



Seminaria europejskie

10. seminarium
koordynator: Joanna Różycka-Thiriet

7 marca 2018 roku
j.rozycka@schuman.pl

Wieloletnie budżety UE uczą państwa członkowskie dobrego planowania. Z punktu widzenia Polski 7-letnie ramy finansowe to idealne rozwiązanie. Cel toczących się negocjacji finansowych jest ambitny - przyjęcie budżetu UE na lata 2021-2027 przed wyborami do Parlamentu Europejskiego (maj 2019). A sprawy komplikują dodatkowo rozmowy dotyczące brexitu. Gośćmi seminarium 7 marca byli Marcin Kaczmarczyk z Departamentu Ekonomicznego Unii Europejskiej w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz Filip Skawiński, analityk w Przedstawicielstwie Komisji Europejskiej w Polsce. Tematem były wieloletnie ramy finansowe (WRF).



Do czego służą wieloletnie ramy finansowe? Czym się różnią od budżetu? Filip Skawiński przyznał, że Komisja ma skłonność do używania żargonu, do nazw takich jak właśnie wieloletnie ramy finansowe, znane w Komisji pod skrótem MFF (z angielskiego *Multiannual Financial Framework*).

Do czego one służą, skoro są roczne budżety? Nie zawsze istniały wieloletnie ramy, ale odkąd w ujednolitym budżecie ważniejszą rolę odgrywają polityki inwestycyjne np. polityka spójności (głównie są to fundusze strukturalne), trzeba było zmienić podejście. Bo tego typu wydatki wymagają planowania, czasu. To zmiana na lepsze - w państwach, gdzie takiej tradycji dobrego planowania nie było (np. w Polsce) rządzący muszą się zastanowić, jak ich kraj ma wyglądać za kilka lat.

Wieloletnie ramy finansowe mają formę rozporządzenia, które stanowi, że w ciągu 7 lat (ale może to być inny okres) UE planuje wydać jakąś maksymalną kwotę. Rozpisane są też roczne limity w danej kategorii wydatków.

Czy z perspektywy kraju członkowskiego także korzystne jest, że o finansach rozmawia się raz na kilka lat, a nie co roku trwa bój o krótką koldrę? Przedstawiciel MSZ odpowiedział, że z perspektywy Polski 7 lat to okres idealny. Zapewnia elastyczność, a z drugiej strony stabilność. To dobra długość, jeśli chodzi o inwestycje.

W Polsce za sprawy związane z WRF odpowiada Ministerstwo Spraw Zagranicznych, a nie Ministerstwo Finansów (ono odpowiada za budżety roczne UE). MSZ współpracuje przy tym z MF, Ministerstwem Rozwoju i Rolnictwa. W innych państwach różnie jest to rozwiązane.

Analityk w Przedstawicielstwie Komisji zauważył, że przygotowywanie wieloletnich ram to trudny proces polityczny, konfliktujący ze sobą członków Unii. Wychodzą na jaw różnice interesów. Rządy krajów, które płacą więcej, zabiegają o to, żeby budżet przynajmniej się nie zwiększył. Ci, co korzystają, chcą, żeby był większy. Dlatego lepiej nie organizować tego typu rozmów zbyt często. Propozycję ram składa Komisja, a potem są negocjacje państw członkowskich. Natomiast Parlament Europejski zatwierdza ramy. Projekt Komisji na kolejną 7-latkę ma zostać ogłoszony 2 maja. Obecne ramy negocjowane były podczas kryzysu finansowego i była duża presja na oszczędności. Teraz też będzie presja, ale innego rodzaju.

Rozmowy o finansach już się rozpoczęły. Czy to nie trwa za długo? Marcin Kaczmarczyk wyjaśnił, że długość rozmów zależy od podejścia państwa członkowskich – na ile skłonne są do ustępstw, na ile zależy im na czasie.



Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union

Działania Fundacji Schumana są współfinansowane przez Unię Europejską, w ramach Programu *Europa dla Obywateli*



Przedstawicielstwo w Polsce

Seminaria objęte są honorowym patronatem Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce

Filip Skawiński dodał, że w lutym Komisja przedstawiła dokument do refleksji państw członkowskich np. co będzie, jeśli budżet UE będzie w dalszym ciągu wynosił ok. 1% PKB. Niektóre państwa członkowskie chcą przeznaczyć środki na nowe obszary działalności, a to może oznaczać cięcia w polityce spójności. Wg jakiego klucza dokonać tych cięć? Czy polityką spójności zostaną objęte tylko biedniejsze kraje, czy też najbiedniejsze regiony w całej UE?

