

Ewa Maluszyńska*, Magdalena Sapała**

Wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej na lata 2014–2020

The EU's 2014–2020 multi-annual financial framework: This article reports on the key issues regarding the multi-annual financial framework for the years 2014–2020. In the first section, the authors look at the budget revenues in the wider context of the proposed reforms and extra-budgetary sources of financing EU policies. An overview of the European Added Value – the foundation for the MFF – is presented as well. Next, the expenditures during the next MFF, including its volume, structure, and flexibility, are analysed. The final section explores the institutional aspects of the MFF decision-making procedure and achievements of the negotiations to date.

Słowa kluczowe: *Unia Europejska, polityka finansowa, wieloletnie ramy finansowe, budżet UE, europejska wartość dodana*

Keywords: *European Union, financial policy, multi-annual financial framework, EU budget, european added value*

* Doktor hab. nauk ekonomicznych, prof. nadzw., Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu; e-mail: ewa.maluszynska@ue.poznan.pl.

** Doktor nauk ekonomicznych, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu; e-mail: m.sapala@ue.poznan.pl.

Wstęp

Celem opracowania jest przedstawienie, na tle toczącej się debaty i prowadzonych negocjacji, wieloletnich ram finansowych (WRF)¹ Unii Europejskiej (UE), które mają obowiązywać po roku 2013. Autorki odwołują się do

¹ Określenie „wieloletnie ramy finansowe” zostało wprowadzone w traktacie z Lizbony. Wcześniej wieloletni plan finansowy UE nazywano „perspektywą finansową”. W artykule używane jest określenie „wieloletnie ramy finansowe”, czasem zamiennie z bardziej potocznym sformułowaniem „wieloletni budżet UE”.

nowej procedury decyzyjnej oraz propozycji legislacyjnych i stanowisk Parlamentu, Komisji i Rady Unii Europejskiej. W pierwszej części poruszają kwestie dochodów budżetu UE, w tym problemy dotyczące źródeł finansowania, w drugiej mowa jest o wydatkach, w trzeciej przedstawiono kilka uwag na temat debaty nad WRF w Parlamencie Europejskim i w Radzie UE².

Wprowadzenie w 1988 r. budżetów wieloletnich miało być remedium na coraz większe trudności z ustalaniem budżetów rocznych, a także gwarancją utrzymania dyscypliny budżetowej oraz bardziej stabilną podstawą dla realizacji ważnych priorytetów politycznych i projektów wieloletnich. Pomimo wprowadzenia WRF negocjacje zarówno budżetów rocznych, jak i wieloletnich nadal są bardzo trudne. Do głównych przyczyn tych trudności można zaliczyć napięcia między instytucjami, zwłaszcza między Radą a Parlamentem, który ma ambicje pełnego uczestnictwa w procedurze budżetowej, oraz trudności ze zbilansowaniem budżetu (dochody–wydatki) w kontekście rosnących potrzeb i planów integracyjnych i jednocześnie malejącej skłonności państw do zwiększania transferów na rzecz UE.

Prace nad WRF 2014–2020 są dodatkowo jeszcze bardziej utrudnione i nietypowe z trzech powodów. Po pierwsze, traktat lizboński wprowadza wiele zmian do zadań UE, co ma liczne konsekwencje budżetowe i wiąże się z koniecznością zwiększenia wydatków (np. powołanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych). Po drugie – przewiduje wzmocnioną rolę Parlamentu w procedurze uchwalania zarówno budżetu wieloletniego, jak i budżetów rocznych, co jest trudne nie tylko ze względu na to, że dzieje się po raz pierwszy, ale także dlatego, że wymaga zmiany myślenia u przywódców państw członkowskich o roli i kompetencjach Parlamentu jako instytucji ważnej w procedurze budżetowej i wieloletnich ram finansowych UE. Po trzecie, a być może najważniejsze, wyjątkowo trudna sytuacja gospodarcza wymusza ograniczenia w budżetach i wydatkach publicznych w państwach członkowskich. Oszczędności i cięcia są ważnym argumentem w negocjacjach nad nowymi WRF.

Debata i proces tworzenia nowych ram finansowych nadal trwają. Przedstawienie bieżącej dyskusji ma na celu podkreślenie problemów finansowania wspólnych działań UE oraz zwrócenie uwagi na konieczność wielostronnego analizowania szczegółowych rozwiązań dotyczących dochodów i wydatków budżetu zarówno obecnie, jak i w przyszłości. Niniejsze opracowanie przedstawia stan na koniec marca 2012 r.

² Artykuł dotyczy przede wszystkim budżetu wieloletniego UE i tylko niektóre z omawianych zagadnień są jednocześnie prawdziwe dla budżetów rocznych. Budżety te bowiem, oprócz okresu trwania i kwot, różnią się w wielu innych aspektach, takich jak podstawa prawna i procedura przyjmowania.

Dochody budżetu UE

Prace nad nowymi ramami finansowymi, tak samo jak nad rocznym budżetem UE, dotyczą zarówno wydatków, jak i dochodów. Każde zaplanowane wydatki muszą mieć pokrycie w odpowiedniej kwocie pieniędzy, pozwalającej na realizację określonych celów.

Struktura dochodów UE, będącej prawnym następcą wspólnot, jest jednym z elementów pozwalających uznać ją za organizację międzynarodową typu ponadnarodowego. Za organizację ponadnarodową uznaje się bowiem organizację, która m.in. poza składkami państw członkowskich posiada własne źródła dochodów. Organizacja taka charakteryzuje się wówczas wysoką autonomią finansową. *W przypadku budżetu unijnego oznacza to niezależnienie od budżetów narodowych. Autonomia jest większa, jeśli istnieje bezpośredni związek wpłat z płatnikami, tj. budżet uzyskuje przynajmniej istotną część środków bezpośrednio od płatników, a nie z budżetów krajowych*³. Obecnie własne źródła dochodów budżetu Unii Europejskiej obejmują⁴:

- 1) tzw. tradycyjne zasoby własne, w tym:
 - cła pobierane na podstawie wspólnej taryfy celnej⁵, w tym cła na produkty rolnicze i produkty nierolnicze oraz podatki, premie, kwoty dodatkowe i wyrównawcze, które zostały lub zostaną ustalone przez instytucje unijne w odniesieniu do handlu z państwami trzecimi,
 - wpłaty i inne opłaty przewidziane w ramach wspólnej organizacji rynku cukru,
- 2) środki z podatku VAT (od 1979 r.)⁶, ze względu na bardzo duże obciążenia budżetów, w okresie 2007–2013 stawkę poboru zasobów VAT dla Austrii ustalono na poziomie 0,225%, dla Niemiec na poziomie 0,15%, a dla Holandii i Szwecji na poziomie 0,10%⁷; powsta-

