



Bruksela, dnia 3 grudnia 2010 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 91/2010

BUDŻET NA ROK 2011

Komisja przedstawia nowy projekt budżetu, aby pomóc Radzie i Parlamentowi w osiągnięciu porozumienia

1. Założenia nowego projektu budżetu UE na rok 2011, przedstawionego przez KE 26 listopada br.

Komisja Europejska przyjęła w dniu 26 listopada br. nowy projekt budżetu UE na rok 2011 r. po fiasku procedury pojednawczej między Parlamentem Europejskim a Radą w dniu 15 listopada 2010 r. Nowy projekt budżetu przewiduje środki na płatności w wysokości 126,5 mld euro (+2,9 % od 2010).

Tego samego dnia przewodniczący Komisji **José Manuel Barroso** przesłał list do przewodniczących Parlamentu Europejskiego i belgijskiej prezydencji UE dotyczący kwestii politycznych związanych z przyjęciem budżetu na rok 2011.

„Pracowaliśmy w szybkim tempie, aby przedstawić solidną podstawę do ponownych negocjacji między Parlamentem Europejskim a Radą” – powiedział komisarz UE ds. budżetu i programowania finansowego **Janusz Lewandowski**. „Naszym założeniem było przedstawienie nowego projektu budżetu dnia 1 grudnia, udało nam się jednak przyspieszyć prace i skończyć przed terminem, aby dać obu organom władzy budżetowej szansę na osiągnięcie porozumienia co do przyszłorocznego budżetu do końca roku”.

„Robimy wszystko, aby w rok 2011 wejść z pełnym budżetem, a nie prowizorycznymi dwunastkami. Wszyscy już sobie obliczyli, co to prowizorium może znaczyć w każdym zakątku Europy i się niepokoją. Dlatego przyspieszam i dziś podpisałem nowy projekt budżetu

oczekując, że będziemy mieli prezent na Boże Narodzenie w postaci zgody budżetowej” - powiedział dziennikarzom Janusz Lewandowski.

Jeśli chodzi o elastyczność w ramach budżetu, komisarz Lewandowski dodaje: „Jestem zadowolony, że Rada zgodziła się wczoraj, żeby zapoczątkować margines na rezerwy w wysokości do 0,03% europejskiego PNB, jako instrumentu do reagowania w nieprzewidzianych sytuacjach. Jest to znaczący krok naprzód”.

W dniu 15 listopada Rada i Parlament nie osiągnęły porozumienia na temat kwestii politycznych związanych z budżetem UE, co doprowadziło do fiaska procedury pojednawczej. Kwestie te dotyczyły przede wszystkim określenia warunków dialogu międzyinstytucjonalnego w kontekście przyjęcia kolejnych ram finansowych, przyszłych źródeł dochodów („zasobów własnych”) budżetu UE, jak również stopnia elastyczności w obecnych wieloletnich ramach finansowych. Parlament potwierdził swoje stanowisko dotyczące tych trzech kwestii w swojej rezolucji przyjętej dnia 25 listopada.

W liście przewodniczącego Barroso do przewodniczącego Buzka i premiera Leterme Komisja wzywa Parlament i Radę do wypracowania warunków współpracy w sprawie przyszłych kwestii budżetowych, przewidzianej w traktacie lizbońskim (wspólne prace nad kolejnymi wieloletnimi ramami finansowymi).

Przewodniczący Barroso zobowiązał się w liście do „wypracowania warunków współpracy w sprawie przyszłych kwestii budżetowych”, tak, by umożliwić udział PE, a także - co może najważniejsze - przedstawienia do końca czerwca 2011 roku formalnej propozycji w sprawie nowych źródeł dochodu UE. Obejmuje to kontrowersyjną kwestię europodatku, na którą nie chcą zgodzić się niektóre stolice, a zwłaszcza Londyn. Dochód z europodatku miałby zasilić unijną kasę, uniezależniając ją w pewnym stopniu od obecnie płaconych narodowych składek. Oprócz tego finansowanie nowych zadań unijnych wypływających z traktatu lizbońskiego i strategii UE 2020 powinno być zgodne z europejskimi wartościami dodanymi, które są podstawą dla przyszłych wniosków Komisji.

Wskutek blokady Wielkiej Brytanii, wspieranej przez Holandię, Szwecję oraz w nieco mniejszym stopniu Danię, rządów krajów UE i Parlamentowi Europejskiemu nie udało się osiągnąć tydzień temu porozumienia w sprawie unijnego budżetu na 2011 rok. Dyplomaci winą za fiasko obarczali przede wszystkim Wielką Brytanię, która odrzucała kolejne propozycje kompromisowe.

- **Co dalej?**

Komisja niezwłocznie przekaże nowy projekt budżetu na rok 2011 do Parlamentu Europejskiego i Rady. Na tej podstawie Parlament i Rada powinny osiągnąć porozumienie.