W dokumencie Komisji jest również mowa o warunkowości unijnego finansowania, co zostało w Polsce źle przyjęte. Prowadząca poprosiła więc o wyjaśnienie tego pojęcia. Filip Skawiński wyjaśnił, że słowo to zrobiło się popularne niedawno, ale tak naprawdę warunkowość już jest w pewnym sensie stosowana. Korzystanie z unijnych pieniędzy może być uwarunkowane prowadzeniem rozsądnej polityki makroekonomicznej (np. ograniczonym deficytem budżetowym). Komisja może ukarać kraj zawieszeniem funduszy (do tej pory ukarano za to tylko Węgry, kara po jakimś czasie została wycofana).

Są też warunki prawne np. jeśli nie wdrożyło się dyrektywy w danym obszarze, kraj nie może liczyć na dofinansowanie w tej dziedzinie. Jeśli państwo nie wdroży dyrektywy o zamówieniach publicznych dopuszczającej do przetargów firmy z innych krajów, nie otrzyma finansowania. To opóźnia do pewnego stopnia wydawanie unijnych pieniędzy w ramach obecnej perspektywy. Ale ogólna ocena Komisji w tym zakresie jest pozytywna.

Pojawia się pytanie, czy skoro unijny budżet obejmuje potężne środki to, czy nie powinno być jeszcze innych warunków np. przestrzegania wartości UE (praworządności). Zarówno wśród państw członkowskich, jak i w łonie Komisji zdania się podzielone.

Według przedstawiciela MSZ są pewne nieścisłości między komunikatem Komisji, a wypowiedziami komisarza ds. budżetu Günthera Oettingera i przewodniczącego Komisji Jean-Claude'a Junckera w kwestii cięć polityki spójności, cięć budżetu. A co do warunkowości, praworządność to zagadnienie o zabarwieniu politycznym. Marcin Kaczmarczyk zauważył, że WRF są przyjmowane jednomyślnie, a nie wszystkim krajom podoba się taki pomysł.

Co do warunkowości makroekonomicznej – decyzja wobec Węgier została wycofana, mimo że w przypadku ekonomii mamy czytelne wskaźniki. Tym bardziej problematyczne będzie rozstrzygnięcie problemów z praworządnością. Komisja w swoim komunikacie nie rozstrzyga tej sprawy, zostawia ją otwartą. Jednocześnie podkreśla, że to kwestia polityczna złożona technicznie i prawnie. Pan Kaczmarczyk wyjaśnił, że zdaniem Polski ciężko będzie tutaj o obiektywne kryteria, może to też zaburzyć porządek w Unii, podział kompetencji między Komisją i Radą.

Jakie są poglądy Parlamentu Europejskiego w kwestii pieniędzy na przyszłość? Filip Skawiński powiedział, że Parlament zapewne i tym razem (jak poprzednio) będzie chciał większego budżetu dla Unii Europejskiej. Patrzy on na sprawy z perspektywy ogólnounijnej i domaga się więcej niż proponuje Komisja Europejska, natomiast państwa członkowskie chcą zejść do kwot z projektu Komisji albo jeszcze poniżej. Na końcu Parlament, choć z oporami, godzi się na niższe pieniądze.

Parlament chciałby również, żeby sumy niewykorzystane w danym roku zostawały w budżecie na kolejny rok, a nie wracały do państw członkowskich. Da to większą elastyczność.

A propos warunkowości, przedstawiciel Komisji uzupełnił, że wiąże się z nią jeszcze inny problem – utrata funduszy odbiłaby się nie na osobach winnych zamieszania, ale na beneficjentach tych środków (np. na samorządach, firmach, uczelniach, organizacjach pozarządowych). Dlatego Parlament ma pomysł, żeby zamiast karać, zachęcać – za więcej przestrzegania prawa dawać więcej, za mniej mniej. To też jest kontrowersyjne – kto oceni, kto przestrzega przepisów i dlaczego za nierespektowanie prawa mamy dawać pieniądze?

Czy wyjście Zjednoczonego Królestwa nie ułatwi pod pewnymi negocjacji (Brytyjczycy hamowali integrację europejską, mieli rabat od składki)? Filip Skawiński przyznał, że może klimat rozmów będzie lepszy, ale pozostaje dziura po składce Zjednoczonego Królestwa (po odliczeniu rabatu było to rocznie 10-11 mld netto). Niektóre kraje miały zresztą rabat od rabatu brytyjskiego.

Przewiduje on również, że inne państwa wejdą w rolę skąpca, jakim było Zjednoczone Królestwo. A co zrobić z dziurą budżetową – trzeba albo przyciąć wydatki, albo dołożyć pieniędzy. Niemcy są gotowi zwiększyć swoją składkę, Holendrzy nie.

