



Źródło <http://euobserver.com/institutional/117648>

Wieloletnie Ramy Finansowe Unii Europejskiej na lata 2014-2020

Państwa UE, nadal zmagające się z kryzysem, wciąż muszą wrócić do rozmów budżetowych i uzgodnić wspólne stanowisko w sprawie nowego 7-letniego budżetu UE. Konsensus umożliwi Radzie Europejskiej wraz z Parlamentem i Komisją uchwalenie wieloletnich ram finansowych- WRF (*Multinational Financial Framework - MFF*) UE na lata 2014-2020.

Liderom państw i rządów Unii Europejskiej nie udało się dojść do porozumienia podczas nadzwyczajnego szczytu 22 i 23 listopada 2012 r. Mimo ciągłego braku jednolitego stanowiska, członkowie Rady Europejskiej przyznali, że udało się dokonać pewnych postępów w rozmowach, co być może jest dobrą wróżbą dla kolejnego spotkania, planowanego na 7-8.02.2013 r.

Podczas konferencji prasowej w trakcie listopadowego szczytu, przewodniczący PE Martin Schulz powiedział do liderów państw, że Europa potrzebuje unijnego budżetu by móc stymulować wzrost gospodarczy i tworzyć nowe miejsca pracy. "Proponowanie zaciskania pasa może być popularne, ale jest bardzo nieodpowiedzialne" - uznał¹.

Na jakich podstawach opierają się negocjacje? Czym są wieloletnie ramy finansowe?

Negocjacje dotyczące budżetu Unii Europejskiej na lata 2014-2020 dotyczą zarówno wydatków, jak i dochodów niezbędnych do sfinansowania tych wydatków. Z końcem 2013 r. upływa trwający od 2007 okres obowiązywania wieloletnich ram finansowych, stanowiących podstawę ustalania wydatków budżetowych. Ramy te, określane wcześniej także jako

¹ <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/content/20110429FCS18370/html/Walka-o-nowy-unijny-bud%20na-lata-2014-2020>

„perspektywy finansowe” (*Financial Perspectives*), są wyrazem wieloletniego programowania finansowego w Unii. Wprowadzono je pod koniec lat 80. Programowanie finansowe, po latach stosowania w praktyce, zostało uregulowane traktatowo na mocy Traktatu Lizbońskiego. Wieloletnie ramy finansowe (WRF), zgodnie z art. 312 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), mają na celu zapewnienie dokonywania wydatków Unii w sposób usystematyzowany i w granicach jej zasobów własnych. Ramy ustala się na okres co najmniej 5 lat. Dwa ostatnie okresy (2000-2006 oraz 2007-2013) to okresy 7-letnie. WRF ustalane są w rozporządzeniu, jednomyślnie przez Radę, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego (podejmującego swą decyzję większością głosów). WRF określają kwoty rocznych pułapów środków na zobowiązania z podziałem na kategorie wydatków oraz rocznego pułapu środków na płatności. Główne grupy wydatków, odpowiadają najważniejszym sektorom działalności Unii. Budżety roczne Unii uchwalane są zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą, określoną w art. 314 TFUE.

Dzięki ustalonym limitom wydatków dla każdej kategorii wydatków WRF narzucają dyscyplinę budżetową i zmierzają do zapewnienia dokonywania wydatków Unii w sposób usystematyzowany i w granicach jej zasobów własnych oraz zgodnie z celami jej polityki. Ponadto system ten zapewnia przewidywalny napływ środków na realizację długoterminowych priorytetów Unii oraz daje większą pewność beneficjentom funduszy UE.

WRF ustalają także podstawy dla rocznej procedury budżetowej. Znacznie ułatwiają osiągnięcie porozumienia w sprawie rocznego budżetu przez Parlament Europejski i Radę, które to instytucje stanowią dwa organy władzy budżetowej Unii. Jednocześnie WRF zapewniają ciągłość realizacji priorytetów z korzyścią dla Europy. Ramy finansowe określają również wszelkie inne przepisy wymagane dla zapewnienia płynności rocznej procedury budżetowej.

