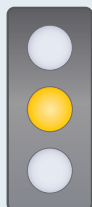


PRZEDMIOT KOMUNIKATU, ROZPORZĄDZENIA I PROJEKTU POROZUMIENIA MIĘDZYINSTYTUCJONALNEGO: Komisja chce rozpocząć debatę o priorytetach w zakresie wydatków Unii Europejskiej w okresie 2014-2020.

STRONY ZAANGAŻOWANE: Wszyscy obywatele i firmy, a w szczególności beneficjenci środków UE.



- ZA:**
- Wprowadzenie prawnie obowiązujących pułapów wydatków zagwarantuje, że decyzje o charakterze politycznym podejmowane na poziomie UE nie będą skutkować nadmiernymi wydatkami.
 - Udział prywatnych inwestorów w rozwoju infrastruktury daje nadzieje, że będzie się on odbywać się z szerszym uwzględnieniem uwarunkowań ekonomicznych.
- PRZECIWI:**
- Planowane wydatki na rolnictwo są ekonomicznie nieuzasadnione.
 - Wszystkie związane z budżetem kwestie są objęte Wieloletnim Planem Finansowym.

TREŚĆ

Tytuł

Komunikat „Budżet dla Europy 2020” z 29 czerwca 2011 r., sygnatura COM(2011) 500.

Wniosek w sprawie Rozporządzenia Rady ustanawiającego wieloletni plan finansowy na lata 2014-2020 z 29 czerwca 2011 r., sygnatura COM(2011) 398.

Projekt Porozumienia Międzyinstytucjonalnego z 29 czerwca 2011 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją, sygnatura COM(2011) 403.

Treść

Odnosniki do stron dotyczą części I Komunikatu COM(2011) 500, odnosniki do artykułów – Wniosku w sprawie Rozporządzenia COM(2011) 398 – o ile nie napisano inaczej. Podane kwoty odnoszą się do uśrednionych cen z roku 2011.

- › **Rola Wieloletniego Planu Finansowego (MFF) w unijnych przepisach budżetowych**
 - Unia Europejska samodzielnie zapewnia sobie dochody niezbędne do pokrycia jej potrzeb finansowych (art. 311 (1) TFEU).
 - Dochody i wydatki UE zapisywane są w projektach rocznego budżetu (art. 310 (1), art. 314 TFEU). Wydatki nie mogą przekraczać dochodów (zasada dochodów budżetowych, art. 310 (1), (4) TFEU, art. 14 (1) Rozporządzenia Finansowego 2002).
 - MFF jest instrumentem planowania średniookresowego, służącym utrzymaniu dyscypliny budżetowej i przejrzystości procedur budżetowych.
 - MFF ustala z wyprzedzeniem obowiązujące prawnie pułapy wydatków w kolejnych budżetach rocznych (art. 312 (1) TFEU, art. 2 (1)).
 - MFF przyjmowany jest na okres minimum 5 lat (art. 312 (1) TFEU).
- › **Tworzenie MFF: Komunikat w sprawie MFF, Rozporządzenie w sprawie MFF i Projekt Porozumienia Międzyinstytucjonalnego**
 - Komunikat w sprawie MFF (sygn. COM(2011) 500) dotyczy nowego Planu dla budżetów UE na lata 2014-2020, w tym planowanych priorytetów w zakresie wydatków i sposobów ich finansowania.
 - Rozporządzenie w sprawie MFF (COM(2011) 398) stanowi prawnie wdrożenie Komunikatu (art. 312 TFEU).
 - Projekt Porozumienia Międzyinstytucjonalnego (IAA) pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją (COM(2011) 403), który towarzyszy Rozporządzeniu w sprawie MFF, reguluje procedury i wydatki ponoszone poza MFF.
- › **Wniosek Komisji dotyczący MFF na lata 2014-2020**
 - Ogólny pułap wydatków powiązany jest z dochodem narodowym brutto (GNI) Unii Europejskiej.
 - GNI jest równy dochodowi krajowemu brutto (GDP) – czyli finansowej wartości wszystkich dóbr i usług wyprodukowanych w danej gospodarce w ciągu roku – pomniejszonemu o środki wypłacone innym gospodarkom świata (np. w ramach płatności z tytułu odsetek), ale powiększonemu o środki przekazane przez te gospodarki (np. zyski z lokat).
 - Komisja proponuje, by budżet UE wynosił 1,11 proc. GNI czyli 1083 mld euro (dla porównania: w latach 2007-2013 wynosił 1,063 proc. czyli 1007 mld euro). Miałby się on składać ze:
 - środków w ramach MFF w kwocie 1,05 proc. GNI czyli 1025 mld euro (w latach 2007-2013: 1,048 proc. GNI czyli 993 mld euro), oraz
 - środków na przyszłe „możliwe wydatki” poza MFF w kwocie 0,06 proc. GNI czyli 58 mld euro (w latach 2007-2013: 0,015 proc. czyli 14 mld euro).

