

**NIEMCY WOBEC WIELOLETNICH
RAM FINANSOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ
NA LATA 2014–2020
Uwarunkowania i interesy**

K o n r a d P o p ł a w s k i

© Copyright by Ośrodek Studiów Wschodnich
im. Marka Karpia
© Copyright by Centre for Eastern Studies

Redakcja merytoryczna / Content editor

Anna Drożdż

Redaktor / Editor

Katarzyna Kazimierska

Współpraca / Co-operation

Anna Łabuszewska, Małgorzata Zarębska

Opracowanie graficzne / Graphic design

Dorota Nowacka

Mapy i wykresy / Maps and charts

Wojciech Mańkowski

Tłumaczenie / Translation

Ilona Duchnowicz

Współpraca / Co-operation

Nicholas Furnival

Wydawca / Publisher

Ośrodek Studiów Wschodnich im. Marka Karpia

Centre for Eastern Studies

ul. Koszykowa 6a,

Warszawa / Warsaw, Poland

tel. / phone + 48 /22/ 525 80 00

fax +48 /22/ 525 80 40

Materiały analityczne OSW można przeczytać
na stronie www.osw.waw.pl

Tam również znaleźć można więcej informacji
o Ośrodku Studiów Wschodnich

The Centre's analytical materials can be found
on the Internet at www.osw.waw.pl

More information about the Centre for Eastern
Studies is available at the same web address

ISBN 978-83-62936-05-2

Spis treści / Contents

NIEMCY WOBEC WIELOLETNICH RAM FINANSOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ NA LATA 2014–2020

Uwarunkowania i interesy

I. Wprowadzenie / 5

II. Tezy / 8

**III. Wieloletnia perspektywa finansowa
i nowe uwarunkowania jej negocjowania / 12**

IV. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2007–2013 / 17

V. Niemcy wobec wieloletnich ram finansowych po 2013 roku / 28

**VI. Niemieckie stanowisko wobec polityki spójności
w wieloletnich ramach finansowych po 2013 roku / 53**

**VII. Niemieckie stanowisko wobec wspólnej polityki rolnej
w wieloletnich ramach finansowych po 2013 roku / 68**

VIII. Podsumowanie / 81

**Theses: Germany's stance on the European Union's multi-annual
financial framework for 2014–2020. Background and interests / 84**

I. Wprowadzenie

1. Wstęp

Niemcy jako największy kraj Unii Europejskiej, a także największy płatnik do budżetu UE będą mieć zasadniczy wpływ na kształt wieloletnich ram finansowych (WRF) na lata 2014–2020. Zdanie RFN staje się coraz ważniejsze z racji coraz bardziej asertywnie prowadzonej polityki na forum europejskim, a także kluczowej roli tego kraju w ratowaniu strefy euro. Bycie płatnikiem netto do budżetu UE nie jest jedynie wyrazem solidarności Niemiec z krajami UE czy też odpowiedzialności historycznej za istnienie wspólnoty. Finansowanie budżetu UE jest związane z interesami RFN, choćby w postaci korzyści handlowych bardzo silnie nastawionej na eksport gospodarki, a także siłą polityczną, pozwalającą dzięki finansowaniu wspólnoty forsować projekty korzystne dla Niemiec. Warto też zauważyć, że zrozumienie polityki zagranicznej prowadzonej przez Niemcy staje się w ostatnich czasach wręcz niemożliwe bez uwzględnienia kontekstu wewnątrzpolitycznego, a także gospodarczego, gdyż politycy tego kraju coraz silniej w podejmowaniu kluczowych decyzji kierują się opinią elektoratu, co pokazały ostatnie decyzje m.in. dotyczące rezygnacji z użytkowania energii atomowej do 2022 roku. Rząd Angeli Merkel ma bardzo słabą pozycję polityczną po przegraniu szeregu ważnych wyborów landowych, co może powodować, że właśnie negocjacje w sprawie wspólnych ram finansowych będą dla Niemiec odskocznią, pozwalającą przekonać opinię publiczną, że rząd federalny twardo broni interesów kraju.

Celem raportu jest spojrzenie na wieloletnią perspektywę finansową UE od strony Niemiec – największego płatnika do unijnego budżetu, a zarazem jednego z największych beneficjentów polityk unijnych. Analizując ostatnie zmiany w niemieckiej gospodarce oraz oficjalne stanowiska zarówno rządu federalnego, organizacji politycznych i pozarządowych raport przedstawia znaczenie budżetu UE dla Niemiec i związane z tym oczekiwania strony niemieckiej wobec wieloletnich ram finansowych po 2013 roku. Raport akcentuje kontekst polityczny i gospodarczy debaty na temat budżetu unijnego po 2013 roku, a także kładzie nacisk na ukazanie stanowisk poszczególnych aktorów zaangażowanych w negocjacje po stronie Niemiec. Pokazane zostaną również dotychczasowe inicjatywy podjęte przez rząd federalny, a także uwarunkowania, z których działania te wynikają.

2. Źródła użyte w raporcie i metoda jego sporządzenia

Raport opiera się na źródłach opublikowanych do czerwca 2011 roku. Autor przyjął założenie, że do czasu przedstawienia propozycji ram finansowych przez Komisję Europejską – co nastąpiło 29 czerwca 2011 roku – nie jest jeszcze możliwe zdefiniowanie dokładnych celów negocjacyjnych Niemiec. Na podstawie prasy, analiz think tanków, stanowisk różnych niemieckich środowisk politycznych, społecznych i gospodarczych w debatach na temat reformy budżetowej, reformy polityki spójności oraz reformy wspólnej polityki rolnej można jednak wywnioskować, jakie będą priorytety Niemiec w negocjacjach.

Do czerwca 2011 roku ani niemiecka prasa, ani ośrodki analityczne nie poświęcały wiele uwagi wieloletnim ramom finansowym, oczekując na opublikowanie propozycji Komisji Europejskiej (KE). Niemniej stanowisko Niemiec, tak jak i innych państw można zaobserwować

w debatach na temat kształtu poszczególnych polityk UE. KE definiując priorytety budżetu unijnego, a także najważniejszych obszarów polityki UE powszechnie wykorzystuje konsultacje społeczne jako metodę poznawania opinii różnych środowisk z krajów członkowskich. Przedstawiciele instytucji rządowych, regionalnych oraz pozarządowych mogą nadesłać swoje opinie o przyszłych priorytetach UE w danych kwestiach. KE opiniuje te stanowiska sporządzając raport i biorąc je pod uwagę w kształtowaniu perspektywy finansowej UE. Analiza dokumentów nadesłanych w konsultacjach przez przedstawicieli Niemiec jest cennym źródłem informacji na temat najważniejszych aktorów zainteresowanych negocjacjami wieloletnich ram finansowych, zwłaszcza że Niemcy wykazują się bardzo dużą aktywnością w tym procesie. Do tej pory zakończyło się zbieranie stanowisk różnych środowisk w debacie na temat kierunku reformy budżetu UE („Reformowanie budżetu – zmienianie Europy”; zakończone 15 czerwca 2008 roku), założeń wspólnej polityki rolnej po roku 2013 (zakończony 25 stycznia 2011), kształtu przyszłej polityki spójności (zakończony 31 stycznia 2011), a także w kwestii wspólnych ram strategicznych finansowania badań i innowacji (zakończony 20 maja 2011). We wszystkich tych debatach Niemcy byli w czołówce pod względem liczby wysłanych stanowisk.

Kolejnym ważnym źródłem informacji są dokumenty rządowe opublikowane poza procesem konsultacji. Rząd federalny systematycznie publikuje stanowiska dotyczące najważniejszych kwestii będących w centrum debaty. Przykładem tego może być oddzielna opinia rządu w kwestii działu „Unia Europejska jako aktor globalny” opublikowana 28 stycznia 2011 roku. Ponadto kanclerz Angela Merkel zdecydowała się na podpisanie listu otwartego pięciu przywódców krajów UE do przewodniczącego KE z 15 grudnia 2010 roku z apelem o zamrożenie wydatków w przyszłej perspektywie budżetowej UE¹. Pomocne przy poznawaniu niemieckiego stanowiska w sprawie wieloletnich ram finansowych po 2014 roku są również strony Ministerstwa Spraw Zagranicznych Niemiec, a także wypowiedzi niemieckich europosłów oraz posłów Bundestagu. MSZ sygnuje wszelkie oficjalne niemieckie stanowiska w sprawie ram finansowych, a także zbiera informacje o stanowiskach innych krajów, co potwierdzają wzmianki na ten temat w notatkach ze spotkań z przedstawicielami innych krajów na stronach ministerstwa. Ponadto MSZ finansuje specjalną stronę internetową www.budgetinperspective.com, która ma być forum wymiany poglądów na temat kształtu ram finansowych po 2013 roku, a także ma promować niemiecki punkt widzenia. Ponadto rząd federalny już od kilku lat analizuje możliwe scenariusze negocjowania budżetu oraz zleca ekspertyzy różnym ośrodkom badawczym, aby być przygotowanym na różne warianty wysokości budżetu, a także środków przeznaczonych na poszczególne polityki UE. Przykładem tego mogą być ekspertyzy dotyczące m.in. realizacji polityki spójności w Niemczech czy też przyszłych źródeł finansowania UE, zawierające rekomendacje co do przyszłych kierunków rozwoju budżetu UE. Często argumentacja z ekspertyz pojawia się później w stanowiskach rządu. W niniejszym raporcie przyjęto założenie, że bardzo istotny dla negocjacji będzie również wewnątrzniemiecki kontekst debaty budżetowej, gdyż notująca coraz niższe poparcie koalicja rządząca jest zmuszona uważnie słuchać głosu opinii publicznej, o czym świadczą przykłady pomocy dla Grecji czy też decyzja o wycofaniu się z energii atomowej w czerwcu 2011 roku. Dlatego w raporcie szczególny nacisk położono na zbadanie także stanowisk najważniejszych organizacji politycznych, społecznych i gospodarczych, które mogą kształtować debatę w Niemczech.

¹ <http://www.europeanvoice.com/article/2010/12/big-member-states-agree-to-rein-in-eu-budget/69787.aspx>

W raporcie w pierwszej kolejności zostały przeanalizowane nowe uwarunkowania dyskusji nad budżetem w UE i ich możliwe implikacje dla stanowiska Niemiec. Następnie przypomniana została postawa Niemiec w negocjacjach wieloletnich ram finansowych na lata 2007–2013, która może służyć za drogowskaz także dla obecnych negocjacji. W ostatniej części raportu poddano analizie stanowisko Niemiec wobec nowych WRF, a także ich głównych komponentów, czyli polityki spójności i wspólnej polityki rolnej.

II. Tezy

■ Negocjowanie wieloletnich ram finansowych UE na lata 2014–2020 będzie przebiegać w nowych uwarunkowaniach politycznych i gospodarczych Europy. Kryzys gospodarczy i zadłużeniowy z jednej strony oraz pojawienie się nowych graczy instytucjonalnych z drugiej (Stały Przewodniczący Rady Europejskiej, Europejska Służba Działań Zewnętrznych, wzmocniony prawem do współdecydowania Parlament Europejski) zwiększają złożoność procesu negocjacji. Ponadto na końcowym etapie ustanawiania jest też Europejski Mechanizm Stabilizacyjny.

■ Trudno dzisiaj przesądzać, czy propozycja Komisji Europejskiej z 29 czerwca 2011 roku w sprawie wieloletnich ram finansowych (WRF) stanie się podstawą szukania porozumienia. Pierwsze ostrożne poparcie niemieckiego MSZ dla projektu Komisji zwiększa prawdopodobieństwo takiego scenariusza, ale doświadczenia z poprzednich negocjacji pokazują, że efekt końcowy może się diametralnie różnić od założeń zaproponowanych przez KE. Perspektywa na lata 2007–2013 przyjęta w 2005 roku znacznie różniła się od propozycji KE z początku negocjacji: najbardziej zredukowano wydatki na konkurencyjność, mimo że jej zwiększenie było głównym celem Agendy 2007.

W tych obszarach, w których kierunek debaty nie idzie po myśli Berlina, np. wspólnej polityki rolnej, Niemcom może wręcz zależeć na zdezawuowaniu propozycji KE. Także dokument „Europa 2020” będzie raczej instrumentem do uzasadniania stanowiska Niemiec niż realną strategią, na podstawie której będzie kształtowana perspektywa.

■ Biorąc pod uwagę zarówno obecny kontekst gospodarczy i polityczny w UE, jak i poprzednie negocjacje budżetowe, należy założyć, że procedura negocjacji budżetu unijnego będzie czasochłonna i potrwa nawet do końca 2012 roku. Zapowiedzią tego były ostatnie negocjacje budżetu UE na rok 2011, który ustanowiono w ostatnim możliwym momencie – w grudniu 2010 roku. Obecnie spekuluje się, że zawarcie porozumienia będzie możliwe dopiero po wyborach prezydenckich we Francji, co oznacza, że wynik negocjacji powinien być znany do końca grudnia 2012 roku. Będzie to również termin na rok przed wyborami federalnymi w Niemczech, co może spowodować dodatkową wrażliwość rządzącej koalicji CDU/CSU-FDP na postulaty różnych środowisk politycznych i społecznych.

■ W Niemczech panuje przekonanie o sukcesie negocjacji perspektywy finansowej na lata 2007–2013, w których brała udział w 2005 roku kanclerz Angela Merkel. Należy się więc spodziewać podobnych technik forsowania stanowiska Niemiec w nadchodzących negocjacjach. Przykładem tego może być list pięciu państw, płatników netto do budżetu unijnego, z 15 grudnia 2010 roku z apelem do Komisji Europejskiej o zamrożenie wydatków budżetowych UE. Bardzo przypomina on w swej treści list sześciu państw z grudnia 2003 roku, ma również za zadanie wywrzeć presję na Komisję i Parlament, aby zredukowały swoje oczekiwania i nadać ton debacie budżetowej. Warto podkreślić jednak różne konteksty powstania obu pism. W 2003 roku Niemcy należały do głównych inicjatorów apelu o ograniczenie wydatków budżetowych UE, natomiast list z 2010 roku powstał głównie z inicjatywy Wielkiej Brytanii i był ustępstwem Berlina w zamian za poparcie reform strefy euro.

■ Nowy ład instytucjonalny wdrożony wraz z wejściem traktatu lizbońskiego może mieć wpływ na zmianę sposobu negocjowania przez Niemcy. RFN może chcieć wykorzystać instytucję Przewodniczącego Rady Europejskiej jako przeciwwagę dla Komisji Europejskiej oraz do forsowania swojej koncepcji kształtu wieloletnich ram finansowych po 2013 roku. Z drugiej strony Niemcy będą próbowali hamować dążenie Parlamentu Europejskiego do zwiększenia wydatków budżetowych, dlatego będzie im zależało na ograniczaniu roli tej instytucji w procesie negocjacyjnym.

■ Negocjacje w dalszym ciągu będą koordynowane przez Ministerstwo Spraw Zagranicznych, ale najważniejsze decyzje polityczne będą podejmowane w Urzędzie Kanclerskim. Wciąż trudno ocenić, w jakiej formie toczyć się będą negocjacje. Oddolny proces kształtowania WRF w grupach roboczych i negocjowanie najważniejszych kwestii na wyższych szczeblach mogą do pewnego stopnia zwiększyć rolę niemieckiego MSZ. Jeśli jednak proces przyjmie kierunek odgórny i Rada Europejska przejmie pełną kontrolę nad negocjacjami lub będzie je prowadzić w alternatywnym procesie, to rola MSZ ograniczy się jedynie do funkcji doradczej. Niezależnie od formy negocjacji, Urząd Kanclerski będzie się musiał liczyć z istotną rolą landów, które czerpią duże korzyści z budżetu UE i które dzięki systemowi federalnemu mają znaczne możliwości współdecydowania o polityce europejskiej Niemiec.

■ Do najważniejszych czynników warunkujących stanowisko rządu federalnego wobec wieloletnich ram finansowych należą sytuacja gospodarcza w Niemczech, rosnąca współpraca RFN z gospodarkami wschodzącymi, a także kryzys zadłużeniowy w strefie euro. Mimo dobrej – na tle całej Europy – sytuacji finansów publicznych i gospodarki Niemiec, względy wewnętrzzpolityczne (spadające notowania rządu, decyzja o rezygnacji z produkcji energii atomowej) będą ograniczać elastyczność Berlina w trakcie negocjacji lub będą używane dla uzasadnienia sztywności stanowiska.

■ Koniunktura w Niemczech jest bardzo dobra w porównaniu z latami 2004–2005 (okresem negocjacji perspektywy na lata 2007–2013). Pod względem sytuacji gospodarczej RFN także wyróżnia się na tle innych państw członkowskich. Osłabia to niemieckie argumenty na rzecz ograniczenia wysokości wieloletnich ram finansowych jako instrumentu wsparcia konsolidacji budżetów narodowych, gdyż nawet ewentualne osłabienie koniunktury nie spowoduje znaczącego pogorszenia sytuacji fiskalnej Niemiec. Redukcja ujemnego salda netto rządu 0,3% PKB rocznie nie wpłynęłaby znacząco na ograniczenie długu publicznego RFN.

■ Współpraca z krajami wschodzącymi, a zwłaszcza z Chinami – od 2010 roku największym eksporterem na rynek niemiecki – skłania RFN do lobbowania na rzecz dalszej rozbudowy unijnej polityki zagranicznej, w tym szczególnie wspierania polityki handlowej, która może przynosić korzyści w negocjacjach z dużymi krajami.

■ Sytuacja strefy euro i konieczność wpłacania przez RFN składki na fundusz Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego, a także udzielania gwarancji finansowych dla najbardziej zadłużonych krajów będzie głównym argumentem Niemiec na rzecz ograniczenia wysokości perspektywy finansowej UE po 2013 roku. Niemcy argumentują, że jest to z ich strony nowy typ solidarności z krajami UE. Argumentację tę osłabia jednak fakt, iż Niemcy w 2005 roku również złamali kryteria paktu stabilności i wzrostu, czym osłabili pakt, a ponadto ratując Grecję ratowali również swoje banki silnie zaangażowane w greckie obligacje. Pomoc dla

Grecji była nadrobieniem błędów gospodarczych również Niemiec z przeszłości. Dlatego trudno uzasadnić, że redukcja budżetu UE powinna pokryć koszty błędnego zarządzania w strefie euro. Sytuacja strefy euro będzie stanowić dodatkową presję na Berlin w negocjacjach budżetowych, gdyż kraje niebędące jej członkami i niechętne dotychczasowemu poziomowi budżetu UE, takie jak Wielka Brytania, będą mogły instrumentalnie wykorzystywać intensyfikację kryzysu w strefie euro do wywalczenia ustępstw ze strony Niemiec w kwestii WRF po 2013 roku.

■ Kryzys zadłużeniowy strefy euro spowodował zmniejszenie się poparcia w Niemczech wobec UE i jest to jeden z głównych powodów forsowania przez rząd federalny redukcji wysokości wieloletnich ram finansowych po 2013 roku. Powszechne jest też przekonanie o nieskuteczności funduszy strukturalnych z polityki spójności, w związku z czym Berlin będzie popierał te wydatki na politykę spójności, których będą domagać się landy.

■ Rząd federalny sprzeciwia się nowym źródłom finansowania UE, nie widząc w tym szansy na złagodzenie sporów płatników i beneficjentów netto o salda netto. Dużo życzliwiej zmianie struktury finansowania budżetu przygląda się niemiecka opozycja (SPD i Zieloni), która mogłaby poprzeć wprowadzenie podatku od transakcji finansowych lub podatku od CO₂.

■ W kwestii polityki spójności Niemcom zależy na zachowaniu przejściowo wyższej pomocy dla nowych landów, które wypadną z celu „Konwergencji” polityki spójności po 2013 roku. Rząd federalny będzie raczej przeciwny utworzeniu nowej kategorii krajów uprawnionych do pomocy, o PKB *per capita* od 75 do 90% średniej unijnej – co postuluje KE – gdyż mogłoby to zwiększyć nakłady na tę politykę. Zamiast tego rząd RFN preferuje jej przedefiniowanie i włączenie do niej także celów energetycznych, klimatycznych i demograficznych, które ułatwią pozyskiwanie środków niemieckim krajom związkowym.

■ Niemieckie landy będą pełniły ważną rolę zwłaszcza w kształtowaniu polityki spójności. Na mocy zapisu w konstytucji RFN tzw. hamulca budżetowego nie będą one mogły zaciągać nowych długów od 2020 roku. Z tego względu dla starych landów fundusze unijne będą ważnym źródłem inwestycji, zaś dla nowych krajów związkowych staną się ważnym instrumentem wsparcia reform strukturalnych, gdyż od 2020 roku landy wschodnie stracą również środki z paktu solidarności – funduszu pomocy finansowej starych landów dla nowych.

■ Niemcy będą opowiadać się za utrzymaniem wysokich nakładów z budżetu UE na I filar wspólnej polityki rolnej, gdyż uzyskują największe wpływy z dopłat bezpośrednich i jest to dla nich gwarancja niezwiększania ich ujemnego salda netto. Takie reformy WPR jak przesunięcie środków z I do II filaru, wprowadzenie limitów maksymalnych dopłat na gospodarstwo czy też zrównanie dopłat od hektara dla nowych i starych krajów UE są dla RFN niekorzystne i będą przez nią blokowane. W Niemczech jest silna koncentracja ziemi uprawnej w rękach największych gospodarstw i proces ten cały czas postępuje. Reformy ograniczające wysokość dopłat bezpośrednich mogą zatem uderzyć w niemieckich beneficjentów funduszy. Niemcy poza tym nie chcą odcinać dostępu do dopłat koncernom niezwiązanym z rolnictwem.

■ Podobny stosunek do WPR będzie silnym czynnikiem jednoczącym Francję i Niemcy w negocjacjach na temat wieloletnich ram finansowych po 2013 roku. Oba kraje chcą także po

2013 roku pozostać największymi beneficjentami WPR, dlatego są gotowe do pewnych wzajemnych ustępstw. Niemcy zrezygnowali z postulatu częściowej renacjonalizacji WPR, czyli częściowego finansowania dopłat z budżetów narodowych, a Francuzi popierają RFN w naciśkach na przyspieszenie reformy rolnej w krajach UE i oddzielenie wysokości dopłat od skali produkcji. Nie oznacza to jednak, że oba kraje będą miały zupełnie zbieżne interesy, gdyż dotychczasowa praktyka pokazuje, iż niemiecka opinia publiczna ocenia sukces negocjacji budżetowych UE, porównując obciążenia Niemiec i Francji na rzecz UE. Dlatego niemieccy politycy będą przeciwni ograniczeniu ujemnego salda Francji, gdy istnieje małe prawdopodobieństwo na znaczną poprawę sytuacji RFN.

■ Priorytetem Niemiec w kwestii WPR będzie także skłonienie krajów członkowskich do szybszego reformowania rolnictwa i oddzielenia wysokości dopłat bezpośrednich od skali produkcji. Rozwiązanie tej kwestii pomoże UE w negocjacjach na temat liberalizacji handlu światowego i przyniesie korzyści silnie nastawionej na eksport gospodarce Niemiec.

■ Głównym problemem dla rządu w walce o zachowanie dotychczasowego kształtu WPR są silne w Niemczech środowiska ekologiczne, które cieszą się popularnością ze względu na coraz większą wagę przykładaną przez wyborców do ekologii. Domagają się one ograniczenia dopłat bezpośrednich i większych środków na II filar WPR oraz wsparcia mniejszych gospodarstw rolnych. W odpowiedzi na ten postulat rząd podkreśla korzyści z WPR, a także konieczność zastosowania w większym stopniu kryteriów ekologicznych w wykorzystywaniu środków z II filaru.

■ Ważnym obrońcą WPR są nowe landy, na obszarze których przeważają duże gospodarstwa rolne będące pozostałością po czasach NRD.

III. Wieloletnia perspektywa finansowa i nowe uwarunkowania jej negocjowania

1. Znaczenie i procedury uchwalania wieloletnich ram finansowych i budżetu UE

Wieloletnie ramy finansowe (WRF), zwane również wieloletnią perspektywą finansową UE określają maksymalne progi wydatków UE w okresie 7 lat, priorytety wydatków w zakresie polityk UE oraz podział środków na poszczególne obszary. Na podstawie WRF kształtowane są budżety roczne UE. Siedmioletnia perspektywa pozwala na długoterminowe planowanie inwestycji. Unijne perspektywy budżetowe mają formę porozumień międzyrządowych². Są one wiążące w negocjacjach rocznych budżetów UE, których wysokość nie może przekroczyć limitu zapisanego w wieloletniej perspektywie finansowej UE. Siedmioletnia długość perspektyw nie jest zapisana traktatowo. Traktat o Unii Europejskiej precyzuje jedynie, że nie mogą być one zawarte na okres krótszy niż 5 lat³. W debacie w 2010 roku ze strony Komisji Europejskiej (KE) pojawiła się propozycja wprowadzenia 10-letniego okresu trwania WRF, przy czym po 5 latach przeprowadzony byłby przegląd wydatków i ewentualne ich korekty. Część krajów członkowskich natomiast była zdania, że 5-letni okres obowiązywania zapewniłby większą elastyczność kształtowania wydatków UE w odpowiedzi na pojawiające się nowe wyzwania. Pomimo tych różnic zdania Komisja Europejska w propozycji 29 czerwca zdecydowała na razie o pozostawieniu 7-letniego okresu WRF.

Perspektywy budżetowe zostały wprowadzone w 1988 roku z powodu coraz częściej zdarzających się w tamtym czasie w UE przypadków przekraczania wydatków założonych w budżetach rocznych UE, co prowadziło do konieczności dopłacania do budżetu przez kraje członkowskie⁴. W samym procesie kształtowania budżetu dochodziło też często do sporów na linii Parlament Europejski – Rada Unii Europejskiej. Parlament Europejski posiadający głównie kompetencje współdecydowania o budżetach UE (od 1970 roku prawo do decydowania o wydatkach nieobowiązkowych oraz od 1975 roku prawo do odrzucenia całości budżetu⁵) starał się szeroko wykorzystywać swoje uprawnienia budżetowe. Niejednokrotnie nie zgadzał się na propozycje budżetów Rady Unii Europejskiej, aby w ten sposób forsować swoje stanowisko i zdobywać wpływy polityczne także w innych obszarach polityki UE⁶.

Nowy system bazujący na wieloletnich perspektywach finansowych miał uprościć i ułatwić procedurę uchwalania budżetu⁷. Dodatkowo od 1999 roku wprowadzono do perspektyw maksymalne limity wydatków całkowitych budżetu UE, a także limity wydatków na poszczególne obszary⁸. Obecnie występują dwa limity wydatków: na zobowiązania (środki przeznaczone

² <http://polskawue.gov.pl/Perspektywa,finansowa,na,lata,2007-2013,231.html>

³ Artykuł 312. ustęp 1. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁴ Die Europäische Union: Grundlagen und Politikbereiche außerhalb der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion; Deutsche Bundesbank, kwiecień 2005, s. 57.

<http://www.bundesbank.de/download/presse/publikationen/eugremiennenbenwww.pdf>

⁵ http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_4_3_en.htm

⁶ I. Begg, Future Fiscal Arrangements of the European Union, Common Market Law Review Nr 41 Kluwer Law International, 2004, s. 775–776.

⁷ http://europa.eu/legislation_summaries/budget/l34012_en.htm

⁸ http://europa.eu/legislation_summaries/budget/l34003_en.htm

według prognoz na różne programy UE) oraz na płatności (rzeczywiste sumy wydawane z budżetów UE), przy czym limity płatności są niższe od limitów zobowiązań⁹. Od 2002 roku istnieje limit rocznych składek krajów członkowskich, na mocy którego ich roczne obciążenie na rzecz budżetu UE nie może przekroczyć 1,24% dochodu narodowego brutto (DNB)¹⁰. W obecnej perspektywie są wyznaczone limity wydatków zgodne z celami założonymi w Agendzie 2007 na takie dziedziny, jak:

- zrównoważony wzrost (w tym konkurencyjność dla wzrostu i zatrudnienia oraz spójność dla wzrostu i zatrudnienia);
- zachowanie i zarządzanie zasobami naturalnymi (włączając wydatki rynkowe i dopłaty bezpośrednie);
- obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość;
- Unia Europejska jako aktor globalny;
- administracja;
- rekompensaty.

Perspektywa musi się cechować elastycznością, która umożliwi korektę wydatków w poszczególnych dziedzinach w razie wzrostu gospodarczego w krajach UE innego od prognoz. Komisja Europejska już w trakcie realizacji budżetów w ramach perspektywy może zaproponować zmiany w rozdysponowaniu środków tylko w dwóch aspektach: zmianę terminarza płatności z powodu opóźnień w programach lub zmiany wydatków w poszczególnych działach z powodu akcesji nowych członków do UE.

Projekt perspektywy finansowej przygotowuje Komisja Europejska, następnie trafia on pod obrady Parlamentu Europejskiego. Parlament musi przegłosować propozycję bezwzględną większością głosów. Następnie zgodę na projekt musi wyrazić Rada Unii Europejskiej (RUE) na zasadzie jednomyślności. Praktyka procedury uchwalania perspektyw pokazuje jednak, że tak naprawdę to zdanie RUE jest kluczowe, gdyż nie jest ona związana prawnie propozycją KE i może wprowadzać dowolne zmiany. Ponadto Rada Europejska może jednogłośnie delegować RUE prawo do uchwalenia ram finansowych kwalifikowaną większością głosów. Na końcu jednak zgodę na wynegocjowane porozumienie znowu musi wyrazić Parlament Europejski większością głosów i dopiero wtedy perspektywa może wejść w życie. Dotychczas oznaczało to pewne niewielkie przesunięcia środków. Trudno na razie ocenić, jak będzie to funkcjonować w nowych uwarunkowaniach prawnych, gdyż PE ma teraz prawo do współdecydowania o całym projekcie perspektywy, natomiast przed traktatem lizbońskim miał prawo do dowolnego decydowania tylko o wydatkach nieobowiązkowych wspólnoty w budżetach rocznych, czyli m.in. nakładów na fundusze strukturalne, koszty administracyjne wspólnoty.

Środki z budżetu unijnego są przeznaczone na takie dziedziny, jak: rolnictwo, rybołówstwo, infrastruktura, edukacja, szkolenia, kultura, zatrudnienie, polityka społeczna, ochrona środowiska, zdrowie, badania naukowe, a także kwestie bezpieczeństwa i ochrony granic UE, tak więc struktura budżetów rocznych UE różni się od budżetów narodowych, gdyż wydatki UE mają w dużej mierze charakter inwestycyjny w przeciwieństwie do dużego udziału wydatków konsumpcyjnych w finansach państw członkowskich. Każdego roku projekt budżetu UE przygotowany przez Komisję Europejską jest przedmiotem ustaleń pomiędzy Parla-

⁹ I. Begg, F. Heinemann, *New Budget, Old Dilemmas*, Centre for European Reform Briefing Note, luty 2006.

¹⁰ E. Potton, *The EU Budget*, Economic Policy and Statistics Section of UK Parliament, październik 2010, s. 4, <http://www.parliament.uk/briefingpapers/commons/lib/research/briefings/snep-00864.pdf>

mentem Europejskim i Radą Unii Europejskiej¹¹. Komisja Europejska odpowiada przed Parlamentem Europejskim za realizację budżetu UE. Budżet UE nie może być finansowany z długów ani z kredytów, aczkolwiek coraz częściej w debatach pojawia się koncepcja wprowadzenia instrumentów finansowych oferujących niższe koszty finansowania w stosunku do warunków rynkowych. Ponadto istnieje Finansowy Fundusz Dywersyfikacji Ryzyka (Risk Sharing Financial Fund), który jest w stanie zabezpieczać pożyczki na różne inicjatywy, odgrywając w pewnym sensie rolę pożyczkodawcy.

2. Nowe uwarunkowania w kształtowaniu wieloletnich ram finansowych

Nowa perspektywa finansowa będzie negocjowana w zupełnie nowych warunkach zarówno zewnętrznych, jak i wewnętrznych Unii Europejskiej. W najbliższych latach ważnym czynnikiem warunkującym działania państw UE będą zmagania z konsekwencjami globalnego kryzysu finansowego oraz kryzysu zadłużeniowego strefy euro. Uwarunkowania wewnątrz Unii Europejskiej również się zmieniły, gdyż przede wszystkim kryzys sprzyjał wizerunkowemu osłabieniu strefy euro, która pokazała, że wciąż brak w niej wystarczająco silnego centrum koordynowania polityki gospodarczej, a także, że jej dalsze konstruowanie wymaga nowych inicjatyw politycznych, aby zabezpieczyć jej funkcjonowanie w razie kryzysu. Strefa euro już nie wydaje się tak stabilna jak przed kryzysem. Dziś trudno też ustalić, jakie będą dokładne koszty reformy strefy euro, a także redukcji długów, zwłaszcza krajów południa UE oraz Irlandii. Kwestią najbliższych miesięcy wydaje się restrukturyzacja zadłużenia Grecji, co może spowodować dodatkowe koszty dla bogatszych krajów UE, w tym również Niemiec oraz ich systemów bankowych silnie zaangażowanych w kredytowanie najbardziej zadłużonych gospodarek. Dodatkowo zmiany traktatów europejskich, które wymusi reforma strefy euro, nie pozostaną bez wpływu na toczące się negocjacje, gdyż część krajów opowiadających się za ograniczeniem budżetu UE może warunkować swoją zgodę na modyfikację aktów prawnych wspólnoty uzyskaniem korzyści.

Kryzys gospodarczy ukazał rosnące znaczenie gospodarek wschodzących, dlatego dla większych krajów UE z dużym udziałem handlu zagranicznego, np. RFN, zwiększenie nakładów na stosunki zewnętrzne UE, w tym głównie politykę handlową może również okazać się priorytetem. Mimo że wydatki na politykę handlową nie występują oficjalnie w działach WRF, to pewne instrumenty z niej finansowane mogą jej sprzyjać w sposób pośredni, na przykład poprzez wydatki na pomoc rozwojową w ramach Europejskiego Funduszu Rozwojowego. Traktat lizboński forsowany przez duże państwa nałożył na Unię Europejską nowe obowiązki, a dotychczas nie zagwarantowano nowych środków na realizację tych zadań ani przez obietnicę zwiększenia budżetu UE, ani przez cięcia w obecnych politykach, co może prowadzić do marginalizacji zmian wprowadzonych przez traktat oraz jego ambitnych założeń, choćby w dziedzinie polityki energetycznej czy klimatycznej.

Dużą zmianę przyniosły też reformy wewnętrzne Unii Europejskiej wprowadzone wraz z traktatem lizbońskim, których rola w kształtowaniu przyszłej perspektywy finansowej pozostaje wciąż niejasna. Ponadto pojawiły się nowe instytucje – Przewodniczący Rady Europejskiej, a także Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ), która z jednej strony wymaga nowych wydatków na działalność, z drugiej zaś może zaowocować oszczędnościami

¹¹ http://ec.europa.eu/budget/reform/budget_glance/index_pl.html

w budżetach narodowych, ponieważ państwa członkowskie będą mogły zrezygnować z części wydatków, m.in. z niektórych placówek dyplomatycznych. Dotychczasowa praktyka pokazuje, że pozycja polityczna Hermana van Rompuy'a nie jest jeszcze ugruntowana w porządku instytucjonalnym UE, o czym świadczą choćby jego próby zwiększenia roli swojej instytucji, m.in. poprzez utworzenie Task Force, czyli specjalnej grupy roboczej do walki z kryzysem strefy euro. Niemniej nie należy nie doceniać roli Przewodniczącego RE w procesie kształtowania negocjacji, gdyż jego słabość polityczna może być zaletą dla dużych krajów takich jak Niemcy, które nie do końca ufają intencjom Komisji Europejskiej, uznając, że znajduje się ona pod nadmiernym wpływem Francji. Z tego względu RFN może wykorzystywać instytucję Przewodniczącego Rady Europejskiej do promowania alternatywnych do proponowanych przez KE rozwiązań w negocjacjach, gdyż nie ulega wątpliwości, że Herman van Rompuy będzie głównie zainteresowany współpracą z dużymi krajami, widząc w tym szansę na zapewnienie sobie reelekcji i ugruntowania swojej pozycji w porządku instytucjonalnym UE.

Odmienne wygląda sytuacja ESDZ, której pierwsza szefowa Catherine Ashton należy do najbardziej krytykowanych urzędników w UE, a duże państwa prezentują na razie opór w przekazywaniu tej instytucji nowych kompetencji czy też środków na funkcjonowanie, co powoduje, że nie przynosi ona znaczących oszczędności państwom narodowym. Ta nowa instytucja ze względu na brak odpowiednich kompetencji nie będzie raczej miała szansy na zaistnienie w negocjacjach, zwłaszcza że budżet wspólnoty jest w obrębie wspólnej polityki zagranicznej nadzorowany przez komisarzy Komisji Europejskiej: Andrisa Piebalga – komisarza ds. rozwoju, Štefana Füle – komisarza ds. sąsiedztwa oraz Kristalinę Georgijewą – komisarz ds. współpracy międzynarodowej i humanitarnej, co znacząco ogranicza możliwości działań szefowej ESDZ.

Ponadto artykuł 312. Traktatu o funkcjonowaniu UE nadał wieloletnim perspektywom finansowym wiążący status prawny¹², co zwiększa ich rolę w kształtowaniu rocznych budżetów UE. Niejasne jest również, czy traktat lizboński wzmocnił rolę Parlamentu Europejskiego w kształtowaniu przyszłej perspektywy. Pierwsze komentarze zwiastowały znaczne zwiększenie jego roli i kompetencji, jednak dotychczasowa praktyka pokazuje, że nowe uprawnienia nie muszą wcale zwiększyć roli tej instytucji. PE utracił przede wszystkim prawo do samodzielnego decydowania o strukturze wydatków nieobowiązkowych (niewynikających bezpośrednio z traktatów), a w zamian otrzymał prawo do współdecydowania z Radą Unii Europejskiej o całej propozycji perspektywy. W praktyce jednak PE może jedynie zaakceptować bądź odrzucić propozycję RUE większością głosów¹³, co wcale nie musi oznaczać zwiększenia roli PE, gdyż w razie odrzucenia propozycji instytucja ta musi się liczyć z oskarżeniami o rozbijanie jedności europejskiej. Ponadto naciski na zwiększenie efektywności pracy PE doprowadziły do coraz częstszego zakulisowego negocjowania projektów nowego ustawodawstwa w pierwszym czytaniu, co z jednej strony może ułatwić wypracowywanie wspólnego porozumienia PE z pozostałymi instytucjami, gdyż czas na wprowadzenie nowych poprawek jest bardzo ograniczony. Z drugiej jednak strony jest to sytuacja sprzyjająca większym krajom, w tym również Niemcom, które mogą forsować swoje projekty i ustalać je w mniejszym gronie, co ogranicza ryzyko debaty mogącej rozwodnić niemieckie koncepcje. Ponadto taki system utrudnia śledzenie procesu podejmowania decyzji w PE przez opinię publiczną. Z wyżej wymienionych względów na obecnym etapie brak jest wiarygodnych przesłanek,

¹² http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en//FTU_1.5.2.pdf

¹³ http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/en//FTU_1.3.6.pdf

aby ocenić, jak nowe instytucje odnajdą się w nowym porządku prawnym i czy splot tych wszystkich czynników nie utrudni negocjacji, uniemożliwiając wręcz jakiegokolwiek reformy budżetu. Nowe instytucje będą chciały podkreślić swoją rolę w negocjacjach budżetowych – z jednej strony, aby zademonstrować swoje znaczenie, z drugiej zaś, aby wywalczyć jak największe środki na funkcjonowanie.

