie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa: ryzyka w świetle propozycji Komisji*, „Biuletyn PISM” nr 89 (1662), 9 lipca 2018 r.

³ Były to: Cypr, Grecja, Finlandia, Francja, Hiszpania, Irlandia, Litwa, Luksemburg, Polska, Portugalia, Słowacja i Węgry.