

Profesor Danuta Hübner
Przewodnicząca Komisji Rozwoju Regionalnego
Parlament Europejski

Parlamentarny wymiar polskiego przewodnictwa w UE w II połowie 2011 r.

„Negocjacje wieloletnich ram finansowych 2014-2020”

Senat Rzeczypospolitej Polskiej
Warszawa, 17 grudnia 2010 r.

1. Unia Europejska dysponuje zarówno budżetami rocznymi, jak i od 1988 r. wieloletnimi ramami finansowymi (WRF). WRF zawierają pułapy dla poszczególnych kategorii wydatków. Są one szczególnie ważne dla polityk o charakterze inwestycyjnym, takich jak: polityka spójności, wspólna polityka rolna, badania i rozwój, pomoc rozwojowa, ochrona środowiska, transport, bowiem oferują wieloletnią gwarancję finansowania i stabilizację programowania.

Wieloletni charakter ram finansowych jest także źródłem korzyści politycznej. Negocjacje budżetowe są bardzo bolesnym procesem politycznym. Odślaniają często słabości unii politycznej, na powierzchnię wychodzą interesy narodowe. Koszty polityczne tych negocjacji są wysokie. Stąd fakt, że mają one miejsce jedynie raz na siedem lat nie jest bez znaczenia.

Efektywność wieloletniego programowania zależy także od zakresu możliwej elastyczności ram finansowych. W szczególności ostatni kryzys pokazał, że ograniczona skala przesunięć środków budżetowych może być czynnikiem osłabiającym zdolność Unii do reakcji na nowe wyzwania. Stąd też decyzja o długości wieloletnich ram finansowania będzie istotnym elementem negocjacji dotyczących okresu po 2013 roku.

2. Czas trwania wieloletnich ram finansowych jest obecnie jednym z elementów dyskusji, jaka toczy się w Parlamencie Europejskim w ramach Specjalnej komisji ds. wyzwań politycznych i zasobów budżetowych na rzecz zrównoważonej Unii Europejskiej po 2013 r., SURE.

Właściwie istnieją trzy opcje:

- Utrzymania obecnej 7-letniej perspektywy

- Skrócenie czasu jej trwania do pięciu lat
- Wydłużenie WRF do lat 10, z możliwością przeglądu i zmian w połowie okresu.

Opcją najbardziej niekorzystną jest skrócenie WRF do pięciu lat. Dla polityk inwestycyjnych, które wymagają programowania, negocjacji między Komisją Europejską a państwami członkowskimi, a także regionami, przygotowania projektów, a następnie ich realizacji i oceny, 5-letni okres jest nie do przyjęcia. Doświadczenie pokazuje także, że negocjacje budżetowe byłyby praktycznie procesem ciągłym.

Pozostaje więc wybór między obecną 7-letnią perspektywą a okresem 10-letnim. Zakłada się, że ten ostatni musiałby być połączony ze śródkresowym przeglądem, który niewątpliwie wymaga wielkiego wysiłku administracyjnego i politycznego. Stąd mówi się o systemie "5+5". W tym przypadku w odniesieniu do polityki spójności trzeba założyć, że okresem programowania powinien być okres 10-letni, a przegląd śródkresowy byłby szansą na korektę programów. W zasadzie trudno znaleźć argumenty wskazujące na przewagę perspektywy 10-letniej nad 7-letnią.

3. Kilka słów na temat roli Specjalnej komisji ds. wyzwań politycznych i zasobów budżetowych na rzecz zrównoważonej Unii Europejskiej po 2013 r., SURE. Jej mandat obejmuje okres od lipca 2010 do czerwca 2011, kiedy to sesja plenarna Parlamentu powinna zatwierdzić raport komisji. Komisja ta pracuje nad reformą WRF, prowadzi debatę nad priorytetami politycznymi Unii i przyszłą strukturą WRF, a także mechanizmami funkcjonowania WRF.

Zakończono dyskusję nad sprawami o charakterze horyzontalnym – związkiem WRF z realizacją Strategii UE2020, długością WRF, europejską wartością dodaną polityk finansowanych z budżetu Unii, strukturą budżetu, elastycznością WRF. Obecnie rozpoczynają się dyskusje nad poszczególnymi politykami. Jako pierwsza, w styczniu będzie dyskutowana wspólna polityka rolna. W lutym, polityka spójności. W połowie marca będzie gotowa pierwsza wersja raportu. W międzyczasie zarówno w Komisji Europejskiej, jak i w komisjach stałych Parlamentu Europejskiego toczą się prace nad przyszłością poszczególnych polityk.

Komisja Europejska pracuje także nad regulacjami prawnymi dla poszczególnych polityk. W październiku Komisja przedstawiła tzw. przegląd budżetowy Unii Europejskiej, który zawiera pomysły na to, jak najlepiej wykorzystać środki budżetowe Unii dla osiągnięcia wspólnych europejskich celów.

Podsumowując, w czerwcu Parlament Europejski przyjmie raport określający jego stanowisko w sprawie WRF. Najprawdopodobniej jeszcze w czerwcu Komisja Europejska przedstawi

komunikat i projekt rozporządzenia zawierający propozycję budżetu po 2013 roku, z rozbiciem na tytuły, lata oraz zobowiązania i płatności oraz, prawdopodobnie, także część legislacji obejmującej okres wieloletnich ram finansowych. Oczekujemy, że w tym pierwszym pakiecie legislacyjnym znajdą się rozporządzenia dotyczące polityki spójności i wspólnej polityki rolnej.