Na razie trudno ocenić rolę strategii Europa 2020¹⁴ w kształtowaniu perspektywy finansowej. Ma ona wyznaczać priorytety wydatków, a także pomóc w ich uzasadnieniu. W przeciwieństwie do obecnej kolejna wieloletnia perspektywa finansowa UE ma być dużo silniej sprzężona ze strategią, za czym bardzo mocno lobbuje również RFN, widząc w tym szansę na cięcie zbędnych wydatków (zgodnie z zasadą pomocniczości mówiącą, że organy unijne mogą zajmować się zadaniami, które są w stanie realizować skuteczniej niż instytucje narodowe). Dla RFN takie rozwiązanie jest korzystne, bo umożliwia przemieszczenie środków na obszary, na których Niemcom szczególnie zależy i z których mogłyby korzystać w większym stopniu, tj. innowacyjność, edukację, wspieranie rynku pracy oraz walkę z ubóstwem oraz zmianami klimatycznymi. Z drugiej jednak strony oznaczałoby to dosyć dużą zmianę w porównaniu z dotychczasowymi wydatkami. Istnieje więc duże prawdopodobieństwo, że tak jak to miało miejsce w negocjacjach w 2005 roku – w przypadku przedłużającego się pata negocjacyjnego kraje członkowskie zdecydują się na wdrożenie jedynie niewielkich zmian i rozmiękczenie celów strategii Europa 2020. W takim wariantcie cele strategii posłużą do uzasadnienia niezmięnionej struktury wydatków budżetu UE oraz rezygnacji z większych reform i nakładów na konkurencyjność.

Bogatsze kraje członkowskie z silnym lobby zielonych technologii będą ponadto nalegać, aby budżet w większym niż dotychczas stopniu stał się instrumentem realizacji celów ekologicznych, tj. redukcji emisji CO₂ przynajmniej o 20% w porównaniu z rokiem 1990. W tym kontekście pojawi się zapewne problem zwiększenia wydatków na ekologię kosztem dotychczasowych priorytetów, tj. polityki spójności oraz wspólnej polityki rolnej. Niejasne jest na obecnym etapie, jakie konsekwencje wywoła wdrażana właśnie w Niemczech rezygnacja z użytkowania elektrowni atomowych do 2022 roku. Niemcy mogą promować zwiększenie skali ograniczeń CO₂ do 30%, gdyż zapewne przyspieszy to inwestycje w zielone technologie. RFN będzie oczekiwać, że również środki z unijnego budżetu pomogą w realizacji tych inwestycji.

Kontrowersyjna pozostaje kwestia elastyczności budżetu. KE chciałaby jak największej elastyczności alokacji środków, czemu przeciwna jest większość krajów członkowskich. W związku z naleganiami na ograniczenia wydatków UE mogą się pojawić nowe pomysły na finansowanie unijnych przedsięwzięć, np. za pomocą kredytów Europejskiego Banku Inwestycyjnego czy poprzez emisję euroobligacji, które byłyby używane do finansowania ważnych inwestycji infrastrukturalnych w UE przy niższych kosztach finansowych. Niemcy jednak obawiają się takich rozwiązań, gdyż mogłoby to ich zdaniem oznaczać przyzwolenie na zadłużanie się Unii Europejskiej, przeciwko czemu zdecydowanie protestują.

¹⁴ Strategia Europa 2020, Komisja Europejska, marzec 2010.

IV. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2007–2013

1. Niemcy w negocjacjach wieloletnich ram finansowych na lata 2007–2013

W negocjacjach WRF po 2013 roku można się spodziewać pewnych elementów strategii typowych dla negocjacji w latach 2004–2005. Zasadne wydaje się zatem szczegółowe przeanalizowanie linii rządu federalnego charakterystycznej dla tamtego okresu. Dobrą ilustracją tej tezy może być list pięciu przywódców państw członkowskich UE do przewodniczącego KE z 18 grudnia 2010 roku z apelem o zamrożenie wydatków budżetowych na obecnym poziomie, który w swej treści przypomina list sześciu państw członkowskich z grudnia 2003 roku, w którym apelowali oni o ograniczenie wysokości przyszłych budżetów UE z 1,08% DNB do 1% DNB¹⁵.

Tabela 1. Porównanie procesu negocjacji w poprzednich perspektywach finansowych

	Uchwalenie	Długość negocjacji	Długość perspektywy	Suma środków na zobowiązania	Suma środków na płatności	Najważniejsze projekty
I Pakiet Delorsa	luty 1988	12 miesięcy (luty 1987 – luty 1988)	1989–1992 (5 lat)	244,8 mld ECU	234,7 mld ECU	Jednolity Akt Europejski; rynek wewnętrzny
II Pakiet Delorsa (UE-12 + 3 kandydatów)	11/12 grudnia 1992	10 miesięcy (luty 1992 – grudzień 1992)	1993–1999 (7 lat)	601,4 mld euro	571,5 mld euro	Unia Gospodarcza i Walutowa
Agenda 2000 (UE-15 + 10 kandydatów)	24/25.3.1999 (modyfikacja w odpowiedzi na rozszerzenie luty 2003)	20 miesięcy (lipiec 1997 – marzec 1999)	2000–2006 (7 lat)	745,7 mld euro	727,3 mld euro	Rozszerzenie UE
Agenda 2007 (UE-25 + Rumunia i Bułgaria)	16/17 grudnia 2005	24 miesiące (grudzień 2003 – grudzień 2005)	2007–2013 (7 lat)	862,4 mld euro	821,4 mld euro	strategia lizbońska UE

Źródło: www.swp-berlin.org

Ze względu na napięte stosunki w UE po fiasku referendum w sprawie Konstytucji UE we Francji w maju 2005 i w Holandii w czerwcu 2005 roku oraz niskie poparcie dla UE w społeczeństwach krajów członkowskich negocjacje w sprawie perspektywy finansowej były długie i żmudne. Długość procesu wypracowywania wieloletniej perspektywy finansowej była najdłuższa w historii negocjacji i trwała prawie 2 lata.

Niemcy od początku negocjacji postulowali ograniczenie budżetu UE do 1% dochodu narodowego brutto (DNB). Ponadto wraz z Francją opowiadali się za ograniczeniem rabatu brytyjskiego¹⁶,

¹⁵ A. Dür, G.M. Gonzalez, Hard and Soft Bargaining in the EU: Negotiating the Financial Perspective, 2007–2013, Tenth Biennial Conference of the European Union Studies, Montreal 2007.

¹⁶ Rabat brytyjski został wynegocjowany przez Wielką Brytanię w 1984 roku i ma charakter ulgi w składce wpłacanej do budżetu UE. Jego uzasadnieniem wówczas był niski poziom rozwoju gospodarczego Wielkiej Brytanii, a także mały udział sektora rolnictwa, którego konsekwencją były niskie wpływy z unijnej wspólnej polityki rolnej.

który, ich zdaniem, stracił uzasadnienie. Stwierdzali, że bilans wpłat Wielkiej Brytanii do budżetu UE był znacząco niższy od poziomu jej rozwoju gospodarczego, który znacznie wzrósł od czasu wprowadzenia rabatu¹⁷. Zwracali uwagę, że od czasu jego wprowadzenia wspólna polityka rolna, którą Wielka Brytania uznawała za nieefektywną i nieuzasadnioną, przeszła gruntowną reformę i dlatego powinna być utrzymana¹⁸. Uzasadniano to tym, że wszystkie sektory związane z rolnictwem, w których w latach 90. stosowano interwencje nierynkowe, zostały zreformowane, o czym świadczy choćby reforma sektora cukrowego z 2005 roku. Starali się również wykazać, że od czasu wprowadzenia rabatu brytyjskiego, czyli od 1988 roku, udział wydatków na WPR w budżecie zmalał z 70% do 35% i że WPR jest ważnym elementem stabilizowania dochodów dla nowych krajów członkowskich. Niemcy zdawali sobie sprawę, że zwiększenie składki brytyjskiej zmniejszy obciążenie Niemiec, co miało mieć istotny wpływ na poprawienie niemieckiego salda netto. W kwestii wysokości perspektywy finansowej RFN od początku silnie trzymała się stanowiska wyrażonego w liście sześciu państw-płatników netto z grudnia 2003 roku z apelem o ograniczenie perspektywy do wysokości 1% DNB, który jest uważany za otwarcie negocjacji w sprawie perspektywy na lata 2007–2013 i miał uprzedzić propozycję KE. W liście przywódcy sześciu krajów (Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Holandii, Austrii i Szwecji) zażądali od przewodniczącego Komisji zamrożenia wydatków UE w kolejnej perspektywie finansowej na progu maksymalnie 1% dochodu narodowego brutto. Sygnatariusze listu argumentowali swoje oczekiwania również koniecznością konsolidacji budżetów narodowych.

Komisja Europejska opublikowała propozycję perspektywy finansowej 26 lutego 2004 roku. Do priorytetów zaproponowanych przez KE należały: wysoki wzrost gospodarczy i zwiększenie liczby miejsc pracy, zapewnienie równości praw i obowiązków obywatelom UE w obrębie działu „Wolność, sprawiedliwość i bezpieczeństwo”, a także zagwarantowanie UE silnej pozycji na forum globalnym. Z tego względu w poprzedniej perspektywie kwestie gospodarcze były traktowane na równi z kwestiami międzynarodowymi, a także społecznymi.

Komisja Europejska proponowała wówczas, podobnie jak obecnie, wzmocnienie instytucji europejskich poprzez zapewnienie im większego udziału dochodów własnych zamiast składek narodowych. Wysunęła ona projekt, żeby nowe źródła finansowania pochodziły z podatku od przedsiębiorstw UE, wyższego podatku od VAT lub podatku od energii. KE opowiadała się za budżetami rocznymi w wysokości 1,24% dochodu narodowego brutto w ramach limitu zobowiązań, czyli maksymalnego dopuszczalnego limitu składek krajów członkowskich. Po zmianie przewodniczącego KE z Romano Prodiego na Jose Manuela Barroso doszło do nasilenia sporu o wysokość przyszłej perspektywy finansowej UE. Barroso uznawał, że Niemcy jako największy eksporter do UE i największy jej beneficjent powinny wziąć odpowiedzialność za nowe wyzwania czekające Unię i poprzez zwiększenie budżetu. Zarówno Francja, jak i Niemcy naruszały wówczas kryteria Maastricht, gdyż ich deficyt budżetowy przekraczał 3% PKB i uznawały one, że konsolidacja budżetu uniemożliwia ponoszenie przez nich dodatkowych obciążeń w postaci wyższej składki do budżetu UE.

Stanowisko Niemiec było ustalane na poziomie federalnym, a na forum unijnym przedstawiciele Niemiec mówili jednym głosem, posługując się podobnymi argumentami, o czym świadczyły spójne deklaracje różnych niemieckich instytucji. Niemcy wielokrotnie hamowali zamiary zwiększenia budżetu przez KE, starali się także, aby ich głos w debacie słyszany był jak naj-

¹⁷ <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2005/12/2005-12-15-der-briten-rabatt-.html>

¹⁸ <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2005/11/2005-11-21-grundlegender-richtungswechsel-inder-eu-agrarpolitik-vollzogen.html>

szerzej. Po opublikowaniu wstępnej propozycji KE ówczesny federalny minister finansów Hans Eichel określił ją jako „kartkę z życzeniami”. Sprzeciw wobec zwiększania budżetu UE wielokrotnie wyrażał też rząd federalny RFN, a także przedstawiciele wszystkich frakcji politycznych oraz przedstawiciele komisji budżetowej Bundestagu. Za każdym razem przywoływano konieczność konsolidacji budżetu jako argument na rzecz ograniczenia budżetu UE do 1% DNB. Niemcy zarzucali też KE niedostateczną koncentrację na reformach wydatków Unii. Inny zarzut niemieckich polityków dotyczył tego, że w obliczu konieczności dużych oszczędności ze strony wielu społeczeństw UE, Komisja Europejska nie ma wystarczającej legitymacji do żądania zwiększenia składki budżetowej. Berlin zwracał również uwagę na fakt znacznej rozbieżności – choć obywatel Niemiec płacił średnio trzecią najwyższą składkę w UE, niemieckie PKB *per capita* znajdowało się dopiero na 11. pozycji w UE. Ponadto Bundestag argumentował, że zwiększenie składki dotknie także nowe kraje członkowskie w momencie, gdy trudno określić, czy zostanie im to zrekompensowane z funduszy strukturalnych, co może prowadzić do naruszenia solidarności unijnej. Chciał w ten sposób zniechęcić nowych członków UE do walki o jak najwyższy budżet UE. Warto zwrócić jednak uwagę, że na późniejszym etapie w niemieckim stanowisku widoczny był również nacisk na terminowe zakończenie negocjacji. Berlin mógł się obawiać, że zbyt długie przeciąganie negocjacji pogorszy wiarygodność UE, a także utrudni planowanie wydatków w ramach kolejnych budżetów UE.

Szczyt 16 czerwca 2005 roku w sprawie negocjacji perspektywy finansowej zorganizowany z inicjatywy prezydencji luksemburskiej zakończył się fiaskiem. Szef rządu miał wówczas słabą pozycję na wewnętrznym forum niemieckim ze względu na przegrane wybory landowe w Nadrenii Północnej-Westfalii (22 maja 2005)¹⁹, a także z powodu bolesnych reform społecznych podejmowanych przez jego rząd. Kanclerz Gerhard Schröder jechał na szczyt z dużymi nadziejami, gdyż sukces mógł mu pomóc w zbliżających się wyborach parlamentarnych w Niemczech. Jeszcze przed szczytem rząd federalny ogłosił po raz pierwszy gotowość do zwiększenia składki do budżetu UE powyżej 1% DNB, co świadczyło o determinacji rządu do zakończenia szczytu sukcesem i potwierdzenia w ten sposób wiarygodności UE. Szczyt nie przyniósł jednak żadnego porozumienia, głównie ze względu na spór o rabat brytyjski i dopłaty dla rolników. Ani Francja, ani Wielka Brytania nie chciały ustąpić w tej kwestii. Kanclerz Schröder skrytykował przede wszystkim Wielką Brytanię i Holandię²⁰ za ich egoistyczną postawę na szczycie²¹. Warto zwrócić uwagę, że Niemcy od początku starały się unikać krytyki Francji oraz wspólnie z nią negocjować kolejne propozycje. Jeszcze przed szczytem rzecznik rządu federalnego stwierdził, że Niemcy stoją na wspólnym stanowisku z Francją w kwestii dotacji rolnych²². Można wnioskować, że również w kolejnej perspektywie WPR będzie silnym elementem jednoczącym oba kraje we wspólnym stanowisku.

Ostateczna decyzja o kształcie budżetu zapadła dopiero na specjalnym szczycie zorganizowanym przez prezydencję brytyjską po ponad 30 godzinach rozmów w nocy z 16 na 17 grudnia 2005 roku. Na uczestnikach szczytu ciążyła duża presja ze względu na wszechobecną krytykę instytucji UE po fiasku negocjacji ram finansowych w czerwcu tego samego roku, a także ze względu na wcześniejsze odrzucenie konstytucji UE w referendum we Francji w maju 2005 roku i w Holandii w czerwcu 2005 roku. Prezydencję w UE w II półroczu objęła

¹⁹ <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,357071,00.html>

²⁰ Holandia ostro walczyła wówczas o poprawę swojego salda netto, argumentując, że obywatel Holandii płaci średnio najwięcej w UE.

²¹ <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,1619792,00.html>

²² http://www.rp-online.de/politik/ausland/Schroeder-vor-EU-Gipfel-nur-maessig-optimistisch_aid_94003.html

Wielka Brytania i to ona musiała wziąć odpowiedzialność za zakończenie negocjacji. Brytyjczycy zastosowali taktykę odwlekania ostatecznych negocjacji, co zwiększało presję na kraje będące beneficjentami netto, gdyż rosło ryzyko, że wraz z fiaskiem negocjacji i opóźnieniem wdrożenia budżetu stracą część środków z korzystnych dla nich programów. Ponadto wysokość wieloletniego budżetu zaproponowanego przez Brytyjczyków dopiero kilka dni przed szczytem była znacząco niższa od propozycji Luksemburga, co również miało zaniepokoić kraje korzystające w największym stopniu ze środków unijnych.

Kluczową rolę na ostatnim etapie negocjacji odegrały Niemcy i przede wszystkim kanclerz Angela Merkel, dla której to był pierwszy szczyt UE po wygraniu wyborów i objęciu funkcji szefa rządu federalnego. W trakcie przedłużającego się impasu zaproponowała ona, że zgodzi się na zwiększenie perspektywy finansowej z 849 mld do 862 mld euro, a także przekaze 100 mln euro dla Polski z puli dla nowych landów²³. Jednocześnie zgoda Wielkiej Brytanii na ograniczenie środków z rabatu brytyjskiego do maksymalnie 10,5 mld euro do 2013 roku oraz rezygnacja Francji z blokowania klauzuli rewizyjnej²⁴, czyli przeprowadzenia przeglądu budżetu w latach 2008–2009 i przygotowania reform jego wydatków, doprowadziły do uchwalenia ostatecznej kompromisowej propozycji. W porównaniu z propozycją luksemburską większe o 225 mln euro środki otrzymały również landy wschodnie Niemiec, a także o 75 mln euro Bawaria.

Wynik negocjacji spotkał się w Niemczech z dużym zadowoleniem. W prasie dominowały pochwały dla elastycznego stanowiska kanclerz Merkel. Wydaje się, że bardziej od samego wyniku negocjacji, który był dla Niemiec korzystny, bo obniżał ich składki w porównaniu z propozycją luksemburską, Niemcom zależało na osiągnięciu kompromisu i sygnale, że UE jest w stanie dojść do wspólnego stanowiska w tak ważnej kwestii jak perspektywa jej finansowania.

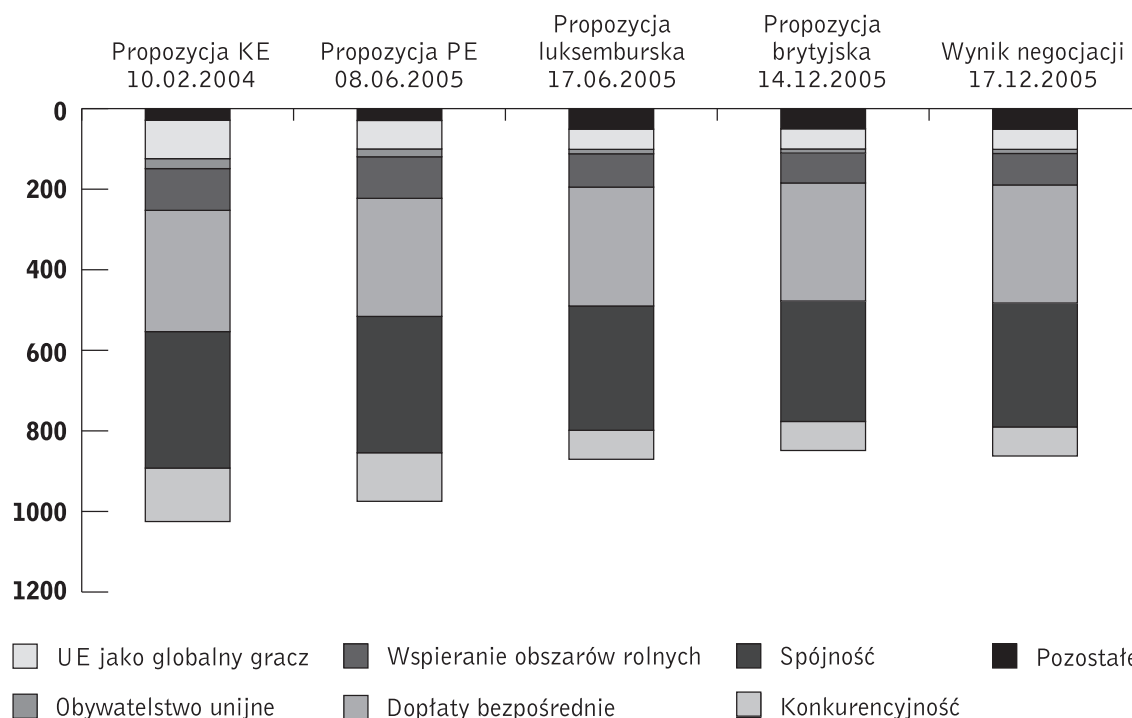
Umieszczone na rysunku 1. dane wskazują, jak bardzo ostateczny rezultat negocjacji odbiegał od propozycji przedstawionej na początku negocjacji przez Komisję Europejską. Wielkość środków przeznaczonych na perspektywę budżetową malała wraz z kolejnymi propozycjami. W ostatecznej wersji zmniejszyła się o 15,9% w stosunku do projektu KE. Warto też zwrócić uwagę, że ambitne założenia Agendy 2007, mające zwiększyć konkurencyjność UE, zostały rozmyte, o czym świadczy redukcja aż o prawie 46% środków przeznaczonych na zwiększenie konkurencyjności UE, a także o 47,6% nakładów na cel „UE jako aktor globalny”.

Warto również zauważyć, że tak duża redukcja wydatków na konkurencyjność nie byłaby możliwa, gdyby nie było to na rękę wszystkim przywódcom krajów członkowskich. Uznali oni duży wzrost wydatków na konkurencyjność za zbędny i nierealny. Apele o zwiększenie wydatków na konkurencyjność płynęły bardziej z różnych środowisk z Brukseli, niż wynikały z realnych oczekiwań ze strony krajów członkowskich, a ponadto były korzystne dla krajów niechętnych wyższemu budżetowi UE. Jeśli wielkość budżetu UE nie uległaby zwiększeniu, to wyższe środki na konkurencyjność musiałyby pochodzić z ograniczenia WPR lub polityki spójności. Ponadto kraje starej Europy mogłyby liczyć na większe fundusze z tej kategorii niż z pozostałych – wobec braku zgody krajów członkowskich na znaczne zwiększenie budżetu unijnego. Redukcje w wyżej wymienionych obszarach pozwoliły na utrzymanie na względnie wysokim poziomie środków na dopłaty bezpośrednie dla rolników (spadek tylko o 2,6% w stosunku do propozycji KE), a także nakładów na fundusze strukturalne (spadek o 9,2%).

²³ <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/0,1518,390899,00.html>

²⁴ <http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2005/12/2005-12-17-europa-einigt-sich-auf-finanzielle-vorausschau-2007-bis-2013,layoutVariant=Druckansicht.html>

Rysunek 1. Wysokość poszczególnych pozycji w kolejnych propozycjach perspektyw finansowych (w mld euro)



	KE- 10.02.2004	PE- 8.06.2005	PL- 17.06.2005	PB- 14.12.2005	WN- 17.12.2005	Zmiana KE-WN
Pozostałe	28,9	29,4	51,1	50,1	51,1	77,1%
UE jako globalny gracz	95,4	70,7	50,0	50,0	50,0	-47,6%
Obywatelstwo unijne	24,7	19,4	11,0	10,3	10,3	-58,4%
Obszary wiejskie	103,6	103,1	82,7	74,2	78,1	-24,6%
Dopłaty bezpośrednie	301,1	293,1	295,1	293,1	293,1	-2,6%
Fundusze strukturalne	338,7	338,5	308,6	299,0	307,6	-9,2%
Konkurencyjność	132,8	120,6	72,0	72,0	72,1	-45,7%
Wielkość perspektywy	1025,0	974,8	870,5	848,7	862,4	-15,9%
Wielkość perspektywy w stosunku do DNB (%)	1,260%	1,180%	1,060%	1,030%	1,045%	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie P. Becker, Fortschreibung des Status Quo – Die EU und ihr neuer Finanzrahmen Agenda 2007, s. 3.

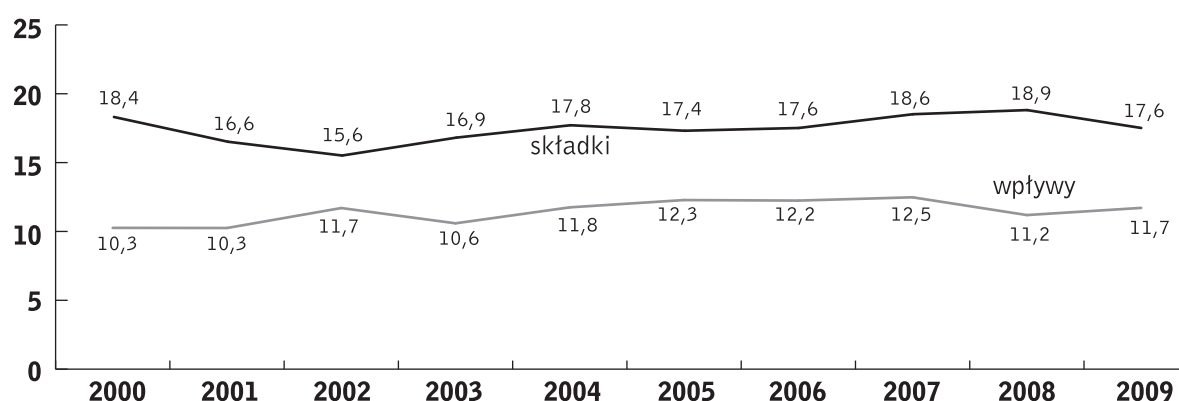
Wyraźnie widać też, że na ostatnim etapie negocjacji powiódł się zamysł krajów-płatników netto. Ostateczna wysokość budżetu w rezultacie tamtych negocjacji jest średnią wyższej propozycji luksemburskiej i niższej brytyjskiej. W stosunku do propozycji luksemburskiej zdecydowano się na nieznaczne ograniczenie o 2 mld euro dopłat bezpośrednich, a także na zmniejszenie o 1 mld euro funduszy strukturalnych oraz o 4 mld euro wydatków na obszary wiejskie, co oznacza, że cięcia we wspólnej polityce rolnej nastąpiły głównie w II filarze, z którego w większym stopniu korzystały nowe kraje członkowskie, a który dla Niemiec nie był priorytetem. Natomiast bardzo ważne z punktu widzenia Niemiec i Francji dopłaty bezpośrednie zostały zachowane w prawie niezmienionej formie. Warto również zwrócić uwagę

na znaczny wzrost aż o 77,1% pozostałych wydatków, na które składały się głównie wydatki na administrację.

2. Realizacja perspektywy na lata 2007–2013 w Niemczech

Niemcy od lat wpłacają najwyższe składki do budżetu UE i należą również do jednych z największych beneficjentów funduszy unijnych. Przeciętnie około 56% ich składki członkowskiej trafia z powrotem do Niemiec, dzięki czemu kraj ten plasował się w 2009 roku z 11,7 mld euro na drugim miejscu za Francją z 13,6 mld euro pod względem otrzymywanych z UE funduszy (zsumowanych środków z polityki spójności i wspólnej polityki rolnej).

Rysunek 2. Saldo niemieckich wpłat do i wypłat z unijnego budżetu w latach 2000–2009 (w mld euro)²⁵

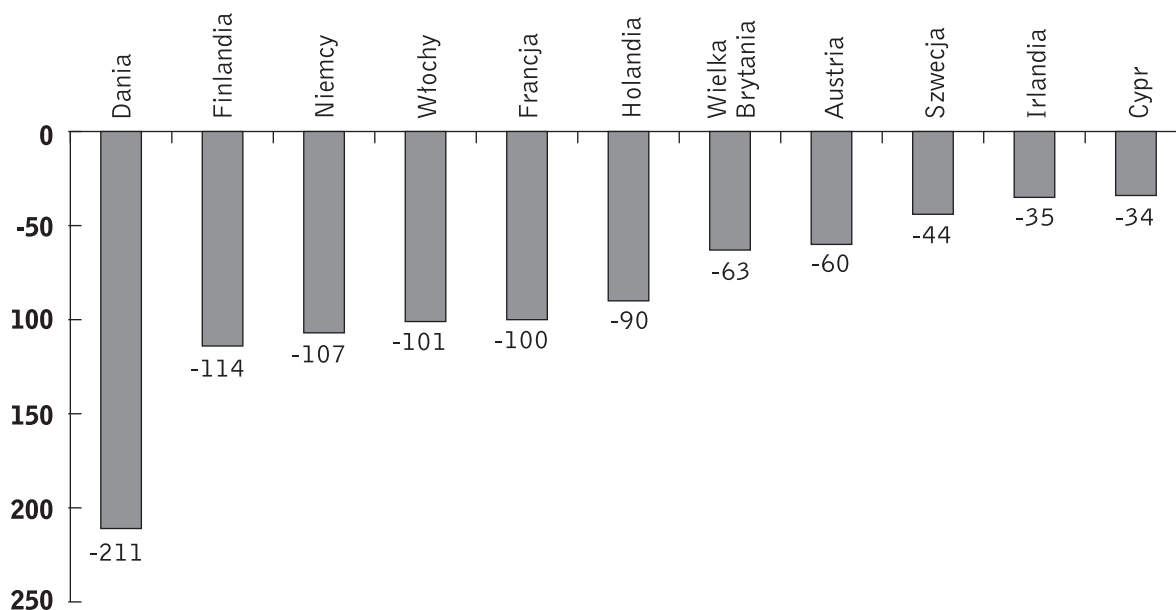


Źródło: Komisja Europejska

W ostatniej dekadzie niemieckie wydatki na rzecz budżetu UE kształtowały się na stabilnym poziomie, a także nieznacznie podniosły się wpływy z budżetu UE. Niemieckie saldo netto jest ujemne na poziomie 8–9 mld euro, co stanowi równowartość 0,5% niemieckiego PKB. Warto zwrócić uwagę, że niemieckie obciążenia na rzecz UE utrzymują się na stabilnym poziomie, pomimo rozszerzenia się UE w tym czasie o 12 państw. Oznacza to, że Niemcy w praktyce nie ponieśli większych kosztów w konsekwencji rozszerzenia, a jedynie zmieniła się struktura beneficjentów środków unijnych. Nowe kraje, które przystąpiły do UE, uzyskały większe wpływy z polityki spójności kosztem krajów południa UE, a także pewne środki z I i II filaru wspólnej polityki rolnej, z której jednak czerpią mniejsze korzyści niż stare kraje UE.

²⁵ Dane użyte do obliczania niemieckich wpływów z budżetu UE, składek do budżetu UE oraz salda netto na tym wykresie i na kolejnych bazują na raportach dotyczących budżetów rocznych UE Dyrekcji Generalnej ds. Budżetu Komisji Europejskiej z lat 2000–2009. Autor do obliczenia wpłat do budżetu użył danych zaklasyfikowanych przez KE jako Total National Contribution (wliczających składkę bazującą na dochodzie narodowym brutto, składkę z tytułu VAT oraz z tytułu rabatu brytyjskiego), a do obliczenia wypłat środków zaklasyfikowanych jako Total Expenditures (wliczających wydatki na UE na kraje z poszczególnych rozdziałów budżetów rocznych Wspólnoty). Użycie tych danych pozwoliło na porównanie realnych, a nie jedynie prognozowanych płatności i wypłat w ostatnich latach. Warto zaznaczyć, że KE obliczając salda netto krajów członkowskich, od różnicy przychodów i kosztów odlicza wydatki administracyjne.

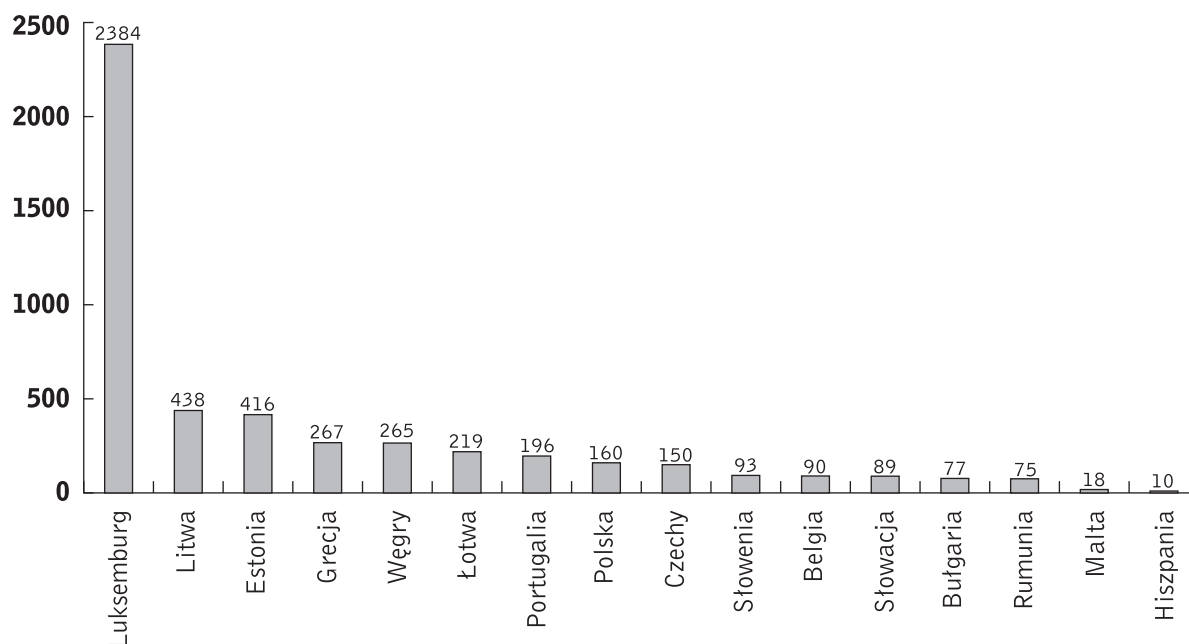
Rysunek 3. Płatnicy *per capita* do unijnego budżetu w 2009 roku (w euro rocznie)



Źródło: <http://www.parliament.uk/briefingpapers/commons/lib/research/briefings/snep-00864.pdf>

W budżecie na rok 2009 Niemcy sytuowali się na trzecim miejscu pod względem salda netto przypadającego średnio na obywatela, za Danią i Finlandią. Przeciętny Niemiec wpłacał do budżetu 114 euro rocznie. Była to kwota dwukrotnie niższa niż w przypadku Danii, ale też niespełna dwukrotnie wyższa niż w przypadku Wielkiej Brytanii, której PKB jest na podobnym do Niemiec poziomie. Widać wyraźnie, że saldo netto *per capita* Niemiec jest porównywalne z wydatkami dużych państw, takich jak Włochy czy Francja, a jest wyższe jedynie od kosztów ponoszonych przez obywateli brytyjskich.

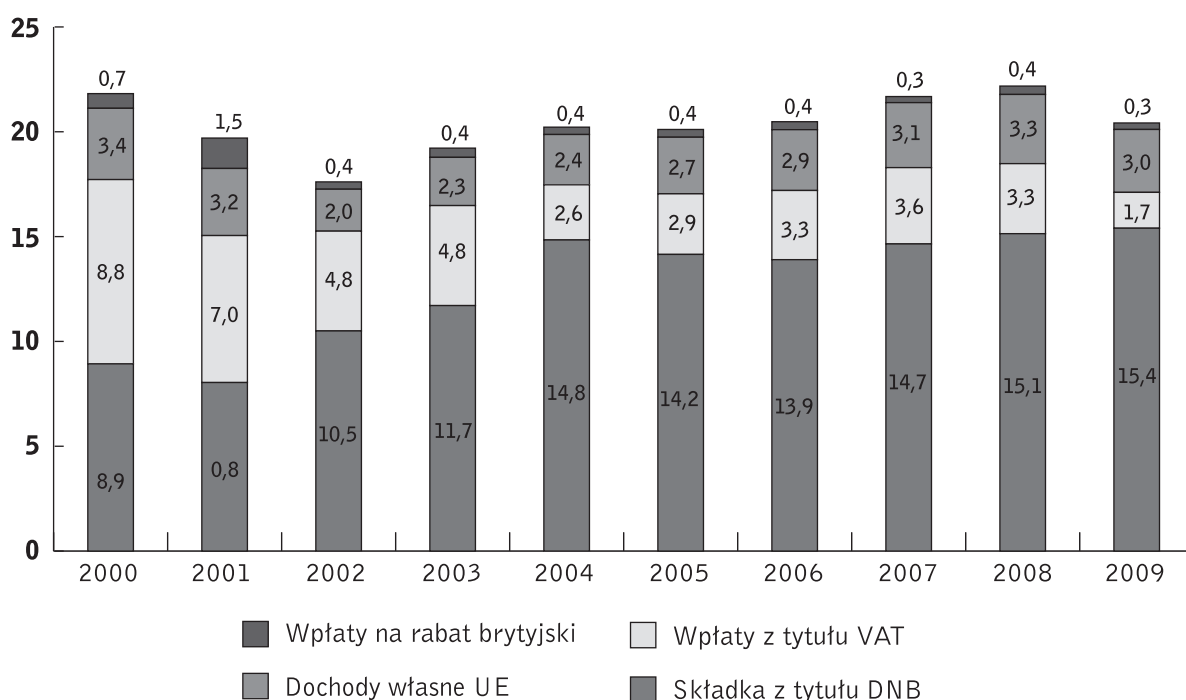
Rysunek 4. Beneficjenci netto *per capita* unijnego budżetu w 2009 roku (w euro rocznie)



Źródło: <http://www.parliament.uk/briefingpapers/commons/lib/research/briefings/snep-00864.pdf>

Zestawienie największych beneficjentów netto *per capita* w 2009 roku przynosi zaskakujące rezultaty, gdyż największe saldo netto przypada na obywatela Luksemburga, który otrzymał w 2009 roku 2384 euro. Ponadto skalę nierówności dystrybucji środków z UE pokazuje również przykład Belgii i Holandii. Oba kraje są na podobnym poziomie rozwoju gospodarczego, jednak Belgia otrzymywała w 2009 roku z budżetu UE 90 euro *per capita*, a Holandia wpłacała w tym samym okresie 90 euro *per capita*. Komisja Europejska tłumaczy przypadek Belgii i Luksemburga umiejscowieniem w tych krajach siedzib wielu europejskich koncernów, które są beneficjentami środków unijnych. Niemniej argumenty o niesprawiedliwym podziale kosztów finansowania UE są dla Niemiec silnym motywem do domagania się wprowadzenia mechanizmu korygującego wysokość składek do budżetu UE.

Rysunek 5. Porównanie wysokości niemieckich wpłat z tytułu dochodu narodowego brutto (DNB), VAT, dochodów własnych oraz rabatu brytyjskiego (w mld euro)



Źródło: Komisja Europejska

Warto zwrócić uwagę na zmianę struktury finansowania budżetu UE przez Niemcy w ciągu ostatniej dekady. Wiązało się to ze zmianami systemu finansowania budżetu UE, a także z mechanizmami wyrównawczymi wywalczonymi przez rząd federalny w ostatnich negocjacjach wieloletniej perspektywy finansowej. Przede wszystkim w porównaniu z poprzednią perspektywą znacznie zmalały wpłaty Niemiec do unijnego budżetu z tytułu VAT, a zwiększyły się wpłaty z tytułu DNB. Za taką strukturą finansowania UE opowiadały się przede wszystkim Niemcy i kraje południa UE. Ta ostatnia grupa państw uznawała, że podatek VAT proporcjonalnie bardziej je obciąża niż bogatsze kraje północy UE, m.in. ze względu na opodatkowanie ich wyższych dochodów z turystyki. Niemcy ponadto przyłączyły się do żądań części krajów-płatników netto, dzięki czemu wynegocjowały obniżenie ich składki z tytułu podatku VAT z 0,3% do 0,15%²⁶. Ponadto RFN w perspektywie na lata 2007–2013 udało się

²⁶ http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_1306/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Europa/was-macht-europa-mit-unserem-geld/EU_Haushalt/23705.html?__nnn=true

częściowo zmniejszyć składkę z tytułu rabatu brytyjskiego. Niemcy wpłacają 25% mniej²⁷, niż wynikałoby to z zasad poprzedniej perspektywy. W efekcie niemiecka składka z tego tytułu kształtuje się na dosyć stabilnym poziomie 0,3–0,4 mld euro rocznie. UE uzyskuje też ok. 2–3 mld euro rocznie z Niemiec z tytułu ceł (UE uzyskuje 25% środków z ceł danego państwa).

