

## CZESŁAW SIEKIERSKI

Posel do Parlamentu Europejskiego

Wiceprzewodniczacy Komisji Rolnictwa i Rozwoju Wsi

### WIELOLETNIE RAMY FINANSOWE (BUDŻET) UE 2014-2020\*

**Abstract: Multiannual Financial Framework (Budget) UE 2014-2020.** In June 2011, the European Commission put forward its proposal for the Multiannual Financial Framework 2014-20. The proposal froze the budget at its 2013 level, decreasing the percentage of GNI devoted to the EU budget comparing to the current financial perspective 2007-13. At the EU Summit on 7-8 February 2013 the European Council agreed its position on the new budget. It reduced the overall expenses for 2014-20 to €959.9 billion (*i.e.* 1% of EU GNI) for commitments and €908.4 billion (*i.e.* 0.95% of GNI) for payments. Most budgetary headings were cut, compared to the initial Commission proposal. It was for the first time that the EU financial perspective was cut in spending. At first the European Parliament rejected the European Council's conclusions, calling for changes such as more flexibility (*e.g.* transfers between and within headings, and between financial years) to encourage full use of available funds. In addition, the Parliament called for a fully fledged revision of the budget spending. The assembly insisted on the unity of the budget as well as on the need of own resources for the EU budget. MEPs aimed also to solve the issue of unpaid payment claims from the current financial perspective in order not to burden the next budget. Following intensive negotiations, the Parliament and the Council reached conditional political agreement in June 2013. The deal included almost all demands raised by the Parliament. Agreement on the outstanding issues, after exhausting negotiations was reached on 12 November giving a green light for the plenary vote in the Parliament. On 14 November the deal was endorsed by the Budgets Committee of the European Parliament and consequently will be put under vote during the November plenary session in Strasbourg.

**Key words:** EU budget, EU budget negotiations, EU financial perspective, *EU Multiannual Financial Framework 2014-2020*.

---

\* Tekst powstał na podstawie wielu źródeł oficjalnych, jak i nieoficjalnych, a także na podstawie moich obserwacji, jako osoby bezpośrednio zaangażowanej w proces prac nad nowym budżetem UE na lata 2014-2020. Dlatego załączono jedynie podstawowe źródła na końcu opracowania, nie realizując szczegółowych przypisów.

## Wprowadzenie

*Wieloletnie Ramy Finansowe UE na lata 2014-2020* z formalnego punktu widzenia nie są budżetem lecz dokumentem, który określa maksymalne pułapy wydatków dla budżetów rocznych w siedmioletnim okresie programowania. Mimo że wieloletnie programowanie wydatków pojawiło się w UE już pod koniec lat 80., to do czasu wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego, tj. 1 grudnia 2009 r. nie miało one podstawy prawnej. Traktat z Lizbony po raz pierwszy skodyfikował procedury przyjmowania *Wieloletnich Ram Finansowych UE*. *WRF* są przyjmowane jednogłośnie przez państwa członkowskie (Radę Europejską - tzw. szczyt UE) po uzyskaniu zgody większości członków wchodzących w skład Parlamentu Europejskiego

Budżet wieloletni UE na lata 2014-2020 jest nakierowany na osiągnięcie celów, które UE postawiła sobie w *Strategii Europa 2020*. Strategia ta została przedstawiona przez Komisję Europejską w marcu 2010 r. i formalnie przyjęta przez szefów państw i rządów (Radę Europejską) na spotkaniu 17 czerwca 2010 r. Dokument definiuje pięć długookresowych celów w obszarze zatrudnienia (zwiększenie udziału osób zatrudnionych w wieku produkcyjnym do 75%), badań naukowych i innowacji (przeznaczenie minimum 3% PKB na ten cel), edukacji (liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną należy ograniczyć do 10%, a co najmniej 40% osób z młodego pokolenia powinno zdobywać wyższe wykształcenie), ograniczaniu ubóstwa (liczbę osób zagrożonych ubóstwem należy zmniejszyć o 20 mln) oraz klimatu i energii (ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do poziomu z 1990 r., zwiększenie udziału energii ze źródeł odnawialnych do 20% oraz zwiększenie efektywności energetycznej, o 20%), których osiągnięcie ma prowadzić do inteligentnego, zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu wzrostu gospodarczego w UE.

### 1. Trudna droga do kompromisu

Projekt *WRF 2014-2020* został oficjalnie przedłożony przez Komisję Europejską 29 czerwca 2011 r. Zakładał on wydatki UE na poziomie 1,025 biliona EUR w zobowiązaniach na 7 lat, co stanowiłoby 1,05% DNB UE. W kolejnych miesiącach 2011 r. Komisja opublikowała również ok. 70 projektów rozporządzeń sektorowych powiązanych z budżetem wieloletnim, które po ich przyjęciu staną się podstawą prawną poszczególnych unijnych polityk (m.in. Wspólnej Polityki Rolnej i Polityki Spójności).

