

## Artykuły

RENATA GROCHOWSKA

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej

– Państwowy Instytut Badawczy

Warszawa

KATARZYNA KOSIOR

Wyższa Szkoła Europejska im. ks. J. Tischnera

Kraków

10.5604/00441600.1225661

### **NEGOCJACJE BUDŻETOWE UNII EUROPEJSKIEJ W CIENIU ZASADY *JUSTE RETOUR***

#### **Abstrakt**

*W niniejszym artykule przedstawiono dotychczasowe preferencje wybranych państw członkowskich w negocjacjach wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej oraz podjęto próbę ich oceny w kontekście kolejnych negocjacji budżetowych na lata 2021-2027 i przyszłości integracji europejskiej.*

*Należy przypuszczać, że preferencje państw członkowskich w odniesieniu do kształtu i wysokości budżetu po 2020 roku pozostaną zróżnicowane. Zmieniający się bilans wpłat i wypłat z budżetu UE wpłynie na to, w jaki sposób państwa członkowskie oceniać będą potrzebę finansowania określonych działań na poziomie unijnym. Do grupy państw dążących do zamrożenia budżetu dołączą jego niedawni beneficjenci, tj. państwa, w których poziom możliwości zbliża się do poziomu państw płatników netto. Pogorszenie pozycji budżetowej wielu płatników netto najprawdopodobniej wzmocni także ich niechęć do dalszego finansowania działań UE. Narastający eurosceptycyzm społeczeństw europejskich z pewnością utrudniać będzie prowadzenie negocjacji skierowanych na zwiększanie efektywności budżetu UE. W rezultacie uwarunkowania polityczne i preferencje społeczne sprzyjać będą naciskom na rzecz obniżenia budżetu UE w przyszłości. Trudno również oczekiwać, że mogłoby dojść w najbliższych latach do istotnego przeobrażenia struktury wydatków unijnych. Społeczeństwa państw członkowskich, z jednej strony, widzą konieczność finansowania nowych priorytetów (np. związanych z nowymi zagrożeniami), z drugiej, sprzeciwiają się zwiększaniu budżetu UE.*

*Możliwy w związku z tym jest scenariusz finansowania nowych priorytetów głównie z poziomu budżetów narodowych. To w długiej perspektywie osłabiać będzie pozycję i znaczenie UE.*

**Słowa kluczowe:** preferencje narodowe, negocjacje budżetowe, wieloletnie ramy finansowe.

## Wprowadzenie

W ostatnich latach wraz z pogłębianiem się kryzysu i niemożnością wyjścia UE z recesji społeczno-gospodarczej coraz częściej kwestionowana jest potrzeba kontynuowania integracji unijnej. Solidarność między państwami członkowskimi postrzegana jest w kontekście ich interesów narodowych. Wyrazem tego są redukcje budżetu UE w ostatnich negocjacjach finansowych. Dotychczasowa równowaga między płatnikami a beneficjentami budżetu unijnego została zachwiana, konieczne jest więc poszukiwanie konsensusu w procesie decyzyjnym UE. Dominującym wśród państw członkowskich podejściem jest ocena finansowych kosztów i korzyści z członkostwa w UE na podstawie ich pozycji netto – w jakim stopniu obciążone są wpłatami do budżetu i ile z niego zyskują. Zasada słusznego zwrotu (*juste retour*) stanowi wiodący wyznacznik poparcia lub sprzeciwu wobec działań podejmowanych na poziomie unijnym. Należy oczekiwać, że wymienione zjawiska będą pogłębiać się i odegrają znaczącą rolę w kształtowaniu ostatecznych wyników negocjacji budżetowych dotyczących kolejnych ram finansowych UE na lata 2021-2027.

Celem niniejszego artykułu jest charakterystyka dotychczasowych preferencji wybranych państw członkowskich w negocjacjach wieloletnich ram finansowych UE oraz próba ich oceny w kontekście kolejnej perspektywy finansowej na lata 2021-2027 i przyszłości integracji europejskiej.

### **Preferencje państw członkowskich i negocjacje budżetowe UE z perspektywy teorii liberalnej międzyrządowości**

Preferencje narodowe państw są kluczową zmienną wyjaśniającą dynamikę relacji międzypaństwowych, w tym także zakres i charakter współpracy w ramach globalnych i regionalnych ugrupowań integracyjnych. Ich znaczenie w wyjaśnianiu i przewidywaniu procesów współpracy między państwami podkreśla teoria liberalnej międzyrządowości. Teorię tę rozwinął w latach 90. ubiegłego wieku Moravcsik, analizując procesy integracji w ramach Unii Europejskiej (Moravcsik, 1993, 1998). Moravcsik w swoich pracach wskazywał, że o kształcie integracji w Europie decydowały wyłącznie międzyrządowe targi uwarunkowane wewnętrznymi preferencjami państw narodowych. Pogłębianie współpracy nie było wynikiem aktywności instytucji ponadnarodowych, jak chcieliby tego zwolennicy pierwszych teorii integracji europejskiej, a efektem przemyślanych strategii i działań państw narodowych, które w procesach integracyjnych dostrzegały gwarancję realizacji własnych interesów narodowych.

Preferencje narodowe w ujęciu Moravcsika nie są jednak zwykłym zbiorem określonych celów politycznych państw, dobieranych strategicznie do konkretnych sytuacji negocjacyjnych na arenie międzynarodowej. Stanowią one zestaw podstawowych celów narodowych związanych m.in. ze zwiększeniem eksportu, wzmocnieniem bezpieczeństwa wobec określonego zagrożenia czy realizowaniem wybranych celów ideologicznych (Moravcsik, 1998). Ich kształt w określonym obszarze determinują interesy tych grup społecznych i politycznych, które wywierają największy wpływ na aparat państwowy na arenie krajowej. Z takim zestawem celów narodowych państwa przystępują do międzyrządowych targów, negocjując na podstawie najniższego wspólnego mianownika oraz kierując się zasadą ochrony suwerenności narodowej. W negocjacjach liczą się punkty weto (*veto points*) największych państw członkowskich – to ich interesy mają decydujący wpływ na kształt ostatecznego porozumienia. Mniejsze państwa otrzymują w trakcie negocjacji korzyści poboczne (*side-payments*), gwarantujące poparcie dla porozumienia. Państwa średnie paradoksalnie znajdują się w najmniej korzystnym położeniu. Jeśli ich preferencje występują w dużej odległości od punktów idealnych największych graczy, mogą nie tylko nie uzyskać preferowanych wyników, ale również stanąć przed groźbą wykluczenia z negocjacji (Grimmel i Jakobeit, 2009).

Do badania preferencji narodowych wykorzystywany jest najczęściej dorobek szkoły wyboru publicznego, na który składają się prace teoretyczne takich autorów, jak: Arrow, Downs, Olson, Buchanan, Tullock i Niskanen. Grupy społeczno-ekonomiczne dążą do wywarcia wpływu na wybory polityczne w celu zmaksymalizowania swoich korzyści. Politycy i biurokraci, odpowiadając na naciski grup interesu, kierują się najczęściej wygraną w kolejnych wyborach parlamentarnych w celu utrzymania określonej pozycji w systemie politycznym. Preferencje w poszczególnych obszarach mogą być bardziej lub mniej wyraźne, w zależności od układu sił grup interesu i ich zainteresowania określonymi problemami. W obszarach gospodarczych, związanych bezpośrednio z politykami sektorowymi, można spodziewać się istotnej aktywności grup społeczno-zawodowych reprezentujących dany sektor lub branżę. W przypadku ogólnej polityki makroekonomicznej czy kwestii związanych z finansami publicznymi preferencje narodowe odzwierciedlają najczęściej preferencje partii rządzących, będące wypadkową starań o zapewnienie wzrostu gospodarczego i pozytywnego bilansu finansów publicznych (Moravcsik, 1998; Schimmelfennig, 2015). Z kolei w kwestiach związanych z polityką zagraniczną czynnikami decydującymi o kształcie preferencji są – obok ekonomicznych – również czynniki ideologiczne, tj. realizowana przez partie rządzące wizja dotycząca miejsca danego państwa w systemie stosunków międzynarodowych. W rezultacie konfiguracja krajowo zdeterminowanych preferencji narodowych państw określa przestrzeń negocjacyjną (*bargaining space*) dla porozumień, które mają szansę być przyjęte na poziomie międzynarodowym.