Analiza z dnia 5 października 2011 r.

› Priorytety w zakresie wydatków w budżecie UE na lata 2014-2020

- Podstawowe zasady

Zdaniem Komisji, wydatki UE powinny skupiać się w następujących trzech dziedzinach:

- Kluczowych obszarach polityki UE, tzn. w energetyce, ochronie klimatu i działaniach na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”;
- Projektach tworzących „europejską wartość dodaną”, np. poprzez wykorzystanie efektu skali. Chodzi m. in. o to, by fundusze UE umożliwiły pozyskanie prywatnych inwestycji, szczególnie w przypadku rozwoju infrastruktury (zobacz również Dokument w sprawie Konsultacji dotyczących subsydiów UE na obligacje projektowe), oraz
- programach wsparcia umożliwiających porównanie rezultatów i uzgodnionych celów. W przyszłości beneficjenci powinni mieć łatwiejszy dostęp do programów, ale będą zmuszeni udowodnić, że otrzymane fundusze służyły realizacji priorytetów UE (zasada warunkowości).

- Wybrane wydatki w ramach MFF

- Zaproponowane wielkości budżetów stanowią prawnie obowiązujące pułapy.

- Wspólna Polityka Rolna (CAP): 384,4 mld euro (2007-2013: 385 mld euro). Budżet w dalszym ciągu służyć będzie realizacji dotychczasowych celów CAP, takich jak „uczciwy” standard życia dla społeczności wiejskich oraz „uzasadnione” ceny dla konsumentów, a także – w przyszłości – wsparciu zrównoważonego korzystania z zasobów naturalnych.
- Fundusze strukturalne i spójności: 376 mld euro (2007-2013: 353 mld euro). „Największa część” (s. 13) funduszy spójności ma być przeznaczona na regiony, których dochody w przeliczeniu na mieszkańca są niższe niż 75 proc. unijnego PKB. W przyszłości jednak do otrzymania 2/3 środków z funduszy spójności uprawnione będą również regiony, w których dochód na mieszkańca wynosi od 75 do 90 proc. PKB Unii (tzw. regiony w fazie przejściowej)
- Badania i rozwój: 80 mld euro (2007-2013: 50,5 mld euro). Komisja uzasadnia ten wzrost „znaczącą luką innowacyjną” (s. 10) w Unii, o czym świadczyć ma np. fakt, że na badania i rozwój wydaje się mniej niż 3 proc. PKB („cel 3 proc.”) – w roku 2008 było to 1,9 proc. W dodatku kontynuowane będzie „istotne wsparcie” dla tej dziedziny w ramach funduszy strukturalnych (2007-2013 było to 60 mld euro).
- Nowe obiekty infrastrukturalne finansowane w ramach instrumentu „Łącząc Europę”: 40 mld euro (2007-2013 – bez środków). Środki te mają przyspieszyć budowę transgranicznej infrastruktury energetycznej, transportowej i telekomunikacyjnej (ICT). Nie jest jasne, czy środki te mają być wypłacane dodatkowo czy też jednocześnie zmniejszone zostaną fundusze z innych programów finansowych – np. strukturalnych czy spójności – obecnie wykorzystywane do budowy infrastruktury.
- Edukacja: 15,2 mld euro (2007-2013: 8,8 mld euro). Zdaniem Komisji wciąż istnieje „przestrzeń” do zwiększenia unijnego wsparcia „na wszystkich szczeblach edukacji formalnej i szkoleń” (s. 17). Co więcej, „istotne wsparcie” dla edukacji i szkoleń ma być również udzielane za pośrednictwem funduszy strukturalnych i spójności (2007-2013: 72,5 mld euro).

