

# BIULETYN

Nr 29 (894) • 21 marca 2012 • © PISM

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

---

## Stanowisko Francji w sprawie negocjacji wieloletnich ram finansowych UE 2014–2020

Elżbieta Kaca

*Dotychczasowe stanowisko Francji, prezentowane przez obecnego prezydenta Nicolasa Sarkozy'ego w negocjacjach nad wieloletnimi ramami finansowymi, jest mocno nieprzychylnie Polsce – Sarkozy dąży do jak największych cięć budżetu, głównie kosztem polityki spójności. W zbliżających się wyborach prezydenckich szansę na przejęcie władzy ma socjalista François Hollande, który mniej radykalnie domaga się cięć unijnych wydatków. Polska powinna przekonywać Hiszpanię i Włochy do przystąpienia do tzw. grupy przyjaciół polityki spójności oraz kontynuować ścisłą współpracę z instytucjami unijnymi.*

Negocjacje nad ramami finansowymi na lata 2014–2020 zapewne przyspieszą po zbliżających się wyborach prezydenckich we Francji planowanych na 22 kwietnia i 6 maja br. Szanse na wygraną mają obecnie sprawujący urząd Nicolas Sarkozy i socjalista François Hollande, którzy wydają się prezentować odmienne wizje polityki europejskiej. W czerwcu br. duńska prezydencja przedstawi propozycję kompromisu w sprawie budżetu, a stanowiska Niemiec i Francji będą istotne dla przebiegu następnej fazy negocjacji na szczelbu Rady Europejskiej. Interesy Francji w negocjacjach determinowane są przez bilans wpłat i zwrotów z unijnego budżetu. Francja jest drugim płatnikiem do unijnej kasy po Niemczech (wpłaca ok. 16%). Wyraźnie dodatni zwrot netto Francja otrzymuje jedynie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Według szacunków francuskiego rządu w obecnej perspektywie finansowej państwo to uzyska 62 mld euro dzięki dopłatom bezpośrednim dla rolników (I filar) i 7,5 mld z polityki rozwoju obszarów wiejskich (II filar).

**Obecne stanowisko Francji.** Strategia negocjacyjna Francji zakłada jak największe obniżenie unijnego budżetu z jednoczesnym utrzymaniem poziomu finansowania I filaru WPR co najmniej w wysokości zaproponowanej przez Komisję Europejską (KE) – 281,8 mld euro. Wynika to ze złej kondycji francuskiej gospodarki (skutkującej obniżeniem ratingu S&P do AA+ w styczniu 2012 r.). Choć ewentualna zmiana pozycji netto Francji ma symboliczne znaczenie dla jej gospodarki, szukanie oszczędności w UE jest elementem kampanii wyborczej obecnego prezydenta. Ponadto na francuskie stanowisko w kwestii WPR ma wpływ silne lobby rolnicze.

Francja postuluje obniżenie unijnego budżetu w oparciu o koalicję płatników netto. W *non paper* przedstawionym we wrześniu 2011 r. na Radzie ds. Ogólnych Francja, wraz z Wielką Brytanią, Niemcami, Austrią, Finlandią, Włochami, Szwecją i Holandią, wskazała, że zaproponowane przez KE ramy finansowe (budżet na poziomie ok. 1 bln euro) są zbyt duże. W styczniu br. część płatników netto zażądała zmniejszenia unijnego budżetu o co najmniej 100 mld euro. Francja oficjalnie nie wypowiedziała się w sprawie kwoty cięcia.

Utrzymanie finansowania I filara WPR zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej, postulowane przez Francję, jest prawdopodobne. WPR ma liczną koalicję poparcia państw członkowskich (m.in. Irlandia, Hiszpania, Bułgaria, Rumunia). Jedynie Wielka Brytania otwarcie żąda cięć dopłat bezpośrednich. W praktyce jednak Brytyjczycy nie odnoszą korzyści z redukcji płatności bezpośrednich, gdyż od tych wydatków przysługuje im rabat. Francji łatwo więc będzie pozyskać aprobatę Wielkiej Brytanii dla I filara WPR, jeśli zrezygnuje z postulatu zniesienia rabatu brytyjskiego. Co więcej, Francja opowiada się za rozłożeniem w czasie procesu wyrównywania dopłat dla

rolnictwa (między nowymi a starymi państwami członkowskimi). Nie zgadza się również na uzależnienie 30% dopłat bezpośrednich od warunku „zazieleniania” (np. redukcji pestycydów, efektywności wykorzystania wody) oraz na przeznaczenie 7% powierzchni gospodarstw rolnych na powierzchnię agroekologiczną.