Przebieg i wyniki negocjacji, zgodnie z podejściem zwolenników liberalnej międzyrządowości, można przewidywać z wykorzystaniem teorii gier, w tym rozwiązania przetargowego Nasha. Głównymi elementami analizy opartej na teorii gier są: określenie możliwych działań graczy (oraz ich sekwencji), identyfikacja strategii graczy, ocena dostępu graczy do informacji oraz zdefiniowanie funkcji wypłat (*payoff functions*) (Druckman, 2007). Negocjacje mogą mieć charakter dystrybutywny (*distributive*) bądź integrujący (*integrative*). W negocjacjach o charakterze dystrybutywnym mamy najczęściej do czynienia z konfrontacją, w której wygrana jednego gracza oznacza przegraną drugiego. Gry takie określa się mianem gier o sumie stałej lub o sumie zerowej. Negocjacje o charakterze integrującym opierają się na grach wygrany-wygrany (*win-win*) i są grami o sumie zmiennej lub sumie dodatniej. Gracze poszukują wspólnych rozwiązań i wzajemnych korzyści – dochodzi w takich sytuacjach do tworzenia dodatkowej wartości (*creating value*). Negocjowanie wieloletniego budżetu w UE jest przykładem gry, w której dominują elementy negocjacji o charakterze dystrybutywnym. Charakter gry w określonym punkcie czasu determinują jednak sami gracze oraz zestaw możliwych porozumień (*win-sets*).

Zgodnie z podejściem liberalnej międzyrządowości graczami są zawsze państwa (rządy), w związku z tym tylko ich strategię oraz działania podlegają badaniu. W przypadku negocjacji wieloletnich ram finansowych państwa negocjują co do zasady w oparciu o regułę jednomyślności. Oznacza to, że wyniki powinny być optymalne w sensie Pareto. Traktat z Lizbony wprowadził jednak możliwość przyjęcia wieloletnich ram finansowych w oparciu o zasadę większości kwalifikowanej, o ile Rada Europejska jednomyślnie podejmie taką decyzję. Bez względu jednak na formalne procedury decyzyjne, wyniki negocjacji będą zawsze odzwierciedleniem preferencji narodowych i siły przetargowej poszczególnych państw. Modele oparte na teorii gier wskazują, że rządy, którym porozumienie może przynieść więcej korzyści niż brak porozumienia, mają tendencję do oferowania większych ustępstw w celu osiągnięcia porozumienia. Z kolei rządy państw, które nie zyskują wiele w stosunku do *status quo*, prowadzą twarde negocjacje, grożąc zawetowaniem całego porozumienia, a nawet wyjściem z organizacji (Moravcsik, 1998). Korzyści i koszty państw mogą być wyrażone w konkretnych liczbach, stąd graczom łatwiej odnosić się i reagować na konkretne propozycje negocjacyjne. Znane są reguły gry, negocjatorzy dysponują pełną informacją, mają również wiedzę na temat możliwych wypłat dla poszczególnych graczy. Gra rozłożona jest w czasie i rządzi się określonymi procedurami formułującymi sekwencje działań.

Przedstawione powyżej ramy teoretyczne mogą stanowić punkt wyjścia dla sformułowania hipotezy dotyczącej prawdopodobnego układu preferencji narodowych państw członkowskich w negocjacjach kolejnych wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej na lata 2021-2027. Rozszerzenie UE o dawne państwa bloku komunistycznego doprowadziły do niespotykanego wcześniej

zróźnicowania interesów w ramach UE. Doszło do istotnego zwiększenia liczby beneficjentów netto budżetu UE, przy utrzymaniu prawie niezmienionej liczby państw dopłacających do wspólnej kasy. Równocześnie, kryzysy finansowy i strefy euro doprowadziły do wyraźnego zwiększenia presji na budżety krajowe państw członkowskich. Można więc przypuszczać, że doświadczenia ostatniego kryzysu, w tym doświadczenia związane z rozwiązywaniem problemu zadłużenia niektórych państw członkowskich, będą miały zasadniczy wpływ na kolejne negocjacje wieloletnich ram finansowych UE, w szczególności na podejście płatników netto do struktury budżetu UE i jego wielkości. Z kolei kryzys zadłużeniowy, zwłaszcza państw południa Europy, będzie wpływał na perspektywy współpracy beneficjentów budżetu UE. Już obecnie widoczna jest rywalizacja między państwami określanymi mianem państw kohezyjnych (Portugalia, Hiszpania, Grecja). Kraje te zabiegają o środki i wsparcie finansowe unijnych i międzynarodowych instytucji finansowych, walcząc równocześnie o zachowanie jak największych środków w ramach funduszy strukturalnych i funduszu spójności. Dla pozostałych mniej zamożnych państw członkowskich specjalne traktowanie państw zadłużonych oznaczać może mniejsze transfery z budżetu UE. Zróźnicowane problemy państw uboższych i związane z tym różne interesy narodowe będą więc osłabiać pozycję negocjacyjną beneficjentów netto budżetu UE. W rezultacie można sformułować hipotezę, że *dojdzie do dalszej intensyfikacji i konsolidacji preferencji państw płatników netto na rzecz obniżenia wielkości budżetu UE, przy równoczesnym rozproszeniu preferencji budżetowych państw beneficjentów netto.*

Wśród płatników netto znajdują się największe państwa członkowskie, które określają dynamikę gry negocjacyjnej. Biorąc pod uwagę wyraźne preferencje płatników na rzecz obniżania wieloletniego budżetu UE, można przypuszczać, że gra negocjacyjna będzie dotyczyć głównie wysokości środków budżetowych, zaś w znacznie mniejszym stopniu odnosić się do samej struktury budżetu. Ostateczne porozumienie wymagać będzie osiągnięcia jednomyślności, zatem każde państwo członkowskie może zgłosić weto. W rzeczywistości jednak tylko państwa posiadające dobrą alternatywę wobec negocjowanego porozumienia zdecydują się na prowadzenie twardych targów i wetowanie porozumień (Dür i Gemma, 2010). Jest mało prawdopodobne, by beneficjenci netto budżetu UE przyjęli taką strategię. W razie braku porozumienia państwa te stracą więcej niż płatnicy netto budżetu unijnego. Należy ponadto przypuszczać, że trudno im będzie podjąć skuteczne, skoordynowane działania w celu zawarcia koalicji przeciwko płatnikom netto ze względu na wskazane wcześniej zróźnicowanie interesów.

W przeciwieństwie do preferencji państw beneficjentów, preferencje płatników są skonsolidowane i intensywniejsze. Intensywność preferencji płatników wzmagają dodatkowo rosnące nastroje antyeuropejskie oraz wzrastający opór społeczny wobec transferów finansowych na rzecz mniej zamożnych państw.



Można także zakładać, że rządy państw płatników netto mogą być skłonne zaakceptować utrzymanie obecnej struktury budżetu UE, w tym określonych poziomów finansowania polityk i działań istotnych dla państw beneficjentów, w zamian za zgodę beneficjentów na obniżenie całkowitej wartości budżetu. Zgoda graczy na mniejszy budżet w zamian za zachowanie dotychczasowych priorytetów wydatkowania (transfery na rzecz rolnictwa i polityki spójności) wydaje się być jednym z możliwych punktów równowagi Nasha.

### **Identyfikacja interesów narodowych w ostatnich negocjacjach budżetowych**

Kwestie budżetowe stanowiły od początków istnienia Wspólnot Europejskich, a później Unii Europejskiej, źródło konfliktów między państwami członkowskimi. Wprowadzone decyzją Rady z 1970 r. tradycyjne zasoby własne budżetu (dochody pochodzące z ceł, opłat rolnych i cukrowych) oraz z podatku VAT uniezależniły ówczesną Wspólnotę od każdorazowego uzgadniania wpłat z państwami członkowskimi. Jednak rosnące wydatki, których nie pokrywały ówczesne dochody, spowodowały wprowadzenie od 1988 r. dodatkowego źródła dochodów budżetu, jakim były składki państw członkowskich w zależności od wielkości ich dochodu narodowego brutto (DNB). W konsekwencji, każde państwo dąży do takiego ukształtowania polityk oraz innych działań unijnych, by odzyskać jak najwięcej środków finansowych włożonych do budżetu (zasada słusznego zwrotu – *juste retour*). Każde negocjacje, a w ich następstwie podejmowane działania w UE, stają się wypadkową gry interesów państw członkowskich (Grochowska, 2012).

