

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

**Negocjacje
Nowej Perspektywy Finansowej 2014–2020
jako priorytet polskiej Prezydencji
w drugiej połowie 2011 roku**

OPINIE
i
EKSPERTYZY

OE-158

Kancelaria Senatu
Grudzień 2010

Materiał przygotowany przez Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych
Biura Analiz i Dokumentacji oraz Zespół ds. Prezydencji.
Biuro Analiz i Dokumentacji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.
Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.
Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu
dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy
z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych
(Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.)
i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.
W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2010

Biuro Analiz i Dokumentacji
Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl
Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,
e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28

Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa
Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Negocjacje **Nowej Perspektywy Finansowej 2014–2020** **jako priorytet polskiej Prezydencji** **w drugiej połowie 2011 roku**

Wstęp

Perspektywa finansowa, obok budżetu, jest najważniejszym planem finansowym Unii Europejskiej. Zawiera ona główne obszary wydatków w okresie wieloletnim i tak naprawdę pokazuje kierunek rozwoju Unii w przyszłości. Tym samym prace nad perspektywą finansową stanowią zawsze przedmiot trudnych negocjacji pomiędzy państwami członkowskimi i wzbudzają wśród decydentów wiele emocji i kontrowersji.

W drugiej połowie 2011 roku Polska obejmie prezydencję w Radzie i będzie musiała wywiązać się z trudnego obowiązku przeprowadzenia ważnych negocjacji w zakresie nowej perspektywy na lata 2014-2020. Celem niniejszego opracowania jest prognoza negocjacji nad Nową Perspektywą Finansową (NPF) oraz wskazanie szans i zagrożeń w ich skutecznym przeprowadzeniu.

Opracowanie składa się z trzech głównych części. W pierwszej została przedstawiona istota perspektywy w świetle Traktatu o funkcjonowaniu UE, jej zarys historyczny oraz funkcje w finansach publicznych. Ponadto umiejscowiono ją w Strategii Europa 2020. W drugiej części przedstawiono przewidywany zakres prac nad NPF, zadania do zrealizowania przez polską prezydencję oraz szanse i zagrożenia w ich realizacji. Ostatnia część zawiera analizę bilansu finansowego między Polską a UE. Zostały w niej również wskazane ważne obszary negocjacyjne z punktu widzenia finansów publicznych oraz szanse i zagrożenia w ich negocjacji. Opracowanie kończy się ogólnym podsumowaniem.

Ogólna charakterystyka i znaczenie perspektywy finansowej w unijnych finansach publicznych

Pojęcie perspektywy finansowej

Pojęcie perspektywy finansowej (inaczej wieloletnich ram finansowych) zostało zdefiniowane w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹. Perspektywa finansowa jest średniookresowym planem wydatków UE, ustalonym w ramach obowiązującego limitu dochodów. Perspektywa musi obejmować okres co najmniej 5 lat. Jednak w opinii autora wieloletnie ramy finansowe należy traktować znacznie szerzej niż tylko jako plan wydatków. Tak naprawdę stanowią one zespół „twardych” aktów prawnych odnoszących się do całości unijnych finan-

¹ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE 2010 C 83, art. 312.

sów publicznych w wieloletnim okresie, tj. wydatków, dochodów oraz zasad zarządzania unijnym budżetem. Po wejściu w życie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w grudniu 2009 roku ramy te nabrały jeszcze większego znaczenia formalnego, gdyż sama perspektywa musi być uchwalona w formie odrębnego rozporządzenia Rady UE. Przed wejściem Traktatu o funkcjonowaniu UE perspektywa finansowa, po akceptacji Rady UE, była ostatecznie wkomponowana w tzw. porozumienie międzyinstytucjonalne. Obecnie wieloletnie ramy finansowe tworzą więc:

- 1) rozporządzenie Rady w sprawie nowych wieloletnich ram finansowych (perspektywa finansowa),
- 2) decyzja Rady w sprawie zasobów własnych,
- 3) porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem, Radą UE i Komisją w sprawie należytego zarządzania finansami i współpracy w sprawach budżetowych.

W rozporządzeniu w sprawie wieloletnich ram finansowych Rada UE ustala:

- 1) wszystkie aspekty związane z rocznymi zmianami w perspektywie,
- 2) zasady rewizji perspektywy,
- 3) zasady dostosowania perspektywy do rozszerzenia o nowe kraje,
- 4) okres przygotowania i trwania perspektywy oraz konsekwencje jej braku,
- 5) aneks, w którym zawarty jest plan z limitami wydatków².

W decyzji w sprawie zasobów własnych Rada UE określa konstrukcję oraz sposób kalkulacji dochodów własnych Unii Europejskiej. Obecnie dochody te obejmują źródła tradycyjne (cła rolne, opłaty cukrowe i cła handlowe), wpłaty części zebranych dochodów z VAT oraz bezpośrednie wpłaty państw członkowskich z budżetów narodowych obliczone na podstawie ich Dochodu Narodowego Brutto (wpłaty te nazywane są czwartym źródłem)³.

Porozumienie międzyinstytucjonalne ma charakter wiążący dla wszystkich zaangażowanych instytucji. W porozumieniu tym, po wejściu w życie Traktatu o funkcjonowaniu UE, ujęto przede wszystkim⁴:

- 1) zasady funkcjonowania instrumentów finansowych, które nie zostały wykazane w perspektywie (np. fundusz solidarnościowy, rezerwa na natychmiastową pomoc, fundusz globalizacji),
- 2) zasady współpracy międzyinstytucjonalnej podczas procedury uchwalania rocznego budżetu,
- 3) zasady efektywnego zarządzania środkami budżetowymi.

Warto również zaznaczyć, że do momentu wejścia w życie znowelizowanego Traktatu o funkcjonowaniu UE, w porozumieniu międzyinstytucjonalnym istniał podział unijnych wydatków na obligatoryjne (*ang. compulsory*) i nieobligatoryjne (*ang. non-compulsory*). Pierwsze z nich wynikały z traktatów założycielskich oraz aktów wykonawczych i musiały być zapisane w rocznym budżecie. Natomiast wszystkie pozostałe wydatki były wydatkami nieobligatoryjnymi. Wydatki obligatoryjne były ustalane przez Radę UE, natomiast wydatki nieobligatoryjne – przez Parlament. Podział ten miał o tyle istotne polityczne znaczenie, że odzwierciedlał siłę i kompetencje tych instytucji podczas uchwalania budżetu. Nowy Traktat o funkcjonowaniu UE znosi wskazany podział wydatków, co oznacza że wskazane instytucje są współodpowiedzialne za wszystkie wydatki.

² *Proposal for a Council Regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2007-2013*, Brussels, 3.3.2010, COM(2010) 72 final, 2010/0048 (APP).

³ *Decyzja Rady z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich* Dz. Urz. UE 2007 L 163.

⁴ *Draft Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on cooperation in budgetary matters*, Brussels, 3.3.2010, COM(2010) 73 final.

Istotne zmiany nastąpiły także w procedurze uchwalania budżetu. Zgodnie z nową procedurą budżet jest uchwalany w formie rozporządzenia, które jest przyjmowane w ramach tylko jednego czytania. Komisja przedkłada projekt budżetu Radzie do końca czerwca. Komisja może jednocześnie dokonywać zmian w budżecie do momentu przyjęcia go przez Parlament lub powołania tzw. komitetu pojednawczego. Rada UE zgłasza poprawki w lipcu, a ostatecznie przyjmuje budżet do dnia 1 października. Następnie projekt budżetu trafia do Parlamentu, który ma 42 dni na jego przyjęcie. W innym przypadku przewidziane jest powołanie komitetu pojednawczego, który ma 21 dni na osiągnięcie porozumienia pomiędzy Parlamentem i Radą.

Konstrukcja perspektywy finansowej (na przykładzie perspektywy 2007–2013)

W poniższej tabeli przedstawiono perspektywę finansową UE na lata 2007–2013 w mln euro i cenach bieżących.

Tabela 1. Perspektywa finansowa na lata 2007–2013 (mln euro, ceny bieżące)

Środki na zobowiązania	Lata							2007-13
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	
1. Trwały wzrost	53 979	57 653	61 696	63 555	63 974	66 964	69 957	437 778
1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia	8 918	10 386	13 269	14 167	12 987	14 203	15 433	89 363
1b. Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia	45 061	47 267	48 427	49 388	50 987	52 761	54 524	348 415
2. Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi	55 143	59 193	56 333	59 955	60 338	60 810	61 289	413 061
w tym: wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednie	45 759	46 217	46 679	47 146	47 617	48 093	48 574	330 085
3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1273	1362	1518	1693	1889	2105	2376	12216
3a. Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	637	747	867	1 025	1 206	1 406	1 661	7 549
3b. Obywatelstwo	636	615	651	668	683	699	715	4 667
4. UE jako partner globalny	6 578	7 002	7 440	7 893	8 430	8 997	9 595	55 935
5. Administracja	7 039	7 380	7 525	7 882	8 334	8 670	9 095	55 925
6. Wyrównania	445	207	210					862
Środki na zobowiązania ogółem	124 457	132 797	134 722	140 978	142 965	147 546	152 312	975 777
jako procent DNB	1,02%	1,08%	1,16%	1,18%	1,16%	1,15%	1,14%	1,13%
Środki na płatności ogółem	122 190	129 681	120 445	134 289	134 263	141 273	143 153	925 294
jako procent DNB	1,00%	1,05%	1,04%	1,12%	1,09%	1,10%	1,07%	1,07%
Dostępny margines	0,24%	0,19%	0,20%	0,11%	0,14%	0,13%	0,16%	0,16%
Pulap zasobów własnych jako procent DNB	1,24%	1,24%	1,24%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *A Financial Framework for the Enlarged Union (2007-2013)*, http://ec.europa.eu/budget/prior_future/fin_framework_en.htm, 17.11.2010 r.

Główną część perspektywy stanowią tzw. zobowiązania (*ang. commitments*), odzwierciedlające główne kierunki unijnej polityki społeczno-gospodarczej. Zobowiązania oznaczają górne limity kwot, które UE może wydać w poszczególnych latach na wskazane priorytety. Zobowiązania te zostały także wykazane udziałem w Dochodzie Narodowym Brutto (DNB) UE.

Przewidywane wydatki z tytułu zobowiązań są ustalone w formie tzw. płatności (*ang. payments*). Z reguły płatności w danym roku są niższe od zobowiązań. Oznacza to, że Unia pla-

nuje wydać mniej niż może. Jest wiele przyczyn takiej sytuacji, np. rozłożenie wydatków inwestycyjnych w czasie, długie procedury administracyjne związane z wydawaniem środków finansowych, brak doświadczenia nowych państw członkowskich w wykorzystaniu środków, itp. Wysokość przewidywanych płatności planuje się głównie na podstawie danych historycznych oraz stosownych informacji otrzymanych od państw członkowskich.

Płatności w poszczególnych latach nie mogą być większe od dochodów własnych UE (w unijnym budżecie obowiązuje zasada równowagi między dochodami a wydatkami). Stąd też perspektywa zawiera również górny limit dochodów własnych UE (ostatni wiersz w tabeli 1). Aby można było porównać płatności z dochodami i utrzymać dyscyplinę finansową, płatności i dochody własne UE zostały wyrażone udziałem w DNB UE. Z reguły górny limit płatności jest niższy od dopuszczalnego pułapu dochodów własnych, tak aby powstała rezerwa na nieprzewidywane wydatki. Ma ona istotne znaczenie w trakcie wykonywania dochodów i wydatków. Tworzy ona bezpieczny margines dla wydatków w przypadku odnotowania niższych dochodów oraz stwarza warunki do zmian w wydatkach na skutek nieprzewidzianych okoliczności.

