

SIDONIA JĘDRZEJEWSKA  
Bruksela

## POLSKA PREZYDENCJA A BUDŻET UNII EUROPEJSKIEJ

Polska prezydencja upłynęła pod znakiem konferencji i spotkań na poziomie ministerialnym i eksperckim, mających na celu realizację trzech priorytetów: Integracji europejskiej jako źródła wzrostu, Bezpiecznej Europy i Europy korzystającej na otwartości. Na każdym polu osiągnęliśmy sukcesy, na każdym też ponieśliśmy porażki. Jednym z największych osiągnięć polskiej ekipy było rozpoczęcie negocjacji przyszłego wieloletniego budżetu UE opartego na projekcie przygotowanym przez Komisję Europejską oraz włączenie do nich Parlamentu Europejskiego.

Przyszły wieloletni budżet Unii Europejskiej po roku 2013, czyli tzw. wieloletnie ramy finansowe (WRF)<sup>1</sup>, zdefiniuje w dużej mierze kierunek, w którym podaży Wspólnota. Jego ostateczny kształt odpowie m.in. na następujące pytania: czy Unia pozostanie organizacją działającą wedle zasady solidarności budżetowej? czy nadal będzie przede wszystkim finansować rolnictwo i spójność, czy też położy większy nacisk na pozostałe polityki? czy uda się zrealizować ambitne cele strategii Europa 2020? Próba odpowiedzi Komisji Europejskiej na te pytania jest projekt przyszłych WRF pt. „Budżet z perspektywy Europy 2020”<sup>2</sup>, opublikowany pod koniec czerwca 2011 r. Według komisarza Janusza Lewandowskiego jest to „ambitny, lecz realistyczny” budżet, który umożliwi finansowanie „nowych priorytetów, takich jak transgraniczna infrastruktura energetyczna i transportowa, badania i rozwój, edukacja i kultura, zabezpieczenie granic zewnętrznych oraz wsparcie dla naszych sąsiadów na południu i wschodzie”<sup>3</sup>. Jego całkowita kwota powinna wynieść 1,025 mld EUR na zobowiązania (1,05% unijnego DNB) oraz 972,2 mld EUR (1% unijnego DNB) na płatności. Propozycja Komisji równoważy żądania sześciu państw, tzw. płatników netto, dotyczące zamrożenia wieloletniego budżetu<sup>4</sup> i apel

<sup>1</sup> Art. 312 TFUE.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin\\_fwk1420/MFF\\_COM-2011-500\\_Par1\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/fin_fwk1420/MFF_COM-2011-500_Par1_en.pdf).

<sup>3</sup> <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/799&format=HTML&aged=1&language=PL&guiLanguage=en>.

<sup>4</sup> <http://www.number10.gov.uk/news/letter-to-president-of-european-commission/>.

Parlamentu Europejskiego o wzrost przyszłych WRF o 5% w stosunku do poziomu z 2013 r.<sup>5</sup> Dzięki temu stanowi dobrą podstawę do rozpoczęcia tradycyjnie wyboistego – a obecnie dodatkowo utrudnionego przez kryzys długu publicznego i problemy strefy euro – procesu negocjacji unijnych finansów.

Komisyjny projekt WRF jest też wyciągnięciem lekcji z negocjacji obecnej perspektywy finansowej, które nieformalnie rozpoczęły się już w 2002 r. poprzez samowolne zamrożenie wydatków rolnych Unii na poziomie z 2006 r. przez francuskiego prezydenta Jacques'a Chiraca i niemieckiego kanclerza Gerharda Schrödera. O losie jeszcze nieopublikowanej propozycji Komisji Romano Prodiego przesądził w grudniu 2003 r. tzw. list sześciu, w którym Austria, Francja, Niemcy, Holandia, Szwecja i Wielka Brytania zażądały<sup>6</sup>, by przyszła perspektywa finansowa nie przekroczyła 1% DNB. Stąd oficjalny komunikat Komisji z lutego 2004 r., który proponował siedmiolatkę na poziomie 1,14%<sup>7</sup>, został z założenia uznany przez większość Rady UE za nierealny. Ostatecznie ustalony poziom środków na zobowiązania wyniósł 1,045% DNB<sup>8</sup>.