Powstanie grupy państw – płatników netto oraz beneficjentów netto naruszyło podstawę efektywnego wydatkowania unijnych środków publicznych. Niemożność porozumienia odnośnie struktury budżetu unijnego doprowadziła do wprowadzenia korekt, jak rabat brytyjski czy podobnych rozwiązań dla innych płatników netto (Wielka Brytania, Austria, Niemcy, Szwecja, Holandia). Próby zwiększenia udziału dochodów własnych w budżecie unijnym są, jak dotąd, nieskuteczne. Zachowanie *status quo* oraz odpowiedniej pozycji netto poszczególnych państw członkowskich jest decydującym dla nich priorytetem. Elementem spajającym państwa członkowskie miało być utworzenie europejskiej unii walutowej wraz z wprowadzeniem wspólnej waluty – euro. Jednakże rozwiązania, które sprawdzały się w okresie stabilności gospodarczej, nie przynoszą pozytywnych efektów w sytuacjach kryzysowych.

Już negocjacje budżetowe dla perspektywy finansowej na lata 2007-2014 odbywały się pod silną presją płatników netto próbujących ograniczyć swe koszty rozszerzenia UE o nowe państwa członkowskie (UE-12). Zawarty kompromis powodował stopniowe dochodzenie UE-12 do większej puli środków w obszarach najbardziej wrażliwych, tj. płatności bezpośrednich i funduszy strukturalnych (Rollo, 2003). Płatnikom netto udało się przesunąć pełne finansowanie rozszerzenia z 2004 r. poza 2006 r.

Rada Europejska zdecydowała w 2002 r. o zamrożeniu płatności bezpośrednich do 2013 r. Zgodnie z tą decyzją I filar Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) miał wzrastać nominalnie o 1% na rok w latach 2007-2013 relatywnie do jego ogólnej wielkości w 2006 r. (Mayhew 2003). Biorąc pod uwagę fakt, że I filar stanowił ok. 40% ówczesnego budżetu UE, porozumienie z 2002 r. istotnie ograniczyło możliwości restrukturyzacji budżetu w negocjacjach budżetowych na lata 2007-2014. Powyższe porozumienie poparło w 2003 r. sześciu największych płatników netto do budżetu UE (Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Holandia, Austria i Szwecja), którzy w piśmie do Komisji Europejskiej postulowali, by wydatki z budżetu UE nie przekroczyły w kolejnej perspektywie finansowej 1,0% unijnego DNB. Ponadto uważali, że konkluzje Rady z 2002 r. dotyczące wielkości subsydiów rolniczych do 2013 r. powinny być respektowane.

Działania płatników netto mające zachować *status quo* budżetu unijnego odbywały się równocześnie z próbami reformy funkcjonowania UE. Istotnym impulsem miała być przyjęta w 2000 r. Strategia Lizbońska, w której budżet unijny odgrywał ważną rolę jako katalizator do osiągnięcia jej celów. Co ciekawe, istniejąca wówczas struktura wydatków pomijała zupełnie nowe priorytety i nie mogła ulec żadnym zmianom do 2006 r. (Mrak i Rank, 2010). Należy także wspomnieć o grupie ekspertów pod przewodnictwem Sapira, którzy przygotowali szeroko komentowany raport wskazujący na wyzwania stojące przed UE. Wśród rekomendacji zaproponowali znaczącą reformę WPR, poprzez częściową renacjonalizację tej polityki i ograniczenie wsparcia rolnictwa z budżetu UE oraz zwiększenie wydatków zorientowanych na wzrost (szczególnie badania i rozwój) a także skoncentrowanie polityki spójności na zmniejszeniu różnic rozwojowych między starymi a nowymi państwami członkowskimi (Sapir i in. 2003).

Propozycja Komisji Europejskiej z 2004 r. była punktem startowym do rozpoczęcia formalnych negocjacji nad wieloletnimi ramami finansowymi UE na lata 2007-2014. Komisja brała pod uwagę pełne budżetowe włączenie nowych państw członkowskich do 2013 r. (Bułgaria i Rumunia do 2016 r.), znaczące wsparcie finansowe dla Strategii Lizbońskiej zgodnie z sugestiami raportu Sapira oraz pozytywne odniesienie do uzgodnień Rady z 2002 r. dotyczące subsydiów rolnych. Zaproponowała przy tym wzrost budżetu UE do poziomu 1,14% w porównaniu z istniejącym 1,08% w ówczesnej perspektywie finansowej (Greer 2013).

Osiągnięty w 2006 r. kompromis międzyinstytucjonalny wskazywał na kontynuację *status quo*. Wielkość zobowiązań budżetu unijnego została zredukowana ostatecznie do 1,05%, a wydatków do 1,00% unijnego DNB (Interinstitutional agreement, 2006). Struktura wydatków potwierdzała dotychczasowe preferencje państw członkowskich, tj. finansowanie rolnictwa (polityka rolna) oraz zmniejszanie różnic rozwojowych (polityka spójności). Potrzeba zachowania równowagi między płatnikami a beneficjentami budżetu unijnego odsuwała na dalszy plan konieczność przeprowadzenia niezbędnych reform funkcjonowania UE.

Płatnicy netto zrealizowali swoje cele strategiczne. Francja utrzymała w mocy porozumienie z 2002 r. dotyczące subsydiów rolnych, Wielka Brytania zachowała rabat. Natomiast czterej pozostali zwolennicy obniżenia budżetu UE poprawili swą pozycję netto, uzyskując zmniejszenie ich udziału w budżecie unijnym. Z kolei beneficjenci budżetu obronili redukcję środków przewidzianych dla polityki spójności (spadek o 9% w porównaniu do propozycji Komisji oraz o 16% w odniesieniu do ogólnych wydatków budżetu UE) (Mrak i Rant, 2010). Sukces ten zawdzięczają głównie sformułowaniu szerokiej koalicji zwanej „przyjaciele polityki spójności”, obejmującej przede wszystkim nowe państwa członkowskie oraz kraje kohezyjne. Jako obserwatorzy dołączyły do nich Belgia i Irlandia.

W odróżnieniu od polityki spójności, linia podziału na zwolenników i przeciwników cięć w ramach Wspólnej Polityki Rolnej nie była już tak wyraźna. Pomimo inicjatywy ze strony Wielkiej Brytanii, aby zmniejszyć pulę środków na I filar, porozumienie z 2002 r. pozostało niezmienione. Konieczne redukcje budżetu rolnego skoncentrowały się na II filarze WPR.

Ostatnia runda negocjacji budżetowych, zakończona w 2005 r., ani nie zadowalała indywidualnych preferencji poszczególnych państw członkowskich, ani też ambicji instytucji unijnych. Konieczne reformy zostały zahamowane ze względu na potrzebę uzyskania konsensusu między głównymi aktorami procesu decyzyjnego.

Kolejne negocjacje budżetowe dla lat 2014-2020, w kontekście trudności, z którymi borykały się wówczas państwa członkowskie, przebiegały w jeszcze trudniejszej sytuacji polityczno-gospodarczej. Wprawdzie Europejski Bank Centralny (EBC) oraz unijne fundusze stabilizacyjne zapobiegły rozpadowi strefy euro w latach 2011-2012, zasadnicze problemy nie zostały jednak rozwiązane. Mimo poprawy kondycji banków, główny ciężar polityki stabilizacyjnej ciągle ponosi polityka monetarna. Niewielki wzrost, przeplatany płytkimi recesjami, oraz realne zagrożenie deflacyjne zmuszają EBC do niestandardowych działań o nieznanym skutkach. Na aktywniejszą politykę fiskalną trudno liczyć ze względu na wysokie zadłużenie publiczne, a reformy strukturalne przyjmowane są z oporami (Kulawik, 2015).

