

BIULETYN

Nr 74 (823) • 18 lipca 2011 • © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny), Agnieszka Kopec (sekretarz redakcji),
Łukasz Adamski, Beata Górka-Winter, Artur Gradziuk, Leszek Jesień,
Beata Wojna, Ernest Wyciszkiewicz

Stanowisko Parlamentu Europejskiego w sprawie wieloletnich ram finansowych 2014-2020

Patryk Toporowski

8 czerwca 2011 Parlament Europejski (PE) jako pierwszy spośród unijnych instytucji, przyjął stanowisko w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020. Choć punkt widzenia PE jest w pewnych aspektach spójny z polskim podejściem w kwestiach budżetowych, dotychczas instytucja ta nie miała kluczowego znaczenia w zakresie określania kształtu perspektywy finansowej. Jednakże po wejściu w życie Traktatu z Lizbony (TL) i wzmocnieniu tym samym pozycji PE, jego głos w negocjacjach będzie znacznie ważniejszy.

Kontekst. Parlament Europejski przedstawił swoją wizję kolejnego wieloletniego okresu finansowego jeszcze przed publikacją propozycji Komisji Europejskiej, która oficjalnie rozpoczęła negocjacje nowej perspektywy finansowej. W ten sposób PE chciał sprawić, by Komisja uwzględniła jego postulaty w przygotowaniu podstawy negocjacyjnej wieloletnich ram finansowych (WRF). W PE nad treścią stanowiska pracowała specjalna Komisja ds. wyzwań politycznych i zasobów budżetowych po 2013 r. (SURE), a przed opublikowaniem ostatecznej wersji dokumentu przeprowadzono w ramach tej Komisji konsultacje oraz przygotowano raport o nowych ramach finansowych.

Zdaniem PE nie ma możliwości realizacji strategii „Europa 2020” i ochrony przed powtórzeniem kryzysu gospodarczego przy obecnych niedostatecznych postępach w zintegrowaniu UE i wątlym systemie zarządzania gospodarczego. Narzędziem, które może znacząco wspomóc integrację jest właśnie unijny budżet. Nowe ramy finansowe powinny – według PE – umożliwić podjęcie przez UE wyzwań o długim horyzoncie czasowym – związanych z demografią, energetyką i zmianami klimatu, a także z rosnącą globalną konkurencją technologiczną. W krótszym okresie budżet UE służyłby zwalczaniu takich barier wzrostu gospodarczego jak: niska produktywność, deficyt budżetowy i dług publiczny, ograniczenia na rynku wewnętrznym czy niska mobilność na rynku pracy.

PE, podobnie jak inne instytucje i państwa członkowskie, optuje za transformacją UE w kierunku zrównoważonej gospodarki. Stanowisko PE ma wyraźnie „zielony” charakter – działania prośrodowiskowe i służące walce ze zmianami klimatu uzyskały priorytetowe znaczenie, a więc stały się częścią większości polityk unijnych, łącznie z polityką zewnętrzną. W ten sposób znaczna część środków wydawanych ze wspólnej kasy realizowałaby cele z zakresu ochrony środowiska i klimatu.

Stanowisko Parlamentu. Według PE, w celu wsparcia procesu upodobnienia się gospodarek i przeciwdziałania kryzysom, część obecnych wydatków państw członkowskich mogłaby być zastąpiona wydatkami Unii. Przyczyniłoby się to m.in. do zwiększenia stabilności budżetowej zarówno UE, jak i poszczególnych państw członkowskich. WRF powinny być zwiększone co najmniej o 5%, gdyż bez dostatecznych środków UE nie będzie w stanie realizować swych priorytetów politycznych.

Jeśli chodzi o finansowanie budżetu PE skłania się ku zmianie obecnego systemu dochodów budżetu, uznając, że obecny system nie sprzyja integracji państw członkowskich UE. Podobnie jak to miało miejsce podczas negocjacji aktualnej perspektywy, PE zwraca uwagę na konieczność reformy finansowania w taki sposób, by przyszły budżet był bardziej autonomiczny, sprawiedliwy, przejrzystszy, prostszy i zrównoważony. Oznacza to zniesienie wszelkich mechanizmów korekcyjnych, w tym rabatu brytyjskiego. PE zwraca też uwagę, że ewentualne wprowadzenie podatku od transakcji

finansowych, poza zasileniem unijnej kasy, mogłoby stanowić znaczący wkład sektora finansowego w pokrycie gospodarczych i społecznych kosztów kryzysu.

Parlament ma niewielkie umocowania prawne w odniesieniu do kształtowania dochodów budżetu, więc najprawdopodobniej jego propozycje nie zostaną ostatecznie przyjęte. Ze względu na fakt, iż państwa członkowskie mają skrajnie rozbieżne interesy w tym obszarze, a do przeprowadzenia zmian potrzeba jednogłośnie, zapewne przyszła perspektywa finansowa nie wprowadzi żadnych istotnych zmian strony dochodowej budżetu UE.

