

Kontrowersje i spory wokół perspektywy budżetowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020

Izabela Bielka

1. Istota problemu budżetowania unijnego

Pojęcie Wieloletnich Ram Finansowych (*Multinational Financial Framework*) – określanych jako „perspektywy finansowe” (*Financial Perspectives*) – sformułowane zostało w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹ (TFUE). W dotychczasowych czterech cyklach: Delors I (1988-1992), Delors II (1993-1999), Agenda 2000 (2000-2006) oraz Wieloletnie Ramy Finansowe (2007–2013) programowanie finansowe było porozumieniem międzyinstytucjonalnym między Radą Unii Europejskiej, Parlamentem Europejskim, a Komisją Europejską². Podstawą prawną dla funkcjonowania Wieloletnich Ram Finansowych jest art. 312 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, który określa procedury przyjmowania Wieloletnich Ram Finansowych (WRF). W Traktacie Lizbońskim³ z 13 grudnia 2007 roku został ustanowiony wymóg, by Wieloletnie Ramy Finansowe uchylać w formie rozporządzenia. Według nowej procedury przyjmowania WRF: „Rada, stanowiąc zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą, przyjmuje rozporządzenie określające wieloletnie ramy finansowe. Rada stanowi jednomyślnie po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego, który stanowi większością głosów wchodzących w jego skład członków. Rada Europejska może jednomyślnie przyjąć decyzję upoważniającą Radę do stanowienia większością kwalifikowaną przy przyjmowaniu rozporządzenia, o którym mowa w akapicie pierwszym”⁴.

Zasady uchwalania Wieloletnich Ram Finansowych regulują: Rozporządzenie Rady w Sprawie Nowych Wieloletnich Ram Finansowych⁵ (perspektywa finansowa); Decyzja Rady w Sprawie

¹ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; (26 października 2012 r.), www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:PL:NOT, 20.02.2013 r.

² *Wieloletnie Ramy Finansowe*, Parlament Europejski, www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.5.2.pdf, 20.02.2013 r.

³ Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.; www.eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:PL:HTML, 20.02.2013 r.

⁴ Tamże.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) nr 966/2012 z dnia 25 października 2012 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 1605/2002, www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:298:0001:01:PL:HTML, 20.02.2013 r.

Zasobów Własnych⁶ oraz Porozumienie Międzyinstytucjonalne Pomiędzy Parlamentem, Radą UE oraz Komisją w Sprawie Należytego Zarządzania Finansami i Współpracy w Sprawach Budżetowych⁷. Jeżeli rozporządzenie Rady ustanawiające nowe ramy finansowe nie zostanie przyjęte przed wygaśnięciem poprzednich ram finansowych, UE będzie funkcjonować na przedłużonym budżecie z 2013 roku, a pułapy i inne przepisy dotyczące ostatniego roku obowiązywania tych ram przedłuża się do czasu przyjęcia nowego aktu w sprawie WRF⁸.

Wieloletnie Ramy Finansowe na mocy art. 312 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej mają na celu zapewnienie dokonywania wydatków Unii w sposób usystematyzowany i w granicach jej zasobów własnych oraz zgodnie z celami jej polityki. WRF są najważniejszym planem finansowym Unii Europejskiej, który określa „kwoty rocznych pułapów środków na zobowiązania z podziałem na kategorie wydatków oraz rocznego pułapu środków na płatności. Kategorie wydatków, w liczbie ograniczonej, odpowiadają głównym sektorom działalności Unii”⁹. Maksymalne kwoty tzw. pułapy są wydawane w okresie 5 lat na zobowiązania i płatności w poszczególnych działach polityki. WRF określają główne cele polityczne na lata 2014-2020, wyznaczają w związku z tym ramy finansowe i polityczne Unii Europejskiej. Perspektywa finansowa obejmuje okresy od 5 do 7 lat. Dwa ostatnie okresy finansowe obejmowały siedem lat: 2000-2006, 2007-2013 i obecnie jest tak samo 2014-2020.

Kolejnym ważnym punktem wieloletniego budżetu UE jest Decyzja Rady dotycząca systemu zasobów własnych Unii¹⁰. Źródła finansowania wydatków UE dzielimy na trzy kategorie: zasoby własne oparte na DNB¹¹ („składki krajowe” oparte na DNB poszczególnych państw członkowskich – około 76% w 2011 r.), tradycyjne zasoby własne (opłaty wyrównawcze od cukru oraz opłaty rolne i cła – około 12% w 2011 r.)¹² i zasoby własne oparte na VAT¹³ (część krajowego podatku VAT pobierana przez państwa członkowskie na szczeblu krajowym – około 11% w 2011 r.)¹⁴.

⁶ Decyzja Rady z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (2007/436/WE, Euratom), www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0436:PL:NOT, 20.02.2013 r.

⁷ Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami – Deklaracje, (17 maj 2006 r.), www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32006Q0614%2801%29:PL:NOT, 20.02.2013 r.

⁸ Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, Luksemburg 2011 r.

⁹ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; (26 października 2012 r.), www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:PL:NOT, 20.02.2013 r.

¹⁰ Decyzja Rady 2007/436/WE, Euratom z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich (27 czerwiec 2007), www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0436:PL:NOT, 20.02.2013 r.

¹¹ DNB – dochód narodowy brutto państw członkowskich Unii Europejskiej.

¹² *Zasoby własne budżetu UE*, Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BASLeksykon.xsp?id=B2BBFEA7A772C102C1257A56004884BD&litera=Z, 20.02.2013 r.

¹³ E. Kawecka-Wyrzykowska, *VAT jako źródło dochodu budżetu Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” nr 3, 2008, s. 14.

¹⁴ *Zasoby własne*, Rada Unii Europejskiej, www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/own-resources?lang=pl, 20.02.2013 r.; E. Małuszyńska, *Budżet Unii Europejskiej* [w:] E. Małuszyńska, B. Gruchman (red.), *Kompedium wiedzy o Unii Europejskiej*, Warszawa 2010 r.

W dalszym ciągu główne źródło finansowania wieloletnich ram finansowych pochodzi z budżetów krajowych. Wpłaty do unijnego budżetu są tym samym wydatkiem w budżetach państw członkowskich UE¹⁵. Przy uchwalaniu dochodów do budżetu konieczne jest uzyskiwanie zgody krajów członkowskich. Wpłaty z budżetów państw członkowskich UE są powiązane z wysokością ich DNB wyrażającą, więc poziom rozwoju ekonomicznego w poszczególnych państwach. Roczny budżet UE stanowi ok. 1% dochodu narodowego brutto członków UE czyli ok. 130 mld EUR, co w przybliżeniu stanowi sumę 235 euro na jednego mieszkańca Unii¹⁶. Negocjacje dotyczące budżetu Unii Europejskiej na lata 2014-2020 dotyczą zarówno wydatków, jak i dochodów niezbędnych do sfinansowania tych wydatków.

2. Negocjacje państw członkowskich Unii Europejskiej nad Wieloletnimi Ramami Finansowymi Unii Europejskiej

Pracę nad Wieloletnimi Ramami Finansowymi UE są jednym z najważniejszych, powtarzających się cyklicznie tematów na forum Unii Europejskiej. To jedna z najistotniejszych debat, gdyż dotyczy wszystkich europejskich polityk. Ustalenie perspektywy finansowej stanowi zawsze przedmiot trudnych negocjacji pomiędzy państwami członkowskimi i wzbudza wśród decydentów wiele emocji i kontrowersji. Głównym wyzwaniem dla przywódców państw członkowskich UE stanowił nowy unijny budżet na lata 2014-2020 i projekt stworzenia zintegrowanych ram finansowych (tzw. unii bankowej). Dyskusja na temat przyszłości unii gospodarczej i walutowej, destabilizowała przebieg debaty w sprawie wieloletnich ram finansowych. Negocjacje budżetowe to bez wątpienia najtrudniejsze rozmowy między państwami UE. Nigdy w przeszłości przywódcom nie udało się dojść do porozumienia za pierwszy podejściem, już na pierwszym szczycie. Rozmowy za każdym razem odbywały się w bardzo gorącej atmosferze. W obecnej ekonomicznej rzeczywistości Europy: kryzys zadłużenia publicznego w strefie euro, ostre środki oszczędnościowe większości krajów UE, spowolnienie gospodarcze, wzrost bezrobocia powodują, że negocjacje są jeszcze bardziej skomplikowane¹⁷. Dodatkowo spokojnym dyskusjom nad

¹⁵ J. Haug, A. Lamas-Soure, G. Verhofstadt (red.), *Europe for Growth. For a Radical Change in Financing the EU*, Bruksela 2011 r.

