

Agnieszka PIEKUTOWSKA, Tomasz DUBOWSKI¹

NEGOCJACJE WIELOLETNICH RAM FINANSOWYCH UNII EUROPEJSKIEJ NA LATA 2014-2020 W WARUNKACH KRYZYSU GOSPODARCZEGO

Streszczenie

Wieloletnie Ramy Finansowe przekładają priorytety polityki Unii Europejskiej na kategorie finansowe, a ich implementacja staje się odzwierciedleniem wizji integracji, jaka ma być realizowana w kolejnych latach. Proces negocjacji ram angażuje szereg podmiotów reprezentujących zróżnicowane interesy czy rozmaite perspektywy. Dodatkowo, proces ten jest warunkowany klimatem politycznym i gospodarczym. Negocjacje Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014-2020 odbywają się w wyjątkowych okolicznościach – w tle stale utrzymującej się, słabej kondycji gospodarczej państw dotkniętych skutkami kryzysu finansowego. Implikuje to naturalne pytanie o wpływ kryzysu gospodarczego na przebieg negocjacji oraz rozważania, na ile kształt przyjętych propozycji uwzględnia interesy poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym Polski.

Słowa kluczowe: wieloletnie ramy finansowe, budżet Unii Europejskiej, integracja europejska

NEGOTIATIONS ON EU MULTIANNUAL FINANCIAL FRAMEWORK 2014-2020: VERIFICATION OF PRIORITIES

Summary

The Multiannual Financial Frameworks translate the policy priorities of the EU into financial categories. Their implementation becomes a reflection of the vision of integration to be pursued in the coming years. The negotiation process involves a number of entities representing different interests and/or perspectives. In addition, the process is conditioned by the political and economic climate. Negotiations on the Multiannual Financial Framework 2014-2020 are held in exceptional circumstances – against the background of a persistently poor economic situation of the countries affected by the financial crisis. This raises the obvious questions as to what impact the economic crisis has on the negotiations and how the shape of the adopted proposals takes into account the interests of individual EU Member States, including Poland.

Key words: multiannual financial framework, European Union budget, European integration

1. Wstęp

Unia Europejska jako organizacja dynamiczna podlega licznym wyzwaniom zarówno wewnętrznym, jak i wynikającym z funkcjonowania w określonym otoczeniu zewnętrz-

¹ Dr Agnieszka Piekutowska, dr Tomasz Dubowski – Wydział Prawa, Uniwersytet w Białymstoku; e.mail: piekutowska@uwb.edu.pl; t.dubowski@uwb.edu.pl.

rznym. Ostatnie lata działalność Unii w istotny sposób determinowały reperkusje kryzysu w strefie euro. Takie okoliczności stały się tłem kolejnego wyzwania w bieżącym kalendarium działań Unii Europejskiej – konieczności przeprowadzenia negocjacji w zakresie nowego okresu finansowania Unii Europejskiej.

Pozostając jednym z bieżących tematów na agendzie Unii Europejskiej, zagadnienie kolejnych ram finansowych Unii Europejskiej budzi naturalne zainteresowanie na płaszczyźnie poszczególnych państw członkowskich, w tym w Polsce. Jest to implikowane rolą, jaką Wieloletnie Ramy Finansowe (WRF) odgrywają w procesie integracji europejskiej, a także na poziomie poszczególnych państw członkowskich. Nadając finansowy wymiar unijnym priorytetom politycznym na siedem kolejnych lat², stają się jednym z determinantów działalności Unii Europejskiej. Wieloletnie Ramy Finansowe mają na celu zapewnienie poszczególnym beneficjentom unijnych polityk (np.: naukowcom, MŚP czy zapóźnionym regionom) określonej stabilności. Cel ten uwidacznia się między innymi w ryzyku nieprzyjęcia w terminie WRF, czego następstwem jest brak możliwości zaciągania zobowiązań w związku z wieloletnimi programami wydatków, dla których podstawa prawna wygasa w 2013 roku. Rodzi to daleko idące, negatywne skutki, m.in. dla: podmiotów korzystających z funduszy unijnych, naukowców, studentów bądź organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

W kontekście integracji europejskiej, jak również konsekwencji dla Polski jako państwa członkowskiego i poszczególnych beneficjentów polityk Unii Europejskiej zasadne staje się przybliżenie procesu negocjacji Wieloletnich Ram Finansowych Unii Europejskiej na lata 2014-2020. Osią rozważań są trzy podstawowe kwestie: kierunek zmian w zakresie wydatków, propozycje zmian w zakresie dochodów oraz postulaty zmian odnoszących się do zarządzania budżetowego. Ze względu na zainteresowanie i zaangażowanie w proces negocjacji rozmaitych podmiotów o zróżnicowanej optyce stanowisk prezentowanych podczas negocjacji (np.: instytucji Unii Europejskiej, państw członkowskich) warto zwrócić uwagę na ich racje, z uwzględnieniem pozycji i stanowiska Polski.

Negocjacje nad perspektywą na lata 2014-2020 odbywają się w wyjątkowych okolicznościach. Unia Europejska wciąż boryka się z reperkusjami kryzysu finansowego. Również ten aspekt – wpływ kryzysu finansowego na przebieg negocjacji uwzględniono w niniejszym artykule.

2. Charakter i istota Wieloletnich Ram Finansowych

Rozważania wokół Wieloletnich Ram Finansowych³, dla zrozumienia znaczenia proponowanych zmian, wymagają w pierwszej kolejności przybliżenia istoty tego instrumentu. Zgodnie z art. 312 *Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, ich celem jest zapewnienie dokonywania wydatków Unii w sposób usystematyzowany i w granicach jej zasobów własnych. Wieloletnie programowanie budżetowe zostało wprowadzone w ramach

² Zgodnie z art. 312 *Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, ramy ustala się na okres co najmniej pięciu lat.

