



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. Choć 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 lwią 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.