¹⁶ Z. Szpringer, *Budżet Unii Europejskiej a budżet państwa Polski*, „Biuro Analiz Sejmowych” Nr 3(31), 2012, s. 133-160.

¹⁷ Zob. *Budżet UE w dobie kryzysu*, Komisja Europejska, www.ec.europa.eu/polska/news/110124_debata_budzetowa_pl.htm, 20.02.2013 r.; J. Lewandowski, *Budgetary resolve*, European Commission, www.ec.europa.eu/commission_2010-2014/lewandowski/library/media/Gov2_J_Lewandowski_Budgetary%20resolve_en.pdf, 20.02.2013 r.; J. Lewandowski, *Don't slash the EU budget*, Warsaw, „Business Journal” z 12.03.2012 r.; Annual Growth Survey: Macroeconomic report, European Commission, www.ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/annual-growth-surveys/index_en.htm, 30.07.2013 r.; M. Koczor, P. Tokarski, *Gospodarka Unii Europejskiej Reakcja na kryzys i perspektywy na nowe dziesięciolecie*, Warszawa 2011 r.

budżetem nie sprzyjał brytyjski odwrót od UE. Premier Wielkiej Brytanii David Cameron zapowiedział rozpisanie między 2015 a 2017 rokiem referendum dotyczącego wyjścia Wielkiej Brytanii z Unii Europejskiej¹⁸. Brytyjczycy są niezadowoleni z obecnego kształtu Unii i kierunku, w którym zmierza. Według premiera sceptycyzm brytyjskiej opinii publicznej wobec UE rośnie od pewnego czasu a obecnie jest największy w historii¹⁹.

Unijny budżet na lata 2014-2020 był sprawdzianem siły, jedności Unii Europejskiej i konfrontacją o unijne pieniądze i redukcję wydatków. Główną osią negocjacji budżetowych na lata 2014-2020 były planowane cięcia. Kryzys finansowy wywarł wpływ na ograniczenie dynamiki wzrostu dochodów budżetowych państw członkowskich, tym samym nadwerżył możliwości budżetowe nawet najbogatszych państw członkowskich Unii. Każde państwo zabiegało o to, aby wpłata do unijnej kasy była jak najmniejsza, a równolegle chciało w jak największym stopniu korzystać ze środków z funduszy unijnych. Kryzys spowodował zatrzymanie lub spowolnienie inwestycji państwowych mających spowodować pobudzenie wzrostu gospodarczego. Najwięksi płatnicy netto do unijnej kasy (głównie Wielka Brytania, Francja, Niemcy, Holandia i Austria) zajęli stanowisko, że cięcia budżetowe w państwach członkowskich muszą znaleźć odzwierciedlenie w nowym budżecie Unii na lata 2014-2020, a z Brukseli musi popłynąć sygnał oszczędnego i zrównoważonego gospodarowania. Presja na oszczędności na poziomie Unii ze strony najbogatszych państw była więc ogromna. Na negocjacje budżetowe wpływ miały wąsko zdefiniowane interesy narodowe i tendencja do zachowania status quo²⁰.

Budżet UE miał być niższy niż zaproponowała KE. Spór występował o to jak daleko iść z cięciami. Dodatkowo nigdy w historii Unii do negocjacji nie przystępowało aż dwadzieścia siedem różnych pod względem rozwoju gospodarczego państw. W pracach nad WRF na lata 2007-2013 nie brała udziału Rumunia i Bułgaria. Nowe państwa członkowskie Unii, w tym Polska, musiały zgodzić się na tzw. okresy przejściowe (ang. *transitional periods*) wobec części płatności. W obecnej sytuacji każde państwo członkowskie domagało się równego traktowania według tych samych kryteriów.

¹⁸ *Cameron promises referendum on Britain's place in Europe*, CNN, www.edition.cnn.com/2013/01/23/world/europe/uk-cameron-europe/index.html, 30.07.2013 r.; N. Watt, *David Cameron stands firm on EU referendum date*, „The Guardian”, 22.05.2013 r.; D. Jolly, *Britain's Prime Minister Defends Decision to Seek Vote on European Union*, „The New York Times”, 24.01.2013 r.

¹⁹ *UK and the EU: Better off out or in?*, BBC, www.bbc.co.uk/news/uk-politics-20448450, 30.07.2013 r.; Ch. Clarke, *UK/EU: The Exit Cost*, *The European Council on Foreign Relations*, www.ecfr.eu/crossroads/entry/uk_eu_the_exit_cost, 30.07.2013 r.; T. Clark, *EU referendum: poll shows 49% would vote for UK withdrawal*, „The Guardian”, 24.10.2011 r.; R. Neukirch, Ch. Pauly, Ch. Scheuermann, *Europe's Next Crisis: Britain Losing Allegiance to the EU*, „Der Spiegel”, 15.10.2012.

²⁰ *EU budget*, BBC, www.news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8036097.stm, 20.02.2013 r.; *Verhärtete Fronten beim Kampf um die EU-Billion*, „Die Welt”, 22.11.2012 r.

27 członków Unii posiadało prawo prawa weta i reprezentowało bardzo często zupełnie odmienne interesy i oczekiwania w zakresie nowych wieloletnich ram finansowych²¹.

Negocjacje budżetowe były ograniczone, przez proces decyzyjny odbywający się, z udziałem państw członkowskich, który koncentrował się na ściśle określonych interesach narodowych, a nie na zapewnieniu lepszego budżetu dla Europy. Kolejnym problemem była polaryzacja stanowisk w Unii, która u progu rozpoczęcia negocjacji nigdy jeszcze nie była tak duża. W negocjacjach budżetowych nastąpiła konfrontacja nowej i starej Europy. Po jednej stronie stały państwa bogate, które więcej wpłacają do wspólnej unijnej kasy niż z niej otrzymują: Wielka Brytania, Niemcy, Holandia, Szwecja i Finlandia²². Te kraje domagały się większych cięć w budżecie²³. Po drugiej stronie zaś reszta krajów UE, w tym Polska i kraje dotknięte kryzysem: Grecja, Portugalia, Włochy i Hiszpania. Państwa te uważały, że fundusze mają sprzyjać zmniejszeniu dystansu pomiędzy krajami UE. Cięcia budżetowe nie cieszyły się poparciem biedniejszych krajów. Państwa najslabiej rozwinięte gospodarczo w UE potrzebują wsparcia finansowego, by zmniejszać dystans rozwojowy w stosunku do pozostałych krajów członkowskich. W okresie kryzysu musiałyby wyłożyć więcej pieniędzy na realizację inwestycji. Państwa te stoją na stanowisku, że zmniejszenie europejskiego budżetu osłabiłoby szanse na pobudzenie wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej, ponieważ budżet europejski jest prawie wyłącznie budżetem inwestycyjnym, a budżety narodowe są takie w bardzo małym stopniu. WRF to najlepszy instrument wsparcia wzrostu, jakim dysponuje UE.

Dlatego przeciwnicy okrojenia budżetu, chcąc zwiększyć swoją siłę głosu na forum UE powołali do życia Grupę Przyjaciół Funduszu Spójności. Tworzyło ją 15 państw zabiegających o zwiększenie lub przynajmniej utrzymanie roli funduszu spójności w wieloletnim budżecie unii na lata 2014-2020. Poza Polską jako największym beneficjatem netto funduszu spójności grupa skupiała: Bułgarię, Czechy, Estonię, Grecję, Hiszpanię, Węgry, Litwę, Łotwę, Malte, Portugalię, Rumunię, Słowenię, Słowację oraz Chorwację, która do Unii wejdzie w 2013²⁴. Równolegle, rosła presja, by

²¹ M. Dowgielewicz, *Slashing the EU's budget won't fix the crisis*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej, /www.msz.gov.pl/resource/1b67276f-bada-4104-964b-a725bca23b8d, 20.02.2013 r.; *Verteilungskampf zwischen den EU-Ländern beginnt*, „Die Welt“, 19.10.2010 r.

²² Płatnicy netto- kraje więcej wpłacające do budżetu UE niż z niego otrzymujące.

²³ Zob. *"EU net contributor or net recipient: Just a matter of your standpoint?"*, Deutsche Bank Research. Retrieved (18.05.2011), www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD0000000000273546.pdf, 20.02.2013r.; A. Faiola, *Britain poised for budget clash with EU*, „The Washington Post“, 21.11.2012 r.; *Verhandlungen über EU-Budget vor dem Scheitern*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 21.11.2012 r.; *Europäische Union im Clinch über eine Billion Euro*, „Die Welt“, 01.11.2012 r.; *EU leaders brace for tough budget summit*, www.edition.cnn.com/2012/11/22/business/eu-budget-summit, 20.02.2012 r.