³ Do czasu Traktatu z Lizbony było stosowane określenie Perspektywa Finansowa [*European Union Budget Reform...*, 2012, s. 2]. Zmiana nazwy instrumentu nie niosła ze sobą praktycznie żadnych zmian w jej istocie [Oręziak, 2009, s. 132].

pierwszej reformy Delorsa (Pierwszy Pakiet Delorsa) – propozycji Komisji Europejskiej reformy finansowej, przedstawionej w lutym 1987 roku [*The Law of the European Union*, 2008, s. 356]. Po raz pierwszy wieloletnia perspektywa została implementowana w 1988 roku i obejmowała 5 lat – do roku 1992. Warto w tym miejscu podkreślić, iż kilkuletnie prognozy finansowe (na trzy kolejne lata finansowe) funkcjonowały we Wspólnotach Europejskich już w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku (na mocy Decyzji Rady nr 70/244 z 21 kwietnia 1970 roku). Zostały wprowadzone w odpowiedzi na niedogodności związane z wieloletnim okresem finansowania licznych projektów inwestycyjnych ze środków Wspólnoty Europejskiej [Kosikowski, 2008, s. 95]. Ich wprowadzenie było także reakcją na kryzysy negocjacji budżetowych (odrzućanie w całości propozycji budżetu przez Parlament Europejski) w późnych latach siedemdziesiątych i wczesnych osiemdziesiątych ubiegłego wieku. Dodatkowo, rosły roszczenia ze stron poszczególnych państw członkowskich (zwłaszcza Wielkiej Brytanii), a zasoby (na skutek istotnego wzrostu wydatków w ramach Wspólnej Polityki Rolnej i związku z przyznaniem rabatu brytyjskiego) okazywały się niewystarczające. W takich okolicznościach wieloletnia perspektywa w zamierzeniu miała znacznie ograniczyć wachlarz politycznych możliwości w trakcie rocznej procedury budżetowej [*European Union*, 2006, s. 195].

Ramy finansowe określają kwoty rocznych pulapów środków na zobowiązania oraz rocznych pulapów środków na płatności. Wieloletnie Ramy Finansowe nie stanowią więc wieloletniego budżetu Unii Europejskiej⁴. Co interesujące, praktyka ostatnich dwóch dekad wskazuje, że płatności w ramach rocznego budżetu Unii Europejskiej były zawsze niższe niż pulapy ustalone w WRF [Ferrer, 2012, s. 2]. Wynika to stąd, iż pulapy przewidziane w wieloletnich ramach finansowych nie są równoznaczne z celami wydatkowymi. Jedynym wyjątkiem jest polityka spójności, w przypadku której pulap, przewidziany w ramach finansowych, uznaje się za cel wydatkowy. W tym świetle pojawiają się opinie, że coraz większego znaczenia będą nabierać negocjacje budżetów rocznych [Kölling, Leal, 2012, s. 14].

W celu zrozumienia dalszych rozważań, zasadne staje się również przybliżenie charakteru prawnego instrumentu oraz pozycji, zaangażowanych w proces negocjacji nad WRF, podmiotów określonych w prawie pierwotnym Unii Europejskiej. W tym zakresie należy podkreślić, że na mocy Traktatu z Lizbony, po raz pierwszy pojawił się wymóg, by Wieloletnie Ramy Finansowe jednomyślnie uchylać w formie rozporządzenia przez Radę po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Poprzednie perspektywy były elementem porozumień międzyinstytucjonalnych między Radą, Parlamentem a Komisją. O ile kluczową rolę w procesie negocjacji nad WRF przypisuje się Radzie Unii Europejskiej, to na mocy Traktatu z Lizbony wzrosła rola Parlamentu Europejskiego. Jak zauważono w dalszej części artykułu, Parlament Europejski jest jednym z głównych aktorów zaangażowanych od samego początku w proces negocjacji nad WRF 2014-2020 [Kölling, Leal, 2012, s. 6].

⁴ W literaturze przedmiotu, zarówno polskiej, jak i obcojęzycznej, jednak są częste przypadki określenia Wieloletnich Ram Finansowych mianem Wieloletniego Budżetu Unii Europejskiej (*Long-Term EU Budget*). Zob.: [*European Union Budget Reform*, 2012, s. 44].

Warto także zaznaczyć, że proces negocjacji nie obejmuje jedynie rozporządzenia w sprawie Wieloletnich Ram Finansowych, ale dotyczy również aktów ustawodawczych w sprawie zasobów własnych Unii Europejskiej (pięć aktów związanych z decyzją Rady w sprawie zasobów własnych, rozporządzenie Rady w sprawie przepisów wykonawczych odnoszących się do zasobów własnych i trzy rozporządzenia Rady w sprawie sposobów udostępniania zasobów własnych poszczególnego rodzaju) oraz aktów sektorowych (m.in. w odniesieniu do takich dziedzin, jak: badania naukowe, rolnictwo czy polityka spójności).

3. Przebieg negocjacji – stanowiska podmiotów zaangażowanych w procesie

Negocjacje nad Wieloletnimi Ramami Finansowymi na lata 2014-2020 (WRF 2014-2020) formalnie rozpoczęły się przedstawieniem w czerwcu 2011 roku propozycji Komisji Europejskiej. Synteza propozycji została przedstawiona w tabeli 1.

TABELA 1.