Także przedmiotem debaty może być kwestia nowych źródeł dochodów własnych Unii. Wydaje się, niestety, po raz kolejny mało prawdopodobne, by zmiany po stronie dochodowej budżetu Unii wyszły poza etap prezentacji przez Komisję Europejską.

Negocjacje będą toczyć się przede wszystkim w Radzie, przy udziale Komisji Europejskiej i z wynikającą z nowego traktatu, ale jeszcze nie zdefiniowaną, rolą Parlamentu Europejskiego. Oczekuję, że po stronie Rady będzie to Rada ds. Ogólnych, COREPER oraz prawdopodobnie grupa przyjaciół prezydencji („friends of presidency”) jako instytucja koordynująca negocjacje. Bardzo zachęcam polski rząd do podtrzymania tej ostatniej formuły. Poszczególne polityki będą najprawdopodobniej negocjowane w ramach grup roboczych.

Mam także nadzieję, że polska Prezydencja nie dopuści do przejęcia negocjacji przez ECOFIN. To oczekiwanie jest o tyle uzasadnione, że negocjacje WRF dotyczą modelu integracji, wyzwania rozwojowych i wspólnych polityk. Nie można ich sprowadzać do dyskusji o liczbach.

Byłoby to ważne także i dlatego, że pozwoliłoby Polsce na odbudowanie siły bardzo ważnej Rady, jaką jest Rada ds. Ogólnych. Jej rola, jako ciała przygotowującego szczyty, została dość silnie ograniczona po wejściu w życie Traktatu z Lizbony.

WRF są uregulowane w Traktacie z Lizbony (art. 312 TFEU). Rozporządzenie w sprawie WRF wymaga jednogłośności Rady po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego. Parlament głosuje większością swoich członków. Jest jednak także możliwe, by Rada Europejska jednogólną decyzją upoważniła Radę do działania przez głosowanie kwalifikowaną większością w podejmowaniu decyzji nt. WRF. Wydaje się jednak mało prawdopodobne, by do takiego rozwiązania doszło.

Jeśli przed końcem 2013 r., nie uda się uzyskać porozumienia między Radą a Parlamentem, będzie kontynuowana obecna perspektywa finansowa i zostaną przyjęte pułapy.

Zadaniem polskiej Prezydencji będzie więc przede wszystkim zorganizowanie procesu negocjacji budżetowych, natomiast jest bardzo mało prawdopodobne, by w trakcie naszej

Prezydencji zostały podjęte kluczowe decyzje. Sposób, w jaki negocjacje będą zorganizowane, może być jednak kluczowy dla ich sukcesu.

Zgodnie z nowym traktatem, Parlament Europejski powinien zostać włączony w prace i proces decyzyjny dotyczący WRF po 2013 r. W trakcie prezydencji belgijskiej zaproponowano by trzy prezydencje, na które najprawdopodobniej przypadną negocjacje, a więc Polska, Dania i Cypr, a także co wydaje się sensowne Węgry, zaproponowały, w jaki sposób nastąpi już przesądzone w art. 312 TFUE włączenie Parlamentu. Najbardziej prawdopodobne wydaje się organizowanie spotkań typu „back to back”, czyli spotkanie Rady z Parlamentem i zaraz po nim posiedzenie Rady i jej decyzja. W ten sposób Parlament będzie mógł mieć wpływ na negocjacje. Oznacza to oczywiście, że Rada będzie musiała dysponować stanowiskiem politycznym przed uzyskaniem zgody Parlamentu.

Polska, organizując proces negocjacji powinna zwrócić szczególną uwagę na potrzebę instytucjonalnego zagwarantowania dobrej koordynacji procesu negocjacji. Poprzednio sprawdziła się wspomniana powyżej metoda tzw. „friends of presidency”, działającej na poziomie wysokich urzędników w przedstawicielstwach w Brukseli, raportujących do COREPERu, a ten do Rady ds. Ogólnych. To, co będzie najważniejszym, jak się wydaje, zadaniem polskiej Prezydencji, to umożliwienie państwom członkowskim dobrego zapoznania się z propozycjami Komisji Europejskiej. Poprzednio funkcjonował system tzw. fiszek, przygotowywanych przez Komisję Europejską i dystrybuowanych co tydzień na spotkaniach „przyjaciół prezydencji”. Jest mało prawdopodobne, by na tym etapie negocjacji, tzn. w trakcie polskiej Prezydencji, istniała potrzeba wprowadzania spraw budżetu na Radę Europejską. Najważniejsze będzie dobre zainwestowanie w strukturę i mechanizm negocjacji.

W tym okresie będą oczywiście powstawały różne procedury, które mogą ułatwić lub utrudnić cały proces negocjacji. Są to pierwsze WRF negocjowane wg nowego traktatu. Polska Prezydencja zostawi pewną praktykę, także w odniesieniu do współpracy z Parlamentem.

Bardzo ważnym wyzwaniem będzie dla Polski niedopuszczenie do zastąpienia propozycji WRF przygotowanej przez Komisję Europejską przez podejmowane propozycje, które mogą położyć na stole niektóre państwa członkowskie. Takie próby były w czasie poprzednich negocjacji. Zapis w konkluzjach Rady jest pod tym względem jednoznaczny i powinien być gwarancją niedopuszczenia do takich prób.

Polska powinna też mieć bardzo klarowny obraz priorytetów negocjacyjnych, zarówno na czas swojej prezydencji, jak i w odniesieniu do całości tego procesu. Polska musi być liderem negocjacji w odniesie do polityki spójności. Dla WPR znajdą się inni.