²⁴ Grupa Przyjaciół Polityki Spójności, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów RP, www.premier.gov.pl/wydarzenia/aktualnosci/grupa-przyjaciol-polityki-spojnosci-spotkala-sie-z-schulzem-i-barroso.html, 20.02.2013 r.; *Silna polityka spójności potrzebna dla tworzenia miejsc pracy i rozwoju w UE*, Parlament Europejski, www.europarl.europa.eu/news/pl/news-room/content/20121112STO55353/html/Silna-polityka-sp%C3%B3jno%C5%9Bci-potrzebna-dla-tworzenia-miejsc-pracy-i-rozwoju-w-UE, 20.02.2013 r.; *Dziś obrady grupy przyjaciół polityki spójności*, „Gazeta Wyborcza”, 13.11.2013 r.;

spełnić nowe unijne priorytety porządkowane w ramach pozycji budżetowych i budżetu zadaniowego wyznaczone w nowych WRF. W Brukseli zderzyło się ze sobą tak wiele różnych interesów, że kompromisowe rozwiązanie było trudne do osiągnięcia.

3. Etapy tworzenia budżetu na lata 2014-2020

Stronami negocjacji w sprawie wieloletnich ram finansowych są trzy instytucje Unii Europejskiej: Komisja Europejska, Rada i Parlament Europejski. Pierwszy projekt stanowiący podstawę do negocjacji w sprawie wieloletnich ram finansowych opracowuje Komisja Europejska. Rada Europejska przyjmuje akty na niego się składające (zależnie od ich rodzaju): albo razem z Parlamentem Europejskim, albo po uzyskaniu zgody lub opinii Parlamentu Europejskiego. Następnie Rada Europejska wypracowując porozumienie polityczne w kluczowych sprawach, wskazuje Radzie kierunek działań. Na forum Rady 27 państw członkowskich analizuje pakiet finansowy, negocjuje w jego sprawie i uzgadnia wspólne stanowisko co do niego²⁵. Negocjacje toczą się na czterech szczeblach: na szczeblu ekspertów (grupy robocze), na szczeblu ambasadorów (Komitet Stałych Przedstawicieli), na szczeblu ministrów (Rada), na szczeblu szefów państw i rządów (Rada Europejska). Na dokumenty w sprawie WRF składają się: dokumenty przewodniczącego Rady Europejskiej oraz Rady Europejskiej, dokumenty prezydencji, wniosek Komisji i towarzyszące mu dokumenty, inne dokumenty referencyjne, komunikaty prasowe²⁶.

Przygotowania do rozmów nad wieloletnim budżetem unii europejskiej na lata 2014-2020 rozpoczęły się kilka lat temu²⁷. Przez cały ten czas państwa członkowskie zabiegały o pozyskanie sprzymierzeńców, zainteresowanych tymi samymi obszarami polityk unijnych oraz tworzone wstępne koalicje, które miały dać przewagę w trakcie negocjacji. Prace nad unijnym budżetem były jednym z najważniejszych zadań w ramach polskiej, duńskiej i cypryjskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej²⁸. W czasie przewodnictwa Danii w Unii w pierwszym półroczu 2012 r. został

²⁵ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, (26 październik 2012 r.), www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:12012E/TXT:PL:NOT, 20.02.2013 r.

²⁶ *Dokumenty w sprawie WRF UE*, Komisja Europejska, www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/documents?lang=pl, 30.07.2013 r.

²⁷ *Recent documents*, European Commission, www.ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm, 30.07.2013 r.

²⁸ Zob. *Dokumenty prezydencji*, Rada Unii Europejskiej, www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/documents?lang=pl, 30.07.2013 r.; *Polska Prezydencja w Radzie UE*, www.pl2011.eu, 20.02.2013.; *Danish Presidency of the Council of the European Union*, www.eu2012.dk, 20.02.2013.; *Cyprus Presidency of the Council of the European Union*, www.cy2012.eu, 20.02.2013 r.

przedstawiony szczegółowy schemat negocjacyjny obejmujący wszystkie elementy zarówno wydatków, jak i dochodów WRF na lata 2014-2020²⁹.

Oficjalnym początkiem negocjacji budżetu na lata 2014-2020 stał się dokument Komisji Europejskiej z 29 czerwca 2011 r. „Budżet dla Europy 2020”³⁰. Komisja zaproponowała, by kwota środków na zobowiązania wynosiła 1.025 mld euro (1.05% DNB UE), środków na płatności 972 mld euro (1,00% DNB UE).

W swojej propozycji Komisja zakłada przeznaczenie na wspólną politykę rolną (WPR) 36,2% środków, zamiast 39,4% przyznanych poprzednio (41,5 % w 2013 r.). Innowacje miały dotyczyć: ekologizacji płatności bezpośrednich, konwergencji płatności, alokacji środków w ramach funduszy rozwoju obszarów wiejskich, ograniczania poziomu płatności bezpośrednich dla dużych gospodarstw rolnych. Komisja proponowała przeznaczyć na politykę spójności 36,7% środków zamiast 35% przyznanych poprzednio. Najważniejsze zmiany proponowane przez Komisję były następujące: utworzenie kategorii regionów pośrednich (75-90% średniego PKB UE), ograniczenie przydziału środków w ramach polityki spójności do 2,5% DNB danego państwa członkowskiego (obecnie 4% DNB), czasowe zezwolenie na zwiększenie współfinansowania od 5% do 10% ze strony UE, gdy państwo otrzymuje wsparcie zgodnie z art. 136 lub 143 TFUE, utworzenie wspólnych ram strategicznych dla wszystkich funduszy strukturalnych w celu przełożenia celów strategii Europa 2020 na priorytety inwestycyjne, wprowadzenie zasady warunkowości i koncentracji na wynikach. W infrastrukturze i wzajemnych połączeń na rynku wewnętrznym Komisja zaproponowała stworzenie mechanizmu „Łącząc Europę”³¹ (*Connecting Europe Facility-CEF*), który ma obejmować transgraniczny transport, energię oraz technologie informacyjno-komunikacyjne (TIK). W zakresie badań naukowych i innowacji utworzenie programu „Horyzont 2020”³². Działania na rzecz środowiska i klimatu miały zostać włączone do kluczowych polityk UE. Komisja zakładała stworzenie programu „Nowa edukacja dla Europy”³³ będącego połączeniem w jedną strukturę takich

²⁹ Zob. *Wieloletnie ramy finansowe (2014–2020) – Sekcje schematu negocjacyjnego dotyczące działów I (z wyjątkiem spójności i instrumentu „Łącząc Europę”), 3, 4 i 5 oraz kwestii horyzontalnych (22 marzec 2012)*, Council of the European Union, www.register.consilium.europa.eu/pdf/pl/12/st08/st08057-ad01.pl12.pdf, 20.02.2013 r.; *Wieloletnie ramy finansowe (2014–2020) – Schemat negocjacyjny (24 maja 2012 r.)*, Council of the European Union, www.register.consilium.europa.eu/pdf/pl/12/st10/st10063-re01.pl12.pdf, 20.02.2013 r.; *Wieloletnie ramy finansowe (2014–2020) – Schemat negocjacyjny (18 wrzesień 2012)*, Council of the European Union, www.register.consilium.europa.eu/pdf/pl/12/st13/st13620.pl12.pdf, 20.02.2012 r.

³⁰ *Wieloletnie ramy finansowe (29 czerwca 2011 r.)*, Council of the European Union, www.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-468_pl.htm, 20.02.2013 r.

³¹ Zob. *Connecting Europe Facility*, European Commission, www.ec.europa.eu/digital-agenda/en/connecting-europe-facility, 20.02.2013 r.

³² Zob. *Horizon 2020*, European Commission, www.ec.europa.eu/research/horizon2020/index_en.cfm, 20.02.2013 r.

