

## **Kontrowersje wokół perspektywy finansowej UE na lata 2014-2020**

8 lutego 2013 r. Rada Europejska uzgodniła na posiedzeniu w Brukseli perspektywę finansową Unii Europejskiej na lata 2014-2020. Akt ten jest efektem trudnych rokowań, gdyż między państwami członkowskimi zaznaczyły się istotne różnice poglądów. Uregulowania aktu są korzystne dla Polski. Niezbędne będą jednak dalsze negocjacje, gdyż perspektywę finansową (wieloletnie ramy finansowe) przyjmuje w formie rozporządzenia (ostatecznie) Rada Unii. Musi przy tym uzyskać zgodę Parlamentu Europejskiego, stanowiącego większością głosów swych członków.

W czerwcu 2011 r. Komisja zaprezentowała projekt perspektywy finansowej na lata 2014-2020, w której przewidziano zobowiązania państw członkowskich sięgające 1047 mln euro. Najważniejszymi pozycjami budżetowymi byłyby przy tym (po stronie wydatków) kolejno polityka rolna, polityka spójności oraz badania i prace rozwojowe (tab. 1). Holandia, Niemcy, Szwecja, a w szczególności Wielka Brytania uznały kwotę 1047 mld euro za zbyt wysoką. Są one płatnikami netto do budżetu UE i stąd też zamierzały zmniejszyć swój wkład w jego finansowanie. Zdecydowały się podjąć tego rodzaju politykę także pod wpływem kryzysu finansowego. Domagały się obniżenia kwoty zobowiązań o 100-200 mld euro. Były zwolennikami cięć w szczególności w wydatkach na politykę spójności i na wspólną politykę rolną. Przeciwnemu zawężaniu pierwszej z tych polityk wypowiadało się aż 14 państw - głównie krajów Europy Środkowej i Wschodniej (Bułgaria, Czechy, Estonia, Grecja, Hiszpania, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry).

Nr 124 / 2013  
25'04'13

INSTYTUT ZACHODNI  
im. Zygmunta  
Wojciechowskiego  
Instytut Naukowo-Badawczy,  
Poznań

Autor:  
**Piotr Kalka**

Redakcja:  
Marta Götz  
Radosław Grodzki  
Krzysztof Malinowski

We wszystkich tych państwach występują duże różnice w poziomie rozwoju poszczególnych regionów, dlatego utrzymanie funduszy sprzyjających nadrobieniu rozwojowych zaległości i poprawie spójności jest dla nich priorytetem. Krytycznie do proponowanego zmniejszania wydatków na wspólną politykę rolną odnosiły się kraje, w których strukturze gospodarczej istotną rolę odgrywa rolnictwo np. Francja, Hiszpania i Polska.

W tych warunkach przewodniczący Rady Europejskiej H. van Rompuy wystąpił z kompromisową propozycją perspektywy. W jej myśl zobowiązania krajów członkowskich zmniejszyłyby się o 73 mld euro i sięgałyby 973 mld euro, przy czym obniżeniu uległyby wszystkie pozycje budżetowe (tab. 1). Również ta propozycja nie została zaakceptowana przez państwa płatników netto na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniu 22-23 listopada 2012 r., które zażądały dalszych cięć finansowych od 30 mld euro (Niemcy) do 75 mld euro (Holandia i Szwecja).

Tabela 1. Zobowiązania finansowe w ramach projektów perspektywy finansowej na lata 2014-2020 (w mld euro)

Dziedzina	Propozycja Komisji	Propozycja przewodniczącego Rady Europejskiej
Administracja	63	61
Polityka wewnętrzna UE	19	17
Polityka zagraniczna UE	72	63
Prace badawcze i rozwojowe	164	140
Polityka spójności	339	320
Wspólna polityka rolna	390	372
Razem	1047	973

Źródło: Schwierige Verhandlungen über EU-Finanzien, „Frankfurter Allgemeine Zeitung” z 7.02.2013, s.10.

Ostatecznie na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 7-8 lutego 2013 r. przyjęto wielkość zobowiązań finansowych państw UE sięgającą 960 mld euro. Po raz pierwszy w historii Unii jest to kwota niższa niż w poprzednim siedmioleciu. W okresie finansowym 2007-2013 zobowiązania wyniosły 995 mld euro. Kwotę 960 mld euro



przeforsowały Niemcy, które domagały się ograniczenia unijnych wydatków do 1% globalnego dochodu narodowego Unii.

Zobowiązania finansowe dotyczące najważniejszych dziedzin, tzn. polityki spójności oraz zarządzania zasobami naturalnymi i ich ochrony uległy w perspektywie zmniejszeniu w porównaniu z okresem 2007-2013 (tab. 2). W przypadku drugiej z tych dziedzin obniżyły się one, mimo oporu Francji przywiązującej istotną wagę do realizacji wspólnej polityki rolnej. Pozostałe zobowiązania uległy zwiększeniu, przy czym najsilniej kwoty przeznaczone na wzrost międzynarodowej konkurencyjności państw członkowskich. Było to zjawisko pozytywne tym bardziej w obliczu rosnącej siły konkurencyjnej Chin.