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

⁴ E. Małuszyńska, *Budżet Unii Europejskiej* [w:] *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, E. Małuszyńska, B. Gruchman (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

⁵ Dochody z ceł mogą być uznane za dochody całej Unii, a nie pojedynczych państw, ponieważ są pobierane od podmiotów gospodarczych (importerów) wg jednolitej wspólnej taryfy celnej, E. Kawecka-Wyrzykowska, *VAT jako źródło, op. cit.*

⁶ Jednolita stawka poboru od 1 stycznia 2007 r. wynosi 0,30% jednolitej podstawy VAT państw członkowskich.

⁷ Decyzja Rady 2007/436/WE, Euratom z 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich.

ła różnica obciążyla pozostałe 22 państwa członkowskie; największe obciążenie z tytułu tej zmiany ponoszą Francja, Włochy, Dania i Belgia.

- 3) dochody (mające niewielkie znaczenie), które tworzą m.in. podatki od wynagrodzeń osób zatrudnionych w instytucjach unijnych, odsetki z tytułu opóźnień w płatnościach na rzecz budżetu, kary za nieprzestrzeganie zasad konkurencji przez przedsiębiorstwa, nadwyżki budżetu z lat poprzednich, dochody od wspólnych operacji pożyczkowych,
- 4) pozostałą część dochodów budżetu tworzą, wprowadzone w 1988 r. składki państw członkowskich⁸; wysokość tej składki zależy od wielkości gospodarki każdego kraju, wyrażanej początkowo produktem narodowym brutto (PNB), a od 2002 r. dochodem narodowym brutto (DNB), oraz wpłaty na pokrycie rabatu brytyjskiego; w latach 2007–2013 ze względu na duże obciążenia budżetów Holandia korzysta z obniżki brutto swojego rocznego wkładu opartego na DNB w wysokości 605 mln euro, a Szwecja w wysokości 150 mln euro (według cen z 2004 r.); wpłaty z tytułu DNB określane są jako czwar-te, uzupełniające źródło dochodów budżetu UE.

Szczególna część czwartego źródła, jakim są wpłaty na pokrycie rabatu brytyjskiego, budzi coraz więcej kontrowersji. Rabat, czyli obniżenie wpłat państwa członkowskiego do budżetu UE, jako pierwszy kraj członkowski w 1985 r. otrzymała Wielka Brytania. Argumenty uzasadniające tę decyzję były następujące⁹:

- Wielka Brytania była jednym z biedniejszych państw tworzących ówczesną Europejską Wspólnotę Gospodarczą,
- wpłacała wysokie kwoty z tytułu podatku VAT,
- miała rozbudowane zewnętrzne więzi handlowe, co odbijało się na wysokości cel pobieranych w ramach wspólnej polityki handlowej,
- w niewielkim stopniu korzystała z transferów na rzecz wspólnej polityki rolnej.

Udzielany Wielkiej Brytanii rabat pokrywany jest przez pozostałe państwa członkowskie, proporcjonalnie do wielkości ich DNB. Wyjątkiem

⁸ Przejściowo składki państw członkowskich tworzyły budżet europejski na początku funkcjonowania wspólnot. W 1970 r. zastąpione zostały dochodami z cel i opłat rolnych. Ponowne wykorzystanie tych składek w latach 80. również miało mieć charakter przejściowy.

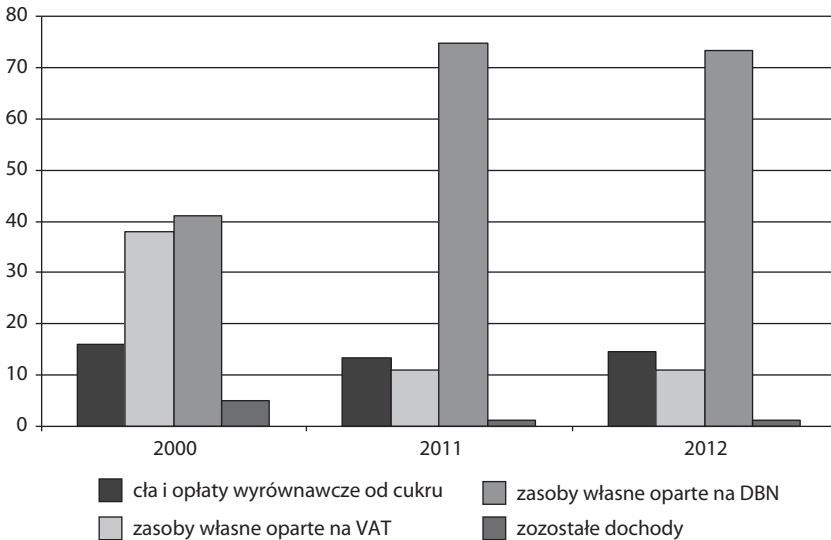
⁹ K. Żukrowska, *Budżet ogólny Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.

są cztery kraje, będące płatnikami netto¹⁰, tj. Niemcy, Austria, Holandia i Szwecja, które mają prawo do zmniejszenia swojego udziału w finansowaniu korekty dla Zjednoczonego Królestwa do jednej czwartej ich normalnego udziału¹¹.

W ostatnich 20 latach proporcje pomiędzy poszczególnymi składnikami budżetu ulegały ciągłym wyraźnym zmianom (wykres 1).

Wykres 1. Struktura dochodów budżetu UE

(w %)



Źródło: na podstawie http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/financing/fin_en.cfm [dostęp 25 lutego 2012 r.].

Zwiększanie udziału składek członkowskich, co można uznać za tracenie w pewnym sensie przez UE autonomii finansowej, wywołuje coraz gorętszą i nabierającą znaczenia dyskusję nad nowymi źródłami dochodów własnych budżetu. Od dłuższego już czasu przyjęty system tworzenia budżetu skłania bowiem państwa członkowskie do oceny ich pozycji przez pryzmat pozycji netto (płatnika lub beneficjenta netto). Wzmocnia to w negocjacjach budżetowych skłonność do kierowania się logiką „słusznego zwrotu” (*juste retour*). Państwa oczekują, że ich pozycja netto w rozliczeniach z budżetem

¹⁰ Płatnicy netto – kraje więcej wpłacające do budżetu UE niż z niego otrzymujące.