- Wybrane wydatki poza MFF

Proponowany poziom wydatków nie podlega pułapom MFF. Częściowo są one regulowane przez IIA, a częściowo przez inne akty prawne

- Europejski Fundusz Globalizacji (EGF) – zgodnie z B.4 nr 13 Porozumienia (IIA): na rzecz szybkiej reintegracji pracowników, którzy stracili pracę w wyniku globalizacji. Dostępne są 3 mld euro (2007-2013: 3,5 mld euro). W przyszłości EGF obejmie również osoby zatrudnione w rolnictwie.
- Europejski Mechanizm Stabilizacji Finansowej (EFSM) – zgodnie z Rozporządzeniem Rady Europejskiej nr 407/2010. UE może wykorzystywać EFSM do przyznawania kredytów ratunkowych w wysokości do 224 mld euro (2010-2013: 68 mld euro – EFSM stworzono w roku 2010).
- Tam, gdzie będzie to „konieczne”, pułapy w ramach MFF mogą być obniżone tak, by odpowiadały pułapom zasobów własnych (zob. art. 2 (2), (3) w połączeniu z art. 3).

› Finansowanie budżetu na lata 2014-2020

- Do tej pory budżet UE finansowany był głównie z:

- tradycyjnych źródeł własnych, np. dochodów UE z tytułu ceł i podatków nałożonych na produkty rolne, takie jak cukier (w budżecie na rok 2011 z tego tytułu pochodziło 14,1 proc. środków),
- innych źródeł własnych, np. bezpośrednich wpłat Państw Członkowskich (udział w budżecie 2011: 81,2 proc.),
- Wpłaty bezpośrednie z jednej strony uzależnione są od wielkości krajowego GNI (70 proc.), a z drugiej strony od wpływów z tytułu podatku VAT (11,2 proc.).
- Praktyka bezpośrednich wpłat prowokuje żądania „zwrotu pieniędzy” (s. 7), czyli sytuacje, w których Państwa Członkowskie chcą otrzymać za pośrednictwem programów UE dokładnie tyle pieniędzy, ile wraca do tych funduszy w ramach płatności na rzecz UE. Zdaniem Komisji taka praktyka jest sprzeczna z celem polegającym na tworzeniu dzięki dochodom UE wartości dodanej dla Wspólnoty.
- Komisja chciałaby zmniejszyć wpłaty bezpośrednie Państw Członkowskich – proponuje nową formę finansowania, „bliższą pierwotnemu duchowi traktatów” (s. 7).
- Nowy unijny podatek od transakcji finansowych stanowić ma nowe źródło wpływów. Jednocześnie pomoc ma Państwom Członkowskim w konsolidacji ich budżetów – zmniejszą się bowiem bezpośrednio wpłaty na rzecz UE.
- Nowy unijny podatek VAT – szczegółów tego pomysłu nie ujawniono. Ma on zastąpić istniejący kompleksowy system bezpośrednich wpłat obliczanych na podstawie wielkości krajowych dochodów z VAT.