Funkcje perspektywy finansowej

Perspektywa finansowa pełni kilka istotnych funkcji:

- 1) Jest, obok corocznego budżetu, finansowym narzędziem realizacji unijnej strategii polityki społeczno-gospodarczej na dany okres,
- 2) Stanowi ramy finansowe dla uchwalanego corocznie unijnego budżetu⁵; każdy wydatek w szczegółowej klasyfikacji budżetowej przedstawiany jest w formie zobowiązania i płatności. Ostatecznie zobowiązania i płatności przedstawione w budżecie nie mogą być wyższe od zobowiązań i płatności określonych w perspektywie,
- 3) Ma służyć zdyscyplinowaniu unijnych finansów i ograniczać nieprzemysłane wydatki; generalnie planowanie wieloletnie sprzyja lepszemu zarządzaniu środkami publicznymi⁶. Zwiększa ono racjonalność i efektywność wydatków publicznych w sensie realizacji konkretnych zadań i osiągnięcia postawionych celów,
- 4) Ma sprzyjać porozumieniu między Parlamentem a Radą UE podczas procedury uchwalania corocznego budżetu; priorytety i wydatki unijne w perspektywie są wspólnie ustalane przez Parlament, Radę i Komisję, co ma zapobiegać konfliktom podczas procedury uchwalania budżetu⁷;
- 5) Poprawia zarządzanie finansami publicznymi na poziomie państw członkowskich; państwa członkowskie, w tym jednostki samorządów terytorialnych, muszą zaplanować wykorzystanie środków unijnych w średnim okresie, a także zagwarantować udział własny w projektach. Podmioty korzystające z unijnych dotacji zobowiązane są do zadaniowego planowania części swoich budżetów.

Ewolucja perspektywy finansowej

W latach osiemdziesiątych ubiegłego stulecia Wspólnoty Europejskie odnotowały poważny kryzys finansowy i polityczny. Pierwszy z nich objawiał się w niewystarczających środkach finansowych na pokrycie wydatków. Wynikało to głównie z dynamicznie wzrastających

⁵ Porozumienie Międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami, Dz. Urz. UE 2006, C 139, część I, pkt A.

⁶ Zob. np. H. Tanaka, *Fiscal Consolidation and Medium-term Fiscal Planning in Japan*, OECD Journal on Budgeting 2003, vol. 3, nr 2, s. 123 i następne.

⁷ Porozumienie Międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami, Dz. Urz. UE 2006, C 139/01, pkt 1, s. 1.

kosztów wspólnej polityki rolnej, odszkodowań dla Wielkiej Brytanii z tytułu wysokich wpłat do budżetu ogólnego oraz przyjęcia Grecji, Hiszpanii i Portugalii do Wspólnot⁸. W perspektywie pojawiły się także dodatkowe wydatki związane z przyjęciem Jednolitego Aktu Europejskiego zakładającego utworzenie Unii do końca 1992 roku. Jednocześnie nie powiodły się próby zwiększenia dochodów własnych⁹. Z kolei konflikt polityczny dotyczył podziału kompetencji budżetowych pomiędzy Parlamentem i Radą, co objawiło się nie uchwalaniem budżetu na lata: 1980, 1985, 1986 oraz 1988.

W 1988 roku Rada UE przyjęła program reformy finansów (I pakiet Delors'a). Zakładał on przede wszystkim:

- 1) wprowadzenie uzupełniającego źródła dochodów (tzw. czwartego źródła); było ono uruchamiane, gdy dochody ze źródeł tradycyjnych (ceł rolnych, opłat cukrowych i ceł handlowych) nie wystarczały na pokrycie zaplanowanych wydatków. Państwa członkowskie wpłacały środki w proporcji do ich udziału w Produkcie Narodowym Brutto (PNB),
- 2) zwiększenie wydatków na politykę spójności kosztem wspólnej polityki rolnej,
- 3) zwiększenie dyscypliny budżetowej poprzez wprowadzenie średniookresowego planowania wydatków i dochodów w formie perspektywy finansowej na lata 1988-1992 (tabela 2)¹⁰; dyscyplinę budżetową osiągnięto poprzez określenie maksymalnego dopuszczalnego pułapu dochodów i płatności mierzonego ich udziałem w PNB WE¹¹.

Tabela 2. Perspektywa finansowa WE na lata 1988–1992 (mln euro, ceny z 1988 roku)

Zobowiązania	1988	1989	1990	1991	1992
1. Sekcja Gwarancji	27 500	27 700	2 840	29 000	29 600
2. Operacje strukturalne	7 790	9 200	10 600	12 100	13 450
3. Polityki wymagające wieloletnich nakładów	1 210	1 650	1 900	2 150	2 400
4. Pozostałe polityki	2 103	2 385	2 500	2 700	2 800
5. Zwroty i administracja	5 700	4 950	4 500	4 000	3 550
6. Rezerwa monetarna	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Ogółem, w tym:	45 303	46 885	23 340	50 950	52 800
Wydatki obligatoryjne	33 698	32 607	32 810	32 980	33 400
Wydatki nieobligatoryjne	11 605	14 278	16 090	17 970	19 400
Płatności ogółem, w tym:	43 779	43 779	46 885	44 841	51 291
Wydatki obligatoryjne	33 640	32 604	32 740	32 910	33 110
Wydatki nieobligatoryjne	10 139	12 696	14 160	15 690	16 990
Płatności w PNB WE (%)	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17
Dochody własne w PNB WE (%)	1,15	1,17	1,18	1,19	1,20

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Interinstitutional Agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure between Parliament, the Council and the Commission*, Official Journal L 185, 15/07/1988.

Kolejna perspektywa finansowa na lata 1993-1999 (tabela 3)¹², opracowana w ramach tzw. II pakietu Delors'a, odzwierciedla nowe wyzwania WE: ustanowienie Unii Europejskiej oraz przyjęcie w 1995 roku do Unii niektórych krajów EFTA: Szwecji, Finlandii i Austrii.

⁸ B. Laffan, *The Finances of the European Union*, St. Martin's Press, London 1997, s. 97 – 103.

⁹ I. Begg, N. Grimwade, *Paying for Europe*, op.cit., s. 44 i 45.

¹⁰ *Interinstitutional Agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure between Parliament, the Council and the Commission*, Official Journal L 185, 15/07/1988.

¹¹ *Council Decision of 24 June 1988 concerning budgetary discipline*, Official Journal L 185, 15/07/1988, art. 1–4.

¹² *Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure between Parliament, the Council and the Commission*, Official Journal C 331, 07/12/1993.

Tabela 3. Perspektywa finansowa dla 15 krajów Wspólnot Europejskich w latach 1993–1999 (mln euro, ceny z 1995 roku)

Zobowiązania	1993*	1994*	1995	1996	1997	1998	1999
1. Wspólna polityka rolna	35 230	35 095	35 354	37 245	37 922	38 616	39 327
2. Operacje strukturalne	21 277	21 885	24 477	26 026	27 588	29 268	30 945
<i>Fundusze strukturalne</i>	<i>19 777</i>	<i>20 135</i>	<i>22 369</i>	<i>23 668</i>	<i>24 980</i>	<i>26 610</i>	<i>28 345</i>
<i>Fundusz Spójności</i>	<i>1 500</i>	<i>1 750</i>	<i>2 000</i>	<i>2 250</i>	<i>2 500</i>	<i>2 550</i>	<i>2 600</i>
<i>Mechanizm finansowy EOG</i>			<i>108</i>	<i>108</i>	<i>108</i>	<i>108</i>	<i>0</i>
3. Polityki wewnętrzne	3 940	4 084	4 702	4 914	5 117	5 331	5 534
4. Operacje zewnętrzne	3 950	4 000	4 549	4 847	5 134	5 507	5 953
5. Administracja	3 280	3 380	3 738	3 859	3 974	4 033	4 093
6. Rezerwy	1 500	1 500	1 100	1 100	1 100	1 100	1 100
<i>Rezerwa monetarna</i>	<i>1 000</i>	<i>1 000</i>	<i>500</i>	<i>500</i>	<i>500</i>	<i>500</i>	<i>500</i>
<i>Rezerwa z tytułu udzielonych pożyczek i gwarancji</i>	<i>300</i>	<i>300</i>	<i>300</i>	<i>300</i>	<i>300</i>	<i>300</i>	<i>300</i>
<i>Rezerwa na pomoc natychmiastową</i>	<i>200</i>	<i>200</i>	<i>300</i>	<i>300</i>	<i>300</i>	<i>300</i>	<i>300</i>
7. Rekompensaty			1 547	701	212	99	0
Zobowiązania ogółem	69 177	69 944	75 467	78 692	81 047	83 954	86 952
Płatności ogółem	65 908	67 036	72 020	74 605	77 372	80 037	82 778
Płatności w PNB WE (%)	1,2	1,19	1,21	1,21	1,22	1,22	1,24
Rezerwa na wydatki nieprzewidziane w PNB WE (%)	0,01	0,01	0,01	0,01	0,02	0,03	0,03
Dochody własne w PNB WE (%)	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27

*ceny z 1992

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure between Parliament, the Council and the Commission*, Official Journal C 331, 07/12/1993.

W wyniku przyjęcia nowych państw podwyższono górny pułap dochodów własnych. W zakresie wydatków utrzymano dotychczasową dyscyplinę w polityce rolnej¹³. Wydatki strukturalne były głównie skierowane na pomoc regionalną najslabiej rozwiniętym krajom UE (Grecji, Hiszpanii, Irlandii i Portugalii). W 1994 roku utworzono również specjalny Fundusz Spójności (*ang. Cohesion Fund*), z którego finansowane były w tych krajach przedsięwzięcia w zakresie infrastruktury transportowej i ochrony środowiska¹⁴. Reformą objęto także rybołówstwo, ustanawiając w 1994 roku specjalny fundusz pod nazwą Finansowy Instrument Ukierunkowania Rybołówstwa¹⁵. Ważnym kierunkiem wydatków były również badania i rozwój technologii, inwestycje w tzw. sieci transeuropejskie oraz operacje zewnętrzne.

W 1999 roku na posiedzeniu Rady w Berlinie został przyjęty nowy program społeczno-gospodarczy UE na lata 2000-2006 pod nazwą: **Agenda 2000: Dla silniejszej i większej Unii**. W programie tym określono trzy priorytetowe zadania:

- 1) utrzymanie wydatków rolnych na poziomie z 1999 roku,
- 2) zwiększenie efektywności funduszy strukturalnych poprzez koncentrację pomocy finansowej na mniejszej liczbie celów oraz
- 3) rozszerzenie UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej.

¹³ Council Decision of 31 October 1994 on budgetary discipline, Official Journal L 293, 12/11/1994.

¹⁴ Council Regulation of 16 May 1994 establishing a Cohesion Fund, Official Journal L 130, 25/05/1994.

¹⁵ Council Regulation of 20 July 1993 laying down provisions for implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as regards the financial instrument of fisheries guidance, Official Journal L 193, 31/07/1993.

Nowe cele UE zostały odzwierciedlone w perspektywie finansowej na lata 2000-2006. Ostateczną wersję tej perspektywy (po rozszerzeniu o 10 nowych państw członkowskich) przedstawia tabela 4.