¹¹ Decyzja Rady 2007/436/WE, Euratom z 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich.

UE będzie możliwie najkorzystniejsza i porównują ją z pozycją pozostałych państw o podobnej sytuacji ekonomicznej. W tej sytuacji interesy narodowe stają się ważniejsze od wspólnych interesów UE¹², a kraje członkowskie postrzegają składkę do budżetu UE jako utratę części własnego budżetu na rzecz „Brukseli”, a nie jako dochody własne Unii Europejskiej¹³ i wywierają istotny wpływ na decyzje dotyczące wydatków budżetu. Oczekiwania ze strony płatników i beneficjentów netto są konfrontowane w procesie przygotowywania WRF i rocznych budżetów unijnych. Uzyskując różnego rodzaju korzyści dla siebie rozwiązania, płatnicy netto podważają jedną z podstawowych zasad funkcjonowania UE, jaką jest zasada solidarności.

Kolejnym problemem do rozwiązania jest wysokie skomplikowanie sposobu wyliczania kwot wpłacanych do budżetu, związane m.in. z udzielanymi rabatami, wpływające na jego niską przejrzystość. W skrajnych opiniach prezentacja budżetu stanowi wiele stron „niestranych” informacji liczbowych. Żeby przetłumaczyć je na odpowiednie przepisy prawne, państwa członkowskie przygotowują bardzo skomplikowane opracowania, włączając do nich rabaty, rekompensaty, wyjątki itp.¹⁴.

Zwiększający się udział składek członkowskich z tytułu DNB, sięgający w 2012 r. 76,6% dochodów budżetu, był powodem do rozpoczęcia dyskusji nad nowymi źródłami jego finansowania, niezależnymi w sposób bezpośredni od budżetów krajowych. Rzeczywiste środki własne Unii, takie jak dotychczasowe opłaty celne¹⁵, rolne i cukrowe, jako środek autonomiczny, utrudniają państwom członkowskim posługiwanie się logiką pozycji netto. Wynika to z faktu, że na Jednolitym Rynku Europejskim nie można jasno zdefiniować pochodzenia poszczególnych konsumentów. O ile wpłaty z tytułu tradycyjnych środków własnych pochodzą z państw, przez terytorium których do UE napływają towary importowane, o tyle ciężar ekonomiczny związany z tymi wpłatami spoczywa na podmiotach rozproszonych na terytorium Unii. Np. w portach Antwerpii czy Amsterdamu około ¼ ceł jest nakładana na towary konsumowane w innych państwach niż Belgia i Holandia. Wpłaty z tytułu tradycyjnych środków własnych nie są więc typowymi wpłatami

¹² E. Kawecka-Wyrzykowska, *VAT jako źródło*, op. cit., s.13.

¹³ *Europe for Growth. For a Radical Change in Financing the EU*, J. Haug, A. Lamas-soure, G. Verhofstadt (red.), Bruksela 2011, http://www.alde.eu/fileadmin/webdocs/online-docs/110406-ALDEADLE-DOCUMENT-MEP-Verhofstadt-on-Europe_for_growth-Booklet.pdf [dostęp 29 stycznia 2012 r.]

¹⁴ *Ibidem*.

¹⁵ 75% cla pobieranego na zewnętrznych granicach UE przekazywane jest do budżetu UE. 25% pozostaje w państwie członkowskim pobierającym cło na pokrycie kosztów administracji celnej.

własnymi państw członkowskich¹⁶. Ustanowienie nowego podatku europejskiego spowoduje, że państwa członkowskie nie będą mogły oczekiwać zwrotu wpłaconych funduszy. Byłoby też argumentem na rzecz zniesienia rabatów, ulg, zwolnień itp.¹⁷.

Reforma finansowania budżetu UE; podatek europejski

W toku dyskusji nad nowymi rozwiązaniami dotyczącymi środków własnych określone zostały następujące podstawy, które powinny występować przy tworzeniu systemów zasobów własnych¹⁸:

- pełne respektowanie zasady suwerenności finansowej państw członkowskich,
- neutralność finansowa (nie mogą wzrosnąć obciążenia fiskalne podatników),
- utrzymanie dotychczasowej wielkości budżetu,
- stopniowe, progresywne wprowadzanie nowego systemu (5–10 lat),
- ustalenie jasnych politycznych związków pomiędzy reformą dochodów i wydatków z budżetu.

Ponadto, aby nie pogłębiać istniejących problemów i nie stwarzać kolejnych, według Komisji Europejskiej nowy system powinien spełniać następujące kryteria¹⁹:

- autonomii finansowej,
- przejrzystości i przystępności,
- wystarczalności i stabilności,
- wydajności i taniaści,
- sprawiedliwości (w odniesieniu do poziomu zamożności państw i obywateli),
- efektywności,
- zgodności z celami polityk wspólnotowych.

¹⁶ W. Burkiewicz, J. Wtorek, *Podatek europejski, jako element przeglądu budżetu UE*, „Biuletyn Analiz UKiE” 2008, nr 18.

¹⁷ *Ibidem*, s. 89.

¹⁸ *Working Document No 1 on the system of own resources of the European Union*, Committee on Budgets, European Parliament, 1 grudnia 2011 r.

¹⁹ Jest praktycznie niemożliwe, aby poszczególne środki własne spełniały wszystkie kryteria oceny. Jednakże istotne kryteria mogą być w rozsądnym stopniu spełnione przez system oparty na kombinacji środków różnego charakteru, *Finansowanie Unii Europejskiej. Sprawozdanie Komisji w sprawie funkcjonowania systemu środków własnych*, Bruksela 2004, KOM(2004) 505, wersja ostateczna; E. Kawecka-Wyrzykowska, *VAT jako źródło*, op. cit.

Stwierdzono też, że: *wprowadzenie zmian w systemie finansowania UE mogłoby obejmować trzy ściśle związane ze sobą aspekty — uproszczenie wkładów państw członkowskich, wprowadzenie jednego lub kilku rodzajów nowych zasobów własnych oraz stopniowe wycofywanie wszystkich korekt. W miarę wprowadzania zmian należy zachować podstawowe elementy systemu finansowania UE: stabilne i wystarczające finansowanie budżetu, przestrzeganie dyscypliny budżetowej oraz mechanizm zapewnienia równowagi budżetowej*²⁰.