³³ Zob. *EU budget 2014-2020: Investing today for growth tomorrow*, European Commission, http://ec.europa.eu/education/news/news2992_en.htm, 20.02.2013 r.

programów jak m.in. *Lifelong Learning Programme*, *Erasmus Mundus* oraz *Youth in Action*. Kolejnym pomysłem było stworzenie funduszu Migracja i Sprawy Wewnętrzne zamiast czterech poprzednich: Fundusz Migracyjno-Azylowy i Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego³⁴ oraz położenie dużego nacisku na Europejską Politykę Sąsiedztwa. Komisja zabrała głos w sprawie zasobów własnych Unii i zaproponowała zmianę w finansowaniu budżetu UE poprzez rezygnację z systemu pozyskiwania zasobów własnych w oparciu o VAT. Zasoby własne oparte na VAT przyczyniają się do złożoności i nieprzejrzystości systemu finansowania budżetu UE. Projekt komisji zakładał wprowadzenie dwóch nowych źródeł zasobów własnych: podatek od transakcji finansowych FTT³⁵ (z ang. *financial transaction tax*) i zmodyfikowany VAT. Celem wprowadzenia podatku od transakcji finansowych miała być konsolidacja budżetowa w państwach członkowskich, zmniejszenie fragmentacji rynku wewnętrznego usług finansowych i równe uczestnictwo instytucji finansowych w kosztach kryzysu. Podatek miał zostać wprowadzony jako element wzmocnienia wspólnego rynku UE, zakładał stawki podatkowe 0,1% od obrotu akcjami i obligacjami oraz 0,01% od transakcji na instrumentach pochodnych. Projekt Komisji Europejskiej wprowadzał zasadę „rezydencji podatkowej” (domicyl podatkowy). Podatek od transakcji finansowych miał przysługiwać państwu, w którym siedzibę ma podmiot finansowy. Zdaniem komisarza do spraw podatków Algirdasa Szemety „to jest pierwszy w świecie podatek od transakcji finansowych wprowadzony regionalnie. Ten podatek wzmocni unijny rynek wewnętrzny, poskromi nieodpowiedzialne finansowe operacje”. Wdrożenie propozycji wymagałoby jednomyślności w Radzie Unii, ale prawo głosu przysługiwać będzie tylko tym państwom członkowskim, które zdecydowałyby się na wprowadzenie podatku. Propozycja zmodyfikowanego VAT zakładała połączenie krajowego podatku VAT z unijnym. Celem zmiany miało być wprowadzenie większej równowagi do krajowych systemów VAT oraz gwarancja stabilności wpływów do UE przy ograniczonych kosztach administracyjnych i kosztach zapewnienia zgodności z przepisami, ponoszonych przez administracje krajowe i przedsiębiorstwa³⁶.

³⁴ *Funding home affairs beyond 2013*, European Commission, www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/funding-home-affairs-beyond-2013/index_en.htm, 20.02.2013 r.

³⁵ Zob. *Taxation of the financial sector*, European Commission, www.ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/other_taxes/financial_sector/, 20.02.2013 r.

³⁶ *Wieloletnie ramy finansowe (29 czerwca 2011 r.)*, Council of the European Union, www.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-468_pl.htm, 20.02.2013 r.; *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Budżet z perspektywy „Europy 2020” część 1 (29 czerwca 2011 r.)*, Council of the European Union, www.eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500%2801%29:FIN:PL:PDF, 20.02.2011 r.; *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Budżet z perspektywy „Europy 2020” część 2 (29 czerwca 2011 r.)*, Council of the European Union, www.eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SPLIT_COM:2011:0500%2802%29:FIN:PL:PDF, 20.02.2011 r.; *Porozumienie międzyinstytucjonalne między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją o współpracy w sprawach budżetowych i o należyłym zarządzaniu finansowym (29 czerwca 2011 r.)*, Council of the European Union, www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0403:FIN:PL:PDF, 20.02.2011 r.

Propozycja Komisji zakładała reformę systemu rabatów we wpłatach do budżetu Unii poprzez wprowadzenie systemu kwot ryczałtowych powiązanych z poziomem dobrobytu państw członkowskich. Dotyczyło to Wielkiej Brytanii, Austrii, Niemiec, Holandii i Szwecji. Projekt zakładał pięciodziałowy układ pozycji wydatkowych: spójność (prawie 37% całości), konkurencyjność i innowacyjność (około 11%), rolnictwo (ponad 37%), sprawy wewnętrzne (około 2%), działania zewnętrzne (około 7%) oraz wydatki na administrację (6%). Przedstawiona propozycja nie uzyskała zgody krajów-płatników netto, przede wszystkim Wielka Brytania żądała cięć rzędu 100-200 mld euro³⁷.

Przewodniczący Rady Europejskiej, Herman Van Rompuy, zaproponował projekt konkluzji w sprawie Wieloletnich Ram Finansowych. Projekt siedmioletniej perspektywy finansowej przedstawiony przez Komisję Europejską w wysokości ponad 1000 mld euro: został przez niego obniżony o około 75 mld euro. Wobec tego wydatki UE miały kształtować się na poziomie 973,2 mld euro w tzw. zobowiązaniach. Poprzedni Budżet UE na lat 2007-13 wynosił 993 mld euro a więc był wyższy o 20 mld euro. Plan Van Rompuy'a nie został zaaprobowany przez państwa członkowie Unii w tym głównie największych płatników netto³⁸.

Podczas szczytu Rady Europejskiej, w dniach 22–23 listopada 2012 roku Przewodniczący Rady Europejskiej przedstawił kolejną, zmodyfikowaną propozycję, w której nastąpiło przesunięcie środków pomiędzy poszczególnymi obszarami. Cięcia w projekcie nowych wieloletnich ram finansowych nie wzrosły ale zostały inaczej rozłożone. Wydatki na konkurencyjność i badania zostały zredukowane o 13 mld euro, działania w zakresie bezpieczeństwa i obywatelstwa o 1,6 mld euro, a linia budżetowa pt. „Globalna Europa” na działania w polityce zagranicznej o 5 mld euro. Dwie polityki, w których odnotowano wzrost w tej propozycji, to polityka spójności, wzrost o 11 mld euro oraz rolnictwo o 8 mld euro. Nowatorskim pomysłem Przewodniczącego było prowadzenie dodatkowego hamulca, opierającego się na zasadzie, że żaden kraj nie może dostać więcej funduszy spójności w nowej siedmioletce niż 110% tego, co przypadało dla niego w poprzednich wieloletnich ramach finansowych 2007-2013. Propozycja ta była, niekorzystna dla Słowacji, ale już nie dla Polski, gdyż polskie fundusze wzrastają w mniejszym stopniu. „Prezenty” w polityce spójności jak i rolnictwie otrzymało kilka państw, chociażby borykające się z kryzysem zadłużenia Grecja i Portugalia dostały specjalne zapisy – ich alokacje w polityce spójności będą o 1 mld euro większe. Dla Hiszpanii to aż 2,75 mld euro więcej w funduszach strukturalnych i wzrost w dopłatach

³⁷ Tamże.

³⁸ *Van Rompuy tables €950-billion budget proposal*, European Union Information Website, www.euractiv.com/euro-finance/van-rompuy-tables-950-budget-pro-news-516056, 20.02.2013 r.; *Nowa propozycja budżetu Unii Europejskiej: 75 mld euro cięć?*, „Gazeta Wyborcza”, 13.11.2012 r.

bezpośrednich dla rolników. Propozycja Van Rompuy'a nie zakłada nowych zmian w części dotyczącej finansowania budżetu m.in., takich jak podatek od transakcji finansowych i rabaty. Projekt zakładał utrzymanie rabatu dla Wielkiej Brytanii i zmiany w wysokościach składek dla innych największych płatników netto: Niemiec, Holandii i Szwecji. Postulaty zaproponowane przez Van Rompuy'a nie objęły cięć w unijnej administracji, których domagał się premier Wielkiej Brytanii David Cameron³⁹.

Brytyjczycy i Niemcy domagali się dalszych redukcji o 30 mld euro w wydatkach UE, m.in. na administrację, niż zaproponował przewodniczący Rady Europejskiej. Premier David Cameron żądał zamrożenia nowego, wieloletniego budżetu Unii na poziomie z 2011 r. powiększonego o wskaźnik inflacji⁴⁰. Dla Polski nowy projekt Przewodniczącego Komisji Europejskiej oznaczał w stosunku do pierwotnego planu o 1,5 mld euro mniej środków w polityce spójności pomimo to nasz kraj otrzymałby około 72,4 mld euro na następne 7 lat, podczas gdy w obecnym budżecie na lata 2007-2013, Polsce przypadło niecałe 68 mld euro⁴¹.

W związku z negocjacjami budżetowymi, często poruszonym tematem stał się rabat w wysokości składki wpłacanej przez Wielką Brytanię do wspólnej unijnej kasy⁴². Od samego początku rabat brytyjski był obiektem sporów i konfliktów wewnątrz Unii Europejskiej, ponieważ współfinansowany jest przez inne kraje członkowskie, których wpłaty do unijnego budżetu uległy podwyższeniu. Również Niemcy, Holandia, Austria i Szwecja korzystają z wyjątków dotyczących finansowania rabatu przyznanego Wielkiej Brytanii („rabaty na rabat”!) i mają niższą stawkę składek opartych na VAT, a ponadto Holandia i Szwecja korzystają ze zmniejszenia składek krajowych opartych na krajowym DNB⁴³.