W pozostałych kategoriach budżetowych Francja domaga się cięć środków finansowych. Dotyczy to głównie polityki spójności (376 mld euro wg propozycji KE). Francja argumentuje, że polityka spójności nie przyczynia się do zwiększenia wzrostu gospodarczego. Ponadto, znalezienie oszczędności jest możliwe w sytuacji, gdy 20 regionów UE osiągnęło poziom rozwoju gospodarczego skutkujący ich wyjściem z celu konwergencji. Francja popiera wprowadzenie kategorii regionów przejściowych, ale przy zmniejszonym budżecie polityki spójności. Może to wynikać z próby pozyskania w negocjacjach Hiszpanii, która zyskałaby na wprowadzeniu tej kategorii. Francja żąda też utrzymania wydatków na badania, innowacje i konkurencyjność na obecnym poziomie, ze względu na kwestionowane rezultaty tej polityki. W zakresie wydatków na rzecz sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz stosunków zewnętrznych, które nie stanowią znaczącej części budżetu unijnego, a większość państw członkowskich wyraża zgodę na ich utrzymanie, Francja nie postuluje otwarcie cięć. Można się spodziewać, że będzie dążyć do zapewnienia odpowiedniego finansowania południowego wymiaru Europejskiej Polityki Sąsiedztwa, Europejskiego Funduszu Rozwoju (ze względu na powiązania gospodarcze z byłymi koloniami) oraz programy mające na celu kontrolę migracji.

Jako jeden z nielicznych krajów Unii Europejskiej Francja opowiada się za podjęciem prac nad wprowadzeniem podatku od transakcji finansowych. Udział jej wpłat w budżecie unijnym z racji składki członkowskiej stale rośnie, więc zwiększenie puli środków własnych jest dla niej korzystne. Może to też stanowić margines negocjacyjny w zamian za inne ustępstwa, np. w rozmowach z Wielką Brytanią.

**Wpływ wyborów na stanowisko negocjacyjne Francji.** Ewentualny wybór Hollande’a na prezydenta nie zmieni zasadniczo stanowiska negocjacyjnego Francji, zdeterminowanego przez jej długofalowe interesy. Wygrana socjalisty Hollande’a może spowodować powstanie różnic w polityce europejskiej między nim a chadecką kanclerz Niemiec Angelą Merkel, a w konsekwencji mniejsze szanse na zajęcie podobnego stanowiska w trakcie negocjacji wieloletnich ram finansowych.

Stanowisko François Hollande’a w sprawie unijnego budżetu jest mniej kategoryczne, niż to prezentowane przez Nicolasa Sarkozy’ego. Obecny prezydent zapowiada „walkę o każde euro”, podczas gdy jego kontrkandydat mniej radykalnie mówi o zmniejszeniu unijnego budżetu. Tradycja socjalistów we Francji wskazuje, że opowiadają się oni raczej za stosowaniem metody wspólnotowej, co wiąże się z akceptacją większego unijnego budżetu. François Hollande może też być mniej zainteresowany dużymi cięciami w polityce spójności. W zdecydowanej większości regionów francuskich rządzą socjaliści. Ich lider opowiada się za finansowaniem pro wzrostowych polityk unijnych. Wreszcie w kwestii dopłat dla rolników podkreśla, że w większym stopniu powinno być brane pod uwagę kryterium zatrudnienia w rolnictwie (zgodnie z którym kraj, w którym z rolnictwa utrzymuje się znaczna część społeczeństwa, powinien otrzymywać więcej). Można spodziewać się też większej wrażliwości na „zazielenianie” WPR ze względu na sojusz Partii Socjalistycznej z partią Europa Ekologia – Zieloni.

**Wnioski dla Polski.** Francuskie priorytety negocjacyjne kształtują się dość odmiennie od polskich. Francja będzie dążyć do radykalnego cięcia unijnego budżetu, głównie kosztem polityki spójności. Pomimo poparcia dla wysokiego finansowania WPR oba kraje mają różne stanowiska w sprawie wyrównywania płatności bezpośrednich. Tarć między Polską i Francją należy się spodziewać również w kwestii podziału środków na południowy i wschodni wymiar polityki sąsiedztwa.

Z punktu widzenia Polski wybór François Hollande’a na prezydenta Francji niesie ze sobą kilka korzyści. Rozluźnienie niemiecko-francuskiego układu w polityce europejskiej osłabiłoby koalicję płatników netto. Hollande przychylniej patrzy na politykę spójności. Ponadto jego postulat uzależnienia dopłat bezpośrednich dla rolnictwa od kryterium zatrudnienia jest korzystny dla Polski, gdzie poziom zatrudnienia w rolnictwie jest wysoki.

Biorąc pod uwagę ostre żądania cięć w polityce spójności artykułowane przez obecny rząd Francji, Polska powinna kontynuować działania w celu utrzymania odpowiedniego finansowania tej polityki w oparciu o grupę tzw. przyjaciół polityki spójności. Powinna też podjąć wzmożone wysiłki, aby pozyskać sojuszników na południu Europy w postaci Hiszpanii i Włoch, zwłaszcza że rząd Mario Montiego nie zajął dotychczas zdecydowanego stanowiska w negocjacjach. Na następnych spotkaniach Rady ds. Ogólnych (w kwietniu i czerwcu br.) poświęconych polityce spójności Polska powinna rozpocząć działania dyplomatyczne w tym celu. Jednocześnie należy kontynuować intensywną współpracę z instytucjami unijnymi, które są sojusznikiem Polski w sprawie utrzymania dużego budżetu.