



■ Francja i Niemcy wobec kształtu nowych Wieloletnich Ram Finansowych UE

Karol Janoś, Jacek Kubera

Przebieg dotychczasowych negocjacji przyszłych Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) Unii Europejskiej uwidocznił, że dochodzi do dynamicznych zmian sojuszy i przegrupowań w obrębie dwóch tradycyjnych stronnictw w negocjacjach budżetowych - płatników i beneficjentów netto. Państwa członkowskie tworzą nowe obozy i przystępują do nowych koalicji w zależności od swoich głównych priorytetów w toczącym się procesie negocjacji. W skład nowych stronnictw nierzadko wchodzi razem zarówno płatnicy, jak i beneficjenci netto. Francja i Niemcy zaliczają się do obozu „umiarkowanych modernistów”. Oba państwa łączy dążenie do dostosowania WRF do nowych priorytetów UE przy jednoczesnej modyfikacji ich struktury i zasad funkcjonowania. Zarówno Berlin, jak i Paryż nie są jednak zwolennikami części rozwiązań zaproponowanych przez Komisję Europejską. Istnieją obszary i elementy, przy których Niemcy i Francja chciałby zachować zasady i proporcje obowiązujące w poprzednim wieloletnim unijnym budżecie.

Francuskie priorytety w negocjacjach

W dokumencie prezentującym stanowisko Paryża w sprawie przyszłych WRF cele negocjacyjne Francji określone zostały w nawiązaniu do wygłoszonego na Sorbonie przemówienia prezydenta Emmanuela Macrona z września 2017 r. Zgodnie z nimi, ambicją UE powinno być osiągnięcie statusu suwerennego mocarstwa światowego, które swym obywatelom gwarantuje bezpieczeństwo i pomyślną przyszłość. Określając kontekst negocjacji, wskazano nowe wyzwania związane zarówno z bezpieczeństwem i obroną, konkurencyjnością gospodarczą i cyfrową, edukacją, rozwojem społecznym, transformacją

Redakcja:

Radosław Grodzki
Karol Janoś
(redaktor naczelny)
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 3(423)/2020
30.01.2020

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

energetyczną i migracjami, jak i z odejściem jednego z państw członkowskich UE, czyli Wielkiej Brytanii. Uznano, że UE nie może w pomniejszonym składzie kontynuować finansowania tych samych zadań, na których skupiała się przed Brexitem. Przede wszystkim Francuzi kładą nacisk na bezpieczeństwo. Nowe WRF powinny według Paryża wspierać osiągnięcie strategicznej autonomii UE. Miałyby się to odbywać, po pierwsze, poprzez uzupełnianie wydatków narodowych na obronność, które czyniłyby silnym i konkurencyjnym europejski przemysł obronny. Po drugie, UE musi być gotowa przeznaczyć odpowiednie środki na stałą ochronę swych granic, integrację uchodźców i przeciwdziałanie przyczynom migracji w państwach pochodzenia imigrantów. W następnej kolejności, Francja wskazuje na działania, które miałyby uczynić gospodarkę UE bardziej konkurencyjną w stosunku do jej światowych mocarstw i wpłynęłyby pozytywnie na kapitał ludzki UE. Paryż opowiada się za zwiększeniem wydatków na edukację, badania, innowacyjność i mobilność (zwłaszcza młodych) Europejczyków. Jeśli chodzi o samą konstrukcję WRF, Francuzi stoją na stanowisku, że nowy budżet powinien być z jednej strony bardziej elastyczny (jako instrument reagowania UE na niespodziewane sytuacje), z drugiej w większym stopniu zorientowany na nowe priorytety. W tym celu proponują zwiększenie udziału przychodów własnych UE, co też pozwoliłoby jej realizować zadania samodzielnie, niezależnie od wsparcia z budżetów państw członkowskich.

W negocjacjach nad nowymi WRF, Francja łączy postulat nienaruszania dotychczasowego poziomu finansowania Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) z wprowadzeniem fundamentalnych reform i wspieraniem nowych priorytetów. Z jednej strony francuski rząd nie akceptuje zaproponowanej przez KE i sięgającej 20% redukcji wsparcia dla rolników, z drugiej dopuszcza on możliwość zwiększenia poziomu finansowania WRF, choć m.in. pod warunkiem natychmiastowego zniesienia rabatów i wprowadzenia podatku cyfrowego jako źródła własnych zasobów UE.