Wieloletnie Ramy Finansowe w latach 2007-2013 i 2014-2020 (propozycja Komisji Europejskiej)

Środki na zobowiązania	W mld EUR, w cenach z 2011 roku		Różnica (w %)
	2007-2013	2014-2020	
1. Inteligentny wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu	445,5	490,9	10,2%
w tym: konkurencyjność	77,8	114,9	47,7%
w tym: infrastruktura	12,9	40,0	209,7%
w tym: polityka spójności	354,8	336,0	-5,3%
2. Trwały wzrost: zasoby naturalne	421,1	382,9	-9,1%
w tym: wydatki związane z rynkiem i płatności bezpo- średnie	322,0	281,8	-12,5%
3. Bezpieczeństwo i obywatelstwo	12,4	18,5	49,9%
w tym: przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i spra- wiedliwości	7,6	11,6	53,0%
w tym: obywatelstwo	4,8	6,9	44,9%
4. Globalny wymiar Europy	56,8	70,0	23,2%
5. Administracja (z włączeniem wydatków na emerytury i szkoły europejskie)	56,9	62,6	10,1%
w tym: wydatki administracyjne instytucji	48,4	50,5	4,2%
6. Wyrównanie	0,9		
Ogółem	993,6	1.025,0	3,2%
% UE-27 DNB	1,12%	1,05%	

Źródło: [The Multiannual Financial Framework..., 2011].

Analizując propozycję Komisji według przyjętego schematu rozważań: zmiany w zakresie wydatków, dochodów i zasad odnoszących się do sposobu korzystania ze środków finansowych Unii Europejskiej, w pierwszej kolejności warto podjąć kwestię wysokości planowanych ram. Zgodnie z propozycją, środki na zobowiązania miałyby sięgać 1 025 mld EUR. Dane przedstawione w tabeli 1., dzięki wyrażeniu kwot w cenach z 2011 roku, pozwalają stwierdzić planowany, realny wzrost zobowiązań w propozycji na lata

2014-2020 o 3,2% w stosunku do lat 2007-2013. Jednakże propozycja Komisji jest uznawana za konserwatywną w świetle spadku (nieznaczny) z 1,12% do 1,05% rozmiaru WRF w odniesieniu do DNB Unii Europejskiej [Marzinotto, 2012, s. 1].

W zakresie wydatków Komisja proponuje szereg zmian, które zostały oparte na tzw. podejściu *top-down*. Podejście to wyrażało się, po pierwsze, określeniem pułapów dla części wydatków na poziomie z 2013 roku z uwzględnieniem inflacji, stąd wydatki te są stale w ujęciu realnym. Po drugie, zostały zachowane dwa główne bloki wydatków – rolnictwo i spójność – stale w ujęciu nominalnym (niezwiększone o wskaźnik inflacji), co pozwoliło na osiągnięcie znacznych oszczędności. Oszczędności te, według propozycji Komisji, miałyby być skierowane do innych obszarów (np.: badania, rozwój, innowacje) i nowych działań, takich jak utworzenie instrumentu „Łącząc Europę” [Lewandowski, 2012].

Kierunek zmian dotyczący wydatków w ramach WRF, w świetle propozycji Komisji, obejmuje więc zmniejszenie wydatków na politykę spójności i wydatków związanych z rynkiem i płatnościami bezpośrednimi w zakresie polityki rolnej. Natomiast komisja proponuje zwiększenie środków, dając wyraz swoim priorytetom, na takie obszary, jak badania i innowacje czy infrastruktura.

Poza zmianą wysokości środków przeznaczonych na określone polityki Unii Europejskiej, proponuje się także istotne zmiany w zasadach finansowania poszczególnych polityk, które ostatecznie przełożą się na dostępność środków dla beneficjentów tych polityk.

W ramach pierwszej kategorii wydatków, t.j. „Inteligentnego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu”, Komisja zaproponowała wprowadzenie w polityce spójności nowej kategorii regionów w fazie przejściowej, która miałaby zastąpić dotychczasowe kategorie *phasing-out* i *phasing-in*, i obejmować wszystkie regiony, w których PKB *per capita* wynosi od 75% do 90% średniej UE-27. Dodatkowo, wśród nowych rozwiązań w zakresie polityki spójności, przewiduje się zawieranie umów o partnerstwie z każdym państwem członkowskim, w których to zawarte zostaną zobowiązania do wykorzystania przyznanych środków. Ponadto, Komisja proponuje wprowadzenie ograniczenia w przydziale środków w ramach polityki spójności na poziomie 2,5% DNB państwa członkowskiego, jako próg zdolności absorpcyjnych. W uznanym za priorytetowy obszarze badań i innowacji, Komisja oferuje przeznaczenie kwoty 80 mld EUR na wspólne ramy strategiczne na rzecz badań i innowacji (pod nazwą „Horyzont 2020”). Nowością jest instrument „Łącząc Europę”, z którego miałyby być finansowane główne przedsięwzięcia infrastrukturalne w dziedzinie: transportu, energii i technologii komunikacyjnych. Instrument ten miałby być zarządzany centralnie z budżetem w wysokości 40 mld EUR [Communication from the Commission..., 2011, s. 13-17].