Kryzys ekonomiczny, który dotknął UE, a przede wszystkim strefę euro sprawił, że od początku panowało przeświadczenie, że będą to najtrudniejsze negocjacje budżetowe w historii Unii. Wskaźniki gospodarcze w strefie euro i całej Wspólnocie w okresie negocjacji należały do najgorszych na świecie. Obszar wspólnej waluty

- sztandarowy projekt integracyjny UE znalazł się w krytycznym momencie swego istnienia za sprawą m.in., recesji, która dotknęła jego najsłabszych ekonomicznie członków. Pierwsza „padła” Grecja, która nie poradziła sobie ze skokowym wzrostem zadłużenia w następstwie kryzysu. W celu ratowania stabilności strefy euro konieczna była interwencja UE oraz Międzynarodowego Funduszu Walutowego. W kolejnych miesiącach kryzys uderzył w Irlandię, Portugalię, Hiszpanię i Włochy, a w ostatnim czasie również w Cypr. Taki obrót spraw wywołał ogólnoeuropejską panikę i presję na cięcie wydatków za wszelką cenę, aby nie dopuścić do powtórki scenariusza greckiego. Bezprecedensowe cięcia budżetowe to rzeczywistość ostatnich trzech lat w większości krajów członkowskich, która wywarła piętno na negocjacjach w sprawie nowego budżetu wieloletniego UE.

Zgodnie z Traktatem Lizbońskim kluczowe znaczenie dla kształtu przyszłej perspektywy budżetowej miały decyzje takich instytucji, jak Komisja Europejska, Rada Europejska, Rada oraz Parlament Europejski, chociaż w toku negocjacji, jak można było się spodziewać, decydujące było stanowisko tzw. płatników netto, tj. m.in. Austrii, Danii, Holandii, Niemiec, Szwecji, Wielkiej Brytanii. Stanowisko Parlamentu i Komisji w sprawie budżetu od początku było powszechnie znane i zakładało m.in. walkę o zwiększenie poziomu przyszłego budżetu lub przynajmniej zachowanie go na dotychczasowym poziomie. Wynikało ono przede wszystkim z ponadnarodowego charakteru obu instytucji, które od zawsze broniły budżetu Unii. Zupełnie inne odmienne stanowisko prezentowała z kolei Rada Unii Europejskiej oraz przywódcy państw i rządów zasiadający w Radzie Europejskiej. Znaczna część rządów chciała bowiem na Unii oszczędzić w celu ratowania swoich budżetów narodowych.

Z pierwszą poważną próbą sił przed ostateczną rozgrywką w sprawie nowej perspektywy budżetowej mieliśmy do czynienia przy okazji burzliwych negocjacji nad budżetem Unii na 2011 r.. Londyn przy wsparciu kilku innych państw zablokował porozumienie w sprawie tego budżetu, co groziło wprowadzeniem prowizorium budżetowego na poziomie budżetu z 2010 r., rozliczanego miesięcznie. Mimo porozumienia i końcowego sukcesu negocjacje ujawniły niepokojące tendencje niektórych państw do oszczędzania na Europie na użytek polityki wewnętrznej. Główną kwestią sporną w tych negocjacjach poza poziomem wydatków okazały się dążenia Parlamentu Europejskiego do zagwarantowania sobie realnego wpływu na proces kształtowania nowej perspektywy. Wywołało to opór państw - zwolenników wzmocnionej współpracy międzyrządowej. Zamieszanie wokół budżetu na rok 2011 było zapowiedzią walki, jaka miała się rozegrać w kolejnych etapach negocjacji.

Ważny etap negocjacji budżetowych przypadł na okres polskiej prezydencji w drugiej połowie 2011 r. Polska kierując pracami Rady miała istotny wpływ na ich kierunek i dynamikę. Nasz kraj odegrał pozytywną rolę mediatora dążącego do zbli-

żenia stanowisk, jednak w związku zaistniałym opóźnieniem jego rola w tym obszarze nie była decydująca.

Niezwykle istotnym problemem powiązanim z negocjacjami nad kolejnym budżetem wieloletnim UE były tzw. zasoby własne. Obecnie 85% budżetu pochodzi ze składek państw członkowskich uzależnionych od PKB. System ten wprowadzono w latach 80. i miał on funkcjonować do czasu wypracowania zasobów własnych Wspólnoty. Jednak, ponownie okazało się, że rozwiązania prowizoryczne są najtrwalsze. Taka sytuacja stanowi naruszenie traktatów, według których Unia powinna mieć własne zasoby budżetowe. Obecny system jest niedoskonały z tego względu, że daje możliwość manipulacji. Znakomitym przykładem jest słynny rabat brytyjski wywalczony przez Margaret Thatcher w latach 80. Wówczas państwa członkowskie uległy presji Londynu, co doprowadziło do sytuacji, w której Wielka Brytania od kilkunastu lat wpłaca do budżetu znacznie mniej niż wynika to z zamożności tego państwa. Własne źródła finansowania są Unii potrzebne, aby zagwarantować ciągłość i stabilność wydatków, efektywnie walczyć z kryzysem, wyrównywać różnice w poziomie rozwoju między poszczególnymi krajami i regionami UE oraz sprostać rosnącym oczekiwaniom w świetle nowych wyzwań w obszarze m.in. polityki zagranicznej (dynamizm środowiska międzynarodowego) rolnictwa (bezpieczeństwo żywnościowe) czy środowiska (zmiany klimatu). Unia nie może sobie pozwolić na ciągłe przepychanki, które uniemożliwiają efektywne realizowanie zadań. Wydaje się, że najlepszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie kilku różnych form wpływów do unijnego budżetu. W ten sposób zagwarantowalibyśmy, że nowe obciążenia rozłożą się wystarczająco szeroko, nie dotykając zbyt boleśnie wąskich obszarów i finansowanie budżetu UE przez państwa członkowskie byłoby w miarę sprawiedliwe. Jednak tych źródeł nie mogłoby być zbyt dużo. Jakkolwiek rozwiązania te nie powinny prowadzić do rozrostu biurokracji i mnożenia wymogów administracyjnych. Najmocniej po stronie zasobów własnych opowiadał się Parlament Europejski, który do samego końca negocjacji starał się wywalczyć jak najwięcej ustępstw ze strony Rady. Warto jednak podkreślić, że pod koniec negocjacji żądania Parlamentu w tym obszarze przybrały bardzo niebezpieczny kształt grożąc opóźnieniem przyjęcia budżetu wieloletniego.