Niemcy opowiadają się za finansowaniem budżetu UE w oparciu o DNB, gdyż ich zdaniem upraszcza to system finansowania UE. Świadczy o tym ekspertyza sporządzona na zlecenie federalnego Ministerstwa Finansów przez Centrum Europejskich Badań Gospodarczych (ZEW)²⁸ w lutym 2008 roku. W raporcie, na który rząd federalny wielokrotnie się powołuje, podjęto się oceny korzyści i kosztów dla Niemiec wprowadzenia nowych źródeł finansowania budżetu UE. Autorzy raportu stwierdzili, że obecna struktura budżetu, pomimo jej skomplikowania, jest dla Niemiec jako państwa-płatnika netto korzystna. Po pierwsze, istnienie limitu składki wpłacanej do budżetu UE w wysokości 1,24% DNB niweluje ryzyko nadmiernych wydatków krajów członkowskich. Po drugie, bezpośrednie powiązanie finansowania budżetu UE z budżetami narodowymi wzmaga dyscyplinę budżetową w krajach członkowskich UE, gdyż rokrocznie muszą one planować również wydatki na rzecz UE. W konsekwencji powoduje to, że płatnicy netto mają wspólny interes ograniczania wysokości budżetu UE.

Konkluzje raportu stoją w sprzeczności ze zdaniem wielu instytucji europejskich, w tym m.in. KE oraz PE²⁹, które opowiadają się za ustanowieniem wspólnego podatku europejskiego, co zostało zawarte w tegorocznej propozycji KE. Obie instytucje argumentują, że właśnie uzyskanie przez UE źródeł finansowania niezależnych od składek krajów członkowskich zmniejszyłoby spór o budżet na linii instytucje UE – płatnicy netto oraz o salda wpłat do budżetu UE i wypłat. Pozyskane w ten sposób środki nie zmniejszyłyby bezpośrednio wydatków budżetów narodowych, a tym samym łagodziłyby opór ministerstw finansów krajów członkowskich. W obecnej debacie KE sugerowała możliwość wprowadzenia nowego niezależnego źródła finansowania UE na bazie m.in. podatków od benzyny, CO₂, ropy naftowej, transakcji walutowych, VAT albo podatku od dochodów, co jednak nie spotkało się wówczas z poparciem krajów członkowskich UE. Niemcy argumentowali, że udział UE w tych podatkach spowodowałby ich wzrost, a w efekcie ponadproporcjonalny wzrost składek któregoś z krajów członkowskich.

W konsekwencji wymagałoby to prawdopodobnie wprowadzenia także nowych mechanizmów kompensacji. Pomimo sprzeciwu RFN, KE w propozycji WRF z czerwca 2011 roku zaproponowała wprowadzenie dwóch nowych źródeł finansowania: udziału w dochodach VAT krajów członkowskich oraz podatku od transakcji finansowych.

²⁷ http://ec.europa.eu/budget/budget_detail/orig_develop_en.htm

²⁸ Ekspertyza sporządzona dla Ministerstwa Finansów przez Centrum Europejskich Badań Gospodarczych w Mannheim (ZEW): Reformoptionen für das EU-Eigenmittelsystem, luty 2008; <http://www.bundesfinanzministerium.de>

²⁹ Dobrym przykładem ilustracji poglądów instytucji unijnych w tej materii jest książka J. Haug, A. Lamassoure, G. Verhofstadt, Europe for Growth: for a radical change in financing the EU, CEPS 2011; dostępna na stronie www.ceps.eu

Tabela 2. Porównanie PKB Niemiec (w cenach bieżących) i niemieckiej składki członkowskiej na przestrzeni ostatnich lat (tabela uwzględnia rozszerzenia UE w 2004 i 2007 r.)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PKB Niemiec (w mld euro)	2113	2143	2164	2211	2242	2327	2432	2481	2397
Udział PKB RFN w PKB UE	23,0%	22,5%	22,3%	21,0%	20,4%	20,1%	19,6%	19,9%	20,3%
Budżet UE (w mld euro)	66,1	68,5	72,8	82,8	86,8	87,3	110,0	111,2	108,9
Składka Niemiec (w mld euro)	21,7	19,7	17,6	19,2	20,3	20,1	20,5	21,7	22,2
Udział składki w budżecie UE	32,8%	28,8%	24,2%	23,2%	23,4%	23,0%	18,6%	19,5%	20,4%
Saldo netto (w mld euro)	-7,0	-5,0	-7,6	-7,1	-6,1	-6,3	-7,4	-8,8	-6,4
Saldo netto do PKB RFN	0,33%	0,23%	0,35%	0,32%	0,27%	0,27%	0,30%	0,35%	0,27%

Źródło: Komisja Europejska, Eurostat

Powyższa tabela pokazuje, że udział składki Niemiec w budżecie UE malał pomimo niewielkiej zmiany ich siły gospodarczej względem gospodarki UE. Pierwszy wiersz pokazuje wysokość produktu krajowego brutto Niemiec w latach 2001–2009, kolejny natomiast – udział PKB tego kraju w PKB całej UE. Trzeci i czwarty wiersz ilustrują odpowiednio wysokość budżetu UE oraz udział niemieckiej składki w budżecie wspólnoty.

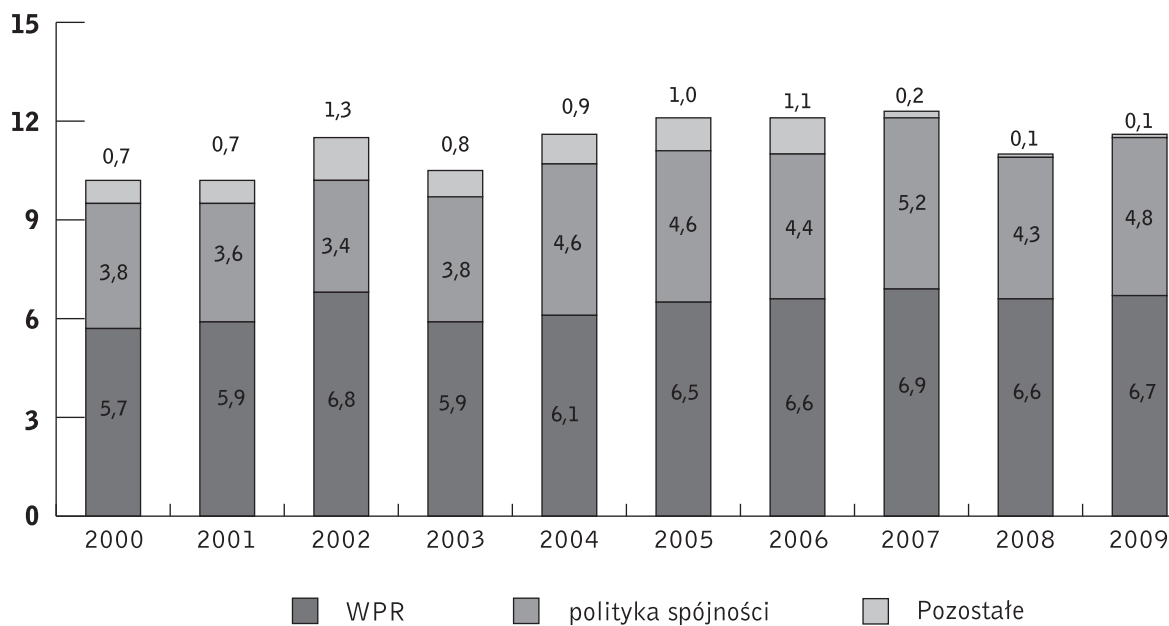
Choć udział PKB Niemiec w PKB unijnym spadł o ok. 3 punkty procentowe z ok. 23% do 20,3% w latach 2001–2009 (drugi wiersz tabeli), to udział niemieckiej składki w budżecie UE zmalał dużo bardziej, bo aż o 12 punktów procentowych z 32,8% do 20,4% (piąty wiersz tabeli). W efekcie tych zmian składka Niemiec w 2009 roku odpowiadała niemieckiemu potencjałowi gospodarczemu. Spadek udziału niemieckiej składki w budżecie unijnym nastąpił dzięki ograniczeniu rabatu brytyjskiego, a także rozszerzeniu UE, które nie spowodowało wzrostu obciążeń niemieckich.

Interesujące jest również zilustrowanie udziału niemieckiej składki netto w stosunku do PKB Niemiec (ostatni wiersz tabeli). Wyraźnie widać, że roczne saldo netto waha się na poziomie 0,2–0,3% PKB i nie stanowi dużego obciążenia dla gospodarki. Dla porównania w samym 2009 roku, według danych OECD, Niemcy przeznaczali na pomoc rozwojową równowartość 0,4% PKB.

Warto również przyjrzeć się dokładniej niemieckim wpływom z funduszy unijnych. Analiza niemieckich wypłat z tytułu członkostwa w UE ilustruje, że Niemcy otrzymują dużą część środków ze składek członkowskich z powrotem. Roczne sumy pozyskiwane przez RFN utrzymywały się w ostatniej dekadzie średnio na poziomie 11,5 mld euro. Niemcy należą również do największych beneficjentów wspólnej polityki rolnej, przy czym suma pozyskiwanych przez nich środków w ramach WPR wzrosła w obecnej perspektywie budżetowej, pomimo przystąpienia do UE nowych krajów członkowskich. Ponadto środki uzyskiwane w ramach polityki spójności także uległy zwiększeniu, przez co Niemcy przeciętnie rocznie zyskują więcej niż w okresie obowiązywania poprzedniej perspektywy i to pomimo przystąpienia nowych krajów do UE. W porównaniu z poprzednią perspektywą w obecnej Niemcy pozyskują z kolei mniej środków na pozostałe cele. Należy jednak podkreślić, że obserwacja dokładnego podziału środków jest utrudniona ze względu na zmiany w ich klasyfikacji. W obecnej perspektywie finansowej pojawił się przede wszystkim podział polityki spójności na fundusze strukturalne i wspieranie konkurencyjności dla wzrostu. Widać też w Niemczech tendencję, aby z roku na rok coraz więcej środków przeznaczać na zwiększanie konkurencyjności. Po-

mimo tych starań większość środków z polityki spójności trafia do RFN w ramach funduszy strukturalnych, co wynika przede wszystkim ze znacznego wsparcia nimi nowych landów.

Rysunek 6. Niemieckie wpływy z budżetu UE (w mld euro)



Źródło: Komisja Europejska

V. Niemcy wobec wieloletnich ram finansowych po 2013 roku

1. Najważniejsze uwarunkowania niemieckiego stanowiska

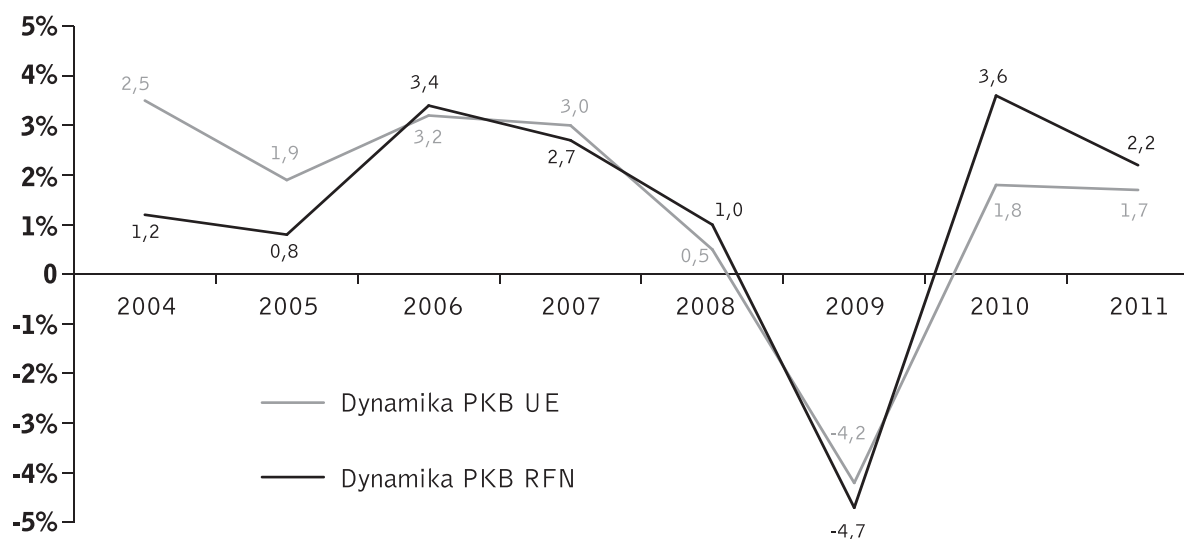
Główny niemiecki postulat dotyczący budżetu, czyli ograniczenie jego wysokości do 1% DNB wynika z rosnącego eurosceptycyzmu niemieckich elit i społeczeństwa, przekonanych o nadmiernych kosztach ponoszonych przez Niemcy na rzecz UE, a także zawiedzionych słabościami strukturalnymi strefy euro. Czynniki gospodarczy odgrywa dużo mniejszą rolę, gdyż gospodarka RFN, mimo że z początku silnie dotknięta przez kryzys, jest w lepszej kondycji, niż miało to miejsce w latach 2004–2005, czyli w okresie negocjacji wieloletniej perspektywy finansowej na lata 2007–2013. Lepsza koniunktura jest efektem korzystnej sytuacji na rynku pracy, a także coraz wyższych wskaźników niemieckiego eksportu, który w ciągu ostatniej dekady był główną siłą napędową niemieckiej gospodarki, i którego znaczenie jeszcze wzrosło w porównaniu z latami 90. Duże znaczenie eksportu skłania też rząd federalny do mocniejszego opowiadania się za aktywną rolę UE w stosunkach z gospodarkami wschodzącymi (zwłaszcza w obrębie polityki handlowej), dla których same Niemcy mogą być nie zawsze równorzędnym partnerem, co się tyczy szczególnie Chin.

1.1. Sytuacja gospodarcza Niemiec

Sytuacja gospodarcza Niemiec jest dobra, zwłaszcza na tle pozostałych krajów Unii Europejskiej, ale również w porównaniu z koniunkturą w latach 2004–2005, czyli okresie negocjacji obecnie obowiązującej perspektywy finansowej. Można się spodziewać ze strony rządu federalnego apeli o ograniczenie budżetu UE, motywowanych złą sytuacją gospodarczą w UE i w Niemczech, a także koniecznością konsolidacji budżetu RFN. Niemniej argumenty te tylko częściowo mogą być uzasadnione pogorszeniem sytuacji finansów publicznych w Niemczech. Wiele wskazuje na to, że Niemcy po kryzysie mogą pozostać krajem z wyższym wzrostem gospodarczym, niż to miało miejsce w ostatniej dekadzie. Trudno wyrokować, co zadecydowało o szybszym odbiciu gospodarczym Niemiec i dobrej kondycji niemieckiego rynku pracy, ale duże znaczenie mogły mieć zarówno reformy strukturalne podjęte w poprzednich latach, które pobudziły konsumpcję wewnętrzną w Niemczech, jak i bardzo wysoka dynamika eksportu, bazująca na intensyfikacji wymiany z gospodarkami wschodzącymi.

Warto przede wszystkim zwrócić uwagę na szybkie odreagowanie RFN po kryzysie wskutek dobrych wyników niemieckiego eksportu, a także powolnego ożywienia popytu wewnętrznego. O ile w latach 2004–2005 poprzedzających negocjacje perspektywy finansowej na lata 2007–2013 tempo wzrostu gospodarczego w Niemczech wyraźnie odstawało od średniej unijnej, o tyle gospodarka niemiecka znacznie szybciej odreagowała po kryzysie i według prognoz w najbliższych latach będzie na wyższej ścieżce wzrostu od pozostałych gospodarek UE. Z racji lepszej niż w ubiegłych latach koniunktury gospodarczej w UE, niemiecki PKB *per capita* wzrósł w latach 2004–2010 o 14%, a Niemcy tym samym awansowali z 10. na 9. miejsce w UE.

Rysunek 7. Tempo wzrostu gospodarczego w Niemczech na tle średniej dla Unii Europejskiej



Źródło: Eurostat (dane na rok 2011 zgodne z prognozą Eurostatu)

Tabela 3. Dane finansowe dla Niemiec w latach 2004–2010³⁰

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Przychody państwa w relacji do PKB	43,3%	43,5%	43,7%	43,8%	43,9%	44,5%	43,3%
Wydatki państwa w relacji do PKB	47,1%	46,8%	45,3%	43,6%	43,8%	47,5%	46,6%
Deficyt budżetowy w relacji do PKB	-3,8%	-3,3%	-1,6%	0,3%	0,1%	-3,0%	-3,3%
Dług publiczny w relacji do PKB	65,8%	68,0%	67,6%	64,9%	66,3%	73,4%	83,2%

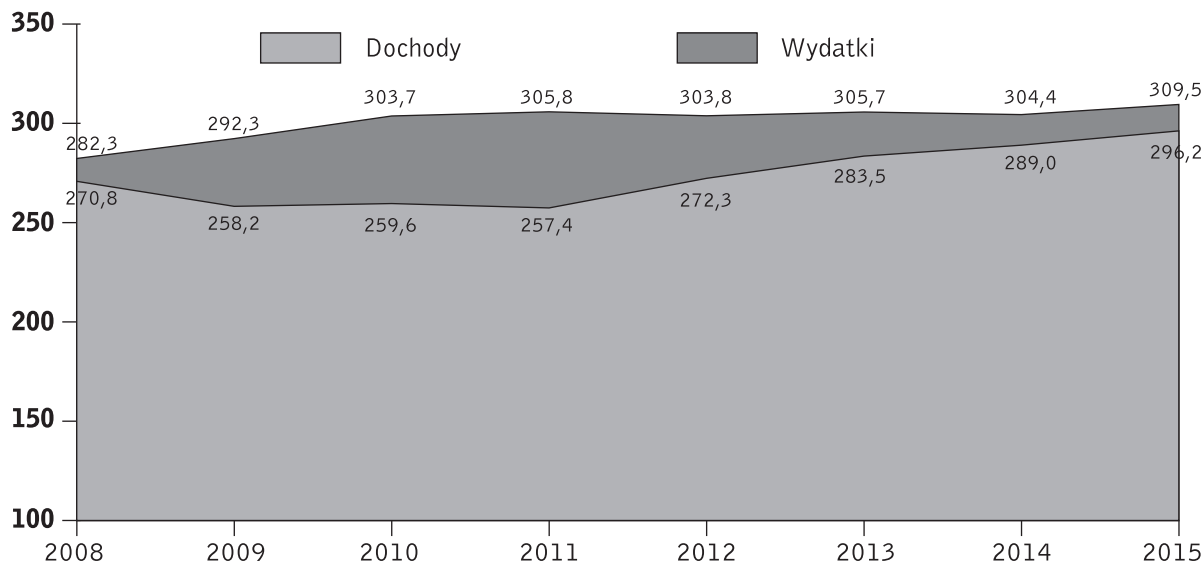
Źródło: Eurostat

Analiza powyższych danych świadczy o tym, że dyscyplina fiskalna przed kryzysem spowodowała znaczne obniżenie deficytu budżetowego (głównie za sprawą cięć wydatków), czego efektem było większe pole manewru do zwiększania wydatków i stymulowania w ten sposób koniunktury już w okresie kryzysu. Niemcy, które w latach 2004–2005 naruszały kryterium budżetowe paktu stabilności i wzrostu, według którego deficyt budżetowy nie może przekraczać 3% PKB przez 2 lata z rzędu, dzięki dyscyplinie fiskalnej w kolejnych latach przed kryzysem osiągnęły nadwyżkę budżetową. Zwraca również uwagę fakt, że w tym okresie dług publiczny obniżył się niewiele i nadal przekraczał zobowiązania narzucane przez pakt (limit 60% PKB). Dodatkowo w okresie kryzysu w 2009 roku wzrost wydatków w wyniku pakietów stymulacyjnych doprowadził do wzrostu długu do 73,4% PKB i do 83,2% PKB w roku 2010. W efekcie jedynie wzrost skali długu może stanowić ważny argument dla Niemiec na rzecz ograniczania składki budżetowej do UE. Pewna część wzrostu zadłużenia wynika jednak z nabycia przez państwo udziałów w bankach z problemami finansowymi (np. w niektórych bankach landowych czy też w Commerzbanku), dlatego odsprzedaż tych udziałów powinna przynieść szybką redukcję długu publicznego. Oprócz tego niemiecka składka netto na rzecz UE stanowi zaledwie 2% wydatków budżetowych, co oznacza, że trudno oczekiwać, by redukcja

³⁰ Pogrubione zostały poziomy długu i deficytu przekraczające limity narzucane przez pakt stabilności i wzrostu.

w wydatkach Niemiec na rzecz UE doprowadziła do ograniczenia długu publicznego. Ponadto niemieckie saldo netto kształtuje się dużo korzystniej, gdyż obciąża Niemcy w wysokości 0,3% PKB rocznie.

Rysunek 8. Prognozy wydatków i dochodów Niemiec w latach 2010–2015 (w mld euro)



Źródło: Prognoza Federalnego Ministerstwa Finansów

Ważną kwestią dotyczącą polityki fiskalnej RFN jest zapisany w konstytucji „hamulec budżetowy”³¹, który zmusza rząd federalny do ograniczenia deficytu strukturalnego, zwanego też deficytem pełnego zatrudnienia (hipotetycznego wskaźnika deficytu szacującego wielkość deficytu przy założeniu, że w gospodarce występuje pełne zatrudnienie) do 0,35% PKB do 2016 roku³². Odniesienie się do deficytu strukturalnego zwiększa możliwe pole manewru rządu w razie recesji, a zmniejsza w czasie dobrej koniunktury³³, gdyż deficyt strukturalny jest miarą antycykliczną (jest wyższy w okresie wzrostu i niższy w okresie recesji w stosunku do zwykłej miary deficytu budżetowego). Dodatkowo „hamulec budżetowy” zakazuje zaciągania nowych długów poszczególnym landom od 2020 roku. W konstytucji zapisano również, że redukcja deficytu budżetowego ma się rozpocząć od roku budżetowego 2011, a deficyt ma być redukowany w równych transzach, co oznacza konieczność redukcji deficytu o 0,25–0,35% PKB rocznie³⁴.

Rząd federalny, aby sprostać zobowiązaniom narzuconym przez nową regulację, stworzył plan finansowy państwa na lata 2010–2014, w którym uściślił, jak mają zmieniać się dochody i wydatki państwa. Korzystna sytuacja gospodarcza oraz szybkie odbicie po kryzysie pozwoliły na złagodzenie tego planu. Projekt zakłada, że ograniczanie deficytu będzie się odbywać głównie poprzez zwiększanie dochodów oraz stabilizację wydatków. W latach 2011–2015

³¹ J. Merati-Keshani, Die Schuldenbremse des Grundgesetzes, Wissenschaftliche Dienste des Bundestages, Berlin 2009.

³² http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_53848/DE/BMF__Startseite/Service/Glossar/S/031__Schuldenbremse.html?__nnn=true?__nnn=true

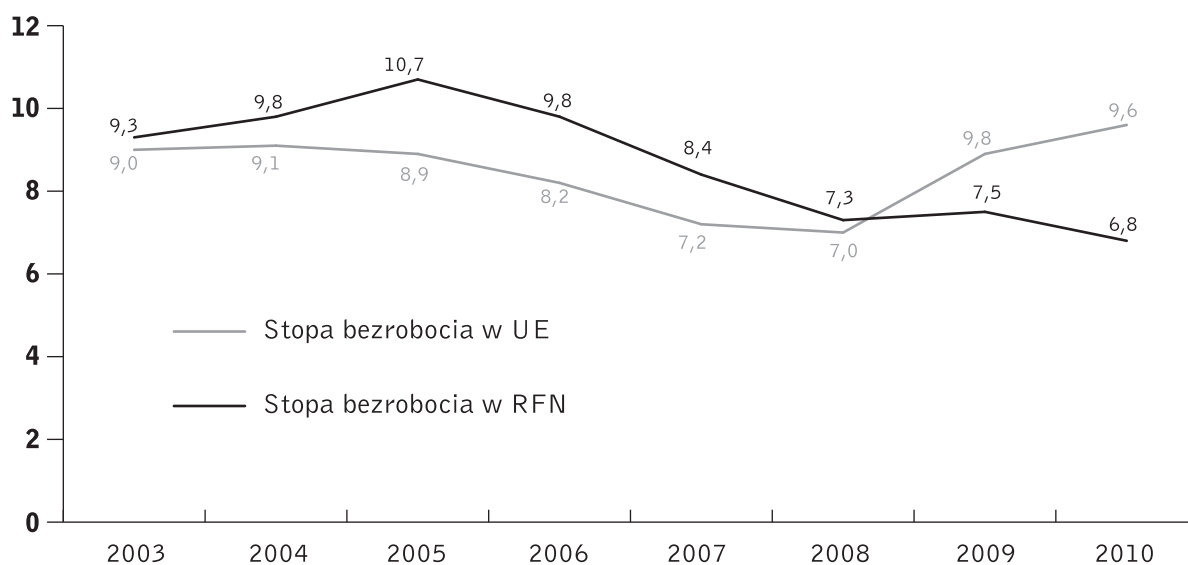
³³ K. Popławski, Niemcy konsolidują budżet, BEST OSW, nr 40(158), 2010; <http://www.osw.waw.pl>

³⁴ http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_39808/DE/Wirtschaft__und__Verwaltung/Finanz__und__Wirtschaftspolitik/Wirtschaftspolitik/008__Schuldenbremse.htmlH

dochody państwa mają zwiększyć się o 15,1%, a wydatki wzrosnąć jedynie o 1,2%. Dzięki tym działaniom deficyt budżetowy ma zostać ograniczony 3,5-krotnie do 13,3 mld euro³⁵. Federalne Ministerstwo Finansów założyło przy tym, że PKB Niemiec wzrośnie w 2011 roku o 2,3%, w 2012 o 1,8%, a w latach 2013–2015 o 1,6% rocznie. Pewne oszczędności mają być ponadto związane z reformą Bundeswehry, która ma przynieść korzyści rządu 8,3 mld euro oraz częściowym ograniczeniem subwencji dla instalacji bazujących na źródłach odnawialnych, co ma przynieść kolejne 7,5 mld euro rocznie. Ponadto wprowadzono podatek od elektrowni atomowych (145 euro za każdy gram spalanego paliwa jądrowego), podatek bankowy oraz podatek lotniczy. Rząd federalny wciąż nalega na wprowadzenie od 2012 roku podatku od transakcji finansowych. Dyskusyjna pozostaje jednak kwestia kosztów decyzji odejścia od elektrowni atomowych do 2022 roku dla budżetu Niemiec. Na obecnym etapie brak jest wiarygodnych analiz o tym, kto przejmie koszty odstąpienia od atomu. Na pewno doprowadzi to jednak do spadku wpływów z podatku od elektrowni atomowych przynajmniej o 50%³⁶.

Najnowsze prognozy Ministerstwa Finansów są optymistyczne i zakładają, że poczynione dotychczas oszczędności pozwolą do 2015 roku na redukcję deficytu budżetowego do 0,5% PKB, a długu publicznego do 75% PKB³⁷. Jednak wciąż istnieją ryzyka w kontekście realizacji budżetu. Największym z nich jest kryzys w strefie euro, w związku z którym RFN udzieliła wysokich gwarancji kredytowych dla Grecji, Irlandii i Portugalii.

Rysunek 9. Stopy bezrobocia w UE i w RFN (w %)



Źródło: Eurostat

Zdecydowanie poprawiła się sytuacja na rynku pracy w Niemczech. W latach poprzedzających negocjacje w sprawie perspektywy budżetowej na lata 2007–2013 bezrobocie w Niemczech rosło i znacząco przekraczało średnią unijną, osiągając szczyt w 2005 roku (10,7%).

³⁵ Prezentacja Federalnego Ministerstwa Finansów, Mit der Neuen Schuldenbremse: Strukturelle konsolidierung schreitet voran, Eckwerte des Bundeshaushalts 2012 und des Finanzplans bis 2015 dostępna na stronie: http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_53848/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/Bundeshaushalt_2012/16032011-Grafiken-Eckwerte.property=publicationFile.pdf

³⁶ K. Mazur, RFN: Koalicja rządząca postanawia o rezygnacji z energii jądrowej do 2022 roku, BEST OSW, nr 19(179), 2011; <http://www.osw.waw.pl>

³⁷ <http://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/schaeuble-wird-seinen-schuldenberg-nicht-los/4011414.html>

Natomiast od 2005 roku można zaobserwować niemal nieprzerwany trend malejącego bezrobocia (z wyjątkiem roku 2009). Wydaje się, że główną tego przyczyną był pakiet reform ograniczających zasiłki dla bezrobotnych i reformujących rynek pracy pod nazwą Agenda 2010, zapoczątkowanych jeszcze przez rząd kanclerza Gerharda Schrödera. Reformy te uelastyczyły rynek pracy oraz obniżyły wysokość zasiłków dla bezrobotnych, a także doprowadziły do zwiększenia możliwości zatrudniania na umowach tymczasowych.

Dodatkowo korzystnym impulsem dla utrzymania wysokiego zatrudnienia w warunkach kryzysu okazały się niemieckie pakiety rządowe stymulujące koniunkturę w RFN, a także oferujące dopłaty do pensji pracowników firm, które zostały najbardziej dotknięte przez kryzys. Dzisiaj sytuacja Niemiec na tle UE prezentuje się bardzo dobrze, gdyż bezrobocie jest najniższe od wielu lat i niższe o 3 punkty procentowe od średniej unijnej. Ponadto można się spodziewać kontynuacji pozytywnego trendu na rynku pracy ze względu na dobrą koniunkturę w Niemczech, a także skutki niżu demograficznego – w przyszłych latach liczba osób w wieku produkcyjnym będzie bowiem maleć. Obecnie w niemieckich komentarzach dotyczących rynku pracy dominuje optymizm, a wielu ekspertów mówi o szansie na „pełne zatrudnienie”³⁸ (termin, który odnosił się do sytuacji z lat 60. i 70., kiedy to stopa bezrobocia nie przekraczała 5%). Warto dodać, że bezrobocie spada, pomimo wycofywania się rządu z dopłat do miejsc pracy. Według danych ze stycznia 2011 roku, obecnie tylko 155 tys. osób korzysta z dotowanych przez rząd miejsc pracy, co stanowi niemal 6-krotny spadek w porównaniu z sytuacją z 2010 roku, gdy z tego prawa korzystało 870 tys. osób.

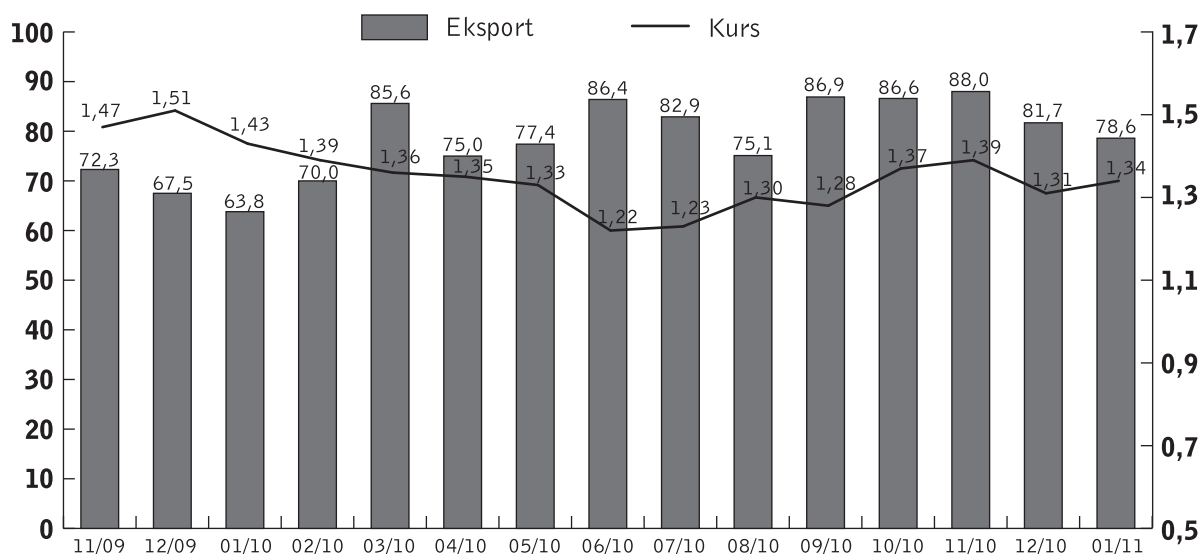
1.2. Kryzys zadłużeniowy strefy euro

Stosunek rządu federalnego i niemieckiej opinii publicznej do kryzysu zadłużeniowego strefy euro może okazać się kluczowy dla zrozumienia także postawy Niemiec wobec wieloletniej perspektywy budżetowej UE po 2013 roku. Niemcy zapewne będą wykorzystywać motyw kryzysu i konieczności „łożenia przez RFN miliardów euro” na ratowanie strefy euro jako koronny argument za redukcją budżetu UE. Zasadniczym pytaniem jest jednak, czy kryzys w strefie euro doprowadził do pogorszenia sytuacji gospodarczej RFN, a także – czy w ogóle istnieje związek pomiędzy ograniczeniem budżetu UE a poprawą sytuacji strefy euro bądź też odciążeniem budżetu Niemiec.

Do tej pory kryzys zadłużeniowy w strefie euro nie przełożył się na pogorszenie koniunktury w Niemczech ani też nie spowodował pogorszenia konkurencyjności niemieckiej gospodarki. Wręcz przeciwnie, początkowe osłabienie kursu euro spowodowane spekulacjami dotyczącymi możliwości bankructwa Grecji i podsycanymi długim zwlekaniem kanclerz Merkel ze zgodą na stworzenie funduszu pomocowego dla Grecji osłabiły wspólną walutę. Chociaż za zwłoką tą stały względy wewnątrzpolityczne, to jednak osłabienie euro pomogło także niemieckiemu eksportowi. Kanclerz Angela Merkel odkładała podjęcie niepopularnej decyzji, obawiając się, że zaszkodzi swojej partii w zbliżających się w wyborach landowych w Nadrenii Północnej-Westfalii, co doprowadziłoby do utraty przez rządzące partie większości w Bundsracie. Faktycznie jednak przeciąganie tej kwestii, a także brak zdecydowanej postawy co do reformy strefy euro nie tylko zintensyfikowało wahania na rynkach, ale też wcale nie pomogło CDU w utrzymaniu władzy w jednym z największych landów Niemiec.

³⁸ <http://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur/nachrichten/konjunkturhoch-befluegelt-den-deutschen-arbeitsmarkt-/4008118.html>

Rysunek 10. Porównanie wyników niemieckiego eksportu i kursu euro do dolara



Źródło: Federalny Urząd Statystyczny, www.exchangerates.org.uk³⁹

Wykres pokazuje, że osłabienie kursu euro, zapoczątkowane przez ujawnienie przez Grecję pełnej skali jej zadłużenia, mogło być ważnym czynnikiem stymulującym niemiecki eksport. Zestawienie uwidacznia, że wraz ze spadkiem kursu euro od stycznia 2010 roku zaczął wzrastać niemiecki eksport. Było to również korzystne dla niemieckiej gospodarki zjawisko z uwagi na to, że Niemcy od początku kryzysu znacznie zwiększyły obroty handlowe z gospodarkami wschodzącymi⁴⁰. W ten sposób obniżenie kursu euro sprawiło, że niemieckie towary stały się bardziej konkurencyjne na tych rynkach. Warto podkreślić, że zmiany kursu walutowego oddziałują z pewnym opóźnieniem, co również widać na powyższym wykresie.

Można z tego wysnuć wniosek, że kryzys w strefie euro nie przyniósł dotychczas negatywnych konsekwencji dla koniunktury w Niemczech. Mimo to istnieją silne obawy w społeczeństwie o stabilność wspólnej waluty. Źródłem tego były głównie reakcje niemieckiej prasy i polityków na kryzys strefy euro, gdyż od początku 2010 roku w niemieckich mediach pojawiały się informacje obwiniające kraje południa strefy euro, tj. Grecję, Hiszpanię, Portugalię, a także Irlandię o zdestabilizowanie strefy euro. W Niemczech padało to na podatny grunt, gdyż dogmatem niemieckiej polityki gospodarczej zbudowanym na bazie doświadczeń z hiperinflacją w okresie po II wojnie światowej jest gwarancja stabilności waluty i oraz niskiej inflacji. Rosnące zaniepokojenie opinii publicznej kryzysem strefy euro nie przełożyło się jednak na spadek dynamiki niemieckiego PKB.

³⁹ Dane dotyczące kursu walutowego pokazują kurs z pierwszego dnia każdego miesiąca.

⁴⁰ K. Popławski, Niemcy zwiększają współpracę handlową z gospodarkami wschodzącymi, BEST OSW, nr 7 (167), 2011; <http://www.osw.waw.pl>

Tabela 4. Wskaźniki długu publicznego w relacji do PKB w Niemczech i wybranych krajach UE⁴¹

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Niemcy	59,7	58,8	60,4	63,9	65,8	68,0	67,6	64,9	66,3	73,4	83,2
Irlandia	37,8	35,6	32,2	31,0	29,7	27,4	24,8	25,0	44,3	65,5	96,2
Grecja	103,4	103,7	101,7	97,4	98,6	100,0	106,6	103,6	106,3	116,1	119,0
Hiszpania	59,3	55,5	52,5	48,7	46,2	43,0	39,6	36,1	39,8	53,2	60,1
Portugalia	48,5	51,2	53,8	55,9	57,6	62,8	63,9	68,3	71,6	83,0	93,0

Źródło: Eurostat

W debacie publicznej zupełnie pominięty został fakt, że Niemcy podobnie do pozostałych krajów strefy euro również prowadziły dosyć rozrzućną politykę fiskalną; ograniczając co prawda deficyt, ale utrzymując dług publiczny powyżej ram wyznaczonych przez pakt stabilności i wzrostu (60% PKB), a także jako pierwsze naruszyły wraz z Francją jego warunki. W 2005 roku oba kraje przekonały Radę Unii Europejskiej do nienakładania na nich sankcji przewidzianych paktem za złamanie procedury nadmiernego deficytu. Powyższa tabela ukazuje wyraźnie, że na tle pozostałych krajów Niemcy nie wyróżniały się odpowiedzialnością fiskalną. Sytuacja większości z nich uległa pogorszeniu w wyniku konsekwencji kryzysu oraz pogorszenia konkurencyjności, a nie wieloletniej nieodpowiedzialnej polityki fiskalnej, który to zarzut najczęściej pojawiał się w niemieckim dyskursie publicznym.

Problemem dla RFN wiążącym się bezpośrednio z kłopotami Grecji było zaangażowanie niemieckich banków w obligacje krajów, którym groziła niewypłacalność. Niemieckie instytucje finansowe miały w swoim portfelu ryzykowne aktywa na sumę ok. 523 mld euro. Z czego na Grecję przypadało 43 mld euro, na Hiszpanię 240 mld euro, na Irlandię 193 mld euro, a na Portugalię 47 mld euro⁴². Dlatego Niemcy zostały postawione przed alternatywą: albo pomogą Grecji i w ten sposób ustabilizują wspólną walutę, albo sprzeciwią się pomocy finansowej, co w praktyce zmusiłoby ich później do wsparcia swoich banków oraz doprowadziłoby do turbulencji w handlu ze względu na destabilizację euro. Z uwagi na duże znaczenie eksportu dla niemieckiej gospodarki mogło to przynieść bardzo negatywne konsekwencje⁴³. Argumenty te pokazują, że Niemcy nie miały w zasadzie realnej alternatywy poza zgodą na pomoc, a błędy przy konstruowaniu strefy euro oraz brak odpowiedniego nadzoru nad bankami również niemieckimi były głównymi przyczynami intensyfikacji kryzysu. Dlatego zbytne upolitycznianie kryzysu niosło ze sobą ryzyko spadku poparcia dla UE i dla samego euro w niemieckim społeczeństwie, zwłaszcza gdy politycy straszili obywateli groźbą powstania „unii transferowej”, rozumianej przez niemiecką opinię publiczną jako obszaru, w którym niemieckie wpływy podatkowe będą przeznaczone na spłatę zobowiązań pozostałych krajów.