Tabela 4. Perspektywa finansowa na lata 2000 – 2006 (mln euro, ceny z 1999 roku)

Zobowiązania	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Rolnictwo	40 920	42 800	43 900	43 770	44 657	45 677	45 807
<i>Wspólna polityka rolna</i>	36 620	38 480	39 570	39 430	38 737	39 602	39 612
<i>Rozwój obszarów rolnych i środki dodatkowe</i>	4 300	4 320	4 330	4 340	5 920	6 075	6 195
2. Operacje strukturalne	32 045	31 455	30 865	30 285	35 665	36 502	37 940
<i>Fundusze strukturalne</i>	29 430	28 840	28 250	27 670	30 533	31 835	32 608
<i>Fundusz Spójności</i>	2 615	2 615	2 615	2 615	5 132	4 667	5 332
3. Polityki wewnętrzne	5 930	6 040	6 150	6 260	7 827	7 908	7 972
4. Operacje zewnętrzne	4 550	4 560	4 570	4 580	4 590	4 600	4 610
5. Administracja	4 560	4 600	4 700	4 800	5 403	5 558	5 712
6. Rezerwy	900	900	650	400	400	400	400
<i>Rezerwa monetarna</i>	500	500	250				
<i>Rezerwa na pomoc doraźną</i>	200	200	200	200	200	200	200
<i>Rezerwa na udzielone gwarancje</i>	200	200	200	200	200	200	200
7. Pomoc przedakcesyjna	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120	3 120
8. Rekompensaty					1 273	1 173	940
Ogółem zobowiązania	92 025	93 475	93 955	93 215	102 935	104 938	106 501
Ogółem płatności	89 600	91 110	94 220	94 880	100 800	101 600	103 840
Płatności w DNB WE (%)	1,07	1,08	1,11	1,10	1,08	1,06	1,06
Margines na nieprzewidziane wydatki w DNB WE (%)	0,17	0,16	0,13	0,14	0,16	0,18	0,18
Górny pułap dochodów własnych w DNB WE (%)	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *European Union Public Finance - 4th edition*, European Communities, Luxembourg 2008, s. 95

W perspektywie tej obniżono także górny limit dochodów własnych z 1,27 do 1,24% DNB WE. Oznacza to, że proporcjonalnie większa część wydatków budżetowych została skierowana do regionów i państw słabiej rozwiniętych.

Obowiązująca perspektywa, na lata 2007-2013 (tabela 1), zawiera istotne zmiany tak w zakresie unijnych priorytetów, jak i w samej konstrukcji planu. Po raz pierwszy najważniejszym priorytetem stała się spójność społeczno-gospodarcza, podczas gdy wspólna polityka rolna została umieszczona na miejscu drugim. Pojawiły się także nowe kategorie kierunków unijnej polityki. Z uwagi na zmiany w kalkulacji DNB od 2010 roku obniżono ponownie górny pułap dochodów własnych z 1,24 do 1,23% DNB UE¹⁶.

Nowa Perspektywa Finansowa w Strategii Europa 2020

Punktem wyjścia dla prac nad NPF jest określenie jej miejsca i roli w Strategii Europa 2020 (Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu

¹⁶ Council Decision of 16 March 2010 on the allocation of financial intermediation services indirectly measured (FISIM) for the establishment of the gross national income (GNI) used for the purposes of the European Union's budget and its own resources, OJ L 87, 07/04/2010.

włączeniu społecznemu). Strategia ta została ostatecznie przyjęta przez Radę Europejską na szczycie w Brukseli w czerwcu br.¹⁷. Dokument ten określa priorytety, cele, narzędzia ich osiągania, zaangażowane instytucje oraz stosowny harmonogram działań. W tabeli 5 przedstawiono priorytety, cele oraz programy służące osiągnięciu postawionych celów.

Tabela 5. Cele, priorytety i programy UE w Strategii Europa 2020

Cele strategiczne:		
1. zwiększyć stopę zatrudnienia osób w wieku 20-64 lat z obecnych 69% do co najmniej 75%; 2. osiągnąć poziom inwestycji w działalność badawczo-rozwojową równy 3% PKB, przede wszystkim poprzez poprawę warunków inwestowania w B+R przez sektor prywatny i opracowanie nowego wskaźnika umożliwiającego śledzenie procesów innowacji; 3. ograniczyć emisję dwutlenku węgla co najmniej o 20% w porównaniu z poziomem z 1990 r. lub, jeśli pozwolą na to warunki, o 30%; zwiększyć udział odnawialnych źródeł energii w naszym całkowitym zużyciu energii do 20% oraz zwiększyć efektywność wykorzystania energii o 20%; 4. ograniczyć liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną do 10% z obecnych 15% oraz zwiększyć odsetek osób w wieku 30-34 lat posiadających wyższe wykształcenie z 31% do co najmniej 40%; 5. ograniczyć liczbę Europejczyków żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa o 25% poprzez wydobycie z ubóstwa 20 mln osób.		
INTELIĞENTNY ROZWÓJ	ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ	ROZWÓJ SPRZYJAJĄCY WŁĄCZENIU SPOŁECZNEMU
<i>INNOWACJE</i> Przewodni projekt UE „Unia innowacji” ma na celu poprawę warunków ramowych i dostępu do finansowania badań i innowacji, co powinno wzmocnić rolę łańcucha innowacji i zwiększyć poziom inwestycji w całej Unii.	<i>KLIMAT, ENERGIA I MOBILNOŚĆ</i> Przewodni projekt UE „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” ma na celu uniezależnienie wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów poprzez zmniejszenie udziału emisji węgla w europejskiej gospodarce, większe wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, modernizację transportu i propagowanie efektywności energetycznej.	<i>ZATRUDNIENIE I UMIEJĘTNOŚCI</i> Przewodni projekt UE „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” ma na celu modernizację rynków pracy poprzez zwiększanie mobilności siły roboczej oraz rozwijanie kwalifikacji przez całe życie, co powinno podnieść współczynnik aktywności zawodowej i lepiej dopasować do siebie popyt i podaż na rynku pracy.
<i>EDUKACJA</i> Przewodni projekt UE „Młodzież w drodze” ma na celu poprawę wyników systemów kształcenia oraz podniesienie atrakcyjności europejskiego szkolnictwa wyższego na arenie międzynarodowej.	<i>KONKURENCYJNOŚĆ</i> Przewodni projekt UE „Polityka przemysłowa w erze globalizacji” ma na celu poprawę otoczenia biznesu, szczególnie w odniesieniu do MŚP, oraz wspieranie rozwoju silnej i zrównoważonej bazy przemysłowej, przygotowanej do konkurowania na rynkach światowych.	<i>WALKA Z UBÓSTWEM</i> Przewodni projekt UE „Europejski program walki z ubóstwem” ma na celu zapewnienie spójności społecznej i terytorialnej, tak aby korzyści płynące ze wzrostu gospodarczego i zatrudnienia były szeroko dostępne, a osoby ubogie i wykluczone społecznie mogły żyć godnie i aktywnie uczestniczyć w życiu społecznym.
<i>SPOŁECZEŃSTWO CYFROWE</i> Przewodni projekt UE „Europejska agenda cyfrowa” ma na celu upowszechnienie szybkiego Internetu oraz umożliwienie gospodarstw domowym i przedsiębiorstwom czerpanie korzyści z jednolitego rynku cyfrowego.		

Źródło: Komunikat Komisji: Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela 3/03/2010, s. 35.

¹⁷ Rada Europejska 17 czerwca 2010 r. - konkluzje, Rada Europejska, EUCO 13/10, CO EUR 9, CONCL 2, Bruksela, 17 czerwca 2010 r.

UE wyróżniła 3 rodzaje narzędzi służących do osiągnięcia celów i priorytetów Strategii:

- 1) unijne programy flagowe (zostały one określone w powyższej tabeli),
- 2) wykorzystanie dotychczas funkcjonujących narzędzi (oparcie na mechanizmie rynkowym, odpowiednie działania regulacyjne, **stworzenie wieloletnich ram finansowych i nowoczesnego budżetu**, polityka zewnętrzna) oraz
- 3) monitorowanie trzech głównych obszarów tak na szczeblu unijnym, jak i państw członkowskich: sytuacji makroekonomicznej, reform w kierunku pobudzenia wzrostu gospodarczego i implementacji strategicznych celów oraz osiągania zrównoważonych finansów publicznych.

W proces przygotowania i wykonania Strategii zaangażowane są następujące instytucje: podmioty unijne (Rada Europejska, Parlament Europejski, Rada UE, Komisja Europejska, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów, Europejski Bank Centralny, Europejski Bank Inwestycyjny oraz Europejski Fundusz Inwestycyjny), państwa członkowskie oraz społeczeństwo (ludność, organizacje pozarządowe, biznes itd.).

Przygotowanie Strategii należy do kompetencji **Komisji Europejskiej**, która posiada inicjatywę legislacyjną. Zadania Komisji w tym zakresie określone są w kilku wewnętrznych dokumentach, tj. pięcioletniej strategii działania, rocznych programach prac oraz sporządzanych przez każdą Dyрекcję Generalną rocznych planach zarządzania. Wszystkie te dokumenty stanowią elementy zadaniowego zarządzania finansami unijnymi (*ang. activity-based management*). Kluczowy dla dalszych rozważań jest **program prac Komisji na rok 2010¹⁸ oraz rok 2011¹⁹**.

Zaawansowane wewnętrzne prace Komisji nad Strategią rozpoczęły się w listopadzie 2009 roku od konsultacji społecznych nad unijnymi priorytetami oraz ewaluacją dotychczasowej realizacji Strategii lizbońskiej. Wynikiem tych prac jest marcowy komunikat Komisji do Parlamentu i Rady odnośnie unijnych priorytetów na lata 2014-2020 (*Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu*²⁰).

W tym samym miesiącu priorytety Strategii zostały również przyjęte na posiedzeniach Parlamentu²¹, Rady ECOFIN²² oraz Rady Europejskiej²³. Na podstawie zgłoszonych uwag Komisja opracowała i przedstawiła w kwietniu 2010 r. Radzie UE propozycje zintegrowanych wytycznych dla państw członkowskich i polityki UE w celu realizacji strategii Europa 2020 (część I – wytyczne ogólne i część II – wytyczne w zakresie polityki zatrudnienia)²⁴. Wytyczne te określają ramy nowej strategii oraz kierunki reform podejmowanych na poziomie

¹⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Program prac Komisji na rok 2010 - Czas na działanie*, Bruksela, dnia 31.3.2010, KOM(2010) 135 wersja ostateczna, vol. I.

¹⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Program prac Komisji na rok 2011*, Bruksela, dnia 27.10.2010, KOM(2010) 623 wersja ostateczna, część I.

²⁰ Komunikat Komisji: *Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu*, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna, Bruksela 3/03/2010.

²¹ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie strategii UE 2020*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0053+0+DOC+XML+V0//PL>, 17.11.2010r.

²² *Rada UE 16 marca 2010 r. – Konkluzje na temat strategii Europa 2020*, ECOFIN 166, COMPET 94, ENV 177, EDUC 49, RECH 95, SOC 198, POLGEN 36, Bruksela, 16 marca 2010r., 7586/10.

²³ *Rada Europejska 25/26 marzec 2010 – konkluzje*, Rada Europejska, EUCO 7/10, CO EUR 4, CONCL 1, Bruksela, 26 marzec 2010.

²⁴ *Rekomendacja dla Rekomendacji Rady z 27.4.2010 w sprawie ogólnych wytycznych dla polityki gospodarczej państw członkowskich i Unii, Zintegrowane wytyczne dotyczące strategii Europa 2020 - część pierwsza*, SEK (2010) 488 wersja ostateczna, Bruksela, 27.4.2010; *Propozycja dla Decyzji Rady w sprawie wytycznych dla polityki zatrudnienia państw członkowskich, Zintegrowane wytyczne dotyczące strategii Europa 2020 – część druga*, KOM(2010) 193 wersja ostateczna, Bruksela, dnia 27.4.2010.

państw członkowskich. W maju br. Strategia Europa 2020 była również przedmiotem konsultacji z Komitetem Regionów²⁵. W maju Komisja przygotowała także propozycje programu wzmacniającego koordynację polityki gospodarczej²⁶ oraz Europejską Agendę Cyfrową²⁷. W czerwcu Rada ECOFIN przedstawiła wnioski nt. Strategii²⁸, a Parlament podjął w jej sprawie rezolucję²⁹. Ostatecznie strategia EUROPA 2020 została zatwierdzona przez Radę Europejską na szczycie w Brukseli³⁰ w czerwcu 2010 r.

Pod koniec czerwca Komisja przygotowała szczegółowy program wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich³¹, oparty na Pakcie Stabilności i Wzrostu. W lipcu 2010 r. Rada UE wydała zintegrowane wytyczne dotyczące polityki gospodarczej państw członkowskich UE, niezbędne do realizacji Strategii Europa 2020³². W lipcu Komisja opracowała szczegółowy program zarządzania Strategią³³ wraz z narzędziami i cyklem niezbędnych działań państw członkowskich. W wrześniu i październiku Komisja opublikowała kolejne propozycje kluczowych programów Strategii³⁴: „Młodzież w drodze”, „Innowacyjna Unia” oraz „Polityka przemysłowa w erze globalizacji”. **Komisja dokonała także przeglądu unijnego budżetu i określiła wstępne priorytety budżetowe po 2013 roku**³⁵.