Interesy państw członkowskich Unii Europejskiej domagających się cięć w unijnym budżecie nie są tożsame. Wielka Brytania zabiega o zmniejszenie swoich wpłat, chociaż i tak ma rabat, równolegle ubiega się o zwiększenie pomocy dla państw i terytoriów będących poza UE, które są

³⁹ *Speech by President of the European Council Herman Van Rompuy at the European Parliament (22 listopad 2012 r.)*, Council of the European Union www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/137683.pdf, 20.02.2013 r.; *Van Rompuy will EU-Budget mit Milliardenplan retten*, „Die Welt”, 23.11.2012 r.

⁴⁰ *EU budget: David Cameron says deal 'not good enough'*, [/www.bbc.co.uk/news/uk-politics-20461226](http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-20461226), 20.02.2013 r.

⁴¹ S. Rogers, *EU budget: how much does each country pay and where does it get spent?*, „The Guardian”, 22.11.2012 r.; *The EU budget marathon*, <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-20442884>, 20.02.2013 r.

⁴² *Zob. Rabat brytyjski*, Council of the European Union, www.consilium.europa.eu/moreinfo/mff/mff-ukrebate?lang=pl, 20.02.2013 r.; *Na czym polega tzw. rabat brytyjski?*, Centrum Informacji Europejskiej, www.cie.gov.pl/www/quest.nsf/DocByWykazZmian/26C3FAA1A16B9131C1256E8600280105?open, 20.02.2013 r.; *Frankreich und Italien wollen Briten-Rabatt kappen*, „Die Welt” 09.11.2012 r.

⁴³ *Zob. K. Żukrowska, Budżet ogólny Unii Europejskiej*, Warszawa 2009 r.; *EU multiannual financial framework (MFF) negotiations*, Council of the European Union, www.consilium.europa.eu/special-reports/mff/own-resources, 30.07.2013 r.

związane z Wielką Brytania. Francja i Włochy zabiegają o zwiększenie środków na wspólną politykę rolną będąc jej największymi beneficjentami⁴⁴.

Mimo nie osiągnięcia konsensusu podczas listopadowego szczytu, członkowie Rady Europejskiej przyznali, że udało się dokonać pewnych postępów w rozmowach na temat WRF⁴⁵. Przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy zapewnił o „dużym potencjale zgodności” i szansach na dojście do porozumienia w tej sprawie na początku 2013 roku⁴⁶. Pierwsze konsultacje w tej sprawie rozpoczęły się podczas szczytu UE w grudniu 2012 roku poświęconego m.in. wspólnemu nadzorowi bankowemu i w Oslo podczas wręczenia Unii Europejskiej pokojowej Nagrody Nobla. Powszechny był pogląd, że kolejny unijny szczyt szefów rządów i państw UE zakończy się porozumieniem⁴⁷.

Na szczycie Rady Europejskiej, który odbył się 7-8 listopada 2013 roku, osiągnięto porozumienie w sprawie kolejnych Wieloletnich Ram Finansowych, w których określone są priorytety budżetowe UE na lata 2014–2020⁴⁸. Przyjęta kwota budżetu jest niższa od proponowanej przez Komisję Europejską i poprzednich ramach na lata 2007-2013 o 38 mld euro. WRF na lata 2007-2013 opiewały na kwotę 1035 mld euro a obecne wynoszą 997 mld euro. Rada Europejska osiągnęła polityczne porozumienie co do tego, że maksymalna ogólna kwota na wydatki dla UE w latach 2014-2020 w środkach na zobowiązania wynosi 959, 988 mld euro, co stanowi 1,00% DNB UE, a w środkach na płatności – 908, 400 mld euro, co stanowi 0,95% DNB UE⁴⁹. Nienaruszony pozostał brytyjski rabat we wpłatach do budżetu Unii. Rabaty przyznano również Niemcom, Holandii, Szwecji,

⁴⁴ R. Clancy, *EU Budget: as it happened - November 22, 2012*, „The Telegraph”, 22.10.2012 r.; *Merkel, Cameron set to clash over EU cash with Hollande*, www.euronews.com/2013/02/07/merkel-cameron-set-to-clash-over-eu-cash-with-hollande/, 20.02.2013 r.; S. Rogers, *EU budget interactive: where does your money go?*, „The Guardian”, 22.10.2012 r.; *EU budget summit opens with hard bargaining*, www.bbc.co.uk/news/world-europe-20435667, 30.07.2013 r.

⁴⁵ *Statement by the Members of the European Council (23 listopada 2012 r.)*, Council of the European Union, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/133723.pdf, 20.02.2013 r.; K. Volkery, *Deadlock in Brussels: EU Budget Summit Heading toward Failure*, „Der Spiegel”, 23.11.2012 r.; *EU-Haushaltsgipfel endet im Streit*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 23.11.2012 r.; *EU-Gipfel scheitert am 1008-Milliarden-Euro-Etat*, „Die Welt”, 23.11.2013 r.; K. Adam, *European Union budget talks collapse*, „The Washington Post”, 23.11.2013 r.

⁴⁶ *Remarks by President Herman Van Rompuy following the European Council (23 listopada 2012)*, Council of the European Union, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/133724.pdf, 20.02.2013 r.; *Divisive EU budget talks break up without deal*, CNN, www.edition.cnn.com/2012/11/23/business/eu-budget-summit, 20.02.2013 r.

⁴⁷ *Oświadczenie członków Rady Europejskiej 23 listopada 2012 r.*, Rada Europejska, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/133734.pdf, 20.02.2013 r.

⁴⁸ *EU Budget Commissioner Janusz Lewandowski on the outcome of the European Summit*, European Commission, www.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-85_en.htm, 20.02.2013 r.; *MFF agreed by EU leaders*, Council of the European Union, www.consilium.europa.eu/homepage/highlights/mff-agreed-by-eu-leaders?lang=en, 20.02.2013 r.; *EU leaders agree historic cut in long-term budget*, CNN, www.edition.cnn.com/2013/02/08/world/europe/eu-budget-summit, 20.02.2013 r.

⁴⁹ *European firms slash travel budgets*, www.edition.cnn.com/2012/11/08/business/business-travel-spending-europe, 20.02.2013 r.

Austrii i Danii⁵⁰. Nowe Wieloletnie Ramy Finansowe są skonstruowane dla Unii Europejskiej liczącej 28 państw członkowskich przy roboczym założeniu, że Chorwacja przystąpi do Unii w 2013 roku. Wydatki zostały pogrupowane w sześciu działach mających odzwierciedlać polityczne priorytety⁵¹.

Tabela 2. WRF 2014–2020 vs. WRF2007 – 2013

	WRF 2014-2020	WRF 2007-2013	WRF 2014-20 vs. WRF 2007- 2013
Środki na zobowiązania	mld EUR	mld EUR	EUR
1. Inteligentny wzrost gospodarczy sprzyjający włączeniu społecznemu	450.763	446.310	+4,5 mld
1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	125.614	91.495	+34,1 mld
1b. Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	325.149	354.815	-29,7 mld
2. Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne	373.179	420.682	-47,5 mld
3. Bezpieczeństwo i obywatelstwo	15.686	12.366	+3,3 mld
4. Globalny wymiar Europy	58.704	56.815	+1,9 mld
5. Administracja	61.629	57.082	+4,5 mld
6. Wyrównania	27	n/a	+0,027 mld
Środki na zobowiązania ogółem	959.988	994.176	-35,2 mld
jako procent DNB	1,00%	1,12%	
Środki na płatności ogółem	908.400	942.778	-34,4 mld
jako procent DNB	0,95%	1,06%	
Rezerwa na pomoc nadzwyczajną	1960	1.697	+0,3 mld
Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji	1050	3.573	-2,5 mld
Fundusz Solidarności	3500	7.146	-3,6 mld

⁵⁰ *Conclusions on the Multiannual Financial Framework (8 luty 2013 r.)*, Council of the European Union www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/135344.pdf, 20.02.2013 r.; *Konkluzje Wieloletnie Ramy Finansowe (7-8 luty 2013 r.)*, Rada Europejska, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/135366.pdf 20.02.2013 r.

⁵¹ M. John, P. Griffiths, *EU leaders strike deal on long-term austerity budget*, „Reuters” z 08.02.2013 r.; N. Watt, *EU agrees historic budget deal after all-night talks*, „The Guardian”, 08.02.2013 r.; F. Edel, *Merkel und Cameron setzen EU-Sparhaushalt durch*, „Die Welt”, 08.02.2013 r.