W maju 2010 roku przewodniczący KE Jose Manuel Barroso zwrócił na to uwagę, zarzucając niemieckim politykom naiwność oraz ganiąc ich, że zbyt mało ukazują niemieckiemu społeczeństwu korzyści z utworzenia wspólnej waluty⁴⁴. Wskazywał on też na olbrzymie niemie-

⁴¹ Pogrubione zostały poziomy długów przekraczających limity paktu stabilności i wzrostu.

⁴² K. Popławski, RFN będzie zmuszona wesprzeć finansowo Grecję, BEST OSW, nr 7 (125), 2010.

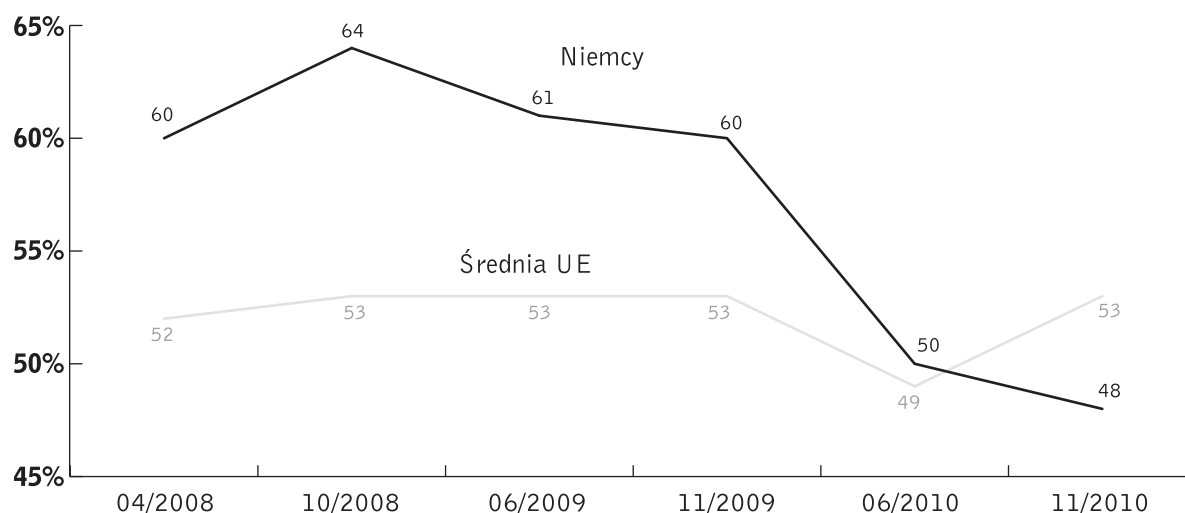
⁴³ <http://cdn.handelsblatt.com/politik/konjunktur/nachrichten/am-ende-koennte-doch-der-schuldenschnitt-stehen/3982956.html?p3982956=3>

⁴⁴ <http://www.welt.de/politik/ausland/article7770272/Barroso-wirft-deutschen-Politikern-Naivitaet-vor.html>

ckie nadwyżki handlowe jako najbardziej wymierną korzyść dla Niemiec z utworzenia strefy euro. Było to w pewnym sensie powtórzenie krytyki francuskiej minister finansów Christine Lagarde pod adresem Niemiec, która uznała ten kraj za największego beneficjenta utworzenia unii walutowej⁴⁵.

W efekcie debaty nad kwestią ratowania Grecji, a także przedłużającego się kryzysu jej finansów publicznych w Niemczech doszło do gwałtownego zmniejszenia poparcia dla UE. O ile w latach 2008–2009 Niemcy prezentowali dosyć euroentuzjastyczną postawę, gdyż ok. 60% z nich uznawało uczestnictwo RFN w UE za korzystne, o tyle w 2010 roku doszło do znacznego spadku poparcia dla UE do 50% w czerwcu oraz do 48% w listopadzie 2010 roku. Należy podkreślić, że w odróżnieniu od dosyć pozytywnego stosunku do UE na tle średniej unijnej przed kryzysem, obecnie w Niemczech coraz powszechniejszy jest eurosceptycyzm. Wprawdzie małe jest prawdopodobieństwo, że negocjacje w sprawie perspektywy przeciągną się do 2013 roku, w którym odbędą się federalne wybory parlamentarne, ale istnieje ryzyko, że niemieccy politycy mogą mieć na uwadze spadające w Niemczech poparcie dla UE, a zwłaszcza konieczność wpłat środków na fundusz Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego.

Rysunek 11. Skala poparcia dla twierdzenia „mój kraj czerpie korzyści z UE” w Niemczech na tle średniej unijnej



Źródło: Eurobarometr

Warto też przeanalizować, jakie konsekwencje dla budżetu Niemiec ma utworzenie Europejskiego Mechanizmu Stabilizacyjnego (EMS). EMS, który ustanowiono w marcu 2011 roku, będzie dysponował środkami rządu 700 mld euro, z czego 500 mld euro będzie przeznaczony na pożyczki dla krajów mających problemy z wypłacalnością. Niemcy zasilą mechanizm kwotą rządu 22 mld euro oraz udzielą gwarancji kredytowych na sumę 168,3 mld euro⁴⁶. Sama

⁴⁵ <http://www.faz.net/s/Rub4D8A76D29ABA43699D9E59C0413A582C/Doc~E4BCA154FD8476D8048706DD6651A7B~ATpl~Ecommon~Scontent.html>

⁴⁶ http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_54/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Europa/Der_Euro/Wirtschafts-und-Waehrungsunion/ESM/23032011-ESM.html?__nnn=true

kwota do przekazania w gotówce nie stanowi znacznego obciążenia dla niemieckiego budżetu, gdyż niemiecka wpłata będzie rozłożona w dłuższym czasie niż zaplanowano pierwotnie. Niemcy zamiast połowy pierwotnie zaplanowanych środków są zobowiązane do 2013 roku przekazać 4,5 mld euro. Reszta funduszy ma być wpłacona przez RFN w czterech równych ratach po 2013 roku⁴⁷. Takie rozwiązanie było podyktowane kalendarzem wyborczym w Niemczech, ale również zobowiązaniami narzucanymi przez „hamulec budżetowy”. Rząd nie chciał być zmuszony do nadmiernych oszczędności przed wyborami w 2013 roku oraz w związku z redukowaniem deficytu w ramach nowej reguły budżetowej. Największym ryzykiem są dla Niemiec gwarancje kredytowe, które w razie kłopotów zadłużonych krajów w wyniku pogorszenia koniunktury mogą szybko zwiększyć zobowiązania budżetu, ale też warto podkreślić, że do tej pory konserwatywne założenia budżetowe pozwalały RFN redukować deficyt budżetowy bez znacznych redukcji wydatków. Wpłaty do EMS będą więc na pewno silnym, aczkolwiek nie do końca uzasadnionym argumentem na rzecz ograniczenia składki Niemiec. Z drugiej strony jednak brak funduszu był wielokrotnie wymieniany przez ekonomistów jako ważny błąd systemowy strefy euro, tak więc utworzenie go w obecnej chwili jest nadrobieniem zaległości z przeszłości. Dlatego też trudno uznać za uzasadniony argument o konieczności redukcji budżetu UE, aby ulżyć państwom UE walczącym z kryzysem strefy euro.

W konsekwencji kryzysu podpisanie Paktu Euro Plus, który ma stanowić część kompleksowych reform strefy euro i był warunkiem niemieckiej zgody na utworzenie EMS. Rola paktu, który ma charakter umowy międzyrządowej i proponuje krajom w nim uczestniczącym większą koordynację polityki gospodarczej i społecznej⁴⁸, na razie pozostaje dużą niewiadomą. Niektórzy komentatorzy są zdania, że jest to przełomowy instrument umożliwiający dużo głębszą integrację krajów w nim uczestniczących⁴⁹. Z drugiej jednak strony część proponowanych przez niego rozwiązań jest niezwykle kontrowersyjna i może się okazać trudna do przeforsowania, pomimo zgody na przystąpienie do niego szefów rządów większości krajów. Trudno również ocenić, czy Niemcy wyrażą gotowość do reformowania swojej gospodarki, czy też pakt jest jedynie platformą do narzucenia innym swojego proekspansyjnego modelu gospodarczego. Może się okazać, że pakt zmusi RFN do większego nacisku na głębszą reformę wydatków w ramach unijnej perspektywy finansowej i przekazania większych środków z dotychczasowych polityk na wzrost konkurencyjności oraz cele strategii Europa 2020. W negocjacjach WRF na lata 2007–2013 Niemcy nie protestowali jednak przeciwko znacznemu ograniczeniu środków na konkurencyjność w ostatecznym projekcie w stosunku do początkowej propozycji KE. Wręcz przeciwnie, woleli wraz z Francją akcentować potrzebę silnej wspólnej polityki rolnej. Ze względu na kryzys gospodarczy, a także postawienie konieczności zwiększenia konkurencyjności UE w centrum europejskiej debaty, odejście od priorytetów strategii Europa 2020 może być dużo trudniej wytłumaczyć.

⁴⁷ <http://nachrichten.rp-online.de/wirtschaft/deutschland-zahlt-fuer-euro-pakt-nur-in-raten-1.580853>

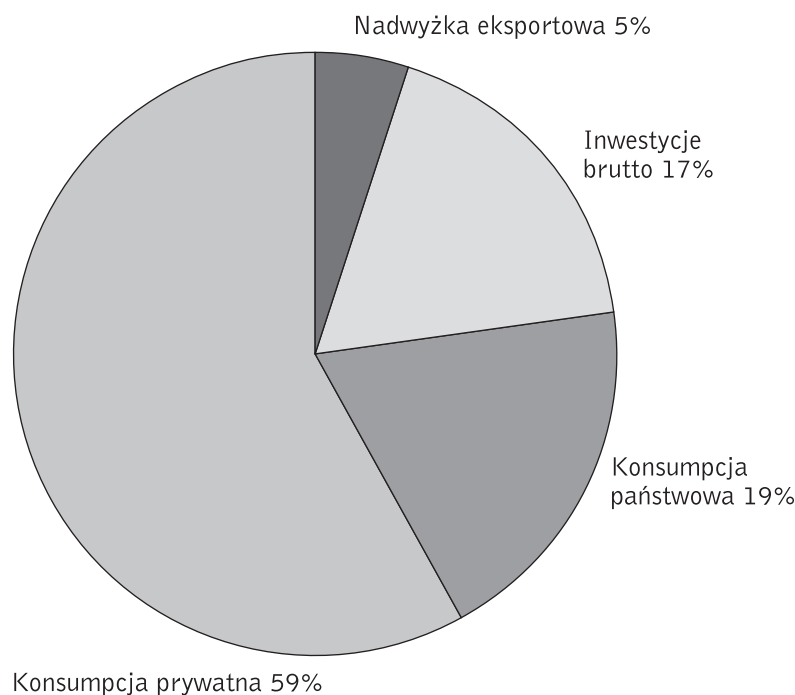
⁴⁸ www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/.../120296.pdf

⁴⁹ http://www.internationalepolitik.de/wp-content/uploads/2011/02/2_2011_Rinke.pdf

1.3. Intensyfikacja współpracy z gospodarkami wschodzącymi

Uwzględniając zmiany, które zaszły w ostatnim czasie w niemieckiej gospodarce, a także zmianę perspektywy postrzegania przez niemieckich polityków gospodarek krajów wschodzących można się spodziewać, że wpłynie to też na pozycję Niemiec wobec wieloletniej perspektywy finansowej. Niemcy mogą nalegać na wzmocnienie platform współpracy między UE a najważniejszymi partnerami, zwłaszcza że wzrost znaczenia Chin uwidocznił korzyści dla niemieckiej gospodarki ze zwiększonej wymiany handlowej, ale też pokazał możliwe ryzyka takiej współpracy. Przykładem tego jest ograniczenie przez Chiny eksportu surowców rzadkich, potrzebnych do wytwarzania produktów wysokiej technologii w 2010 roku, co wywołało falę krytyki niemieckich przedsiębiorstw. Na konieczność zwiększenia środków na współpracę UE z jej partnerami zwrócił też uwagę rząd RFN, który poświęcił temu zagadnieniu oddzielny dokument opublikowany 28 stycznia 2011 roku⁵⁰. Szczególny akcent położono w nim na politykę zagraniczną, co wynika z dwóch czynników: z priorytetu, jakim jest dla RFN rozwój eksportu, który może być stymulowany przez politykę handlową UE oraz z rosnącego znaczenia politycznego i gospodarczego krajów rozwijających się, które oferują olbrzymi potencjał jako nowe rynki zbytu dla niemieckiego eksportu.

Rysunek 12. Udział poszczególnych składników w PKB Niemiec w 2010 roku



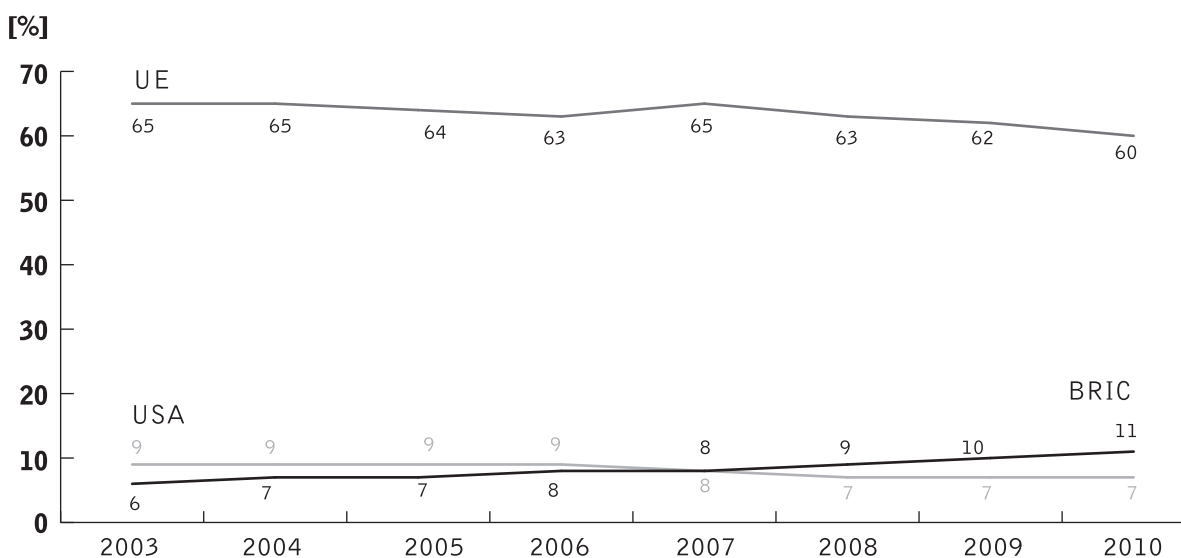
Źródło: Federalny Urząd Statystyczny

Należy podkreślić, że po początkowym załamaniu eksportu w 2009 roku i utracie przez Niemcy tytułu największego eksportera świata, w 2010 roku doszło w RFN do silnego odbicia gospodarczego, u którego źródła leżały znaczna poprawa wyników eksportu i jego wzrost o 17,1%. Silna koncentracja na eksporcie (eksport stanowi 46% PKB RFN) jest podstawą

⁵⁰ <http://www.budgetinperspective.eu/wp-content/uploads/2011/03/Bndesregierung-zur-Rubrik-4.pdf>

niemieckiego modelu gospodarczego, dlatego w polityce RFN bardzo ważna jest promocja niemieckich przedsiębiorstw i wsparcie ich inwestycji za granicą. Rola eksportu widoczna jest w danych dotyczących wytwarzania niemieckiego PKB, gdyż aż 5% pochodzi z nadwyżki eksportu nad importem, co jest bardzo wysokim odsetkiem w skali światowej. W ostatniej dekadzie niemiecki handel zagraniczny był głównie stymulowany przez integrację europejską i rozwój unijnego rynku wewnętrznego, jednak zdaniem Niemców przyszłość należy do gospodarek wschodzących. UE na pewno pozostanie ważnym rynkiem, ale nowe silne gospodarki Azji i Ameryki Południowej oferują atrakcyjne uzupełnienie handlu na obszarze UE. Aby prowadzić skuteczną politykę wobec nich, należy niemieckie instrumenty współpracy z nimi uzupełnić silnymi instytucjami unijnymi, oferującymi większe możliwości wpływania m.in. na kraje BRIC (Brazylia, Chiny, Indie i Rosja) w przypadku problemów, których nie uda się rozwiązać bilateralnie.

Rysunek 13. Udział największych rynków zbytu w niemieckim eksporcie w latach 2003–2010



Źródło: Federalny Urząd Statystyczny

Powyższy wykres ukazuje zmiany w niemieckim eksporcie na przestrzeni ostatnich lat. Wyraźnie widać, że UE stanowi zdecydowanie najważniejszy rynek zbytu dla niemieckiego eksportu, co nie powinno dziwić ze względu na bliskość geograficzną i jednolite ramy prawne handlu na obszarze wspólnoty. Dokładniejsza analiza danych pozwala na stwierdzenie jednak bardzo szybkiego przyrostu eksportu na rynki krajów wschodzących. O ile przed kryzysem niemiecki eksport do USA przewyższał eksport do krajów BRIC, o tyle w okresie kryzysu sytuacja się odwróciła. Wykres nie oddaje skali wzrostu obrotów handlowych z gospodarkami wschodzącymi. Od 2006 do 2010 roku niemiecki eksport do Chin zwiększył się o 95%, do Indii o 45%, a do Brazylii o 76%⁵¹. Podobnie wysoką dynamikę można zauważyć w imporcie Niemiec z tych krajów, gdyż w tym samym okresie import z Chin zwiększył się o 53%, z Indii o 47%, a z Brazylii o 33%. Tym samym Chiny w 2010 roku zostały największym dostawcą towarów na rynek niemiecki.

⁵¹ <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2011-02-23/niemcy-zwiekszaja-wspolprace-handlowa-z-gospodarkami-wschodzacych>

Wzrost niemieckiego eksportu na rynki wschodzące musi stanowić ważny element zmieniający optykę klasy politycznej RFN wobec współpracy gospodarczej. W najbliższych latach Niemcy będą dążyć do intensyfikacji relacji z tym krajami, czemu silna unijna polityka zagraniczna może się znacząco przysłużyć. Niemcy zdają sobie sprawę, że w rozmowach szczególnie z Chinami, które znacznie przewyższają RFN pod względem demograficznym, a także mają wyższy PKB, dużo wyraźniej od Niemiec będzie słyszalny głos UE jako całości.

Współpraca z państwami BRIC, co pokazują ostatnie miesiące, nie musi przebiegać bezproblemowo. W Niemczech głośnym echem odbiło się administracyjne zmniejszenie przez Chiny limitów eksportu surowców rzadkich (np. miedzi, tytanu, kobaltu czy litu) potrzebnych m.in. do wytwarzania urządzeń elektrotechnicznych⁵², czyli ważnych wyrobów eksportowych RFN. Niemcy nagłaśniali tę sprawę na forum międzynarodowym, a także z satysfakcją zareagowali na wyrok WTO uznający cła eksportowe nałożone przez Chiny za nielegalne w lipcu br. Na konieczność wciągania we współpracę (poprzez różnorakie formy kooperacji, jak m.in. partnerstwa strategiczne) z gospodarkami wschodzącymi dysponującymi dużymi zasobami surowców, zwracają uwagę liczni eksperci doradzający rządowi federalnemu, np. Centrum Transformacji Bundeswehry⁵³. Przykładem takiej współpracy są niemiecko-chińskie konsultacje międzyrządowe rozpoczęte w lipcu br., a także próby wciągania w rozmaite formy kooperacji państw afrykańskich czy też azjatyckich.

2. Główni niemieccy aktorzy – ich role i stanowiska

Za koordynację stanowiska Niemiec w negocjacjach nad WRF na lata 2014–2020 będzie odpowiedzialne Ministerstwo Spraw Zagranicznych. Wszystkie oficjalne dokumenty są sygnowane właśnie przez niemiecki MSZ, co może wynikać z tradycji negocjowania porozumień przez tę instytucję. Nie ulega jednak wątpliwości, że rola MSZ nie będzie decydująca i samo ministerstwo zajmie się kwestiami szczegółowymi i organizacyjnymi, stanowiąc zaplecze analityczne i eksperckie dla Urzędu Kanclerskiego, w którym będą zapadać najważniejsze decyzje polityczne. Warto podkreślić, że bardzo ważna rola przypadnie również Ministerstwu Finansów, które będzie dokonywało obliczeń obciążeń budżetu federalnego w wariantach różnych propozycji negocjacyjnych⁵⁴. Niemcy realizują obecnie 5-letni plan redukcji deficytu budżetowego, który narzuca im konstytucja, co jeszcze bardziej uwypukli rolę tego ministerstwa. Ponadto Ministerstwo Gospodarki będzie analizować propozycje dotyczące funduszy strukturalnych i polityki spójności, natomiast Ministerstwo Rolnictwa odegra ważną rolę decyzyjną przy analizie propozycji dotyczących wspólnej polityki rolnej. Pewne znaczenie może tradycyjnie mieć Ministerstwo Infrastruktury przy opracowywaniu programów wsparcia infrastrukturalnego dla nowych landów.

Bezpośrednio w negocjacje włączone będą również niemieckie landy, gdyż środki z UE stanowią ważny element kształtowania ich polityk. Należy oczekiwać, że ich stanowisko będzie koordynowane głównie przez konferencję ministrów landowych ds. europejskich, w przypadku polityki spójności, oraz landowych ministrów ds. rolnictwa, w przypadku WPR. Szcze-

⁵² http://www.gruene-bundestag.de/cms/bundestagsreden/dok/374/374831.rohstoffhandel_seltene_erden.html

⁵³ A. Kwiatkowska-Drożdż, Deficyt surowców naturalnych – implikacje dla niemieckiej polityki, Komentarze OSW, nr 46, 2011 r.; <http://www.osw.waw.pl>

⁵⁴ The EU Budget Review- Mapping the Positions of Member States, s. 60.

gólnie dużej aktywności i prób wpływu na opinię publiczną można się spodziewać ze strony landów wschodnich, które są głównym beneficjentem środków z UE – zarówno funduszy strukturalnych, jak i wpływów z WPR – i w obecnej perspektywie trafia do nich około 60% środków⁵⁵.

Analizując stanowiska poszczególnych partii, można wysnuć wniosek o konsensusie niemieckiej koalicji rządzącej co do ograniczenia wpłat RFN do budżetu Unii. Niemcy dążą do tego na dwa sposoby. Po pierwsze, chcą ograniczyć wielkość budżetu w relacji do PKB, a także znieść pozostałe źródła środków własnych UE poprzez zastąpienie dochodów opartych na VAT inną składką, co uprościłoby system. Po drugie, żądają nowego mechanizmu korekcyjnego, który poprawiłby ich sytuację w relacji do innych państw. Opozycja ma odmienne zdanie w sprawie wysokości budżetu UE. SPD popiera raczej pozostawienie budżetu na niezmiennych poziomach. Trudno wyrokować, czy nie jest to jedynie zabieg retoryczny, gdyż w poprzedniej perspektywie rząd Gerharda Schrödera walczył o obniżenie obciążeń RFN. Zupełnie odmienne stanowisko od rządu ma natomiast Partia Zielonych w tej kwestii, postulując wprowadzenie nowych podatków wspierających ekologiczne cele UE. Stanowiska tej partii nie należy jednak lekceważyć, gdyż na fali rosnącego poparcia w ostatnich miesiącach Zieloni i środowiska proekologiczne wywierają coraz większy wpływ na opinię rządu federalnego, co uwidoczniła decyzja o rezygnacji z użytkowania elektrowni atomowych do 2022 roku podjęta przez rząd federalny w czerwcu 2011 roku⁵⁶.

Warto też zwrócić uwagę na pewną niespójność stanowiska rządu federalnego, zwłaszcza w propozycji z 2010 roku. Strona rządowa zdecydowanie nalega na ograniczenie budżetu UE, ale jednocześnie oczekuje silnej dwufilarowej WPR, nowych środków na politykę zagraniczną UE, a także większego wsparcia z polityki spójności dla regionów, którym będzie groziło wypadnięcie z kryterium konwergencji oraz wspierania konkurencyjności UE jako całości. Te wszystkie cele mają się zawrzeć w zwiększaniu efektywności wykorzystania funduszy, co jest założeniem dosyć problematycznym i trudnym, jeśli nie niemożliwym do realizacji. W tym kontekście należy się spodziewać nacisków ze strony Niemiec na ograniczenie szczególnie funduszy strukturalnych polityki spójności.

⁵⁵ *Ibidem*, s. 62.

⁵⁶ M. Zawilska-Florczuk, Ordnung muss nicht sein, Zmiany na niemieckiej scenie partyjnej, Komentarze OSW, nr 54, 2011 r.; <http://www.osw.waw.pl>

Partia/ Organizacja	Główne postulaty dotyczące WRF	Źródło finansowania budżetu	Polityka spójności	Wspólna polityka rolna
Rząd federalny	Budżet w wysokości 1% DNB Wprowadzenie mechanizmu korekcyjnego, niwelującego salda netto największych płatników Utrzymanie 7-letniego okresu obowiązywania WRF	Finansowanie budżetu poprzez składki oparte na DNB Sprzeciw wobec nowych źródeł finansowania UE Zlikwidowanie składki opartej na VAT	Oferująca korzyści dla wszystkich regionów Podejmująca nowe wyzwania: ochronę środowiska, zmiany klimatyczne, politykę energetyczną Prześciowe wyższe wsparcie dla nowych landów po 2013 roku	Silna dwufilarowa WPR Utrzymanie dopłat bezpośrednich dla rolników jako sposobu na stabilizowanie ich dochodów Zwiększenie ekologiczności rolnictwa
CSU	Budżet w wysokości 1% DNB Nowe inwestycje pod warunkiem cięć dotychczasowych wydatków Ograniczenie ujemnych sald netto największych płatników	Finansowanie budżetu poprzez składki oparte na DNB Sprzeciw wobec nowych źródeł finansowania UE Zlikwidowanie składki opartej na VAT	Skoncentrowana na najbiedniejszych regionach Potrzeby bogatszych regionów finansowane jedynie z budżetów narodowych	Silna dwufilarowa WPR Utrzymanie dopłat bezpośrednich dla rolników jako sposobu na stabilizowanie ich dochodów Zwiększenie ekologiczności rolnictwa
FDP	Budżet w wysokości 1% DNB	Finansowanie budżetu poprzez składki oparte na DNB i cła (nieprzekraczające 10% dochodów UE) Sprzeciw wobec nowych źródeł finansowania UE Zlikwidowanie składki opartej na VAT Zniesienie rabatu brytyjskiego	Ograniczenie WPR oraz skierowanie zaoszczędzonych środków na inwestycje infrastrukturalne, integrację rynku wewnętrznego oraz wspólną politykę zagraniczną	Znaczne ograniczenie WPR oraz skierowanie zaoszczędzonych środków na inwestycje infrastrukturalne, integrację rynku wewnętrznego oraz wspólną politykę zagraniczną Ujawnienie danych o beneficjentach, aby ukrócić nadużycia przy przyznawaniu środków
SPD	Brak wyraźnego stanowiska w sprawie wysokości budżetu, ale możliwe poparcie dla pozostawienia budżetu UE na niezmienionym poziomie Ograniczenie ujemnych sald netto największych płatników	Zniesienie dotychcza- sowych systemów korekcyjnych, w tym rabatu brytyjskiego Możliwość zniesienia dochodów UE opartych na VAT Możliwość wprowadzenia nowego źródła, np. podatku od transakcji finansowych, o ile nie spowoduje to wzrostu budżetu UE	Oferująca korzyści dla wszystkich regionów Prześciowe wyższe wsparcie dla nowych landów po 2013 roku	Postulat ograniczenia nakładów na WPR Większa ekologiczność WPR

Partia/ Organizacja	Główne postulaty dotyczące WRF	Źródło finansowania budżetu	Polityka spójności	Wspólna polityka rolna
Partia Zielonych	Brak wyraźnego stanowiska partii, ale można się spodziewać poparcia dla obecnej wysokości budżetu UE 5-letnia długość perspektywy dostosowana do kadencji PE	Poparcie dla nowych źródeł finansowania UE głównie z podatku od transakcji finansowych oraz od emisji CO ₂	Reforma polityki spójności w celu większego wsparcia najbardziej potrzebujących regionów oraz małych i średnich firm Większe wsparcie dla rozszerzenia wspólnoty, z czego korzysta również niemiecki eksport	Większa proekologiczność rolnictwa poprzez przesunięcia środków z I do II filaru
Niemiecka Izba Przemysłowo- Handlowa	Budżet w wysokości ok. 1% DNB 5-letnia długość perspektywy dostosowana do kadencji PE Wprowadzenie mechanizmu korekcyjnego niwelującego salda netto największych płatników	Finansowanie budżetu poprzez składki oparte na DNB	Zwiększenie efektywności polityki spójności poprzez większe możliwości jej współfinansowania	Ograniczenie wydatków na WPR i większe jej urynkowanie
Niemiecki Związek Przemysłu/ Niemiecki Związek Pracodawców	Budżet w wysokości 1% DNB Ograniczenie ujemnych sald netto największych płatników	Finansowanie budżetu poprzez składki oparte na DNB Sprzeciw wobec nowych źródeł finansowania UE	Zwiększenie efektywności polityki spójności poprzez większe możliwości jej współfinansowania	Ograniczenie WPR oraz skierowanie zaoszczędzonych środków na inwestycje w rozwój gospodarczy i zatrudnienie
Niemiecki Związek Rolników	Dostosowanie wysokości WRF do zadań koniecznych w realizacji poszczególnych polityk 7-letnia długość WRF			Utrzymanie nakładów na WPR na dotychczasowym poziomie
Organizacje ekologiczne	7-letnia długość WRF	Finansowanie budżetu niezależne od „egoizmów narodowych”, najlepiej z podatków od CO ₂	Ograniczenie inwestycji w transport i infrastrukturę drogową, zwiększenie zaś inwestycji w transport ekologiczny, np. kolej Finansowanie infrastruktury w większym stopniu z budżetów narodowych	Większa proekologiczność rolnictwa poprzez przesunięcia środków z I do II filaru

2.1. Stanowisko rządu federalnego

Rząd federalny przygotował już cztery stanowiska odnośnie do kształtu WRF po 2013 roku. Zasadna wydaje się ich analiza w kolejności chronologicznej, aby pokazać, jakie były pierwsze cele rządu federalnego i jak się zmieniały na dalszych etapach negocjacji. Stanowisko dotyczące wspólnych ram strategicznych dla finansowania nauki⁵⁷ i innowacji nie jest obiektem analizy ze względu na techniczny charakter proponowanych tam rozwiązań i brak odniesień do ogólnej debaty w sprawie perspektywy finansowej po 2013 roku.

Stanowisko Niemiec w konsultacjach „Reformowanie budżetu – zmienianie Europy” z 10 kwietnia 2008 roku⁵⁸

Rząd federalny wypowiedział się w pierwszym dokumencie dosyć ogólnie, unikając konkretnych stwierdzeń. Zwraca uwagę przede wszystkim twarde podkreślenie konieczności utrzymania dotychczasowego sposobu finansowania UE oparte na składce bazującej na DNB, a także nacisk na wprowadzenie mechanizmów poprawiających saldo netto Niemiec, głównie w postaci mechanizmu korekcyjnego ograniczającego składkę największych płatników. Rząd federalny nie zadeklarował w nim jeszcze postulowanej wysokości budżetu UE po 2013 roku, co mogło być spowodowane trudnościami z oszacowaniem skutków globalnego kryzysu finansowego, który wybuchł w 2007 roku. Rząd uznał 7-letni cykl obowiązywania perspektyw za optymalny. Ponadto rząd federalny oczekuje prognozowania perspektywy według cen bieżących, zamiast stałego wskaźnika wzrostu cen.

Zdaniem strony rządowej fundusze spójności powinny być skierowane na likwidowanie barier i społecznych nierówności we wszystkich krajach członkowskich. Najslabsze regiony powinny być definiowane według odniesienia poziomu ich PKB *per capita* do średniej unijnej. Istotny jest również postulat zachowania dostępu do funduszy spójności także dla bogatszych regionów Niemiec, co ma pomóc w dalszym rozwijaniu ich specjalizacji. Rząd federalny chciał także zredefiniowania kryteriów funduszy strukturalnych, żeby w większym stopniu uwzględniały wyzwania związane ze zmianą klimatu, a także demograficzne.

Zdaniem Berlina WPR powinna dalej iść w kierunku urynkowania, poprzez znoszenie kwot produkcji, oraz wspierania poziomów cen produktów rolnych. UE powinna w większym stopniu dążyć do wspierania innowacji w rolnictwie, a także metod produkcji rolnej przyjaznych środowisku.

Spśród innych postulatów rząd federalny wymienił potrzebę zwiększenia nakładów na badania i rozwój, wśród których priorytetami powinny być inwestycje w dziedziny ochrony środowiska i produkcji energii. RFN popiera dalsze wspieranie rozbudowy transportu przez UE.

Stanowisko Niemiec w sprawie Przeglądu Budżetu UE przez KE z 25 listopada 2010 roku⁵⁹

Po kryzysie wyraźne ograniczenie wysokości budżetu stało się centralnym punktem stanowiska rządu federalnego, mającego skłonić kraje członkowskie do ograniczenia wydatków UE do 1% DNB. W tym aspekcie szczególnie widać zmianę argumentacji rządu federalnego, który poprzednio stawiał na budżet uwzględniający wyzwania globalne (tj. globalizację, wzrost

⁵⁷ http://ec.europa.eu/research/csfr/pdf/contributions/post/germany/german_federal_government.pdf#view=fit&page mode=none

⁵⁸ http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080410_PGS_26_en.pdf

⁵⁹ <http://www.auswaertiges-amt.de/cae/servlet/contentblob/560082/publicationFile/144769/StellungnahmeBReg.pdf>

konkurencyjności UE, zmiany klimatyczne, problemy demograficzne). Warto jednak zwrócić uwagę, że Niemcy już w poprzednim stanowisku podkreślali potrzebę konsolidacji budżetu i zmniejszenia obciążeń największych płatników netto, co było również głównym argumentem przy okazji negocjacji WRF na lata 2007–2013. W propozycji z 2010 roku Niemcy znacznie wyraźniej opowiadają się za cięciami budżetu. Globalny kryzys finansowy i zadłużeniowy strefy euro stał się dla Niemiec wygodnym pretekstem do apelowania o ograniczenie unijnych budżetów po 2013 roku z obecnych 1,11% do 1,00% DNB rocznie (w ramach limitu zobowiązań). Rząd federalny sprzeciwia się podatkowi unijnemu, uzasadniając, że prowadziłoby to do większego skomplikowania systemu dochodów UE. Sprzeciwia się też możliwości finansowania inwestycji UE z długów bądź kredytów, dlatego nie zgadza się na wdrożenie nowych instrumentów finansowania inwestycji unijnych w postaci np. gwarancji kredytowych. Stanowisko rządu federalnego wobec sposobów finansowania budżetu UE wyrażała również wypowiedź rzecznika Ministerstwa Finansów, który w kwietniu 2011 roku zdecydowanie odrzucił propozycję komisarza UE finansowania budżetu w 1/3 z środków własnych w postaci dochodów z podatków⁶⁰.

Rząd federalny podkreślił, że budżet unijny musi być silnie powiązany z inwestycjami w stymulowanie wzrostu gospodarczego i w ten sposób pomagać UE w wyjściu z kryzysu. Ma być to zgodne z głównymi celami agendy Europa 2020, czyli wspieraniem inteligentnego, trwałego, zintegrowanego wzrostu. Ponadto forsował reformę strukturalną budżetu i przeniesienia większej części środków na inwestycje w takie dziedziny jak badania, innowacje, edukacja, środowisko, klimat, energia czy też infrastruktura transportowa. W stanowisku brak było jednak wskazania, kosztem jakich dziedzin przesunięcia te powinny nastąpić.

Niemiecki rząd podkreślił również, że powinien być utrzymany dostęp do środków z polityki spójności w odniesieniu do regionów w ramach celu „Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie”. Także regiony, które nie będą się kwalifikowały do celu „Konwergencja”, powinny otrzymać okresy przejściowe gwarantujące im wsparcie z polityki spójności. Ten postulat pokazuje silną obawę rządu federalnego przed utratą przywilejów w polityce spójności przez czerpiące najwięcej korzyści landy wschodnie i w efekcie pogorszenie saldo netto Niemiec. Pewną nowością jest postulat, aby budżet UE w większym stopniu przyczyniał się do prowadzenia odpowiedzialnej polityki fiskalnej. W tym kontekście akcentuje on konieczność ustanowienia reguł zaproponowanych przez Task Force Hermana van Rompuy, czyli uzależnienia przyznawania środków z funduszy strukturalnych od przestrzegania paktu stabilności i wzrostu. Ponadto polityka spójności powinna uwzględniać jak najbardziej wymierne cele i promować ich realizację poprzez przyznawanie dodatkowych środków dla sprawnych regionów, zamiast stosowania kar finansowych. Wśród priorytetów budżetu powinny znaleźć się przede wszystkim inwestycje w tzw. trójkąt wiedzy (edukacja, nauka i innowacje), a także we wzrost konkurencyjności. Rząd federalny poparł również cele socjalne zawarte w strategii Europa 2020, zwłaszcza związane ze wspieraniem zatrudnienia i regulacji problemów demograficznych za pomocą środków z polityki spójności.

RFN poparła silną, dwufilarową wspólną politykę rolną, która powinna coraz mocniej opierać się na instrumentach rynkowych. Pomimo to zachowane mają być dopłaty bezpośrednie, które mają służyć zabezpieczeniu stabilnych dochodów rolników i utrzymywaniu wysokich standardów produkcji żywności. Podział dopłat bezpośrednich ma być przeprowadzany we-

⁶⁰ <http://www.sueddeutsche.de/15H38m/4028424/Berlin-lehnt-EU-Steuer-ab.html>

dług dotychczasowego klucza. WPR ma być zatem dla Niemiec gwarancją zachowania wysokich wpływów z budżetu UE, dlatego opowiadają się za *status quo* w tej dziedzinie. Przesunięcia z WPR na inne cele mogłyby obniżyć niemieckie wpływy, zmiana zaś klucza podziału środków spowodowałaby większe wsparcie nowych krajów UE kosztem starych.

Niemcy dodatkowo opowiedziały się za utrzymaniem 7-letniego okresu obowiązywania perspektyw finansowych. Rząd federalny uznał 10-letni okres za zbyt długi, a także nie popierał weryfikacji budżetu unijnego co 5 lat. RFN podkreśliła konieczność przesunięcia większych środków na wspólną politykę zagraniczną i politykę bezpieczeństwa, co ma być odpowiedzią na wyzwania globalizacji, a także stymulować handel zagraniczny UE. Podobnie Niemcy postrzegają politykę rozwojową jako ważny element wsparcia handlu zagranicznego, dlatego w stanowisku nalegali na przeznaczanie 0,7% unijnego DNB na realizację tej polityki z budżetów narodowych.