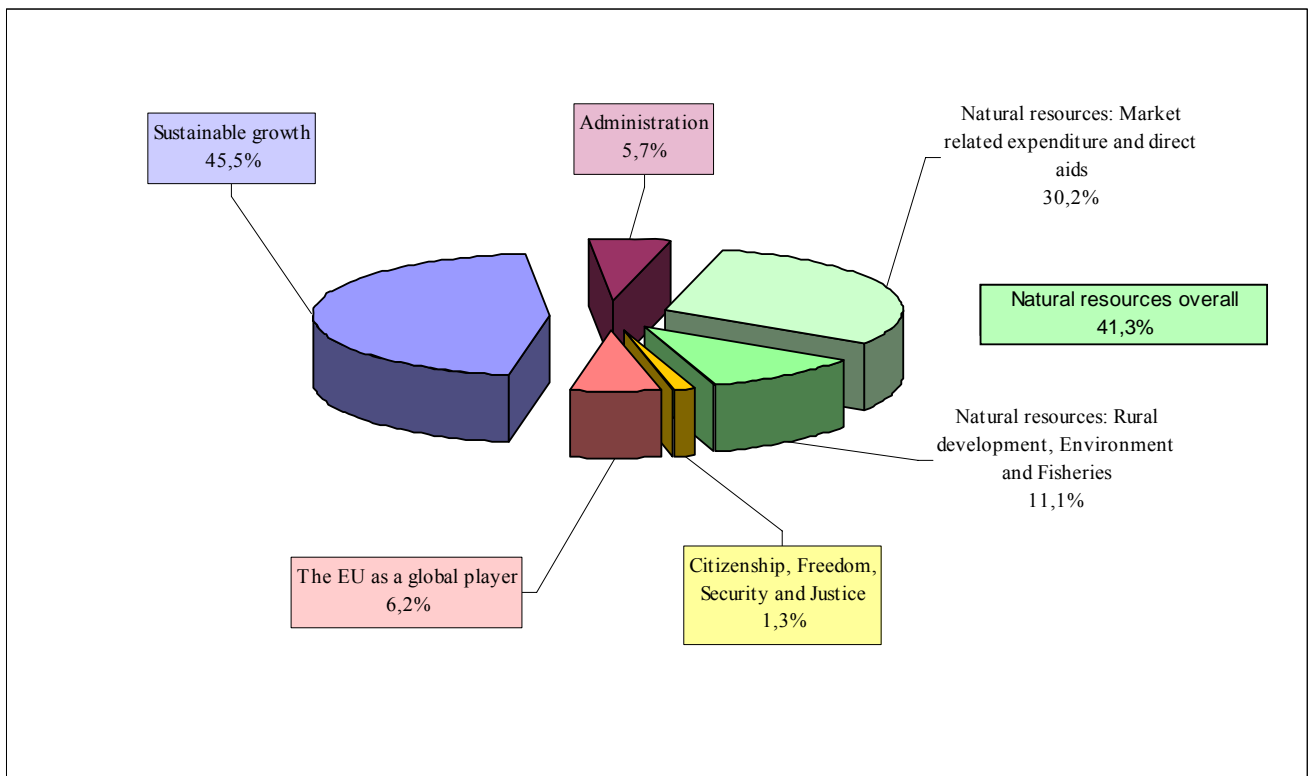
„Osiągnięcie porozumienia co do przyszłorocznego budżetu do dnia 31 grudnia jest niezwykle istotne” – powiedział Janusz Lewandowski. „Wokół nas pojawiają się nowe potęgi gospodarcze, a rynki powinny zobaczyć, że Europa skupia swoje wysiłki na przezwycięzeniu obecnego kryzysu, zamiast pozostawać sparaliżowana wewnętrznymi dyskusjami. Wbrew częstym opiniom budżet UE to nie „budżet dla Brukseli”; funkcjonowanie instytucji UE pochłania mniej niż 6% całości budżetu, co oznacza, że prawie 95% środków przeznaczonych jest na zwiększanie wzrostu gospodarczego w Europie, i trafia do miast i regionów, do naukowców, rolników i studentów, z przeznaczeniem na ochronę środowiska, zwalczanie zmian klimatu, zwiększanie bezpieczeństwa transportu oraz umożliwienie Europie spójnego działania na arenie międzynarodowej. Budżet jest nam potrzeby dla 500 mln Europejczyków! Patrząc na wczorajszy rozwój sytuacji w Radzie i Parlamencie, jestem przekonany, że możemy osiągnąć porozumienie w oparciu o nasz nowy projekt budżetu”.

- **Załącznik**

Uwagi ogólne

- Jest to pierwszy budżet UE, który będzie przyjęty na mocy traktatu lizbońskiego. Traktat ten wprowadza wiele zmian, m. in. po raz pierwszy Rada i Parlament są równorzędnymi partnerami w procedurze przyjmowania budżetu.
- Procedura ta składa się z 4 etapów: najpierw Komisja przedstawia projekt budżetu. Uczyniła to w dniu 27 kwietnia, wzywając do zwiększenia środków o 5,9%; następnie stanowisko zajmuje Rada (w dniu 12 sierpnia Rada wezwała do zwiększenia środków o 2,9%); następnie stanowisko zajmuje Parlament (w dniu 20 października, Parlament wezwał do zwiększenia środków o 6%); czwartym etapem jest 21-dniowa procedura pojednawcza, której celem jest znalezienie kompromisu między obiema instytucjami (komitet pojednawczy prowadził prace między 26 października a 15 listopada).
- Jeśli procedura pojednawcza nie przyniesie rozwiązania, Komisja musi przedstawić nowy projekt budżetu (art. 314 ust. 8). Kolegium komisarzy upoważniło komisarza Janusza Lewandowskiego do zatwierdzenia nowego projektu.
- Jeśli do 31 grudnia 2010 r. nie zostanie osiągnięte porozumienie, od 1 stycznia 2011 r. UE będzie funkcjonować w ramach systemu „dwunastej części środków tymczasowych”. W skrócie, każdy rozdział budżetu będzie finansowany miesięcznie z jednej dwunastej środków, które były zapisane w budżecie na rok 2010 r., lub nawet mniejszych środków, jeśli kwota w projekcie budżetu dla tego rozdziału jest niższa. Utrudni to właściwe funkcjonowanie UE, ponieważ wszelkie nowe inicjatywy lub organy, które nie miały budżetu na rok 2010 r., nie będą z niego finansowane, fundusz spójności i Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji zostaną zamrożone, a w szerszym ujęciu – równe budżety miesięczne uniemożliwią planowanie w perspektywie kilku miesięcy.