Zmiany w porównaniu ze stanem obecnym

- Wyżej opisane zmiany dotyczące wybranych priorytetów w zakresie wydatków

Analiza z dnia 5 października 2011 r.

- Do tej pory średnioterminowe planowanie finansowe w UE oparte było na „perspektywach finansowych” o charakterze nieformalnym, opracowywanych w formie międzyinstytucjonalnych porozumień pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją. Zgodnie z Traktatem Lizbońskim, średnioterminowe planowanie finansowe w formie Rozporządzenia w sprawie MFF ma być ustalane zgodnie ze specjalną procedurą legislacyjną (art. 312 (2) TFEU). Ten instrument regulacyjny ma zostać zastosowany po raz pierwszy.

Tło polityczne

W 2010 r. Komisja opracowała kryteria zasobów finansowych (powinny one mieć np. charakter transgraniczny), które mają w części zastąpić bezpośrednie wpłaty [do budżetu UE – przyp. tłum] ze strony Państw Członkowskich (zob. Komunikat COM(2010) 700, s. 30 i nast.). Komisja chciała wprowadzić te kryteria w życie w postaci Wniosku o Decyzję Rady, dotyczącego nowych zasobów własnych [COM(2011) 510]. Pod koniec 2011 r. Komisja zamierza przedstawić konkretne propozycje prawne dotyczące unijnych podatków. We Wnioskach Końcowych po spotkaniu 29 października 2010 r., Rada Europejska wezwała Komisję do uwzględnienia w propozycji dotyczącej MFF na lata 2014-2020 wysiłków na rzecz konsolidacji podejmowanych przez Państwa Członkowskie. 8 czerwca 2011 r. Parlament Europejski zwrócił uwagę w swojej Rezolucji nr 166, że żądania „zwrotu pieniędzy” szkodzą wspólnym interesom Europy.

Procedura prawna (Wniosek ws. Rozporządzenia)

29 czerwca 2011 r.	Przyjęcie przez Komisję
termin nieustalony	Przyjęcie przez Radę, publikacja w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, wejście w życie

Podmioty uczestniczące w procesie politycznym

Prowadząca Dyrekcja Generalna:	Dyrekcja generalna ds. budżetu (oraz Sekretariat Generalny)
Komisje Parlamentu Europejskiego	Komisja Budżetu (decydująca), sprawozdawca Reimer Böge (Europejska Partia Ludowa, Dania)
Rodzaj decyzji w Radzie	jednomyślność
Rodzaj decyzji w Parlamencie Europejskim	Większość absolutna (do odrzucenia potrzeba 368 z 736 głosów)

Szczegóły legislacyjne

Podstawa prawna	Art. 312 TFEU
Forma kompetencji prawnych	Kompetencje wyłączne (art. 2 (6), 312 (2) TFEU)
Procedura legislacyjna	art. 312 (2) TFEU (szczególna procedura legislacyjna)

OCENA

Ocena wpływu na gospodarkę

Wieloletni Plan Finansowy zawiera prawnie obowiązujące pułapy wydatków, wymagające zachowania dyscypliny budżetowej. Gwarantuje też, że polityczny proces podejmowania decyzji nie skończy się nadmiernymi wydatkami. UE nie może np. przystać na żądanie zwiększenia unijnych subsydiów, wyrażone przez pojedyncze Państwo Członkowskie, bez jednoczesnego zmniejszenia tychże subsydiów dla innego Państwa Członkowskiego. Dlatego też Państwa Członkowskie są zmuszone do szukania rozwiązań finansowych w ramach ustalonych pułapów. Ten obowiązek Państw Członkowskich nie znajduje jednak zastosowania w przypadku wydatków dokonywanych poza MFF. Trudno więc zrozumieć, dlaczego Komisja chce znacząco zwiększyć wydatki dokonywane poza MFF w porównaniu z poprzednim okresem.