Stanowisko Niemiec w kwestii tworzenia instrumentów finansowych i podziału środków z 28 stycznia 2011 roku (rozdział 4)⁶¹

Rząd federalny podkreślił przede wszystkim, że opowiada się po traktacie lizbońskim za dalszym wzmocnieniem unijnej polityki zagranicznej jako ważnego obszaru polityk UE. Zdaniem Niemiec Europejska Służba Działań Zewnętrznych musi być wyposażona w ramach nowej perspektywy w środki wystarczające na realizację jej zadań. Niemcy uznają, że unijna polityka zagraniczna przynosi duże korzyści UE, w tym m.in. w dziedzinie współpracy energetycznej, walki z terroryzmem, zapewnienia bezpieczeństwa dla UE, pomocy rozwojowej, dlatego powinna znaleźć się wśród priorytetów budżetowych.

Wydaje się jednak, że najważniejszy dla Niemiec punkt to wsparcie finansowe unijnego handlu zagranicznego. Ponadto pomoc ta musi być koordynowana pomiędzy członkami UE. Przyznawanie dotacji musi się również odbywać według ścisłych kryteriów. Dotychczasowa elastyczność w dysponowaniu środkami przeznaczanymi na politykę zagraniczną UE jest wystarczająca. Rząd federalny poparł obecny system i odrzuca możliwość przenoszenia niewykorzystanych środków na wydatki z innych działów, co ma zapobiec redukowaniu wydatków na tę politykę. Niemcy oprócz tego domagają się dalszego zbadania, jaki wpływ na finanse publiczne krajów członkowskich ma zaproponowane przez KE łączenie dotacji dla eksportu z budżetu UE i środków z europejskich oraz narodowych banków rozwojowych. RFN dopuszcza możliwość użycia takich programów do pomocy w dostosowywaniu się krajów spoza UE do zmian klimatycznych, a także wspierania bioróżnorodności. Rząd federalny poparł także dążenia KE do zwiększenia nakładów krajów członkowskich na pomoc rozwojową, która jest istotną dźwignią handlu zagranicznego, do poziomu 0,7% PKB rocznie do 2015 roku.

2.2. Stanowisko Bundesratu⁶²

Stanowisko Bundesratu reprezentującego niemieckie landy w zasadzie zawierało główne tezy propozycji rządowej: postulowało ograniczenie budżetu UE oraz składki niemieckiej do budżetu. Bundesrat poparł rządowe propozycje dotyczące finansowania budżetu UE, podkreślając, że środki na dodatkowe inwestycje UE muszą pochodzić z cięć w innych pozycjach

⁶¹ <http://www.budgetinperspective.eu/wp-content/uploads/2011/03/Bndesregierung-zur-Rubrik-4.pdf>

⁶² http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080318_PGS_10_de.pdf

budżetowych. Finansowanie powinno odbywać się poprzez składki oparte na DNB, które w przypadku nadmiernych sald netto powinny być zredukowane przez odpowiedni mechanizm korekcyjny. Oprócz tego landy popierają rezygnację udziału UE w podatku VAT.

Landy należały na jak największą decentralizację rozdziału środków z programów unijnych, co ma posłużyć ich lepszemu wykorzystaniu zgodnie z potrzebami regionów. Popierają przy tym zwiększenie udziału współfinansowania w wykorzystywaniu środków unijnych (m.in. poprzez partnerstwa publiczno-prywatne). Warto podkreślić, że Bundesrat wyraża stanowisko landów, które ze sobą współpracują w kwestii koordynowania stanowiska. Utrata większości w tej izbie przez koalicję rządzącą w 2010 roku⁶³ nie wpłynęła znacząco na opinię Bundesratu. Jedyną możliwą zmianą może być wzmocnienie nacisku na promocję ekologii w ramach WPR. Można się też zastanawiać, czy opozycja w Bundesracie nie zdecyduje się na przeformowanie zwiększenia finansowania budżetu UE z środków własnych w postaci nowych podatków na rzecz wspólnot, co jest popierane przez opozycję.

2.3. Niemieckie partie

Fracja CDU/CSU

CDU jako jedyna frakcja Bundestagu oprócz Partii Lewicy nie wysłała stanowiska w debacie na temat przyszłości budżetu UE. Może to oznaczać, że posłowie tej partii byli bezpośrednio zaangażowani w kształtowanie stanowiska rządowego. Opinię CSU można natomiast znaleźć na stronie internetowej konsultacji budżetowych Komisji Europejskiej⁶⁴. Wyraźne stanowisko obu partii zostało opublikowane jedynie przez frakcje zasiadające w Parlamencie Europejskim 1 marca 2011 roku. Warto jednak podkreślić, że wśród ekspertów panuje powszechna opinia, że niemieccy posłowie PE prezentują bardziej euroentuzjastyczne poglądy od przedstawicieli koalicji rządzącej, dlatego nie należy ich opinii traktować jako stanowiska całej partii, a raczej jako punkt widzenia środowisk w niemieckiej chadecji nastawionych bardziej proeuropejsko oraz przykład wewnątrzpartyjnej debaty. Na dowód tego można podać wypowiedzenie się europosłów za nowym własnym źródłem finansowania UE, co jest stanowiskiem przeciwnym do rządowego. Wiele wskazuje, że samej chadecji jest bliżej do stanowiska CSU, którego wiele elementów znalazło się później w dokumentach rządowych.

*Stanowisko frakcji CSU z 9 stycznia 2008 roku*⁶⁵

Fracja CSU odmiennie od rządu federalnego już na etapie ogólnych konsultacji w 2008 roku opowiedziała się za budżetem po 2013 roku nieprzekraczającym 1% DNB. Postulat ten później stał się także główną linią rządu federalnego, co może świadczyć o dużym znaczeniu posłów tej frakcji. CSU podkreśliła, że nowe wydatki UE muszą uwzględniać cięcia w dotychczasowych nakładach. Jeśli saldo netto kraju przekracza określony poziom w stosunku do PKB, to powinno być zredukowane przez odpowiedni mechanizm korygujący.

⁶³ M. Zawilska-Florczuk, Zmiana rządu w Nadrenii Północnej-Westfalii utrudni pracę federalnej koalicji CDU/CSU/FDP, BEST OSW, nr 17(135), 2010; <http://www.osw.waw.pl>

⁶⁴ http://ec.europa.eu/budget/reform2008/issues/read_en.htm

⁶⁵ http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080319_PGS_11_en.pdf

CSU wysunęło też żądanie większej sprawiedliwości w podziale składek pomiędzy kraje, gdyż dla Niemiec jako kraju o przeciętnym poziomie PKB *per capita* podział ten jest niekorzystny. Dodatkowo rozważona powinna być rezygnacja z VAT jako źródła dochodów unijnych. Należy uprościć system pobierania dochodów celnych UE, w tym także ceł od produktów rolnych, co w praktyce może oznaczać chęć rezygnacji z dochodów własnych UE. Frakcja wyraziła też zdecydowany sprzeciw wobec wprowadzenia jakiegokolwiek nowego podatku unijnego, gdyż konsekwencją tego mogłoby być ograniczenie dyscypliny fiskalnej UE. Zgodnie z tym stanowiskiem, CSU ostro skrytykowała w kwietniu 2010 roku propozycję komisarza Janusza Lewandowskiego dotyczącą zmiany struktury finansowania budżetu UE, jednak używając przy tym bardziej emocjonalnych niż rzeczowych argumentów oraz ostrzegając, że takie zmiany zagrożą stabilności budżetu UE⁶⁶.

Polityka spójności powinna być skierowana głównie do najbardziej ubogich regionów UE, natomiast regiony mniej potrzebujące powinny być finansowane przez kraje członkowskie z budżetów narodowych. Aby to ułatwić, UE powinna rozluźnić reguły pomocy publicznej.

WPR powinna zapewniać pomoc w utrzymaniu międzynarodowej konkurencyjności unijnego rolnictwa, produkcji żywności i leśnictwa, gwarantującym stabilizację dochodów dla rolników. Polityka ta powinna być silniej skoncentrowana na ochronie klimatu.

Większość polityków koalicji rządzącej CDU/CSU i FDP popiera ograniczanie środków przekazywanych przez Niemcy, czego przykład można znaleźć już w umowie koalicyjnej podpisanej przez te partie w październiku 2009 roku⁶⁷. Zapowiedziano w niej ograniczenie wydatków budżetu UE do 1% DNB, oparcie finansowania UE głównie na składce wyliczanej na podstawie DNB, starania o ograniczenie sald netto największych płatników poprzez wprowadzenie mechanizmu korekcyjnego, a także sprzeciw wobec nowych źródeł własnych finansowania UE.

Stanowisko frakcji CDU/CSU Parlamentu Europejskiego z 1 marca 2011 roku⁶⁸

Dokument należy do pierwszych niemieckich propozycji zawierających nie tylko główne tendencje wieloletniej perspektywy finansowej po 2013 roku, ale też wiele konkretnych rozwiązań. Głos eurodeputowanych ma być głównie wsparciem dla pozostawienia budżetu UE na co najmniej niezmiennym poziomie po 2013 roku, a także głosem w debacie, mającym przekonać niemiecką opinię publiczną do korzyści z obecnej wysokości budżetu UE.

Frakcja zwróciła uwagę, że możliwe jest ograniczenie wydatków we wszystkich działach wydatków UE o 5% bez obniżania jakości działań realizowanych przez wspólnotę. W dziedzinie polityki spójności może to się odbyć poprzez zmniejszoną absorpcję środków przez kraje członkowskie, a także koncentrację na projektach skuteczniejszych w długim terminie. W WPR można obniżyć część wydatków dzięki utrzymującemu się korzystnemu popytowi na produkty rolne, co powoduje, że rolnicy mogą liczyć na wyższe ceny. W pozostałych obszarach można ograniczyć liczbę agencji wykonujących takie same lub podobne zadania. Te środki mogłyby posłużyć do realizacji nowych zadań wymaganych przez traktat lizboński. Frakcja akcentuje, że same oszczędności w budżecie UE nie pozwalają na wypełnienie nowych obowiązków narzuconych Unii przez traktat lizboński, dlatego należy zwiększyć również

⁶⁶ http://www.csu.de/partei/unsere_politik/aussenpolitik_europa/europa/1451119.htm

⁶⁷ <http://www.cdu.de/doc/pdfc/091024-koalitionsvertrag-cducsu-fdp.pdf>

⁶⁸ http://www.euractiv.de/fileadmin/images/Positionspapier_CDU_CSU_SURE_01_03_2011.pdf

zasób środków wspólnotowych, aby pozwolić na realizację znaczących projektów zwiększających konkurencyjność UE.

Fracja podkreśliła, że niemiecki budżet narodowy zyskuje z przejmowania przez Unię pewnych zobowiązań państw narodowych, gdyż polityka spójności wspiera niemiecki eksport, zaś wspólne unijne służby dyplomatyczne pozwalają dokonać oszczędności w obrębie polityki międzynarodowej Niemiec. Obszar Schengen natomiast pozwala na wspólne zwalczanie przestępczości, prowadząc do zmniejszenia nakładów na bezpieczeństwo państw. Fracja podkreśliła, że budżet federalny RFN wymaga przeglądu w celu ograniczenia wydatków dublujących się z wydatkami UE, m.in. w ramach pomocy rozwojowej, przedstawicielstw zagranicznych, a także transnarodowej polityki energetycznej i infrastrukturalnej.

Fracja poparła wprowadzenie dodatkowych źródeł dochodów własnych UE, przy czym podkreśla, że nie może się to wiązać ze zwiększeniem obciążenia finansowego Niemiec. Dotychczasowy system rabatów powinien zostać zniesiony i zastąpiony jednym mechanizmem korekcyjnym. Zakaz zaciągania długów przez UE musi być utrzymany. Fracja opowiedziała się również za wprowadzeniem nowych mechanizmów finansowania projektów, poprzez m.in. partnerstwo publiczno-prywatne i zwiększenie zakresu pożyczek przez Europejski Bank Inwestycyjny.

Fracja sprzeciwiła się jednak nowej klasyfikacji celów wprowadzonej przez strategię Europa 2020, gdyż zagraża ona ważnym dotychczasowym politykom UE, m.in. WPR, dlatego postuluje utrzymanie dotychczasowego podziału pomiędzy działy. Dodatkowo fracja wspiera utrzymanie dużego wkładu inwestycji wspólnoty w infrastrukturę transnarodową, przy czym dopuszczalny limit współfinansowania ze środków UE powinien zostać podniesiony powyżej 16%.

Polityka spójności odegrała ważną rolę przy wychodzeniu z kryzysu, dlatego nakłady na nią powinny zostać utrzymane. Jednak powinna się ona bardziej koncentrować na wyzwaniach demograficznych, energetycznych, klimatycznych oraz wspieraniu małych i średnich przedsiębiorstw.

Fracja opowiedziała się za dotychczasowym modelem WPR z podziałem na dwa filary i postuluje lepsze komunikowanie obywatelom Unii zalet płynących z WPR.

Wspólne instytucje polityki zagranicznej powinny dążyć do ograniczenia wydatków narodowych na te dziedziny. Przyszła perspektywa powinna się skoncentrować na konsolidacji dotychczasowych krajów członkowskich i nie przewidywać dalszych rozszerzeń poza przyjęciem Chorwacji i Islandii. Silne więzy z sąsiadami powinny bazować bardziej na odpowiedniej polityce sąsiedztwa. W polityce zagranicznej muszą być zapewnione środki na zabezpieczenie źródeł surowców i energii dla UE.

Fracja FDP⁶⁹

W kwestii wysokości budżetu i środków na jego finansowanie stanowisko liberałów nie różni się od rządowego. FDP poparła ograniczenie wydatków UE po 2013 roku do 1% DNB oraz jego finansowanie głównie w oparciu o składkę z tytułu DNB.

Liberałowie różnią się jednak w kwestii struktury wydatków, popierając środowiska gospodarcze i domagając się gruntownej reformy budżetu UE. Zdaniem FDP środki z WPR i fun-

⁶⁹ http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080415_PGS_60.pdf

duży strukturalnych powinny być częściowo przesunięte na przyszłościowe inwestycje, tj. rozwój rynku wewnętrznego UE, rozbudowę infrastruktury, unijną politykę zagraniczną. WPR powinna być w większym stopniu współfinansowana z budżetów narodowych, co zwiększy sumę dostępnych środków na inne dziedziny. FDP domagała się także upublicznienia informacji o beneficjentach środków z WPR, co doprowadzi do ograniczenia nadużyć.

Liberałowie zdecydowanie protestowali również przeciwko nowym źródłom dochodów własnych UE w kwietniu 2011 roku. Ekspert FDP ds. budżetowych Michael Link uznał taką zmianę za zagrażającą planowaniu budżetu UE, a w efekcie mogącą skutkować naruszeniem zakazu zaciągania długów przez UE⁷⁰. Jego zdaniem również taka zmiana ani nie zwiększy przejrzystości systemu finansowania, ani nie spotka się z akceptacją podatników. Podkreślił on, że głównym priorytetem reformy budżetu powinna być likwidacja subwencji i systemu rabatów.

Fracja SPD⁷¹

Stanowisko SPD w kwestii finansowania budżetu jest zbieżne w wielu miejscach z koncepcją koalicji rządzącej. SPD opowiada się za ograniczeniem nadmiernych ujemnych sald netto poprzez zlikwidowanie wszelkich rabatów, a także wprowadzenie jednego mechanizmu korekcyjnego.

Fundusze strukturalne muszą być kierowane nie tylko do nowych krajów członkowskich, ale też do uboższych regionów w starych krajach UE. W tym celu należy poprawiać skuteczność wykorzystywania funduszy.

Według SPD, WPR powinna być bardziej zorientowana na ochronę klimatu. Równocześnie partia nie zgadzała się na powrót do starej polityki dotowania rolnictwa głównie przez dopłaty bezpośrednie, preferując wspieranie rolników z II filaru.

SPD początkowo nie popierała nowych źródeł dochodów dla Unii. Jednocześnie partia opowiada się za utrzymaniem zakazu zadłużania się przez wspólnotę. Dużą zmianę retoryki SPD w kwestii nowych źródeł finansowania UE można zaobserwować po wybuchu kryzysu gospodarczego. W kwietniu na propozycję komisarza Janusza Lewandowskiego z entuzjazmem zareagował ekspert ds. budżetu Axel Schaefer⁷², który dostrzegł możliwość wprowadzenia nowych podatków na rzecz UE pod kilkoma warunkami. Przede wszystkim nie mogłoby to doprowadzić do wzrostu dochodów UE, a jedynie do zmiany ich proporcji. Zdaniem SPD obecny system dochodów rzeczywiście cechuje się dużą nieprzejrzystością. Spośród zaproponowanych przez komisarza Lewandowskiego możliwych źródeł dochodów SPD opowiada się zdecydowanie za podatkiem od transakcji finansowych.

Fracja Zielonych⁷³

Postulaty Partii Zielonych można określić jako najbardziej proeuropejskie i jednocześnie dosyć pragmatyczne, gdyż prezentuje ona dużo łagodniejsze stanowisko od wielu organizacji

⁷⁰ http://www.pressrelations.de/new/standard/result_main.cfm?pfach=1&n_firmanr_=111473&sektor=pm&detail=1&r=448274&sid=&aktion=jour_pm&quelle=0

⁷¹ http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080415_PGS_48.pdf

⁷² http://www.pressrelations.de/new/standard/result_main.cfm?pfach=1&n_firmanr_=109407&sektor=pm&detail=1&r=448460&sid=&aktion=jour_pm&quelle=0

⁷³ http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/pgs/20080407_PGS_18_form.pdf

proekologicznych popierających znaczne ograniczenie wydatków na WPR. Zieloni położyli akcent na solidarność unijną, uznając, że środki unijne muszą być ważnym instrumentem dla dalszego rozszerzania UE, z którego korzysta również gospodarka Niemiec w postaci wzrastającego eksportu. Frakcja podkreśliła, że budżet UE nie może być efektem ścierania się interesów 27 rządów i szkodliwej debaty na temat sald netto. Dodatkowo powinno dojść do zniesienia wszelkich mechanizmów korekcyjnych, również tych dotyczących Niemiec, a okres obowiązywania WRF powinien zostać dostosowany do 5-letniej kadencji Parlamentu Europejskiego.

W kwestii finansowania budżetu UE punkt widzenia Partii Zielonych jest przeciwny do stanowiska rządowego. Frakcja uznaje, że podatki: od emisji gazów cieplarnianych, lotniczy i od transakcji finansowych są dobrymi pomysłami na zmianę struktury dochodów UE. Zieloni zgodnie ze swoim stanowiskiem z debaty budżetowej poparli propozycje komisarza Janusza Lewandowskiego zmiany struktury finansowania UE, krytykując przy tym rząd federalny za odrzucanie propozycji KE bez zapoznania się z konkretnymi szczegółami⁷⁴. Uznali oni, że zwiększy to sprawiedliwość podziału środków, gdyż 99% obrotów w transakcjach finansowych jest przeprowadzanych w Londynie i Frankfurtach.

Frakcja kładzie silny nacisk na reformę funduszy strukturalnych, aby były wykorzystywane głównie przez kraje potrzebujące ich najbardziej i w bardziej ekologiczny sposób. Nakłady na badania i rozwój powinny zostać zwiększone, przy czym do ich priorytetów muszą dołączyć badania z zakresu zielonych technologii oraz efektywności energetycznej. UE musi zapewnić wsparcie finansowe dla inwestycji w energię odnawialną, przyjazne klimatowi budownictwo, a także ekologiczną mobilność oraz ograniczenie subwencji szkodzących klimatowi.

Zieloni również nie przedstawiają dziedzin, z których powinny być zabrane środki na nowe inwestycje. Nawet w kwestii WPR niezwykle krytykowanej przez organizacje ekologiczne opowiadają się jedynie za zmianą struktury wydatków, a nie za zmniejszeniem nakładów. Może to oznaczać, że nawet w tej partii panuje zgoda co do tego, że WPR stanowi ważny zastrzyk finansowy dla niemieckiej gospodarki, z którego nie warto zrezygnować. Wspólna polityka rolna musi skupić się na nowych priorytetach, w większym stopniu stymulując rolnictwo proekologiczne, które powinno otrzymywać dodatkowe dotacje. Ponadto Partia Zielonych opowiada się za przesunięciami środków z I do II filaru WPR.

2.4. Pozostałe organizacje

Niemiecka Izba Przemysłowo-Handlowa⁷⁵ (DIHK)⁷⁶

DIHK poparł rządowe postulaty finansowania UE ze składek członkowskich, jednak dużo silniej zaakcentował konieczność znacznego zmniejszenia nakładów na WPR. Przedstawiciele DIHK uważają, że długość perspektywy finansowej należy skrócić do 5 lat i dostosować ją do kadencji KE i PE.

Efektywność wydawania funduszy może być zwiększona przez wprowadzenie w jeszcze większym stopniu współfinansowania programów z budżetów narodowych.

⁷⁴ <http://www.sis-verlag.de/archiv/4035-gruene-zu-eu-steuer-schaeuble-muss-sich-oeffnen>

⁷⁵ DIHK zrzesza 80 izb handlowych i przemysłowych, reprezentując interesy ponad 3,5 mln przedsiębiorstw, głównie związanych z handlem zagranicznym.

⁷⁶ http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/p/20080415_P_43.pdf

Zdaniem organizacji należy kontynuować reformę WPR w kierunku jeszcze większego jej urynkwienia. Duży udział wydatków na WPR w obecnej perspektywie kontrastuje z priorytetami zakładanymi przy jej konstruowaniu i z celami Agendy 2007.

Związek Niemieckiego Przemysłu⁷⁷ (BDI)

i Stowarzyszenie Niemieckich Związków Pracodawców⁷⁸ (BDA)⁷⁹

Niemieckie organizacje gospodarcze skupione wokół BDI i BDA utrzymują stanowisko spójne z rządem federalnym w zakresie finansowania UE. Punktem spornym może być WPR, gdyż organizacje reprezentujące przemysł preferują przesunięcia środków z WPR na inwestycje we wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Stanowisko BDI/BDA jest w większości zbieżne ze stanowiskiem DIHK. BDI/BDA silniej podkreślają jednak konieczność redukcji budżetu UE do 1% DNB. Zamiast zwiększać zasoby budżetu, zdaniem organizacji należy skoncentrować się na efektywności wydawania środków.

Niemiecki Związek Rolników (DBV)⁸⁰

Niemiecki Związek Rolników opowiedział się za utrzymaniem obecnego poziomu nakładów na WPR. Wyznaczenie celów WPR i jej zasobów finansowych powinno poprzedzać rozmowy na temat wysokości całego budżetu UE. DBV opowiada się za podejściem przeciwnym do propozycji rządowej, czyli za ustalaniem perspektywy na zasadzie *bottom-up* – najpierw wyznaczeniem celów politycznych WPR, a dopiero w następnej kolejności debaty na temat wysokości zasobów własnych UE. DBV skupił się głównie na uzasadnieniu konieczności utrzymania wysokich nakładów na WPR (wspieranie rynku wewnętrznego UE, realizacja celów traktatowych UE, utrzymanie konkurencyjności rolnictwa). Związek poparł obecny 7-letni okres obowiązywania perspektywy finansowej jako dobry kompromis.

Federacja dla Środowiska i Ochrony Przyrody Niemiec (BUND) i Euronatur⁸¹

Organizacje ekologiczne w przeciwieństwie do rządu federalnego popierają strukturę finansowania budżetu opartą w większym stopniu na środkach własnych Unii, co ustabilizuje jej dochody i zmniejszy spory o środki. Zdaniem organizacji wszelkie rabaty powinny zostać zniesione. Środki własne UE powinny w głównej mierze pochodzić z opłat z tytułu sprzedaży certyfikatów CO₂. Organizacje te, przeciwnie do Partii Zielonych, popierają dotychczasowy okres ważności wieloletniej perspektywy, gdyż dla ochrony środowiska jest potrzebna długoterminowa stabilizacja.

Środki z funduszy spójności powinny w większym stopniu wspierać ochronę przyrody. Miejsca pracy nie mogą powstawać ze szkodą dla środowiska. UE powinna ograniczyć udział środków na rozbudowę dróg i infrastruktury lotniczej, natomiast zwiększyć wsparcie dla kolei. UE powinna wspierać redukcję zużycia energii oraz transformację od nośników kopal-

⁷⁷ BDI jest organizacją skupiającą 100 tys. niemieckich przedsiębiorstw zatrudniających 8 mln pracowników. Organizacja ta jest jednym z najbardziej wpływowych reprezentantów niemieckiego przemysłu posiadającym biura w Brukseli, Londynie, Waszyngtonie i Tokio.

⁷⁸ BDA jest organizacją reprezentującą przede wszystkim interesy niemieckiego rzemiosła i skupiającą 6,5 tys. organizacji pracodawców, zrzeszających 1 mln przedsiębiorstw zatrudniających 20 mln pracowników.

⁷⁹ http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/p/20080409_P_17_de.pdf

⁸⁰ http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/p/20080414_P_27_de.pdf

⁸¹ http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/ng/20080414_NG_20_de.pdf

nych do energii opartej na źródłach odnawialnych. Wsparcie infrastruktury i WPR powinno podlegać w większym stopniu współfinansowaniu ze strony beneficjentów.

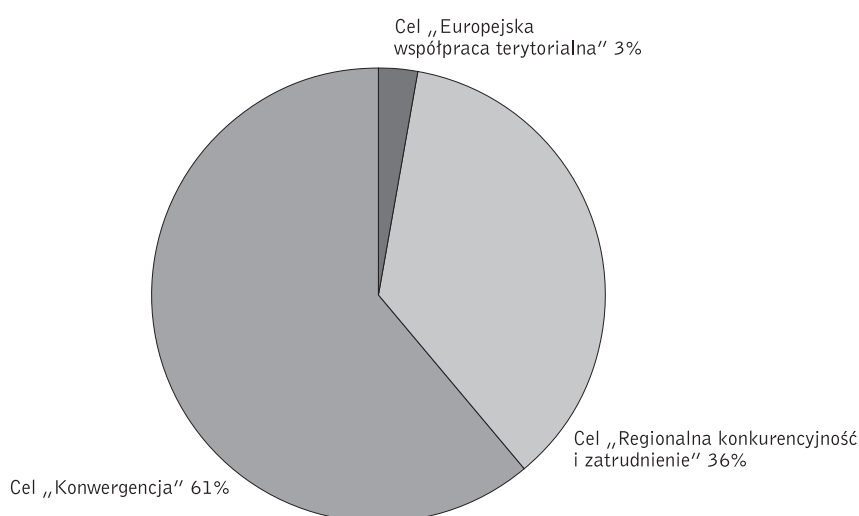
W przeciwieństwie do większości partii politycznych organizacje ekologiczne postulują ograniczenie wsparcia dla rolników z WPR oraz większe przesunięcia z I do II filaru. WPR powinna także bardziej koncentrować się na utrzymaniu bioróżnorodności.

VI. Niemieckie stanowisko wobec polityki spójności w wieloletnich ramach finansowych po 2013 roku

1. Realizacja polityki spójności w Niemczech w ramach obecnej perspektywy

W perspektywie finansowej na lata 2007–2013 Niemcy wśród priorytetów realizowanej u siebie polityki spójności postawili przede wszystkim na wspieranie innowacji, wzrost konkurencyjności, a także rozbudowę infrastruktury oraz poprawę sytuacji na rynku pracy. Na Niemcy przypada w obecnej perspektywie 26,4 mld euro, co stanowi 7,6% środków UE przeznaczonych na politykę spójności.

Rysunek 14. Podział niemieckich środków z polityki spójności na poszczególne cele



Źródło: Raport na zlecenie Federalnego Ministerstwa Gospodarki „EU-Strukturfonds in Deutschland”

Polityka spójności jest realizowana przez władze federalne i landowe w ramach trzech celów:

- Cel „Konwergencja” – są to środki przeznaczone na regiony, których PKB *per capita* jest poniżej 75% średniej unijnej (nie licząc Rumunii i Bułgarii), w celu umożliwienia im dogonienia pozostałych regionów UE. W perspektywie finansowej przewidziano na ten cel środki w wysokości ok. 16,1 mld euro, które mogły wesprzeć projekty z zakresu wspierania wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w wysokości do 75% wartości projektu. Do tego programu w bieżącej perspektywie zaliczają się głównie nowe landy Niemiec, tj. Turyngia, Meklemburgia-Pomorze Przednie, a także część Brandenburgii, Saksonii i Saksonii-Anhalt.
- Cel „Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie” – środki w wysokości 9,4 mld euro przeznaczone na wspieranie pozostałych regionów, szczególnie na zwalczanie nierówności gospodarczych i społecznych, a także dostosowań do wyzwań globalizacji. W ramach tego celu oferowane jest wsparcie do 50% wartości projektu.
- Cel „Europejska współpraca terytorialna” – środki przeznaczone na wsparcie i promowanie współpracy pomiędzy różnymi regionami, a także transgranicznej kooperacji mającej na celu rozwiązywanie podobnych bądź wspólnych problemów również poprzez wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw. W Niemczech na ten cel przeznaczono 851 mln euro.

Podział środków pomiędzy poszczególne cele pokazuje priorytety rządu federalnego, który postrzega fundusze strukturalne obok własnych programów narodowych jako kolejny instrument przyspieszania rozwoju nowych landów, lepszego zintegrowania ich z resztą Niemiec poprzez rozwój ich infrastruktury, a także wsparcie wschodniemieckich przedsiębiorstw. Priorytety w ramach funduszy strukturalnych nie uległy znacznym zmianom w stosunku do wcześniejszej perspektywy, w której dominowały takie cele, jak: wzmocnienie konkurencyjności, rozbudowa infrastruktury czy też wsparcie przedsiębiorstw.

Warto zwrócić uwagę, że kwota do wykorzystania z budżetu UE dla nowych landów uległa zwiększeniu z 20,7 mld euro dostępnych w latach 2000–2006 do 22,3 mld euro w latach 2007–2013⁸². Mimo to zmniejszeniu ulegnie faktyczna skala dostępnych środków ze względu na ograniczenie w obecnej perspektywie współczynnika współfinansowania z 42% do 26%, co obniżyło konieczny wkład własny państw członkowskich. Według szacunków analiz Ministerstwa Gospodarki, fundusze strukturalne w przyszłych latach będą wciąż ważnym czynnikiem rozwoju Niemiec wschodnich – według prognoz skumulowany efekt funduszy może przynieść w okresie od 2000 do 2030 roku korzyści rządu nawet 30% PKB nowych landów.

Spojrzenie na geograficzny podział środków w Niemczech (rysunek 16) pokazuje największych beneficjentów polityki spójności. W RFN najwięcej korzystają z niej nowe landy Niemiec, które dzięki zakwalifikowaniu do celu „Konwergencja” dostają z UE znaczące wsparcie na rozwój gospodarczy i likwidowanie słabości strukturalnych. Niemcy skutecznie wynegocjowali wspieranie nowych landów ze środków unijnych także w perspektywie na lata 2007–2013, dlatego głównym kryterium objęcia celem „Konwergencji” był poziom PKB regionu nieprzekraczający 75% średniej dla całej UE pomiędzy rokiem 2000–2002, a więc jeszcze przed akcesją nowych krajów członkowskich (odpowiadający progowi 82,19% średniego PKB dla UE po akcesji 10 nowych państw).

Do najważniejszych priorytetów niemieckich funduszy spójności należy wsparcie sektora małych i średnich przedsiębiorstw – w latach 2007–2013 na pomoc może liczyć ok. 127 tys. firm⁸³, m.in. przy zakładaniu przedsiębiorstw, zapewnieniu im dostępu do warsztatów i szkoleń, a także kapitału na innowacje. Ponadto wśród głównych celów Niemiec są również inwestycje w technologie i infrastrukturę przyjazne środowisku. Działania te prowadzone szczególnie na obszarze nowych landów mają zwiększyć ich konkurencyjność, a także atrakcyjność dla inwestorów, sprzyjając powstawaniu nowych miejsc pracy na tym obszarze⁸⁴.

⁸² Raport Ministerstwa Gospodarki: Anforderungen und Handlungsoptionen für den Einsatz der europäischen Strukturpolitik in den Jahren 2014–2020 in den neuen Bundesländern einschliesslich Berlin, lipiec 2010, <http://www.bmwi.de/BMWi/Redaktion/PDF/Publikationen/anforderungen-und-handlungsoptionen-einsatz-europaeische-strukturpolitik,property=pdf,bereich=bmwi,sprache=de,rwb=true.pdf>

⁸³ Raport Komisji Europejskiej: European Cohesion Policy in Germany.

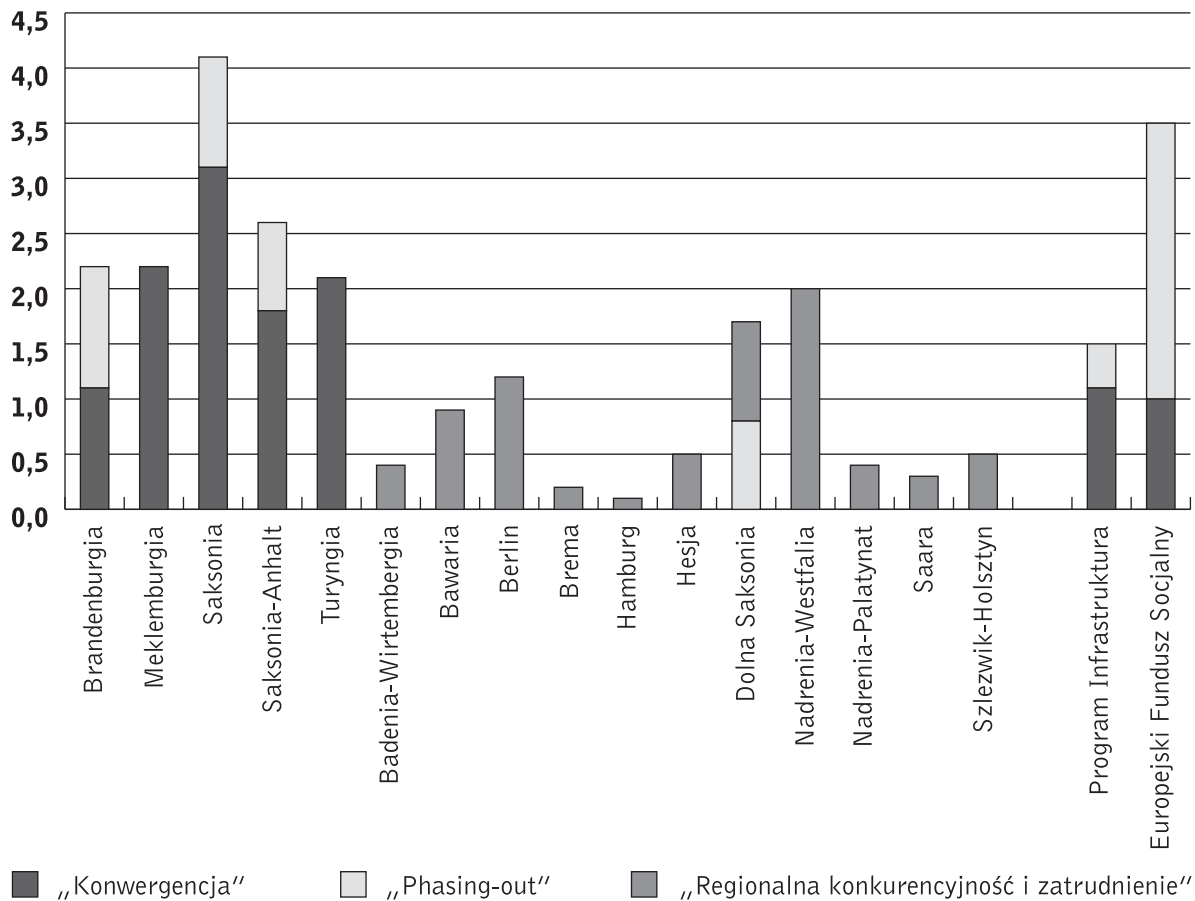
⁸⁴ Raport Ministerstwa Gospodarki: Nationaler Strategischer Rahmenplan für den Einsatz der EU-Strukturfonds in der Bundesrepublik Deutschland: Strategische Berichterstattung 2009 Kurzfassung.

Rysunek 15. Podział środków z polityki spójności w Niemczech w latach 2007–2013



Źródło: http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/germany/index_en.htm

Rysunek 16. Podział środków z polityki spójności pomiędzy landami (w mld euro) w latach 2007–2013



Źródło: Raport Federalnego Ministerstwa Gospodarki „EU-Strukturfonds in Deutschland”

Powyższy rysunek pokazuje, jak istotne dla nowych landów są środki z celu „Konwergencja”, zapewniające im dużo większe wsparcie niż dla znacznie ludniejszych starych landów. Co ciekawe, największym beneficjentem funduszy strukturalnych jest stosunkowo silna gospodarczo Saksonia, która ma uzyskać w całej perspektywie ponad 4 mld euro, z czego ok. 75% z celu „Konwergencja”. Utworzenie celu „Phasing-out”, czyli kategorii regionów, które straciły w wyniku rozszerzenia UE w 2004 roku, zapewniło nowym landom prawie 4 mld euro dodatkowych środków.

Warto zwrócić uwagę na program Infrastruktura, który jest programem szerokiego wsparcia rozbudowy infrastruktury w landach wschodnich. Program dysponuje środkami rzędu 3,5 mld euro, z czego 2/3 pochodzi z budżetu UE. Ma na celu budowę 80 km europejskich korytarzy transportowych, 115 km nowych autostrad oraz 75 km nowych dróg federalnych⁸⁵. Dodatkowo oferuje on pomoc w rozbudowie kolei i dróg wodnych. Drugi program, czyli środki pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) są przeznaczone przede wszystkim na tworzenie miejsc pracy, a także podnoszenie kwalifikacji zawodowych pracowników. Według szacunków Ministerstwa Gospodarki, w ciągu obecnej perspektywy ze środków EFS skorzystać ma w sumie ok. 2 mln pracowników.