Ważne będzie, ile będzie pieniędzy, na co zostaną przeznaczone i jakie będą kryteria przyznawania funduszy. Np. w przyznawaniu środków z Europejskiego Funduszu Społecznego do tej pory najważniejsze było niskie PKB (więc dla Polski było to korzystne). Ale można wybrać jako kryterium poziom bezrobocia (a w Polsce jest ono niskie) lub poziom przyjmowania uchodźców.

Dla Polski brexit nie jest korzystny – nie tylko negocjacje ze Zjednoczonym Królestwem nakładają się na negocjacje finansowe, ale również Brytyjczycy byli 2. co do wielkości płatnikiem netto po Niemczech. Jednak być może negocjacje ułatwi to, że przy stole zasiądzie 27, a nie 28 państw. Poza tym, Zjednoczone Królestwo zwykle szukało oszczędności. Grupa Wyszehradzka postuluje budżet na poziomie 1,1%.

Przedstawiciel MSZ zauważył, że Brytyjczycy dużo korzystali na pewnych unijnych programach – dotyczących badań, innowacji (VIII Program Ramowy, gdzie rozdaje się dofinansowania metodą konkursową).

Wyjaśnił, że do luki związanej z brexitem dochodzą wydatki na nowe wyzwania stojące przed Unią. Komisja Europejska szacuje je na 10 mld euro rocznie. Razem daje to około 25 mld więcej stosunku do tego co 27 państw członkowskich płaci obecnie. Stąd pytanie, skąd wziąć środki i dla kogo je przeznaczyć, jest jeszcze bardziej palące.

Negocjacje utrudnia fakt, że niektóre środki dla krajów są dystrybuowane w ramach kopert narodowych (państwa z góry wiedzą, na ile mogą liczyć w ciągu kolejnych lat), ale są też fundusze zarządzane centralnie (rozdawane są na podstawie konkursów – państwa nigdy z góry nie wiedzą, ile otrzymają). Ostatecznie może się więc okazać, że państwa, które otrzymały dużo w ramach kopert narodowych, otrzymały mniej od krajów, które uzyskały dużo z funduszy zarządzanych centralnie.

Jakie są polskie priorytety na kolejnych 7 lat? Marcin Kaczmarczyk przypomniał, że 5 stycznia przyjęto wspólne stanowisko Grupy Wyszehradzkiej, a w czerwcu zeszłego roku stanowisko Polski w sprawie priorytetów. Jest wśród nich wspólna polityka rolna oraz polityka spójności. Chodzi nie tylko o to, że Polska z nich korzysta, ale także o to, że realizują one cele UE, jakimi są spójność społeczna i gospodarcza. Poza tym, Polska opowiada się za budżetem ambitnym, przewidywalnym (popiera pomysł, by wieloletnie ramy trwały 7 lat), ale również elastycznym.

Jak wyjaśnił Filip Skawiński, priorytety Komisji Europejskiej opierają się na tym, co słyszy ona z państw członkowskich. Prawie wszystkie państwa członkowskie chcą dać więcej na program Erasmus+ (Parlament Europejski chciałby na niego przeznaczyć nawet trzy razy więcej pieniędzy). Komisja chce też zwiększyć fundusze na badania i rozwój, żeby budować unijną konkurencyjność na arenie międzynarodowej. Czyli tzw program ramowy Horyzont. 2020 otrzymałby większe środki. Polityka klimatyczna (prawdopodobnie nie jako wyodrębniony obszar, ale w ramach innych polityk), również powinna być finansowana w większym stopniu.

Nowy obszar finansowania to bezpieczeństwo zewnętrzne/obronność. Co prawda Unia nie ma kompetencji w obszarze obronności sensu stricto, ale Unia może finansować wspólne rozwijanie zdolności obronnych (rozwój, testowanie nowych technologii). W kręgu zainteresowania Komisji są też kwestie związane z kosmosem (może w nowej Komisji będzie osoba odpowiadająca za obronność i kosmos).

Kolejny obszar, który Unia zamierza wspierać, to ochrona granic zewnętrznych, co jest konsekwencją kryzysu migracyjnego. Unia prowadzi już tutaj pewne działania (w Warszawie mieści się nawet agencja Frontex przemianowana ostatnio na Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej).

Unia chciałaby również mieć środki na radzenie sobie ze skutkami niespodziewanych kryzysów (zwłaszcza migracyjnego). Dokonanie przesunięć w budżecie UE nie jest bowiem łatwe, co daje przewidywalność, ale jednocześnie nie może się odbywać kosztem elastyczności.