Parlament Europejski swoje prace nad kształtem przyszłych Wieloletnich Ram Finansowych UE na lata 2014-2020 podjął już 8 lipca 2010 r., kiedy swoją działalność rozpoczęła Specjalna komisja ds. wyzwań politycznych i zasobów budżetowych na rzecz zrównoważonej Unii Europejskiej po 2013 r. (SURE). Jako członek tej komisji brałem aktywny udział w jej działaniach i wypracowaniu raportu końcowego, który został przyjęty przez plenum Parlamentu Europejskiego 8 czerwca 2011 r. Raport przedstawił stanowisko Parlamentu Europejskiego odnośnie do przyszłego wieloletniego budżetu UE. Kolejnym krokiem było wspomniane już ogłoszenie przez Komi-

sję Europejską konkretnych propozycji budżetowych 29 czerwca 2011 r., Następnie, 23 października 2012 r. Parlament Europejski przyjął Rezolucję w celu pozytywnego zakończenia procedury zatwierdzania wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, w której w znacznej mierze podtrzymał postulaty przyjęte przez komisję SURE.

Pod koniec października 2012 r. swoją propozycję budżetową przedstawiła ówczesna prezydencja cypryjska. Została ona jednak bardzo krytycznie przyjęta przez większość państw członkowskich, Komisję Europejską i Parlament. Cypryjczycy zaproponowali cięcia na poziomie ponad 50 mld lub więcej w stosunku do wyjściowej propozycji Komisji Europejskiej, co w przypadku Polski oznaczało ok. 5 mld euro mniej w samej tylko polityce spójności. Jak już wspomniano propozycja cypryjska nie zyskała uznania państw członkowskich.

Wychodząc na przeciw oczekiwaniom, jeszcze na parę dni przed szczytem budżetowym 22-23 listopada 2012 r. swoją pierwszą propozycję przedstawił Przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy. Co prawda zakładała ona większe cięcia niż w propozycji cypryjskiej, bo na poziomie ok. 74,5 mld euro, to jednak były one bardziej równomiernie rozłożone po różnych politykach. Dokument Van Rompuy został lepiej przyjęty w stolicach, lecz nadal nie był w stanie sprostać oczekiwaniom wszystkich państw członkowskich. W przypadku Polski propozycja ta była korzystniejsza z punktu widzenia polityki spójności, lecz była nie do zaakceptowania z perspektywy Wspólnej Polityki Rolnej.

Na szczycie Rady Europejskiej 22-23 listopada 2012 r., który był poświęcony wypracowaniu porozumienia w gronie szefów państw i rządów co do przyszłego budżetu wieloletniego UE Van Rompuy zmodyfikował swoją pierwszą propozycję po konsultacjach z szefami państw. Utrzymany został poziom cięć na poziomie 74,5 mld euro, ale nastąpiło dalsze przesunięcie środków między poszczególnymi pozycjami budżetowymi. Najwięcej, bo 13 mld euro zostało zabrane z działu konkurencyjność i badania. Ponadto, 5 mld euro mniej przeznaczono na politykę zagraniczną i pomoc rozwojową UE, a o 1,6 mld euro obcięte zostały wydatki na bezpieczeństwo wewnętrzne i obywatelstwo. W nowej propozycji Van Rompuy zyskały dwie największe polityki - polityka spójności - 11 mld euro i Wspólna Polityka Rolna - 8 mld euro. Nie oznaczało to jednak, że propozycja ta była korzystna dla Polski, ponieważ został zaproponowany inny podział między kraje, na skutek czego traciliśmy na niej ok. 1,5 mld euro na politykę spójności i ok. 2,5 mld euro w ramach II filara WPR.

Ostatecznie listopadowy szczyt budżetowy zakończył się zerwaniem rozmów, po tym jak kraje członkowskie nie zgodziły się na zmodyfikowaną propozycję Van Rompuy. Przewodniczący Rady Europejskiej został zobligowany do przedstawienia nowych propozycji.