Uzgodnienie podstaw prawnych dla wszystkich wieloletnich programów i projektów, które będą finansowane w ramach WRF, w obszarach takich jak badania naukowe, edukacja, spójność, pomoc rozwojowa, polityka sąsiedztwa itd., zajmuje 12–18 miesięcy. Aby realizacja tych programów mogła rozpocząć się w styczniu 2014 r., porozumienie polityczne w sprawie pułapów dla WRF powinno zostać osiągnięte nie później niż na półtora roku przed wejściem ram w życie. Ponadto porozumienie to będzie musiało zostać ujęte w formie rozporządzenia Rady, które wymaga zgody Parlamentu Europejskiego.

Jeśli porozumienie nie zostanie osiągnięte przed końcem 2013 r., pułapy dla roku 2013 zostaną przełożone na rok 2014 z 2% wzrostem uwzględniającym inflację. Traktat przewiduje również przedłużenie obowiązywania „pozostałych przepisów” dotyczących ostatniego roku obowiązywania WRF. Oznacza to przedłużenie obowiązywania wszystkich przepisów przewidujących dostosowania i korekty ram finansowych i instrumentów poza tymi ramami.

Niezależnie od tego, czy porozumienie co do kolejnych WRF zostanie osiągnięte czy nie, zostaną przygotowane ramowe pułapy finansowe na rok 2014, a zatem budżet będzie mógł zostać przyjęty zgodnie z Traktatem.

Brak uzgodnionych ram finansowych na lata 2014–20 znacznie skomplikowałby przyjęcie nowych programów. A w przypadku braku nowych podstaw prawnych, w tym orientacyjnych pul środków finansowych, nie będzie można zaciągać żadnych zobowiązań w związku z tymi wieloletnimi programami wydatków, dla których podstawa prawna wygasa w 2013 roku. Dlatego też w przypadku zbyt późnego porozumienia budżet na rok 2014 obejmowałby prawdopodobnie jedynie pokrycie płatności związanych z rolnictwem oraz płatności z tytułu zaległych zobowiązań. Innymi słowy, obywatele UE korzystający z funduszy unijnych stanęliby w obliczu poważnych problemów².

Jak wyglądały negocjacje WRF 2014-2020

Dnia 6 października 2011 Komisja Europejska przyjęła projekt pakietu ustaw, w którym nakreślono ramy polityki spójności UE na lata 2014-2020. Komisja zaproponowała szereg ważnych zmian w sposobie kreowania i wdrażania polityki spójności, takich jak:

- skoncentrowanie na priorytetach strategii „Europa 2020”, tzn. na inteligentnym i zrównoważonym rozwoju sprzyjającym wzrostowi zatrudnienia;
- nagradzanie wysokiej wydajności;
- wspieranie planowania zintegrowanego;
- skoncentrowanie na wynikach – monitorowanie postępów w osiągnięciu uzgodnionych celów;
- wzmacnianie spójności terytorialnej;
- upraszczanie systemu udzielania pomocy.

Pakiet ten towarzyszył przyjęciu przez Komisję w czerwcu 2011 roku propozycji kolejnych wieloletnich ram finansowych dla tego samego okresu, czyli budżetu na realizację strategii „Europa 2020”. W swojej propozycji Komisja stwierdziła, że polityka spójności powinna pozostać podstawowym elementem następnego pakietu finansowego, i podkreśliła jej kluczową rolę w realizacji strategii „Europa 2020”. Łączny proponowany budżet na lata 2014-2020 wynosił 376 mld EUR, włączając w to fundusze na nowy instrument „Łącząc Europę”, który ma stymulować realizację transgranicznych inwestycji w energetykę, transport i technologie informatyczne.