Już w 2010 r. płatnicy netto, w tym Wielka Brytania i Niemcy, wystosowały list do Komisji Europejskiej, w którym postulowały zachowanie wydatków z budżetu unijnego na poziomie 1% DNB UE, argumentując trudną sytuacją finansów krajowych. Propozycja nowych wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020, przedstawiona przez Komisję Europejską w 2011 r., zakładała jednak 5% wzrost wydatków (1025 mld euro), uzasadniany koniecznością wsparcia działań wspomagających wyjście UE z kryzysu gospodarczego. W wyniku trudnych negocjacji w lutym 2013 r. Rada Europejska podjęła końcowe decyzje odnośnie wielkości i struktury budżetu unijnego, natomiast w czerwcu 2013 r. sfinalizowano międzyinstytucjonalne negocjacje między Radą, Komisją i Parlamentem Europejskim. Ostatecznie zatwierdzono pułap 960 mld euro (1,00% DNB UE)



w ramach unijnych zobowiązań budżetowych oraz 908 mld euro w płatnościach (0,95% DNB UE) w cenach z 2011 r. (*Council Regulation*, 2013).

Wyniki negocjacji budżetowych na lata 2014-2020 zakończyły się redukcją budżetu unijnego, tj. ok. 3% mniej niż w okresie 2007-2014 oraz ok. 12% mniej niż proponowała Komisja Europejska. Gra toczyła się głównie o uzyskanie korzystnej pozycji netto poszczególnych państw członkowskich, co miało szczególną dla nich wagę w dobie zwiększającego się zadłużenia finansów publicznych. Tradycyjny podział na zwolenników i przeciwników WPR oraz polityki spójności nie był już tak wyraźny.

Francja, Irlandia i Grecja konsekwentnie popierały zachowanie budżetu WPR na dotychczasowym poziomie. Na początku 2011 r. Prezydent Sarkozy zamierzał bronić puli wydatków na politykę rolną do ostatniego euro (*Euractiv*, 2011). Jeszcze we wrześniu 2010 r. Francja i Niemcy przygotowały wspólne stanowisko, w którym były przeciwne jakiegokolwiek racjonalizacji WPR, wspierały zachowanie dotychczasowego podziału WPR na dwa filary oraz sprzeciwiały się znaczącej redystrybucji płatności bezpośrednich w ramach konwergencji zewnętrznej. Stanowisko to zostało poparte na spotkaniu Rady Ministrów Rolnych w lutym 2012 r., mimo wcześniejszych postulatów Wielkiej Brytanii i Polski oraz kilka innych państw o konieczności przeprowadzenia znaczącej reformy WPR (*Euractiv*, 2012).

Zgoda Wielkiej Brytanii na utrzymanie *status quo* odnośnie WPR była tradycyjnie uwarunkowana zachowaniem rabatu brytyjskiego. Wręcz sugerowano nieformalne porozumienie między prezydentem Sarkozym a premierem Cameronem w tym względzie (*Guardian*, 2012). Kolejny prezydent Francji – Hollande – stawiał pod znakiem zapytania konieczność utrzymania rabatu brytyjskiego. Wraz z Włochami oraz Hiszpanią postulował zmniejszenie budżetu unijnego, ale przy zachowaniu obecnego poziomu subsydiów rolnych. Dla premiera Camerona odniesienie sukcesu na forum unijnym – jako obrońcy interesów brytyjskich – było podstawą zachowania poparcia w coraz bardziej eurosceptycznej Wielkiej Brytanii. W jego interesie, tak samo jak pozostałych płatników netto, była więc redukcja budżetu UE ze względu na coraz bardziej niekorzystną pozycję netto. Wynikało to ze stopniowego wzrostu płatności bezpośrednich dla UE-12 oraz spadku puli środków na bardziej zamożne regiony w UE-15. Istotnym czynnikiem wpływającym na ostateczny wynik negocjacji było poparcie kanclerz Merkel dla premiera Camerona oraz postulat obniżenia budżetu unijnego do 1% DNB UE. Sukces Wielkiej Brytanii w redukcji budżetu unijnego był o tyle większy, że negocjacje dotyczące WRF odbywają się zgodnie z tradycją francuską w dwóch kategoriach: zobowiązań unijnych oraz płatnościach. Gdy Brytyjczycy negocjują na poziomie płatności, pozostali koncentrują się na zobowiązaniach. Tak więc w kategorii płatności faktyczna redukcja budżetu wynosiła blisko 4% (*Economist*, 2013).

Ostatecznie doszło do niewielkiego obniżenia wydatków na WPR i politykę spójności. Analizując wyniki negocjacji budżetowych na lata 2007-2013 oraz

2014-2020, można zaobserwować, że środki na dział „Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne” (*Sustainable growth: Natural Resources*), który finansuje przede wszystkim politykę rolną, zostały zmniejszone o 11,3%, podczas gdy płatności bezpośrednie o 17,5%. Z kolei „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” (*Economic, Social and Territorial cohesion*) zanotowała spadek o 8,4%. Największym przegranym ostatnich negocjacji budżetowych stała się ponownie UE, bowiem środki mające pobudzić jej rozwój gospodarczy w ramach Strategii Lizbońskiej, tj. poddział: „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i miejsc pracy” (*Competitiveness for Growth and Jobs*) zostały w ramach cięć budżetu UE obniżone o 39% w porównaniu do propozycji Komisji (*Interinstitutional agreement, 2006; Council Regulation, 2013*). Wynikało to z faktu, że poszczególne państwa członkowskie miały w swych preferencjach przynajmniej jeden cel ważniejszy niż Strategia Lizbońska. Dla płatników netto była to redukcja budżetu unijnego, dla zwolenników polityki spójności – utrzymanie wydatków tej polityki na możliwie jak najwyższym poziomie.

Widać więc wyraźnie, że proces ustalania wielkości i struktury budżetu UE obarczony jest znaczącym uzależnieniem od wąsko zdefiniowanych interesów narodowych. Reprezentanci państw członkowskich zobowiązani są do obrony stanowiska swego kraju w procesie unijnych negocjacji budżetowych, co w konsekwencji ogranicza ich mandat negocjacyjny w trakcie przetargów w Brukseli. Każdy z nich ma zapewnić sukces, często zredukowany do osiągnięcia finansowego, jakim jest właściwa pozycja netto. Głównym priorytetem są finanse krajowe, a nie realizacja wspólnych priorytetów unijnych. Presja, by nie iść łatwo na kompromis, jest szczególnie silna w przypadku dużych państw członkowskich, których udział we wpłatach do budżetu UE jest szczególnie wysoki (Hagemann, 2012).

Tak więc zasada *juste retour* oraz dążenie państw do uzyskania dodatkowych środków z budżetu UE ma wpływ na uzyskane porozumienie. W efekcie, negocjacje budżetowe stają się grą zero-jedynkową, w której większa pula środków dla jednego kraju powoduje ich redukcję dla innego, podobnie z politykami unijnymi – wzrost środków dla jednej przyczynia się do spadku dla pozostałych. Wielkość i struktura obowiązującego w danym okresie budżetu UE traktowane są jako odniesienie dla następnych negocjacji WRF.

### **Potencjalne preferencje budżetowe państw członkowskich po 2020 roku**

Ocena potencjalnych preferencji państw członkowskich UE w odniesieniu do wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027 wymaga uwzględnienia zarówno kontekstu krajowego i uwarunkowań politycznych, w jakich funkcjonują i prawdopodobnie funkcjonować będą poszczególne państwa członkowskie w najbliższych latach, jak i prognoz dotyczących rozwoju społeczno-gospodarczego państw unijnych. Wskaźnikiem możliwego rozkładu preferencji budżetowych państw członkowskich po 2020 r. mogą stać się również śródkresowy

przeгляд wieloletniego budżetu UE na lata 2014-2020 oraz ewentualna reforma systemu zasobów własnych UE.

Przeгляд obecnych WRF oraz systemu zasobów własnych zostały wpisane do porozumienia zawartego w 2013 r. Zobowiązano w nim Komisję Europejską do przedstawienia do końca 2016 r. oceny funkcjonowania budżetu UE, z pełnym uwzględnieniem bieżącej sytuacji gospodarczej oraz najnowszych prognoz makroekonomicznych<sup>1</sup>. Warto podkreślić, że celem przeglądu jest nie tylko ocena funkcjonowania budżetu, ale także priorytetów budżetowych UE. Jednak zgodnie z przyjętym rozporządzeniem, przeгляд nie może doprowadzić do zmniejszenia puli środków finansowych przydzielonych poszczególnym krajom. Możliwe zmiany w alokacjach mogą wynikać wyłącznie z dostosowania środków do wymogów polityki spójności (uwzględnienie trudnej sytuacji państw członkowskich dotkniętych kryzysem, sytuacja uzyskania bądź utraty kwalifikacji danego państwa do ubiegania się o środki z funduszu spójności).