Brak porozumienia na szczycie nie był dużym zaskoczeniem. Kraje członkowskie wyraźnie podzieliły się na trzy grupy i okopały na swoich pozycjach. Największą liczebnie grupę stanowiło 15 państw - „przyjaciół spójności”, których nieformalnym liderem była Polska. Grupa ta dążyła do zapewnienia, jak największych środków dla polityki spójności i zrzeszała prawie wszystkie nowe kraje członkowskie oraz tradycyjnych beneficjentów funduszy europejskich z południa Europy. Mimo że „przyjaciele spójności” byli w większości, to jednak były to kraje beneficjenci netto unijnego budżetu, a wiemy, że najwięcej do powiedzenia miały państwa, które budżet europejski w największym stopniu finansują. Grupa płatników była niejednorodna. Mieliśmy bowiem tzw. kraje jednego procenta, jak Niemcy, Szwecja, Austria, Holandia czy Finlandia, które chciały, żeby przyszły budżet wieloletni nie przekraczał poziomu 1% DNB całej Unii, co oznaczałoby cięcia w propozycji Komisji Europejskiej na poziomie ok. 100 mld euro. Mieliśmy też Wielką Brytanię, która w pojedynkę stanowiła odrębną kategorię. Londyn na fali rosnącego eurosceptycyzmu i problemów gospodarczych żądał cięć nie mniejszych niż 150-200 mld euro!

## **2. Porozumienie osiągnięte „na szczycie” 7-8 lutego 2013 r.**

Porozumienie osiągnięte w gronie szefów państw i rządów na szczycie lutowym przewiduje wydatki budżetu UE 2014-2020 na poziomie 959,98 mld euro w zobowiązaniach, co stanowi 1% DNB UE oraz 908,4 mld euro w środkach na płatności, co stanowi 0,95% DNB. Liczby te zostały wyrażone w cenach stałych z 2011 r. W tym miejscu warto doprecyzować różnicę między zobowiązaniami i płatnościami. Zobowiązania to środki, które UE zobowiązuje się przekazać ze swojego budżetu, natomiast płatności to pieniądze, które realnie są wypłacane. System ten jest wzorowany na rozwiązaniach francuskich. Różnica między poziomem zobowiązań i płatności bierze się z tego, że kraje członkowskie zazwyczaj nie są w stanie wykorzystać całości środków i pewna ich część jest zwracana. Jednak, w ostatnim czasie widać poprawę sytuacji w tym obszarze, co może skutkować niedoborem pieniędzy pod koniec obowiązywania nowej perspektywy finansowej.

Zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej budżet został skonstruowany na podstawie sześciu tzw. działów budżetowych. Największe z nich to: „Trwały wzrost”, który obejmuje m.in. środki na politykę spójności, badania naukowe, transgraniczne projekty infrastrukturalne, sieci energetyczne oraz „Zasoby naturalne”, tj. pieniądze na dopłaty bezpośrednie dla rolników, wsparcie dla rybołówstwa i ochronę środowiska. Pozostałe działy to: „Bezpieczeństwo i obywatelstwo” (m.in. strefa Schengen, obywatelstwo europejskie, europejska współpraca policyjna i sądowa), „Globalna Europa” (czyli polityka zagraniczna UE, Europejska Służba Działań Zewnętrznych”),

„Administracja” (wydatki na personel i utrzymanie budynków UE), „Wyrównania” (tj. środki na czasowe wsparcie dla biedniejszych krajów UE). Ponadto, część wydatków została umieszczona poza budżetem UE, co oznacza, że kierują nimi odrębne zasady, odrębne są m.in. źródła finansowania i sposób wydatkowania. Są to m.in. środki na Europejski Fundusz Rozwoju (pomoc rozwojowa UE), Europejski Fundusz Solidarności (pomoc dla krajów członkowskich dotkniętych skutkami klęsk żywiołowych), Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji (fundusz dla masowo zwalnianych pracowników w UE) oraz tzw. instrument elastyczności (rezerwa na wypadek kryzysów w rolnictwie).

Jak już wspomniano po raz pierwszy w historii UE nowy budżet jest mniejszy od poprzedniego. Realnie jest to 38,2 mld euro mniej. *WRF 2014-2020* są więc o ok. 3,8% mniejsze (w zobowiązaniach, w płatnościach jest to spadek o 4%) od budżetu obowiązującego w latach 2007-2013. Największe cięcia dotknęły działu budżetowego „Zasoby naturalne”, tj. głównie rolnictwa, na które przydzielono o 11,3% mniej, z czego środki na płatności bezpośrednie dla rolników i tzw. działania rynkowe zostały zmniejszone aż o 17,5%. Uzgodniony na szczycie 7-8 lutego budżet przewiduje dla tego działu 373,2 mld euro, podczas gdy na podstawie cen stałych z 2011 r. obecny budżet (2007-2013) dysponuje środkami na ten cel w wysokości 420,7 mld euro. Oznacza to 47,5 mld euro mniej. Środki na dopłaty bezpośrednie i działania rynkowe spadną z obecnych 336,7 mld euro do 277,8 mld euro w nowej perspektywie finansowej. To jest spadek aż o 58,8 mld euro. W ujęciu realnym zmniejszeniu ulegną też wydatki ogólne na politykę spójności, które w latach 2007-2013 wynosiły 354,8 mld euro. Teraz będzie to 325,1 mld euro, czyli o 29,7 mld euro mniej (spadek o 8,4%). Ucierpiały również wydatki pozabudżetowe. Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji został okrojony z poziomu 3,5 do nieco ponad 1 mld euro, tj. o ponad 70%. O 50% spadną również wydatki na Europejski Fundusz Solidarności pomagający krajom członkowskim zmagającym się ze skutkami klęsk naturalnych. Jego budżet został ograniczony z 7,1 do 3,6 mld euro. Ponadto, co jest szczególnie niezrozumiałe w czasach kryzysu, zmniejszono środki na pomoc dla najuboższych. Nowy Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym będzie dysponował kwotą 2,5 mld euro, tj. 350 mln euro rocznie, podczas gdy w bieżącej perspektywie finansowej było to 3,5 mld euro, tj. 500 mln euro rocznie.