Instrument elastyczności	3300	1.429	+1,9 mld
Europejski Fundusz Rozwoju	26.984	26.826	+0,2 mld
Środki nieobjęte ramami ogółem	36.794	40.670	-3,9 mld
jako procent DNB	0,04%	0,05%	
Ramy ogółem + środki nieobjęte ramami	996.782	1.035.031	-38,2 mld
jako procent DNB	1,04%	1,17%	

Źródło: opracowanie własne na podstawie : *Conclusions on the Multiannual Financial Framework (8 luty 2013 r.)*, Council of the European Union, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/135344.pdf, 20.02.2013 r.

Na mocy decyzji Rady Europejskiej maksymalne wydatki Unii Europejskiej wyniosą 959,99 mld euro w zobowiązaniach, co odpowiada 1,0% unijnego dochodu narodowego brutto (DNB). Oznacza to, że ogólny pułap wydatków realnie obniżył się o 3,4% w stosunku do WRF 2007-2013. Pułap ogólnych płatności ustalono na poziomie 908,40 mld EUR w porównaniu z 942,78 mld EUR w poprzednich ramach finansowych. W płatnościach nastąpiło zwiększenie środków finansowych na badania naukowe, innowacje i edukacja. Pułap w poddziale konkurencyjność wzrósł o ponad 37% w stosunku do finansowania 2007-2013. Zobowiązano się podnieść środki finansowe na program badawczy „Horyzont 2020” i na program „Erasmus dla wszystkich” jak również utworzyć instrument „Łącząc Europę”, przeznaczony na rozbudowę europejskich sieci transportowych, energetycznych i cyfrowych. Państwa członkowskie Unii Europejskiej otrzymały dłuższy czas na rozliczanie projektów. Alokacje z danego roku będą musiały być wypłacone w ciągu 4 lat a nie 3 lat. Nieodzyskiwany VAT będzie wydatkiem kwalifikowanym a więc samorządy będą mogły zmniejszyć swój rzeczywisty wkład własny w projekty europejskie.

Przewodniczący KE Jose Manuel Barroso prezentuje stanowisko, iż Komisja Europejska preferuje porozumienie zbliżone do pierwotnych propozycji przygotowanych przez nią, niemniej jednak decyzja państw członkowskich Unii to maksimum, które udało się wspólnie osiągnąć, a WRF „mogą stać się ważnym katalizatorem wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”⁵². W podsumowaniu szczytu Przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy stwierdził, że porozumienie to

⁵² *Speech by President Barroso on the outcome of the European Council meeting on the Multiannual Financial Framework of 7-8 February 2013 (18 luty 2013)*, www.europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-130_en.htm, 20.02.2013 r.

wskazuje na „poczucie wspólnej odpowiedzialności” europejskich przywódców. Podkreślił, że udało się ustalić „budżet umiaru”, i niezbędny dla przyszłości⁵³.

Niższy budżet to sukces polityczny państw będących największymi płatników netto i domagających się cięć m.in. Wielkiej Brytanii i Niemiec. Niemiecko-brytyjskiego sojuszu („Merkeron”) to dwaj główni zwycięzcy zakończonego szczytu. Brytyjskiego premiera za wielki sukces uznają Przyjęcie wieloletniego budżetu UE, która zakłada istotne cięcia i utrzymanie rabatu brytyjskiego⁵⁴. W podobnym tonie wypowiedziała się Kanclerz Angela Merkel, która określiła wynik szczytu UE jako sukces dla Niemiec i całej Unii Europejskiej. Podkreśliła znaczenie sprawiedliwego podziału obciążeń między poszczególnymi płatnikami netto. Uzgodniony budżet „wspiera wzrost, konkurencyjność i zatrudnienie, a więc jest skierowany ku przyszłości”. Zdaniem Angeli Merkel 8 lutego 2013 roku szefowie rządów i państw 27 krajów dali dowód swej solidarności⁵⁵. Prezydent Francji Francois Hollande określił porozumienie w sprawie nowego unijnego budżetu jako „dobry kompromis”, podkreślając że wyższego budżetu niż 960 mld euro niż nie można było osiągnąć. Również premier Donalda Tusk stwierdził, że Polska odniosła w Brukseli „duży sukces negocjacyjny”⁵⁶.

8 lutego 2013 w Parlamencie Europejskim miała miejsce debata z udziałem Przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy i Przewodniczącego Komisji José Manuela Barroso na temat porozumienia osiągniętego na szczycie UE w dniach 7-8 lutego 2013 roku⁵⁷.

13 marca 2013 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie konkluzji ze szczytu Rady Europejskiej w dniach 7-8 lutego 2013 roku dotyczących Wieloletnich Ram Finansowych. W rezolucji „przyjmuje do wiadomości konkluzje Rady Europejskiej w sprawie WRF, które stanowią jedynie polityczne porozumienie pomiędzy szefami państw i rządów; odrzuca to porozumienie w obecnym kształcie, ponieważ nie odzwierciedla ono priorytetów i wątpliwości przedstawianych przez Parlament, zwłaszcza w rezolucji z 23 października 2012 r., oraz pomija rolę i kompetencje

⁵³ *Press conference by Herman Van Rompuy, Friday, February 8, 2013 at 17.00 (8 luty 2013 r.)*, Council of the European Union, www.video.consilium.europa.eu/webcast.aspx?ticket=775-980-12483, 20.02.2013 r.

⁵⁴ *European Council press conference on EU budget agreement (08 luty 2013 r.)*, Prime Minister David Cameron, <http://www.number10.gov.uk/news/european-council-press-conference-on-eu-budget-agreement/>, 20.02.2013 r.

⁵⁵ *EU's multiannual financial framework to 2020 in place (8 luty 2013 r.)*, Bundesregierung www.bundesregierung.de/Content/EN/Reiseberichte/2013/2013-02-08-bruessel-er.html;jsessionid=3A891DAFE5368F2C02E095C61B8B5009.s2t1, 20.02.2013 r.

⁵⁶ *441 mld zł dla Polski w budżecie UE! (8 luty 2013 r.)*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów RP, www.kprm.gov.pl/multimedia/wideo/441-mld-zl-dla-polski-w-budzecie-ue.html, 20.02.2013 r.

⁵⁷ *Parlament gotowy do negocjacji długoterminowego budżetu UE (19.02.2013 r.)*, Parlament Europejski, www.europarl.europa.eu/news/pl/pressroom/content/20130218IPR05906/html/Parlament-gotowy-do-negocjacji-d%C5%82długoterminowego-bud%C5%BCetu-UE, 30.07.2013 r.; *Der Mehrjährige Finanzrahmen der EU 2014-2020*, Das Bundesfinanzministerium der Bundesrepublik Deutschland, www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Europa/EU_auf_einen_Blick/EU_Haushalt/2012-02-26-mehrjaehriger-finanzrahmen-der-eu-2014-2020.html, 30.07.2013 r.

Parlamentu ustanowione Traktatem z Lizbony; uważa, że przedmiotowego porozumienia, które będzie obowiązywało Unię przez kolejne siedem lat, nie wolno zaakceptować bez spełnienia pewnych zasadniczych warunków. Parlament Europejski dał swojemu zespołowi negocjującemu mandat do prowadzenia negocjacji z Radą nad całościowym pakietem WRF na podstawie rezolucji z 23 października 2012 roku⁵⁸.

6 maja 2013 roku spotkanie przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso, przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Martina Schulza i przewodniczącego Rady Europejskiej Taoiseach Enda Kenny, zakończyło bieżący impas i utorowało drogę do rozpoczęcia negocjacji politycznych w sprawie przyszłego budżetu Unii Europejskiej 2014-2020 między Radą, Parlamentem i Komisją oraz budżetu korygującego na 2013⁵⁹.

14 maja Rada osiągnęła porozumienie polityczne w sprawie projektu budżetu korygującego nr 2, w oparciu o podejście dwustopniowe, czyli porozumienie w sprawie projektu budżetu korygującego na poziomie 7 300 mln EUR i zobowiązanie do powrócenia do tej kwestii i jeszcze w tym roku, by dostosować się do zweryfikowanych kwot dodatkowych na podstawie wniosków Komisji⁶⁰.