² http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-468_pl.htm

Propozycje ustawodawcze dotyczące polityki spójności obejmowały następujące regulacje:

- najważniejsze rozporządzenie określające ogólne zasady funkcjonowania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFROW) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (EFMR), a także inne zasady ogólne dotyczące EFRR, EFS i Funduszu Spójności;
- trzy rozporządzenia szczegółowe dotyczące EFRR, EFS i Funduszu Spójności;
- dwa rozporządzenia dotyczące celu europejskiej współpracy terytorialnej oraz europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT)³.

Do końca czerwca 2012 negocjacje w sprawie WRF koncentrowały się na uzgadnianiu wspólnych zasad i poszukiwaniu dających się zaakceptować proporcji między różnymi grupami wydatków.

W dniu 13 czerwca 2012 r. Parlament Europejski podjął uchwałę, w której zawarty został postulat zapewnienia większej elastyczności w realizacji wydatków z budżetu ogólnego Unii, zarówno w poszczególnych grupach tych wydatków, jak i pomiędzy tymi grupami. Elastyczność ta miałaby pozwolić na lepsze dostosowanie budżetu do zmieniających się okoliczności i priorytetów. Brak takiej elastyczności w obecnym systemie stanowił poważne utrudnienie w reagowaniu na nowe wyzwania. Parlament poparł też propozycje Komisji z 29 czerwca 2011 r. dotyczące nowych źródeł finansowania budżetu, w tym podatek od transakcji finansowych i nowy unijny VAT wskazując, że ich wprowadzenie stanowiłoby ważny element reformy systemu zasobów własnych Unii. Jednocześnie Parlament opowiedział się za odejściem od stosowania istniejących różnych mechanizmów korekcyjnych, w tym rabatów we wpłatach do budżetu ogólnego przyznanych niektórym krajom. Zapewniłoby to większą przejrzystość, sprawiedliwość i trwałość systemu finansowego Unii. Temu celowi służyłoby też przestrzeganie zasady jedności budżetu, co wymagałoby włączenia do budżetu ogólnego wydatków dotyczących realizacji wszystkich polityk i programów unijnych. Dotychczas poza budżetem pozostawał np. Europejski Fundusz Rozwoju, zapewniający wsparcie finansowe krajom Afryki, Karaibów i Pacyfiku.

Komisja Europejska 6 lipca 2012 r. uaktualniła swe propozycje z 29 czerwca 2011 r. dotyczące wieloletniego budżetu, uwzględniając potrzeby budżetu związane z wstąpieniem Chorwacji do Unii oraz aktualne dane ekonomiczne mające wpływ na wysokość funduszy przeznaczonych dla poszczególnych krajów członkowskich.

³ KE, *Polityka spójności 2014 -2020 Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, s.1.

W uchwale podjętej 11 lipca 2012 r. Parlament Europejski zaproponował istotne zmiany dotyczące zasad polityki spójności po 2013 r., przedstawionych przez Komisję Europejską w jej dokumencie z 29 czerwca 2011 r. Wśród głównych postulatów Parlamentu można wymienić potrzebę uelastycznienia tej polityki. Komisja zaproponowała bowiem, by 80 proc. środków z funduszy europejskich poszło do sektorów traktowanych priorytetowo w ramach Strategii Europa 2020 (główne innowacje, małe i średnie przedsiębiorstwa, gospodarka niskowęglowa), natomiast w opinii Parlamentu trzeba uwzględniać bardziej potrzeby lokalne, w tym w zakresie infrastruktury transportowej. Parlament opowiedział się także przeciw zaproponowanej przez Komisję możliwości zawieszenia wypłaty środków z funduszy europejskich w przypadku, gdy dany kraj nie wprowadza reform strukturalnych i nie respektuje swych zobowiązań dotyczących redukcji deficytu budżetowego. Podstawą takiego podejścia było przekonanie, że regiony otrzymujące środki unijne nie mogą być karane za błędy rządów poszczególnych krajów.