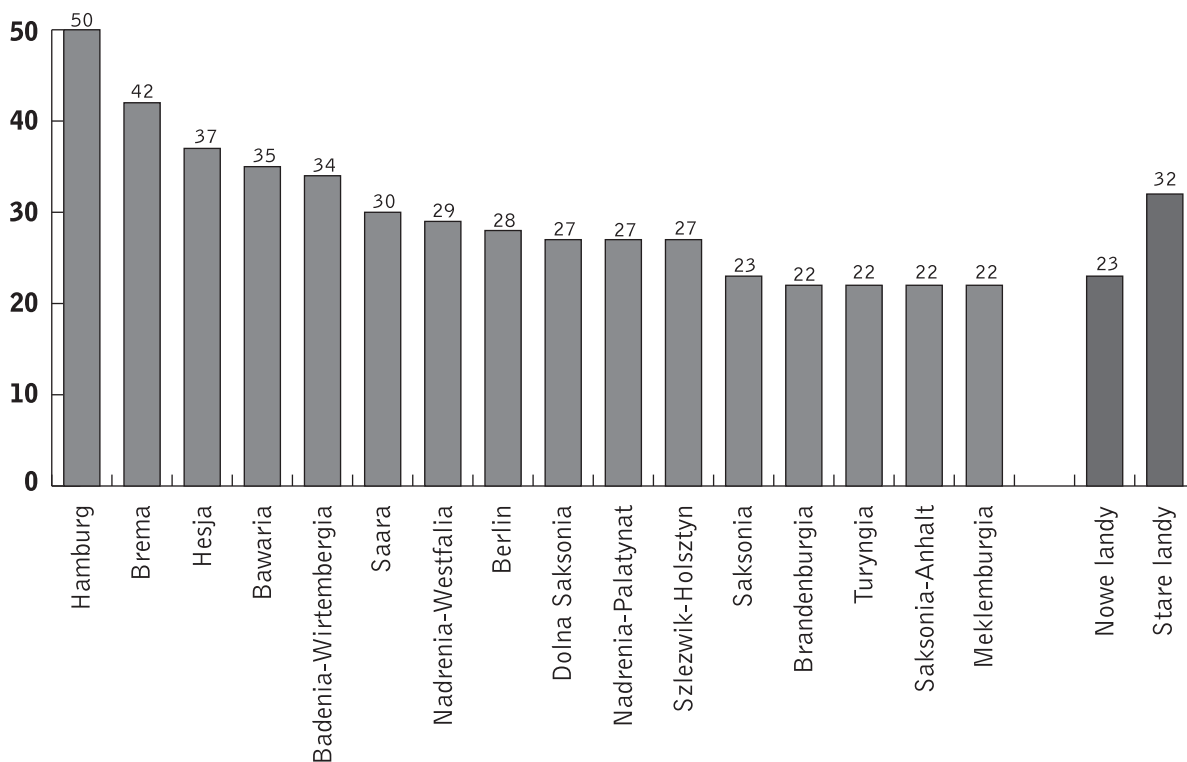
⁸⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/country/prordn/details_new.cfm?gv_PAY=DE&gv_reg=ALL&gv_PGM=1092&LAN=7&gv_per=2&gv_defl=7H

Jak ważną rolę pełnią środki z polityki spójności, pokazuje raport instytutu Prognos AG⁸⁶, analizujący możliwości reformy celów polityki spójności po 2013 roku. Autorzy raportu dochodzą do wniosku, że pomimo wysokiego stopnia rozwoju gospodarczego także w starych landach Niemiec istnieją problemy strukturalne, z którymi trudno będzie im sobie poradzić bez środków z budżetu UE. Autorzy zwracają uwagę, że część regionów stoi przed poważnymi problemami strukturalnymi, jak np. gospodarstwa rolne o niskiej produktywności czy też regiony z dominacją tradycyjnych sektorów zagrożonych kryzysem gospodarczym (sektor motoryzacyjny czy technologie telekomunikacyjne). Do wymienionych wyżej problemów dochodzi też kwestia dostosowań do zmian klimatycznych, demograficznych, a także problemów energetycznych. Według raportu brak środków z UE na walkę z tymi celami niesie ryzyko ich zaniedbania w obliczu kryzysu finansowego i malejących nakładów z budżetu federalnego i regionów na te dziedziny. Według autorów same środki z funduszy strukturalnych na lata 2007–2008 zapewniły w RFN inwestycje rządu 1 mld euro oraz zagwarantowały ok. 40 tys. miejsc pracy.

2. Główne uwarunkowania stanowiska landów wobec wieloletnich ram finansowych po 2013 roku

Najważniejszym uwarunkowaniem niemieckiej postawy wobec polityki spójności jest sytuacja gospodarcza landów. Landy w odniesieniu do WRF mówią jednym głosem, jednak ich interesy są zróżnicowane. Wciąż aktualny jest podział na nowe i stare landy. Dla starych landów środki z polityki spójności nie są głównym priorytetem, jednak jest to jedyny sposób na uzyskanie dodatkowych środków budżetowych, gdyż na pomoc z budżetu federalnego nie mogą liczyć. Dla nowych krajów związkowych utrzymanie wysokiego poziomu pomocy jest ważnym wsparciem zwłaszcza w obliczu coraz niższych transferów z landów zachodnich. Kryzys finansowy dosyć mocno uderzył w finanse wszystkich krajów związkowych, a ponadto nowe reguły systemu finansowania landów, czyli brak możliwości zaciągania przez nie jakichkolwiek długów od 2020 roku, wprowadzony przez „hamulec budżetowy” może znacznie pogorszyć ich sytuację gospodarczą. Ponadto do 2020 roku ma zostać zlikwidowany fundusz pomocowy dla nowych landów, który od lat 90. oferował wysokie transfery środków dla landów wschodnich wspierających ich rozwój gospodarczy. Wobec zmniejszonych wpływów finansowych z tych źródeł kwestia utrzymania wyższych środków z polityki spójności jest priorytetem zwłaszcza dla nowych landów. RFN będzie zależało na zredefiniowaniu pomocy strukturalnej poprzez wciągnięcie w obszar objęty pomocą strukturalną także problemów demograficznych, klimatycznych czy też ekologicznych, co może być z kolei korzystne dla starych landów.

⁸⁶ Umsetzung des Ziels „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ im Rahmen der europäischen Strukturpolitik und Handlungsoptionen für seine Fortführung in der Förderperiode 2014–2020.

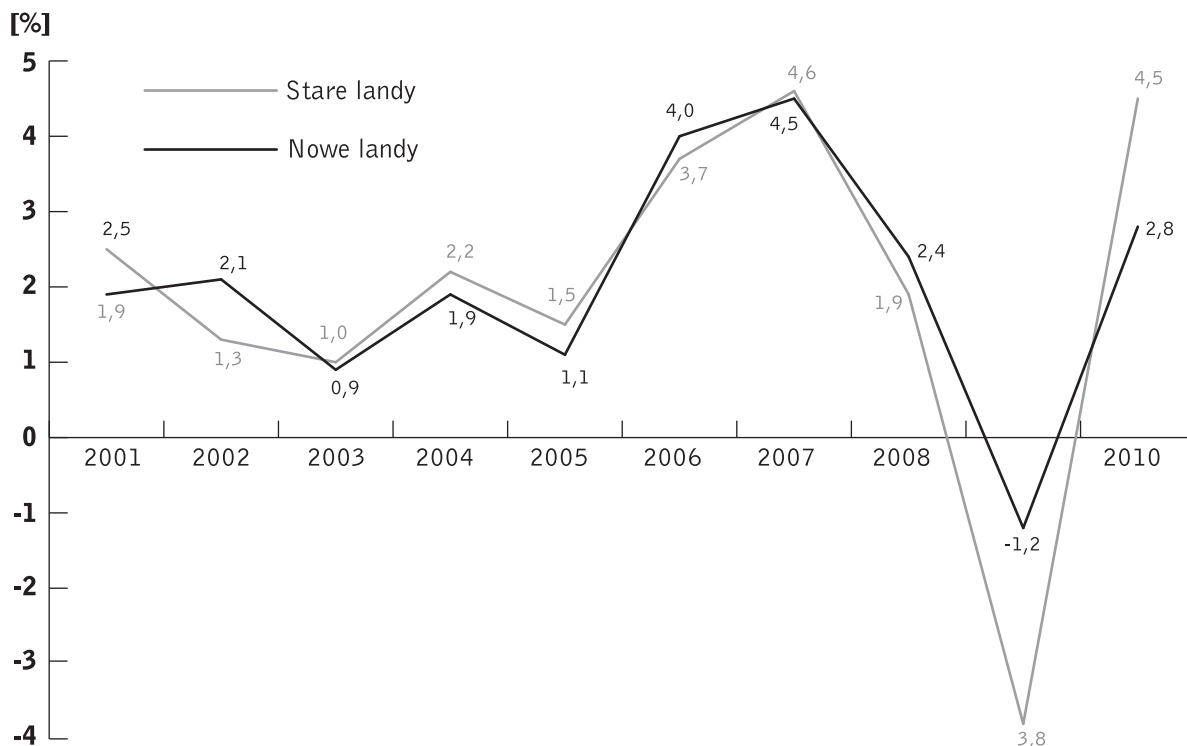
Rysunek 17. PKB *per capita* w poszczególnych landach w 2010 roku (w tys. euro)

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Federalnego Urzędu Statystycznego

Porównanie poziomu rozwoju gospodarczego nowych i starych landów ukazuje wciąż duże różnice między poziomem ich zamożności. Poziom rozwoju gospodarczego nowych landów stanowi ok. 72% poziomu starych landów. Spośród nowych krajów związkowych wyróżnia się tylko Berlin, który statystycznie zyskuje dzięki temu, że jest metropolią, a poza tym mieści się tam wiele urzędów federalnych. Zestawienie pozwala stwierdzić, że landy wschodnie pomimo znacznych nakładów inwestycyjnych potrzebują wciąż wielu lat, aby dogonić landy zachodnie. Warto jednak zwrócić uwagę, że sytuacja jest bardziej skomplikowana, niż można by było sądzić na podstawie wskaźników PKB. Spośród landów wschodnich wyróżniają się Saksonia, Turyngia oraz Saksonia-Anhalt, które dobrze wykorzystały transfery z landów zachodnich i już dziś dysponują konkurencyjnymi gałęziami przemysłu pozwalającymi na dynamiczny rozwój tych regionów⁸⁷. Na przeciwnym biegunie stoją Brandenburgia, a także Meklemburgia-Pomorze Przednie, które wciąż mają duże problemy strukturalne i które mogą napotkać trudności w dalszym rozwoju, zwłaszcza w związku z ograniczeniami pomocy federalnej.

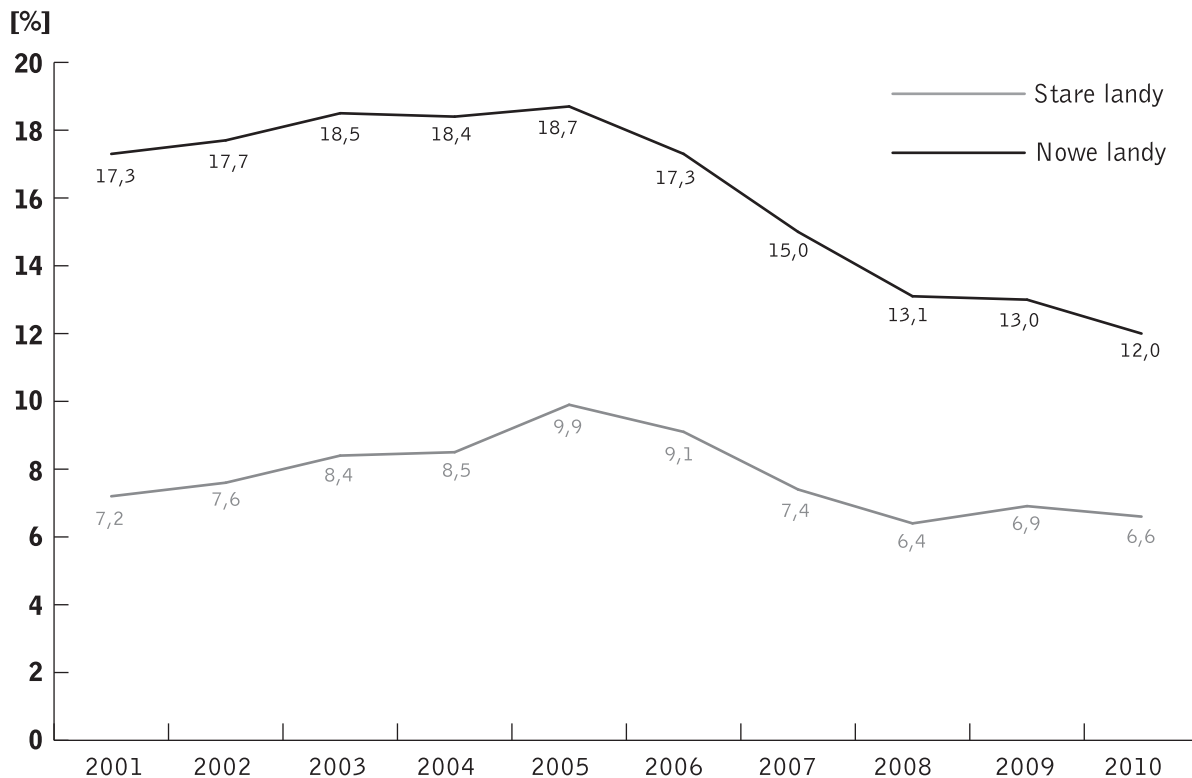
⁸⁷ M. Zawilska-Florczuk, A. Ciechanowicz, Jeden kraj – dwa społeczeństwa? Niemcy 20 lat po zjednoczeniu, Prace OSW, 2011, nr 35, s. 70; <http://www.osw.waw.pl>

Rysunek 18. Porównanie dynamiki PKB w nowych i starych landach



Źródło: Federalny Urząd Statystyczny

Porównanie dynamiki wzrostu w starych i nowych landach pozwala zauważyć, że w ostatniej dekadzie nowe landy nadrabiały dystans do starych landów, jednak proces ten następował bardzo powoli i istnieje ryzyko, że gdy nowe landy stracą dostęp do ważnych źródeł dochodów zarówno z Funduszu Solidarności, jak i z funduszy strukturalnych, może się to przełożyć na pogorszenie ich sytuacji i spowolnienie dynamiki wzrostu. Pozytywnym zjawiskiem jest na pewno stosunkowo mniejszy spadek produkcji w nowych landach w okresie kryzysu, co było skutkiem mniejszej zależności od eksportu. Niemniej w 2010 roku słabość strukturalna nowych landów była już bardziej widoczna, gdyż tempo wzrostu było znacznie niższe niż w starych landach. Nie zmienia to jednak faktu, że landy wschodnie tylko przez połowę ostatniej dekady rozwijały się szybciej niż landy zachodnie. Ich dynamika jest również znacząco niższa od stóp wzrostu w pozostałych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, pomimo znacznie korzystniejszych możliwości dostępu do kapitału.

Rysunek 19. Porównanie stopy bezrobocia w nowych i starych landach

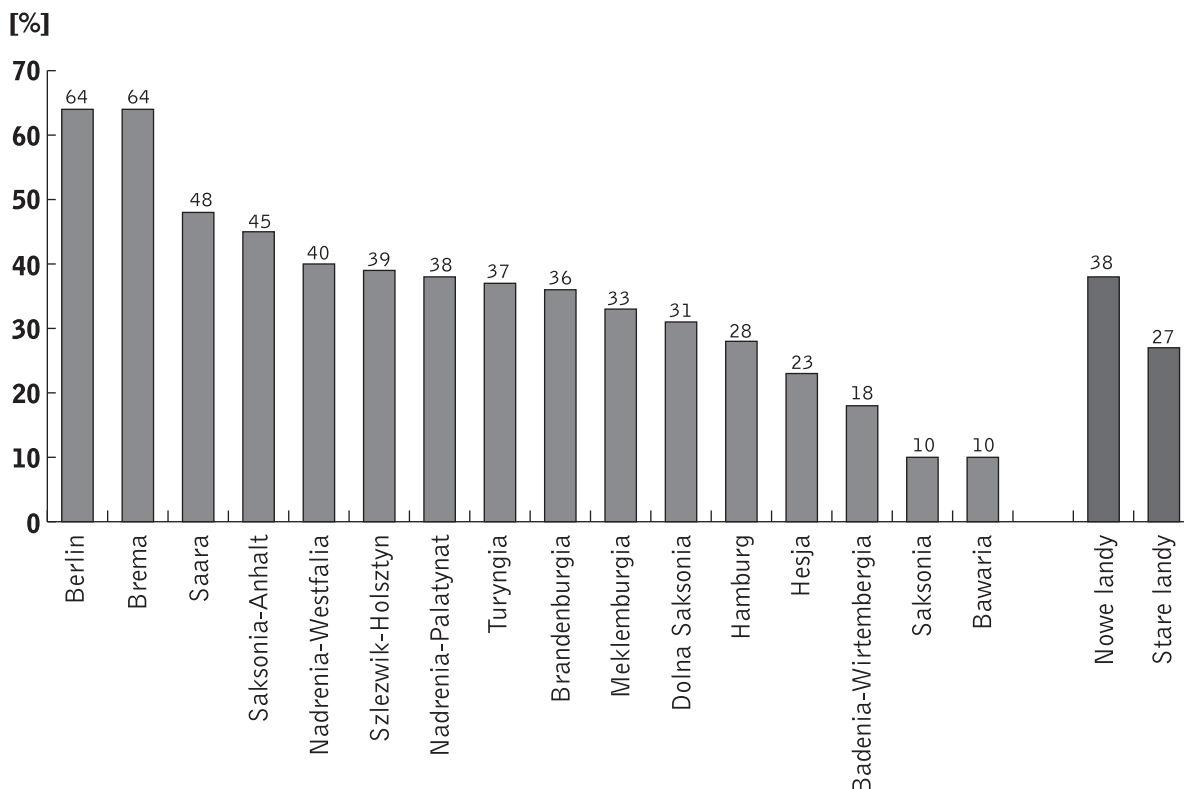
Źródło: Federalny Urząd Statystyczny

Bardzo pozytywnym zaskoczeniem jest sytuacja na rynku pracy w nowych landach. Widać wyraźnie, że w okresie negocjacji poprzedniej perspektywy budżetowej bezrobocie w Niemczech należało do najwyższych w Europie. Szczególnie wysoki poziom bezrobocia występował w nowych landach, gdzie w latach 2005–2006 wynosił 17–18%, dwukrotnie więcej niż w landach zachodnich. W ostatnich latach sytuacja na niemieckim rynku pracy uległa ogromnej poprawie. W landach wschodnich co prawda bezrobocie jest nadal dwukrotnie wyższe niż na zachodzie RFN, ale różnica w obu częściach Niemiec uległa zmniejszeniu. Ponadto bezrobocie w nowych krajach związkowych od 2005 roku systematycznie spadało i sytuacja na rynku pracy nie pogorszyła się nawet w okresie kryzysu. W tym samym czasie w landach zachodnich bezrobocie wzrosło i nadal nieznacznie przekracza stan sprzed kryzysu. Pokazuje to, że landy zachodnie, w których wiele firm uzależnionych jest od eksportu, są bardziej wrażliwe na wahania koniunktury światowej. W 2009 roku liczba niemieckich firm korzystających z programów dopłat dla pracowników, dla których nie ma w nich pełnego etatu w ramach rządowego programu pracy krótkookresowej, zwiększyła się w landach zachodnich aż 12-krotnie do 988 tys., natomiast na wschodzie ich liczba zwiększyła się 6-krotnie do 153 tys.⁸⁸.

Jedną ze skutecznych metod walki z bezrobociem oprócz działań podejmowanych przez rząd federalny były środki unijne w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego, dlatego można oczekiwać silnego zaangażowania na rzecz utrzymania jak najwyższych nakładów na ten fundusz, szczególnie w landach wschodnich.

⁸⁸ Federalny Urząd Statystyczny.

Rysunek 20. Zestawienie zadłużenia poszczególnych landów w stosunku do PKB



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Federalnego Urzędu Statystycznego

Powyższe zestawienie pokazuje, jak dużym problemem dla landów może być dług publiczny. Problem zadłużenia dotyczy w większym stopniu nowych landów, aczkolwiek ich sytuacja jest zróżnicowana. W kwestii zadłużenia landów wschodnich szczególnie zwraca uwagę sytuacja Berlina, którego dług dorównuje Bremie i wynosi 64%. W nieco lepszej sytuacji jest Saksonia-Anhalt oraz Kraj Saary, gdzie zadłużenie sięga odpowiednio 45% i 48% PKB. Jednym z najmniej zadłużonych landów niemieckich jest Bawaria z długiem publicznym sięgającym jedynie 10% PKB. Co ciekawe, równie dobry wynik odnotowuje Saksonia z podobną relacją zadłużenia w stosunku do PKB.

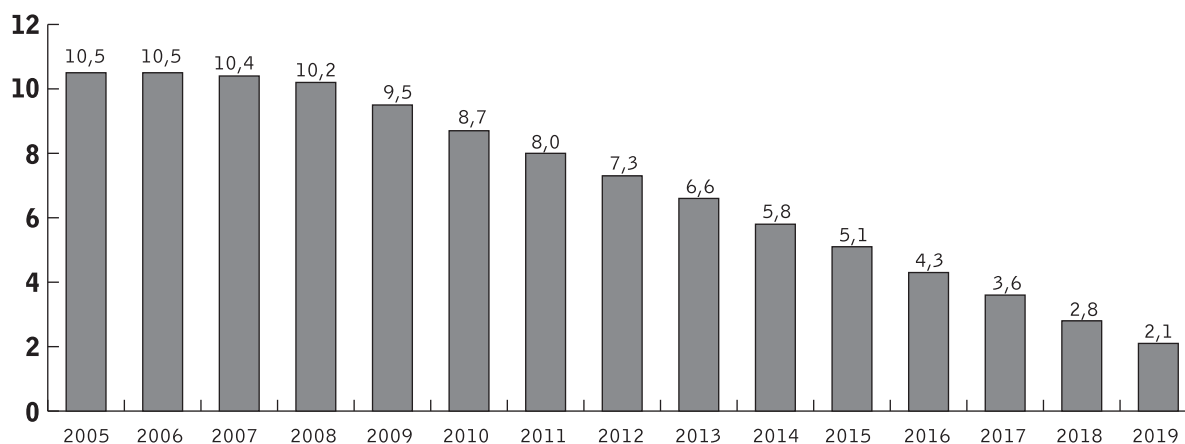
Należy przy tym wspomnieć o przepisach „hamulca budżetowego” dotyczących finansów landów. Niemiecka konstytucja zakazuje landom od 2020 roku zaciągania nowych długów, co może przysporzyć problemów większości krajów związkowych. Oznacza to, że perspektywa budżetowa UE po 2013 roku przypadnie na lata konsolidacji budżetów landowych. Po burzliwej debacie i dużym oporze, szczególnie najsłabszych landów, rząd federalny zgodził się wesprzeć kraje związkowe z największymi problemami finansowymi w konsolidacji ich budżetów. Wsparcie wyniesie 800 mln euro rocznie od 2011 do 2019 roku, z czego 300 mln euro otrzyma Brema, 260 mln euro Kraj Saary, a po 80 mln euro – Berlin, Saksonia-Anhalt i Szlezwik-Holsztyn⁸⁹. Przyznanie pomocy właśnie tym landom świadczy o ich możliwych problemach z dotrzymaniem zobowiązań konstytucyjnych, dlatego rząd federalny będzie się starał o utrzymanie jak najwyższego wsparcia dla tych regionów z polityki spójności, gdyż w związku z potrzebą redukcji wydatków będą dysponować ograniczonymi środkami na

⁸⁹ http://www.bundesfinanzministerium.de/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Bundeshaushalt/20110415-Schuldenbremse.html?__nnn=true

inwestycje. Z analizy sporządzonej przez Instytut Badań Gospodarczych w Halle wynika, że problemy z konsolidacją mogą mieć szczególnie dwie grupy landów⁹⁰. Z jednej strony są to nowe landy, takie jak Brandenburgia, Meklemburgia-Pomorze Przednie, Saksonia-Anhalt, a także Turynia, które mają wysokie wskaźniki zadłużenia, ale mają też duże możliwości konsolidowania budżetów. Drugą grupą jest część starych landów, tj. Nadrenia Północna-Westfalia, Szlezwik-Holsztyn, Kraj Saary oraz Nadrenia-Palatynat, które odnotowują bardzo wysokie zadłużenie, a także deficyty budżetowe oraz mają mniejsze możliwości redukcji długów ze względu na niższy poziom inwestycji, co oznacza dla nich w przyszłości konieczność ograniczania wydatków socjalnych.

Oprócz konieczności ograniczania wydatków krajów związkowych dodatkowa presja na finanse nowych landów będzie wynikała z redukcji ich wpływów z paktu solidarności II⁹¹ – specjalnego funduszu przeznaczonego na inwestycje w landach wschodnich. Pakt solidarności II jest kontynuacją wsparcia z budżetów landów zachodnich i federalnego głównie na modernizację infrastruktury nowych landów. Transfery z nowego funduszu zaczęły wpływać do nowych landów w 2005 roku i będą wypłacane do 2019. Ograniczenie dostępu do tych środków może pogorszyć sytuację finansową nowych landów, co zwiększa determinację Niemiec do walki o utrzymanie wyższego wsparcia z funduszy polityki spójności dla nowych landów.

Rysunek 21. Skala pomocy dla nowych landów (w mld euro) w ramach paktu solidarności II



Źródło: Federalne Ministerstwo Infrastruktury

Jak widać z powyższego wykresu, pomoc dla nowych landów w ramach paktu solidarności II systematycznie maleje i w 2011 roku ma wynieść 8 mld euro. Jest to znaczne wsparcie dla nowych landów, gdyż zmniejsza konieczność angażowania środków budżetowych w inwestycje. W kolejnych latach sprzężenie spadających wpływów z tytułu paktu, a także konsolidacja narzucona przez „hamulec budżetowy” stworzą silną presję na budżety nowych landów i mogą przyczynić się do ograniczania ich inwestycji, co jest dodatkowym argumentem dla Niemiec za walką o jak największe fundusze ze środków unijnych dla nowych landów. Należy podkreślić, że część funduszy paktu solidarności II mogła być wykorzystywana wraz

⁹⁰ <http://www.insm.de/insm/Themen/Steuern-und-Finanzen/Schuldencheck--Die-Bundeslander-im-Detail.html>

⁹¹ http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_3378/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Wirtschaftspolitik/4871.html

z funduszami strukturalnymi UE, co dodatkowo zmniejszało wkłady własne nowych landów na poszczególne projekty⁹².

3. Główni aktorzy i ich stanowiska

Analizując stanowiska różnych niemieckich środowisk, zwłaszcza politycznych, dostrzega się wyraźny konsensus co do potrzeby utrzymania wyższej pomocy dla nowych landów RFN. Ponadto Niemcy postulują dostęp do funduszy strukturalnych dla wszystkich regionów, co pozwoli na korzystanie ze środków unijnych także bogatszym krajom związkowym Niemiec. Spodziewają się także, że do landów trafią mniejsze środki niż dotychczas, dlatego silnie akcentują konieczność utrzymania celów strategii Europa 2020, co ułatwi korzystanie z funduszy także regionom bogatszym, gdyż zwiększy ich środki z polityki spójności przeznaczone na wzrost konkurencyjności. Ten postulat wynika również z tego, że ograniczone zostaną fundusze strukturalne dla nowych landów, dlatego Niemcy będą oczekiwali dla nich rekompensat ze środków na wzrost konkurencyjności. Wiele środowisk akcentuje potrzebę ustalenia budżetu polityki spójności metodą *top-down*, tzn. najpierw przez wyznaczenie ogólnych limitów wydatków perspektywy budżetowej, a dopiero w następnej kolejności rozdzielenia ich na politykę spójności.

Niemcy bardzo silnie podkreślają konieczność respektowania zasady pomocniczości, przez co chcą zabezpieczyć się przed ingerencją UE w ich politykę gospodarczą poprzez wstrzymywanie środków z polityki spójności dla regionów niespełniających postulatów KE. Widać też pewną tendencję do redefinicji polityki spójności, która wśród swoich celów powinna również uwzględniać problemy demograficzne, wyzwania ekologiczne i energetyczne stojące przed regionami.

3.1. Stanowisko rządu federalnego i stanowiska landów

We wszystkich swoich dokumentach rząd federalny⁹³ podkreśla konieczność kontynuowania programów wsparcia finansowego dla nowych landów ze względu na ich specyficzne problemy strukturalne poprzez przejściowo wyższe wsparcie finansowe dla regionów, które przestały kwalifikować się do dopłat z celu „Konwergencja”. Dla RFN istotne jest również powiązanie nowych celów UE, tj. strategii Europa 2020, z dotychczasowymi celami polityki spójności, czyli przewycięzania różnic w rozwoju różnych regionów UE i promowania harmonijnego rozwoju całej UE. Oznacza to, że Niemcy obawiając się, że po 2013 roku zostanie ograniczony dla nich dostęp do środków z polityki spójności, pragną jej przeddefiniowania i mogą nalegać na większe nakłady na badania i rozwój. W takim wypadku nawet bogate landy Niemiec będą mogły rywalizować o te środki. W stanowiskach dotyczących polityki spójności rząd kładzie nacisk na ograniczenie wydatków budżetowych UE po 2013 roku do 1% dochodu narodowego brutto krajów członkowskich. Oznacza to, że Niemcy chcą najpierw potwierdzenia tego postulatu, a potem dyskusji nad dokładnym podziałem środków z poli-

⁹² http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/ThemenAZ/AufbauOst/aufbauost-2008-07-14-solidarpakt_20ii.html

⁹³ http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/pdf/answers/national/germany_bundesregierung_contribution_2011_01_11_en.pdf

tyki spójności. Takie podejście rozłączające te postulaty może RFN pomóc zneutralizować oczekiwania największych beneficjentów netto, którzy w zamian za ograniczenie wydatków budżetu mogą zażądać korzystniejszego podziału środków z polityki spójności lub WPR.

W kwestii zasad podziału środków z polityki spójności rząd federalny preferuje motywowanie krajów do efektywnego wydawania środków raczej za pomocą zachęt finansowych niż sankcji. Ponadto kładzie silny nacisk na przestrzeganie zasady pomocniczości, obawiając się, że KE mogłaby odbierać pomoc regionom nieprzestrzegającym zaleceń KE w obszarze polityki gospodarczej, co zwiększyłoby rolę KE. Niemcy także wspierają planowanie wspólnych ram strategicznych, co umożliwi ich zdaniem większą koordynację funduszy spójności i uzyskanie w ten sposób efektów synergii, nie może się to jednak odbyć kosztem ich elastyczności. Z tego również wynika poparcie dla 7-letniego okresu obowiązywania wspólnych ram finansowych.

Analiza stanowiska landów jest szczególnie istotna, gdyż federalny system polityczny Niemiec gwarantuje im dużą rolę w sprawach europejskich. Ponadto praktyka pokazuje, że ich głos ma duże znaczenie w kształtowaniu stanowiska strony rządowej. W pierwszym stanowisku landowych ministrów ds. europejskich (Podstawy polityki spójności po 2013 roku, Konferencja ministrów landów ds. europejskich, 10.12.2009⁹⁴) widać silne wsparcie dla nowych landów, które po 2013 roku powinny otrzymywać wciąż znaczną pomoc finansową. Widać też pewną tendencję do redefinicji działań obejmowanych polityką spójności, czyli dążenie do włączenia w zakres zagadnień strukturalnych także problemów demograficznych, inwestycji w ekologię, a także zwiększenia środków na cel „Zatrudnienie i konkurencyjność”. Natomiast postulat większej pomocy dla regionów, które grozi ograniczenie funduszy z celu „Konwergencja”, ma sprzyjać utrzymaniu wyższego wsparcia dla nowych landów.

W pierwszym stanowisku podkreślano, by polityka spójności zaspokajała strukturalne potrzeby miast i miejscowości, głównie w zakresie problemów demograficznych, wsparcia dla ekologicznego pozyskiwania energii, a także efektywności energetycznej. Landy uznają, że współpraca międzyregionalna i transnarodowa musi stać się ważną częścią składową polityki spójności, z czym łączy się dalsze wspieranie makroregionów. W związku z konsekwencjami globalnego kryzysu gospodarczego ważne jest utrzymanie Europejskiego Funduszu Społecznego jako istotnego instrumentu wsparcia regionów, których społeczności zostały najbardziej dotknięte konsekwencjami kryzysu.

Drugim ważnym stanowiskiem landów była opinia wyrażona przez nie w V Forum polityki spójności⁹⁵. Widać wyraźnie, że postulaty w niej zawarte zostały już skonsultowane z rządem. Dlatego właśnie zwrócono uwagę, że wysokość nakładów na politykę spójności musi być ustalona dopiero po ustaleniu zasobów przyszłej perspektywy finansowej UE. Ponadto powtórzone zostały postulaty wsparcia dla konkurencyjności UE i jej strategii Europa 2020, a także utrzymania Europejskiego Funduszu Społecznego. Zwrócono także uwagę, że polityka spójności musi być adresowana do wszystkich regionów UE oraz przewidywać nadal wyższą pomoc dla regionów z celu „Konwergencja”. Powinny temu służyć jednak kryteria geograficzne, a nie nowe kategorie pomocy dla regionów. Oznacza to specjalną pomoc dla regionów w konkretnych krajach, a nie tworzenie nowej kategorii regionów, która powodowałaby większe wydatki na politykę spójności w ogóle. Landy odrzuciły też propozycję KE uzależnienia przyznawania funduszy strukturalnych od przeprowadzenia konkretnych reform gos-

⁹⁴ http://www.bayern.de/Anlage10304442/12_2009_umlaufbeschluss_emk.pdf

⁹⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/pdf/answers/national/germany_lander_contribution_2011_02_11_en.pdf

podarczych, co narusza ich zdaniem zasadę pomocniczości. Landy sprzeciwiły się jednocześnie karaniu regionów za niedotrzymanie kryteriów efektywności programów, a także nagradzaniu dodatkowymi środkami za ich wypełnienie. Zamiast tego proponują systematyczną kontrolę i monitoring realizacji projektów.

3.2. Stanowisko innych partii i organizacji

O mniejszym znaczeniu polityki spójności dla Niemiec może świadczyć mała liczba stanowisk przygotowana przez poszczególne frakcje Bundestagu, co pokazuje niewielkie zainteresowanie niemieckiej klasy politycznej przyszłością polityki spójności. SPD jako jedyna partia opublikowała stanowisko w tej sprawie.

Fracja SPD⁹⁶

Fracja SPD ma stanowisko zbliżone do rządowego w tej kwestii. SPD popiera stanowisko KE w kwestii większego powiązania środków z polityki spójności z innymi unijnymi politykami, tj. celami strategii Europa 2020 i wspólną polityką rolną. Zgadza się także z koniecznością koncentracji funduszy strukturalnych na kilku wybranych priorytetach, tj. wspieraniu edukacji, badań i rozwoju oraz inwestycji w klimat i ochronę środowiska. SPD popiera motywowanie regionów na bazie wspólnie wypracowanych kryteriów do zwiększenia efektywności wydawania środków poprzez dodatkowe zachęty finansowe bądź np. pożyczki. SPD jest natomiast przeciwna karaniu krajów członkowskich UE wstrzymaniem środków unijnych z powodu nieprzestrzegania paktu stabilności i wzrostu. UE powinna dalej kierować się w przyznawaniu funduszy zasadą solidarności, co oznacza, że państwa Europy Środkowo-Wschodniej powinny otrzymywać więcej środków, aby miały szansę dogonić pozostałe kraje. Również nowe landy RFN powinny otrzymać podobną szansę. W tej kwestii SPD żąda też przejściowej pomocy dla regionów, których PKB w kolejnej perspektywie będzie wyższy niż 75% i które nie będą się kwalifikowały do celu „Konwergencja”. SPD nalega na utrzymanie Europejskiego Funduszu Społecznego jako ważnego instrumentu polityki spójności.

Stanowisko Związku Niemieckiego Przemysłu (BDI)

i Stowarzyszenia Niemieckich Związków Pracodawców (BDA)⁹⁷

BDI/BDA zgadzają się z rządem w kwestii ograniczenia wydatków UE, a także zwiększenia wsparcia z polityki spójności na rzecz konkurencyjności przy pozostawieniu wysokiego wsparcia dla dotychczasowych regionów z celu „Konwergencja”. Mimo to związki sprzyjają zaproponowanemu przez KE stworzeniu kategorii przejściowej pomiędzy celem „Konwergencji” a celem „Zatrudnienie i konkurencyjność”. Fundusze dla regionów silniejszych powinny być rozdzielane według najważniejszych dziedzin, tj. innowacyjności, inwestycji w energię i dostosowania do zmian klimatycznych, a także rozbudowę infrastruktury.

Organizacje różnią się z rządem w rozumieniu pomocniczości. Zdaniem BDI/BDA wsparcie w ramach polityki spójności musi być silnie powiązane z dotrzymywaniem reguł paktu stabilności i wzrostu. Dotacje powinny być zatem częściowo wstrzymywane w razie jego niedotrzymywania. Podobne mechanizmy powinny być stosowane w przypadku oszustw bądź

⁹⁶ http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/pdf/answers/other/spd_bundestagsfraktion_2011_03_10.pdf

⁹⁷ http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/pdf/answers/ecosoc/bundesvereinigung_arbeitgeberverbande.pdf

korupcji w zarządzaniu środkami. Zdaniem związków niedopuszczalne jest jednak powiązanie wypłacania środków z konkretnymi reformami gospodarczymi, gdyż takie działanie narusza już zasadę pomocniczości.

Organizacje podkreślają również dużą rolę Europejskiego Funduszu Społecznego. Środki z niego powinny być przeznaczone głównie na wspieranie i przystosowywanie do zmian strukturalnych rynków pracy (wspieranie zatrudnienia osób starszych, mobilności i elastyczności pracowników, walka z bezrobociem długoterminowym), a nie jako instrument polityki socjalnej (m.in. przez poprawę warunków pracy w zakładach, co powinno być celem władz regionalnych).

Stanowisko Konfederacji Niemieckich Związków Zawodowych⁹⁸ (DGB)⁹⁹

Stanowisko DGB jako organizacji silnie związanej z SPD i partiami lewicowymi pozwala lepiej zrozumieć postulaty SPD oraz ich koncepcję reformy polityki spójności. Zdaniem konfederacji strategia lizbońska okazała się fiaskiem ze względu na nacisk na ilościowy wzrost gospodarczy. Z tego względu polityka spójności po 2013 roku powinna opierać się na wzroście jakościowym, przez co organizacja rozumie zwiększenie innowacyjności oraz konkurencyjności europejskiego przemysłu oraz zwiększenie bezpieczeństwa zatrudnienia dla pracowników przemysłu, a także dbałość o ekologię. Podobnie jak strona rządowa, DGB uznaje za najważniejsze wyzwania polityki spójności zmiany strukturalne związane z problemami demograficznymi, starzeniem się społeczeństw, rosnącymi cenami nośników energii, a także zmianami klimatycznymi, dlatego przyszła polityka spójności powinna odpowiadać głównie na te problemy. DGB silnie wspiera stworzenie nowych przejściowych instrumentów wsparcia dla regionów, którym grozi wypadnięcie z celu „Konwergencja”, w tym landom wschodnim. Polityka spójności powinna być powiązana z paktem stabilności i wzrostu w taki jednak sposób, aby nie blokować inwestycji długoterminowych. Ponadto łamanie paktu nie może być związane z wstrzymywaniem wypłat z polityki spójności, gdyż prowadziłoby to jedynie do pogorszenia sytuacji makroekonomicznej państw dotkniętych problemami gospodarczymi.

DGB popiera rozwój zielonych technologii jako sposób na zwiększenie innowacyjności UE oraz transformację europejskiego przemysłu. Takie firmy powinny być silniej wspierane, ale także oferować wysokie standardy zatrudnienia.

Stanowisko niemieckich organizacji ekologicznych (WWF Deutschland, Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Deutsche Naturschutzring, Deutsche Verband für Landschaftspflege)¹⁰⁰

Zdaniem organizacji ekologicznych przyszły wzrost gospodarczy UE musi się opierać na jakości, a nie na ilości, co oznacza, że powinien silnie uwzględniać czynnik ekologiczny. Polityka spójności musi być potraktowana szerzej, niż to wynika ze strategii Europa 2020, aby lepiej zaspokajać specyficzne potrzeby regionów. Jednym z ważnych kryteriów oceny pro-

⁹⁸ DGB jest konfederacją 8 największych związków zawodowych w Niemczech zrzeszających 6,4 mln niemieckich pracowników. DGB jest szczególnie wpływową organizacją związaną z partią SPD, której wielu obecnych polityków jest albo było członkami DGB.

⁹⁹ http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/pdf/answers/ecosoc/deutscher_gewerkschaftsbund_bundesvorstand_2011_01_31.pdf

¹⁰⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/pdf/answers/organisations/umweltverbände_deutschland_2011_01_31.pdf

jektów powinna być ochrona zasobów naturalnych. UE powinna wyraźnie rozróżnić, które kryteria będą odpowiednie do realizacji ekologicznych celów wspólnoty.