Jeśli chodzi o główne pozycje wydatkowe PE uważa, że wydatki budżetowe powinny zostać skorelowane z priorytetami strategii „Europa 2020”, a ta przewiduje zwiększenie udziału środków na działania pro-wzrostowe i pro-konkurencyjne poprzez programy prowadzące do stworzenia w UE gospodarki opartej na wiedzy. Parlament ocenia, że katalizatorem zwiększenia innowacyjnych i pro-wzrostowych inwestycji powinna nadal pozostać polityka spójności. Obok innowacyjności istotne znaczenie ma również polityka przemysłowa, a w szczególności sektor małych i średnich przedsiębiorstw, jako obszar będący źródłem innowacji i konkurencyjności.

Polityka spójności generuje projekty o wysokiej europejskiej wartości dodanej¹ i realizuje cele strategii „Europa 2020”, a także wspomaga procesy konwergencji i przyczynia się do osiągnięcia trwałego wzrostu gospodarczego, co przekłada się na wysoki poziom zatrudnienia. Dlatego też, w opinii PE, należy utrzymać jej poziom finansowania w przyszłości. Jednakże zdaniem PE należy uprościć jej procedury wydatkowania, a także wzmocnić jej synergię z innymi politykami UE.

Największa pozycja wydatkowa – wspólna polityka rolna – poza zachowaniem obecnych jej celów, takich jak bezpieczeństwo żywnościowe, ochrona bioróżnorodności, przeciwdziałanie wyludnianiu się obszarów wiejskich czy zapewnienie dóbr publicznych (utrzymanie produkcji w UE, zapewnienie różnorodności krajobrazu), powinna również służyć realizacji strategii „Europa 2020”. PE proponuje większą koordynację wydatków rolnych z innymi instrumentami budżetu unijnego i bardziej sprawiedliwą dystrybucję płatności bezpośrednich, przy utrzymaniu obecnych dwóch filarów (w uproszczeniu są to płatności bezpośrednie, działania rynkowe i rozwój obszarów wiejskich) i obecnego poziomu wydatków.

PE postuluje także zwiększenie finansowania działań zewnętrznych UE, tak by Unia mogła skutecznie realizować swoje priorytety. Ważnym celem w tym obszarze powinno być wzmocnienie pozycji UE w instytucjach międzynarodowych oraz poprawa realizacji polityki rozwojowej. Zwiększenie środków jest też konieczne ze względu na powstanie nowej instytucji - Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ).

Wnioski. Przygotowując swoje stanowisko przed oficjalnym komunikatem Komisji, PE chciał dać jasno do zrozumienia, że oczekuje pełnego poszanowania swej pozycji negocjacyjnej, jaką uzyskał na skutek wejścia w życie TL. Parlament będzie więc starał się nie dopuścić do marginalizacji swojej roli w negocjacjach nad WRF, do czego przypuszczalnie mogą dążyć państwa członkowskie. Ograniczenie negocjacyjnej roli PE (a zatem jego wpływu na wspólny budżet) jest o tyle zasadne dla państw członkowskich, że będą wówczas dzieliły się władzą budżetową głównie z KE. W imię solidarności państwa te mogą więc starać się ignorować w możliwie wielkim zakresie propozycje PE. Ponadto największe z nich mają interesy sprzeczne z propozycją PE, m.in. w kwestii wielkości budżetu, polityki spójności i nowych środków własnych. Publikacja stanowiska Parlamentu miała więc znaczenie taktyczne – skłonienie KE do uwzględnienia postulatów PE, a tym samym zmuszenie państw członkowskich do wzięcia pod uwagę jego propozycji.

Prezydencja rotacyjna nie powinna otwarcie wspierać stanowiska PE, nawet jeśli byłoby ono zgodne z interesem państwa sprawującego przywództwo w Radzie UE, gdyż takie stanowisko ustawiłoby prezydencję w opozycji do pozostałych państw członkowskich i osłabiłoby jej wizerunek jako bezstronnego mediatora. Jednocześnie nie należy jednak ignorować stanowiska Parlamentu, gdyż na skutek wejścia w życie Traktatu z Lizbony instytucja ta stała się poważnym graczem przy budżetowym stole negocjacyjnym (z wyłączeniem finansowania budżetu). Wcześniej PE mógł jedynie zaakceptować lub odrzucić ostateczną wersję WRF. Obecnie zaś – na mocy dotychczasowych ustaleń prezydencji węgierskiej – przewodniczący Rady UE będą prowadzili rozmowy z przedstawicielami europarlamentu przed tymi posiedzeniami Rady ds. ogólnych, podczas których będą toczyły się faktyczne negocjacje perspektywy finansowej. Szczegółowe rozwiązania w zakresie współpracy zostaną wypracowane podczas prezydencji polskiej.

¹ Projekty posiadają wysoką europejską wartość dodaną wówczas, gdy ich realizacja jest skuteczniejsza na poziomie unijnym niż na niższych poziomach (lokalny, regionalny). W praktyce projekty te często mają pozytywne znacznie transgraniczne, jak np. budowa ponadnarodowej sieci transportowej. W dyskusjach prowadzonych w instytucjach unijnych coraz częściej podkreśla się znaczenie koncepcji europejskiej wartości dodanej.