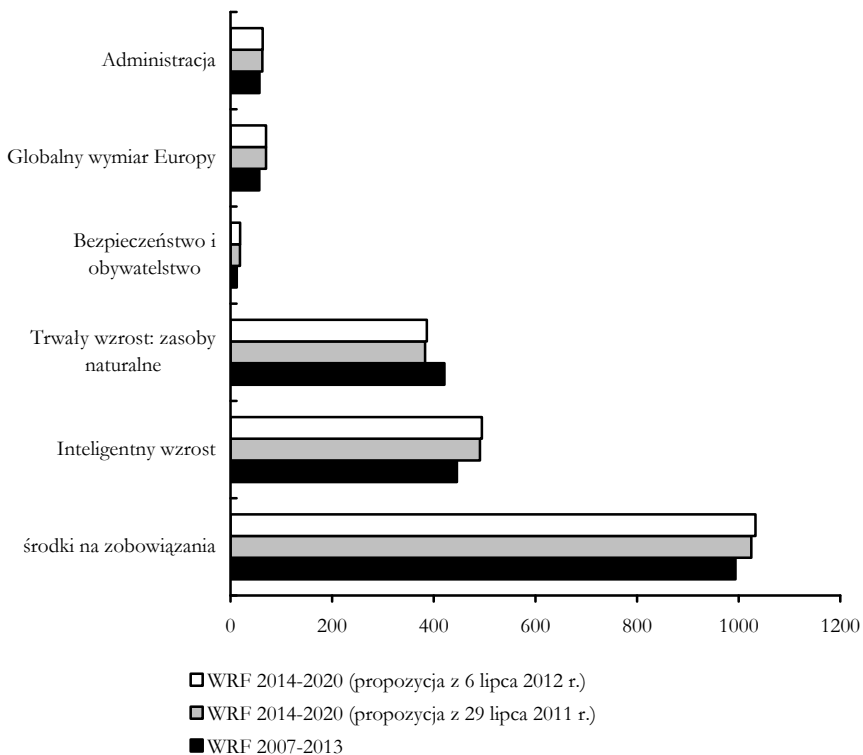
W zakresie polityki rolnej istotną zmianą jest przeniesienie (wzorem rozwiązań z perspektyw poprzedzających ramy 2007-2013) drugiego jej filara, obejmującego rozwój obszarów wiejskich, do wspólnych ram strategicznych dla funduszy strukturalnych. Poza tym, Komisja proponuje zmiany w systemie płatności bezpośrednich dla rolników, których 30% ma być uzależniona od ekologizacji [Communication from the Commission..., 2011, s. 11, s. 19].

W zakresie wydatków administracyjnych Komisja deklaruje redukcję na przestrzeni kolejnych siedmiu lat personelu instytucji europejskich o 5% oraz wydłużenie godzin pracy o 2,5 godziny tygodniowo [*Communication from the Commission...*, 2011, s. 27]. Jednakże, jak wynika z danych w tabeli 1., w kolejnych ramach finansowych wydatki administracyjne nie spadną, lecz wzrosną – w ujęciu realnym o 10%.

Szóstego lipca 2012 roku Komisja przedstawiła uaktualnioną propozycję, która uwzględnia kwestię wstąpienia Chorwacji do Unii Europejskiej, a także ostatnie dane ekonomiczne, wpływające na przyznanie funduszy strukturalnych w państwach członkowskich. Zgodnie z zaktualizowaną propozycją Komisji, kwota środków na zobowiązania ma wynieść 1 033 mld EUR, tj. 1,08% DNB UE.

WYKRES 1.

Porównanie głównych kategorii wydatków w ramach Perspektywy 2007-2013, propozycji Komisji Europejskiej Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014-2020 (z 29 lipca 2011 roku) i uaktualnionej propozycji Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014-2020 (z 6 lipca 2012 roku)



Źródło: [*The Multiannual Financial Framework...*, 2011, s. 4; *Communication from the Commission...*, 2011, s. 6; *Zmieniony wniosek...*, 2012, s. 18].

Niezwykle istotne są zmiany, jakie zgłasza Komisja Europejska w zakresie dochodów. Komisja uznaje bowiem za przestarzały obecny system zasobów własnych, który koncentruje uwagę państw członkowskich na saldzie netto, a odciąga uwagę od wspólnego, europejskiego interesu. Rozwiązania takie podważają zasadę solidarności, która jest podstawą Unii Europejskiej [*Communication from the Commission...*, 2011, s. 1, s. 5]. Komisja w takiej sytuacji proponuje daleko idące zmiany, w tym wprowadzenie nowych rodzajów dochodów: wpływy oparte na podatku od transakcji finansowych (*financial transaction taxation, FTT*) oraz nowe zasoby własne oparte na VAT. Te dwa nowe źródła miałyby stanowić około 40% zasobów własnych Unii Europejskiej [Rubio, 2012, s. 142]. Co więcej, Komisja występuje z propozycją zmian w systemie rabatów i korekt. Modyfikacja w tym zakresie wynika ze zmiany sytuacji, która leżała u podstaw objęcia systemem korekt i rabatów: Zjednoczonego Królestwa, Niderlandów, Niemiec, Austrii i Szwecji. Przykładowo, o ile w 1984 roku, kiedy Rada Europejska na posiedzeniu w Fontainebleau określiła zasady w celu zapewnienia sprawiedliwości budżetu Unii Europejskiej, DNB na mieszkańca w Zjednoczonym Królestwie stanowił 93% UE-10, to w 2011 roku wynosił już 111% UE-27. Argumentem o charakterze technicznym, na rzecz przeglądu mechanizmu korekt i rabatów, była także możliwość obliczania rabatów w świetle sugerowanych zmian w zakresie zasobów opartych na VAT. Stąd, Komisja Europejska proponuje zastąpienie dotychczasowych mechanizmów systemem zryczałtowanym [*Proposal for a Council Decision...*, 2011, s. 6-7].

