

Czas zacząć poważną debatę o budżecie UE?

Lubor Lacina, Uniwersytet Rolnictwa i Leśnictwa im. G. Mendela w Brnie

Wielkość i struktura budżetu Unii Europejskiej nie odzwierciedlają obecnie istnienia wspólnej waluty. Budżet ten nie jest w stanie wypełnić stabilizacyjnej roli budżetu ponadnarodowego w czasach negatywnego wpływu kryzysu finansowo-gospodarczego na gospodarki państw członkowskich. Wielkość unijnego budżetu, która w wartościach bezwzględnych co prawda rośnie, jest jednak ustalana na podstawie względnych wskaźników, a w długiej perspektywie nie ma zgody na jej znaczące zwiększenie, ponad poziom 1% unijnego PKB.

Polska prezydencja ma zatem szansę na otwarcie dyskusji między państwami członkowskimi na temat roli budżetu UE w procesie gospodarczej i politycznej integracji europejskiej. Chociaż Parlament Europejski i Komisja Europejska opublikowały już swoją propozycję na kolejny okres budżetowy na lata 2014-2020, to nadal do państw członkowskich należy decyzja, jaka będzie wielkość budżetu, a zatem i jego zdolność stabilizacyjna po 2013 r.

Najważniejszy postulat, który Polska prezydencja powinna zaproponować Radzie UE, dotyczący reformy budżetu na lata 2014-20, jest następujący: UE musi przeprowadzić dyskusję nad budżetem nie z technicznego (biurokratycznego), ale politycznego punktu widzenia. Większość dotychczasowych dyskusji nad jego reformą miała jedynie wymiar techniczny – jak przesuwają środki między różnymi kategoriami budżetowymi bez zwiększania rozmiaru całego budżetu, a nawet jak osiągnąć te same cele przy mniejszych środkach. Biorąc pod uwagę poziom integracji gospodarczej (wspólna waluta), dyskusja musi być zorientowana bardziej politycznie. Decydenci muszą wziąć odpowiedzialność za reformę budżetu, który będzie odzwierciedlał ostatnie wydarzenia w strefie euro. Politycy muszą na poważnie przedyskutować zdolność państw członkowskich do znaczącego zwiększenia przychodów budżetu UE, a nie tylko bronić swoich własnych sald i interesów narodowych, aby jak najwięcej z unijnego budżetu netto otrzymywać. Biorąc pod uwagę wielkość dotychczas uzgodnionych funduszy, które mają być udostępnione zadłużonym państwom strefy euro, pojawia się okazja, aby włączyć te środki do ram budżetowych UE i tym samym zwiększyć stabilizujący wpływ budżetu UE i uczynić go bardziej adekwatnym dla obecnego stanu gospodarczej i politycznej integracji, który UE osiągnęła po Traktacie z Maasticht.

Unijni politycy znaleźli się między Scyllą i Charybdą. Obie są niebezpieczne, ale tódż o nazwie UE musi między nimi przepłynąć. Z jednej strony jest wzmacnianie zasady solidarności poprzez zwiększanie unijnego budżetu ze wszystkimi negatywnymi tego konsekwencjami. Z drugiej – utrzymanie *status quo* i wprowadzanie jedynie technicznych zmian bez znaczących ruchów w stronę bardziej ambitnego budżetu, który w większym stopniu odpowiadałby na obecną rzeczywistość. Brak woli rozważenia federalizacji budżetu UE może

prowadzić do sytuacji, w której dalsza gospodarcza i polityczna integracja, która już teraz zbliża się wraz z francusko-niemieckimi propozycjami, nie zostanie osiągnięta.

Dla Polski cele zbliżających się negocjacji ram budżetowych są następujące: osiągnąć pełne zrozumienie propozycji, zebrać stanowiska wszystkich państw członkowskich i zidentyfikować kwestie, które będą musiały być negocjowane. Na koniec Polska prezydencji zamierza zaprezentować raport na temat postępów negocjacji w Radzie UE. Na tym etapie dalsze prace nad ramami finansowymi przejmie Dania.

Kryzys strefy euro stworzył dwie grupy aktorów, którzy odegrają istotną rolę w negocjacjach. Z jednej strony są państwa, korzystające z instrumentów finansowych utworzonych poza budżetem UE (Grecja, Irlandia, Portugalia), a z drugiej – państwa dokładające się do tego mechanizmu stabilizacyjnego (reszta UE27). Wyborcy w państwach tej drugiej grupy obawiają się stworzenia czegoś w rodzaju unii transferowej (szczególnie w Niemczech), a w ogóle sprzeciwiają się wspieraniu takich państw jak Grecja (np. Słowacja). Niektóre państwa – jak Czechy – pytają, dlaczego mają uczestniczyć w tym mechanizmie, skoro pozostają poza strefą euro, i dlaczego miałyby zaakceptować przekazywanie ich środków budżetowych na pomoc problematycznym państwom tej strefy. Większość państw członkowskich, w tym Czechy, podkreślają niespójność między wzywaniem do zwiększania unijnego budżetu przy jednoczesnym zwiększaniu presji na państwa członkowskie, aby kontrolowały wielkość wydatków publicznych poprzez mechanizmy, takie jak „europejski semestr”. Z tego punktu widzenia znaczące zwiększenie unijnego budżetu jest bardzo mało prawdopodobne.

Kryzys zadłużeniowy w strefie euro powinien zostać wykorzystany jako szansa to poprawę stabilizacyjnych zdolności budżetu UE, zgodnie z rekomendacjami teorii federalizmu fiskalnego. Umożliwiłoby to tym przesunięcie UE do ostatniego etapu procesu integracji, jakim jest unia polityczna. Polska prezydencja nie zdoła znaleźć ostatecznego rozwiązania, ale może wykorzystać kryzys do otwarcie dyskusji na temat nowych ram finansowych w innowacyjny sposób. Czechy udzielą takiej dyskusji poparcia. Nowe ramy finansowe muszą zostać zatwierdzone do końca 2012 r. Jest zatem czas na debatę nie tylko na temat technicznych szczegółów, ale i roli budżetu UE w integracji europejskiej. Będzie to największe wyzwanie negocjacyjne dla polskiej prezydencji, ale też dla całej UE w przyszłości. Czy Unia je wykorzysta?

*Artykuł powstał w ramach projektu **“Polska Prezydencja w UE w 2011 r.: czeskie oczekiwania i możliwości współpracy”**, realizowanego przez EUROPEUM Instytut Polityki Europejskiej we współpracy z Instytutem Spraw Publicznych przy wsparciu czeskiego Ministerstwa Spraw Zagranicznych w ramach Forum Polsko-Czeskiego.*