Tabela 2. Zobowiązania finansowe w ramach perspektyw na lata 2007-2013 i 2014-2020 (w mld euro)

Dziedzina	Perspektywa na lata 2007-2013	Perspektywa na lata 2014-2020
Konkurencyjność jako czynnik wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (m.in. prace badawcze i rozwojowe oraz wymiana studentów)	89	126
Polityka spójności (pomoc słabszym regionom, współpraca transgraniczna)	348	325
Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona (głównie wspólna polityka rolna, ochrona środowiska)	413	373
Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość (polityka imigracyjna, walka z przestępczością, ochrona konsumenta, programy kulturalne)	12	16
UE jako partner globalny (pomoc humanitarna, współpraca z sąsiednimi państwami)	56	60
Administracja	56	62
Ogółem	975	960

Źródło: Wszystko, co musisz wiedzieć o budżecie UE. „Gazeta Wyborcza” z 9-10.02.2013, s. 4.



Perspektywa tworzyła podstawy dla uzyskania przez Polskę nieznacznie wyższych środków finansowych niż w latach 2007-2013. W zakresie wspólnej polityki rolnej i polityki spójności miały one wynieść odpowiednio 28 i 73 mld euro, podczas gdy w poprzednim okresie siedmioletnim było to 27 i 69 mld euro.

Wyniki posiedzenia Rady Europejskiej z 7-8 lutego 2013 r. spotkały się – co jest w pełni zrozumiałe – z pozytywną oceną poszczególnych szefów rządów i państw. Kanclerz A. Merkel mówiła o „pozytywnym rezultacie”, a premier D. Cameron stwierdził, że kompromis pozwala szefom rządów i państw wystąpić z dumą wobec europejskich podatników. Według prezydenta F. Hollande’a nastąpił „dobry kompromis”. Odmiennego zdania był przewodniczący Parlamentu Europejskiego M. Schulz, który wskazał, że szefowie rządów i państw postawili do dyspozycji niedostateczne środki na już przyrzeczone projekty. Stąd też groził zastosowaniem przez Parlament weta w stosunku do perspektywy.

Dalszym etapem procesu decyzyjnego dotyczącego wieloletnich ram finansowych są negocjacje z Parlamentem Europejskim prowadzone (w imieniu państw członkowskich) przez prezydencję (obecnie irlandzką). PE uzależnia jednak podjęcie tych rokowań od spełnienia kilku warunków. Zostały one sformułowane w rezolucji uchwalonej na posiedzeniu z 13 marca 2013 r. i mają na celu polepszenie gospodarki budżetowej Unii Europejskiej. Poprawa taka jest niezbędna, gdyż w unijnych finansach zaznacza się kilka negatywnych zjawisk. Pierwsze to deficyt budżetowy, uniemożliwiający realizację części zadań. Przykładowo w 2013 r. ma on wynieść od 11 do 16 mld euro. Kolejnym jest zbyt mała elastyczność i przejrzystość samych budżetów. Środki finansowe nie wykorzystane w danym roku wracają do państw członkowskich, a nie wszystkie wydatki unijne są finansowane z budżetu ogólnego. Dalszy mankament to niemożność dokonania oceny wydatków Unii przez Komisję i Parlament w toku realizacji perspektywy. Kwestia ta nabiera szczególnie negatywnego znaczenia w obliczu kryzysu finansowego w strefie euro.

Parlament zażądał w rezolucji od Rady, żeby wszystkie zobowiązania, które będą wymagalne w 2013 r., zostały w tym roku uregulowane. Deficytu budżetowego nie przeniesiono by tym samym na pierwszy rok realizacji nowej perspektywy, czyli 2014 r. Parlament domagał się również wydatkowania w roku następnym środków budżetowych nie wykorzystanych w roku poprzednim oraz objęcia budżetem ogólnym Unii całości unijnych wydatków. Kolejne postawione przez Parlament warunki to wprowadzenie możliwości dokonania rewizji perspektywy w połowie jej obowiązywania oraz osiągnięcie postępów w rokowaniach nad nowymi zasobami własnymi Unii.



Rodzi się pytanie, czy państwa członkowskie zdecydują się zaakceptować warunki Parlamentu i tym samym nastąpi przejście do kolejnej fazy procesu decyzyjnego dotyczącego siedmioletniej perspektywy. Odrzucenie tych warunków miałyby negatywne konsekwencje dla procesu integracji europejskiej. Groziłoby nawet, że nowe ramy finansowe nie zostaną przyjęte przed wygaśnięciem poprzednich. W tej sytuacji (w myśl art. 312 ust. 4 TFUE) przedłuża się obowiązywanie pułapów i innych przepisów dotyczących ostatniego roku realizacji dawnej perspektywy do momentu uchwalenia nowej. Należy się zatem liczyć z zaakceptowaniem przez państwa członkowskie warunków postawionych przez Parlament.

**Piotr Kalka** – profesor nauk ekonomicznych, em. pracownik Instytutu Zachodniego.