W odniesieniu do WPR i polityki spójności, Paryż podkreśla konieczność ich „głębokiej reformy”. Celem WPR byłoby przede wszystkim zapewnienie żywnościowego bezpieczeństwa i suwerenności poprzez zwiększanie konkurencyjności sektora rolniczego i rolno-spożywczego. Francja opowiada się za tym, aby kontynuowane było przeznaczanie wyłącznie europejskich środków w pierwszej mierze na „bezpieczeństwo przychodów” rolników oraz m.in. na rozwój narzędzi zarządzania ryzykiem i kryzysami związanymi z bezpieczeństwem żywnościowym (z tym, że zarządzanie kryzysami miałyby być finansowane z rezerw WRF). Z kolei polityka spójności powinna, zdaniem Francji, zostać uproszczona i zyskać na widoczności np. poprzez kierowanie jej także do borykających się z trudnościami obszarów znajdujących się w regionach relatywnie dobrze prosperujących. Według rządu francuskiego powinny być wyznaczone przejrzyste warunki korzystania z funduszy spójności: fiskalne, socjalne i dotyczące przestrzegania zasad państwa prawa. W związku z *Brexitem* Francja dostrzega też szansę na definitywne zakończenie funkcjonowania wszystkich obecnych mechanizmów korekcyjnych (rabatów). Proponuje również zastąpienie wpływów z podatku VAT (ocenianego jako zbyt skomplikowany i bez realnej wartości dodanej) innymi zasobami, związanymi m.in. z gospodarką cyfrową i środowiskiem. Ponadto, Paryż silnie optuje za stopniowym zwiększaniem zdolności budżetowych strefy euro. Służyć miałyby to skutecznej walce z kryzysami oraz zapewnianiu konwergencji gospodarczej i stabilizacji makroekonomicznej Unii Gospodarczej

i Walutowej. W ocenie Francji istnieją także możliwości zmniejszenia wydatków administracyjnych instytucji UE i tym samym uzyskania dodatkowych oszczędności, które mogłyby być przeznaczone na nowe priorytety.

Stanowisko i strategia negocjacyjna Berlina

Pierwszy dokument prezentujący niemieckie stanowisko wobec kształtu nowych WRF został przygotowany jeszcze przez poprzedni rząd wielkiej koalicji CDU/CSU i SPD i przedstawiony w styczniu 2018 r. Zawarte w dokumencie tezy wyraźnie sytuowały Niemcy w grupie „umiarkowanych modernistów”. Na pierwszym miejscu wskazywano na kwestie europejskiej wartości dodanej, czyli lokowanie funduszy unijnych w pierwszej kolejności w tych obszarach, w których państwa członkowskie nie są w stanie same skutecznie działać, lub w tych, gdzie zasoby na poziomie europejskim są bardziej efektywnie wykorzystywane i zarządzane. Dotyczy to m.in. wydatków związanych z nowymi wyzwaniami dla państw członkowskich, takimi jak ochrona granic zewnętrznych, zwalczanie terroryzmu i zorganizowanej przestępczości oraz współpraca z państwami trzecimi. Kolejną kwestią, na którą zwracał uwagę Berlin, było zwiększenie elastyczności w zakresie gospodarowania wydatkami budżetowymi. Wskazywano, że UE musi zwiększyć swoje zdolności w zakresie reagowania na nowe wyzwania. W dokumencie także wyraźnie podkreślano znaczenie przestrzegania zasad praworządności dla budowy „zdrowego środowiska inwestycyjnego”.

Wiele uwagi Niemcy, podobnie jak Francuzi, poświęcają wzmocnieniu zdolności UE w dziedzinie polityki zagranicznej, bezpieczeństwa i obrony. Według Berlina nowe zadania w tych obszarach i służące ich realizacji instrumenty finansowe muszą być w pierwszej kolejności finansowane z budżetu UE, a jeśli to konieczne także ze środków spoza WRF. Dotyczyć to ma według Niemiec zarówno ścisłej współpracy w zakresie polityki obrony (badania i budowa zdolności), jak również rozbudowy instrumentów w dziedzinie bezpieczeństwa i pomocy rozwojowej. Kolejnym priorytetowym obszarem z punktu widzenia Berlina jest polityka migracyjna i azylowa. Tu również wskazywano na konieczność zwiększenia środków. W ocenie Niemiec środki z Europejskich Funduszy Inwestycyjnych i Strukturalnych muszą być kierowane do państw i regionów, które przyjęły największą liczbę imigrantów. Berlin opowiada się za tym, aby wysiłek w zakresie przyjmowania i integracji imigrantów był uwzględniony w kryteriach rozdziału środków z tych funduszy. Niemcy przedstawiły również propozycje dotyczące WPR. Berlin opowiada się za tym, aby w realizacji polityki rolnej brane były pod uwagę wyzwania dotyczące ochrony klimatu, środowiska, bioróżnorodności i ochrony zwierząt. Niemcy postulują, aby przy rozdziale środków na politykę rolną uwzględniać zaangażowanie państw członkowskich w przewyżczenie ww. wyzwań, w tym przede wszystkim w zakresie polityki klimatycznej.