Przywołane rozporządzenie określa także termin, w jakim Komisja Europejska powinna przedstawić propozycje legislacyjne dotyczące wieloletnich ram finansowych UE po 2020 roku. Zgodnie z przyjętym harmonogramem, propozycje te powinny być zaprezentowane przed 1 stycznia 2018 r. Zatem na właściwe negocjacje nowych WRF, w tym negocjacje dotyczące systemu zasobów własnych UE, zarezerwowano trzy lata. Wstępne dyskusje na temat budżetu po 2020 r. toczą się już teraz. Państwa członkowskie i instytucje unijne przygotowują się również do przeglądu funkcjonowania obecnych WRF, z zamiarem wprowadzenia ewentualnej korekty na lata 2017-2020.

Przeгляд budżetu UE będzie odbywać się pod silną presją Brexitu, tj. decyzji społeczeństwa brytyjskiego o wyjściu Wielkiej Brytanii z Unii, podjętą w referendum 23 czerwca 2016 r. Słabnąca pozycja UE rozbudziła na nowo dążenia tego kraju do rozluźnienia relacji z Unią. Jednym z głównych argumentów stał się wzrastający wkład netto do budżetu UE (w 2009 r. 4,3 mln funtów, podczas gdy w 2015 r. 8,5 mln funtów) (HM Treasury, 2015). Pozyskany przez premier Thatcher w 1984 r. rabat brytyjski miał kompensować nadmierny deficyt, jaki Wielka Brytania (nowy członek Wspólnot Europejskich od 1973 r.) notowała w rozliczeniach ze wspólnym budżetem. Zachowanie rabatu było jak dotąd kluczowym postulatem Wielkiej Brytanii w negocjacjach wieloletnich ram finansowych UE. Rosnący eurosceptycyzm społeczeństwa brytyjskiego zmusił jednak rządzącą Partię Konserwatywną do zagrożenia wyjściem tego kraju z Unii, jeśli nie uzyska większej niezależności w zakresie regulacyjnych, legislacyjnych i finansowych zobowiązań wynikających z członkostwa w UE. Wynik brytyjskiego referendum otworzył nowy rozdział w historii integracji unijnej.

Badania Boulangerera i Philippidisa (2015) wykazały, że brak dostępu do Jednolitego Rynku może kosztować Wielką Brytanię ok. 14 mld euro rocznie, pod-

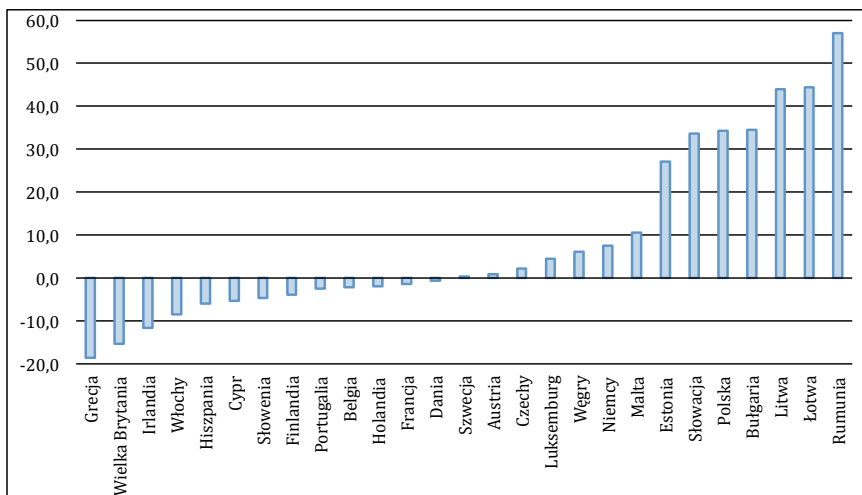
<sup>1</sup> Art. 2 Rozporządzenia Rady (UE, Euratom) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 347/884, 20.12.2013.

czas gdy UE ok. 40 mld euro na rok. Zawężając analizę jedynie do handlu rolnego oraz implikacji dla budżetu rolnego, badacze stwierdzili, że rezygnacja Wielkiej Brytanii z WPR i płatności wynikających z tej polityki będzie dla niej korzystna, nawet jeśli uwzględni się straty wynikające z gorszego dostępu brytyjskich towarów rolno-spożywczych do Jednolitego Rynku. Brexit będzie ciekawym doświadczeniem tworzenia nowej europejskiej polityki rolnej poza WPR.

Trudna sytuacja UE wiązana jest ponadto z kosztami, jakie Unia musiała ponieść w związku z przyjęciem w stosunkowo krótkim czasie wielu nowych państw członkowskich. Obecnie przedstawiciele społeczeństw niektórych „starych” państw członkowskich negatywnie odnoszą się do idei przyjmowania do Unii Europejskiej nowych członków (Toshkov, Kortenska, Dimitrova i Fagan, 2014). Niechęć do integracji z nowymi państwami jest na tyle duża, że blokowane są nie tylko próby dalszego rozszerzania Unii, ale również próby stowarzyszenia się innych państw z UE (np. negatywny wynik referendum holenderskiego z kwietnia 2016 r. w sprawie ratyfikowania umowy stowarzyszeniowej z Ukrainą). Można więc zakładać, że konsumowane obecnie finansowe skutki wielkiego rozszerzenia UE, w połączeniu z wciąż odczuwalnymi konsekwencjami kryzysu gospodarczego, finansowego i zadłużeniowego, będą jednymi z głównych czynników kształtujących podejście państw do kolejnych ram finansowych UE. Wzmocnieniu może ulec dotychczasowe podejście do budżetu unijnego hołdujące zasadzie słusznego zwrotu (*juste retour*).

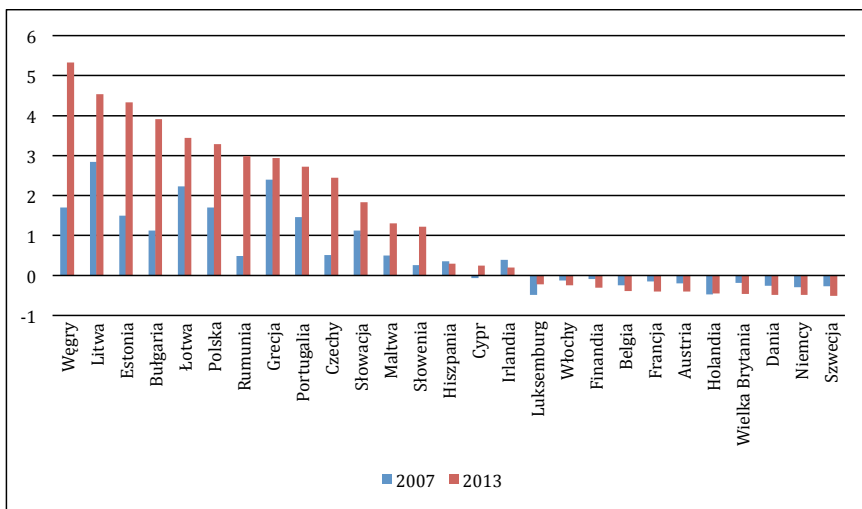
Na odzyskaniu wpłat wniesionych do budżetu UE oraz poprawie pozycji netto może zależeć szczególnie tym państwom, w których wskaźniki makroekonomiczne uległy pogorszeniu w ostatnich latach. Porównanie PKB *per capita* wyrażonego w standardzie siły nabywczej względem średniej unijnej pokazuje, że zdecydowana większość państw „starej” UE odnotowała wyraźny spadek w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Tylko Niemcy i Luksemburg odnotowały widoczny wzrost tego wskaźnika, a Szwecja i Austria w niewielkim zakresie. Natomiast w nowych państwach członkowskich, z wyjątkiem Słowenii i Cypru, doszło do istotnego zwiększenia PKB *per capita* względem średniej unijnej (rysunek 1).