Komisja, Parlament oraz inne gremia przedłożyły do dyskusji liczne propozycje nowych podatków europejskich. Podatek taki, spełniający wymienione kryteria: *stworzyłby bezpośrednią więź między obywatelami a budżetem UE i ograniczył skłonność państw członkowskich do kierowania się logiką pozycji netto*²¹, między innymi ze względu na nieumieszczanie tego podatku jako wydatków w budżetach krajowych. Wśród tych propozycji wymienia się np.: podatek paliwowy (nakładany na paliwo w transporcie samochodowym i lotniczym), VAT oparty na nowej podstawie, podatek od dochodów przedsiębiorstw, podatek dochodowy od osób prawnych, zharmonizowany podatek od przedsiębiorstw CIT, podatek od emisji CO₂ i konsumpcji energii (podatek środowiskowy), dochody z aukcji w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, podatek akcyzowy (tytoń, alkohol, produkty naftowe), podatek telekomunikacyjny, podatek od zysków z oprocentowania oszczędności, podatek od zysków banku centralnego, PIT, podatek w postaci opłaty lotniczej²².

Kryteria wyboru proponowanych podatków były następujące: *bliski związek z *acquis* i celami UE, transgraniczność i objęcie całego rynku wewnętrznego, zharmonizowana podstawa obliczenia, jeżeli możliwe, przekazywanie bezpośrednio do budżetu UE poza budżetem krajowym, sprawiedliwe wykorzystanie, skumulowany wpływ na poszczególne sektory gospodarki, brak szczególnego obciążenia i odpowiedzialności ze strony UE przy pobieraniu*²³. Ewentualne nowe podatki nie mają zastąpić całkowicie dotychczasowych składek państw członkowskich, pozwolą jednak na ich obniżenie, przede wszystkim wpłat związanych z DNB.

²⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz parlamentów narodowych „Przegląd budżetu UE”, KOM(2010) 700, wersja ostateczna.

²¹ W. Burkiewicz, J. Wtorek, *Podatek europejski*, op. cit.

²² *Ibidem*; Alain Lamassoure i Janusz Lewandowski o budżecie UE 2014–2020 w Warszawie, www.uniaeuropejska.org [dostęp 26 stycznia 2011 r.]; K. Żukrowska, *Budżet Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.

²³ *Europe for Growth*, op. cit.

Bez względu na słuszność podejścia propozycje nowych podatków, „omijających” budżety krajowe, budziły i wciąż budzą wiele kontrowersji. *Z punktu widzenia państw członkowskich bezpośredni podatek nałożony przez Brukselę przyniesie uszczerbek dla ich własnych kompetencji w tej dziedzinie: obciążenia podatkowe, jakie można nakładać na obywateli, mają po prostu swoje granice nawet, jeśli są one niewyraźne i trudne do określenia. Poza tym pobieranie daniny leży w gestii rządów krajowych, które są bardzo zazdrosne o tę swoją prerogatywę²⁴.*

Próbując pogodzić różne interesy i jednocześnie zmienić dotychczasowy system finansowania budżetu, Komisja zaproponowała nowy system zasobów własnych, na który składałyby się:²⁵

- dotychczasowe tradycyjne zasoby własne,
- nowy podatek od transakcji finansowych nakładany na wszystkie transakcje, których przedmiotem są instrumenty finansowe, stosowane pomiędzy instytucjami finansowymi, jeżeli co najmniej jedna ze stron transakcji znajduje się w UE,
- nowy podatek od towarów i usług VAT zastępujący obecny podatek VAT, nałożony zgodnie z dyrektywą Rady 2006/112/WE¹⁵ w takiej części, w jakiej jego udział nie przekracza 2% określonej zgodnie z przepisami unijnymi wartości netto dostarczanych towarów i świadczonych usług, towarów nabywanych wewnątrz Unii i przywozu towarów objętych stawką podstawową VAT w każdym państwie członkowskim; nowy podatek VAT nie zwiększa obciążenia kraju (konsumentów),
- dotychczasowy podatek zależny od DNB przy zastosowaniu jednolitej stawki, którą należy określić zgodnie z procedurą budżetową w odniesieniu do łącznej kwoty wszystkich innych dochodów, do sumy dochodu narodowego brutto wszystkich państw członkowskich.

Dodatkową modyfikacją proponowaną przez KE jest reforma systemu rabatów – zastąpienie obecnych rabatów systemem kwot ryczałtowych powiązanych z poziomem dobrobytu państw członkowskich – dotyczy Wielkiej Brytanii, Danii, Holandii i Szwecji²⁶.

²⁴ *Europejski podatek to tylko pobożne życzenie*, <http://www.presseurop.eu/pl/content/article/313441-europejski-podatek-tylko-pobozne-zyczenie> [dostęp 1 lutego 2012 r.]

²⁵ *Ibidem; Proposal for a Council decision on the system of own resources of the European Union*, COM(2011) 510 final.

²⁶ S. Jędrzejewska, *Wieloletnie ramy finansowe 2014–2020. Prezentacja*, Gniezno 2011.

Oszacowane wielkości wpływów do budżetu z tytułu starych i nowych źródeł zasobów własnych są zamieszczone w tabeli 1.

Tabela 1. Nowa struktura zasobów własnych

Szacowany wpływ na zasoby własne	2012		2020	
	mld euro	udział w zasobach własnych w %	mld euro	udział w zasobach własnych w %
Tradycyjne zasoby własne	19,3	14,7	30,7	18,9
Dotychczasowe zasoby własne, w tym:	111,8	85,3	65,6	40,3
– VAT	14,5	11,1	-	-
– DNB	97,3	74,2	65,6	40,3
Nowe zasoby własne, w tym:			66,4	40,8
– nowy VAT			29,4	18,1
– podatek od transakcji finansowych			37,0	22,7
Razem	131,1	100,00	162,7	100,00

Źródło: *Working Document No 1 on the system of own resources of the European Union*, Committee on Budgets, European Parliament, 1 grudnia 2011 r.

Komisja chciałaby wprowadzić proponowane zmiany najpóźniej w 2018 r. Nawet w perspektywie 6 lat nie będzie to jednak łatwe. Procedura zmian systemu finansowania budżetu UE wymaga bowiem jednomyślności w Radzie po konsultacji z Parlamentem Europejskim oraz ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie.