Na październikowym szczycie Rady Europejskiej były omawiane sprawy związane z efektywnym zarządzaniem gospodarką³⁶. W listopadzie państwa członkowskie przysłały Komisji wstępne wersje narodowych programów reform (NPR) uwzględniające cele Strategii oraz programy konwergencji i stabilności. Rok 2010 kończy się spotkaniem Rady Europejskiej (16 i 17 grudnia), na którym omówione będą wybrane zagadnienia. W tym roku zaplanowana jest debata nt. wspólnego rynku i innowacji³⁷.

W roku 2011 Komisja skupi uwagę nad przygotowaniem przez państwa członkowskie NPR uwzględniających priorytety Strategii oraz programów konwergencji i stabilności. Mają one

²⁵ *Consultation Your Voice on Europe 2020, Key Findings, Assessment and Policy Implications*, Committee of the Regions, May 2010.

²⁶ *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Reinforcing economic policy coordination*, Brussels, 12.5.2010, COM(2010) 250 final.

²⁷ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A Digital Agenda for Europe*, Brussels, 26.8.2010, COM(2010) 245 final/2.

²⁸ *Council (Ecofin) Conclusions on European 2020 Strategy*, CO EUR-PREP 37, ECOFIN 359, COMPET 195, ENV 404, EDUC 113, RECH 226, SOC 411, POLGEN 93, Brussels, 9 June 2010, 10881/10.

²⁹ *European Parliament resolution of 16 June 2010 on EU 2020*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0223+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN>, 26.11.2010r.

³⁰ *Rada Europejska 17 czerwca 2010 r. - konkluzje*, Rada Europejska, EUCO 13/10, CO EUR 9, CONCL 2, Bruksela, 17 czerwiec 2010.

³¹ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Enhancing economic policy coordination for stability, growth and jobs – Tools for stronger EU economic governance*, Brussels, 30.6.2010, COM(2010) 367 final.

³² *Rekomendacja Rady z 13 lipca 2010 r. w sprawie ogólnych wytycznych dla polityki gospodarczej państw członkowskich oraz Unii*, Dz.U. L 2010, nr 410.

³³ *Governance, tools and policy cycle of Europe 2020*, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/annex_swd_implementation_last_version_15-07-2010.pdf, 28.11.2010r.

³⁴ http://ec.europa.eu/europe2020/documents/documents-and-reports/index_en.htm#top, 29.11.2010r.

³⁵ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions and the National Parliaments, The EU Budget Review*, Brussels, 19.10.2010, COM(2010) 700 final.

³⁶ *Rada Europejska 28-29 październik 2010 r. – konkluzje*, Rada Europejska, Bruksela, 30 październik 2010r., EUCO 25/1/10, REV 1, CO EUR 18, CONCL 4.

³⁷ *Rada Europejska (16–17 grudnia 2010 r.) – Projekt porządku obrad z uwagami*, Bruksela, 16 listopada 2010 r. (17.11), (OR. en), 12345/10, CO EUR-PREP 44.

być przygotowane do kwietnia przyszłego roku. **Do końca czerwca 2011 roku Komisja jest także zobligowana przedstawić Parlamentowi i Radzie UE propozycję wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020. Zasadnicza debata nad tymi ramami rozpocznie się w drugiej połowie 2011 roku.** Tabela 6 przedstawia harmonogram działań UE w latach 2010 i 2011.

Tabela 6. Harmonogram działań w latach 2010 i 2011

Czas	Podmiot i działanie
Rok 2010	
03.03.2010	Komisja Europejska: Propozycje dotyczące ogólnego kształtu strategii EUROPA 2020
10.03.2010	Parlament Europejski: Debata i rezolucja nad strategią EUROPA 2020
16.03.2010	ECOFIN: Konkluzje nt. Strategii Europa 2020
25-26.03.2010	Wiosenny szczyt Rady Europejskiej: Uzgodnienie ogólnego podejścia i zakresu najważniejszych celów UE
27.04.2010	Komisja Europejska: Propozycje zintegrowanych wytycznych dla strategii EUROPA 2020
01.05.2010	Komitet Regionów: Konsultacje Strategii 2020
06.05.2010	Komisja: Zintegrowane wytyczne dla polityki gospodarczej państw członkowskich i UE (komunikat)
12.05.2010	Komisja: Zarys programu wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich(komunikat)
19.05.2010	Komisja: Europejska Agenda Cyfrowa (komunikat)
08.06.2010	Rada ECOFIN: Konkluzje nt. Strategii Europa 2020
16.06.2010	Parlament Europejski: Rezolucja w sprawie Strategii Europa 2020
17.06.2010	Rada Europejska: Przyjęcie Strategii Europa 2020
30.06.2010	Komisja: Program wzmocnienia koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich(komunikat)
13.07.2010	Rada UE: Zintegrowane wytyczne dla polityki gospodarczej państw członkowskich i UE
15.07.2010	Komisja: Program zarządzania Strategią Europa 2020
15.09.2010	Komisja: Program „Młodzież w drodze” (komunikat)
07.10.2010	Komisja: Program „Innowacyjna Unia” (komunikat)
19.10.2010	Komisja: Przegląd budżetu (komunikat)
28.10.2010	Komisja: Program „Polityka przemysłowa w erze globalizacji” (komunikat)
28-29.10.2010	Jesienny szczyt Rady Europejskiej: Szczegółowa dyskusja nad wybranym zagadnieniem tematycznym (efektywne rządzenie)
12.11.2010	Państwa członkowskie: Programy stabilności i konwergencji oraz krajowe programy reform uwzględniające założenia Strategii Europa 2020 (wstępne wersje)
16-17.12.2010	Grudniowy szczyt Rady Europejskiej: Szczegółowa dyskusja nad wybranym zagadnieniem tematycznym (strefa euro)
Rok 2011	
01.2011	Komisja Europejska: Roczne sprawozdanie na wiosenny szczyt europejski, opinia dotyczące programów stabilności i konwergencji oraz cele na przyszły rok
02.2011	Rada Ministrów: Analiza przedstawionych przez Komisję propozycji zaleceń, spotkanie Rady ECOFIN w sprawie paktu stabilności i wzrostu
02.2011	Parlament Europejski: Posiedzenie plenarne i przyjęcie rezolucji
24 – 25.03.2011	Wiosenny szczyt Rady Europejskiej: Ocena postępów i wyznaczenie strategicznych kierunków
04.2011	Państwa członkowskie: Programy stabilności i konwergencji oraz krajowe programy reform (ostateczne wersje)
06.2011	Komisja Europejska: Uwagi do programów państw członkowskich i rekomendacje, wniosek dotyczący nowych wieloletnich ram finansowych

Czas	Podmiot i działanie
06.2011	Parlament: rezolucja w sprawie wieloletnich ram finansowych
06.2011	Rada UE: debata i zatwierdzenie rekomendacji i propozycji Komisji
24.06.2011	Rada Europejska: Zatwierdzenie uwag i rekomendacji Komisji dla Rady UE
07. – 10.2011	Państwa członkowskie: Podjęcie decyzji w sprawie uwag dot. programów stabilności i konwergencji
	Komisja: Komunikat do Rady UE i Parlamentu w sprawie innowacyjnych instrumentów finansowych na potrzeby nowych wieloletnich ram finansowych
	Parlament: rezolucja w sprawie innowacyjnych instrumentów
	Rada UE: stanowisko w sprawie innowacyjnych instrumentów
10.2011	Jesienny szczyt Rady Europejskiej: Szczegółowa dyskusja nad wybranym zagadnieniem tematycznym
12.2011	Grudniowy szczyt Rady Europejskiej: Debata nad wybranym zagadnieniem tematycznym
Rok 2012...	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Program prac Komisji na rok 2010- Czas na działanie*, Bruksela, dnia 31.3.2010, KOM(2010) 135 wersja ostateczna, vol. I; *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Program prac Komisji na rok 2011*, Bruksela, dnia 27.10.2010, KOM(2010) 623 wersja ostateczna, część I; *Komunikat Komisji: Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu*, Bruksela 3/03/2010, KOM (2010) 2020 wersja ostateczna.

Procedura legislacyjna i zmiany w perspektywie finansowej

Jak zaznaczono wcześniej (pkt 1 opracowania), Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wzmacnia formalno-prawne znaczenie wieloletnich ram finansowych. Ramy te przyjmują postać aktu prawnego w formie rozporządzenia Rady. Rozporządzenie to podlega **specjalnej procedurze legislacyjnej**, polegającej na przyjęciu aktu prawnego przez Radę z udziałem Parlamentu.

Cała procedura rozpoczyna się od przedstawienia przez Komisję Parlamentowi i Radzie UE propozycji (wniosku) nowych ram finansowych w formie komunikatu.

Rada UE i Parlament równocześnie podejmą pracę nad tym komunikatem i wydadzą stosowne uwagi, np. w formie konkluzji przez Radę UE oraz rezolucji w przypadku Parlamentu. W dokumentach tych zostaną zawarte uwagi do proponowanych ram finansowych.

Na podstawie otrzymanych uwag Komisja przygotowuje formalny wniosek dotyczący przyjęcia rozporządzenia w sprawie ram finansowych, a także pozostałych aktów prawnych (pkt 3 i 4 powyżej)³⁸. Propozycje aktów prawnych stają się przedmiotem dalszych negocjacji oraz procedury legislacyjnej. W trakcie negocjacji Komisja zgłasza propozycję szczegółowych rozwiązań prawnych w zakresie poszczególnych obszarów polityki społeczno-gospodarczej określonych w perspektywie finansowej.

Ostatecznie Rada UE powinna przyjąć nową perspektywę do końca roku obowiązywania perspektywy poprzedniej. Rada UE przyjmuje rozporządzenie jednomyślnie, po uzyskaniu akceptacji przez Parlament zwykłą większością głosów. Rozporządzenie jest publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Uchwalone ramy finansowe podlegają zmianom w trakcie roku budżetowego. Występują trzy rodzaje zmian: techniczne, związane z funkcjonowaniem UE i wykonywaniem budżetu oraz spowodowane rewizją perspektywy.

³⁸ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Program prac Komisji na rok 2011*, Bruksela, dnia 27.10.2010, KOM(2010) 623 wersja ostateczna, część I, s. 10

Zmiany techniczne dokonywane są przez Komisję co roku przed rozpoczęciem procedury budżetowej. Generalnie polegają one na uaktualnieniu poziomu wydatków o inflację oraz uaktualnieniu maksymalnego pułapu płatności mierzonego udziałem w DNB UE. Komisja może również zaproponować zmiany w rozłożeniu wydatków strukturalnych w poszczególnych latach na skutek opóźnienia w ich wydawaniu, a także może zaproponować rewaluację wydatków w związku z przyjęciem nowych państw członkowskich. Perspektywa, na wniosek Komisji, może być również zmieniona, jeżeli zaistniały nieprzewidziane okoliczności uniemożliwiające Komisji realizację założonej polityki społeczno-gospodarczej.