Wprawdzie poziom PKB *per capita* w państwach „starej” UE jest na ogół nadal wyższy niż w większości nowych państw członkowskich, następuje jednak proces stopniowego wyrównywania różnic między krajami. Przykładowo, w Słowenii, Czechach i Słowacji przekroczył poziomy notowane w Grecji i Portugalii. Tak więc negocjacje kolejnych WRF po 2020 r. będą przebiegać już w nowych uwarunkowaniach – jeśli w negocjacjach poprzednich perspektyw finansowych UE podział na państwa „starej” i „nowej” Unii mógł odgrywać jakąś rolę, to w negocjacjach budżetowych dla lat 2021-2027 podział ten przestanie mieć znaczenie. Można też spodziewać się, że niektóre państwa, które jeszcze kilkanaście lat temu walczyły o zwiększanie budżetu UE, będą w trakcie najbliższych negocjacji optować za utrzymaniem budżetu na obecnym poziomie lub jego zmniejszeniem. Na zmianę ich preferencji może przede wszystkim wpływać zmieniający się bilans wpłat i wypłat z budżetu UE (rysunek 2).



Rys. 1. Zmiana PKB na mieszkańca wyrażonego w standardzie siły nabywczej względem średniej dla UE-27 w 2013 r. w porównaniu z 2004 r. (%).

Źródło: Obliczenia własne na podstawie Eurostat Database.



Rys. 2. Bilans wpłat i wypłat z budżetu UE jako % DNB (2007 i 2013 r.).

Źródło: Komisja Europejska, [http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm).

I tak, w przypadku takich państw, jak Hiszpania i Irlandia należy spodziewać się bardzo ostrożnego podejścia do kolejnych negocjacji budżetowych. Choć państwa te w przeszłości optowały za ambitnym budżetem unijnym, pod ko-



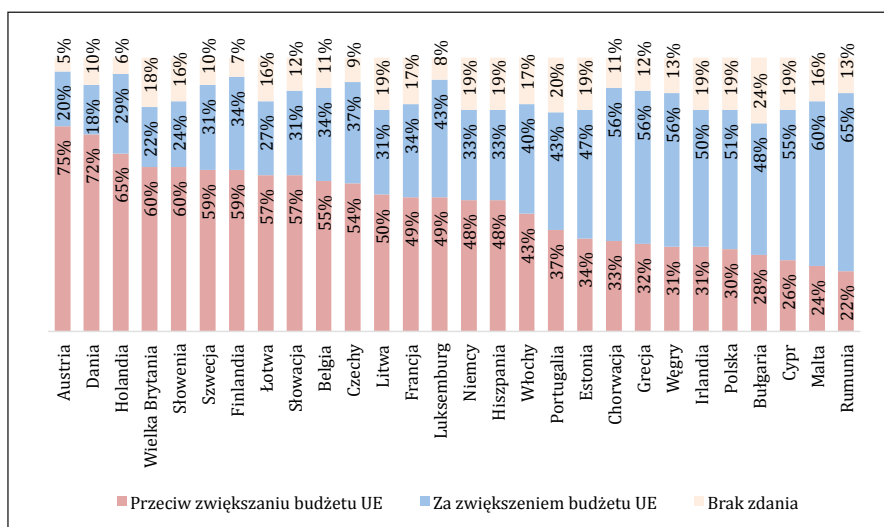
niec obecnej perspektywy – z uwagi na rosnące obciążenia związane z wpłatami do budżetu UE oraz malejącymi wypłatami – mogą znaleźć się w gronie płatników netto (Business Post, 2015; Valera, 2015). Równocześnie można oczekiwać skonsolidowania preferencji dotychczasowych płatników netto na rzecz obniżenia wysokości budżetu UE. W 2014 r. Francja po raz pierwszy znalazła się w grupie państw, które dopłaciły do budżetu rolnego. Jak dotąd kraj ten bronił WPR, gdyż pomimo rosnących wpłat do budżetu UE, był głównym beneficjentem netto transferów na rzecz rolnictwa. Obecnie podejście Francji może się zmienić. W podobnej sytuacji znajdują się Austria i Dania. Z kolei Niemcy, będące głównym płatnikiem netto do budżetu UE, są równocześnie jednym z głównych beneficjentów integracji gospodarczej w Europie. Pomimo pogłębiającego się ujemnego salda wpłat i wypłat z budżetu UE (rys. 2), PKB *per capita* w Niemczech względem średniej unijnej wyraźnie wzrósł w okresie 2004-2013 (rys. 1). Pogłębiające się ujemne saldo wpłat i wypłat nie przeszkodziło w osiągnięciu przyrostu PKB również Austrii i Szwecji. Należy zatem przypuszczać, iż mimo nasilających się dążeń płatników netto do zmniejszenia obciążeń na rzecz budżetu UE, akceptowany przez poszczególnych graczy tego obozu obszar porozumienia (*zone of possible agreement*) w sprawie kolejnej perspektywy finansowej może być różny.

Dynamikę zmian preferencji krajów w odniesieniu do przyszłego budżetu UE mogą determinować także problemy strefy euro. W związku z kryzysem finansowo-gospodarczym wprowadzono bowiem zaostrzone wymogi dotyczące przestrzegania dyscypliny fiskalnej oraz w zakresie zadłużenia publicznego. Trudności doświadczane w trakcie wychodzenia z kryzysu mogą więc pogłębiać niechęć do ponoszenia dodatkowych kosztów związanych z finansowaniem polityk unijnych. Dodatkowo, obecne problemy strefy euro mogą zwiększyć rywalizację między biedniejszymi i zadłużonymi państwami członkowskimi o środki budżetowe UE. W założeniach do przeglądu śródkresowego obecnych WRF zapisano możliwość dostosowania alokacji na politykę spójności w związku z trudną sytuacją gospodarczą państw wychodzących z kryzysu. Tym samym państwa, które – zgodnie z zasadą kwalifikowalności – powinny utracić część dofinansowania, mogą być nadal uwzględniane w podziale środków. Różnice interesów staną się wówczas szczególnie widoczne między niektórymi państwami kohezyjnymi (Grecja, Portugalia) a państwami, które przystąpiły do UE w ramach ostatnich rozszerzeń (Stenbæk i Jensen, 2015).

Warto podkreślić, że kolejne negocjacje budżetowe będą przebiegać w warunkach rosnącego euroceptycyzmu społeczeństw unijnych. Wyniki badań opinii publicznej przeprowadzonych wiosną 2015 r. we wszystkich państwach członkowskich UE pokazują, że wzrosła liczba przeciwników zwiększania budżetu unijnego (Standard Eurobarometer 83, 2015). Przeważająca liczba respondentów z 17 państw członkowskich uznała, że dalszy wzrost budżetu unijnego jest nieuzasadniony (wiosną 2011 r. opinię taką wyraziła większość responden-

tów z 15 państw członkowskich). Największy sprzeciw wobec zwiększania budżetu UE odnotowano w Austrii (75%), Danii (72%), Holandii (65%), Wielkiej Brytanii (60%), Słowenii (60%), Szwecji i Finlandii (po 59%) (rysunek 3).

Wspomniane badania wskazują, że przeciwko wzrostowi budżetu UE są zarówno społeczeństwa państw „starej” Unii, jak i społeczeństwa państw, które do Unii przystąpiły stosunkowo niedawno. Co ciekawe, w tej ostatniej grupie znalazły się, obok Czech, nowe państwa członkowskie należące do strefy euro (Słowacja, Słowenia, Łotwa i Litwa). Przeciwników wzrostu budżetu w tych państwach jest nawet więcej niż np. w Niemczech czy Francji. Widać więc wyraźnie, biorąc pod uwagę opinie społeczeństw unijnych, że obóz przeciwników zwiększenia budżetu unijnego uległ wzmocnieniu.



Rys. 3. Opinie społeczeństw państw członkowskich UE na temat wielkości budżetu UE.

Źródło: *Standard Eurobarometer*, nr 83, maj 2015.

Niewątpliwie sytuację tę należy wiązać z wyraźnym spadkiem wiarygodności Unii Europejskiej w oczach społeczeństw UE-28. Jak dotąd, instytucje unijne cieszyły się znacznie większym poparciem niż instytucje rządowe państw członkowskich. Według badań Eurobarometru (2015), w 2004 r. ok. 70% respondentów darzyło zaufaniem instytucje unijne, a ok. 50% badanych – rządy własnych państw. W 2014 r. poparcie to dramatycznie spadło, odpowiednio do 30 i 10%. Respondenci nie wierzą, że unijni i krajowi politycy są zdolni rozwiązać problemy ostatniej dekady. Trend ten jest bardzo niepokojący, głównie dla przyszłości UE oraz stabilności politycznej państw członkowskich. Warto podkreślić, że utrata zaufania do UE nie jest związana ze zmianami w ideologicznej samoidentyfikacji badanych respondentów (podział na prawicę, lewicę i cen-

trum). Obserwowany jest natomiast wzrost poparcia dla partii ekstremalnych, zarówno prawicowych, jak i lewicowych (Frieden, 2015).