Generalnie Berlin optuje za tym, aby przekrojowe zadania, takie jak ochrona klimatu, były bardziej zakotwiczone we wszystkich obszarach finansowanych z unijnego budżetu. WRF jako całość powinny przyczyniać się do realizacji agendy 2030 na rzecz zrównoważonego rozwoju. W ocenie Berlina wskaźnik środków z WRF przeznaczanych na ochronę klimatu powinien zostać utrzymany na dotychczasowym

poziomie, natomiast udoskonaleniu powinno ulec jego wdrażanie, szczególnie w odniesieniu do przejrzystości i zorientowania na wyniki. Ponadto według Niemiec jako zadania przekrojowe powinny być zdefiniowane w WRF także badania, innowacje i digitalizacja. Do pozostałych priorytetów odnoszących się do kształtu nowego budżetu UE Niemcy zaliczyli także wsparcie procesu realizacji reform strukturalnych w państwach członkowskich, a także usprawnienia w zakresie stosowania instrumentów finansowych zwiększających efektywność w zakresie realizacji inwestycji.

W przedstawionym w styczniu 2018 r. dokumencie określającym niemieckie stanowisko wobec nowych WRF nie odnoszono się do kwestii wielkości nowego budżetu, jak również kwestii możliwego zwiększenia składki członkowskiej przez Niemcy. W umowie koalicyjnej współzrządzające *CDU/CSU* i *SPD* zadeklarowały gotowość zwiększenia składki do wieloletniego budżetu UE; pomysł ten szczególnie pozytywnie popierali socjaldemokraci. Gotowość do zwiększenia przez Niemcy zaangażowania finansowego potwierdzili w maju 2018 r. we wspólnym oświadczeniu wicekanclerz i minister finansów Olaf Scholz i szef niemieckiej dyplomacji Heiko Maas. W tej pierwszej reakcji ze strony Berlina na propozycję KE nowych WRF obaj politycy *SPD* opowiedzieli się za sprawiedliwym podziałem obciążeń w nowym budżecie między wszystkie państwa członkowskie. Poza tym potwierdzili wcześniejsze stanowisko rządu federalnego o konieczności modernizacji budżetu UE. Zdecydowanie bardziej zachowawcze stanowisko w sprawie zwiększenia niemieckiej składki i całego budżetu UE zajmowali chadecy. Kanclerz A. Merkel odnosząc się w czerwcu 2018 r. do propozycji w KE dotyczącej zwiększenia składki do 1,11%, zasugerowała zachowanie jej wysokości na poziomie 1%. Wskazywała przy tym, że biorąc pod uwagę ostatnie wyniki niemieckiej gospodarki, składka RFN będzie w liczbach absolutnych znacznie wyższa niż w 2013 r.

W trakcie toczonych od czasu przedstawienia przez KE propozycji nowych WRF w maju 2018 r. negocjacji Niemcy zachowywały postawę pasywną. Według wytycznych niemieckiego rządu dla swoich negocjatorów w Brukseli mieli oni przyjmować postawę reakcyjną w trakcie prowadzonych rozmów i nie wchodzić w dyskusję na temat wysokości kwot planowanych na poszczególne wydatki i programy. Jedną z przyczyn takiej strategii Berlina są rozbieżności w ramach rządu federalnego na temat struktury wydatków w nowym budżecie. Generalnie Niemcy optują za unowocześnieniem budżetu, co dotyczy m.in. zmniejszenia udziału wydatków na politykę spójności i WPR. Oszczędności te miałyby zostać zgodnie z propozycją KE przeznaczone na finansowanie nowych wyzwań. Jednak szczegółowe propozycje co do wysokości wydatków na poszczególne kategorie w budżecie wzbudzają kontrowersje wśród członków rządu. Spór dotyczy m.in. wysokości nakładów na WPR. Berlin ma natomiast całkiem odmiennie zdanie niż Paryż w sprawie wielkości udziału środków w WRF, które przyczyniają się do realizacji celów klimatycznych. Francja domaga się, aby udział ten wynosił 40%. Niemcy natomiast, podobnie jak większość pozostałych państw członkowskich, opowiadają się za tym, aby udział ten wynosił 25%.

