



# BIULETYN

Nr 39 (1015), 19 kwietnia 2013 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)  
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Artur Gradziuk • Piotr Kościński  
Roderick Parkes • Marcin Terlikowski • Beata Wojna

## Polityczna gra Parlamentu Europejskiego wokół nowych Wieloletnich Ram Finansowych

Agata Gostyńska

*W rezolucji z 13 marca 2013 r. Parlament Europejski (PE) wyraził sprzeciw wobec porozumienia w sprawie Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) na lata 2014–2020, przyjętego na posiedzeniu Rady Europejskiej 7–8 lutego. Chociaż w rezolucji nie zakwestionowano wprost pułapów WRF, lista przedstawionych postulatów zapowiada trudne negocjacje prezydencji Irlandii z PE. Dzięki zasadzie, że „nic nie jest uzgodnione, dopóki wszystko nie jest uzgodnione”, Parlament liczy na wzmocnienie pozycji negocjacyjnej oraz uzyskanie politycznych gwarancji dla nowych deputowanych wybranych w 2014 r. Porozumienie z PE do końca roku jest możliwe, wiele zależy jednak od pogodzenia rozbieżnych interesów m.in. w kwestii budżetu korygującego na 2013 r., co dla PE jest warunkiem dalszych rozmów.*

**Proceduralne zabiegi PE.** Dialog z PE podczas kolejnych prezydencji Węgier, Polski, Danii i Cypru, odpowiedzialnych za negocjacje WRF, miał zmniejszyć ryzyko niewyrażenia przez deputowanych zgody na przyjęcie rozporządzenia o WRF. Zadaniem prezydencji Irlandii jest wypracowanie porozumienia prowadzącego do jego zatwierdzenia. Regularne kontakty z PE podczas negocjacji w Radzie miały zapewnić deputowanym większą wiedzę o przyjmowanym akcie prawnym, ponieważ formalnie PE uczestniczy w tym procesie dopiero na jego końcowym etapie – wyraża zgodę na przyjęcie rozporządzenia bez prawa wnoszenia poprawek do jego projektu. Parlament wykorzystuje natomiast procedurę legislacyjną, w tym procedurę zgody, do uzyskania wpływu nie tylko na kształt nowej perspektywy finansowej, lecz także na proces decyzyjny w innych obszarach. Nie jest to nowa praktyka – PE przez lata próbował zwiększyć swoje znaczenie na scenie instytucjonalnej, uzależniając od tego przyjęcie aktów prawnych lub uchwalenie budżetu rocznego. Niezadowolenie z ograniczonego zasięgu procedury zgody wyrażał też przy okazji zawierania umów międzynarodowych. W 2010 r. pod znakiem zapytania postawił budżet na rok 2011, w zamian uzyskując m.in. obietnicę regularnego informowania jego przedstawicieli o przebiegu negocjacji WRF. Łączne potraktowanie negocjacji w sprawie rozporządzenia o WRF, porozumienia międzyinstytucjonalnego o współpracy w kwestiach budżetowych i o należyтым zarządzaniu finansami, a także aktów sektorowych odpowiedzialnych za wieloletnie programowanie, o których przyjęciu PE współdecyduje, świadczy o kontynuacji tej strategii.

**Stanowisko negocjacyjne PE.** Rezolucja zawiera dwa typy postulatów. Pierwszy dotyczy wprowadzenia mechanizmów umożliwiających bardziej efektywne wykorzystanie środków w nowej perspektywie finansowej. Drugi wynika z obawy o marginalizację PE w procesie przebudowy strefy euro. Wspólnym mianownikiem w tej dyskusji są uwarunkowania wynikające z obecnego kryzysu, który płatnikom netto dał argumenty za dalszym cięciem WRF, a deputowanym – argumenty za większą elastycznością ram. Prawnie wiążący przegląd WRF oraz wzmocniony mechanizm elastyczności finansów UE umożliwiłyby sprawniejsze reagowanie na zmieniającą się sytuację gospodarczą, w tym jej ewentualną poprawę. Dodatkowo wobec presji czasu, nadal towarzyszącej podejmowanym w obszarze UGiW decyzjom, Parlament, który nie odegrał znaczącej roli w dotychczasowym budowaniu nowego zarządzania gospodarczego, próbuje zapewnić sobie odpowiedni wpływ na pokryzysową architekturę UE. Posłużenie się negocjacjami WRF w potyczce międzyinstytucjonalnej stawia jednak pod znakiem zapytania uruchomienie WRF przed końcem roku i stwarza ryzyko finansowania w oparciu o przedłużone pułapy obowiązujące w 2013 r. (tzw. prowizorium). Aby uzyskać porozumienie z PE w sprawie WRF, Rada powinna rozpatrzyć cztery kwestie.

**I. Budżet korygujący.** Przedłożenie przez Komisję Europejską projektu budżetu korygującego, który byłby w stanie pokryć zarówno zobowiązania z 2012 r., jak i te, które będą wymagalne w 2013 r., stanowi dla PE warunek wyjściowy do podjęcia rozmów z Radą na temat WRF. 27 marca Komisja przedłożyła wniosek w sprawie budżetu korygującego do budżetu na rok 2013, opiewającego na 11,2 mld euro, z którego lwia część to dodatkowe płatności na politykę spójności. Propozycja ta, zdaniem deputowanych do PE, nie jest w stanie pokryć wszystkich powstałych zobowiązań (pozostaje ok. 5 mld euro). Już teraz wzbudza jednak sprzeciw płatników netto, którzy muszą uiścić dodatkowe składki. Szybki kompromis wokół tego budżetu, a tym samym w sprawie WRF, wydaje się opóźniać.