Nowa Perspektywa Finansowa w okresie polskiej Prezydencji w Radzie UE

Zakres prac nad NPF w okresie polskiej Prezydencji

Analizę prac nad NPF warto najpierw rozpocząć od przybliżenia harmonogramu prac i negocjacji, które odbyły się podczas ustalania perspektywy na lata 2007-2013. Prace nad perspektywą rozpoczęły się od komunikatu Komisji z dnia 26.02.2004 r. „Budowanie naszej wspólnej przyszłości: Wyzwania i środki budżetowe rozszerzonej Unii Europejskiej 2007-2013”³⁹. Po wstępnych uwagach Komisja opracowała w lipcu tego samego roku kolejną szczegółową propozycję perspektywy⁴⁰ oraz przedstawiła propozycję porozumienia międzyinstytucjonalnego⁴¹. W zasadzie od tego momentu rozpoczęły się zasadnicze negocjacje nad perspektywą, które trwały prawie do końca 2005 roku. Cechą szczególną tych negocjacji było m.in. rozpatrywanie kilku wariantów maksymalnej wielkości środków na zobowiązania. Propozycje wielkości tych środków mierzonej maksymalnym udziałem w DNB UE były następujące: 1) Komisja – 1,24%, 2) Parlament – 1,21%, 3) państwa tzw. szóstki największych płatników – 1 %, 4) Luksemburg (ówczesna prezydencja) – 1,09% oraz 5) Wielka Brytania (prezydencja po luksemburskiej) – 1,075 %. Przed czerwcowym szczytem Rady Europejskiej w 2005 roku Komisja dokonała jeszcze technicznego uaktualnienia perspektywy⁴². Ostatecznie Rada Europejska przyjęła perspektywę na szczycie 15 i 16 grudnia 2005 roku z limitem na zobowiązania w wysokości 1,045% DNB UE⁴³. Następnie trwały negocjacje z Parlamentem, które zakończyły się przyjęciem międzyinstytucjonalnego porozumienia wraz z perspektywą w dniu 14 czerwca 2006 roku⁴⁴. W tabeli 7 przedstawiono etapy negocjacji perspektywy 2007–2103 na tle prezydencji poszczególnych państw.

Kluczowy dla zakresu prac nad NPF w okresie polskiej prezydencji jest przewidywany **program prac Komisji na rok 2011**⁴⁵. Zgodnie z tym programem, Komisja zobligowana jest

³⁹ *Communication from the Commission to the Council and the Parliament, Building our common Future: Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013*, Brussels, 26.2.2004, COM(2004) 101 final/2.

⁴⁰ *Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Perspektywy finansowe na lata 2007-2013*, Bruksela, 14.07.2004, KOM(2004) 487 wersja ostateczna.

⁴¹ *Communication from the Commission to the Council and the Parliament, Proposal for renewal of the inter-institutional agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, COM(2004) 498, 14.7.2004.

⁴² *Commission Working Document, Technical adjustments to the Commission proposal for the multiannual financial framework 2007-2013*, Brussels, 12.4.2005, SEC(2005) 494 final.

⁴³ *Financial Perspective 2007-2013*, Brussels, 19 December 2005, 15915/05, CADREFIN 268.

⁴⁴ *Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami*, Dz.Urz. UE 2006 C 139 z późn. zm.

⁴⁵ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów, Program prac Komisji na rok 2011*, Bruksela, dnia 27.10.2010, KOM(2010) 623 wersja ostateczna, część I i II.

Tabela 7. Etapy negocjacji perspektywy 2007-2013 na tle prezydencji państw członkowskich

Rok	Etap negocjacji	Prezydencja
2004	Komunikat Komisji	Irlandia
	Szczegółowe pakiety negocjacyjne Komisji i rozpoczęcie zasadniczych negocjacji	Holandia
2005	Propozycja luksemburska	Luksemburg
	Kompromis brytyjski i przyjęcie perspektywy przez Radę Europejską	Wielka Brytania
2006	Porozumienie Rady UE z Parlamentem i przyjęcie porozumienia międzyinstytucjonalnego	Austria
	–	Finlandia

Źródło: Opracowanie własne danych ze strony: www.europa.eu oraz www.ukie.gov.pl.

przedstawić wniosek dotyczący propozycji ram finansowych 2014-2020 do końca czerwca 2011 roku. W skład tego wniosku wchodzi⁴⁶:

- 1) komunikat Komisji w sprawie kolejnych wieloletnich ram finansowych,
- 2) wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Rady w sprawie nowych wieloletnich ram finansowych,
- 3) wniosek Komisji dotyczący nowej decyzji w sprawie zasobów własnych,
- 4) wniosek Komisji dotyczący nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego w sprawie należytego zarządzania finansami i współpracy w sprawach budżetowych.

Propozycje Komisji w sprawie wieloletnich ram finansowych są wypadkową:

- 1) szczegółowej dyskusji z pozostałymi instytucjami na temat tzw. **przeglądu budżetu UE, który został opublikowany 19 października 2010 r.**⁴⁷ mającego na celu ocenę budżetu i wskazanie propozycji zmian. Przegląd ten jest kompromisem zawartym w 2006 roku⁴⁸ podczas negocjacji perspektywy finansowej na lata 2007–2013. Miał on być dokonany do końca 2009 roku, jednakże z powodu przedłużającej się ratyfikacji Traktatu Lizbońskiego został on dokonany dopiero w październiku 2010 r. Przegląd w dużej mierze był oparty na konsultacjach społecznych „Reformowanie budżetu, zmienianie Europy”, które miały miejsce w okresie od 12 września 2007 do 15 czerwca 2008 roku,
- 2) konsultacji, które Komisja zamierza przeprowadzić w obszarach dotychczas realizowanej polityki społeczno-gospodarczej UE (tj. wspólnej polityki rolnej, wspólnej polityki rybołówstwa, polityki spójności i polityki badawczej),
- 3) uwzględnienia celów i priorytetów określonych w Strategii Europa 2020.

Zgodnie z harmonogramem prac Komisji⁴⁹, w II połowie 2011 roku przedstawi ona także wnioski dotyczące kolejnej serii programów i instrumentów finansowych, tak aby lepiej dostosować budżet UE do priorytetów Strategii Europa 2020. Wśród ważnych obszarów polityki, które zostaną ujęte w ramach finansowych, znajdują się między innymi: rolnictwo, zmiana klimatu, spójność, konkurencyjność, zatrudnienie, środowisko, transeuropejska sieć informacyjno-komunikacyjna, energetyczna i transportowa oraz infrastruktura transportowa, rybołówstwo i gospodarka morska, współpraca w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrz-

⁴⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Program prac Komisji na rok 2011, Bruksela, dnia 27.10.2010, KOM(2010) 623 wersja ostateczna, część II, s. 9.

⁴⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Przegląd budżetu Unii Europejskiej, Bruksela, 19.10.2010, KOM(2010) 700 wersja ostateczna.

⁴⁸ Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami, Dz.Urz. UE 2006 C 139, deklaracja nr 3.

⁴⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Program prac Komisji na rok 2011, Bruksela, dnia 27.10.2010, KOM(2010) 623 wersja ostateczna, część II, s. 12.

nych oraz badania i innowacje. Omówiona zostanie również kwestia realizacji interesów Unii w polityce zagranicznej. Przewiduje się także usprawnienie i uproszczenie zasad finansowania przedsięwzięć poprzez położenie większego nacisku na inżynierię finansową i finansowanie kredytowe, a mniejszego – na dotacje bezzwrotne.

Biorąc pod uwagę przewidywany program prac Komisji w 2011 roku, to z perspektywy polskiej prezydencji należy wyróżnić co najmniej dwa warianty zakresu prac:

- 1) wariant I – zakres prac zgodny z przewidywanym programem prac Komisji,
- 2) wariant II – zakres prac niezgodny z przewidywanym programem prac Komisji, przy czym zakłada się opóźnienie w jego realizacji (w opinii autora nie należy zakładać, w obecnych warunkach gospodarczych, politycznych oraz instytucjonalno-prawnych, w których funkcjonuje UE, że prace nad ramami finansowymi zostaną przyspieszone).

Wariant I

Z programu prac Komisji w 2011 roku wynika, że w czerwcu przyszłego roku mają już powstać formalne wnioski dotyczące poszczególnych aktów prawnych, a zatem powinny już zostać przeprowadzone przez Radę (prezydencję węgierską) wstępne negocjacje w zakresie wieloletnich ram finansowych. W drugiej połowie 2011 r. Komisja zamierza złożyć Radzie i Parlamentowi szczegółowe wnioski odnośnie finansowania poszczególnych obszarów unijnej polityki. W perspektywie zostaną ujęte m.in. takie obszary jak: rolnictwo, zmiana klimatu, spójność, konkurencyjność, zatrudnienie, środowisko, transeuropejska sieć informacyjno-komunikacyjna, energetyczna i transportowa oraz infrastruktura transportowa, rybołówstwo i gospodarka morska, współpraca w obszarze sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz badania i innowacje. Dodatkowo negocjacje będzie podlegać polityka zagraniczna, a także sposoby i instrumenty finansowania unijnej polityki. Polskiej prezydencji przypadnie więc okres, w którym będzie mogła rozpocząć zasadnicze negocjacje nad formalnymi wnioskami odnośnie ram finansowych, a także szczegółowe negocjacje odnośnie poszczególnych obszarów unijnej polityki.

Biorąc pod uwagę program prac Komisji w 2011 roku oraz przebieg negocjacji nad perspektywą 2007-2013 można zaproponować przewidywany program prac nad NPF (tabela 8).

Za wystąpieniem tego wariantu przemawia fakt, że w zasadzie są już znane główne ryzyka związane z planowaniem nowych ram finansowych, a część z nich została już wyeliminowana. Jeszcze pod koniec 2009 roku za główne przeszkody, które mogą utrudnić prace nad

Tabela 8. Etapy negocjacji perspektywy 2014-2020 na tle prezydencji poszczególnych państw

Rok	Etap negocjacji	Prezydencja
2010	Komunikat Komisji w sprawie Strategii Europa 2020; przyjęcie Strategii przez Radę Europejską (czerwiec)	Hiszpania
	Przegląd budżetu (październik)	Belgia
2011	Komunikat Komisji oraz propozycje formalnego wniosku w sprawie ram finansowych 2014 – 2020 (pakiet propozycji legislacyjnych)	Węgry
	Rozpoczęcie zasadniczych negocjacji nad ramami finansowymi; propozycje Komisji w zakresie szczegółowych rozwiązań finansowania poszczególnych obszarów polityki społeczno- gospodarczej UE w latach 2014- 2020; szczegółowe negocjacje nad tymi pakietami	Polska
2012	Negocjacje szczegółowych pakietów	Dania
	Przyjęcie ram finansowych na grudniowym szczycie Rady Europejskiej	Cypr
2013	Porozumienie Rady UE z Parlamentem i przyjęcie porozumienia międzyinstytucjonalnego	Irlandia
	–	Litwa

Źródło: Opracowanie własne.

nowymi ramami finansowymi, uznawano przedłużającą się ratyfikację Traktatu Lizbońskiego, opóźnienie w przyjęciu tzw. przeglądu budżetu⁵⁰, a także niestabilną sytuację gospodarczą większości państw członkowskich. Obecnie warunki prawno-instytucjonalne dla prac nad nowymi ramami są zdecydowanie lepsze gdyż:

- w grudniu 2009 roku został ostatecznie ratyfikowany Traktat Lizboński i znane są już główne rozwiązania instytucjonalno-prawne; obecnie trwa jednak dopracowywanie wielu aktów wykonawczych do Traktatu (np. porozumienia międzyinstytucjonalnego pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami, decyzji Rady w sprawie perspektywy finansowej 2007-2013),
- 19 października 2010 roku został zaakceptowany przegląd budżetu; wskazano w nim propozycje kierunków polityki unijnej po 2013 roku oraz źródła jej finansowania. Przegląd ten daje „zielone światło” dla prac nad nowymi ramami finansowymi,
- w 2010 roku odnotowuje się coraz szybszy wzrost gospodarczy w państwach członkowskich, co oznacza – w opinii wielu ekonomistów – powolne wychodzenie z kryzysu gospodarczego; wzrost optymizmu może pozytywnie przekładać się na prace nad nowymi ramami finansowymi, w szczególności w zakresie źródeł finansowania.

Obowiązujący program prac Komisji w 2011 roku został przedstawiony 27 października 2010 r., czyli już po wskazanych wyżej zdarzeniach. Należy zatem założyć, że program ten został opracowany z uwzględnieniem powyższych okoliczności.