Szczególne zmiany w percepcji postrzegania UE zaszły w krajach strefy euro. Zdaniem politologów, kryzys unii gospodarczej i walutowej sprawił, iż eurosceptycyzm ze zjawiska marginalnego przeobraził się w zjawisko głównego nurtu (Brack i Startin, 2015). Rozczarowanie pogłębia się, zarówno w krajach zamożnych, zmuszonych do wspierania instytucji i krajów w kłopotach finansowych, jak i w krajach uboższych i zadłużonych, zobowiązanych do wprowadzania restrykcyjnych działań w celu przeciwdziałania recesji gospodarczej. Jedni narzekają, że płacą na innych za dużo, drudzy uważają, że cierpią zbyt mocno (Frieden, 2015).

Chociaż prognozy makroekonomiczne dla państw UE na najbliższe lata są optymistyczne (IMF, 2015), mieszkańcy Europy wciąż z dużym niepokojem patrzą w przyszłość. Wśród respondentów badanych przez Eurobarometr (2015) największe obawy budziły: migracja (38%), sytuacja ekonomiczna (27%), brak zatrudnienia (24%), finanse publiczne danego państwa (23%) oraz terroryzm (17%). Wydaje się, że kwestie związane z potrzebą zapewnienia bezpieczeństwa w Europie będą odgrywać coraz większą rolę w procesie formowania się narodowych preferencji w odniesieniu do priorytetów wydatkowania środków publicznych w kolejnych latach. Już obecnie państwa członkowskie UE reagują na zwiększone zagrożenie terroryzmem poprzez wzrost wydatków na walkę z tym zagrożeniem w budżetach narodowych. Przykładowo, rząd Niemiec planuje do 2020 roku zwiększyć budżet przeznaczony na finansowanie polityki bezpieczeństwa o ponad 2 mld euro (Stratfor, 2016).

W dyskusjach na temat przyszłego budżetu UE podkreślana jest również potrzeba skierowania środków na nowe priorytety. Na konferencji 28 stycznia 2016 r. Prezydencja Holenderska zaproponowała połączenie wszystkich funduszy w jeden, paneuropejski fundusz inwestycyjny, który wspierałby wzrost gospodarczy w UE. Podkreślała równocześnie potrzebę ograniczenia wydatków na polityki, które są nieefektywne oraz skierowanie środków na nowe priorytety polityczne Unii (innowacje, migracje, partnerstwa z państwami) (Speech, 2016). Biorąc jednak pod uwagę bardzo zróżnicowane preferencje narodowe państw, trudno oczekiwać, że mogłoby dojść w najbliższych latach do istotnego przeobrażenia struktury wydatków unijnych. Społeczeństwa państw członkowskich, z jednej strony, obawiają się nowych zagrożeń, z drugiej sprzeciwiają się zwiększaniu budżetu UE. Możliwy w związku z tym jest scenariusz finansowania nowych priorytetów głównie z poziomu budżetów narodowych. To w długiej perspektywie osłabiać będzie pozycję i znaczenie UE.

## Podsumowanie

W negocjacjach wieloletnich perspektyw finansowych UE gra dotyczy podziału środków budżetowych między celami i priorytetami oraz między państwami członkowskimi. Historia pokazuje, że w dotychczasowych negocjacjach budżetowych dominowały elementy negocjacji dystrybucyjnych. Stosunkowo wysoka wiarygodność UE jako reżimu regulacyjnego, pogłębiająca się współzależność układów interesów narodowych oraz specyficzny, osadzony w instytucjach unijnych system zintensyfikowanych kontaktów międzyrządowych pozwalały zawierać porozumienia akceptowane w mniejszym lub większym stopniu przez wszystkie państwa członkowskie. Każdy z uczestników negocjacji, pomimo zróżnicowanych interesów i ostrych podziałów między płatnikami a beneficjentami budżetu unijnego, wychodził ostatecznie z negocjacji z określonymi korzyściami, które mogły być gwarancją akceptacji unijnego porozumienia na arenie krajowej.

Przeprowadzona analiza wskazuje, że preferencje państw członkowskich w odniesieniu do kształtu i wysokości budżetu po 2020 roku pozostaną zróżnicowane. Zmieniający się bilans wpłat i wypłat z budżetu UE wpłynie na to, w jaki sposób państwa członkowskie oceniać będą potrzebę finansowania określonych działań na poziomie unijnym. Do grupy państw dążących do zamrożenia budżetu dołączą jego niedawni beneficjenci, tj. państwa, w których poziom zamożności zbliża się do poziomu państw płatników netto. Pogorszenie pozycji budżetowej wielu płatników netto najprawdopodobniej wzmocni też ich niechęć do dalszego finansowania działań UE. Narastający eurosceptycyzm społeczeństw europejskich z pewnością utrudniać będzie prowadzenie negocjacji skierowanych na zwiększanie efektywności budżetu UE. W rezultacie uwarunkowania polityczne i preferencje społeczne sprzyjać będą naciskom na rzecz obniżenia budżetu UE w przyszłości.

Negocjacje państw członkowskich, ograniczone zasadą *juste retour*, unie możliwią podjęcie znaczących reform restrukturyzacji budżetu UE, co przekłada się na przyszłość integracji europejskiej. Dylemat, jaka powinna być przyszła Unia Europejska: czy składająca się z kilku państw, ściśle przestrzegających ustalonych standardów, czy raczej licząca jeszcze więcej państw i prowadząca do coraz ściślejszego związku (*ever closer union*) – stanowi sedno dalszych działań na forum unijnym. Pytania te były szczególnie powszechne podczas próby ratowania gospodarek krajów południowej Europy w ostatnich latach. Zarówno udzielający kredytów, jak i kredytobiorcy szacowali koszty i korzyści, bez refleksji czy proces integracji unijnej zmierza we właściwym kierunku. Podział krajów „na dobre i złe” ponownie rozbudził dyskusje nad stworzeniem „Unii różnych prędkości” (*multi-speed Union*).

Obawy co do przyszłości UE wzbudza zwłaszcza potwierdzenie specjalnego statusu Wielkiej Brytanii na szczycie Rady Europejskiej w lutym 2016 r., które może prowadzić do renegeacji członkostwa w UE przez inne państwa człon-

kowskie i demontażu Unii. Wprawdzie mamy już do czynienia z Unią *à la carte*: Szwecja jest poza strefą euro, Francja nie przestrzega wymogów dotyczących deficytu budżetowego, a Austria jednostronnie wprowadziła ograniczenia dla migrantów. Przypadek Wielkiej Brytanii może jednak sprzyjać organizacji referendum na temat członkostwa w UE w innych krajach bądź wykorzystaniu tej ewentualności w taktyce negocjacyjnej w ramach forsowania krajowych preferencji na arenie unijnej.

Obecny kryzys przywództwa w UE oraz bezradność państw i instytucji unijnych wobec narastających problemów społeczno-ekonomicznych, mających swoje źródło zarówno w samych państwach członkowskich UE, jak i poza jej granicami, podważa wiarę państw członkowskich w to, że UE może być skutecznym mechanizmem realizacji interesów narodowych wszystkich jej członków. Rozczarowanie może być tym większe wobec powszechnego przekonania, że w sferze integracji ekonomicznej i społecznej UE jest najbardziej sprawnym i skutecznym organizmem międzynarodowym na świecie. To sfera integracji politycznej pozostawała zawsze poza zasięgiem projektu europejskiego. Obecne problemy strefy euro, odchodzenie od najważniejszych zdobyczy integracji europejskiej związanych z funkcjonowaniem wspólnego rynku, stopniowe wycofywanie się z projektu wspólnej przestrzeni wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa podmywają pierwotne fundamenty UE. Deficyty integracji europejskiej w obszarach zakładających dystrybucję kosztów i korzyści między państwami członkowskimi mogą mieć poważne konsekwencje dla przyszłości UE. Czysto dystrybutywne negocjacje budżetowe będą nasilać procesy dezintegracji i renacjonalizacji w Europie.