27 czerwca 2013 Rada zatwierdziła porozumienie z Parlamentem Europejskim w sprawie projektu rozporządzenia ustanawiającego Wieloletnie Ramy Finansowe UE (WRF) na lata 2014-2020⁶¹. Unijny budżet, który przywódcy państw wynegocjowali w lutym w Brukseli,

⁵⁸ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie konkluzji ze szczytu Rady Europejskiej w dniach 7-8 lutego br. dotyczących wieloletnich ram finansowych (2012/2803(RSP)), Parlament Europejski, [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0078+0+DOC+XML+V0//PL](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0078+0+DOC+XML+V0//PL/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0078+0+DOC+XML+V0//PL), 30.07.2013 r.; K.D. Frankenberger, *Europaparlament lehnt Finanzrahmen ab*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 13.03.2013 r.; *MEPs reject EU budget deal*, Euronews, www.euronews.com/2013/03/13/meps-reject-eu-budget-deal/, 30.07.2013 r.; J. Kanter, *Parliament Rejects European Budget Agreement*, „The New York Times” z 13.03.2013 r.; F. Eder, *EU-Parlament fordert Regierungen zum Fernduell*, „Die Welt”, 13.03.2013 r.

⁵⁹ *Green light to launch formal talks on EU budget for 2014-2020 (07.05.2013 r.)*, Unia Europejska, www.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-410_en.htm, 30.07.2013 r.

⁶⁰ *Nowe wieloletnie ramy finansowe – Stan prac (14 maja 2013 r.)*, Rada Unii Europejskiej, www.register.consilium.europa.eu/pdf/pl/13/st09/st09486.pl13.pdf, 30.07.2013 r.

⁶¹ *Council approves MFF agreement, 28.06.2013 (28 czerwiec 2013 r.)*, Council of the European Union, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/137642.pdf, 30.07.2013 r.; *Political agreement on EU's future budget 2014-2020 (28 czerwiec 2013 r.)*, European Commission, www.ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/archives/2013/06/20130627_1_en.htm, 30.07.2013 r.; *Herman Van Rompuy, President of the European Council, welcomes the agreement on the MFF 2014-2020 (28 czerwiec 2013 r.)*, Council of the European Union, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/137629.pdf, 30.07.2013 r.; *Multiannual Financial Framework: political agreement reached – Statement by President Barroso following his meeting with the President of the European Parliament, Martin Schulz, and Taoiseach Enda Kenny for the Irish Presidency of the Council (28 czerwiec 2013 r.)*, European Commission, www.europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-583_en.htm, 30.07.2013 r.; Klaus-Dieter Frankenberger, *Kein Sieg für die Sturheit*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 27.06.2013 r.; *Staats- und Regierungschefs billigen EU-Haushalt*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 28.06.2013 r.; *Jest porozumienie ws. budżetu UE na lata 2014-20. Bardzo dobrego dla Polski*, „Gazeta Wyborcza”, 07.06.2013 r.; R. Ruitenberg, *EU Reaches Deal Reshaping Bloc's Farm Policy in Next 7 Years*, „The Washington Post”, 27.06.2013 r.; *European Union Makes Surprise*

musi być zatwierdzony przez Parlament Europejski głosami ponad połowy składu izby. Eurodeputowanym nie podobały się oszczędności w budżecie i duże różnice pomiędzy tzw. zobowiązaniami a płatnościami, które są mniejsze od zobowiązań. Szefowie największych frakcji w PE uważali, że porozumienie Rady Unii Europejskiej z 8 lutego 2013 osłabi zamiast umocni konkurencyjność gospodarki europejskiej⁶². Parlament Europejski uważał, że ustalone przez Radę Europejską WRF 2014-2020 są zbyt niskie, jednak w przedłużającym się kryzysie nie było szans na ich podwyższenie⁶³.

3 lipca 2013 Parlament Europejski przyjął rezolucję w sprawie porozumienia politycznego dotyczącą Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014–2020, podkreślił, że „jest przygotowany poddać rozporządzenie w sprawie WRF i nowe porozumienie międzyinstytucjonalne pod głosowanie wczesną jesienią, jak tylko spełnione zostaną niezbędne warunki techniczne i prawne do finalizacji odpowiednich dokumentów, tak by odzwierciedlały one ogólne porozumienie osiągnięte między Radą i Parlamentem”⁶⁴. Rezolucja jest polityczną deklaracją poparcia dla ustaleń w sprawie budżetu pomiędzy rządami krajów członkowskich a Parlamentem Europejskim. Jesienią Parlament podda pod głosowanie przepisy wdrażające nowy budżet. Parlament Europejski m.in. chciał, by przywódcy krajów UE zobowiązali się do rewizji budżetu na jego półmetku, co dałoby możliwość jego zwiększenia, gdy Unia wyjdzie z kryzysu; możliwości przesuwania niewykorzystanych pieniędzy budżetowych między poszczególnymi latami tak, by nie wracały do kasy krajów płatników⁶⁵. Przyjęcie WRF 2014-2020 przez europosłów pozwoli na zatwierdzenie szczegółowych przepisów o funduszach rolnych i w polityce spójności⁶⁶.

Pomimo, iż budżet UE na lata 2014-2020 jest mniejszy w porównaniu do poprzedniego, jednak Polska otrzymała więcej środków. W latach 2007-2013 Polsce przypadało 102 mld euro a w nowych WRF 106 mld euro, co daje sumę większą o 4 mld euro. W kwocie 105,8 mld euro: na

Deal on Budget, „The New York Times” z 27.06.2013 r.; *Fast eine Billion Euro für sieben Jahre*, Tagesschau, www.tagesschau.de/wirtschaft/eu-finanzrahmen100.html, 30.07.2013 r.; *Breakthrough deal on EU budget for 2014-2020*, „Deutsche Welle”, 27.06.2013 r.

⁶² *Unijny budżet: PE ostrzega – zgoda Rady to zaledwie początek (11 luty 2013 r.)*, Parlament Europejski, www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/content/20110429FCS18370/1/html/Unijny-bud%C5%BCet-PE-ostreaga-zgoda-Rady-to-zaledwie-pocz%C4%85tek, 20.02.2013 r.

⁶³ *Jest porozumienie ws. budżetu UE na 2014-2020*, „Rzeczpospolita”, 27.06.2013 r.

⁶⁴ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 lipca 2013 r. w sprawie porozumienia politycznego w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 (3 lipiec 2013 r.)*, Parlament Europejski, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0304+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL, 30.07.2013 r.; *Milliardenversprechen ohne Zahlungsgarantie*, www.tagesschau.de/wirtschaft/eu-mehrjaehriger-finanzrahmen102.html, 30.07.2013 r.

⁶⁵ T. Bielecki, *Europosłowie potwierdzili ugodę w sprawie budżetu UE na lata 2014-2020*, „Gazeta Wyborcza”, 03.07.2013 r.

⁶⁶ *Parliament adopts resolution on MFF 2014-2020 - Statement by Financial Programming and Budget Commissioner Janusz Lewandowski*, European Commission (3 lipiec 2013r.), www.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-646_en.htm, 30.07.2013 r.

politykę spójności przeznaczono 72,9 mld euro, a na politykę rolną 28,5 mld euro. W porównaniu do WRF 2007-2013 na politykę spójności Polska otrzymuje prawie 4 mld euro więcej, czyli 72,9 mld euro. To trochę więcej niż zakładała listopadowej propozycja Przewodniczącego Rady Hermana Van Rompuy (72,4 mld euro), ale mniej niż propozycja KE z czerwca 2012 roku (76 mld euro). To daje Polsce pozycję największego beneficjenta funduszy UE w latach 2014-2020: 22,5 proc. wszystkich funduszy w polityce spójności przypadło Polsce w poprzedniej perspektywie (było to 19,5%). Na Wspólną Politykę Rolną Polska otrzyma 28,5 mld euro, czyli ok. 1,5 mld więcej niż z poprzednim wieloletnim budżecie Unii. W listopadowej propozycji Przewodniczącego Rady Hermana Van Rompuy Polska miała otrzymać około 32 mld euro a w dokumencie opracowanym przez KE prawie 35 mld euro. Więcej środków przyznano Polsce w ramach pierwszego filaru, z których finansowany jest m.in. system dopłat do gruntów rolnych. Pierwotna propozycja KE zakładała przyznanie Polsce ponad 19,168 mld euro na dopłaty bezpośrednie. Projekt Przewodniczącego Rady Hermana Van Rompuy zmniejszył kwotę o 1 proc. do 18,739 mld euro, a na ostatnim szczycie obcięto kolejne środki, w sumie zabierając nam 2,2 proc. ze środków wstępnie zaproponowanych przez KE. W nowej perspektywie dopłaty w całości będą finansowane przez Brukselę. W poprzednich WRF UE dopłacała 25 proc., a resztę Polska. Później stopniowo z każdym rokiem udział pieniędzy unijnych zwiększał się, aż do 90 proc. w roku 2012. Nastąpiło jednak zmniejszenie środków o ok. 3 mld euro w II filarze – polityka rozwoju obszarów wiejskich czyli 9,5 mld euro. Zmiana nastąpiła przy podziale środków pomiędzy te dwa filary. W poprzedniej perspektywie środki były dzielone pół na pół pomiędzy I i II filar. Kolejna modyfikacja nastąpiła przy dopłatach bezpośrednich: do tej pory Polska mogła zwiększać rolnikom dopłaty bezpośrednie z krajowego budżetu a obecnie nie ma takiej możliwości. Polsce udało się wynegocjować, że VAT płacony przez m.in. samorządy terytorialne przy okazji inwestycji finansowych przez UE będzie mógł być pokrywany ze środków unijnych (tzw. kwalifikowalność VAT). Daje korzyść w wysokości prawie 7 mld euro. Polskie wpłaty do wspólnej unijnej kasy mogą wynosić w latach 2014-2020 około 3,7-3,8 mld euro rocznie⁶⁷. Oprócz kwot przyznanych w ramach WRF ważne jest przyjęcie regulacji prawnych określających zasady i warunki wydatkowania pieniędzy np. kwalifikowalność VAT, zaliczki, warunkowość, wkład minimalny, sposób rozliczania z Brukselą.