Wariant II

W wariacie drugim zakłada się opóźnienie w pracach Komisji i tym samym opóźnienie w pracach poszczególnych prezydencji, począwszy od węgierskiej. W rezultacie, polskiej prezydencji mogą nawet przypaść prace polegające na rozpoczęciu całego procesu negocjacji począwszy od złożenia samego komunikatu w sprawie nowych ram finansowych, a później formalnych wniosków dotyczących aktów prawnych. Opóźnienie prac jest możliwe przede wszystkim z uwagi na fakt, że nie osiągnięto jeszcze kompromisu w sprawie unijnego budżetu na 2011 rok. Prace nad tym budżetem będą prawdopodobnie trwały jeszcze w przyszłym roku i na dzień dzisiejszy nie wiadomo, kiedy się zakończą. Może to spowodować poważne przesunięcie prac nad nowymi ramami finansowymi podczas prezydencji węgierskiej. Należy przy tym jednocześnie pamiętać, że program prac Komisji w 2011 roku został opracowany przed tym zdarzeniem.

Do innych istotnych czynników mogących negatywnie wpłynąć tak na prace Komisji jak i polskiej prezydencji należy zaliczyć również utrzymującą się niechęć głównych płatników netto do określonych zmian w dochodach i wydatkach unijnych. Należy przy tym podkreślić, że prace nad ramami finansowymi dotyczą nie tylko wydatków, ale odnoszą się także do źródeł ich finansowania. W przeglądzie budżetu wskazano, że obecny system nie jest odpowiedni dla realizacji ambitnej Strategii Europa 2020, gdyż nie zapewnia Unii m.in. autonomii finansowej. Taka sytuacja utrzymuje się już od wielu lat. Prace Rady powinny również być skierowane w kierunku zwiększenia niezależności finansowej UE. Tymczasem można wyróżnić co najmniej pięć głównych obszarów spornych, które mogą stanowić przeszkody w osiągnięciu kompromisu odnośnie nowych ram finansowych:

- trudności w likwidacji „rekompensaty” dla Wielkiej Brytanii; Wielka Brytania sprzeciwia się jej zniesieniu,

⁵⁰ Ł. Sosnowski, *Negocjacje Perspektywy Finansowej na okres po 2013 r. w kontekście polskiej prezydencji w Radzie UE*, w: *Prezydencja Polski w Unii Europejskiej – 2011 r.*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Analiz i Strategii, *Biuletyn Analiz*, listopad 2009, nr 22, s. 66 i 67.

- trudności we wprowadzeniu nowych unijnych podatków. Obecnie 75% dochodów budżetu Unii stanowią bezpośrednie wpłaty państw członkowskich,
- niechęć głównych płatników do zwiększania wydatków i rozmiarów budżetu. Ujawniło się to już w 2003 roku przy tzw. „liście sześciu”. Obecnie objawem tego jest brak kompromisu między Radą a Parlamentem w sprawie budżetu na 2011 rok,
- w interesie niektórych płatników netto, np. Francji, nie jest szybka redukcja wydatków na rolnictwo,
- w interesie „nowych” państw członkowskich nie jest redukcja wydatków w ramach polityki spójności.

Wyzwania dla Polski w zakresie prac nad NPF

W opinii autora, prace nad perspektywą finansową powinny należeć do jednych z najważniejszych priorytetów polskiej prezydencji. W związku z tym zalecane jest opracowanie specjalnej strategii działania w tym zakresie. Do tej pory rząd dysponuje ogólnym programem przygotowania do prezydencji⁵¹.

Zakres zadań do realizacji będzie zależał od wariantu realizacji harmonogramu prac, przy czym niektóre zadania muszą być zrealizowane niezależnie od przyjętych wariantów. W obu przypadkach zakłada się jednocześnie, że Polska będzie przewodniczyła Radzie w drugim półroczu 2011 roku i chce to wykonać jak najlepiej. Celem nadrzędnym polskiej prezydencji, odnośnie wieloletnich ram finansowych, powinno być zatem zachowanie ciągłości prac prezydencji węgierskiej i osiągnięcie możliwie jak najwyższego stopnia kompromisu tak w samej Radzie, jak i pomiędzy Radą a pozostałymi instytucjami w zakresie otrzymanych po prezydencji węgierskiej spraw. Brak postępu w negocjacjach ram finansowych, czy też utrzymanie *status quo* należy uznać za porażkę prezydencji w badanym zakresie. Wyzwania (zadania) polskiej prezydencji, w omawianym obszarze, można podzielić, z punktu widzenia przebiegu prezydencji, na:

- zadania o charakterze przygotowawczym,
- wykonanie prezydencji,
- prace kończące prezydencję.

Kluczowym zadaniem przygotowawczym jest określenie szczegółowych celów polskiej prezydencji w zakresie wieloletnich ram finansowych. ***Należy przy tym podkreślić, że jeszcze przez okremem prezydencji Polska formalnie działa w Radzie jako państwo członkowskie, które w praktyce zabiega przede wszystkim o interesy narodowe. Natomiast po objęciu prezydencji Polska stanie przed dylematem relacji między celami narodowymi a wspólnotowymi. W rezultacie przyjętego stanowiska powinna być ustalona hierarchia zadań do realizacji.*** Wydaje się jednak, że z jednej strony okres prezydencji węgierskiej jest to ostatni moment w którym możemy eksponować podejście narodowe do kwestii finansowych. Z drugiej jednak strony bliska perspektywa prezydencji i chęć odniesienia sukcesu w negocjacjach nad nowymi ramami finansowymi powinny być już teraz uwzględnione we współpracy polskich reprezentantów z przedstawicielami innych państw w pracach Rady (szczególnie Węgier, Danii oraz Cypru).

Kolejnym istotnym zadaniem przygotowawczym jest opracowanie harmonogramu prac polskiej prezydencji w zakresie negocjacji ram finansowych. Harmonogram ten powinien powstać przy ścisłej współpracy z prezydencją węgierską, Komisją Europejską, prezydencją

⁵¹ Program przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do objęcia i sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 13 stycznia 2009 r., tekst ostateczny, <http://prezycjaue.gov.pl/program-przygotowa-do-prezydencji>, 01.12.2010 r.

duńską, a także i cypryjską. Powinien on powstać na początku przyszłego roku i powinien być sporządzony w dwóch wariantach: bez opóźnień w pracach i z opóźnieniami.

W pierwszym wariantcie wstępne negocjacje rozpoczyna prezydencja węgierska, a polska prezydencja będzie na pewno prowadzić przynajmniej część zasadniczych negocjacji ram finansowych, a być może także szczegółowych pakietów rozwiązań w określonych obszarach unijnej polityki. Ponieważ Komisja zamierza złożyć formalne wnioski w sprawie propozycji aktów prawnych w czerwcu 2011 roku, to powstaje pytanie *czy prezydencja węgierska powinna jeszcze rozpoczynać zasadnicze negocjacje nad tymi wnioskami, czy też pozostawić je Polsce*. W tym względzie powinna być ścisła współpraca i porozumienie między prezydenturami węgierską i polską.

Polska powinna również, poprzez współpracę z prezydenturą węgierską, starać się uzgodnić przybliżony termin *złożenia przez Komisję wniosków szczegółowych pakietów negocjacyjnych*. Będzie to podstawą do podjęcia decyzji o rozpoczęciu negocjacji nad tymi wnioskami jeszcze w trakcie polskiej prezydencji, czy może o pozostawieniu tych negocjacji już dla prezydencji duńskiej. W tym względzie istotna jest również współpraca z kolejną prezydenturą.

Oprócz zadań związanych z harmonogramem prac jest oczywiście wiele innych niezbędnych zadań przygotowawczych, związanych z organizacją odpowiednich zasobów ludzkich, rzeczowych i finansowych. Z uwagi na ograniczenia objętościowe tekstu, kwestie te autor uznaje za oczywiste, i zastaną one pominięte w dalszej części opracowania. Kwestie te zostały jednocześnie przedstawione w Programie przygotowań Rzeczypospolitej Polskiej do objęcia i sprawowania przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej, o którym wspomniano wcześniej.

Podczas wykonywania prezydencji kluczową sprawą staje się przyjęty sposób zarządzania prezydenturą, a przede wszystkim sposób negocjacji. Oczywiście tak literatura przedmiotu, jak i praktyka gospodarcza oraz polityczna wskazują na wiele metod zarządzania i negocjacji w ramach podobnych przedsięwzięć. Przy wyborze strategii działania należy jednak wziąć pod uwagę specyfikę sprawowania polskiej prezydencji, która wynika z następujących przesłanek:

- 1) czas ścisły Prezydencji jest stały i wynosi 6 miesięcy; Traktat Lizboński oraz przyjęta praktyka wprowadziła jednak zasadę współpracy trilateralnej państw członkowskich realizujących kolejne prezydencje. Polska rozpoczyna kolejny okres trójstronnej współpracy w ramach trzech prezydencji (Polska – Dania – Cypr). W praktyce może to wydłużyć proces pośredniego zaangażowania kraju w przewodnictwo o dodatkowe 12 miesięcy,
- 2) państwa sprawujące prezydencje w okresie trójstronnej współpracy powinny co najmniej równoważyć albo przedkładać cele wspólnotowe nad celami narodowymi, tak aby został osiągnięty kompromis,
- 3) negocjacje są prowadzone w ramach 27 państw członkowskich, reprezentujących bardzo często zupełnie odmienne interesy i oczekiwania w zakresie nowych ram finansowych,
- 4) negocjacje są prowadzone w warunkach niestabilnych gospodarek państw członkowskich oraz niestabilnych finansów publicznych,
- 5) w trakcie prezydencji polskiej odbywać się będzie zasadnicza procedura uchwalania rocznego budżetu UE na 2012 rok,
- 6) w trakcie prezydencji polskiej odbędą się w kraju wybory parlamentarne,
- 7) negocjacje muszą zakończyć się ostatecznie sukcesem, gdyż w innym przypadku grozi to poważnymi negatywnymi skutkami w finansach publicznych tak na szczeblu ponadnarodowym, jak i w państwach członkowskich.

Przebieg dotychczasowych prezydencji wskazuje na stosowanie różnych metod i ram instytucjonalnych negocjacji. Warto przytoczyć tu metody zastosowane przy negocjacjach perspektywy 2007-2013. Wówczas negocjacje zasadnicze rozpoczęła Holandia w drugiej połowie

2004 roku stosując koncepcję *building blocks*⁵². Prace nad perspektywą były prowadzone dwutorowo. Utworzono tematyczne grupy robocze, które zajmowały się analizą poszczególnych spraw zawartych w propozycjach legislacyjnych Komisji. Wszelkie kwestie finansowe zostały powierzone specjalnej grupie roboczej (Grupie *ad hoc*), która została wyposażona w mandat do działania przez Komitet Stałych Przedstawicieli COREPER. Głównym zadaniem tej grupy była identyfikacja wyjściowych stanowisk państw członkowskich właśnie według metodologii *building blocks*. Polegało to na stopniowej budowie zestawu alternatywnych rozwiązań do każdego działu perspektywy finansowej z określonymi limitami środków finansowych. W opinii prezydencji holenderskiej uzyskanie kompromisu było możliwe dopiero po zapoznaniu się ze stanowiskami państw członkowskich i określeniu przedziałów zgodności i konfliktów. Taka metoda pozwoliła jednocześnie państwom członkowskim na dokładne określenie ich oczekiwań oraz na pogrupowanie państw według zbieżnych interesów w danych obszarach. W trakcie kolejnej prezydencji (luksemburskiej) były już prowadzone negocjacje w ramach poszczególnych obszarów tematycznych (metoda *negotiations boxes*)⁵³.

Negocjacje mogą być również prowadzone za pomocą różnych ośrodków decyzyjnych, a kompromis osiągany na szczeblu różnych instytucji⁵⁴. Prezydencja może być np. prowadzona przez stałe przedstawicielstwo w Brukseli, albo poprzez instrukcje przesyłane z Warszawy. Z kolei kompromis może być osiągany na szczeblu np. grup roboczych (jak w metodzie *negotiations boxes*), Rady ECOFIN czy też Rady Europejskiej. Sposób zarządzania i przyjęta metoda negocjacji powinna być uzgodniona z następnymi prezydencjami.