Marcin Kaczmarczyk dodał, że to nie tak, że Polska nie zauważa nowych wyzwań. Nasz kraj uważa, że kwestie obrony, ochrony granic i migracji powinny być finansowane z nowych środków, a nie kosztem cięć dotychczasowych polityk (w swoim komunikacie Komisja wskazuje politykę spójności i rolną jako obszary, gdzie można szukać oszczędności z przeznaczeniem na nowe cele). Natomiast komisarz Oetinger stwierdził, że nowe polityki powinny być w 80% finansowane z nowych środków, a w 20% z przesunięć czy oszczędności i Polska ma nadzieję, że w swoim majowym stanowisku Komisja przychyli się do takiego poglądu.

Czy Polska postrzega republiki nadbałtyckie, Bułgarię i Rumunię jako konkurentów do unijnego dofinansowania? Marcin Kaczmarczyk zaprzeczył. Jednak Polska rozmiarami gospodarki i populacji, strukturą gospodarki, polityką różni się od nich. Ale Polska nie ogranicza współpracy do Grupy Wyszehradzkiej. Podobne postulaty mają Bułgaria, Rumunia, Chorwacja, Słowenia. Z nimi możemy potencjalnie budować koalicję.



Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union

Działania Fundacji Schumana są współfinansowane przez Unię Europejską, w ramach Programu *Europa dla Obywateli*



Przedstawicielstwo w Polsce

Seminaria objęte są honorowym patronatem Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce

W efekcie kryzysu gospodarczego Portugalia, Hiszpania, Włochy cofnęły się w rozwoju gospodarczym i ich pozycja zbliżyła się do polskiej, nasze priorytety zbliżyły się. Nie ma takiej polaryzacji stanowisk co do finansów UE, jakby się można było tego spodziewać choćby po stażu krajów w Unii Europejskiej.

Prawdopodobnie tak jak w trakcie poprzednich negocjacji będzie istniała grupa państw będących przyjaciółmi polityki spójności, które chcą silnej i stabilnej polityki spójności, która realizuje cele traktatowe. Z krążących po Unii stanowisk krajów członkowskich widać, że Polska w swoich priorytetach nie jest osamotniona.



Jakie inne bloki funkcjonują? Przedstawiciel MSZ powiedział, że zwykle kraje nadbałtyckie trzymają się razem, a do kogo się przyłączają, jeszcze nie wiadomo. Płatnicy netto to też grupa, którą coś łączy. Któreś z państw musi wejść w rolę, którą wcześniej odgrywali Brytyjczycy (nie wiadomo, kto to będzie – może Niemcy, Holandia, Dania). Niektóre państwa pasują do siebie jako sojusznicy w negocjacjach, bo mają taką samą sytuację, w podobnym kierunku zmierną i mają podobną wizję unijnego budżetu oraz oczekiwania wobec niego.

Pan Skawiński potwierdził, że fakt, iż w poprzednich negocjacjach Polska była liderem grupy przyjaciół polityki spójności odegrał dużą rolę. Mimo że cały unijny budżet był mniejszy, Polska otrzymała nieco więcej niż we wcześniejszych latach. Czy teraz Polska będzie miała takie

zdolności koalicyjne? Dużą rolę w negocjacjach odgrywa autorytet danego państwa, jego reputacja, to jak działa w poszczególnych obszarach. Polska argumentuje, a Komisja widzi, że dobrze wykorzystujemy unijne pieniądze, ale, jak podkreślił analityk Przedstawicielstwa, na pozycję państwa składają się też inne kwestie.

Co z nowymi źródłami dochodów dla Unii, o których od dawna się mówi? Przedstawiciel MSZ powiedział, że państwa nie są przychylni pomysłowi nowego podatku, opłatom obciążającym obywateli czy firmy. Co do unijnego dochodu z VAT – jedni są za jego uproszczeniem, inni za likwidacją. Rola składek państw członkowskich opartych na PKB (proporcjonalnych do rozwoju danego kraju) rośnie w ostatnich latach. Polska jest coraz bardziej otwarta na pomysły nowych środków własnych UE. Nieprzychylnie ocenia ideę dochodów opartych na prawach do emisji CO₂, lecz na naszą akceptację mógłby liczyć podatek cyfrowy. Choć ogólnie Polska mniej pozytywnie ocenia dodatkowe obciążenia fiskalne.

Wydaje się, że obłożenie podatkiem kapitału spekulacyjnego spotkałoby się z aprobatą nie tylko ze strony obywateli, ale i państw. Jednak, jak zauważył pan Skawiński, kiedy przychodzi do konkretów, państwa się wahają, a obszarze podatków wymagana jest jednomyślność. Przyjęcie podatku od transakcji finansowych jedynie przez grupę państw nie ma sensu. A na tego typu rozwiązania nie zgodzą się pewne kraje, które korzystają na tym, że są centrami finansowymi. Te problemy są dowodem na to, że jednomyślność, wysoko ustawiona większość utrudnia wprowadzenie nietypowych rozwiązań.