| | mld euro | | % budżetu całkowitego | Zmiana w % w stosunku do 2010 r. | |
|---|------------------------|---------------------|-----------------------|----------------------------------|---------------------|
| | Środki na zobowiązania | Środki na płatności | | Środki na zobowiązania | Środki na płatności |
| 1. Trwały wzrost: | 64,5 | 53,3 | 45,5% | 0,4% | 11,8% |
| <i>Konkurencyjność</i> | 13,5 | 11,6 | 9,5% | -9,0% | 2,7% |
| <i>Spójność</i> | 51,0 | 41,7 | 36,0% | 3,2% | 14,6% |
| 2. Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona | 58,7 | 56,4 | 41,3% | -1,4% | -3,0% |
| <i>Pomoc bezpośrednia i wydatki związane z rynkiem</i> | 42,9 | 42,8 | 30,2% | -2,1% | -2,1% |
| <i>Rozwój obszarów wiejskich, środowisko naturalne, rybołówstwo</i> | 15,7 | 13,5 | 11,1% | 0,7% | -5,6% |
| 3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość | 1,8 | 1,5 | 1,3% | 8,0% | 3,5% |
| <i>Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość</i> | 1,1 | 0,8 | 0,8% | 13,2% | 10,2% |
| <i>Obywatelstwo</i> | 0,7 | 0,6 | 0,5% | 0,3% | -3,9% |
| 4. Unia Europejska jako partner na arenie międzynarodowej | 8,8 | 7,2 | 6,2% | 7,5% | -6,9% |
| 5. Administracja | 8,1 | 8,1 | 5,7% | 2,2% | 2,2% |
| <i>z tego Komisja</i> | 3,3 | 3,3 | 2,3% | -9,2% | -9,3% |
| Zobowiązania łącznie | 141,8 | 126,5 | 100,0% | 0,2% | 2,9% |
| W % DNB UE-27 | 1,13% | 1,01% | | | |



2. Jose Manuel Barroso w Parlamencie Europejskim podczas sesji plenarnej w Strasburgu w dn. 23 listopada br.

Przewodniczący Komisji Europejskiej Jose Barroso zapowiedział w Parlamencie Europejskim, że najpóźniej do 1 grudnia KE przedstawi nową propozycję budżetu UE na 2011 r., z nadzieją, że uda się wypracować porozumienie rządów i PE przed 1 stycznia i tym samym uniknąć prowizorium.

„Dziś zdecydowaliśmy, że KE w najbliższych dniach, najpóźniej 1 grudnia, przedstawi nowy projekt budżetu UE na rok 2011. Sądzę, że ten projekt pozwoli na zawarcie porozumienia przed końcem roku, tak by UE miała budżet przed 1 stycznia” - powiedział podczas debaty w Parlamencie Europejskim Barroso.

Ujawnił, że jeżeli chodzi o wielkość budżetu to nowy projekt uwzględni dotychczasowe ustalenia z negocjacji między Radą ministrów finansów a PE (czyli dwiema instytucjami stanowiącymi tzw. władzę budżetową UE). A to oznacza - dodał - wzrost wydatków UE o 2,91 proc. w stosunku do roku 2010 (budżet w wysokości 126,5 mld euro). Początkowo PE domagał się wydatków na poziomie 130,5 mld euro, ale poszedł w tej sprawie na ustępstwa.

Barroso obiecał jednak uwzględnienie wielu postulatów PE; zapowiedział m.in., że do końca czerwca KE przedstawi formalną propozycję ws. nowych źródeł dochodu UE (obejmujących kontrowersyjną kwestię europodatku), tak by budżet UE był w większym stopniu uniezależniony od składek płaconych przez kraje. Zapewnił, że PE będzie w tej sprawie konsultowany.

Ponadto propozycja nowego budżetu uwzględni postulat PE w sprawie większej elastyczności unijnych wydatków (decyzja o ich wydawaniu ma być podejmowana większością kwalifikowaną, a nie jednomyślnie). Szef KE obiecał także stały dialog przewodniczących wszystkich instytucji unijnych ws. nowych ram finansowych UE po 2013 roku, o co też zabiegali negocjatorzy PE.

„Komisja Europejska i Parlament Europejski mają ten sam kurs” - ocenił wystąpienie Barroso lider socjalistów **Martin Schulz**, zwykle przeciwnik polityczny chadeckiego szefa KE. Za krok wstecz uznał natomiast zaprezentowane przez belgijską prezydentkę stanowisko Rady. Minister belgijski nie mógł stwierdzić, czy i na jakie ustępstwa zgodzą się kraje, który tydzień temu zablokowały porozumienie.

„Tu nie chodzi o pieniądze, bo w sprawie pieniędzy się porozumieliśmy. My przyjęliśmy żądania Wielkiej Brytanii. O co więc chodzi? O prawa PE, które zostały zapisane w traktacie. (...) Albo Rada uzna prawa PE i dojdziemy do porozumienia, albo nie” - powiedział Schulz.

Także liderzy chadeków, liberałów i Zielonych przekonywali, że nie zgodzą się na porozumienie z Radą, jeśli postulaty instytucjonalno-polityczne PE nie zostaną spełnione. Przede wszystkim domagają się gwarancji co do finansowania przyszłych polityk UE po 2013 roku oraz udziału od samego początku w negocjacjach na temat nowej wieloletniej perspektywy finansowej.

Jose Manuel Barroso przypomniał o negatywnych konsekwencjach prowizorium, jeśli nie uda się osiągnąć porozumienia przed końcem roku. Każda polityka byłaby wówczas finansowana miesięcznie w wysokości maksymalnie jednej dwunastej budżetu na rok 2010. Podkreślił, że straci na tym nie unijna biurokracja, lecz Europejczycy i regiony korzystające z rozmaitych unijnych programów i funduszy.

Zagrożone są też państwa, które z własnych budżetów już wypłaciły dopłaty rolne za 2011 r., bo w prowizorium KE nie będzie środków, by zwrócić im te nakłady na początku roku. Komisarz Janusz Lewandowski wyjaśnił niedawno, że chodzi o około 30 mld euro, które KE powinna wypłacić w styczniu i lutym. Tymczasem w prowizorium jedna dwunasta budżetu rolnego to niecałe 4 mld euro miesięcznie.

3. Debata nt. budżetu w Parlamencie Europejskim w dn. 23 listopada br. - Parlament nieugięty w sprawie budżetu 2011

Parlament nie zamierza ustąpić w rozmowach o przełamaniu impasu nad projektem budżetu UE na 2011 rok. Wydaje się to oczywiste dla każdego, kto śledził debatę o negocjacjach budżetowych, w której uczestniczyli szef Komisji Europejskiej **Jose Manuel Barroso**, sekretarz stanu do spraw budżetu **Melchior Wathelet** w imieniu prezydencji belgijskiej oraz komisarz ds. budżetu **Janusz Lewandowski**.