Najwięcej w nowym budżecie w porównaniu do obecnych ram finansowych zyskały wydatki na konkurencyjność i wzrost, mimo że zostały one znacznie zmniejszone w stosunku do tzw. II propozycji Przewodniczącego Van Rompuy. Realny wzrost wyniósł tutaj aż 37,3%. Wydatki na te cele wzrosły z poziomu 91,5 w latach 2007-2013 do 125,6 mld euro w kolejnym okresie. Mowa przede wszystkim o dwóch programach: „Horyzont 2020” (badania i innowacje) oraz nowy, rozszerzony program „Erasmus”.

Co istotne, szefowie państw i rządów uzgodnili, że wydatki na działania związane z klimatem będą stanowić co najmniej 20% unijnego budżetu w latach 2014–2020. W związku z tym działania takie będą musiały znaleźć odbicie w odpowiednich instrumentach, aby zagwarantować ich wkład w zwiększanie bezpieczeństwa energetycznego oraz tworzenie gospodarki niskoemisyjnej, zasobooszczędnej i odpornej na zmianę klimatu, co ma zwiększyć konkurencyjność Europy oraz stworzyć liczniejsze i bardziej zielone miejsca pracy.

Zgodnie z oczekiwaniami Polska utrzymała status największego beneficjenta unijnego budżetu otrzymując 105,6 mld euro. Kolejne miejsca zajmują: Francja (ok. 98 mld euro), Niemcy (ok. 80 mld euro) i Hiszpania (ok. 79 mld euro). Należy jednak zaznaczyć, że Niemcy i Francja są jednocześnie największymi płatnikami do budżetu UE, a ich wkład znacznie przewyższa otrzymywane środki. Natomiast Hiszpania z trudem utrzymała status beneficjenta netto. Sukcesem premiera Camerona było utrzymanie rabatu brytyjskiego. Pewne redukcje we wpłatach do budżetu UE uzyskała również Dania i Austria.

Warto również zrobić zestawienie osiągniętego na szczycie kompromisu z wyjściową propozycją Komisji Europejskiej oraz tzw. II propozycją Przewodniczącego Rady Europejskiej Hermana Van Rompuy'a, która była przedmiotem obrad pierwszego szczytu budżetowego w listopadzie 2012 r. W ten sposób otrzymamy też pewien obraz przebiegu finalnej fazy negocjacji. Tabela 1 obrazuje to zestawienie (również z odniesieniem do ram finansowych (2007-2013)).

Tabela 1

Porównanie budżetu 2014-2020 (na różnych etapach jego tworzenia)  
ze stanem obecnym (2007-2013)

| W mln euro                                     | Stan obecny 2007-13 | Prop. KE 07/2012 | Prop. HVR 22/11/12 | Końcowe poroz. | Różnica między obecnym i uzgodnionym budżetem w % | Różnica między prop. HVR i uzgodnionym budżetem w % |
|--|---------------------|------------------|--------------------|----------------|---|---|
| <b>Dział 1</b>                                 | <b>444 310</b>      | <b>503 062</b>   | <b>459 691</b>     | <b>450 783</b> | <b>1.3</b>  | <b>-2</b>   |
| Poddział 1a (Konkurencyjność na rzecz wzrostu) | 91 495              | 164 068          | 139 543            | 125 614        | 38  | -11   |
| Łącząc Europę (infrastruktura)                 | 12 900              | 40 000           | 41 249             | 29 299         | 140   | -29   |
| - Transport                                    |                     | 21 829           | 26 948             | 23 174         |   | -15   |
| - Energia                                      |                     | 9 178            | 7126               | 5 126          |   | -15   |
| - Telekom.                                     |                     | 9 242            | 7175               | 1 000          |   | -86   |
| ITER/GMS/Galileo                               |                     | 15 548           | 12793              | 12 793         |   | 0   |
| - ITER   |                     | 2 707            | 2707               | 2 707          |   | 0   |
| - GMS  |                     | 5 841            | 3786               | 3 786          |   | 0   |