4. Stanowisko Rady

Stanowiąca podstawę negocjacji, propozycja Komisji Europejskiej stała się punktem wyjścia prac Rady. Kierunek tych prac wyznaczyło porozumienie polityczne, osiągnięte przez Radę Europejską podczas szczytu w dniach 7-8 lutego 2013 roku. Co warto podkreślić, wypracowaniu porozumienia towarzyszyła debata w zakresie roli wieloletnich ram finansowych jako instrumentu na rzecz minimalizacji skutków kryzysu finansowego. Rada Europejska uznaje bowiem, z jednej strony konieczność: *ukierunkowania budżetu Unii Europejskiej na wyciągnięcie Europy z kryzysu* [Konkluzje..., 2013, s. 1], z drugiej strony wieloletnie ramy finansowe powinny być odzwierciedleniem wysiłków konsolidacyjnych, ukierunkowanych na zmniejszenie deficytów i długów podjętych przez państwa członkowskie. Jak wynika z danych zaprezentowanych w tabeli 2., ostatecznie kryzys wpłynął na przyjęcie oszczędnościowej perspektywy w stanowisku Rady Europejskiej.

TABELA 2.

Wieloletnie Ramy Finansowe na lata 2014-2020 – propozycja Komisji Europejskiej z lipca 2012 roku a porozumienie polityczne Rady Europejskiej z 7-8 lutego 2013 roku

Środki na zobowiązania	W mld EUR, w cenach z 2011 roku		Różnica (w %)
	Komisja Europejska	Rada Europejska	
1. Inteligentny wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu*	503,31	450,76	-10%
2. Trwały wzrost: zasoby naturalne	389,97	373,18	-4%
3. Bezpieczeństwo i obywatelstwo	18,81	15,69	-17%
4. Globalny wymiar Europy	70	58,7	-16%
5. Administracja (z włączeniem wydatków na emerytury i szkoły europejskie)	63,17	61,63	-2%
Ogółem	1 045,28	959,99	-8%
% UE-27 DNB	1,09%	1,0%	

* Na potrzeby porównania danych, propozycja Komisji została powiększona o kwotę na rzecz realizacji projektów ITER i GMES, które uwzględniono w dziale 1. w propozycji Rady Europejskiej.

Źródło: [Konkluzje..., 2013, s. 46; dane dotyczące propozycji Komisji, dokument elektroniczny, tryb dostępu: http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm, data wejścia: 5.09.2013].

Uzgodnienie wspólnego stanowiska na forum Rady nie było procesem łatwym. Kryzys w strefie euro oraz niekorzystna sytuacja gospodarcza państw Unii Europejskiej stworzyły niekorzystny klimat dla procesu negocjacji nad Wieloletnimi Ramami Finansowymi. Zrealizowały się przypuszczenia, że kraje będące płatnikami netto ukierunkują swoje działania na zmniejszenie środków w ramach WRF, argumentując to na przykład koniecznością udzielenia pomocy finansowej państwom zagrożonym bankructwem. Wrazem takiego stanowiska był tzw. list pięciu, wystosowany już 18 grudnia 2010 roku przez: kanclerz Niemiec Angelę Merkel, prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy'ego, premiera Wielkiej Brytanii Davida Camerona, premiera Holandii Marka Rutte i premier Finlandii Mari Kiviniemi, w którym Autorzy zażądali od Komisji Europejskiej zamrożenia wydatków w budżecie Unii Europejskiej na lata 2014-2020 na poziomie z 2013 roku. Warto zauważyć, że roszczenia państw, będących płatnikami netto, o zmniejszanie budżetu Unii Europejskiej nie są nowym zjawiskiem. Negocjowanie perspektywy na lata 2007-2013 przyniosło podobne doświadczenia. W liście z lutego 2003 roku, którego sygnatariuszami były: Austria, Niemcy, Francja, Holandia, Szwecja i Wielka Brytania, kraje te domagały się, by ramy nie przekroczyły pułapu 1% PNB. Jednak obecnie, odmiennie niż w przeszłości, postulaty państw płatników netto o zmniejszenie wielkości ram przeplatają się z postulatami o lepsze wydatkowanie [Rubio, 2012, s. 143].

Nie można uznać za zaskakujące to, że postawa prezentowana przez państwa-płatników netto została przeciwstawiona stanowisku krajów będących beneficjentami głównych unijnych polityk. Państwa Europy Środkowo-Wschodniej miały szczególny interes, prezentowany w trakcie negocjacji nad WRF na forum Rady, w utrzymywaniu wysokich wydatków z Unii Europejskiej. Wspólny kierunek działań przeciw ograniczaniu wielkości

wieloletnich ram stał się podstawą ukształtowania się Grupy Przyjaciół Spójności, do której należy 13 państw trzech ostatnich rozszerzeń Unii Europejskiej oraz Hiszpania, Portugalia i Grecja. Co warto podkreślić, głos państw – beneficjentów w odniesieniu do szczegółowych mechanizmów i wielkości wydatków w poszczególnych politykach nie był monolityczny. Przykładowo, nieposiadające rozbudowanego sektora rolnego, Czechy koncentrowały swoją uwagę na polityce spójności. Węgry, odmiennie, uzyskując większe transfery w ramach polityki rolnej, podobnie jak Rumunia, skupiały się właśnie na tej polityce [*Nowe Wieloletnie Ramy Finansowe...*, 2012, s. 4]. Postulaty Grupy, ze względu na liczbę państw tworzących ją, tj. ponad połowę państw członkowskich Unii Europejskiej, musiały być brane pod uwagę. Ostatecznie, Rada Europejska przyjęła konkluzje w lutym 2013 roku, zakładające poziom zobowiązania w obszarze polityki spójności na 325 mld EUR [*Konkluzje...*, 2013, s. 11], co stanowi spadek alokacji w porównaniu z okresem 2007-2013 w wysokości 8,4%. Jednakże, z perspektywy Polski, na uwagę zasługuje fakt, że zgodnie z zaproponowanymi mechanizmami alokacji, w najbliższym okresie programowania Polska ma być największym beneficjentem tej polityki, otrzymując środki w wysokości 72,9 mld EUR.