**II. Większa elastyczność.** Deputowani do PE postulują większą elastyczność WRF, która prowadziłaby do bardziej efektywnego wykorzystania środków. Miałyby to częściowo zrekompensować niesatysfakcjonującą wielkość ram. Możliwość przenoszenia środków między działami oraz budżetami rocznymi, a także uruchomienia, przez głosowanie większością kwalifikowaną, marginesu na niespodziewane wydatki znajdującego się poza ramami, pozwoliłyby UE sprawniej reagować na nieprzewidziane wydarzenia. Zarówno procedura uruchamiania marginesu, jak i żądanie wykorzystania nadwyżki w budżecie UE zamiast jej zwrotu do budżetów narodowych będą prawdopodobnie przedmiotem żywej dyskusji z Radą.

**III. Zasoby własne.** Decyzja Rady UE upoważniająca do podjęcia wzmocnionej współpracy w dziedzinie podatku od transakcji finansowych wyposażała w nowe argumenty deputowanych, którzy opowiadają się za przejściem w finansowaniu budżetu UE na zasoby własne, tj. system odrębny od składek państw członkowskich. Jednak zawarte w konkluzjach Rady Europejskiej bardzo ogólne zaproszenie do rozpatrzenia, czy część dochodów z podatku od transakcji finansowych mogłaby zasilić budżet UE, pokazuje, że nie należy się spodziewać przełomu w tej sprawie, zwłaszcza że, jak się wydaje, wśród 11 państw chcących uczestniczyć we wzmocnionej współpracy również nie ma w tej kwestii kompromisu.

**IV. Poszerzony mandat dla nowych deputowanych.** Postawę negocjacyjną Parlamentu należy analizować w szerszym kontekście – wyborów do PE w 2014 r. oraz dynamicznej ewolucji tej instytucji na przestrzeni lat. Z jednej strony wyborcy, choć nadal mało zainteresowani sprawami UE, wydawali się przyglądać politycznej bitwie wokół WRF. Z drugiej strony siedmioletnia perspektywa finansowa uzgodniona w lutym pozostawia deputowanym do PE – wybranym na pięć lat – ograniczone możliwości wywierania wpływu na międzyinstytucjonalny dialog na temat kondycji gospodarczej UE oraz jej finansów. Właśnie dlatego w dyskursie Parlamentu pojawia się gotowość do opóźniania przyjęcia rozporządzenia WRF, a w zamian za zgodę na przyjęcie ram w tym roku deputowani próbują uzyskać gwarancję większego wpływu na proces decyzyjny podczas nowej kadencji PE. Postulowana przez PE prawnie wiążąca klauzula przeglądu WRF – która mogłaby zostać uruchomiona około 2017 r. – chociaż sprzyjająca procesowi przeanalizowania ram wobec zmieniających się warunków gospodarczych, przede wszystkim angażowałaby nowych deputowanych w zmianę rozporządzenia o WRF. Podobnie zasada jedności budżetu UE, w ramach której postulowane jest prowadzenie wykazu wydatków i przychodów wynikających z działań UE w dokumencie załączonym do budżetu rocznego (w tym także najprawdopodobniej tych wynikających z Traktatu o EMS oraz paktu fiskalnego), mogłaby ułatwić Parlamentowi odpowiednie monitorowanie kierunków zróżnicowanej integracji, a także wszelkich dyskusji w przyszłości na temat m.in. oddzielnego instrumentu finansowania dla strefy euro.

**Wnioski i rekomendacje.** Negocjacje w sprawie WRF, ze względu na ich strategiczne znaczenie, mogą posłużyć Parlamentowi do podjęcia próby zwiększenia jego wpływu na proces decyzyjny. Jednakże stworzenie w PE jednolitej koalicji reprezentującej ponadnarodowy interes UE w kwestiach takich jak perspektywa finansowa może okazać się niezwykle trudne. Ponadto tajne głosowanie nad projektem rozporządzenia o WRF, początkowo rozważane w PE, mogłoby i tak okazać się niewystarczające do sformułowania spójnego stanowiska wobec Rady UE. Wszystko to znacznie ogranicza ryzyko nieprzyjęcia rozporządzenia o WRF. Jednak zarówno opór płatników netto wobec dodatkowych składek do budżetu korygującego, jak i obawy beneficjentów przed przyjęciem szerokiej definicji przeglądu WRF komplikują negocjacje oraz mogą utrudnić osiągnięcie kompromisu przed przerwą wakacyjną.

Brak szybkiego porozumienia z PE zakwestionuje wiarygodność instytucji UE i nie jest w interesie państw członkowskich, w tym Polski, usatysfakcjonowanej poziomem szacowanych dla niej alokacji. Polska powinna utrzymać wypracowany podczas jej prezydentury sojusz z PE, który może również stanowić wsparcie dla zabiegów państw zobowiązanych do przyjęcia wspólnej waluty na rzecz zapewnienia odpowiedniego ich wpływu na proces decyzyjny w strefie euro. Polska powinna jednocześnie dążyć do sprawnego porozumienia w Radzie UE. Wykorzystując doświadczenie zdobyte podczas kierowania posiedzeniami Rady ds. Ogólnych poświęconymi WRF, mogłaby dodatkowo wesprzeć prezydentkę irlandzką i niewykluczone, że także litewską w wypracowaniu mandatu do rozmów z PE. Państwa spoza strefy euro mogłyby natomiast wykorzystać zasadę jedności budżetu UE jako element wspierający działania na rzecz większej spójności UE i tym samym ograniczający ryzyko fragmentacji integracji europejskiej.