Ustosunkowując się do propozycji Komisji, Parlament zgadza się z koniecznością dokonania zmian w systemie zasobów własnych Unii Europejskiej²⁷. Istniejący system, na który składają się cztery różne źródła finansowania, rabat brytyjski i ulgi dla innych państw członkowskich, jest bardzo skomplikowany, nieprzejrzysty i niezrozumiały dla większości obywateli Unii. Zdając sobie sprawę z wielkości zadania, jakim jest dokonanie zmian w systemie zasobów własnych, PE proponuje podejście dwustopniowe. Pierwszym etapem powinno być usprawnienie istniejącego systemu, drugim dopiero dokonanie zmian.

Najwięcej dyskusji dotyczy całkowicie nowego źródła, jakim jest podatek od transakcji finansowych zaproponowany przez Komisję z trzech powodów:

- sektor finansowy powinien ponieść koszty kryzysu, ponieważ od samego początku obecnego kryzysu korzysta ze znacznego wsparcia finansowego ze strony rządów,

²⁷ *Working Document No 1, op. cit.*

- wprowadzenie skoordynowanych ram na poziomie UE przyczyni się do utworzenia silniejszego wewnętrznego rynku usług finansowych poprzez zapobieganie zakłóceniom konkurencji oraz przeciwdziałanie ryzykownym transakcjom giełdowym; będzie również wyraźnym sygnałem na rzecz wprowadzenia takiego podatku na poziomie światowym,
- większość usług finansowych jest zwolniona z podatku VAT, co jest argumentem za poniesieniem przez ten sektor bardziej sprawiedliwego wkładu w finanse państw UE²⁸.

Sprzedający i kupujący byliby obciążeni stawką od 0,1% w przypadku akcji i obligacji do 0,01% w przypadku derywatów. Argumentem przemawiającym za wprowadzeniem takiego podatku jest też zdyscyplinowanie instytucji finansowych, aby w przyszłości nieodpowiedzialnymi transakcjami nie doprowadziły do kolejnego kryzysu, oraz zmniejszenie transakcji o charakterze spekulacyjnym. Z kolei głównym argumentem krytyków jest groźba ucieczki instytucji finansowych z Europy i spadek konkurencyjności UE. W takiej sytuacji na wprowadzeniu w UE podatku od obrotu instrumentami finansowymi zyskają rynki, które takich podatków nie będą miały – Rosji, Brazylii, Japonii i USA, konsekwencje natomiast poniosą wszystkie europejskie instytucje finansowe, także te, które z doprowadzeniem do kryzysu nie miały nic wspólnego²⁹.

Mniej dyskusji wzbudza proponowany zmieniony podatek VAT, jakkolwiek nie jest on oceniany wyłącznie pozytywnie. Wątpliwe jest, co zgłaszają niektóre kraje, czy rzeczywiście uprości on obecny system.

Scenariusze uwzględniające nowe źródła finansowania oraz niewykorzystane dochody z poprzedniego roku³⁰, wskazują na możliwość wycofania się z dotychczasowych wpłat państw członkowskich z tytułu DNB bez obniżania całkowitej wielkości budżetu i tworzenie w ten sposób budżetu unijnego opartego na systemie rzeczywistych zasobów własnych³¹.

²⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Opodatkowanie sektora finansowego”, KOM(2010) 549, wersja ostateczna.

²⁹ *Nowy unijny podatek? Opodatkować obrót akcjami, obligacjami i derywatami*, e-wydanie „Dziennik Gazeta Prawna” z 6 września 2011 r., http://biznes.gazeta-prawna.pl/artykuly/544926,nowy_unijny_podatek_opodatkowac_obrot_akcjami_obligacjami_i_derywatami.html [dostęp 1 lutego 2012 r.].

³⁰ Obecnie niewykorzystane środki zwracane są państwu członkowskiemu poprzez obniżanie składki z tytułu DNB w roku następnym.

³¹ *Europe for Growth*, *op. cit.*

Wydatki budżetu UE; WRF

Wydatki obowiązującego obecnie budżetu wieloletniego (na lata 2007–2013) przedstawione są w „Porozumieniu międzyinstytucjonalnym między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami”³². Oprócz listy finansowanych dziedzin oraz kwot przyznanych na poszczególne lata w dokumencie tym znajdują się szczegółowe instrukcje na temat treści, zakresu, sposobów dostosowań i zmian perspektywy finansowej. Zgodnie z traktatem lizbońskim kolejne WRF będą przygotowane w formie rozporządzenia Rady. Porozumienie międzyinstytucjonalne będzie dokumentem towarzyszącym WRF, zawierającym przepisy szczegółowe, nieujęte w rozporządzeniu.

Według art. 312 (1) Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE) wieloletnie ramy finansowe mają na celu *zapewnienie dokonywania wydatków Unii w sposób usystematyzowany i w granicach jej zasobów własnych*. Dlatego też w pakiecie przedłożonym przez Komisję Europejską 29 czerwca 2011 r. znalazły się dokumenty, będące podstawą toczących się negocjacji, dotyczące zarówno strony wydatkowej, jak i dochodowej budżetu (tabela 2)³³.

Tabela 2. Główne propozycje legislacyjne pakietu WRF 2014–2020

Propozycja legislacyjna	Podstawa prawna	Procedura
Wniosek. Rozporządzenie Rady określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020, KOM(2011) 398	Art. 312 TFUE	Głosowanie jednomyślne w Radzie po uzyskaniu zgody PE
Propozycja decyzji Rady w sprawie systemu zasobów własnych UE, KOM(2011) 510	Art. 311 TFUE	Głosowanie jednomyślne w Radzie po konsultacji z PE oraz ratyfikacji w państwach członkowskich
Propozycja porozumienia instytucjonalnego między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją o współpracy w sprawach budżetowych i o należyтым zarządzaniu finansowym, KOM(2011) 403	Art. 295 TFUE	Ogólna procedura budżetowa
Rozporządzenie Rady określające środki wykonawcze dotyczące systemu zasobów własnych Unii Europejskiej, KOM(2011) 740	Art. 311 TFUE	Głosowanie jednomyślne w Radzie po uzyskaniu zgody PE

Poniżej omówiono główne elementy zawarte w wymienionych w tabeli 2 propozycjach legislacyjnych.