UE powinna oferować zachęty dla regionów z funduszy rezerwowych według kryteriów ekologiczności realizowanych projektów (takich jak np. niskie zużycie energii czy zmniejszona emisja CO₂). Organizacje krytykują dotychczasowe duże nakłady na szkodliwe dla środowiska inwestycje infrastrukturalne, dlatego postulują wprowadzenie badań oddziaływań na środowisko proponowanych projektów, a także większe wsparcie dla „zielonej infrastruktury”.

Stanowisko Siemens¹⁰¹

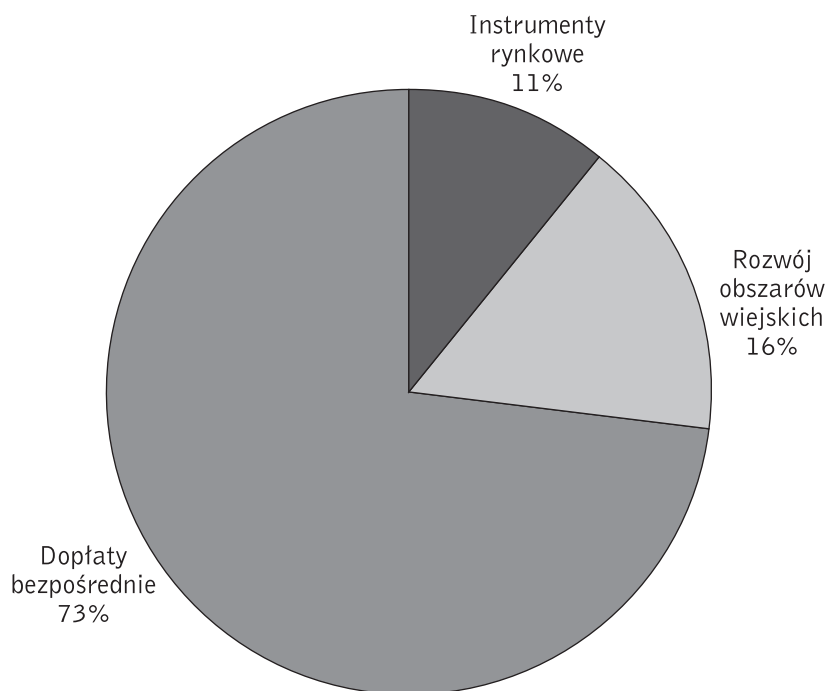
Jedynym niemieckim koncernem, który zdecydował się na wysłanie do Komisji Europejskiej swojego stanowiska, był Siemens. Jest ono o tyle istotne, że ukazuje, jak politykę spójności postrzegają niemieckie przedsiębiorstwa związane z technologiami ekologicznymi i jakie mogą zajmować stanowisko w debacie. Siemens wykorzystał konsultacje jako okazję do promowania konkretnych rozwiązań w dziedzinie zielonych technologii i efektywności energetycznej. Koncern proponuje spełnienie celów strategii Europa 2020 poprzez rozwijanie takich rozwiązań jak inteligentny rozwój zielonych technologii w miastach, zwiększanie redukcji CO₂ przy wytwarzaniu prądu, rozwój ekologicznej infrastruktury (głównie kolei oraz połączeń wodnych, np. w ramach strategii makroregionów), a także rozwijanie innowacyjności (m.in. poprzez nowe fundusze na wspieranie innowacyjności i poszukiwanie substytutów surowców rzadkich). Rozłożenie akcentów w tej propozycji pokazuje, że duże koncerny postrzegają politykę spójności jako dużą szansę na promowanie rozwiązań zwiększających popyt na ich produkty szczególnie z dziedziny ekologii, co oznacza, że będą silnie lobbować za silnym powiązaniem polityki spójności z kryteriami ekologicznymi.

¹⁰¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/pdf/answers/private/siemens_ag_munich_2011_01_28.pdf

VII. Niemieckie stanowisko wobec wspólnej polityki rolnej w wieloletnich ramach finansowych po 2013 roku

Utrzymanie wysokich nakładów na WPR, a także obecnej struktury podziału dopłat bezpośrednich, faworyzującej dotychczasowych beneficjentów WPR w dużej mierze z państw starej UE, jest priorytetem Niemiec. Rząd federalny zamierza wspierać WPR, gdyż jest to polityka, do której RFN najmniej dopłaca, pomimo że rolnictwo w samych Niemczech nie odgrywa znaczącej roli. W 2010 roku wartość dodana rolnictwa do produktu krajowego brutto RFN wynosiła tylko 0,9% PKB i była dwukrotnie niższa od średniej dla całej UE wynoszącej 1,8%¹⁰². Ponadto w niemieckim rolnictwie zatrudniony jest stosunkowo niewielki odsetek osób, bo jedynie 1,8% siły roboczej, gdy dla UE wskaźnik ten wynosi 4,8%. Nie przeszkadza to RFN w pozyskiwaniu dużych wpływów z WPR – w 2009 roku Niemcy byli na drugim miejscu po Francji pod względem środków uzyskiwanych z tego tytułu. Wysokie nakłady na I filar WPR gwarantują niższe koszty dla Niemiec z tytułu finansowania polityki spójności i II filaru, do których RFN musi dopłacać dużo więcej.

Rysunek 22. Wsparcie pozyskiwane przez Niemcy z różnych instrumentów WPR w 2009 roku



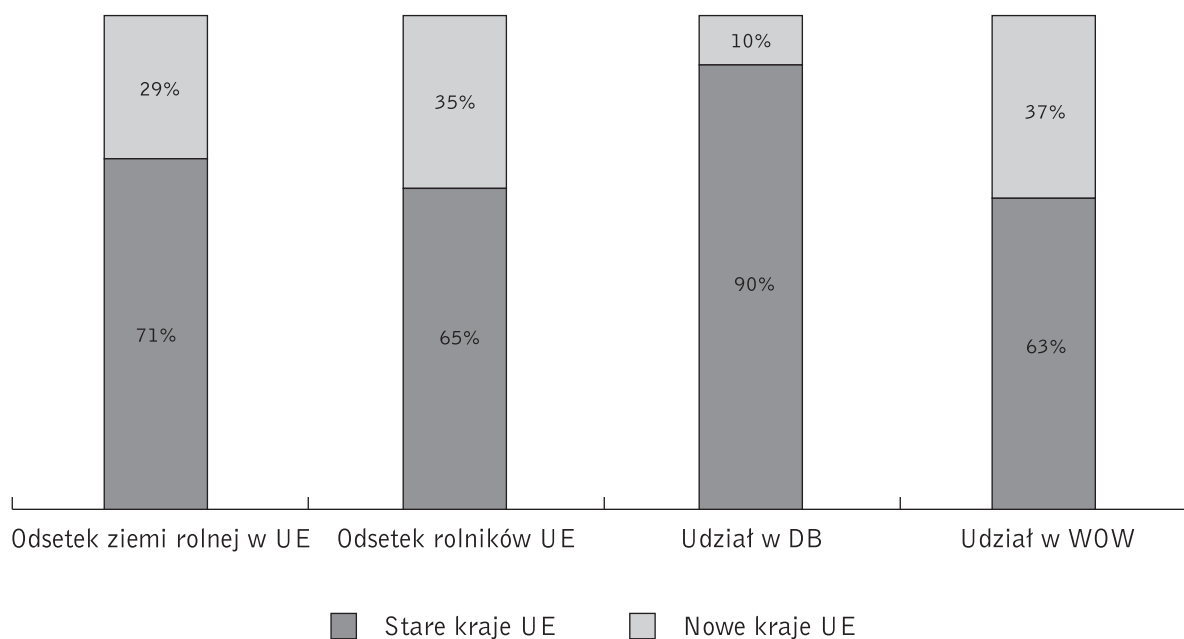
Źródło: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/ms_factsheets/2011/de_en.pdf

Wspólna polityka rolna wspiera gospodarstwa w ramach I filaru (dopłaty bezpośrednie, instrumenty wsparcia rynkowego) obejmującego 82,5% zasobów WPR oraz II filaru (fundusz wspierania obszarów wiejskich) finansowanego z 17,5% środków WPR. I filar składa się z instrumentów bardziej tradycyjnych, regulujących unijny rynek rolny i gwarantujących rolnikom korzystne warunki produkcji żywności. Natomiast instrumenty II filaru, utworzonego dopiero w 1999 roku, służą przywróceniu rynkom rolnym równowagi poprzez większą dbałość o kryteria ekonomiczne, społeczne i ekologiczne produkcji rolnej. Dopłaty bezpośrednie

¹⁰² http://ec.europa.eu/agriculture/publi/ms_factsheets/2011/de_en.pdf

liczone od hektara powierzchni rolnej bądź od skali produkcji mają na celu stabilizowanie dochodów rolników. Instrumenty wsparcia rynkowego obejmują różne cele związane ze stabilizowaniem rynku produktów rolnych, m.in. promowanie żywności wyprodukowanej w UE, wspieranie eksportu. Fundusz wspierania obszarów wiejskich finansuje inwestycje w tych rejonach mające na celu podniesienie ich konkurencyjności oraz ochronę środowiska. Powyższy wykres pokazuje, w jakim stopniu z różnych instrumentów WPR korzystały w 2009 roku niemieckie gospodarstwa rolne. Najwięcej, bo aż 5,5 mld euro (73%) wpływało do nich z tytułu dopłat bezpośrednich. Korzyści z pozostałych instrumentów pomocy stanowiły dużo mniejsze wsparcie: 1,2 mld euro (16%) pochodziło z funduszy na rozwój obszarów wiejskich, a 0,8 mld euro (11%) z instrumentów rynkowego wsparcia.

Rysunek 23. Odsetek rolników, ziemi uprawnej oraz podział dopłat z dopłat bezpośrednich (DB) oraz funduszy wsparcia obszarów wiejskich (WOW) w nowych i starych krajach UE



Źródło: Komisja Europejska

Rysunek pokazuje, że obecna struktura pomocy jest korzystniejsza dla rolnictwa krajów starej UE, bo kraje te mogą liczyć na znacznie większe dopłaty bezpośrednie. Przykładowo łotewski rolnik otrzymuje ok. 100 euro dopłat do hektara, polski ok. 200 euro, niemiecki ok. 300 euro, podczas gdy grecki ok. 550 euro¹⁰³. Ponadto w budżecie WPR na 2009 rok aż 82,5% stanowiły dopłaty bezpośrednie, a tylko 15,6% fundusze na rozwój obszarów wiejskich, z których stosunkowo więcej środków płynie do nowych krajów członkowskich. W większości nowych krajów członkowskich rolnictwo ma większe znaczenie, mimo to mogą one liczyć na dużo mniejsze środki z najbardziej wspieranych przez wspólnotę dopłat bezpośrednich. W nowych krajach członkowskich znajduje się około 1/3 potencjału rolnego całej UE, gdyż aż 34,9% wszystkich rolników jest w nich zatrudnionych¹⁰⁴, a na ich obszarze znajduje się aż 28,9% ziemi uprawnej¹⁰⁵. Mogą one liczyć jedynie na 10% środków skierowanych na dopłaty bez-

¹⁰³ K. Popławski, Niemcy za utrzymaniem obecnej struktury Wspólnej Polityki Rolnej, BEST OSW, nr 32(150), <http://www.osw.waw.pl>

¹⁰⁴ http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2010/table_en/C5-1-3512.pdf

¹⁰⁵ http://ec.europa.eu/agriculture/agrista/2010/table_en/en352.htm

pośrednie i 37% funduszy wsparcia obszarów wiejskich. Każda reforma WPR może oznaczać mniejsze wpływy dla RFN z tego tytułu, dlatego Niemcy będą bardzo silnie opowiadali się za *status quo* w tej materii i kontynuowali inicjatywy polityczne wraz z Francją, która w stosunku do WPR ma podobne cele – dąży do utrzymania dotychczasowego systemu podziału dopłat oraz jak największego odsetka środków na dopłaty bezpośrednie.

Za przyszły kształt wspólnej polityki rolnej ze strony Niemiec odpowiada Federalne Ministerstwo Rolnictwa, które ściśle współpracuje w tej kwestii z konferencją landowych ministrów rolnictwa, na bieżąco konsultując z nimi plany, a także postępy w reformie polityki rolnej. W obecnej perspektywie finansowej Niemcy koncentrują się na reformie systemu wspierania rolnictwa. Od 2005 roku niemieckie państwo przechodzi z systemu dotowania rolnictwa w zależności od produkcji do systemu bazującego na dopłatach obliczanych od obszaru użytków rolnych (dopłaty do hektara)¹⁰⁶. Główną motywacją wprowadzenia tej zmiany była krytyka nadmiernej produkcji gospodarstw rolnych, niedostosowanej do potrzeb rynku i skutkującej interwencjami państwa na rynku produktów rolnych, a także uproszczenie systemu dopłat oraz zwiększenie jego zasadności z punktu widzenia konsumentów oraz środowisk ekologicznych. Obecnie wciąż obowiązuje model przejściowy dostosowujący niemieckie gospodarstwa rolne do tej zmiany, natomiast ostatecznym rozwiązaniem ma być model regionalny, czyli dopłaty obliczane od powierzchni użytków rolnych, jednolite w regionach podzielonych według odpowiedniego kryterium¹⁰⁷. Wydaje się, że to ostatnie rozwiązanie ma zapewnić wyższe poziomy dopłat do hektara w bogatszych krajach UE, a niższe w krajach, które przystąpiły od UE w ostatniej dekadzie. Niemcom także udało się wywalczyć dodatkowe środki rzędu 278 mln euro na wsparcie zmiany systemu finansowania rolnictwa ze środków UE poprzez dystrybuowanie dopłat wyrównawczych pomiędzy gospodarstwa najbardziej dotknięte zmianą systemu.

1. Realizacja wspólnej polityki rolnej w Niemczech w ramach obecnej perspektywy finansowej

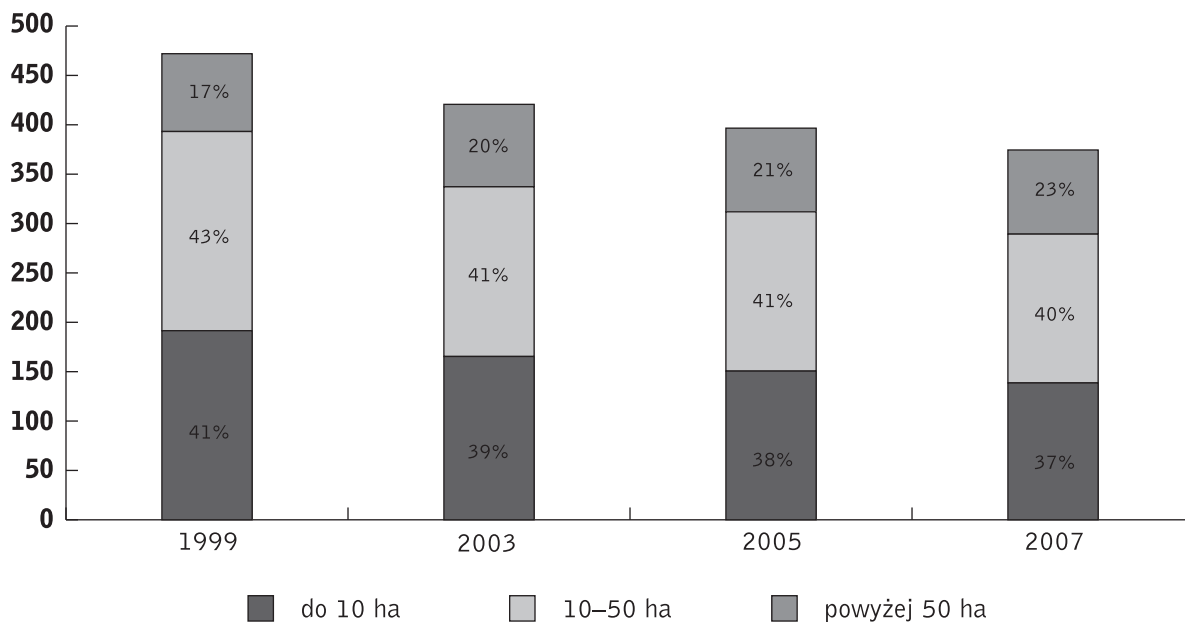
Ostatnia dekada przyniosła znaczące zmiany w niemieckim rolnictwie. W latach 1999–2007 liczba gospodarstw rolnych w Niemczech spadła o ponad 21%. W konsekwencji tych zmian zmniejszył się udział małych i średnich gospodarstw rolnych z 83% do 77%, a wzrósł analogicznie odsetek największych przedsiębiorstw rolnych z 17% do 23%.

¹⁰⁶ http://www.bmelv.de/DE/Landwirtschaft/Direktzahlungen-Foerderung/Direktzahlungen/direktzahlungen_node.html

¹⁰⁷ Broszura Federalnego Ministerstwa Rolnictwa Die EU-Agrarreform – Umsetzung In Deutschland, 2006;

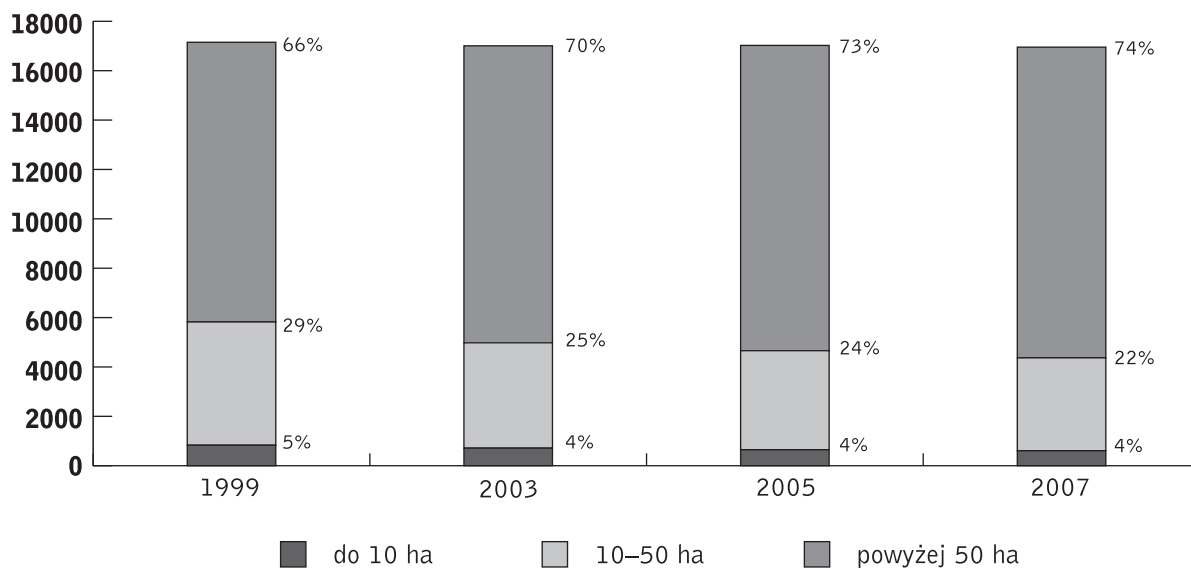
http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/EU-Agrarreform2006.pdf?__blob=publicationFile

Rysunek 24. Liczba niemieckich gospodarstw rolnych (w tys.) z podziałem na duże, średnie i małe gospodarstwa



Źródło: Federalny Urząd Statystyczny

Rysunek 25. Udział dużych, średnich i małych gospodarstw rolnych w ziemi rolnej w RFN (w tys. hektarów)

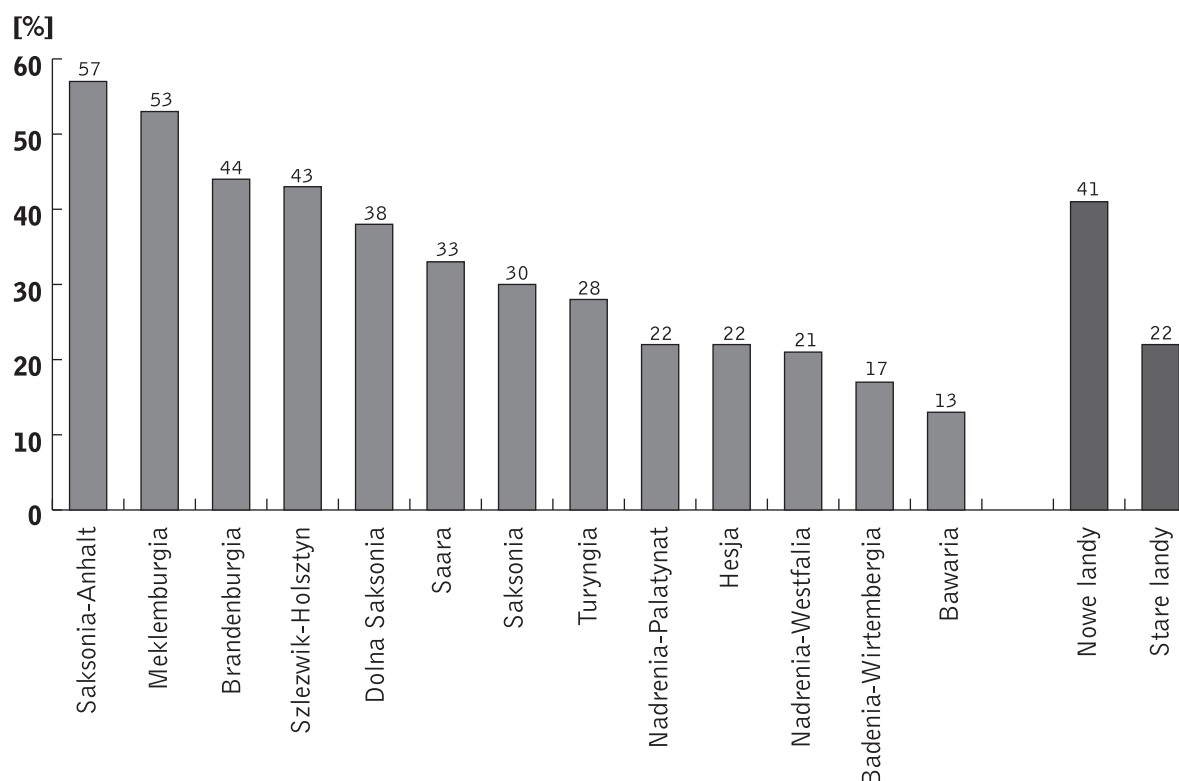


Źródło: Federalny Urząd Statystyczny

Kolejny wykres pozwala stwierdzić, że spadek liczby gospodarstw rolnych nie wiązał się ze spadkiem popularności rolnictwa w Niemczech, gdyż powierzchnia upraw rolnych utrzymywała się w latach 1999–2007 na niemal niezmiennym poziomie. Niemcy ponadto cały czas są w czołówce państw z największym obszarem użytków rolnych. W 2007 roku byli w UE na trzecim miejscu w tym względzie (za Francją i Hiszpanią, a przed m.in. Wielką Brytanią i Polską). Natomiast prawdziwą przyczyną spadku liczby gospodarstw było wykupywanie drobnych gospodarstw rolnych przez duże przedsiębiorstwa. W konsekwencji tych przeobrażeń ponad 74% gruntów rolnych w Niemczech znajduje się w posiadaniu dużych przedsię-

biorstw rolnych o obszarze powyżej 50 ha, natomiast odsetek ziemi posiadanej przez małe i średnie gospodarstwa spadł w latach 1999–2007 z 34% do 26%. Wskutek tych zmian w Niemczech występuje bardzo silna koncentracja ziemi w niewielkiej liczbie gospodarstw, gdyż 23% (80 tys.) wszystkich gospodarstw skupia niemal 75% niemieckich użytków rolnych. Nie dziwi zatem fakt, że RFN mając taką strukturę rolnictwa, sprzeciwia się wyznaczaniu górnych limitów dopłat, gdyż mogłoby to uderzyć w wiele niemieckich gospodarstw. Również z tego powodu wynika niechęć rządu federalnego do umacniania II filaru kosztem I, gdyż to również dotknęłoby w większym stopniu duże gospodarstwa rolne, którym mniej zależy na rozwoju obszarów wiejskich, a preferują dopłaty bezpośrednie. To warunkuje też niechęć Federalnego Ministerstwa Rolnictwa do ujawniania danych beneficjentów unijnych dopłat do rolnictwa. W kwietniu 2009 roku Komisja Europejska zobowiązała kraje członkowskie do upublicznienia danych o beneficjentach WPR. Ministerstwo było niechętnie udostępnianiu danych niemieckich beneficjentów WPR, uznając, że jest to sprzeczne z ustawą o ochronie danych osobowych¹⁰⁸. Rząd federalny dopiero pod groźbą procesu ze strony KE zdecydował się ujawnić część danych, z czego potem się wycofał. Dopiero wyrok Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który zezwolił na ujawnienie osób prawnych dotowanych z WPR, skłonił Niemcy do ponownego opublikowania danych. Opór Niemiec pokazuje, jak są oni niechętni udostępnianiu informacji na temat WPR, obawiając się reakcji opinii publicznej, zwłaszcza że z tych samych środków oprócz przedsiębiorstw związanych z rolnictwem korzystają również przedsiębiorstwa z innych branż, np. koncern energetyczny RWE czy też farmaceutyczny Bayer¹⁰⁹.

Rysunek 26. Udział gospodarstw powyżej 50 ha w całkowitej liczbie gospodarstw z podziałem na landy w 2005 roku



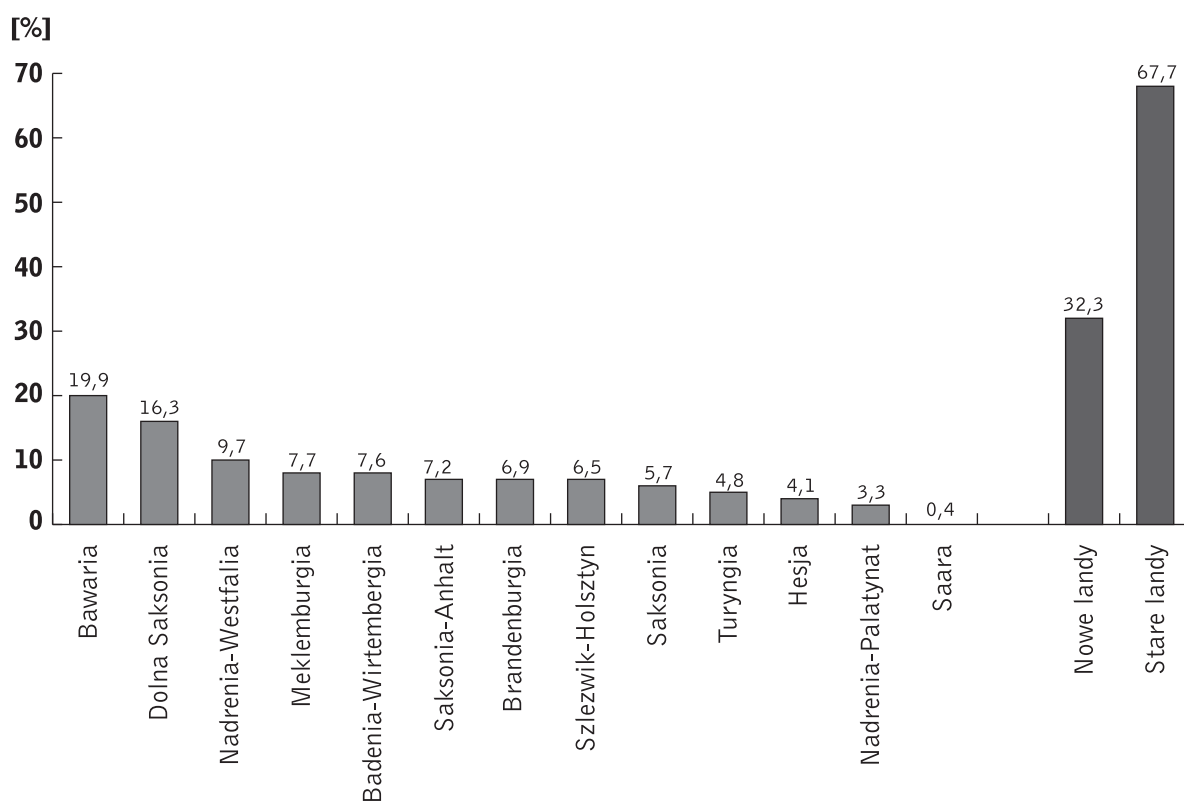
Źródło: E. Kulke, *Wirtschaftsgeographie Deutschlands*, Wyd. Spektrum Akademischer Verlag, Heidelberg 2010, s. 85

¹⁰⁸ http://www.ble.de/cln_090/nn_417472/DE/01__Marktangelegenheiten/Zahlungsempfaenger__EU-Agrarbeihilfe.html?nnn=true

¹⁰⁹ <http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/0,1518,759566,00.html>

Warto również zaakcentować, że tak duży udział większych gospodarstw rolnych wynika przede wszystkim ze struktury rolnictwa w północno-wschodnich landach. W Saksonii-Anhalt, a także w Meklemburgii ich udział znacznie przekracza połowę, natomiast w Brandenburgii, Szlezwiku-Holsztynie oraz Dolnej Saksonii ich odsetek kształtuje się na poziomie ok. 40%. Zwłaszcza dla nowych landów z problemami gospodarczymi duże gospodarstwa rolne mają niebagatelne znaczenie, oferując zatrudnienie w regionach ze znacząco wyższym bezrobociem w stosunku do średniej dla Niemiec. Niemniej w niemieckim rolnictwie notowany jest systematyczny spadek liczby zatrudnionych, co również wynika ze zwiększenia koncentracji ziemi rolnej w dużych gospodarstwach, które ze względu na większe możliwości finansowe inwestowania w specjalistyczne maszyny nie wymagają tak dużego zatrudnienia jak mniejsze gospodarstwa. Jest to ważny argument środowisk ekologicznych w Niemczech za reformą WPR i promowaniem produkcji mniejszych gospodarstw. W rolnictwie w 2007 roku zatrudnionych było ok. 1,3 mln pracowników, co było spadkiem o 12,9% w stosunku do 1999 roku. W nowych landach, gdzie znajdują się duże gospodarstwa, zatrudnienie spadło bardziej, bo o 15,4%. Z analizy danych można wysnuć wniosek, że WPR obok polityki spójności stanowi dla Niemiec kolejny ważny instrument wsparcia szczególnie słabszych strukturalnie landów wschodnich.

Rysunek 27. Udział gospodarstw z poszczególnych landów w dopłatach z WPR

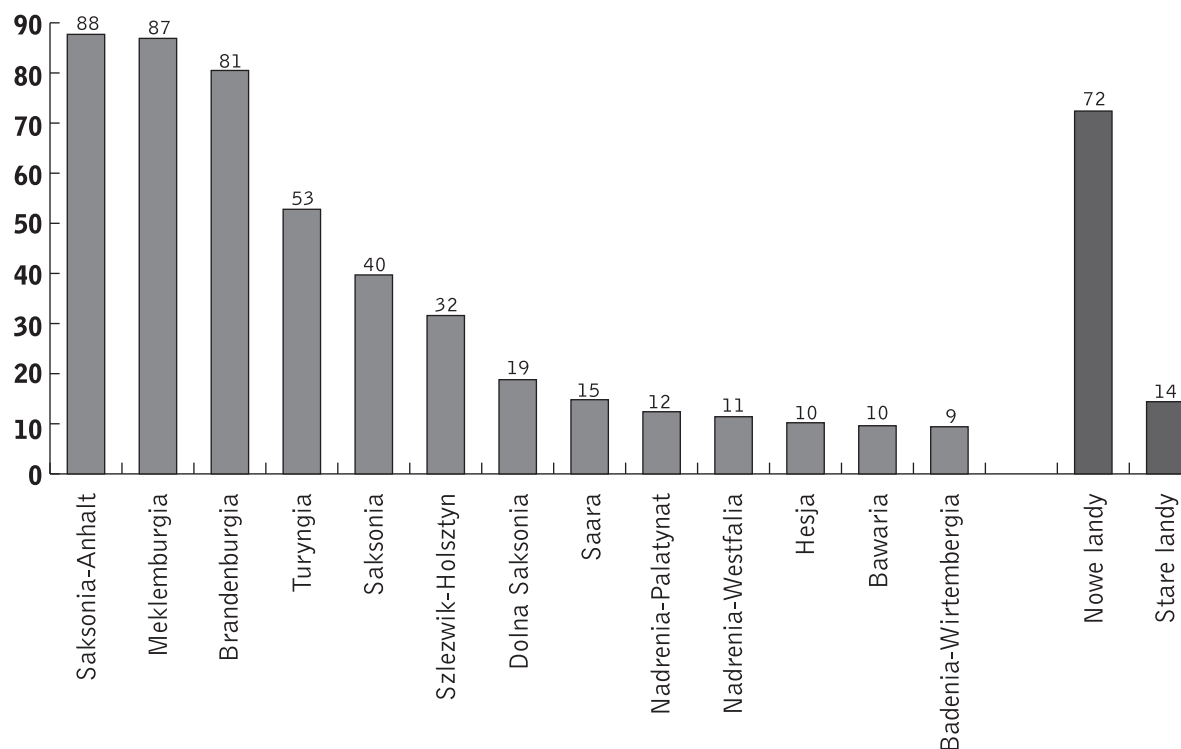


Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Federalnego Ministerstwa Rolnictwa; <http://berichte.bmelv-statistik.de/DFT-0100900-2010.pdf>

Stare kraje związkowe ze względu na większy potencjał gospodarczy i demograficzny dominują w rankingu największych beneficjentów dopłat bezpośrednich w Niemczech, gdyż trafia do nich 67,7% wszystkich dopłat, jednak dostają one mniej środków, niżby to wynikało z ich potencjału gospodarczego. Najwięcej środków otrzymuje Bawaria, co nie dziwi ze względu na tradycje rolnicze tego regionu, a także na dużą liczbę gospodarstw. Ponadto warto zwró-

cić uwagę, że pod względem sumy dopłat landy wschodnie sytuują się pośrodku stawki, pozyskując pomiędzy 5% a 7% środków z dopłat bezpośrednich. Najwięcej środków otrzymała najsłabsza gospodarczo Meklemburgia-Pomorze Przednie – 7,7%. Natomiast najmniej spośród nowych landów uzyskała Turynia, która dysponuje najsilniejszą gospodarką.

Rysunek 28. Przeciętna kwota dopłat bezpośrednich z WPR przypadających na gospodarstwo w poszczególnych landach Niemiec w 2010 roku (w tys. euro)



Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Federalnego Ministerstwa Rolnictwa dostępnych na stronach <http://berichte.bmelv-statistik.de/DFT-0100800-2010.pdf> i <http://berichte.bmelv-statistik.de/DFT-0100900-2010.pdf>

Sytuacja odwraca się jednak, gdy uwzględni się środki otrzymywane rocznie przez przeciętne gospodarstwo w poszczególnych landach. Tu widać pozostałości po wielkich przedsiębiorstwach rolnych z okresu NRD, które dzisiaj dzięki dużej powierzchni są w stanie uzyskiwać największe fundusze z WPR. Wszystkie wschodnie kraje związkowe znajdują się w czołówce, jeśli chodzi o wysokość dopłat bezpośrednich przypadających na gospodarstwo. Przeciętne gospodarstwo w nowych landach może liczyć na 72 tys. euro, co jest 5-krotnie wyższą kwotą od przeciętnej dopłaty w starych landach. Co dziwne, w takiej klasyfikacji rolnicza Bawaria plasuje się na przedostatnim miejscu z dopłatami rzędu 10 tys. euro na gospodarstwo.

2. Główni aktorzy i ich stanowiska

Najbardziej wpływowymi środowiskami Niemiec uczestniczącymi w debacie o WPR będą zapewne z jednej strony przedstawiciele rolnictwa, a także koncerty w największym stopniu korzystające z dopłat bezpośrednich, z drugiej zaś – środowiska ekologiczne, przeciwnie wspieraniu rolnictwa na dotychczasowych zasadach i oskarżające WPR o niszczenie środowiska naturalnego. Analiza tych stanowisk jest istotna z uwagi na ich duży wpływ na kształ-

towanie opinii rządu federalnego. Warto w tym miejscu jeszcze raz przypomnieć, że wynik negocjacji może być znany pod koniec 2012 roku, a więc na kilka miesięcy przed federalnymi wyborami parlamentarnymi, co może zwiększyć rolę w debacie zarówno środowisk ekologicznych, jak i przemysłu rolniczego.

Partia/ Organizacja	Postulaty wobec WPR
Rząd federalny	<p>WPR musi być zaplanowana w oparciu o budżet UE w wysokości 1% DNB wszystkich krajów członkowskich.</p> <p>Poparcie dla silnego dwufilarowego modelu WPR.</p> <p>WPR jako sposób na realizację strategii Europa 2020 poprzez utrzymanie zatrudnienia i stabilizację dochodów rolników.</p> <p>Wsparcie dla większej proekologiczności rolnictwa poprzez walkę ze zmianami klimatycznymi, utrzymanie bioróżnorodności czy poprawę zarządzania jakością wody.</p> <p>I filar, czyli dopłaty bezpośrednie powinny stanowić centralną część WPR i powinny zostać na podobnym poziomie.</p> <p>II filar powinien być ukierunkowany na promowanie proekologiczności rolnictwa. Nowe instrumenty WPR mogą być finansowane jedynie z II filaru.</p> <p>Podział dopłat między kraje powinien się odbywać na dotychczasowych zasadach gwarantujących wyższe dopłaty od hektara starym krajom UE.</p> <p>Sprzeciw wobec wprowadzenia maksymalnego limitu dopłat.</p>
Niemiecki Związek Rolników	<p>Zasoby WPR muszą pozostać na poziomie podobnym do dotychczasowego, czyli przynajmniej 60 mld euro rocznie.</p> <p>Podział dopłat między kraje powinien się odbywać na dotychczasowych zasadach gwarantujących wyższe dopłaty do hektara starym krajom UE.</p> <p>Klucz podziału pomiędzy I i II filar powinien być ustalony raz i przestrzegany do 2020 roku bez rokrocznych przesunięć.</p> <p>Nowe instrumenty WPR mogą być finansowane jedynie z II filaru.</p> <p>Żądanie finansowych wyrównań za ewentualne wyższe standardy ekologiczne i klimatyczne produkcji żywności.</p> <p>Sprzeciw wobec wprowadzenia maksymalnego limitu dopłat i wprowadzenia nowej definicji aktywnego zawodowo rolnika.</p>
Organizacje ekologiczne	<p>WPR musi zostać znacznie zreformowana i w większym stopniu wspierać małe gospodarstwa, a nie duże koncerny często niezwiązane z rolnictwem.</p> <p>Konieczność zwiększenia ekologiczności rolnictwa poprzez większe środki na utrzymanie bioróżnorodności.</p> <p>Konieczność wstrzymania dopłat do eksportu produktów rolnych.</p> <p>Poparcie dla przesunięć środków z I do II filaru, aby przeciwdziałać w ten sposób nadprodukcji.</p> <p>Sprzeciw wobec subwencjonowania eksportu.</p>

2.1. Stanowisko rządu federalnego

Stanowisko rządów francuskiego oraz niemieckiego wobec reformy WPR, z 14 września 2010 roku

W kwestii reformy WPR Niemcy bardzo silnie współpracują z Francją, co jest działaniem znanym z negocjacji w latach 2004–2005. Przedstawiciele Niemiec i Francji opracowali już dwa wspólne dokumenty promujące ich wizję WPR.