Celem polskiej prezydencji było zatem utrzymanie na stole negocjacyjnym pierwotnego komunikatu Komisji Europejskiej, który choć z jednej strony teoretycznie ogranicza zobowiązania przyszłych WRF do 1,05% DNB, to z drugiej zwiększa je do poziomu 1,11% DNB, jeśli dodamy środki m.in. na Fundusz Solidarności, Europejski Fundusz Rozwojowy, Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji czy też na programy *GMES* i *ITER*. Zadanie to udało się zrealizować polskiej prezydencji pod koniec lipca 2011 r., kiedy to na nieformalnym szczycie w Sopocie zdecydowana większość państw członkowskich zagłosowała za przyjęciem projektu KE jako oficjalnej podstawy do dalszych negocjacji. Przeciwno wypowiedziały się tylko Wielka Brytania, Węgry i Szwecja. Na następnych spotkaniach Rady ds. Ogólnych, która została uznana za właściwą do rozpatrywania spraw związanych z przyszłymi wydatkami i dochodami UE, dyskusja dotyczyła propozycji KE w odniesieniu do ogólnego kształtu WRF oraz poszczególnych polityk i programów unijnych. Polskie przewodnictwo, wychodząc z założenia, że należy przede wszystkim omówić główne zagadnienia modyfikowanych polityk i programów oraz oczekiwania państw członkowskich, postanowiło nie rozpoczynać ryzykownej, oficjalnej debaty na temat ogólnego poziomu finansowania przyszłego budżetu wieloletniego. Stanowiska takiego trzymało się do samego końca, skutecznie powstrzymując wszelkie nieformalne inicjatywy państw płatników netto. Na początku grudnia 2011 r. nasza administracja przedstawiła raport

<sup>5</sup> EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0266.

<sup>6</sup> Austria, France, Germany, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom: letter to President Prodi, 15.12.2003.

<sup>7</sup> [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004\\_0101en02.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2004/com2004_0101en02.pdf).

<sup>8</sup> <http://europa.eu/generalreport/pl/rg2005.pdf>.



o stanie negocjacji na koniec swojego mandatu<sup>9</sup>. Wynikało z niego, że już pojawiło się wiele punktów spornych. Najbardziej zapalnymi kwestiami są:

– w polityce spójności: ustanowienie nowych regionów przejściowych o średnim dochodzie *per capita* między 75% a 90% PKB UE; tzw. *capping* na poziomie 2,5% PKB kraju, czyli limit możliwych otrzymanych funduszy spójności z budżetu UE oraz warunkowość makroekonomiczna uzależniająca wypłatę funduszy strukturalnych od wypełniania kryteriów ekonomicznych;

– w polityce rolnej: jej wielkość oraz kwestia wyrównywania poziomu dopłat bezpośrednich między rolnikami ze starych i nowych krajów UE;

– pomysł wprowadzania nowych źródeł dochodu UE (m.in. podatku od transakcji finansowych), które częściowo zastąpiłyby składki z budżetów narodowych oraz zreformowanie obowiązujących w UE rabatów.

Dzięki takiemu obrotowi sprawy Polska, która podczas swojego przewodnictwa pełniła funkcję *honest broker* i nie mogła zajmować zdecydowanego stanowiska podczas kolejnych dyskusji o budżecie, pozostała wolna od podejrzeń o promowanie własnego interesu w ciągu sześciomiesięcznych rokowań. Strategia ta pozwoliła się nam włączyć płynnie w burzliwe negocjacje od momentu przejęcia pałeczki przez Danię. Warto odnotować, że projekt oficjalnego stanowiska rządu RP na temat WRF został przyjęty przez Komitet do Spraw Europejskich zaraz po zakończeniu polskiej prezydencji<sup>10</sup>.

Ambasadorem polskich interesów stał się w drugiej połowie 2011 r. Parlament Europejski (PE). W czasach kryzysu europarlament jest jedną z najbardziej proeuropejskich instytucji UE, dbającą przede wszystkim o interes Unii jako całości. Ma to tym większe znaczenie, że traktat lizboński zagwarantował eurodeputowanym formalny głos w negocjowaniu wieloletnich ram finansowych<sup>11</sup>. Zapis ten spowodował, że PE miał podstawę prawną do wywalczenia przy okazji przyjmowania rocznego budżetu UE na 2011 r. swojego uczestnictwa w obradach państw członkowskich na temat wieloletniego unijnego budżetu. Pod koniec 2010 r. deklarację o udziale PE w *briefingach* i *debriefingach* przed i po spotkaniach Rady ds. Ogólnych złożyły cztery kolejne prezydencje, w tym polska.

Co ważniejsze, polskie przewodnictwo oficjalnie włączyło delegację PE w debaty nieformalnego posiedzenia Rady ds. Ogólnych w Sopocie, kiedy to po raz pierwszy dyskutowano o komunikacie KE na temat przyszłych WRF. Na spotkaniu

<sup>9</sup> <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st17/st17448-re01.en11.pdf>.

<sup>10</sup> Projekt stanowiska RP w odniesieniu do Pakietu Wieloletnich Ram Finansowych UE na lata 2014-2020. 2 stycznia 2012.