Rozpoczynając dyskusję przewodniczący **Jerzy Buzek** powiedział, że Parlament jest gotów zaakceptować kwotowe propozycje państw członkowskich. „W zamian chcieliśmy dojść do porozumienia w sprawie uelastycznienia budżetu i wypełniania zapisów Traktatu z Lizbony z myślą o przyszłych negocjacjach nad wieloletnią perspektywą finansową i środkami własnymi”, powiedział Buzek.

Debata skupiała się na trzech sprawach: kwotach wydatków na 2011 rok, uelastycznieniu budżetu w celu finansowania nowych priorytetów lub nagłych potrzeb oraz udziału Parlamentu Europejskiego w negocjacjach nad wieloletnią perspektywą finansową i środkami własnymi.

Joseph Daul (EPP, Francja) podkreślał, że „ten spór nie jest walką o wpływy, ale o to, aby Unia potrafiła dotrzymać swoich zobowiązań”. Zauważył, że obecny budżet nie uwzględnia konieczności sfinansowania nowych kompetencji UE, nie bierze pod uwagę konieczności

przeгляdu budżetowego, ani funduszy na strategię 2020. „Rada przyjmuje nowe programy, ale nie zapewnia na nie pieniędzy”, powiedział Daul.

Szef grupy S&D **Martin Schulz** (Niemcy) uważa, że odbywa się testowanie Parlamentu Europejskiego. „Nie ma już dyskusji o pieniądzach, ale o kierunkach, w których rozwijać się ma Unia Europejska. To my zostaliśmy wybrani po to, aby zajmować się UE i jej budżetem, a teraz państwa członkowskie chcą nas kontrolować. To jest stawianie spraw na głowie”, powiedział Schulz.

„Nie jest tajemnicą, że Parlament jest gotów zaakceptować proponowane wydatki, ale druga część porozumienia jest równie istotna. Elastyczność to nie jest koncesja, o którą prosimy Radę, ona jest konieczna do sfinansowania nowych projektów”, powiedział **Guy Verhofstadt** (ALDE, Belgia). „Najważniejsze jest rozwiązanie problemu przyszłego finansowania UE, a system dochodów własnych jest jego częścią. Nie chodzi o zmianę Traktatu, ale o jego implementację”.

Daniel Cohn-Bendit (Zieloni/EFA, Francja) powiedział, że EU „znalazła się na rozdrożu”. „Nie chodzi o pieniądze, ale o europejską ideę. Chcemy za pomocą UE rozwiązywać problemy, których nie jesteśmy w stanie rozwiązać na poziomie krajowym. Jednak państwa członkowskie nie dają Unii środków do tego niezbędnych”. Zapowiedział, że Parlament jest przygotowany czekać "tak długo jak trzeba" i nie zamierza wycofywać się ze swojego stanowiska w połowie drogi. „Nie bójmy się, że nie przegłosujemy budżetu w grudniu, albo w styczniu czy lutym. Bo jeśli teraz ustąpimy, to przegramy na wiele lat. Podkreślam: w propozycji europodatku chodzi o obniżenie, a nie podniesienie składek, i wzmocnienie budżetu europejskiego” - powiedział lider Zielonych **Daniel Cohn-Bendit**.

W imieniu grupy ECR głos zabrał **Lajos Bokros** (Węgry), który stwierdził, że „500 milionów podatników nie może zrozumieć, dlaczego nie doszło do porozumienia w pierwszym roku obowiązywania 'Lizbony’”. „Możemy się porozumieć w kwestiach dotyczących elastyczności budżetu. Jeśliby to się udało, Parlament nie oczekiwałby żadnych deklaracji politycznych ze strony państw członkowskich. Brak porozumienia tym razem będzie wielkim rozczarowaniem”.

Poseł **Lothar Bisky** (GUE/NGL, Niemcy) ostrzegł, że płatnicy netto zaczynają zapominać co znaczy 'solidarność'. Jego zdaniem, państwa członkowskie muszą podjąć dyskusję z Parlamentem Europejskim o środkach własnych UE. „Jeśli nie rozmawiamy, to oznacza, że porzucamy ideę europejskiej integracji” - powiedział Bisky.

„Powiedzmy to uczciwie. Negocjacje w sprawie budżetu załamały się z powodu ambicji Parlamentu Europejskiego, by zyskać większe wpływy na kształtowanie budżetu”, oponowała posłanka **Marta Andreasen** (EFD, Wielka Brytania).

Przemawiający w imieniu prezydencji belgijskiej sekretarz stanu do spraw budżetu **Melchior Wathelet** uznał, że dla Rady najpoważniejszym problemem w negocjacjach jest kwestia politycznej deklaracji odnośnie udziału PE w przygotowaniu przyszłej wieloletniej perspektywy budżetowej i dyskusji o środkach własnych UE. „Ale możemy o tym dyskutować. Te kwestie są w Traktacie i podejmiemy je, być może na późniejszym etapie.”

Stanowisko Parlamentu Europejskiego w sprawie elastyczności budżetowej wsparł przewodniczący Komisji Europejskiej **José Manuel Barroso**, który zapowiedział jednocześnie, że do końca czerwca Komisja przedstawi propozycję systemu środków własnych. „Rzecz jasna, Parlament będzie w tej sprawie konsultowany” - powiedział Barroso.

Posłowie do PE głosowali ws. rezolucji nt. negocjacji budżetowych w dniu 25 listopada br.

4. Rezolucja Parlamentu Europejskiego - Parlament podtrzymuje swoje stanowisko ws. budżetu 2011

Parlament Europejski jest gotów do porozumienia w sprawie budżetu na 2011 rok, przy zachowaniu proponowanych przez Radę wydatków, pod warunkiem, że państwa członkowskie zgodzą się na uelastycznienie budżetu i uzgodnienie pragmatycznych metod prac nad budżetem w przyszłości. Zapisy takie znalazły się w rezolucji w sprawie trwających negocjacji budżetu na 2011 rok przyjętej w dn. 25 listopada br.