Prace kończące prezydencję polską muszą być uzgodnione w odpowiednim terminie z prezydencją duńską, tak aby została zachowana ciągłość prac i negocjacji. Po zakończeniu ścisłej prezydencji, Polska dalej powinna poczuwać się do odpowiedzialności za dalsze negocjacje w sprawie ram finansowych i równoważyć cele krajowe z ponadnarodowymi.

W wariacie drugim (z opóźnieniami) zakres zadań będzie bardzo podobny do przedstawionego powyżej, z tym że akcent współpracy z prezydencjami będzie przesuwiał się bardziej w kierunku prezydencji duńskiej.

Rola parlamentu w okresie polskiej prezydencji

W Unii Europejskiej występuje instytucja prezydencji parlamentarnej. Prezydencja ta może mieć charakter półroczny oraz roczny. Prezydencja półroczna jest realizowana równolegle wraz z prezydencją w Radzie i polega na przewodniczeniu w organizowaniu współpracy parlamentów narodowych państw członkowskich z Parlamentem Europejskim. Współpraca ta przejawia się m.in. w organizowaniu wspólnych spotkań parlamentarnych, w tym posiedzeń komisji branżowych.

Natomiast prezydencja roczna związana jest z kierowaniem pracami tzw. Konferencji Przewodniczących Parlamentów UE w skład której wchodzi najwyżsi przedstawiciele parlamentów narodowych. Konferencja ta organizowana jest raz w roku (wiosną) w parlamencie kraju, który sprawował prezydencję w Radzie jesienią poprzedniego roku.

⁵² Informacja dla Sejmu i Senatu o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w okresie lipiec – grudzień 2004r. (podczas prezydencji holenderskiej), Przygotowania w ramach realizacji art. 3 w związku z art. 8 ustawy z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem RP i Senatem RP w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Monitor Europejski 2005, nr 12 (85).

⁵³ Priorytety prezydencji luksemburskiej (1 stycznia – 30 czerwca 2005 r.), [http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/3BD40FD01869E653C12570270038DEF3/\\$file/ME_9\(82\)03.pdf](http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/3BD40FD01869E653C12570270038DEF3/$file/ME_9(82)03.pdf), 02.12.2010r.

⁵⁴ Ł. Sosnowski, *Negocjacje Perspektywy Finansowej na okres po 2013 r. w kontekście polskiej prezydencji w Radzie UE*, w: *Prezydencja Polski w Unii Europejskiej – 2011 r.*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Departament Analiz i Strategii, *Biuletyn Analiz*, listopad 2009, nr 22, s. 68.

Z punktu widzenia prac nad nową perspektywą finansową istotne jest przewodnictwo parlamentarne półroczne. W tym zakresie, poprzez komisje tematyczne (np. finansów), możliwa jest współpraca Parlamentu Europejskiego z parlamentami narodowymi w zakresie nowej perspektywy. ***Jednak pewnym niebezpieczeństwem takich prac jest wyposażenie parlamentów narodowych w kompetencje do wyrażania sprzeciwu w przyjęciu aktów prawnych w sytuacji, gdy parlamenty narodowe uznają, że dane sprawy mogą być lepiej rozwiązane na szczeblu krajowym, zgodnie z zasadami: proporcjonalności i pomocniczości*** (Protokół w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności).

Polska prezydencja parlamentarna będzie sprawowana przez obie izby: Sejm i Senat. Wkład merytoryczny w prace nad nowymi ramami finansowymi powinien być uzgodniony pomiędzy tymi izbami oraz rządem. Należy przy tym zaznaczyć, że istotny wpływ na jakość tej współpracy mogą wywierać przewidywane wybory parlamentarne w Polsce w okresie polskiej prezydencji (październik/listopad 2011 r.). Zmiana członków parlamentu może bardzo negatywnie wpłynąć na realizację programu prezydencji przez parlamentarzystów, gdyż kompetencje w tym zakresie mogą przejąć osoby pozbawione doświadczenia we współpracy międzyparlamentarnej. Trzeba więc brać pod uwagę, że zasadnicza część pracy parlamentu przypadnie jedynie na okres lipiec – wrzesień 2011 roku.

SWOT polskiej prezydencji w zakresie prac nad NPF

Mocne i słabe strony wynikają przeważnie z otoczenia wewnętrznego polskiej prezydencji, podczas gdy szanse i zagrożenia – z otoczenia zewnętrznego prezydencji.

Mocne strony

1. Od stycznia 2009 roku Polska posiada opracowany ogólny program prezydencji w Radzie UE. Polska jest zatem coraz lepiej przygotowana pod względem organizacyjnym, instytucjonalnym, merytorycznym i finansowym (posiada zatwierdzony budżet prezydencji). Z programu tego wynika, że istnieje już zaawansowana współpraca między Polską, Danią i Cyprzem w zakresie przygotowania prezydencji,
2. Polska posiada pozytywne doświadczenia w negocjacjach ram finansowych na lata 2007-2013; należy przy tym założyć, że kraj nasz posiada odpowiednie zasoby ludzkie przygotowane merytorycznie do trudnych negocjacji,
3. obecnie Polska jest jednym z najszybciej rozwijających się państw w Unii Europejskiej.

Słabe strony

1. Polska nie posiada doświadczenia w przewodniczeniu Radzie UE,
2. obecnie brak jest szczegółowej strategii negocjacji nad nowymi ramami finansowymi,
3. niestabilna sytuacja finansów publicznych (wysoki deficyt sektora finansów publicznych i dług publiczny).

Szanse

1. Komisarzem ds. Programowania Finansowego i Budżetu jest Polak – dr Janusz Lewandowski,
2. przewodniczącym Parlamentu Europejskiego jest Polak – prof. Jerzy Buzek,
3. państwa członkowskie odnotowują powolny wzrost gospodarczy, co oznacza wzrost ogólnego optymizmu,

4. prezydencja jest prowadzona w porozumieniu z Danią, która posiada doświadczenie w przewodniczeniu Radzie; Polska musi wobec tego dążyć do osiągnięcia jak najlepszego porozumienia z Danią w sprawie celów i metod zarządzania prezydencją,
5. prezydencja Polski przypada na okres tworzenia ram finansowych dla nowej perspektywy 2014-2020, co powoduje że Polska będzie miała istotny wpływ na alokacje zasobów finansowych i kształt UE w przyszłości.

Zagrożenia

1. Może wystąpić opóźnienie w rozpoczęciu prac nad nowymi ramami finansowymi, głównie z uwagi na brak kompromisu w sprawie unijnego budżetu na 2011 rok,
2. nie ma jeszcze wszystkich aktów wykonawczych do Traktatu o funkcjonowaniu UE,
3. państwa tworzące trójstronną prezydencję (Polska, Dania i Cypr) mają odmienne interesy narodowe i poglądy na funkcjonowanie UE; przed rozpoczęciem polskiej prezydencji musi być zatem osiągnięte porozumienie między tymi państwami co do celów i metod zarządzania prezydencją,
4. negocjacje są prowadzone w ramach 27 państw członkowskich reprezentujących bardzo często zupełnie odmienne interesy i oczekiwania w zakresie nowych ram finansowych, tj. zarówno w kwestii wydatków, jak i unijnych dochodów,
5. negocjacje będą prowadzone w warunkach ciągle niestabilnych gospodarek państw członkowskich oraz niestabilnych finansów publicznych,
6. w trakcie prezydencji polskiej odbywać się będzie zasadnicza procedura uchwalania rocznego budżetu UE na 2012 rok; w tym zakresie muszą być więc podjęte równoległe działania zmierzające do osiągnięcia kompromisu w sprawie unijnego budżetu,
7. w trakcie polskiej prezydencji planowane są w Polsce wybory parlamentarne (październik/listopad 2011 r.), co może przyczynić się do zmniejszenia wpływu parlamentu na kształt nowych ram finansowych,
8. występuje możliwość blokowania inicjatyw przez parlamenty państw członkowskich, co może się przyczynić do znacznego wydłużenia negocjacji.

Znaczenie NPF dla Polski jako państwa członkowskiego UE

Bilans finansowy dla Polski w latach 2007-2013.

Główne obszary uzyskanych korzyści

Podczas negocjacji NPF istotne jest, aby negocjatorzy mieli świadomość w jaki sposób fundusze unijne oddziałują na finanse publiczne w Polsce. Powiązania budżetu UE z finansami publicznymi w Polsce występują na wielu płaszczyznach i mogą przybierać różne formy. Budżet UE oddziałuje na finanse publiczne wszystkich szczebli, tj. państwa, województw, powiatów i gmin.

Oddziaływanie budżetu UE na dochody i wydatki państwa wyraża się głównie w dwustronnych przepływach finansowych. Polska zobligowana jest do przekazywania UE środków finansowych z tytułu jej dochodów własnych (dochody tradycyjne, VAT, czwarte źródło). Należy w tym miejscu podkreślić, że UE oddziałuje w sposób bezpośredni na konstrukcję dochodów krajowych poprzez harmonizację niektórych podatków. Chodzi tu przede wszystkim o podatek od towarów i usług, podatek akcyzowy (od paliw i energii, produktów alkoholowych i tytoniowych), podatek dochodowy od osób prawnych (m.in. od dywidend i należności licencyjnych przekazywanych pomiędzy spółkami zależnymi w różnych państwach członkowskich) oraz opodatkowanie dochodów osób fizycznych z oszczędności i dywidend.

Obecnie prawie wszystkie środki pochodzące z budżetu UE są dochodami budżetu państwa⁵⁵. Głównym przepływem są bezzwrotne i celowe dotacje na realizację pomocowych programów operacyjnych. Dotacje te pochodzą bezpośrednio m.in. z funduszy strukturalnych, funduszu spójności oraz funduszy przeznaczonych na cele rolnictwa i rybołówstwa.

Otrzymane z kasy UE środki finansowe są następnie przez państwo wydatkowane. Wydatki są ponoszone na realizację krajowych bądź regionalnych programów operacyjnych. Programami krajowymi zarządza państwo, natomiast programami regionalnymi zarządzają bezpośrednio województwa.

Ponieważ beneficjenci środków unijnych muszą zapewnić wkład własny na realizację programów operacyjnych, dlatego w budżecie państwa i budżetach jednostek samorządu terytorialnego (JST) z reguły występują dodatkowe wpływy w postaci przychodów np. z pożyczek i kredytów zaciąganych na potrzeby realizacji programów operacyjnych. Należy podkreślić, że przychody te powiększają dług publiczny, który podlega powszechnie obowiązującym procedurom ostrożnościowym i sanacyjnym.

W tabeli 9 przedstawiono środki otrzymane z budżetu UE i wydatki budżetu państwa w latach 2004-2008, wynikające z tytułu członkostwa Polski w UE.

Z tabeli tej wynika, że w latach 2004-2006 największe obciążenia na rzecz budżetu UE wynikały z tzw. czwartego źródła (aż 65% wpłat do budżetu UE ogółem), a najmniejsze – z tytułu korekty dla Wielkiej Brytanii (8,4%) i dochodów tradycyjnych (10,8%). Z kolei najwięcej środków, bo aż 33% kwoty ogółem, Polska otrzymała na realizację wspólnej polityki rolnej. Nieco mniejszy udział (29,7%) miały środki otrzymane na programy strukturalne. W latach 2007 i 2008 struktura obciążeń Polski na rzecz budżetu UE była podobna. Natomiast najwięcej środków otrzymała Polska wówczas na cele polityki spójności. Z porównania uzyskanych dochodów i obowiązkowych wpłat wynika, że w badanym okresie bilans finansowy Polski z tytułu członkostwa w UE był dodatni. Polska otrzymała więcej środków finansowych z budżetu UE, niż do niego wpłaciła.