Pierwsze wspólne stanowisko obu rządów¹¹⁰ zostało uzgodnione przez ministerstwa rolnictwa obu krajów we wrześniu 2010 roku. Data jego publikacji na 2 miesiące przed ogłoszeniem stanowiska KE w sprawie reformy WPR została wybrana świadomie, aby wywrzeć presję na KE o stworzenie ram reformy jak najkorzystniejszych dla niemieckich i francuskich gospodarstw rolnych. Była to pierwsza opinia obu rządów o WPR już po publikacji strategii Europa 2020 w I połowie 2010 roku, dlatego zależało im na silnym uzasadnieniu istnienia tej polityki w obecnym kształcie, przynoszącym obu krajom największe korzyści. Stąd wynikają argumenty o „wielofunkcyjnej WPR” realizującej różne cele strategii i będącej ważnym składnikiem realizacji polityki ekologicznej i klimatycznej UE, gdyż użytki rolne stanowią ok. połowę obszaru UE. Wydaje się, że sprzeciw wobec możliwości refinansowania WPR z budżetów narodowych jest bardziej ustępstwem Niemiec na rzecz Francji i że sami Niemcy mogliby się zgodzić w razie impasu w przyszłych negocjacjach na częściowe odciążenie budżetu unijnego poprzez zrefinansowanie części dopłat z budżetu narodowego – pod warunkiem jednak, że wiązałyby się to z ograniczeniem budżetu UE.

W stanowisku bardzo mocny akcent położono na interpretację WPR jako instrumentu stabilizacji dochodów rolników, odpowiadającego na wyzwania globalne: zmiany klimatyczne, zwiększanie innowacyjności i konkurencyjności UE oraz utrzymanie wysokiej jakości i bezpiecznej produkcji żywności. Znaczenie tego postulatu wzrosło ze względu na dwie duże afery ze skażoną żywnością w 2011 roku w Niemczech: mięsem skażonym dioksynami, a także żywności skażonej wirusem EHEC¹¹¹. Zdaniem obu krajów I filar WPR powinien być utrzymany i pełnić centralną rolę, natomiast środki z II filaru powinny być przeznaczone na ekologiczność rolnictwa, przy czym nie mogą prowadzić do pogorszenia sytuacji finansowej gospodarstw rolnych poprzez zmniejszenie wypłat z I filaru. Nowe instrumenty promowania ekologiczności rolnictwa powinny brać pod uwagę skutki zmian dla pozycji finansowej poszczególnych krajów członkowskich. Oznacza to, że oba kraje podkreślają, iż wpływy z WPR są dla nich rekompensatą za ujemne salda netto. Ponadto Niemcy i Francja zdecydowanie opowiadają się przeciwko wprowadzeniu współfinansowania WPR z budżetów narodowych, co prowadzi ich zdaniem do renacjonalizacji WPR. Oba kraje opowiadają się przeciwko jednej stawce od hektara przysługującej wszystkim gospodarstwom rolnym w UE, gdyż stoi to w sprzeczności z obecną trudną sytuacją krajów członkowskich UE.

Rząd federalny wysłał też w styczniu 2011 roku swoje stanowisko¹¹² w odpowiedzi na propozycję Komisji Europejskiej dotyczącą reformy WPR, opublikowaną w listopadzie 2010 roku. Władze RFN odniosły się krytycznie do tej propozycji. Niemcy przede wszystkim obawiali się zmiany struktury finansowania rolników ze starych i nowych krajów, co ograniczyłoby do-

¹¹⁰ http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Presse/Deutsch-Franz-Position-dt.pdf?__blob=publicationFile

¹¹¹ <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/best/2011-06-08/krytyka-niemieckiej-polityki-informacyjnej-w-zwiazku-z-epidemia-ehec>

¹¹² http://www.budgetinperspective.eu/wp-content/uploads/2011/02/CAP2020_Statement_Germany_02_20111.pdf

płaty dla niemieckich rolników. Ponadto protestowali przeciwko wprowadzeniu limitu dopłat dla dużych gospodarstw, co byłoby niekorzystne dla przedsiębiorstw rolniczych w landach wschodnich, a także wprowadzaniu definicji „rolnika aktywnego zawodowo”, co mogłoby wyeliminować niemieckie koncerny korzystające z dopłat bezpośrednich. Stanowisko Niemiec pokazuje, że rząd federalny chce utrzymać *status quo* w WPR i zwraca uwagę na niedostateczny postęp w reformach urynkowania WPR w pozostałych krajach UE oraz jest przeciwny pozostawianiu jakichkolwiek wyjątków w tym względzie po 2013 roku. Postulat ten może wynikać z silnej krytyki wspólnej polityki rolnej przez partnerów handlowych UE. Dlatego RFN aktywnie popierającej dalszą liberalizację handlu światowego, przysparzającej niemieckiej gospodarce licznych korzyści zależy, aby przeprowadzać dalsze reformy unijnej polityki rolnej i w ten sposób wpłynąć na negocjacje z partnerami handlowymi UE.

W retoryce strony rządowej silne są też nadal argumenty za utrzymaniem WPR gwarantującej rentowną produkcję żywności, stabilne zagospodarowanie zasobów naturalnych oraz trwały rozwój obszarów wiejskich. Oprócz tego RFN akcentuje wsparcie dla realizacji Celów Milenijnych ONZ, tj. walki ze zmianami klimatycznymi, promowania bioróżnorodności, poprawy zarządzania zasobami wody czy rozwoju proekologicznego rolnictwa. Jest to związane przede wszystkim z postulatami środowisk ekologicznych w Niemczech i ma być pretekstem dla uzasadnienia wysokich nakładów na rolnictwo.

W kwestii podziału środków z WPR Niemcy powtórzyli swoje postulaty ze wspólnego stanowiska z Francją – konieczność utrzymania silnego I filaru, gdyż dopłaty bezpośrednie wypłacane z niego stanowią średnio 40% dochodów niemieckich rolników, oraz dotychczasowego klucza podziału środków pomiędzy stare i nowe kraje UE. Wszelkie zmiany w II filarze nie mogą być finansowane kosztem I filaru. Dodatkowo środki z II filaru powinny być bardziej uzależnione od innowacyjności rolnictwa rozumianego jako jego przyjazność dla klimatu i środowiska. RFN popiera zwiększenie możliwości współfinansowania przy wykorzystaniu środków z II filaru na korzyść celów strategii Europa 2020. Ponadto RFN zwróciła uwagę na konieczność ograniczenia budżetu UE do 1% DNB i najpierw negocjowania wysokości WRF, a dopiero później rozmów na temat reformy WPR.

Warto również zwrócić uwagę na wspólne stanowisko delegacji parlamentów niemieckiego i francuskiego odnośnie do reformy WPR z 4 lutego 2011 roku¹¹³. Na zaproszenie przewodniczącego francuskiego Senatu we Francji 2 lutego 2011 roku odbyła się konferencja poświęcona reformie WPR, w której uczestniczyli przedstawiciele najważniejszych frakcji Bundestagu oraz przedstawiciele francuskich partii¹¹⁴ – posłowie i senatorowie. Konferencja miała na celu wspólną analizę propozycji KE reformy WPR, a także promowanie poglądów obu krajów w debacie na temat WPR. Obie strony podkreśliły kolejny argument za utrzymaniem WPR – czyli ochronę zdrowia i bezpieczeństwo produkcji żywności jako główny z celów tej polityki. WPR powinna pozostać wspólną polityką finansowaną jedynie z budżetu UE. Ponadto reforma WPR powinna w jeszcze większym stopniu służyć zwiększeniu konkurencyjności i urynkowaniu rolnictwa, co jest wyraźnym postulatem niemieckim. Widoczne są też obawy obu krajów o kierunek reform WPR, dlatego podkreślono po raz kolejny konieczność utrzymania dopłat bezpośrednich jako sposobu wynagradzania gospodarstw rolnych –

¹¹³ http://www.bundestag.de/presse/pressemitteilungen/2011/pm_1102042.html

¹¹⁴ Szefem delegacji był przewodniczący komisji Bundestagu ds. rolnictwa Hans-Michael Goldmann (FDP). Pozostali uczestnicy konferencji ze strony Niemiec to Peter Bleser (CDU/CSU), Marlene Mortler (CDU/CSU), dr Wilhelm Priesmeier (SPD), dr Christel Happach-Kasan (FDP) i Cornelia Behm (Bündnis 90/Zieloni).

ze względu na ważną rolę społeczną dostarczanych usług – na poziomie, którego nie jest stanie zapewnić wolny rynek. Zwiększanie ekologiczności WPR także nie może prowadzić do ograniczania dopłat bezpośrednich, dlatego powinno być finansowane z II filaru. Podkreślono też, że sposób podziału dopłat powinien bazować na jednolitych dla poszczególnych regionów stawkach od hektara, co powinno prowadzić do rezygnacji z historycznych wskaźników referencyjnych przy kształtowaniu dopłat. Widać też pewne złagodzenie stanowiska Niemiec i Francji, gdyż dopuszczono częściowe i stopniowe zrównanie dopłat dla gospodarstw rolnych w starych i nowych państwach UE. Takie spłaszczenie dopłat musiałoby dotyczyć obu filarów WPR, a także uwzględniać pozycję finansową krajów w relacji do budżetu UE. Parlamenti sprzeciwiają się jednak wprowadzeniu maksymalnego limitu dopłat dla gospodarstw rolnych oraz dopłat dla małych gospodarstw, co ich zdaniem doprowadziłoby do skomplikowania systemu i zwiększenia biurokracji.

2.2. Stanowisko landów

Landowi ministrowie rolnictwa przygotowali swoje stanowisko¹¹⁵ dotyczące reformy WPR już w kwietniu 2010 roku. Ich opinia nie różni się zasadniczo od dokumentu rządowego, gdyż argumenty obu stron zostały skonfrontowane już na etapie jego tworzenia, a strona rządowa uwzględniła wszystkie postulaty krajów związkowych. Ministrowie landowi w swojej opinii wyrazili głównie argumenty na rzecz utrzymania WPR w obecnym kształcie (walka ze zmianami klimatycznymi, utrzymanie bioróżnorodności, poprawa zarządzania wodą czy też dbałość o ochronę środowiska przy produkcji rolnej), a także poparli silny, dwufilarowy system WPR oraz dotychczasowy klucz podziału środków pomiędzy stare i nowe kraje członkowskie. Postulowane przez nowe kraje członkowskie wyrównywanie dopłat musi być wydłużone w czasie i może następować jedynie w niewielkim stopniu w kolejnej perspektywie finansowej. II filar natomiast powinien zwiększyć swoją efektywność i koncentrować się na takich wyzwaniach, jak: zwalczanie konsekwencji problemów demograficznych, tworzenie i zachowywanie miejsc pracy, a także utrzymywanie wysokiej jakości produkcji żywności. System współfinansowania inwestycji z II filaru powinien również zostać utrzymany.

2.3. Stanowisko Niemieckiego Związku Rolników

Niemiecki Związek Rolników (DVB) już w lipcu 2010 roku przygotował pierwsze stanowisko w sprawie WPR po 2013 roku¹¹⁶. DVB również skupił się na argumentach na rzecz utrzymania WPR w niezmienionym kształcie, co ma wesprzeć pozycję europejskich rolników na rynku UE. Przedstawiciele związku zwrócili uwagę, że Niemcy są liderem reform w obrębie WPR i do 2013 roku dokończą proces oddzielenia dopłat od wysokości produkcji, co w wielu krajach starej UE nie zostało jeszcze przeprowadzone. Aby utrzymać silne rolnictwo w rozszerzonej UE, DVB oczekuje przeznaczania w dalszym ciągu po 2013 roku 60 mld euro rocznie na rolnictwo. Przedstawiciele związku sprzeciwiali się wyrównaniu dopłat w całej UE, a także limitom dopłat dla pojedynczych gospodarstw rolnych. DVB zaapelował rezygnację z rok-

¹¹⁵ http://www.agrarministerkonferenz.de/documents/Ergebnisniederschrift_AMK_30_ac4.pdf

¹¹⁶ <http://media.repro-mayr.de/58/124358.pdf>

rocznych wyrównań środków pomiędzy I i II filarem. Klucz podziału środków powinien być ustalony raz i przestrzegany aż do 2020 roku.

Jedyną różnicą w odniesieniu do stanowiska rządowego jest apel DVB o większe możliwości współfinansowania inwestycji z II filaru z budżetów narodowych, a także większe wyrównania za wyższe standardy produkcji związane z klimatem, ekologią oraz jakością. Rząd federalny najprawdopodobniej zrezygnował z tego postulatu pod wpływem Francji.

DVB również ostro skrytykował propozycję reform KE w stanowiskach z 11 października 2010 roku¹¹⁷ i 7 grudnia 2010 roku¹¹⁸. Uznał on, że Komisji brakuje koncepcji skłonienia pozostałych krajów członkowskich do przeprowadzenia reformy WPR na wzór niemieckich rozwiązań, tj. oddzielenia wysokości dopłat od produkcji oraz wprowadzenia jednolitej stawki od hektara w całym Niemczech. Dodatkowo przedstawiciele związku postrzegali propozycję reformy WPR przygotowaną w 2010 roku przez KE jako rewolucyjną i postulowali powolniejsze reformy w kierunku wyznaczonym przez Niemcy. DVB zażądał utrzymania dywersyfikacji poziomów dopłat dla nowych i starych państw UE, co jest uzasadnione różnicami w płacach, a także siły nabywczej poszczególnych krajów. W przeszłości UE okresy przejściowe były dłuższe niż te obecnie postulowane przez UE. Warunkiem zmian proponowanych przez KE musiałoby być zwiększenie budżetu WPR. Związek skrytykował również proponowane zintegrowanie części programów ochrony środowiska oraz wsparcie dla najsłabszych regionów z I filaru, co zdaniem niemieckich rolników pogorszy saldo netto Niemiec oraz zwiększy biurokratyzację WPR. Ponadto uważa on, że dopłaty za ekologiczność produkcji i dla słabszych regionów powinny być finansowane z funduszy II filaru. DVB zdecydowanie odrzucił postulowane przez KE wprowadzenie limitu maksymalnych dopłat na gospodarstwo rolne, a także wyznaczenie nowej definicji aktywnego zawodowo rolnika, na której podstawie będą przyznawane dopłaty bezpośrednie.

2.4. Stanowisko BUND wobec reformy WPR z sierpnia 2010 roku¹¹⁹

Organizacje ekologiczne w Niemczech toczą intensywny spór ze związkami rolniczymi. Jednym z głównych krytyków WPR w RFN jest stowarzyszenie BUND, które skupia 480 tys. członków¹²⁰ i organizuje liczne akcje proekologiczne w Niemczech. W obecnej sytuacji coraz większej popularności ruchów ekologicznych w Niemczech oraz rosnącego poparcia Partii Zielonych, rząd federalny może być podatny na argumenty ekologiczne i będzie chciał unikać skierowania debaty w Niemczech na tematykę WPR, gdyż utrzymanie wysokich nakładów na tę politykę, czego się domaga strona rządowa, nie spotka się z entuzjazmem niemieckiego elektoratu. Organizacje ekologiczne od lat natomiast nagłaśniają nadużycia w ramach WPR, publikując raporty na temat beneficjentów WPR w RFN i przedstawiając argumenty krytyczne wobec obecnego kształtu tej polityki. BUND m.in. wystosował publiczny list do ministra rolnictwa Ilse Aigner, krytykując stanowisko rządu federalnego obstającego przy utrzymaniu dopłat bezpośrednich na dotychczasowych poziomach¹²¹. Warto podkreślić, że organizacje te są przeciwne głównie wysokim nakładom na dopłaty bezpośrednie, a nie na samą

¹¹⁷ <http://media.repro-mayr.de/43/129943.pdf>

¹¹⁸ <http://media.repro-mayr.de/37/138437.pdf>

¹¹⁹ http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/landwirtschaft/20100916_landwirtschaft_eu_agrarreform_bund_orderungen.pdf

¹²⁰ http://www.bund.net/bundnet/ueber_uns/

¹²¹ <http://www.bund.net/index.php?id=5794>

WPR i wołałyby większe inwestycje w II filar tej polityki. Organizacje apelują o stworzenie nowych założeń WPR faworyzujących produkcję mniejszych gospodarstw rolnych, zamiast dotychczasowego tworzenia wielkich konglomeratów rolniczych. Zdaniem przedstawicieli BUND faworyzowanie wielkich przedsiębiorstw rolnych prowadzi do ograniczania zatrudnienia w rolnictwie, którą to tendencję należy zatrzymać. Organizacja domaga się również większych środków na rzecz utrzymania bioróżnorodności, m.in. poprzez zachęcanie do ograniczania używania nawozów, ograniczenia emisji CO₂ w rolnictwie o 40% do 2020 roku. Instrumenty wsparcia z WPR powinny być ściśle powiązane ze spełnianiem kryteriów ekologicznych (ochrona środowiska i zwierząt) oraz społecznych (np. wspierania lokalnych rynków zbytu produktów rolnych). Stowarzyszenie uważa ponadto, że regiony obszaru NATURA 2000 powinny otrzymywać większe zachęty na rzecz ekologicznej produkcji. Subwencje dla eksportu produktów żywnościowych natomiast powinny być całkowicie wstrzymane od 2013 roku.

VIII. Podsumowanie

Nie ulega wątpliwości, że Niemcy będą kluczowym rozgrywającym w debacie dotyczącej wspólnych ram finansowych po 2013 roku, a nastroje panujące w Niemczech będą miały decydujące znaczenie dla postawy rządu federalnego w negocjacjach nowego porozumienia. Kryzys grecki utwierdził Europę w przekonaniu, jak odmienna w polityce zagranicznej i jak asertywna na forum Unii Europejskiej może być Republika Federalna Niemiec. Już debata w latach 2004–2005 pokazała nowe oblicze Niemiec jako kraju, który twardo walczy o każde euro wpłacane do unijnego budżetu, dążąc do ograniczenia swojego ujemnego salda netto. Od tamtej pory zmieniło się wiele uwarunkowań politycznych i gospodarczych w Niemczech, które mogą stwarzać dodatkową presję na koalicję rządzącą do walki o ograniczenie obciążeń dla Niemiec z tytułu składki wpłacanej do wspólnego budżetu. Po pierwsze, zmiana uległ klimat polityczno-gospodarczy w UE, głównie za sprawą globalnego kryzysu finansowego, który doprowadził do problemów ekonomicznych strefy euro, co podważyło wiarę niemieckiej opinii publicznej w trwałość strefy euro. Po drugie, przez ostatnie lata zmieniły się same Niemcy, które po kryzysie gospodarczym poczuły swoją siłę gospodarczą, ale jednocześnie w społeczeństwie niemieckim pojawił się eurosceptyzm.

Uwarunkowania europejskie się zmieniły i także niemiecka klasa polityczna wydaje się zaskoczona skalą zmian wywołanych traktatem lizbońskim. Traktat, który miał zreformować UE, a także wzmocnić jej struktury, wprowadził jedynie chaos kompetencyjny w instytucjach. Wynika to również z postawy rządów państw członkowskich, które są niechętne dzieleniu się swoimi uprawnieniami z instytucjami unijnymi, co kryzys gospodarczy tylko uwypuklił. Obecnie trudno ocenić, jaki będzie wynik rozgrywki między działającym w oparciu o traktat lizboński instytucjami UE a rządami krajów członkowskich. Niemniej RFN będzie prawdopodobnie zależało na osłabieniu roli Parlamentu Europejskiego apelującego o zwiększenie wydatków unijnych, a także na ograniczeniu wpływu Komisji Europejskiej na ostateczny kształt WRF, być może za sprawą nowej instytucji Przewodniczącego Rady Europejskiej. Pierwsze reakcje Niemiec pokazują ostrożne poparcie dla propozycji KE wspólnych ram finansowych z 29 czerwca 2011 roku, ale jeszcze za wcześnie, aby ocenić, czy RFN nie będzie dążyć do ograniczenia w debacie roli projektu KE, jeśli dojdzie do wniosku, że jest ona dla niej niekorzystna¹²². Z takim scenariuszem mieliśmy do czynienia w poprzednich negocjacjach w latach 2004–2005.

W samych Niemczech, pomimo kryzysu w UE i na świecie, doszło po 2009 roku do silnego odbicia gospodarczego. Poprawiły się wszystkie wskaźniki gospodarcze. Sytuacja na rynku pracy, a także w sferze finansów publicznych należy do najlepszych w Europie, co nie ułatwi rządowi federalnemu apelowania o ograniczenie wydatków unijnych. Nawet znaczne pogorszenie koniunktury w Niemczech nie niesie ryzyka dla stabilności niemieckich finansów publicznych, a RFN wciąż nieznacznie dotknięta przez kryzys ma duży potencjał do wdrażania nowych oszczędności. Z tego powodu obok konieczności konsolidowania budżetów UE w związku z trudną sytuacją budżetową krajów członkowskich pojawi się kolejny argument – konsekwencje kryzysu zadłużeniowego w strefie euro. Ten drugi argument będzie zapewne w centrum narracji niemieckiej, zgodnie z którą składka RFN powinna być ograniczona

¹²² K. Popławski, Niemieckie reakcje na propozycję wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, BEST OSW, nr 23(183), 2011, www.osw.waw.pl

ze względu na konieczność wpłacania przez Niemcy dużych kwot na ratowanie strefy euro. Przedstawiciele RFN uważają, że jest to wyraz nowej niemieckiej solidarności z UE. Warto jednak zaakcentować, że dotychczasowe koszty ratowania strefy euro nie obciążą znacząco budżetu Niemiec, a koniunktura w RFN pozostaje stabilna. Niemcy udzielili głównie gwarancji kredytowych, które – jeśli nie dojdzie do niewypłacalności któregokolwiek z najbardziej zadłużonych krajów – nie są dla nich znaczącym realnym obciążeniem, a ponadto należy podkreślić, że koszty pozyskiwania przez RFN kapitału na te zabezpieczenia wciąż należą do najniższych w Europie. Dla budżetu federalnego ograniczenie składki na rzecz UE nie przyniesie także znaczących oszczędności, ale będzie to ważny argument dla niemieckiej opinii publicznej, przekonanej, że Niemcy wpłacają zbyt dużo na rzecz wspólnoty oraz że środki z funduszy strukturalnych są tylko marnotrawione.

Koalicja rządząca jest w trudnej sytuacji, gdyż poparcie dla niej w RFN należy do najniższych w historii, dlatego udane negocjacje zakończone najpewniej w 2012 roku mogą być docenione przez niemiecki elektorat na rok przed wyborami. Warto zauważyć, że w Niemczech wciąż dominuje jednostronne postrzeganie kryzysu strefy euro jako wywołanego jednoznacznie przez nieodpowiedzialną politykę gospodarczą krajów południa strefy euro. Brak jest natomiast świadomości błędów politycznych Niemiec, które jako pierwsze w 2005 roku wraz z Francją złamały kryterium budżetowe paktu stabilności i wzrostu, dopuszczając w ten sposób do rozmiękczenia dyscypliny fiskalnej w strefie euro. Również niemieckie instytucje finansowe ponoszą odpowiedzialność za kryzys, lekkomyślnie skupując obligacje najbardziej zadłużonych państw i w ten sposób finansując ich nadmierną konsumpcję. Ponadto niemieccy politycy bardzo powoli uświadamiają sobie, że model strefy euro – bazujący na silnie uzależnionych od eksportu krajach Północy, takich jak Niemcy czy Holandia oraz mniej konkurencyjnych i nadmiernie importujących krajach Południa, takich jak Hiszpania, Grecja czy Portugalia – musiał zintensyfikować problemy gospodarcze tych drugich w czasie kryzysu wobec braku walut narodowych, które stanowiły mechanizm neutralizowania szoków gospodarczych.

Z powodu wyżej wymienionych uwarunkowań należy się spodziewać asertywnego stanowiska Niemiec wobec wspólnych ram finansowych po 2013 roku, co można zauważyć w już opublikowanych dokumentach. Niemcy liczą na to, że uda się im utrzymać na niezmiennym poziomie wpływy z polityk unijnych, a jednocześnie ograniczyć koszty ponoszone przez RFN na rzecz budżetu unijnego. Dlatego nalegają na ograniczenie wysokości WRF z 1,11 do 1,0% DNB UE (w ramach limitu zobowiązań) oraz będą w dalszym ciągu forsować ograniczenie rabatu brytyjskiego, gdyż taki krok również pozwoli na ograniczenie ich kosztów.

Aby utrzymać wpływy z budżetu UE w polityce spójności, Niemcy będą domagali się zachowania uprzywilejowanej pozycji nowych landów i wyższych wpływów dla nich z tytułu ich specyficznych problemów strukturalnych. Oprócz tego będą zainteresowani uzyskaniem dodatkowych środków dla starych landów na promowanie ekologii, inwestycje w innowację i w energetykę oraz walkę z problemami demograficznymi. Spełnienie tych postulatów nie będzie oznaczało ze strony Niemiec poparcia dla utrzymania wysokich nakładów na fundusze strukturalne. Niemcy będą się raczej opowiadać za zwiększeniem nakładów na wspólną politykę zagraniczną i inwestycje w konkurencyjność wspólnoty kosztem funduszy strukturalnych.

Zachowanie dotychczasowej struktury wspólnej polityki rolnej, faworyzującej rolnictwo starych krajów UE, również jest priorytetem RFN. Dopłaty bezpośrednie WPR przynoszą Niemcom największe wpływy i gwarantują niemieckim rolnikom stabilne dochody. Są one także bardzo ważnym instrumentem wsparcia nowych landów, gdzie znajduje się duża część naj-

większych niemieckich gospodarstw rolnych, będących jeszcze pozostałością po okresie NRD. Korzystają z nich także ważne niemieckie koncerny niezwiązane z rolnictwem. II filar WPR w postaci funduszy wsparcia na rozwój obszarów wiejskich przynosi Niemcom niewielkie zyski, natomiast jest ważnym elementem legitymizacji WPR dla niemieckich środowisk ekologicznych. Z tego względu RFN nie będzie popierać większych przesunięć z I filaru do II, ale może opowiadać się za reformami II filaru, gwarantującymi złagodzenie opozycji organizacji ekologicznych, sprzeciwiających się dotychczasowej strukturze wspólnej polityki rolnej. Podobne stanowiska w kwestii wspólnej polityki rolnej staną się elementem silnie jednoczącym Niemcy i Francję w walce o zachowanie dotychczasowej struktury WPR i o wspólne postulaty dotyczące perspektywy finansowej po 2013 roku.

Konrad Popławski

GERMANY'S STANCE ON THE EUROPEAN UNION'S MULTI-ANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK FOR 2014–2020

Background and interests

Theses

■ The EU's multi-annual financial framework for 2014–2020 will be negotiated in Europe against a new political and economic backdrop. The economic and debt crisis on the one hand and the emergence of new institutional players on the other (a permanent president of the European Council, the European External Action Service and the European Parliament with new co-deciding powers) are making the negotiation process more complex. Furthermore, the adoption of the European Financial Stability Facility has also entered the final phase.

■ It is difficult to predict now whether the European Commission's proposal on the Multi-Annual Financial Framework (MFF) of 29 June 2011 will become the starting off point for a compromise. The first signs of cautious support from the German Foreign Ministry for this project have made this scenario more realistic. However, the experience of how previous negotiations unfolded suggest that the final outcome may be completely different from what the EC assumes. The financial perspective for 2007–2013, which was adopted in 2005, varied significantly from the proposal put forward by the European Commission at the onset of the negotiations: the expenses which were cut most severely were those on competitiveness, although competitiveness was earmarked for improvement as one of the key goals of Agenda 2007.

Germany may even wish to repudiate the EC's proposals in those areas where the debate is not developing in the way it would like it to. Thus the 'Europe 2020' document will serve more as an instrument to justify the German stance than as a real strategy on the basis of which this perspective will be built.

■ Given both the present economic and political context in the EU and the previous budget negotiations, it has to be assumed that the EU's budget negotiating procedure will be time-consuming and may even last until the end of 2012. The most recent negotiations on the EU budget for 2011 were a forerunner of this; they were set at the last possible moment, in December 2010. It is now being speculated that it will be possible to reach an agreement only after the presidential elections in France, which means that the outcome of the negotiations is expected by the end of December 2012. This will also be one year before the federal elections in Germany, which may cause the CDU/CSU-FDP coalition to be more responsive to demands from various political and social circles.

■ It is a commonly shared belief in Germany that the negotiations on the financial perspective for 2007–2013, in which Chancellor Angela Merkel took part in 2005, were successful. Therefore, Germany may be expected to use similar techniques to push through its stance in the upcoming negotiations. One example of this may be a letter from the five countries which are net contributors to the EU's budget on 15 December 2010 containing an appeal to the European Commission to freeze expenses from the EU budget. This letter, as regards its content, is very similar to the one addressed by six member states in December 2003 and is

also intended to put pressure on the European Commission and Parliament to reduce their expectations and set the tone for the budget discussion. However, it is worth emphasising the various contexts in which the two letters were written. In 2003, Germany was among the main initiators of the appeal for reducing the EU's budget expenditure, while the letter of 2010 was written mainly upon the initiative of the United Kingdom and was a form of concession made by Germany in exchange for support for reforms to the eurozone.

■ The new institutional order which emerged when the Treaty of Lisbon came into force may have an impact on the German approach to the negotiations. Germany may wish to use the institution of the president of the European Council to counterbalance the European Commission and to push through its concept for the multi-annual financial framework after 2013. On the other hand, Germany will try to thwart the European Parliament's efforts to increase budget expenditure, and therefore will seek to limit the role of this institution in the negotiation process.

■ The negotiations will continue to be coordinated by the Ministry of Foreign Affairs, but the most important political decision will be taken by the Chancellor's Office. It is still difficult to state what form the negotiations will take. The bottom-up process of forming the MFF in working groups and negotiating the key issues at the highest level may strengthen the role of the German Foreign Ministry to a certain extent. However, if this becomes a top-down process and the European Council takes over full control of the negotiations or conducts them as part of an alternative process at its highest levels, the role of the German Foreign Ministry will be reduced to that of a consulting body. Whatever form the negotiations take, the Chancellor's Office will have to pay due respect to the significant role of the federal states, which derive great benefits from the EU budget and which, owing to the federal system, have significant possibilities to co-decide on Germany's European policy.

■ The key factors on which the German government's stance on the multi-annual financial framework will depend include: the economic situation in Germany, intensifying co-operation between Germany and emerging economies, and the debt crisis in the eurozone. Despite the good situation of Germany's public finances and economy as compared to the rest of Europe, aspects of internal politics (a decreasing level of support for the government and the decision to withdraw from the production of nuclear energy) will limit Berlin's flexibility during the negotiations or will be used to justify the rigidity of its stance.

■ Economic momentum in Germany is very good when compared to 2004–2005, which was the time when the financial perspective for 2007–2013 was being negotiated. Germany also stands out as performing better than other member states in terms of its economic situation. This is reducing the strength of the German arguments for limiting the value of the multi-annual financial framework as an instrument of support for the consolidation of national budgets because even a possible deterioration of the market situation will not have a strong negative impact on Germany's fiscal situation. A reduction in the negative net balance at a level of 0.3% of GDP annually would not cause any significant limitation of Germany's public debt.

■ Co-operation with emerging markets, especially China, which has been the largest importer to the German market since 2010, is encouraging Germany to lobby for a further develop-

ment of the EU's foreign policy, including in particular to support the trade policy, which may yield benefits in negotiations with large countries.

■ The situation in the eurozone and the requirement that Germany should pay a contribution to the European Financial Stability Facility and also offer financial guarantees to the most indebted member states, will be among the key arguments used by Germany to restrict the value of the EU's financial perspective after 2013. Germany is arguing that this is its new way of expressing solidarity with EU member states. However, this argumentation is challenged by the fact that Germany also breached the criteria of the Stability and Growth Pact in 2005, thus weakening the pact. Furthermore, the aid offered to Greece was at the same time a form of bailout to German banks which held Greek bonds. The aid to Greece was also in a form of compensation for past economic errors which Germany made. Therefore, it is difficult to agree with the argumentation that a reduction of the EU's budget should cover the costs of mismanagement in the eurozone. The situation in this area will put additional pressure on Berlin in budget negotiations because the countries which do not belong to the eurozone and are dissatisfied with the level of the EU's budget so far, such as the United Kingdom, will be able to take advantage of the intensification of the eurozone's crisis to force Germany to make concessions regarding the MFF beyond 2013.

■ The debt crisis in the eurozone has brought about a reduction in support levels in Germany for the EU, which is one of the key reasons why the German government has been pushing through a reduction in the value of the multi-annual financial framework from 2013. It is also commonly believed that structural funds offered as part of the cohesion policy is an ineffective form of aid. For this reason Berlin will support those expenses on the cohesion policy which German federal states require.

■ The German government is opposing new sources of financing the EU because in its opinion they do not offer any opportunity for alleviating the disputes over the net balances between the net contributors and beneficiaries. Meanwhile, the German opposition (the SPD and the Green Party), which could support the introduction of the tax on financial operations or on CO₂, is much more favourably disposed to the proposals of changing the budget financing structure.

■ As regards the cohesion policy, Germany wants higher levels of assistance for its new federal states, which will no longer be covered by the 'Convergence' goal as part of the cohesion policy, to be temporarily preserved. The German government is likely to oppose the idea of creating a new category of countries eligible to obtain aid, whose GDP per capita ranges between 75% and 90% of the EU average, as has been suggested by the European Commission, because this could mean an increase in spending on this policy. The German government instead prefers it to be redefined and to additionally include energy, climatic and demographic goals, which will make it easier for German federal states to obtain funds.

■ German federal states will play a particularly important role in the formation of the cohesion policy. Pursuant to a German constitutional regulation concerning the 'budget brake', they will not be allowed to incur new debts starting in 2020. For this reason, EU funds will be an important source of investments for the old federal states and will become a major instrument of support for structural reforms in the new federal states, since from 2020 the

eastern federal states will no longer receive aid under the Solidarity Pact, the fund which offers financial aid from the old federal states to the new ones.

■ The federal government will insist on keeping expenditure from the EU budget on the first pillar of the Common Agricultural Policy at a high level because Germany benefits most from direct subsidies and sees this as a guarantee of not increasing its negative net balance. Reforms of the CAP such as shifting funds from the first to the second pillar, introducing top limits on subsidies per farm, or making the subsidies per hectare equal in the new and the old EU member states are unbeneficial for Germany and it will oppose them. A strong concentration of agricultural land in the hands of the largest farms is observed in Germany, and this process is developing all the time. Thus reforms imposing limitations on direct subsidies may turn out to be unfavourable to the German beneficiaries of these funds. Besides, Germany does not want access to subsidies for corporations which are not linked to agriculture to be cut.

■ France and Germany have a similar approach to the CAP, which will make them strongly united in the negotiations concerning the multi-annual financial framework which will apply from 2014. These two countries want to remain the largest beneficiaries of the CAP also after 2013 and therefore are ready to make some concessions to one another. Germany has withdrawn its proposal for a partial renationalisation of the CAP, meaning partial financing of the subsidies from the national budgets, and France is supporting Germany in its pressing for the acceleration of agricultural reform in EU member states and the separation of the size of the subsidies from the scale of production. However, this does not mean that these two countries will have completely the same interests since, as previous experience has shown, the assessment of success in budget negotiations for the German public opinion is based on the comparison of the German and French contributions made to the EU. Therefore, German politicians will oppose a reduction in France's negative balance whenever there is even a small chance for a significant improvement of the situation for Germany.

■ Germany's priorities regarding the CAP will also include encouraging the member states to reform their agricultural sectors at an increased rate, and the dissociation of the value of direct subsidies from the scale of production. Resolution of this issue will help the EU in its negotiations concerning the liberalisation of global trade and will be beneficial to the strongly export-oriented German economy.

■ The main problem the government will face in its struggle to maintain the CAP in its previous form will be posed by ecological organisations, which are both powerful and popular in Germany as voters demonstrate increasing concern for green issues. They are demanding a limit to direct subsidies from the first pillar and to the allocation of more funds for the second pillar of the CAP as well as support to smaller farms. In response to this demand the government is emphasising the benefits the CAP offers and the needs to apply ecological criteria to a higher extent in the use of the funds from the second pillar.

■ The new federal states, where large farms inherited from Communist times are prevalent, are among the staunchest defenders of the CAP.

OŚRODEK STUDIÓW WSCHODNICH IM. MARKA KARPIA

Ośrodek Studiów Wschodnich (OSW) jest instytucją ekspercką zajmującą się monitorowaniem oraz analizą sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej w Rosji, na Kaukazie i w Azji Centralnej, w państwach Europy Środkowej i Wschodniej, w Niemczech oraz na Bałkanach.

OSW powstał w 1990 roku i jest w całości finansowany z budżetu państwa. W 2006 roku Ośrodkowi nadano imię założyciela – Marka Karpia.

Odbiorcami naszych opracowań są przede wszystkim instytucje państwowe: Kancelaria Prezydenta RP, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, ministerstwa i agencje rządowe, a także Sejm i Senat RP.

Szczególnie aktywnie włączamy się w dyskusję dotyczącą polityki wschodniej Unii Europejskiej, wyzwań dla bezpieczeństwa energetycznego oraz procesów transformacji politycznej i społeczno-gospodarczej sąsiadów Polski.

Znaczna część naszych publikacji dostępna jest na stronie internetowej osw.waw.pl

SERIE WYDAWNICZE

- **Punkt Widzenia** – krótkie opracowania analityczne prezentujące opinie naszych ekspertów na aktualne tematy; wydawane w języku polskim i angielskim.
- **Prace OSW** – duże opracowania analityczne poświęcone ważnym procesom politycznym, społecznym i gospodarczym zachodzącym na obszarze zainteresowania OSW; wydawane w języku polskim i angielskim.
- **Raport OSW** – prezentacja wyników realizowanych projektów badawczych.

NEWSLETTERY OSW

- **Tydzień na Wschodzie** – tygodniowy biuletyn analityczny dotyczący obszaru Rosji, Ukrainy, Białorusi, Kaukazu i Azji Centralnej (wersja angielska: **EASTWEEK**)
- **BEST OSW** – tygodniowy biuletyn analityczny dotyczący obszaru krajów bałtyckich, Europy Środkowej, Niemiec oraz Bałkanów (wersja angielska: **CEWEEKLY**)
- **Komentarze OSW** – w tej serii publikujemy analizy o najistotniejszych wydarzeniach z obszaru naszego zainteresowania w pogłębionej formie (wersja angielska: **OSW Commentary**)

Newslettery OSW są dostępne w bezpłatnej prenumeracie

CENTRE FOR EASTERN STUDIES

The Centre for Eastern Studies (OSW) is an expert institution that monitors and analyses the political, economic and social situation in Russia, the Caucasus, Central Asia, Central and Eastern Europe, Germany and the Balkans.

OSW was founded in 1990 and is fully financed from the state budget. In 2006 the Centre was named in honour of its founder Marek Karp.

Our studies are addressed mainly to state institutions including the Chancellery of the President of the Republic of Poland, the Chancellery of the Prime Minister, ministries and government agencies, as well as the Sejm and Senate of the Republic of Poland.

We are particularly active in discussions concerning the European Union's Eastern Policy, challenges to energy security, as well as the political, social and economic transformation processes in countries neighbouring Poland.

Many of our publications are available online at: osw.waw.pl

PUBLICATION SERIES

- **Policy Briefs** – short analytical studies presenting the opinions of our experts on current policy issues, published in Polish and in English.
- **OSW Studies** – large analytical studies devoted to major political, social and economic processes taking place in OSW's area of interest; published in Polish and in English.
- **OSW Report** – presentations of the results of research projects carried out by OSW.

OSW NEWSLETTERS

- **EASTWEEK** – a weekly analytical newsletter on Russia, Ukraine, Belarus, the Caucasus and Central Asia (published in Polish as **Tydzień na Wschodzie**).
- **CEWEEKLY** (Central European Weekly) – a weekly analytical newsletter on the Baltic States, Central Europe, Germany and the Balkans (published in Polish as **BEST OSW**).
- **OSW Commentary** – a series of more in-depth analyses concerning the most important events and developments in our area of interest (published in Polish as **Komentarze OSW**).

OSW newsletters are available free of charge, subject to subscription