Parlament Europejski wyraża swą gotowość do porozumienia w sprawie budżetu na 2011 r.o ile zostaną spełnione przez Komisję i Radę następujące warunki:

- posłowie domagają się zgody na rzeczywiste uelastycznienie budżetu, o którym zdecyduje Parlament oraz kwalifikowana większość w Radzie. Przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony margines elastyczności obejmował 0,03% unijnego DNB i mógł być zatwierdzany kwalifikowaną większością w Radzie, a następnie przez Parlament. W przeszłości Rada wykorzystywała tę „elastyczność” do finansowania europejskiego systemu nawigacji satelitarnej Galileo, niesienia pomocy w kryzysie żywnościowym w Afryce oraz finansowania pakietu naprawy gospodarczej opracowanego w zeszłym roku. Parlament chce utrzymania tego mechanizmu w przyszłości.
- posłowie chcą także, aby Komisja przedstawiła konkretne wnioski dotyczące nowych zasobów własnych UE, a Rada przedyskutowała je z Parlamentem w ramach procesu negocjacyjnego nowych wieloletnich ram finansowych (WRF), tak jak przewiduje to porozumienie międzyinstytucjonalne ws. dyscypliny budżetowej. Przewodniczący KE Jose Manuel Barroso powiedział podczas debaty w Parlamencie, że Komisja przedłoży takie propozycje przed końcem czerwca 2011 roku.

– artykuł 312 ust. 5 Traktatu stanowi, że jeśli chodzi o negocjacje w sprawie przyszłych długoterminowych ram budżetowych (zwanymi również „perspektywą finansową”), Rada, Komisja i Parlament „podejmują wszelkie środki niezbędne do ułatwienia takiego przyjęcia”. Dlatego trzecim warunkiem Parlamentu jest osiągnięcie między trzema instytucjami porozumienia w sprawie metody współpracy.

„W celu osiągnięcia szybkiego i dobrego porozumienia dla dobra Europy oczekujemy gestu Rady i deklarujemy gotowość do rozmów. Oczekujemy stanowiska w sprawie udziału Parlamentu Europejskiego w pracach nad wieloletnią perspektywą finansową, zobowiązania do rzetelnej debaty w sprawie środków własnych i rzeczywistej elastyczności budżetu, która uwzględni istniejące zapisy traktatowe i pozwoli na sfinansowanie zadań przewidzianych w Traktacie z Lizbony”, powiedział przewodniczący PE **Jerzy Buzek**.

Pierwsza runda negocjacji budżetowych zapoczątkowana została propozycją Komisji w kwietniu, stanowiskiem Rady przyjętym w sierpniu i Parlamencie w październiku. Negocjacje miały się zakończyć po okresie negocjacji pojedynczych 15 listopada. Ponieważ trzy instytucje nie doszły do porozumienia, Komisja przedstawiła nowy projekt budżetu 26 listopada br.. Komisja budżetowa Parlamentu Europejskiego rozpatrzyła go na posiedzeniu 1 i 2 grudnia br.

5. Pytania i odpowiedzi w sprawie stanowiska Parlamentu dotyczącego negocjacji budżetowych

Negocjacje pomiędzy Parlamentem Europejskim a Radą Ministrów UE na temat budżetu na przyszły rok znalazły się w impasie w dniu 22 listopada br., po tym, jak kilka rządów stanowczo odmówiło dyskusji o procedurze włączającej Parlament w debaty na temat systemu finansowania UE, i pomimo znacznych ustępstw, na jakie przystał wcześniej Parlament.

Zespół negocjacyjny PE ponownie podkreślił wolę ograniczenia wzrostu płatności w 2011 r. do 2,91%, podczas gdy ograniczył już zobowiązania (które określają przyszłe płatności) do 1%. Jednakże posłowie do PE ponownie wyrazili również chęć zainicjowania dyskusji na temat tego, jak Parlament mógłby zaangażować się w przegląd systemu finansowania budżetu UE, tak aby uczynić go mniej podatnym na kryzysy.

- ***Dlaczego Parlament chce się zaangażować w rozmowy na temat ram finansowych na lata budżetowe 2014-2020?***

Parlament wyraża zaniepokojenie tym, że z racji wszystkich nowych obszarów polityki i nowych zadań powierzonych UE przez rządy, zwłaszcza w traktacie lizbońskim, coraz częściej niezbędne okazują się manewry budżetowe ad hoc lub – w najgorszych przypadkach – nie wystarcza pieniędzy na finansowanie tych nowych strategii i zadań.

Jeżeli Parlament będzie zaangażowany w rozmowy – np. w roli obserwatora – będzie mógł nie tylko wnieść swój wkład, ale również ułatwi przyjęcie wyników rozmów przez posłów do PE w związku z tym, że będzie blisko śledził debatę i różne proponowane rozwiązania.

Zgoda Parlamentu wymagana jest przy przyjmowaniu następnych wieloletnich ram finansowych (WRF). Ponieważ posłowie do PE muszą wytłumaczyć się przed swoimi wyborcami ze stanowiska zajętego w głosowaniu, potrzebują być w pełni informowani o możliwym porozumieniu oraz mieć możliwość wpływania na nie. Jeśli posłowie do PE uznają, że ramy finansowe proponowane przez Radę nie są wystarczająco dobre dla obywateli europejskich, będą zmuszeni odrzucić całość porozumienia.

Aby uniknąć takiej sytuacji – kryzysu budżetowego – Parlament, Rada i Komisja zobligowane są na mocy traktatu do podjęcia wszelkich niezbędnych środków celem ułatwienia przyjęcia wieloletnich ram finansowych. Parlament jest zdania, że dobrym rozwiązaniem byłoby włączenie do rozmów kilku posłów do PE w roli obserwatorów już na samym początku negocjacji. Jeśli przy dyskusowaniu nad kluczowymi punktami obecni są przedstawiciele Parlamentu, mogą oni doradzić państwom członkowskim, jak zadbać o to, aby tekst został zatwierdzony przez posłów do PE.