5. Stanowisko Parlamentu Europejskiego

Jak już zostało zasygnalizowane, Parlament Europejski jest jednym z głównych aktorów zaangażowanych w proces negocjacji nad WRF 2014-2020. Potwierdza to między innymi fakt, że w drodze rezolucji wyraził on swoje stanowisko, uprzedzając prezentację propozycji Komisji Europejskiej. Wśród głównych priorytetów politycznych, zawartych w rezolucji Parlamentu, należy wskazać postulat o zwiększenie środków w ramach WRF o co najmniej 5% w stosunku do poziomu z 2013 roku, tj. 1,06%⁵. W tym zakresie – w kwestii wielkości WRF na lata 2014-2020 – podtrzymuje on stanowisko zbieżne ze stanowiskiem Polski i jawi się jako sojusznik, zwolennik modelu wyjścia z kryzysu w drodze finansowania opartego na idei europejskiej solidarności, m.in. dzięki priorytetom polityki spójności [Grzelczyk, Tomaszuk, 2011, s. 91]. W odniesieniu do poziomu wydatków Parlament prezentuje odmienne stanowisko niż Komisja Europejska, wskazując, że utrzymanie pułapów WRF na lata 2014-2020 na poziomie wartości z 2013 roku to rozwiązanie niezapewniające finansowania ustalonych już priorytetów politycznych w ramach strategii „Europa 2020”. W kolejnych rezolucjach zachował swój postulat, jednocześnie podkreślając inwestycyjny charakter wydatków z budżetu Unii Europejskiej [*Rezolucja z dnia 13 czerwca 2012 roku...*, 2012; *Rezolucja z dnia 23 października 2012 roku...*, 2012].

Akcentując rolę, jaką polityka spójności odgrywa w osiągnięciu celów strategii „Europa 2020”, Parlament Europejski apeluje, by na ten cel przeznaczono środki w wysokości co najmniej równej w obecnym okresie programowania (2007-2013). Tożsamy postulat (niezmniejszanie poziomu wydatków) Parlament Europejski kieruje w zakresie

⁵ Wartości te zostały wyrażone w odniesieniu do środków na zobowiązania i w cenach stałych, obowiązujących w 2013 roku.

polityki rolnej. W świetle jego postulatów uwydatnia się potrzebę zwiększania wydatków w obszarze badań i rozwoju czy transeuropejskich sieci transportowych [Rezolucja z dnia 8 czerwca 2011 roku..., 2011b, s. 34]. Kierunek tych zmian jest więc zgodny z propozycją Komisji.

Zarzucając istniejącemu systemowi brak przejrzystości i sprawiedliwości, Parlament optuje za zniesieniem istniejących mechanizmów korekt i rabatów. O ile można zgodzić się z zarzutem braku klarowności systemu korekt i rabatów (co dostrzega także Komisja Europejska, a co może ulec dalszemu nasileniu w kontekście proponowanych zmian w zakresie systemu zasobów własnych), to całkowite zniesienie tych korekt należy uznać za propozycję nader śmiałą w świetle stale utrzymujących się (choć podlegających pozytywnym zmianom) dysproporcji pomiędzy wkładem do budżetu określonych państw a ich poziomem zamożności, które to dysproporcje legły u podstaw uzgodnień z Fontainebleau.

W odniesieniu do zmian w zakresie dochodów, już w rezolucji z 8 marca 2011 roku Parlament przychylił się do wprowadzenia podatku od transakcji finansowych, który mógłby: *stworzyć zachęty dla sektora finansowego do dokonywania długofalowych inwestycji z wartością dodaną dla prawdziwej gospodarki* [Rezolucja z dnia 8 marca 2011 roku..., 2011].

Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 8 czerwca 2011 roku zawiera także postulaty dotyczące zarządzania budżetowego. Jedną z istotnych propozycji jest zmiana okresu trwania WRF, który, w opinii Parlamentu Europejskiego, powinien być powiązany z okresem kadencji Komisji Europejskiej i Parlamentu, co ma służyć zwiększeniu odpowiedzialności demokratycznej. Jednakże niedoskonałość tego rozwiązania (pięcioletni okres trwania WRF) wiąże się z koniecznością zapewnienia dłuższych horyzontów czasowych w przypadku określonych strategii i polityk, takich jak polityka spójności czy wydatki w zakresie transportu. Stąd, w celu zapewnienia stabilności i przewidywalności okresu programowania finansowego, pojawia się propozycja okresu dziesięcioletniego w formule „5+5”, pod warunkiem zapewnienia maksymalnego poziomu elastyczności, w tym obowiązkowego śródk okresowego przeglądu. Uznając siedmioletni okres obowiązywania WRF za rozwiązanie przejściowe, Parlament Europejski proponuje zmiany w tym zakresie, począwszy od 2021 roku [Rezolucja z dnia 8 czerwca 2011 roku..., 2011, s. 32-33].