Od ogólnego bilansu dla Polski należy odróżnić bilans finansowy samego budżetu państwa wynikający z realizacji programów unijnych. Bilans ten w latach 2004-08 przedstawia tabela 10.

Do końca 2006 roku dochodami budżetu państwa były tylko unijne środki przekazane na poprawę płynności finansowej budżetu oraz celowe dotacje na wykonanie postanowień Układu z Schengen, tj. na przystosowanie do standardów unijnych polskich granic celnych z krajami spoza UE. Natomiast do wydatków, oprócz obowiązkowych wpłat z tytułu należnych dochodów do budżetu UE, zaliczane były jedynie wydatki na modernizację granic celnych oraz wydatki na sfinansowanie wkładu własnego w programach operacyjnych (było to co najmniej 25% wydatków kwalifikowanych programów). Natomiast zasadnicze przepływy finansowe związane z tymi programami były realizowane poza budżetem państwa. Aby przyspieszyć proces realizacji unijnych programów, wprowadzono także system prefinansowania. Polegał on na tym, że najpierw państwo z własnego budżetu udzielało beneficjentom pożyczek na realizację projektów, a następnie – po otrzymaniu środków z UE – zamieniało te pożyczki na wkłady wspólnotowe. W latach 2004-2006 głównymi wydatkami z budżetu państwa okazały się więc obowiązkowe wpłaty do budżetu UE z tytułu należnych jej dochodów, a łączne wydatki były znacznie wyższe od unijnych wpłat.

Od 2007 roku prawie wszystkie środki pochodzące z UE, oprócz wcześniej wymienionych wyjątków, stanowią dochody budżetu państwa. Stąd też wydatkami budżetowymi są nie tylko wydatki na sfinansowanie wkładu własnego w unijnych programach operacyjnych, ale także

⁵⁵ Wyjątek stanowią środki otrzymane na realizację programów w ramach tzw. Europejskiej Współpracy Terytorialnej oraz Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. Jednakże dochodami budżetu są środki otrzymane na realizację pomocy technicznej w ramach tych programów. Zob. ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, art. 111 pkt. 16, Dz.U. z 2009 r. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

Tabela 9. Bilans finansowy Polski z Unią Europejską w latach 2004-2008 (mln euro, ceny bieżące)

Wyszczególnienie	Rok			Wyszczególnienie	Rok	
	2004	2005	2006		2007	2008
Wydatki z budżetu UE						
1. Rolnictwo	297,4	1 542,1	2 141,6	1. Spójność we wzroście i zatrudnieniu	4 331,3	4 749,2
2. Operacje strukturalne	843,5	787,0	1 950,8	2. Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi	3 114,3	2 658,0
3. Polityki wewnętrzne	176,6	210,6	275,0	3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	86,5	80,0
4. Działania zewnętrzne	0,0	0,0	0,0	4. UE jako partner globalny	227,1	123,9
5. Administracja	23,2	27,8	29,8	5. Administracja	27,2	28,3
6. Pozostałe	1 379,6	1 461,7	908,3	6. Pozostałe	0	0
Ogółem wydatki dokonane	2 720,28	4 029,17	5 305,52	Ogółem wydatki dokonane	7 786,4	7 639,5
Wydatki z budżetu państwa						
VAT	190	366,1	414,9	VAT	508,7	562,9
Czwarte źródło	884,9	1 495,70	1 563,40	Czwarte źródło	1 745,6	2 157,8
Korekta dla Wielkiej Brytanii	123,1	193,4	196,2	Korekta dla Wielkiej Brytanii	215,8	301,2
Dochody tradycyjne, w tym:	112,8	272	272	Dochody tradycyjne, w tym:	338,4	450,6
Cła rolne (100%)	24,5	51,1	49,1	Cła rolne (100%)	55,4	57,9
Oplaty cukrowe (100%)	0	57,9	13,8	Oplaty cukrowe (100%)	-3,8	105,7
Cła handlowe (100%)	125,9	253,7	299,8	Cła handlowe (100%)	399,7	437,2
Potrącenie kosztów poboru (25%)	-37,6	-90,7	-90,7	Potrącenie kosztów poboru (25%)	-112,8	-150,2
Ogółem dochody UE	1 310,70	2 327,20	2 446,60	Ogółem dochody UE	2 808,5	3 472,5
Bilans finansowy						
DNB kraju (mln euro)	195,7	235,5	259,1	DNB kraju (mln euro)	299,4	348,8
Bilans z budżetem UE (mln euro)	1 486,70	1 924,90	3 078,70	Bilans z budżetem UE (mln euro)	5 136,4	4 441,7
Bilans z budżetem UE (% DNB UE)	0,76%	0,82%	1,19%	Bilans z budżetem UE (% DNB UE)	1,72%	1,27%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *EU budget 2008. Financial Report*, European Commission, European Communities 2009, detail data 2000 – 2008.

Tabela 10. Bilans budżetu państwa z tytułu realizacji programów unijnych w latach 2004 – 2009 (mln zł)

Wyszczególnienie	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Wpłaty UE do budżetu państwa na realizację unijnych programów	2 587,69	2 447,33	1 984,66	7 534,08	14 738,97	36 211,37
Wydatki budżetu państwa z tytułu dochodów własnych UE	5 825,28	9 845,87	9 836,87	10 616,73	12 213,24	13 403,92
Wydatki budżetu państwa na realizację programów z udziałem środków UE	1 529,75	3 708,90	3 965,45	17 582,11	25 166,65	36 906,71
Saldo prefinansowania programów unijnych z budżetu państwa	-933,28	1 326,07	-2 317,25	-1 158,99	-	-4 368,13
Bilans budżetu państwa	-5 700,62	-9 781,36	-14 134,92	-21 823,75	-22 640,93	-18 467,39

Źródło: Obliczenia własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu państwa za lata 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 i 2009, <http://www.mf.gov.pl>, 19.08.2010 r.

wydatki środków wcześniej przekazanych przez UE na realizację tych programów. Wskazane zmiany spowodowały, że w latach 2007-2009 różnica między wydatkami a dochodami budżetu państwa z tytułu członkostwa w UE była jeszcze większa.

Obszary strategiczne dla Polski w NPF (w zakresie finansów publicznych)

Strategia Europa 2020 pokazuje, że priorytety Unii Europejskiej w latach 2014-2020 ulegną istotnym zmianom w stosunku do dotychczasowych. Polityka spójności przestanie być najważniejszym kierunkiem unijnych wydatków, jednocześnie dalej będą obniżane wydatki na wspólną politykę rolną. Wyraźnie Unia Europejska zmierza w kierunku rozwiązywania problemów o charakterze ponadnarodowym, co z punktu widzenia, np. teorii federalizmu fiskalnego, należy uznać za słuszne. Wskazane priorytety w nowej Strategii są przemyślane i odpowiadają potrzebom przyszłej UE. Nie mniej cele szczegółowe, chociaż są przejrzyste i zrozumiałe, to ich wskaźniki docelowe mogą okazać się, po raz kolejny, zbyt ambitne i trudne do osiągnięcia. W każdym bądź razie Polska nie może już liczyć na tak duże fundusze na spójność, jakie otrzyma w latach 2007-2013 (jest to ponad 67 mld euro w cenach z 2004 roku).

W opinii autora kluczowe w realizacji nowej Strategii będzie zabezpieczenie odpowiednich środków finansowych do postawionych priorytetów i celów. Już z przeglądu budżetu dokonanego w październiku 2010 r. wynika, że muszą być dokonane istotne zmiany tak w unijnych wydatkach, jak i dochodach. Podczas prezydencji polskiej warto podjąć prace w następujących obszarach:

1. Zapewnienie Unii Europejskiej większej autonomii finansowej poprzez wprowadzenie nowych unijnych podatków i zastąpienie nimi bezpośrednich wpłat członkowskich (tzw. czwartego źródła); obecnie funkcjonujący budżet jest w pełni uzależniony od największych płatników netto (Niemcy, Francja, Włochy, Wielka Brytania, Holandia i Szwecja),
2. likwidacja „rekompensaty” dla Wielkiej Brytanii oraz likwidacja pozostałych korekt w VAT; system ten jest archaiczny i nie odzwierciedla już faktycznej sytuacji Wielkiej Brytanii w obliczu malejących wydatków na wspólną politykę rolną. Ponadto powoduje on, że system dochodów unijnych jest bardzo skomplikowany i kompletnie nieprzejrzysty dla podatników,
3. odejście od dotowania przedsięwzięć o charakterze lokalnym (typu ścieżki rowerowe, czy chodniki). Środki finansowe powinny być skierowane na projekty o większym obszarze oddziaływania zgodnie z zasadą koncentracji i efektem skali,

4. należy rozważyć zastąpienie, przynajmniej w przypadku MSP, dotacji bezzwrotnych niskoprocentowanymi pożyczkami; ma to zapobiec ubieganiu się o środki tylko dlatego „bo są do wzięcia”. Dotychczasowa pomoc zakłóca ponadto konkurencję rynkową już na poziomie lokalnym.

Rozwiązanie wskazanych problemów jest uzasadnione względami ekonomicznymi i merytorycznymi, jednakże należy mieć świadomość, że przynajmniej część z nich jest bardzo trudna do realizacji. W szczególności chodzi o wprowadzenie nowych podatków oraz zlikwidowanie rabatu dla Wielkiej Brytanii. Głównymi przeszkodami w osiągnięciu celów są przyczyny polityczne, a nie merytoryczne.

W przypadku wprowadzenia nowego podatku powstaje problem wytłumaczenia podatnikom zasadności jego wprowadzenia. Jest to z jednej strony zrozumiałe, gdyż ciągle w społeczeństwie panuje dezinformacja na temat finansów publicznych UE. Z drugiej jednak strony taka sytuacja jest właśnie wynikiem uzależnienia budżetu unijnego od przepływów finansowych pomiędzy państwem a Unią, a nie przepływami pomiędzy podatnikiem a Unią.

Z kolei upór Wielkiej Brytanii przy „rekompensacie” wydaje się być wynikiem generalnie sceptycznej postawy tego kraju wobec Unii i jej roli. Trudno jest bowiem znaleźć merytoryczne uzasadnienie takiego stanowiska. Warto mieć na uwadze, że przy zbytnim nacisku na likwidację „rekompensaty” istnieje niebezpieczeństwo nawet całkowitego zablokowania negocjacji przez Wielką Brytanię. Pewną szansą na osiągnięcie kompromisu z tym krajem jest natomiast dalsza redukcja wydatków na wspólną politykę rolną, w ramach której Wielka Brytania nie jest istotnym beneficjentem i od lat stoi na stanowisku ograniczania tej polityki.

Podsumowanie

Polska prezydencja będzie przypadała na trudny okres z uwagi tak na istniejące problemy gospodarcze i zły stan finansów publicznych państw członkowskich, problemy budżetowe UE, jak i niekorzystne (dla polskiej prezydencji) zjawiska wewnątrz kraju (wybory parlamentarne). W związku z tym sukces Polski w negocjacjach nad nową perspektywą finansową w dużej mierze będzie zależeć od wypracowanych porozumień jeszcze przed rozpoczęciem prezydencji. Polska powinna uznać negocjacje nowej perspektywy jako jeden z priorytetów prezydencji i opracować szczegółową strategię działania. Kluczowe jest tutaj porozumienie odnośnie celów i metod negocjacyjnych z Danią i Cyprzem, ale także zebranie jak największych doświadczeń ze współpracy z prezydencją węgierską. Niezbędna jest także współpraca z Komisją, Parlamentem i Radą Europejską.

Negocjacje nad ramami finansowymi powinny być kompleksowe, tzn. obejmować nie tylko samą perspektywę finansową i wydatki, ale także system unijnych dochodów. W tym drugim obszarze niezbędne są kluczowe reformy dla powodzenia Strategii Europa 2020.

Odpowiednie przygotowanie merytoryczne i organizacyjne, a także stanowczość i umiejętność w negocjacjach, przy pełnej współpracy z krajami partnerskimi oraz instytucjami unijnymi, może przynieść sukces polskiej prezydencji.