⁶⁷ *Fundusze Europejskie 2014-2020 – informacje ogólne*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, www.mrr.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/strony/start.aspx, 30.07.2013 r.

4. Zakończenie

Wieloletnie Ramy Finansowe są liczbowym wyrażeniem priorytetów Unii Europejskiej. Osiągnięcie porozumienia w sprawie nowych WRF jest korzystne dla całej Unii Europejskiej. Fiasko kolejnego szczytu obnażyłoby słabość funkcjonowania instytucji unijnych i nadszarpnęło zaufanie do Unii w skali międzynarodowej. Państwa spoza Europy utraciły przekonanie do opłacalności i bezpieczeństwa inwestowania w Europie: słabość euro i coraz częściej występujące nieporozumienia wśród państw członkowskich. Brak porozumienia w sprawie WRF uwidaczniał światu, jak rozdarta i podzielona jest Unia. Bardziej niż o kryzys gospodarczy, chodziło o kryzys zaufania do Europy. Państwa członkowskie podejmując decyzje w sprawie Wieloletniego Planu Finansowego udowodniły, że wciąż potrafią wciąż chcą i są w stanie działać solidarnie. Brak porozumienia spowodowałby ogromną niepewność w całej Unii w dobie kryzysu ekonomicznego. Osiągnięte porozumienie to polityczny sukces wszystkich państw członkowskich, mimo iż po raz pierwszy w historii doszło do faktycznych cięć w budżecie UE. WRF na lata 2014-2020 są mniejsze od poprzednich o 38,2 mld euro. Kompromis na szczycie UE z 7-8 lutego 2013 roku obrazuje, że unijni przywódcy nawet w trudnych momentach i pomimo bardzo sprzecznych interesów poszczególnych państw potrafią dojść do porozumienia przy podejmowaniu kluczowych decyzji. W Radzie UE zaistniały podziały pomiędzy państwami płatnikami a państwami beneficjentami budżetu a osiągnięcie kompromisu było bardzo trudne. Nowy budżet unii jest budżetem kompromisu. Polska należy do nielicznych krajów, które mogą powiedzieć, iż odniosły duży sukces w tych negocjacjach. Stronami negocjacji w sprawie WRF 2014-2020 jest Rada, Komisja i Parlament. W toczącej się debacie nastąpiła konfrontacja interesów rządowych ze wspólnotowymi. Warto zwrócić uwagę na rolę Parlamentu Europejskiego, dzięki której wprowadzono w Wieloletnich Ramach Finansowych istotne zmiany jak m.in. większą przejrzystość, przystosowanie do potrzeb i elastyczność wydatków, dzięki której nastąpi lepsze wykorzystanie pieniędzy unijnych. Przeznaczono większe sumy na ważne programy jak np. program Erasmus, wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw i pomoc dla najuboższych w UE.

Wieloletnie Ramy Finansowe 2014-2020 UE należą do najważniejszych w historii UE. W czasach kryzysu ekonomicznego wyznaczają kierunek UE i są ważnym narzędziem dla wzrostu. Budżet unijny wpływa na ograniczenie kryzysu gospodarczego, bo tworzy miejsca pracy i kreuje rozwój gospodarczy. WRF przynoszą korzyści wszystkim państwom członkowskim również tym, które więcej wpłacają do budżetu, niż z niego otrzymują. Decyzje dotyczące budżetu UE mają konsekwencje nie tylko dla wydatków i finansowania poszczególnych pozycji budżetowych, ale także dla długoterminowych unijnych strategii politycznych i gospodarczych. Stąd występuje efekt domina

dla polityki społecznej i gospodarczej. W bieżącej debacie na temat Wieloletnich Ram Finansowych istotne było podkreślanie europejskiej wartości dodanej, efektywności planowanych wydatków i wypracowanie nowych źródeł dochodów własnych Unii Europejskiej jak np. podatek od transakcji finansowych. Zwiększenie udziału zasobów własnych budżetu, niezależnych od budżetów krajowych pozwoli na większą autonomię finansową UE.

Sukces negocjacji budżetowych na lata 2014-2020 to wielkie znaczenie polityczne: budżet przyjęty przez wszystkie 27 państw odzwierciedla ambicje i wiarygodność w momencie, gdy te sygnały są bardzo potrzebne. Z myślą o stymulowaniu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia zwiększono kwoty na badania naukowe, innowacje i edukację. W nowym wieloletnim budżecie znalazł się instrument „Łącząc Europę”. Więcej środków niż w poprzednio przeznaczono na takie programy jak: „Horyzont 2020”, „Erasmus dla wszystkich” oraz program *COSME* (nowy program dla MŚP). W Nowych Wieloletnich Ramach Finansowych zawarta została nowa inicjatywa na rzecz zmniejszenia bezrobocia wśród osób młodych, jak również program pomocy dla osób najbardziej potrzebujących, dodatkowo w nowych ramach utrzymano zobowiązanie UE do świadczenia pomocy rozwojowej i humanitarnej. Rada Europejska zdecydowała się na dynamiczne działania w sprawie Umowy o wolnym handlu USA – UE dotyczącej zniesienia ograniczeń w dostępie do rynków i barier w handlu transatlantyckim. Dojście do skutku bilateralnej umowy o handlu ma przyczynić się do wzrostu gospodarczego po obu stronach Atlantyku. Jednym z nadrzędnych celów sformułowanych podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 7-8 lutego 2013 roku jest wspieranie demokracji regionu południowo-śródziemnomorskiego („kraje arabskiej wiosny”).

Streszczenie

W tym artykule autor dokonał analizy kontrowersji i sporów wokół perspektywy budżetowej Unii Europejskiej na lata 2014-2020. Pracę nad Wieloletnimi Ramami Finansowymi UE (dalej WRF) są jednym z najważniejszych, cyklicznych tematów na forum Unii Europejskiej. Artykuł ten przedstawia długi i trudny proces negocjacji w sprawie nowych WRF w Komisji Europejskiej, Radzie Unii Europejskiej i Parlamencie Europejskim. Autor omówił czynniki, które destabilizowały i utrudniały negocjacje w sprawie nowego budżetu Unii na lata 2014-2020. Artykuł ukazuje proces uchwalania WRF i debatę na ten temat pomiędzy państwami członkowskimi i instytucjami UE. Głównym celem części badawczej jest analiza czynników politycznych i ekonomicznych procesu negocjacji. W artykule tym zaprezentowano najważniejsze dokumenty i projekty stanowiące podstawę do negocjacji oraz główne założenia osiągniętego 8 lutego 2013 r. porozumienia w sprawie WRF 2014-2020. W analizie tej szczególny nacisk położono na warunki wynegocjowane przez Polskę.

Summary

In this article the author examines the controversies and disagreements over the EU's 2014-2020 financial perspective. The creation of the EU Multiannual Financial Framework is one of the most important themes discussed within the European Union. This paper presents the long and difficult negotiation process of the new MFF at the level of the European Commission, the EU Council and the European Parliament. The author discusses the factors that destabilize and hinder negotiations on a new 2014-2020 EU budget. The article also presents the process of implementing the MFF and the debate on this issue between the Member States and the EU institutions. The main objective of the research is to analyze the political and economic factors influencing the negotiation process. The article presents the most important documents and projects as a basis for negotiation and key points reached on the February 8th 2013. In this analysis, special emphasis was placed on the terms negotiated by Poland.