Choć 27 czerwca 2013 roku zostało osiągnięte porozumienie polityczne pomiędzy Parlamentem Europejskim a Radą, to w swych końcowych konkluzjach Parlament ocenił, że *ogólny poziom kolejnych WRF ustalony przez Radę Europejską nie spełnia politycznych celów UE* [Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 lipca 2013 roku..., 2013]. Porozumienie uwzględniła część propozycji Parlamentu (jak wzrost w wysokości do 1 mld EUR środków przeznaczonych na program dystrybucji żywności w celu pomocy osobom najbardziej potrzebującym w Unii), lecz nie zawiera jednego z najważniejszych postulatów Parlamentu, tj. postępow w kwestii reformy systemu zasobów własnych.

Zamknięcie negocjacji na ścieżce politycznej otwiera drogę legislacyjną, która nie zapewnia zmian w kształcie przyjętych propozycji. Podnoszona już, kwestia ryzyka nieprzyjęcia WRF na lata 2014-2020 w terminie zdaje się oddalać, w świetle deklaracji Parlamentu, poddanie pod głosowanie wczesną jesienią 2013 roku rozporządzenia w sprawie WRF i nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego. Jednak harmonogram przyjmowania WRF należy ocenić jako napięty. W kontekście zbliżającej się finalizacji proce-

su przyjmowania WRF (oraz aktów sektorowych) można spodziewać się żywego zainteresowania państw członkowskich, a także beneficjentów polityk unijnych. Termin i kształt ostatecznych rozwiązań wyznaczy im bowiem możliwości i kierunek działań w ciągu kolejnych siedmiu lat.

6. Podsumowanie

Analiza procesów integracji europejskiej może przebiegać w różny sposób, m.in. ze względu na interes: całej Unii Europejskiej, poszczególnych państw członkowskich czy podmiotów gospodarczych, funkcjonujących w jej ramach, oraz obywateli Unii Europejskiej. Finansowe ramy Unii Europejskiej określają, a w pewnym stopniu determinują kierunek jej działań w okresie kolejnych siedmiu lat. Wieloletnie Ramy Finansowe układają priorytety polityki Unii Europejskiej na kategorie finansowe, a ich implementacja staje się odzwierciedleniem wizji integracji, jaka ma być realizowana w przyszłych latach.

Z punktu widzenia państw-beneficjentów netto, zawarte porozumienie polityczne, kontynuujące główną rolę polityki spójności i wspólnej polityki rolnej, to propozycja sprzyjająca utrzymaniu przez te kraje wysokich transferów w ramach corocznych budżetów Unii Europejskiej. Pomimo niewielkich rozmiarów ram finansowych w odniesieniu do dochodu Unii Europejskiej, coroczne transfery z budżetu ogólnego dla państw beneficjentów stanowią już istotny odsetek ich produktu, który w 2011 roku kształtował się w Polsce na poziomie 3,1% PNB [*Nowe Wieloletnie Ramy Finansowe...*, 2012, s. 3]. Zaplanowany spadek poziomu wydatków w ramach finansowych na 2014-2020 będzie dla tych państw odczuwalny. W tym świetle istotnego znaczenia nabierają planowane mechanizmy, zasady wydatkowania w zakresie polityki spójności czy wspólnej polityki rolnej, których wdrożenie może ostatecznie narażać państwa członkowskie na zmniejszenie transferów z budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Egzemplifikując, ryzyko mniejszych transferów wiąże się z zastosowaniem zasady tzw. *cappingu*, określającego maksymalną wysokość transferów z polityki spójności w stosunku do PKB. W interesie państw-beneficjentów tej polityki był jak najwyższy poziom współczynnika. Rada Europejska zdecydowała się go obniżyć w odniesieniu do propozycji Komisji Europejskiej z 2,5% do 2,35% PKB [*Konkluzje...*, 2013, s. 18].

Propozycje zawarte w porozumieniu politycznym pomiędzy Radą a Parlamentem wskazują na dalszą koncentrację środków (i wysiłków) w ramach polityki spójności i wspólnej polityki rolnej (pomimo zaplanowanego spadku przewidzianych na te polityki środków, stale stanowią one główne źródło wydatków Unii Europejskiej). Jeżeli polityka spójności bywa uznawana za politykę inwestycyjną (m.in. przez tworzenie miejsc pracy), to wspólna polityka rolna nie może być zaliczana do istotnego czynnika stymulującego wzrost gospodarczy. Warto w tym miejscu odwołać się do rozważań w kontekście wpływu kryzysu gospodarczego na kształt przyjętych propozycji. O ile Komisja i Parlament Europejski stały na stanowisku, że w obliczu dalszych wyzwań, w związku z reperkusjami kryzysu gospodarczego, wieloletnie ramy finansowe powinny pełnić funkcję impulsu czy źródła inwestycji pobudzających wzrost, to propozycja Rady Europej-

skiej w świetle słabej kondycji gospodarczej Unii Europejskiej (i poszczególnych jej państw członkowskich) uznaje prymat oszczędności. Ostatecznie, przyjęte w czerwcu 2013 roku, porozumienie polityczne zostało oparte na tej drugiej retoryce. Po raz kolejny będzie utrzymany trend (rozpoczęty perspektywą na lata 2000-2006), w zakresie którego następne rokowania finansowe zakładają zmniejszenie wielkości ram finansowych w odniesieniu do DNB Unii. Oszczędnościom, uzasadnianym kryzysem i trudną sytuacją fiskalną poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej, nie towarzyszyła jednak zasadnicza reforma w zakresie dochodów oraz kierunków wydatkowania, do której mógł przyczynić się właśnie kryzys gospodarczy. Choć sytuacja finansowa i gospodarcza Grecji, Portugalii i Hiszpanii (swego czasu największych beneficjentów polityki spójności, którzy jednocześnie należeli do państw członkowskich najsilniej dotkniętych kryzysem) dała asumpt do rozważań nad zasadnością wydatkowania w ramach tej polityki [Richter, 2013, s. 5], to w końcu kryzys nie doprowadził do radykalnej zmiany struktury ram finansowych.