| W mln euro   | Stan obecny 2007-13 | Prop. KE 07/2012 | Prop. HVR 22/11/12 | Końcowe poroz. | Różnica między obecnym i uzgodnionym budżetem w % | Różnica między prop. HVR i uzgodnionym budżetem w % |
|--|---------------------|------------------|--------------------|----------------|---|---|
| - Galileo  |                     | 7 000            | 6300               | 6 300          |   | 0   |
| Wygaszanie   |                     | 702              | 860                | 860            |   | 0   |
| Wygaszanie elektrowni atomowej Ignalina (Litwa)    |                     | x                | 400                | 400            |   | 0   |
| Wygaszanie elektrowni atomowej Bohunice (Słowacja) |                     | x                | 200                | 200            |   | 0   |
| Wygaszanie elektrowni atomowej Kozłudy (Bułgaria)  |                     | x                | 260                | 260            |   | 0   |
| Poddział 1b (Spójność)                             | 354 815             | 338 994          | 320 148            | 325 149        | -10   | -1.5  |
| Regiony mniej rozwinięte                           |                     | 163 561          | 161 427            | 164 279        |   | -2  |
| Regiony przejściowe                                |                     | 36 471           | 31 393             | 31 677         |   | 0   |
| Bardziej rozwinięte regiony                        |                     | 55 419           | 50 872             | 49 492         |   | -3  |
| Spójność   |                     | 70 740           | 66 341             | 66 362         |   | 0   |
| Regiony oddalone                                   |                     | 925              | 1 387              | 1 387          |   | 0   |
| Współpraca terytorialna                            |                     | 11 878           | 8 728              | 8 948          |   | 2.5   |
| <b>Dział 2 (Rolnictwo)</b>                         | <b>420 682</b>      | <b>389 972</b>   | <b>372 229</b>     | <b>373 179</b> | <b>-12</b>  | <b>&lt;1</b>  |
| Platności bezp.                                    | 336 685             | 283 051          | 277 852            | 277 851        | -17   | 0   |
| ROW  |                     | 91 966           | 83 666             | 84 936         |   | 1   |
| Rezerwa kryzysowa                                  |                     | 3 500            | 2 800              | 2 800          |   | 0   |
| <b>Dział 3 (Bezpieczeństwo i obywatelstwo)</b>     | <b>12 366</b>       | <b>18 809</b>    | <b>16 685</b>      | <b>15 686</b>  | <b>27%</b>  | <b>-6</b>   |
| <b>Dział 4 (Europa jako partner globalny)</b>      | <b>58 362</b>       | <b>72 450</b>    | <b>60 667</b>      | <b>58 704</b>  | <b>0</b>  | <b>-4</b>   |
| <b>Dział 5 (Administracja)</b>                     | <b>56 508</b>       | <b>63 165</b>    | <b>62 629</b>      | <b>61 629</b>  | <b>10</b>   | <b>-2</b>   |
| <b>Rabaty</b>                                      | <b>920</b>          | <b>27</b>        | <b>x</b>           | <b>x</b>       |   | <b>x</b>  |
| <b>Inne</b>  |                     |                  |                    |                |   |   |
| Europejski Fundusz Rozwoju (EDF)                   | 26 483              | 30 319           | 26 984             | 26 984         | 2   | 0   |
| Fundusz Solidarności                               | 7 000               | 7 000            | 4 550              | 3 500          | -50   | -23   |
| Instrumenty elastyczności                          | 1 400               | 3 500            | 3 500              | 3 297          | 135   | -6  |
| Fundusz Dostosowania do Globalizacji               | 3 500               | 3 000            | 1 848              | 1 050          | -70   | -44   |
| Fundusze awaryjne                                  | 1 547               | 2 450            | 1 960              | 1 960          | 26  | 0   |
| <b>Razem (bez Inne)</b>                            | <b>993 601</b>      | <b>1 047 458</b> | <b>971 901</b>     | <b>959 988</b> | <b>-3.5</b>                                       | <b>-1.5</b>   |
| <b>Razem (z Inne)</b>                              | <b>1 033 531</b>    | <b>1 091 277</b> | <b>1 010 743</b>   | <b>996 776</b> | <b>-3.5</b>                                       | <b>-1.2</b>   |
| <b>Razem (z Inne, bez EDF)</b>                     | <b>1 005 501</b>    | <b>1 060 958</b> | <b>983 759</b>     | <b>969 795</b> | <b>-3.5</b>                                       | <b>-1.5</b>   |

Źródło: www.euractive.com.

W przyjętym zaraz po szczycie oświadczeniu szefowie głównych grup politycznych w Parlamencie Europejskim: Joseph Daul (EPP), Hannes Swoboda (S&D), Guy Verhofstadt (ALDE), Rebecca Harms i David Cohn-Bendit (Zieloni) wyrazili opinię, że Parlament Europejski nie może przyjąć porozumienia w obecnej formie, ponieważ nie gwarantuje ono, ich zdaniem, wzrostu gospodarczego i inwestycji niezbędnych do wychodzenia UE z kryzysu. Kolejne zastrzeżenia liderów Parlamentu budził duży, bo liczący ponad 50 mld euro deficyt strukturalny unijnego budżetu, tj. różnica między zobowiązaniami i płatnościami.

Ponadto, unijne zgromadzenie zażądało możliwości rewizji ram finansowych po dwóch-trzech latach, aby w razie poprawy sytuacji gospodarczej zwiększyć budżet na inwestycje. Europosłowie chcieli również większej elastyczności, tzn. żeby pieniądze niewykorzystane w danym roku zatrzymać w budżecie przenosząc je na kolejny rok, a nie jak ma to miejsce obecnie zwracać do budżetów narodowych. Wnioskowana elastyczność przewiduje również możliwość przenoszenia środków między poszczególnymi działami budżetowymi.

Parlament Europejski żądał też zasilenia budżetu UE o wspomniane już środki własne – np. wpływy z wprowadzenia podatku od transakcji finansowych, który został ostatnio przyjęty w formie wzmocnionej współpracy przez 11 państw członkowskich. Co istotne, Rada Europejska w przyjętym kompromisie wyszła na przeciw temu żądaniu przewidując taką możliwość. Z deklaracji szefów państw i rządów wynika jednak, że pieniądze z tego podatku trafią raczej w całości do budżetów krajowych.