**Literatura:**

- Boulanger, P., Philippidis, G. (2015). The End of a Romance? A Note on the Quantitative Impacts of a 'Brexit' from the EU. *Journal of Agricultural Economics*, vol. 66(3), s. 832-842.
- Brack, N., Startin, N. (2015). Introduction: Euroscepticism, from the margins to the mainstream. *International Political Science Review*, vol. 36 (3), s. 239-249.
- Business Post (2015). Ireland to become net contributor to EU budget. Sunday Business Post. 29.12.2015. Pobrane z: <http://www.businesspost.ie/ireland-to-become-net-contributor-to-eu-budget-brian-hayes/>).
- Council Regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020, L 347/884. *Official Journal of the European Union* 20.12.2013.
- Druckman, D. (2007). *Negotiation Models and Applications. Diplomacy Games*. Berlin Heidelberg: Springer.
- Dür, A., Gemma, M. (2010). Bargaining power and negotiation tactics: the negotiations on the EU's financial perspective 2007-13. *Journal of Common Market Studies*, vol. 48(3), s. 557-578.
- Economist (2013). *Battle of the EU budget. Cameron's budget blinder*. The Economist, 8<sup>th</sup> February 2013. Pobrane z: <http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2013/02/battle-eu-budget>.
- Euractiv (2011). *Sarkozy: France needs no excuse to defend EU farm policy*. Euractiv.com, 19 January 2011. Pobrane z: <http://www.euractiv.com/section/science-policy/news/sarkozy-france-needs-no-excuse-to-defend-eu-farm-policy/>.
- Euractiv (2012). *France, Germany in joint call to freeze EU farm budget*. Euractiv.com, 11 October 2012. Pobrane z: <http://www.euractiv.com/section/agriculture-food/news/france-germany-in-joint-call-to-freeze-eu-farm-budget/>.
- Eurobarometr (2015). *Standardowe badanie Eurobarometru z wiosny 2015 r.: zdaniem obywateli największym wyzwaniem dla Unii jest imigracja*. Komunikat prasowy, Komisja Europejska, 31 lipca 2015, Bruksela. Pobrane z: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5451\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5451_pl.htm).
- Frieden, J. (2015). *The crisis, the public and future of the European integration*. Paper prepared for a conference "Transition and Reform: European Economies in the Wake of the Economic Crisis", Lisbon, May 2015.
- Greer, A. (2013). The Common Agricultural Policy and the EU budget: Stasis or change? *European Journal of Government and Economics*, vol. 2(2), p.119-136.
- Grimmel, A., Jakobeit, C. (2009). *Politische Theorien der Europäischen Integration: Ein Text- und Lehrbuch*. Springer-Verlag.
- Grochowska, R. (2012). Budżet unijny jako gra interesów państw członkowskich na przykładzie Wspólnej Polityki Rolnej. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, cz. Polityka Ekonomiczna*, s. 125-133.
- Guardian (2012). *David Cameron to warn François Hollande against challenging EU rebate*. The Guardian, 28 May 2012. Pobrane z: <http://www.theguardian.com/politics/2012/may/27/david-cameron-francois-hollande-eu-rebate>.
- Hagemann, S. (2012). Money and Power: EU budget negotiations in a time of austerity. *DIIS Policy Brief*. May 2012. Pobrane z: <https://www.ciaonet.org/attachments/21374/uploads>.

- HM Treasury (2015). *European Union Finances 2015: statement on the 2015 EU Budget and measures to counter fraud and financial mismanagement*. December 2015, Cm 9167. Pobrane z: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/483344/EU\\_finances\\_2015\\_final\\_web\\_09122015.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/483344/EU_finances_2015_final_web_09122015.pdf).
- Interinstitutional agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management. *Official Journal of the European Union* C 139/1, 14.06.2006.
- International Monetary Fund (2015). World Economic Outlook Database, October 2015.
- Kulawik, J. (2015). Globalne i europejskie determinanty WPR. *Zagadnienia Ekonomiki Rolnej*, nr 4(345), s. 38-58.
- Mayhew, A. (2003). The Financial and Budgetary Impact of Endangerment and Accession. *SEI Working Paper*, no 65, s. 18.
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and power in the European Community: a liberal inter-governmentalist approach. *Journal of Common Market Studies*, vol. 31(4), s. 473-524.
- Moravcsik, A. (1998). *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca. NY: Cornell University Press.
- Mrak, M., Rank, V. (2010). Financial Perspective 2007-2013: Domination of National Interests. *Journal of Common Market Studies*, vol. 48(2), s. 347-372.
- Rollo, J. (2003). Agriculture, the Structural Funds and the Budget after Enlargement. *SEI Working Paper*, no 68, p. 39.
- Sapir, A., Aghion, P., Bertola, G., Hellwig, M., Pisani-Ferry, J., Rosati, D., Viñals, J., Wallace H. (2003). *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver*. Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, July 2003.
- Schimmelfennig, F. (2015). Liberal intergovernmentalism and the euro area crisis. *Journal of European Public Policy*, vol. 22, nr 2, s. 177-195.
- Speech (2016). *Speech by Foreign Minister Bert Koenders on the EU Multiannual Financial Framework*. 28.01.2016. Pobrane z: <https://www.government.nl/documents/speeches/2016/01/28/speech-foreign-minister-bert-koenders-on-the-multiannual-financial-framework>.
- Standard Eurobarometer 83, The EU Budget. Report. May 2015. Pobrane z: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb83/eb83\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb83/eb83_en.htm).
- Stenbæk, J., Jensen, M.D. (2015). Evading the joint decision trap: the multiannual financial framework 2014-2020. *European Political Science Review*, s. 1755-7739.
- Stratfor (2016). *The European Union Is Not a Security Union*, Stratfor. 25 March 2016. Pobrane z: <https://www.stratfor.com/analysis/european-union-not-security-union>.
- Toshkov, D., Kortenska, E., Dimitrova, A., Fagan, A. (2014). The 'Old' and the 'New' Europeans: Analyses of Public Opinion on EU Enlargement in Review. *MAXCAP Working Paper Series*, nr 02, April 2014.
- Valera, D. (2015). España todavía se beneficia del 'maná' de los fondos europeos, *El Comercio*. 8 Agosto 2015. Pobrane z: <http://www.elcomercio.es/economia/201508/08/espana-todavia-beneficia-mana-20150808002243-rc.html>

RENATA GROCHOWSKA

Institute of Agricultural and Food Economics

– National Research Institute

Warsaw

KATARZYNA KOSIOR

Tischner European University

Cracow

## EU BUDGET NEGOTIATIONS IN THE SHADOW OF THE JUSTE RETOUR RULE

### Abstract

*This article characterises national preferences of the EU Member States in previous negotiations on the EU Multiannual Financial Framework (MFF) and analyses them in the context of both budget negotiations for the 2021-27 period and the future of the European integration.*

*It has been concluded that the EU Member States preferences concerning the shape and size of the EU budget after 2020 will remain differentiated. The changing balance of payments and receipts to and from the EU budget will determine how the EU Member States assess the need to finance specific measures and actions at the EU level. Recent EU budget beneficiaries, currently on the path to reach the level of wealth of the net payers, will join the group of countries wishing to freeze the EU budget. The worsening budgetary position of many net payers will also probably strengthen their reluctance to continue financing the EU activities. The growing Euroscepticism of European societies will certainly hamper negotiations directed towards increasing the effectiveness of the EU budget. As a result, political conditions and social preferences will build up the pressure to reduce the EU budget in the future. Also, it is hard to expect any significant transformation in the structure of the EU spending in the years to come. On the one hand, Member States recognise the importance of new funding priorities (e.g. to deal with new threats), on the other, they are against increasing the EU budget. Therefore, the scenario of financing new priorities, basically from national budgets, is quite possible. This, in the longer term, will negatively affect the position and role of the EU in the world.*

**Keywords:** national preferences, budget negotiations, Multiannual Financial Framework.

*Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 01.12.2016.*

Unless stated otherwise all the materials on the website are available under the Creative Commons Attribution 3.0 Poland license. Some rights reserved to the Institute of Agricultural and Food Economics – National Research Institute.