³² Dz.Urz. UE C 139 z 14 czerwca 2006 r.

³³ Cały pakiet to kilkanaście dokumentów, w tym dokumentów roboczych i wyjaśnień KE, np. na temat stosowania idei europejskiej wartości dodanej czy zakresu uproszczeń w nowym budżecie, http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_en.cfm [dostęp 15 lutego 2012 r.].

Europejska wartość dodana

Jednym z fundamentów procesu tworzenia budżetu UE i pojęciem, które przewija się często w debacie nad wydatkami, jest tzw. europejska wartość dodana (EWD), nazywana też europejską dywidendą³⁴. Na temat jej wykorzystania w procesie wyboru działań finansowanych z budżetu UE wielokrotnie dyskutował Parlament podczas obrad specjalnej Komisji ds. Wyzwań Politycznych i Zasobów Budżetowych na rzecz zrównoważonej UE po 2013 r. (SURE)³⁵, a Komisja Europejska opracowała specjalny dokument³⁶. Obie instytucje zgadzają się, że wydatki budżetu UE powinny być skupione na działaniach, które tworzą największą EWD. Innymi słowy, budżet UE powinien być skoncentrowany na wspieraniu realizacji celów, które mogą przynieść większą korzyść dzięki wydatkom na szczeblu unijnym niż na szczeblu państwa lub kilku państw.

EWD określana jest jako „młodsza siostra zasady pomocniczości”³⁷. Koncepcję tę wykorzystano już przy tworzeniu perspektywy finansowej 2007–2013, a obecnie, w warunkach kryzysu gospodarczego i rosnących napięć budżetowych, zyskała ona na znaczeniu. Pomiar EWD nie jest łatwy. Komisja prowadzi szczegółowe analizy w ramach procedury oceny wpływu, aby sprawdzić, czy proponowane działania, mające skutki finansowe dla budżetu UE, tworzą EWD. Działania te powinny spełniać następujące kryteria:

- efektywności – działanie na poziomie UE jest jedynym sposobem osiągnięcia zakładanych rezultatów, utworzenia brakującego ogniwa, uniknięcia fragmentacji i wykorzystania potencjału Europy bez granic,
- wydajności – podjęcie działania na poziomie UE gwarantuje lepszy efekt; zasoby i wiedza nie mogą być lepiej wykorzystane i skoordynowane,
- synergii – działania na poziomie UE są konieczne, aby uzupełnić, stymulować i wzmocnić efekt oraz zmniejszyć różnicowanie, podnieść standardy i wykreować synergię.

³⁴ A. Lamassoure, *W sprawie finansowania agendy 2020 pomimo kryzysu budżetowego*, DT/815212, Parlament Europejski, 6 maja 2010 r.

³⁵ Dokumenty robocze komisji SURE w Parlamencie Europejskim, t. 2, s. 63–74, <http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201106/20110624ATT22585/20110624ATT22585EN.pdf> [dostęp 10 lutego 2012 r.]

³⁶ Commission Staff Working Paper, *The added value of the EU budget, accompanying the document Commission Communication A Budget for Europe 2020*, SEC(2011) 865 final.

³⁷ Dokument roboczy nr 1 w sprawie koncepcji europejskiej wartości dodanej, PE 454.5499v01-00.

Okres obowiązywania WRF

Traktat z Lizbony nie określa dokładnie, jak długi okres powinny obejmować WRF. Stwierdza jedynie, że ma być to minimum 5 lat. Od 1988 r., kiedy wprowadzono po raz pierwszy planowanie wieloletnie budżetu, okresy te ulegały zmianie. Pierwszy obejmował pięć lat (1988–1992), następnie budżety wieloletnie tworzone dla okresów siedmioletnich (1993–1999; 2000–2006; 2007–2013). Za okresem 5-letnim przemawia przede wszystkim dopasowanie do kadencji PE i KE. Obecny brak takiej synchronizacji powoduje, że Parlament i Komisja są związane ramami finansowymi i realizują budżet, który był przygotowany i wynegocjowany przez instytucje poprzedniej kadencji. Problem ten podnosi zwłaszcza PE, stwierdzając, że: *jeżeli nie dokona się żadnych zmian w harmonogramie, podczas niektórych kadencji Parlament nigdy nie będzie w stanie podejmować decyzji budżetowych dotyczących jego samego, gdyż ramy finansowe przyjęte przez poprzedników obejmą całą kadencję*³⁸. Z drugiej strony jednak pięć lat nie jest okresem wystarczająco długim dla realizacji zadań i projektów związanych z dużymi, wieloletnimi inwestycjami, np. w polityce spójności.

Początkowo Komisja proponowała okres dziesięcioletni przedzielony w połowie „zasadniczym przeglądem śródkresowym” (propozycja określana jako 5+5)³⁹. Co prawda, byłby to okres zgodny z kadencjami PE i KE, ale wymagający głębokiej rewizji po 5 latach. Tymczasem, jak wynika z dotychczasowych doświadczeń i na co zwraca uwagę PE, Rada bardzo niechętnie zgadza się na zmiany raz wynegocjowanych kwot. Innymi słowy, im dłuższy okres trwania WRF, tym większa potrzeba elastyczności, na którą państwa członkowskie nie chcą się godzić. Ostatecznie KE przystała na propozycję Parlamentu przyjęcia okresu 7-letniego, nie wykluczając możliwości opowiedzenia się w przyszłości za okresem 5-letnim (lub 5+5). Także Rada nie zgłasza jak dotąd zastrzeżeń i dlatego kolejny budżet wieloletni UE będzie obejmował lata 2014–2020.

Struktura WRF

Priorytety polityczne przedstawione są w WRF według tzw. tytułów lub działów (potocznie nazywanych za wersją z języka angielskiego *headingami*). Okazuje się, że ustalenie tej struktury jest zadaniem niełatwym. Sprawa ta wzbudziła wiele dyskusji już w PE, podczas debaty nad wytycznymi dla

³⁸ Rezolucja PE z 7 maja 2009 r. w sprawie aspektów finansowych Traktatu z Lizbony, (2008/2054(INI)), Dz.Urz. UE C 2012 E/09 z 2010 r.

³⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów oraz parlamentów narodowych „Przegląd budżetu UE”, SEK(2010) 7000 final.

przyszłych WRF w komisji SURE. Struktura WRF jest ważnym narzędziem informacyjnym. Ma także istotne konsekwencje dla możliwości przesunięć środków i elastyczności ram, czyli możliwości przesuwania środków niewykorzystanych między działami oraz między poszczególnymi latami budżetu wieloletniego. Z doświadczenia ostatnich lat wynika, że uzgodnienie przesunięć między PE i Radą jest zabiegiem politycznie trudnym⁴⁰.

Głównym celem zmian wprowadzonych do struktury nowych wieloletnich ram finansowych było odzwierciedlenie w nich kierunków wskazanych w strategii „Europa 2020”. Nazwy pierwszego i drugiego działu nawiązują do trzech głównych celów strategii, tj. do wzrostu inteligentnego, sprzyjającego włączeniu społecznemu i trwałego. Zasadniczo jednak wymienione działy nie różnią się od tych zawartych w bieżącej perspektywie finansowej (tabela 3).

Tabela 3. Struktura perspektywy finansowej 2007–2013 i wieloletnich ram finansowych 2014–2020

Perspektywa finansowa 2007–2013	Wieloletnie ramy finansowe 2014–2020
1. Trwały wzrost 1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia 1b. Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia	1. Inteligentny rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu 1a. Konkurencyjność 1b. Spójność 1c. Infrastruktura
2. Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona 2a. Wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednie	2. Trwały wzrost gospodarczy: zasoby naturalne 2a. Wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednie
3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo, sprawiedliwość 3a. Wolność, bezpieczeństwo, sprawiedliwość 3b. Obywatelstwo	3. Bezpieczeństwo i obywatelstwo 3a. Wolność, bezpieczeństwo, sprawiedliwość 3b. Obywatelstwo
4. UE jako partner globalny	4. Globalny wymiar Europy
5. Administracja	5. Administracja
6. Wyrównania	–

Wysokość wydatków WRF

Po stronie wydatków budżetu wskazuje się środki na zobowiązania i środki na płatności. Środki na zobowiązania to środki na pokrycie wy-

⁴⁰ Możliwości przesunięć są ograniczone i związane z koniecznością uzyskania zgody Parlamentu i Rady. Na przykład decyzja co do zmiany ram finansowych do 0,03% DNB UE w ramach marginesu na nieprzewidziane wydatki musi być podjęta zgodnie przez PE i Radę głosującą kwalifikowaną większością, a zmiany powyżej tej wysokości wymagają jednomyślnej decyzji Rady. Unia nie może więc elastycznie reagować na zmieniające się warunki i wyzwania. Dokument roboczy komisji SURE nr 3 pt. „W sprawie struktury, czasu trwania i elastyczności wieloletnich ram finansowych (WRF) po 2013 r.”; „Porozumienie międzyinstytucjonalne”, *op. cit.*

datków w okresie dłuższym niż jeden rok budżetowy z tytułu zobowiązań prawnych zaciągniętych w danym roku budżetowym. Środki na płatności to środki na płatności faktycznie dokonywane w danym roku budżetowym, wynikające z bieżących i wcześniejszych zobowiązań.

Propozycja KE (tabela 4) jest nieco niższa od postulowanej przez Parlament domagający się co najmniej 5% wzrostu WRF⁴¹. Komisja zaproponowała kwotę zwiększoną o 4,8% (z 975,8 mld do 1025 mld euro), stosując tzw. podejście *top-down*. Najpierw wyznaczyła roczne kwoty maksymalne przy określonych prognozach wzrostu DNB i uwzględnieniu inflacji na poziomie 2%, przyjmując kwotę z 2013 r. jako wyjściową. Następnie określiła poziom wydatków przy założeniu o zamrożeniu (a więc nieuwzględnieniu inflacji) wydatków w ramach polityki spójności i polityki rolnej (w sumie ok. 70% obecnie wydatków). Resztę środków rozlokowano w pozostałych działach i dziedzinach⁴².

Wszystkie te operacje miały na celu przygotowanie WRF, dzięki którym przy ograniczonych zasobach uda się sfinansować ambitne cele Unii Europejskiej, w tym zwłaszcza cele strategii „Europa 2020”. Skromność propozycji budżetowej jest szczególnie widoczna na tle dochodu narodowego brutto wszystkich państw członkowskich. Chociaż środki na zobowiązania i płatności nominalnie rosną, to jednak wyrażone jako część DNB UE-27 wyraźnie maleją. Środki na płatności będą wynosiły średnio 1% DNB UE (w latach 1993–1999 – 1,18% DNB, a w 2007–2013 około 1,06% DNB). *Stabilizacja WRF w wartościach realnych na poziomie z 2013 roku oznacza de facto, że wzrost gospodarczy UE z okresu 2014–2020 nie przełoży się na dodatkowe wspólnotowe wydatki publiczne*⁴³.

Innym argumentem świadczącym o skromności i wyważeniu propozycji KE jest wynik porównania skali wzrostu budżetu UE i budżetów krajowych w ostatnich latach. W okresie 2000–2011 krajowe budżety wzrosły średnio o 62%, podczas gdy unijny tylko o niecałe 42%⁴⁴.

Zestawienie wydatków obecnej i przyszłej perspektywy budżetowej, pomimo pewnych różnic w strukturze działań, pozwala na dokonanie porów-

⁴¹ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 8 czerwca 2011 r.: Investing in the future: a new Multiannual Financial Framework (MFF) for a competitive, sustainable and inclusive Europe, P7_TA-PROV(2011)0266.

⁴² Przemówienie J. Lewandowskiego na spotkaniu Rady ds. Ogólnych, „The Commission proposal for the financial framework 2014 – 2020 – too ambitious or too realistic?”, Bruksela, 27 stycznia 2012 r.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ <http://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/content/20110630MUN23022/html/EU-budget-at-glance> [dostęp 10 lutego 2012 r.].

Tabela 4. Wieloletnie ramy finansowe 2014–2020 (w mln euro, ceny z 2011 r.)