Pomimo deklarowanej zwłaszcza przez polityków gotowości do zwiększenia składki przez Niemcy, w trakcie dotychczasowych negocjacji Berlin dąży do tego, aby nie doszło do zwiększenia wysokości nowego budżetu. W trakcie szczytu Rady Europejskiej w październiku ubiegłego roku, Niemcy znalazły się w gronie państw,

które były przeciwko propozycji fińskiej prezydencji, według której nowe WRF miałyby wynosić 1,03-1,08% unijnego dochodu narodowego brutto (DNB UE). Z punktu widzenia Berlina propozycja Finów była „za mało oszczędna”. Według ujawnionych w niemieckiej prasie jesienią 2019 r. wytycznych dla negocjatorów rządu federalnego, Berlin dąży do tego, aby nowy wieloletni budżet nie wynosił więcej niż 1% DNB UE.

Konkluzje

Niemcy i Francja należą do grupy „umiarkowanych modernistów”, czyli zwolenników dostosowania WRF do nowych priorytetów przy jednoczesnej modyfikacji ich struktury i zasad funkcjonowania. Dla obu państw tymi priorytetami są: ochrona granic zewnętrznych, polityka migracyjna, zwiększenie zdolności w zakresie polityki bezpieczeństwa i obrony oraz polityka klimatyczna. Podkreślają one też konieczność zwiększenia elastyczności w zakresie gospodarowania wydatkami budżetowymi. Argumentują to zwiększeniem zdolności UE do szybkiej reakcji na nowe wyzwania zarówno w wymiarze wewnętrznym, jak i zewnętrznym. Mimo „modernistycznego” nastawienia obu państw wobec nowych WRF, nie wszystkie propozycje przedstawione przez KE pod przewodnictwem J.-C. Junckera, które stanowią podstawę aktualnych negocjacji, są akceptowane przez Francję i Niemcy. Istnieją takie elementy, przy których zarówno Berlin, jak i Paryż chciałby zachować zasady i proporcje obowiązujące w poprzednich WRF.

We Francji kontrowersje wzbudza kwestia obniżenia środków na WPR. Paryż jako jeden z najważniejszych beneficjentów funduszy przeznaczanych na tę politykę chciałby utrzymania finansowania na dotychczasowym poziomie. Z kolei w Niemczech wewnątrz rządu federalnego istnieją zróżnicowane opinie na temat wielkości środków przeznaczanych na WPR. Niemcy są sceptycznie nastawione do likwidacji rabatów dla państw członkowskich. Z uwagi na to będą optowały na rzecz propozycji KE zakładającej ich stopniową likwidację. Paryż z kolei aktywnie wspiera w tym przypadku grupę „przyjaciół polityki spójności”, która zabiega o likwidację systemu rabatowego w nowych WRF. Niemcy i Francja mają także odmienne stanowiska w sprawie wielkości udziału środków w WRF, które przyczyniają się do realizacji celów klimatycznych: Francja domaga się, aby udział ten wynosił 40%. Niemcy natomiast, podobnie jak większość pozostałych państw członkowskich, opowiadają się za tym, aby był on na poziomie tylko 25%. W przypadku Berlina widoczna jest zmiana stanowiska wobec kwestii zwiększenia wielkości nowych WRF. Początkowo Niemcy sygnalizowały gotowość do dyskusji na temat większego wkładu finansowego państw członkowskich. W trakcie ostatnich miesięcy ich nastawienie stało się jednak zbliżone do państw przeciwnych jakimkolwiek podwyżkom składek członkowskich do unijnego budżetu. Z kolei Paryż jest otwarty na zwiększenie wysokości nowych WRF.

Niemcy i Francja są zwolennikami propozycji KE warunkującej wypłacanie środków z funduszy unijnych od spełniania wymogów w zakresie realizacji zasady państwa prawa. Oba państwa należały jeszcze przed rozpoczęciem negocjacji do grupy inicjatorów takich rozwiązań. Należy oczekiwać, że będą aktywnie wspierać wprowadzenie tego typu rozwiązań do nowych WRF. Oba państwa będą także

zwolennikami wprowadzenia zaproponowanych przez KE rozwiązań dotyczących instrumentu budżetowego dla strefy euro. Implementacja tego instrumentu była przedmiotem kilkumiesięcznych negocjacji między oboma państwami. Berlin i Paryż łączy także poparcie dla idei intensyfikacji współpracy państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa i obrony. Z uwagi na to można się spodziewać, że w trakcie dalszych negocjacji będą one pozytywnie nastawione do uwzględnienia propozycji KE w tej dziedzinie.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autorów.

Karol Janoś - analityk Instytutu Zachodniego. Absolwent Kolegium Międzywydziałowych Indywidualnych Studiów Humanistycznych Uniwersytetu Warszawskiego i doktorant w Kolegium Ekonomiczno-Społecznym Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Zajmuje się niemiecką polityką zagraniczną, bezpieczeństwa i obrony.

Jacek Kubera - dr, pracownik Wydziału Socjologii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, socjolog i romanista, autor prac z zakresu socjologii migracji i polityki europejskiej.