Polska - wspólnie z kilkunastoma innymi krajami - jest zdeterminowana bronić polityki spójności, w obliczu starań podejmowanych przez pozostałe kraje, by zmniejszyć lub przynajmniej zamrozić ogólny poziom wydatków. Od czasu wejścia do Unii w 2004 r. Polska znacząco skorzystała ze środków w ramach polityki spójności. W swej argumentacji na rzecz wzmocnienia polityki spójności, Polska wskazuje przede wszystkim, że polityka spójności stała się jednym z kluczowych czynników stymulujących wzrost gospodarczy w wielu krajach członkowskich. Dzieje się tak dzięki wsparciu inwestycji oraz reform strukturalnych w tych krajach dzięki wydatkom realizowanym w ramach tej polityki⁴.

W oświadczeniu Rady z 23 listopada 2012 można przeczytać, iż Rada Europejska udzieliła swojemu przewodniczącemu – wraz z przewodniczącym Komisji Europejskiej – mandatu do kontynuowania prac i dalszego prowadzenia konsultacji w celu wypracowania przez 27 państw członkowskich konsensusu dotyczącego wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020. Z rozmów dwustronnych i konstruktywnych dyskusji prowadzonych na forum Rady Europejskiej wynika, że stopień możliwej zbieżności stanowisk jest wystarczający, by możliwe było osiągnięcie porozumienia na początku przyszłego roku.

Z kolei 27 listopada 2012 r. komisarz Janusz Lewandowski wygłosił w przedstawicielstwie Bawarii w Brukseli przemówienie na temat wieloletnich ram finansowych. Zgromadzonym słuchaczom przedstawił swoją ocenę wyników ww. szczytu Rady Europejskiej. Jego zdaniem spotkanie należy je ocenić jako konkretną, pierwszą rundę negocjacji na najwyższym szczeblu politycznym. Komisarz Lewandowski podkreślił, jak ważne jest, aby powstrzymać próby dalszego obniżenia wydatków przeznaczonych na pobudzenie wzrostu gospodarczego, szczególnie w takich dziedzinach jak badania i rozwój, tworzenie międzygranicznych sieci infrastruktury oraz polityka spójności. Komisarz z ostrożnym optymizmem wypowiedział się

⁴ http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/120824_budzet2014_pl.htm

na temat możliwości osiągnięcia porozumienia w sprawie wieloletnich ram finansowych na początku przyszłego roku. Jednocześnie wezwał wszystkie państwa członkowskie, jak również Parlament Europejski, do konstruktywnej współpracy mającej na celu wypracowanie kompromisu, który umożliwi przyjęcie budżetu⁵.

Czy tak się stanie, przekonamy się już w lutym 2013 roku.

Więcej informacji na temat wieloletnich ram finansowych 2014-2020 na

http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14760&Itemid=812

Źródła:

Wymienione w powyższych przypisach

oraz

<http://www.ngo.pl/x/667504>

http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-799_pl.htm?locale=fr

http://www.mrr.gov.pl/fundusze/Fundusze_Europejskie_2014_2020/Programowanie_2014_2020/Documents/uwarunkowania_strategiczne.pdf

http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/120824_budzet2014_pl.htm

<http://www.cpe.gov.pl/pliki/1090-wieloletnie-ramy-finansowe-ue-2014-2020.pdf>

http://libr.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14760&Itemid=812

<http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/content/20110429FCS18370/html/Walka-o-nowy-unijny-bud%20C5%BCet-na-lata-2014-2020>

http://www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/programowanie_2014_2020/stromy/glowna.aspx

Przygotował: Punkt Informacyjny Europe Direct – Poznań
Projekt współfinansowany ze środków Komisji Europejskiej



⁵ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/lewandowski/headlines/index_pl.htm?id=201211271200