Poszczególne Państwa Członkowskie nie mają wystarczających zachęt do realizowania projektów infrastrukturalnych przynoszących korzyści nie tylko im samym, ale również – poprzez tworzenie „europejskiej wartości dodanej” – innym Państwom Członkowskim. Dlatego też konieczne jest wsparcie tych projektów. Ten cel nie zostanie jednak osiągnięty, dopóki przy przyznawaniu środków pojawiać się będą żądania „zwrotu pieniędzy”. Jeszcze bardziej zaskakujące jest to, że Komisja chce wspierać regiony o stosunkowo silnych strukturach (tzw. „regiony w fazie przemian”) z funduszy strukturalnych i spójności. To polityczne ustępstwo wobec płatników netto w Unii, którzy na tym rozwiązaniu najbardziej skorzystają.

Planowany udział prywatnych inwestorów w rozwoju infrastruktury daje nadzieję, że rozwój ten odbywać się będzie z większym poszanowaniem dla uwarunkowań ekonomicznych. Prywatni inwestorzy będą bowiem uczestniczyć tylko w takich projektach, które będą oparte na zrównoważonym modelu finansowania.

Zasada warunkowego uzyskiwania środków finansowych z jednej strony pozwala na bardziej odpowiednie wykorzystywanie środków. Z drugiej strony jednak zwiększa administracyjne koszty dla beneficjentów płatności. To sprzeczne z zamiarem ułatwienia dostępu do unijnych programów wsparcia. Komisja nie wyjaśnia, jak zamierza rozwiązać ten konflikt celów.

Wpływ na efektywność i indywidualne prawo wyboru

Planowane wydatki w sektorze rolnym nie znajdują ekonomicznego uzasadnienia. Dotowanie „uzasadnionych cen konsumenckich” – z konieczności określanych przez polityków – oznacza kosztowną ingerencję planowej gospodarki w proces tworzenia się cen. Procesy cenotwórcze nie powinny być jednak oparte na życzeniowym myśleniu polityków, ale na rzeczywistej grze podaży i popytu, ponieważ

Analiza z dnia 5 października 2011 r.

tylko ceny będące efektem procesu rynkowego dostarczają wytwórcom i konsumentom ważnych informacji o istniejących niedoborach. Co więcej, w najlepszym interesie rolników leży zrównoważone korzystanie z zasobów naturalnych.

Badania i innowacje to czynniki kluczowe dla rozwoju gospodarczego. Komisja uzasadnia planowane zwiększenie wydatków w tej dziedzinie istnieniem „znaczącej luki innowacyjnej” w UE, czego odzwierciedleniem jest – zdaniem Komisji – nieosiągnięcie „celu 3 proc.” (polegającego na przeznaczaniu 3 proc. PKB na badania i rozwój – przyp. tłum.). Nie ma jednak istotnych związków pomiędzy wielkością wydatków na badania w odniesieniu do PKB a rzeczywistym poziomem innowacji. Kluczowe jest natomiast to, gdzie i w jaki sposób fundusze te są wydawane.

Co więcej, unijne wydatki [w tej dziedzinie – przyp. tłum.] powinny być ograniczone do wspierania badań podstawowych, ponieważ w tej kwestii bodźce do inwestowania dla firm są bardzo słabe. Gdy zastosowanie danej innowacji jest nieznanym, zdobycie prywatnego źródła finansowania jest zwykle niemożliwe. W przypadku badań ukierunkowanych na zastosowanie oraz w przypadku konkretnych projektów innowacyjnych bodźce inwestycyjne istnieją – te badania i projekty dają nadzieję na uzyskanie wartości początkowej. Co więcej, rynek sam jest w stanie wskazać te innowacje, na które jest popyt, w sposób bardziej skuteczny i efektywny kosztowo. Choć Komisja nie odniosła się do tej kwestii, z jej planów wsparcia jasno wynika, że KE chce finansować nie tylko badania podstawowe, ale również badania ukierunkowane na zastosowanie oraz konkretne innowacje (przykładem jest Komunikat COM(2011) 546 w sprawie budowania Unii Innowacji).

Wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Nowy projekt „Łącząc Europę” może pomóc w rozwoju transgranicznych połączeń infrastrukturalnych. Pogłębi to podział pracy w Europie, przez co wesprze wzrost gospodarczy i wpłynie na poziom zatrudnienia.

Wpływ na atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji

Ja przyznaje sama Komisja [SEC(2010) 7000, s. 31], wprowadzenie podatku od transakcji finansowych zmniejszy atrakcyjność Europy jako miejsca lokalizacji inwestycji dla wszystkich firm z sektora finansowego, o ile taki podatek nie zostanie wprowadzony również w innych częściach świata. Trudno się tego jednak spodziewać w dającej się przewidzieć przyszłości.

Ocena prawna

Kompetencje prawne

Nie budzą wątpliwości. Unia Europejska jest zobowiązana do opracowania MFF i przestrzegania go (art. 312 TFEU).

Pomocniczość

Zasada pomocniczości nie dotyczy tych kwestii, leżą one bowiem w wyłącznych kompetencjach UE (art. 5 (3) TEC).

Zgodność z prawem UE

Rozdzielanie przepisów budżetowych na Rozporządzenie w sprawie MFF oraz porozumienie IIA jest z prawnego punktu widzenia dyskusyjne. Uznanie IIA za formę działania przez Traktat Lizboński (art. 295 TFEU, zob. również art. 324 TFEU) nie oznacza, że można lekceważyć wymogi szczególnej procedury legislacyjnej związanej z Rozporządzeniem w sprawie MFF (art. 312 (2) TFEU). Problematiczne jest już samo to, że ważne kwestie proceduralne związane z koordynacją pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją pozostały w ramach IIA. Zgodnie z Traktatem Lizbońskim powinny być one przedmiotem Rozporządzenia w sprawie MFF (art. 312 (3) TFEU).

Pod żadnym pozorem takie pozycje w wydatkach, jak EGF, nie powinny być przenoszone z MFF do IIA i wyjmowane spod przepisów dotyczących MFF w TFEU. To samo dotyczy wyłączenia tych wydatków które, podobnie jak EFSE, uregulowane są w oddzielnych aktach prawnych.

Wprowadzenie unijnych podatków po stronie dochodów, co proponuje Komisja, jest możliwe w granicach unijnego prawa (art. 311 (1), (3) TFEU). Zbliżenie się do „pierwotnej intencji traktatów” jest jednak niewątpliwe. Unia nigdy nie miała i nie ma pełnej suwerenności.

WNIOSKI

Pułapy wydatków przewidziane w MFF gwarantują, że polityczne procesy podejmowania decyzji nie spowodują nadmiernych wydatków. Dlatego też – inaczej, niż chce Komisja – wydatki nieuwzględnione w MFF nie powinny być zwiększane. Udział prywatnych inwestorów w rozwoju infrastruktury oznacza, że będzie się on odbywał z szerszym uwzględnieniem uwarunkowań ekonomicznych. Wydatki na sektor rolny w ramach GAP są ekonomicznie nieuzasadnione. Wszystkie kwestie obojętne powinny być uwzględnione w Rozporządzeniu w sprawie MFF.

Centrum für Europäische Politik (Centrum Polityki Europejskiej, CEP) jest niemiecką organizacją pozarządową, która na bieżąco monitoruje i analizuje procesy legislacyjne prowadzone na poziomie Unii Europejskiej oraz dzieli się tą wiedzą z politykami, naukowcami, mediami i ogółem społeczeństwa.

Więcej informacji: www.cep.eu

Fundacja FOR jest organizacją pozarządową, która prowadzi działania sprzyjające rozwojowi instytucji demokratycznych oraz wzmocnieniu społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.

Więcej informacji: www.for.org.pl