Szefowie największych frakcji parlamentarnych wskazywali również, że przyjęty budżet uwstecznia UE skupiając się na „przestarzałych” politykach konserwując je, a nie wspiera działań prozrostowych.

Opór Parlamentu Europejskiego w wymienionych powyżej kwestiach doprowadził w rezultacie do kilkukrotnego przesuwania finalnego głosowania w sprawie budżetu. Warto jednak podkreślić, że twarda postawa zgromadzenia doprowadziła do szerokich ustępstw ze strony Rady Unii Europejskiej, która zgodziła się na większość postulatów zgłaszanych przez europosłów. Wprowadzono m.in. większą elastyczność między działami budżetowymi oraz poszczególnymi latami perspektywy, przewidziano przegląd budżetu, aby po oczekiwanym wyjściu UE z kryzysu móc zweryfikować na nowo cele, zapowiedziano utworzenie Grupy Refleksyjnej ds. zasobów własnych UE, Rada UE została zmuszona do przyjęcia budżetów korygujących i wyrównania wielomiliardowej luki, która powstała na koniec bieżącej perspektywy finansowej. Po tym jak w nocy z 11 na 12 listopada, po 15 godzinach rozmów i konsultacji osiągnięte zostało porozumienie w sprawie ostatnich zaległych spraw, wszystko wskazuje na to, że budżet ostatecznie zostanie przyjęty podczas sesji plenarnej Parlamentu w Strasburgu 18-21 listopada b.r. Europa nie może już pozwolić sobie

na dalsze opóźnienie wejścia w życie nowego budżetu. Już zaistniałe opóźnienie jest tak duże, że istnieje ryzyko, że fundusze z nowej perspektywy finansowej będą mogły być wypłacane dopiero od 2015 r.

### **3. Polska a budżet UE 2014-2020**

Polska utrzymała status największego beneficjenta unijnego budżetu. W okresie 2014-2020 nasz kraj otrzyma 105,8 mld euro (ok. 441 mld zł według kursu z 08.02.2013), co oznacza wzrost o ponad 4 mld euro w stosunku do bieżącej perspektywy finansowej wyrażonej w cenach stałych z 2011 r. Z tego, 72,9 mld euro przypadło na politykę spójności i 28,5 mld euro na rolnictwo. Jednocześnie jest to mniej w porównaniu z wyjściową propozycją Komisji Europejskiej z czerwca 2011 r., która dawała Polsce 111,5 mld euro (z czego 77 mld euro na politykę spójności i 34,5 mld euro na politykę rolną). Należy jednak mieć na uwadze całościowe ograniczenie budżetu w stosunku do projektu Komisji. Z kolei, na plus wychodzi porównanie ostatecznych ustaleń z tzw. II propozycją Van Rompuy'a z listopada 2012 r., która dawała Polsce 102,4 mld euro, z czego 72,4 mld euro na politykę spójności i ok. 30 mld euro na politykę rolną. Wkład Polski do budżetu UE w okresie siedmiu lat to ok. 30 mld euro.

Jak już wspomniano powyżej, Polska otrzymała 72,4 mld euro na politykę spójności. Skutkuje to utrzymaniem przez nas statusu największego beneficjenta tej polityki w okresie 2014-2020. Nasza alokacja to aż 23% ogółu środków na spójność. Dla porównania w okresie 2007-2013 otrzymaliśmy 69 mld euro, co stanowiło 19,5% całości. Sukcesem jest też z pewnością utrzymanie kwalifikowalności VAT, o co zabiegała Polska i co pozwoliło zwiększyć alokację o ok. 7 mld euro. Mniej korzystne były ustalenia szczytu co do tzw. warunkowości makroekonomicznej, która zakłada możliwość wstrzymania wypłaty środków dla krajów nieprzestrzegających zaostrożających się ciągle zaleceń UE w obszarze polityki budżetowej i fiskalnej. Ostatecznie jednak, w wyniku nacisków Parlamentu, warunkowość makroekonomiczna została znacznie złagodzona.

W obszarze Wspólnej Polityki Rolnej Polska uzyskała alokację 28,5 mld euro, co czyni nas piątym największym beneficjentem tej polityki. Więcej od nas uzyskują Francja, Niemcy, Hiszpania i Włochy. W porównaniu do okresu 2007-2013, kiedy otrzymaliśmy 26,9 mld euro jest to więcej o 1,6 mld euro (prawie 6%). Należy mieć jednak na uwadze, że zwiększenie alokacji dla Polski w tym obszarze wynika w głównej mierze z końca okresu dochodzenia do pełnych płatności i zastąpienia uzupełniających dopłat krajowych przez płatności w stu procentach pochodzące z budżetu unijnego.