<sup>11</sup> Art. 312 pkt 2. TFUE – „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”. Ponadto Parlament Europejski współdecyduje z Radą o kształcie rozporządzeń szczegółowych, które wdrażają projekt Komisji Europejskiej dotyczący wieloletnich ram finansowych.

tym delegacja europarlamentarzystów prezentowała stanowisko PE przyjęte w czerwcu 2011 r. przez zdecydowaną większość izby w postaci sprawozdania tzw. komisji *SURE* zatytułowanego „Inwestowanie w przyszłość – nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej”. Mandat ten w dużej mierze oddaje oczekiwania Polski odnośnie do przyszłego wieloletniego budżetu UE zarówno co do jego wielkości, jak i struktury. Przede wszystkim, biorąc pod uwagę nowe kompetencje UE i ambitne cele strategii Europa 2020, proponuje zwiększenie WRF 2014-2020 o minimum 5 proc. w porównaniu do poziomu z 2013 r. Ponadto staje w obronie hojnej polityki spójności, uznając ją za „jedną z najważniejszych, najwidoczniejszych i najskuteczniejszych dziedzin polityki Unii”<sup>12</sup>, przyczyniającą się do kreowania wzrostu gospodarczego w Europie i konwergencji. Eurodeputowani przestrzegają przed powiązaniem wydatkowania funduszy strukturalnych z warunkowością makroekonomiczną, czemu również zdecydowanie sprzeciwia się polski rząd. Parlament Europejski opowiada się także za wprowadzeniem bardziej sprawiedliwego systemu dopłat bezpośrednich między państwami członkowskimi oraz utrzymaniem finansowania wspólnej polityki rolnej na poziomie odpowiadającym co najmniej poziomowi obecnemu. Z polskiej perspektywy istotnym postulatem PE jest też zwiększenie nakładów na infrastrukturę oraz europejską politykę sąsiedztwa. Wszystkie te postulaty dają nadzieję, że w negocjacjach przyszłego wieloletniego budżetu Polska może liczyć nie tylko na swoich tradycyjnych sojuszników, takich jak chociażby tzw. przyjaciół polityki spójności, ale także na znaczącą większość europarlamentarzystów.

Sytuacja ta sprawia, że polska prezydencja bardzo pozytywnie odniosła się do propozycji eurodeputowanych dotyczącej organizacji multilateralnej konferencji poświęconej wieloletniemu budżetowi 2014-2020. Wydarzenie to odbyło się w październiku 2011 r. i objęło nie tylko przedstawicieli instytucji UE i państw członkowskich, ale także szeroko pojęte społeczeństwo obywatelskie i organizacje pozarządowe. Było oryginalną okazją do wymiany zdań o priorytetach UE i sposobie ich finansowania. Ponadto konferencja uwidoczniła rozdźwięk, jaki panuje między rządami państw członkowskich UE a wchodzącymi w ich skład regionami w odniesieniu do polityki spójności. I tak np. Walia okazała się dużo większym zwolennikiem funduszy strukturalnych niż rząd w Londynie. Co ważniejsze, wydaje się, że inicjatywa polskiej prezydencji stanie się zwyczajem. Duńscy już w październiku 2011 r. zadeklarowali, że zorganizują podobne wydarzenie podczas swojej prezydencji. Duńska konferencja odbyła się w Brukseli w dniach 22 i 23 marca 2012 r. i oscylowała wokół tematu wielkości wieloletnich ram finansowych, co zrozumiałe ze względu na zbliżające się sformułowanie stanowiska

<sup>12</sup> Art. 64 EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0266



Rady na temat WRF. Płatnicy netto, którzy już oświadczyli, iż projekt Komisji Europejskiej jest zbyt ambitny, argumentowali za zmniejszeniem przyszłych WRF o co najmniej 10%. W takich chwilach Polska liczy na Parlament Europejski, który zrobi wszystko, co w jego mocy, by obronić przyszły budżet Unii Europejskiej.

#### ABSTRACT

*Polish presidency of the Council of the European Union was the first to start formal negotiations of the EU's multi-annual budget, i.e. the Multiannual Financial Framework (MFF). It was a significant merit of Poland's chairmanship that the negotiations focused on the MFF project of 2011 prepared by the European Commission and that representatives of the European Parliament were invited to take part in the debate, since the EP traditionally support a generous EU budget. The project of the Commission balances the demands to freeze the multi-annual budget voiced by countries who are net payers and the Parliament's appeal for an increase of the future MFF by 5% compared to 2013. The inclusion of the European Parliament in these negotiations follows from the regulations of the Lisbon Treaty and is important because in times of crisis it is this institution that protects the interest of the EU as a whole. Such a state of matters is a positive signal for Poland that in negotiations of the 2014-2020 budget it can rely not only on its traditional allies, e.g. the so-called friends of the cohesion policy but also on a vast majority of the members of the European Parliament.*