Należy uznać, że proces negocjacji Wieloletnich Ram Finansowych, mający miejsce w sytuacji utrzymujących się reperkusji kryzysu gospodarczego, stanowił szansę dogłębnej, ponownej analizy ich roli jako narzędzia przyspieszania inwestycji i wzrostu. Do zasadniczych zmian jednak nie doszło. Silna pozycja negocjacyjna państw-płatników netto znalazła odzwierciedlenie w zmniejszeniu wielkości ram finansowych w odniesieniu do DNB Unii. Argumentem na rzecz ograniczania wielkości ram, wysuwany przez te kraje, był fakt udzielenia pomocy w celu ochrony stabilności finansowej państw członkowskich (doświadczających istotnych problemów finansowych) w ramach Europejskiego Mechanizmu Stabilności. Zwiększenie pozycji netto w ramach WRF byłoby uznane za kolejny, kosztowny wyraz solidarności. Mimo wszystko przyjęte porozumienie, uwzględniające powyższe racje, implikuje – w świetle mniejszych ram finansowych – szczególną dbałość o należyte rozdysponowanie czy zarządzanie środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej.

Literatura

- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, 2011, 29.6.2011, COM (2011) 500 final, European Commission, Brussels.
- European Union Budget Reform. Institutions, Policy and Economic Crisis 2012*, G. Benedetto, S. Milio (eds.), Palgrave Macmillan, United Kingdom.
- European Union. Power and Policy – making 2006*, J. Richardson (ed.), Third edition, Routledge, Taylor & Francis Group, USA, Canada.
- Ferrer J. N. 2012 *Between a rock and the Multiannual Financial Framework*, CEPS Commentary, Brussels.
- Grzelczyk M., Tomaszuk M. J. 2011 *Inauguracja negocjacji wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej na lata 2014-2020 w świetle kryzysu w strefie euro*, „Studia i Analizy Europejskie”, 2(8).

- Kölling M., Leal C.S. 2012 *The Negotiation of the Multiannual Financial Framework: Budgeting Europe 2020 or Business as Usual?*, Real Instituto Elcano.
- Konkluzje (Wieloletnie Ramy Finansowe)*, 2013, Rada Europejska, Bruksela.
- Kosikowski C. 2008 *Prawo finansowe Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz, Warszawa.
- Lewandowski J. 2012 *The Commission proposal for the financial framework 2014-2020 – too ambitious or too realistic?*, Introductory Statement at the General Affairs Council, Brussels, 27 January, Speech 12/43, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-43_en.htm], data wejścia: 23.07.2013].
- Marzinotto B. 2012 *The long – term EU budget: size or flexibility?*, „Bruegel Policy Contribution”, no. 20.
- Nowe Wieloletnie Ramy Finansowe Unii Europejskiej 2014-2020 z perspektywy państw Europy Środkowo-Wschodniej*, Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, notka informacyjno-rekomendacyjna z dnia 21 grudnia 2012.
- Oreżniak L. 2009 *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Proposal for a Council Decision on the system of own resources of the European Union*, 2011, 29.6.2011, COM (2011) 510 final, European Commission, Brussels.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 lipca 2013 roku w sprawie porozumienia politycznego w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020*, 2013, (2012/2799(RSP)), Parlament Europejski, Strasburg.
- Rezolucja z dnia 13 czerwca 2012 roku w sprawie wieloletnich ram finansowych i zasobów własnych*, 2012, (2012/2678(RSP)), Parlament Europejski, Strasburg.
- Rezolucja z dnia 23 października 2012 roku w celu pozytywnego zakończenia procedury zatwierdzenia wieloletnich ram finansowych na lata 2014 – 2020*, 2012b, (2011/0177APP), Parlament Europejski, Strasburg.
- Rezolucja z dnia 8 czerwca 2011 roku w sprawie inwestowania w przyszłość – nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej*, 2011, (2010/2211(INI)), Parlament Europejski, Strasburg.
- Rezolucja z dnia 8 marca 2011 roku w sprawie innowacyjnych metod finansowania na szczeblu globalnym i europejskim*, 2011, (2010/2105(INI)), 8 marca 2011, Parlament Europejski, Strasburg.
- Richter S. 2013 *The EU's Multi-Annual Financial Framework for 2014-2020: an Old Construct Fit for a Changed EU*, Research Centre International Economics, Policy Brief, no. 19.
- Rubio E. 2012 *Quel budget européen pour l'après-crise*, „Regards croisés sur l'économie”, no. (11) 1.
- The Law of the European Union and the European Communities with reference to changes to be made by the Lisbon Treaty* 2008, P.J.G. Kapteyn, A.M. McDonnell, K.J.M. Mortelmans, C.W.A. Timmermans, L.A. Geelhoed (eds.), Kluwer Law International, The Netherlands.
- The Multiannual Financial Framework 2014-2020*, 2011, Presentation of Commissioner Lewandowski, European Commission 30 June 2011, dokument elektroniczny, tryb dostępu: [http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/lewandowski/library/documents/pressConf_MFF_presentation_20110629_en.pdf], data wejścia: 17.08.2013].

Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, 26.10.2012, C 326/47.

Zmieniony wniosek: Rozporządzenie Rady określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020, Komisja Europejska, 6.7.2012, COM (2012), 388 final, Bruksela.