- ***Czy Parlament domaga się podatku unijnego?***

Nie. Większość posłów uważa podatek unijny za propozycję całkowicie nierealistyczną. Wprowadzenie takiego podatku wymaga jednomyślności w Radzie, jak również ratyfikacji przez parlamenty wszystkich państw członkowskich: „podwójnej jednomyślności”. To, o co wnosi Parlament, to włączenie go do dyskusji nad nowymi źródłami dochodu dla UE, nie przesądzając, jakie to mogą być źródła. Tak czy inaczej państwa członkowskie będą musiały tę kwestię przedyskutować, ponieważ niezbędne będzie podjęcie nowej decyzji w sprawie zasobów własnych UE na okres budżetowy 2013-2020.

Parlament ma nadzieję na konstruktywną dyskusję, ponieważ obecny system, oparty głównie na krajowych wkładach do budżetu UE, w zbyt dużej mierze zależy od budżetów krajowych, co wyraźnie komplikuje roczną procedurę budżetową UE. Oznacza to również zbyt duże skupienie się na ogólnym poziomie budżetu UE, zamiast na jego treści.

Według pierwotnej koncepcji określonej w założycielskim traktacie rzymskim z 1957 r. ówczesna EWG (po przejściowym okresie wykorzystywania wkładów krajowych) miała być finansowana całkowicie dzięki systemowi zasobów własnych, a nie wkładom krajowym. Zamysłem było uzyskanie niezależnego systemu finansowania dzięki zasobom własnym (opłaty rolne i cła) i innym zasobom opartym na podatku od wartości dodanej (VAT). Jednakże obecnie oparte na DNB źródło dochodów stanowi główne zasoby systemu.

W swoim niedawnym przeglądzie budżetu (19 października) Komisja Europejska przedstawiła kilka opcji zmiany obecnego systemu finansowania.

Parlament chce na obecnym etapie uzgodnić procedurę i program dialogu, tak aby można było osiągnąć porozumienie, zanim UE podejmie decyzję w sprawie następnych długoterminowych ram budżetowych („wieloletnich ram finansowych, WRF”, zwanych również „perspektywą finansową”).

- ***Dlaczego Parlament zgadza się teraz na wzrost o 2,91%?***

Komisja jest instytucją, która zarządza budżetem UE i wykonuje go, a co za tym idzie najlepiej może wyliczyć poziom płatności na dany rok.

Posłowie do PE głosowali zatem za zatwierdzeniem szacunków Komisji dotyczących niezbędnych płatności na 2011 r., odpowiadających wzrostowi o 6%, a nie o 2,9%.

Za główny warunek przyjęcia porozumienia budżetowego Rada postawiła uzyskanie niższego poziomu płatności. Posłowie mogą uznać to za nierealistyczne, ale wiedzą, że poziom zobowiązań jest ważną częścią budżetu.

Uzgodniony poziom płatności określa jedynie harmonogram spłat rachunków, podczas gdy zobowiązania są decyzjami politycznymi, określającymi ile środków powinna UE wydawać i na co je przeznaczać w perspektywie krótko- lub długoterminowej.

W związku z trudną sytuacją gospodarczą w UE Parlament odpowiada się za zwiększeniem zobowiązań o około 1%, poniżej poziomu inflacji.

- ***Czy Parlament domaga się zmiany traktatu?***

Nie. Traktat lizboński stanowi, że jeśli chodzi o negocjacje w sprawie przyszłych długoterminowych ram budżetowych („wieloletnie ramy finansowe – WRF” zwane również „perspektywą finansową”), Rada, Komisja i Parlament „podejmują wszelkie środki niezbędne do ułatwienia takiego przyjęcia” (art. 312 ust. 5 TFUE).

Ogólnie rzecz biorąc, w odniesieniu do budżetów rocznych, wieloletnich ram finansowych i zasobów własnych, przewodniczący tych trzech instytucji „podejmują wszelkie środki niezbędne do popierania uzgodnień i zbliżania stanowisk instytucji, którymi kierują, w celu ułatwienia wykonania niniejszego tytułu.” (art. 324 TFUE).

Parlament chciałby uzgodnić, co to oznacza w praktyce, czyli określić pragmatyczną metodę pracy.

- ***Czy Parlament domaga się wyższego budżetu na przyszłość?***

Niekoniecznie. Posłowie do PE chcą, aby ramy budżetowe (= górne limity) na rok 2012 i 2013 były wystarczająco elastyczne, aby UE mogła stawić czoła nowym zadaniom, których się podjęła od czasu przyjęcia ram pięć lat temu.

Obejmuje to środki finansowe na Europejską Służbę Działań Zewnętrznych, prace na rzecz zapobiegania kryzysom finansowym w przyszłości, w tym zwiększony budżet dla nowych organów nadzoru finansowego, oraz zintensyfikowane przeciwdziałanie zmianom klimatu, jak również projekt badawczy dotyczący energii z syntezy jądrowej „ITER”, który jest niezwykle cenny dla państw członkowskich.

Takie dostosowanie nie musi pociągać za sobą zwiększenia całkowitego budżetu UE, ale powinno raczej zwiększyć możliwość przesuwania środków z jednego budżetu do innego. Przesuwanie środków z różnych części budżetu jest obecnie bardzo trudne.

- ***Co Parlament ma na myśli, nalegając na „elastyczność” w kontekście budżetu?***

Inna ważną dla Parlamentu kwestią – w trosce o to, aby dysponować wystarczającymi kwotami pozwalającymi na wdrażanie decyzji Rady – jest tak zwany margines „elastyczności”.

Oznacza to, że w przypadku wystąpienia rzeczywistej, ale nieprzewidzianej, konieczności uzyskania znacznych dodatkowych środków, będzie można wprowadzić takie środki do budżetu UE, do wartości 0,03% PNB.

W przeszłości Rada wykorzystywała tę „elastyczność” do finansowania europejskiego systemu nawigacji satelitarnej Galileo, niesienia pomocy w kryzysie żywnościowym w Afryce oraz finansowania pakietu naprawy gospodarczej opracowanego w zeszłym roku.

Rada twierdzi obecnie, że po wejściu w życie traktatu lizbońskiego musi jednomyślnie podejmować decyzję o uwolnieniu marginesu 0,03% PNB przewidzianego na „elastyczność”. Natomiast w przeszłości decyzja ta wymagała kwalifikowanej większości w Radzie oraz większości trzech piątych głosów w Parlamencie.