W obecnym okresie finansowym (2007-2013) alokacja Polski na WPR była dzielona mniej więcej po równo, tj. ok. 13,5 mld euro na I filar i 13,5 mld euro na II filar WPR. Ponadto, istniała możliwość przesunięcia 10% z II do I filara. Z kolei w nowym budżecie (2014-2020) na płatności bezpośrednie i działania rynkowe ma iść 19 mld euro, co oznacza, że na drugi filar zostanie tylko 9,5 mld euro. Co więcej, teraz istnieje możliwość przesunięcia nawet 25% z II do I filara, a to dodatkowo zmniejszy środki dostępne w II filarze do poziomu ok. 7 mld euro. Pewnym rozwiązaniem dla tej sytuacji jest porozumienie wewnątrzkoalicyjne, które przewiduje przeznaczenie części środków z polityki spójności na rozwój obszarów wiejskich. Zakłada się w nim również, że inwestycje wodno-kanalizacyjne, rozwijanie przedsiębiorczości i sieci Internetu szerokopasmowego na obszarach wiejskich, które w latach 2007-2013 były finansowane z Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW) będą teraz realizowane w ramach polityki spójności z Regionalnych Programów Operacyjnych. W tej sprawie toczą się obecnie rozmowy na szczeblu rządowym, między Ministerstwem Rolnictwa i Rozwoju Wsi i Ministerstwem Rozwoju Regionalnego.

### **Podsumowanie**

Przyjęcie *Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014-2020* ma swoją wartość i daje stabilność w racjonalnym wykorzystaniu środków w okresie całej perspektywy finansowej. Ważne jest, że zdołano osiągnąć porozumienie w Radzie Europejskiej, ponieważ groźba weta któregoś z państw do końca szczytu była dość realna.

Godne ubolewania jest to, że po raz pierwszy w historii budżet wieloletni UE jest mniejszy od poprzedniego. Jest to niebezpieczny precedens, biorąc pod uwagę, że po pierwsze, Unia Europejska stoi przed wieloma wyzwaniami, którym będzie w stanie sprostać tylko działając wspólnie, a do tego nieodzowny jest odpowiedni budżet oraz stabilność źródeł jego finansowania. Ponadto, Wspólnota ciągle się rozszerza. Przed wynegocjowaniem obecnej perspektywy finansowej przystąpiło 10 nowych państw. W trakcie jej trwania obecnie dołączyły Rumunia, Bułgaria i Chorwacja. Po trzecie, w Unii ciągle istnieją ogromne dysproporcje w rozwoju poszczególnych państw członkowskich utrudniające efektywną realizację projektów integracyjnych. W związku z tym konieczne są dalsze, wieloletnie nakłady na niwelowanie tych różnic, czemu powinna służyć przede wszystkim silna budżetowo polityka spójności finansowana ze wspólnego budżetu.

Największym zagrożeniem nie tylko dla budżetu, ale całej Unii był i nadal jest rosnący egoizm państw członkowskich. Czas kryzysu i trudności z nim związane poważnie nadwyrężyły traktatową zasadę solidarności. Kryzys sprawił, że państwa członkowskie zapomniały o korzyściach z integracji skupiając się na sprawach

wewnętrznych. W tym kontekście odbudowa solidarności europejskiej to podstawowe wyzwanie na najbliższe lata.

Budżet UE ma w ponad 90% charakter inwestycyjny, a więc rozwojowy, co jest istotne biorąc pod uwagę proces wychodzenia z kryzysu i kreowania wzrostu oraz miejsc pracy. Wbrew obiegowym opiniom na unijnym budżecie korzystają również płatnicy netto. Badania pokazują, że z każdego euro wydanego przez kraje płatników na cele europejskie - wraca do nich średnio 0,6-0,8 euro (niektórzy twierdzą, że nawet więcej), czy to w postaci zamówień dla firm, maszyn, zwiększonego popytu, czy też przez efekt Wspólnego Rynku i zwiększonej wymiany handlowej.

Nie jest to duży budżet, o jakim marzyli zwolennicy „Unii rozwoju”. Jest to budżet, który zapewnia niezbędny poziom stabilizacji i funkcjonowania Unii.

## Źródła

*Budżet UE 2014-2020 dla Polski. Jak efektywnie wykorzystać fundusze unijne?*, Materiały pokonferencyjne pod redakcją Sidonii Jędrzejewskiej, Poznań, 2013.

Dyrekcja Generalna Komisji Europejskiej Programowanie Finansowe i Budżet, [http://ec.europa.eu/budget/mff/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/index_en.cfm).

Komisja SURE Parlamentu Europejskiego, <http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/sure/home.html>.

Komisja Budżetowa Parlamentu Europejskiego, <http://www.europarl.europa.eu/committees/pl/budg/home.html>.

Konkluzje Rady Europejskiej 7-8 lutego 2013 r. <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pl/13/st00/st00037.pl13.pdf>,

[www.euractiv.com](http://www.euractiv.com). <http://www.euractiv.com/priorities/2014-2020-budget-figures-news-517725>.

[www.EUobserver.com](http://www.EUobserver.com). <http://euobserver.com/search/tag/1389>.

Library of the European Parliament <http://libraryeuroparl.wordpress.com/2013/11/14/2014-20-multiannual-financial-framework-mff/>

Polska Agencja Prasowa, [www.pap.pl](http://www.pap.pl).

[www.gazeta.pl](http://www.gazeta.pl), <http://info.wiadomosci.gazeta.pl/szukaj/wiadomosci/bud%C5%BCet+ue+2014-2020>

[www.tvn24.pl](http://www.tvn24.pl). <http://www.tvn24.pl/walka-o-budzet-ue-2014-2020,3214,t>

The Economist, <http://www.economist.com/blogs/charlemagne/2013/02/battle-eu-budget>.