Postanowienie takie znajdowało się w Porozumieniu międzyinstytucjonalnym pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami (pkt 22 tiret drugie). Porozumienie to należy obecnie renegocjować z powodu wejścia w życie traktatu lizbońskiego; odrzucenie tego aspektu oznaczałoby jednak, że każde państwo członkowskie może indywidualnie zablokować decyzję Rady.

- ***Czy Parlament domaga się większych uprawnień w odniesieniu do unijnego budżetu?***

Parlament domaga się realizacji zapisów traktatu lizbońskiego.

Traktat lizboński daje posłom do PE, jako wybranym w bezpośrednich wyborach przedstawicielom ok. 500 mln obywateli Unii, określone uprawnienia. Parlamentowi zależy więc na uzgodnieniu sposobu praktycznej realizacji tych uprawnień.

W odniesieniu do ustanowienia kolejnych długoterminowych ram budżetowych (tzw. „wieloletnich ram finansowych – WRF”, nazywanych również „perspektywą finansową”) posłowie do PE pragną uzgodnienia z innymi instytucjami metod pracy. Uchwalenie nowych WRF wymaga zgody Parlamentu.

Parlament zaproponował model wzorowany na wcześniejszych konferencjach międzyrządowych, polegający na udziale trzech posłów do PE we wszystkich rozmowach, w celu ułatwienia przyjęcia w Parlamencie proponowanego tekstu i uniknięcia impasu.

- ***Jakie były postulaty Parlamentu w trakcie negocjacji?***

Konferencja Przewodniczących wysunęła siedem postulatów, które sprowadzały się do uzyskania zdecydowanego zobowiązania ze strony Rady, że dojdzie do uzgodnień mających na celu włączenie Parlamentu w przyszłe rozmowy w sprawie systemu finansowania UE (wieloletnich ram finansowych).

Postulaty te brzmiały następująco:

- konieczność realnego dialogu strategicznego z Radą [zgodnie z wymaganiami traktatowymi];
- wystarczający ogólny poziom wydatków;
- skoncentrowanie się na europejskiej wartości dodanej [Komisja powinna przeprowadzić analizę przedstawiającą korzyści, jakie uzyskują obywatele, jeśli środki są wydawane na szczeblu unijnym a nie na szczeblu krajowym];
- „lizbonizacja” budżetu [aktualizacja obecnych ram budżetowych w związku z nowymi zadaniami UE wynikającymi z traktatu lizbońskiego, takimi jak ESDZ];
- przegląd śródkresowy: dostosowanie aktualnych WRF na lata 2012 i 2013 [co niekoniecznie oznacza zwiększenie budżetu, lecz znalezienie w nim miejsca na lizbonizację, środki przeciwdziałania kryzysom finansowym i inne nowe przedsięwzięcia];
- znaczące zasoby własne [rozpoczęcie dyskusji na temat nowych sposobów finansowania unijnego budżetu, a na pierwszym etapie uzgodnienie jedynie metody pracy i harmonogramu];

- właściwe zaangażowanie w przygotowania i negocjacje w sprawie kolejnych WRF [zgodnie z wymaganiami traktatowymi].

- ***Nie osiągnięto porozumienia. Co dalej?***

Komisja przygotowała nowy projekt budżetu. Po przedstawieniu wniosku przez Komisję Rada musi przyjąć swoje stanowisko w ciągu jednego miesiąca, a następnie posłowie do PE mają 42 dni na podjęcie decyzji o jego przyjęciu.

Są to maksymalne granice czasowe – instytucje mogą oczywiście przyjąć stanowiska o wiele szybciej, co pozwoliłoby na osiągnięcie porozumienia w grudniu.

Parlament liczy na to, że szefowie państw i rządów UE, którzy spotkają się na szczycie w dniach 16–17 grudnia, przełamią obecny impas.

- ***Jakie będą konsekwencje konieczności zastosowania systemu dwunastych części środków tymczasowych?***

Dopóki nie zostanie uchwalony budżet na 2011 r., będzie stosowany budżet na rok poprzedni, przy czym kwoty roczne zostaną podzielone na 12 części miesięcznych. Skutki takiej procedury są poważne, ale nie dramatyczne. System dwunastych części środków tymczasowych polega na sporządzaniu budżetów miesięcznych w podziale na kategorie, a budżety te wynoszą dokładnie jedną dwunastą budżetu na rok 2010. System ten nie uwzględnia, że w zależności od miesiąca płatności różnią się wysokością. Rozwiązanie tego problemu przewidziano w art. 315 traktatu, który stanowi, że Rada, na wniosek Komisji, może, stanowiąc większością kwalifikowaną, zdecydować o dodaniu niezbędnych środków. Parlament Europejski musi następnie w ciągu 30 dni zatwierdzić lub ograniczyć tę kwotę.

Procedura ta będzie pilna, zwłaszcza w dziedzinie rolnictwa. Państwa członkowskie wypłaciły zaliczkę na płatności bezpośrednie dla rolników w kwocie 30 mld EUR i Komisja Europejska musi zwrócić im tę kwotę w styczniu 2011 r. Na podstawie systemu dwunastych części środków tymczasowych Komisja będzie dysponowała jedynie kwotą 6 mld EUR – rodzi to problem dla państw członkowskich i Komisji.

To tylko jeden z przykładowych skutków nieuchwalenia budżetu przed styczniem.

Wszystkie nowo ustanowione strategie polityczne napotkają problemy budżetowe, ponieważ w budżecie na rok 2010 przewidziano na nie niewielkie środki lub nie przewidziano ich wcale. Dotyczy to na przykład nowych organów nadzoru finansowego, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych i projektu ITER dotyczącego badań nad syntezą jądrową. W projekcie budżetu na rok 2011 planowano czternastoprocentowy wzrost środków przeznaczonych na politykę spójności. Również ta kwestia będzie wymagała doraźnych środków zaradczych.

Opracowała:
dr Magdalena Skulimowska¹

Załączniki:

1. Nowy projekt budżetu na 2011 r. (wersja angielska)
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0750:FIN:EN:PDF>
2. List przewodniczącego Barroso (*Letter by President Barroso to Jerzy Buzek, President of the European Parliament and Yves Leterme, President of the Council, on the Commission's new proposal for the 2011 Budget*)
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/budg/dv/2010_letterbarroso_db_2011_/2010_letterbarroso_db_2011_en.pdf
3. Dokumenty - *Draft General Budget of the European Union for the financial year 2011*
http://ec.europa.eu/budget/library/documents/annual_budgets_reports_accounts/2011/new_DB2011_november/NewDB2011_statement_revenue_en.pdf
4. Rezolucja Parlamentu Europejskiego ws. trwających negocjacji budżetu na 2011 r. z dn. 25 listopada br.
<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0433+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL>

¹ Na podstawie informacji prasowych Parlamentu Europejskiego, Komisji Europejskiej i PAP.

Brussels, 26 November 2010

Letter by President Barroso to Jerzy Buzek, President of the European Parliament and Yves Leterme, President of the Council, on the Commission's new proposal for the 2011 Budget

President Barroso has sent a letter to European Parliament President Buzek and Council President Leterme outlining the new draft budget adopted by the Commission today. The new draft budget reflects the state of discussions reached in the Conciliation Committee and provides the budgetary authority with a new opportunity to reach agreement before the end of the year, so that the European Union has a budget on 1st of January. The letter explains the different elements of the Commission's contribution to reaching a political agreement and calls on the European Parliament and the Council to agree on the draft budget 2011 before the end of the Parliament's December session.

Full text of the letter:

"Following the failure of the Conciliation Committee on 15 November to reach agreement on the 2011 Budget, the Commission has today adopted a new draft budget for 2011. This new draft budget reflects the state of the discussions reached in the Conciliation Committee and provides the budgetary authority with a new opportunity to reach agreement on the budget before the end of the year, so that the Union has a Budget on the 1st of January, thus avoiding the need to have recourse to provisional twelfths.

Very important progress has recently been achieved with the agreement in Coreper on the establishment of a genuine flexibility mechanism, and a balanced solution on the additional financing needs of ITER has been secured as well.

For its part, the European Parliament in its resolution of 25 November has expressed its willingness to reach an agreement on 2011 budget and related issues in a very tight timeframe provided certain conditions are met. In this regard, the Commission wishes to make a contribution to political agreement by making clear the following elements.

With regards to the Union's own resources, the Commission will provide the necessary information to the European Parliament, and the Council, in order to pave the way for an effective consultation of the European Parliament under article 311 of the Treaty on a new Own Resources draft decision that it will propose together with the multiannual financial framework in June 2011 and to facilitate the implementation of the Treaty provisions in this area.

On the 'Lisbonisation' of the EU budget, the Commission stresses the importance of supporting the new policy priorities stemming from the Lisbon Treaty and the efforts already made. The current financial framework already points to the growing importance of some of the new policy directions of the Treaty of Lisbon, for instance with a new heading dedicated to Justice and Home Affairs whose expenditure increases by 2.5 times between 2007 and 2013, and strengthened budgetary means for Common Foreign and Security Policy whose expenditure also increases by 2.5 times over the same period.

Several revisions of the current financial framework have permitted additional expenditure in the Lisbon priority areas. The establishment of the European External Action Service introduces the new institutional and policy setting for the EU External Policy as required by the Lisbon Treaty.

The Commission is willing to examine how to strengthen the Lisbon Treaty priority areas within the 2012 and 2013 budgetary procedures. In this context, it intends to thoroughly assess the needs when preparing its draft budgets for 2012 and 2013.

The Commission will fully take into account the financing of the EU new competences and needs stemming from the Treaty of Lisbon and of the objectives of the EU 2020 strategy, in view of its proposals for the next Multiannual Financial Framework.

The Commission will examine within the overall framework of the preparation of its proposals on the next MFF how to increase flexibility, including through allowing the transfer by the Budgetary Authority of unused commitment/payment appropriations to the budget of the following year and their reallocation to other priorities.

Concerning the European added value, the Commission considers that it is a key test to justify spending at EU level even if the added value of a political project cannot be reduced to a balance sheet. The European dimension can maximise the efficiency and effectiveness of Member States' finances and help reduce total expenditure. As a consequence, the EU budget should be used to finance EU public goods, actions with strong interdependencies that Member States and regions could or would otherwise not finance themselves, or where it can secure better results.

The Commission undertakes to identify the European added value as part of its impact assessment of new legislative proposals having a budgetary impact.

The Commission will also fully take into account the European added value as well as the synergies between the EU and national budgets for specific policies, and the corresponding savings, in its proposals on the next Multiannual Financial Framework, including the legal bases for the multiannual expenditure programmes.

The Commission will launch the preparation of a comprehensive report on the "Cost of non Europe" for the Member States and the national budgets including, whenever possible, an evaluation by sector.

The Commission will propose to launch a pilot project on the European added value and the synergies between the EU and national budgets in areas such as external action, research and development policy.

Should it prove useful, the Commission is ready to confirm these elements by way of declarations.

With regard to continued flexibility within the current financial framework, Coreper has agreed by unanimity, in line with recent decisions on flexibility, to establish a contingency margin of up to 0,03% of the GNI of the Union as a last resort instrument to react to unforeseen circumstances. The financing of the additional financial needs of ITER (€1.3 billion) was agreed in parallel.

In light of this very important progress, I would like to encourage the European Parliament to give its consent before the end of the year on the draft multiannual financial framework regulation, allowing also to secure the additional financing for ITER through the use of available 2010 margins.

I also encourage the Presidency of the Council to clarify in the coming days with upcoming Presidencies their intention to hold regular exchanges of views with the European Parliament on the next Multiannual Financial Framework and related proposals on the basis of articles 312.5 and 324 of the Treaty.

A close cooperation between the institutions at the highest political level is a natural consequence of our common commitment to agreeing the right financial framework for the future. The Commission will take all the initiatives required for a permanent and fruitful dialogue at all levels, including at the level of the Presidents of the Institutions, in order to construct common understanding leading to the required decisions.

On the basis of the above I call on the European Parliament and the Council to reach a general agreement on the draft budget 2011 before the end of Parliament's December session."