Środki na zobowiązania	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2014–2020
1. Inteligentny rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu, w tym: spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	64 696 50 468	66 580 51 543	68 133 52 542	69 956 53 609	71 596 54 798	73 768 55 955	76 179 57 105	490 908 376 020
2. Trwały wzrost: zasoby naturalne, w tym: wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednie	57 386 42 244	56 527 41 623	55 702 41 029	54 861 40 420	53 837 39 618	52 829 38 831	51 784 38 060	382 927 281 825
3. Bezpieczeństwo i obywatele	2 532	2 571	2 609	2 648	2 687	2 726	2 763	18 535
4. Globalny wymiar Europy	9 400	9 645	9 845	9 960	10 150	10 380	10 620	70 000
5. Administracja, w tym: wydatki administracyjne instytucji	8 542 6 967	8 679 7 039	8 796 7 108	8 943 7 191	9 073 7 288	9 225 7 385	9 371 7 485	62 629 50 464
Środki na zobowiązania ogółem jako % DNB	142 556 1,08	144 002 1,07	145 085 1,06	146 368 1,06	147 344 1,05	148 928 1,04	150 718 1,03	1 025 000 1,05
Środki na płatności ogółem jako % DNB	133 851 1,01	141 278 1,05	135 516 0,99	138 396 1,00	142 247 1,01	142 916 1,00	137 994 0,94	972 198 1,00

Źródło: Whiosek Komisji Europejskiej dotyczący wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, Komisja Europejska, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2011, s. 5.

nań. Łatwo zauważyć, że efekt zamrożenia wydatków w polityce spójności i polityce rolnej, pomimo ich wciąż dominujących udziałów w wydatkach, powoduje jednak zmniejszenie tych udziałów w stosunku do obecnej perspektywy finansowej. Znaczny jest natomiast wzrost wydatków na infrastrukturę dzięki utworzeniu nowego instrumentu „Łącząc Europę”. Zostanie on zasilony kwotą 40 mld euro (w tym 10 mld z polityki spójności). Istotny wzrost wydatków przewidziano w dziedzinach „Globalny wymiar Europy” i „Bezpieczeństwo i obywatelstwo”⁴⁵.

Elastyczność

Zgodnie z art. 310 (1) TFUE budżet powinien być zrównoważony w odniesieniu do dochodów i wydatków. Oznacza to, że jest to budżet, w którym nie przewiduje się deficytu. Przestrzeganie tej zasady jest trudne i rodzi napięcia między Parlamentem i Radą, które decydują o przesunięciach w budżecie zgodnie z ustaleniami porozumienia międzyinstytucjonalnego⁴⁶. Pojęcie „elastyczność budżetu” odnosi się do jego rewizji, dostosowań technicznych (np. związanych z inflacją), przesunięć kwot między latami, przesunięć kwot między działami i w ramach działów. Oprócz corocznych dostosowań technicznych do końca 2011 r. kwoty obecnych ram finansowych były już poprawiane siedem razy. Miało to związek z wcześniej nieprzewidzianymi wydatkami, jak na przykład zwiększenie wydatków na projekt „Galileo” w 2007 r. czy „ITER” w 2010 r.⁴⁷. Dostosowania te nie mogą powodować przekroczenia pułapu środków własnych (1,23% DNB), dlatego część wydatków *tradycyjnie nie wchodzi w zakres WRF, gdyż nie można ich „zaprogramować”*. Niemniej jednak, *jeśli w nagłych przypadkach władza budżetowa podejmie decyzję o uruchomieniu dodatkowych środków, zostają one ujęte w rocznym budżecie Unii*⁴⁸. W propozycji KE na nowy okres pozostawiono pięć takich instrumentów elastyczności: rezerwy na pomoc nadzwyczajną, instrument elastyczności, Fundusz Solidarności, Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji oraz nowy instrument ukierunkowany na reagowanie na sytuacje kryzysowe w rolnictwie.

⁴⁵ http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/lewandowski/library/documents/pressConf_MFF_presentation_20110629_en.pdf [dostęp 7 marca 2012 r.].

⁴⁶ „Porozumienie międzyinstytucjonalne”, *op. cit.*

⁴⁷ „Galileo” – projekt budowy systemu nawigacyjnego (europejska alternatywa GPS). „ITER” – międzynarodowy projekt związany z realizacją eksperymentalnego reaktora termojądrowego. Szerzej na temat instrumentów elastyczności patrz: http://ec.europa.eu/budget/figures/fin_fwk0713/fw0713_en.cfm#revision [dostęp: 15 lutego 2012 r.].

⁴⁸ Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, Komisja Europejska, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2011, s. 6.

Wszystkie wydatki poniesione poza WRF nie mogą przekroczyć 0,06% DNB UE. W związku z finansowaniem pozabudżetowym pojawiają się coraz częściej głosy mówiące, że również takie fundusze, jak np. Europejski Fundusz Rozwoju czy Fundusz Dostosowań do Globalizacji, powinny zostać włączone do WRF. Obecna sytuacja *ogranicza zaangażowanie demokracji parlamentarnej i szkodzi przejrzystości. W zasadzie wszystkie pozycje wydatków UE – nawet te planowane w perspektywie długoterminowej i te, których wykorzystanie nie jest pewne – powinny zostać omówione w debacie na warunkach podobnych do założeń obowiązujących w przypadku wieloletnich ram finansowych*⁴⁹.

Procedura tworzenia WRF; stan debaty międzyinstytucjonalnej

Wieloletnie ramy finansowe, zgodnie z art. 312 TFUE, są uchwalane przez Radę jako akt prawny w specjalnej procedurze legislacyjnej. Rada podejmuje decyzję jednomyślnie po wcześniejszym otrzymaniu zgody Parlamentu, który przyjmuje budżet większością bezwzględną⁵⁰. Jeżeli nowe ramy finansowe nie zostaną uzgodnione przed wygaśnięciem obecnych, pułapy i inne przepisy dotyczące ostatniego roku obowiązywania tych ram przedłuża się do czasu przyjęcia tego aktu.

Parlament Europejski włączany jest do procedury budżetowej na samym końcu. Wyposażony jest w prawo weta, nie ma jednak prawa wprowadzania poprawek. Taka procedura mogłaby jednak prowadzić do sytuacji, w której Parlament jest „zaskakiwany” wynikiem otrzymanym od Rady. Aby tego uniknąć, w pkt 5 art. 312 TFUE znajduje się zapis, że: *w toku całej procedury prowadzącej do przyjęcia ram finansowych Parlament Europejski, Rada i Komisja podejmują wszelkie środki niezbędne do ułatwienia takiego przyjęcia*. Na mocy tych zapisów PE domaga się należytego miejsca w procesie tworzenia WRF i przeglądu budżetu UE. Wyegzekwowanie tego nie jest jednak łatwe⁵¹.

Domagając się konsekwentnie uruchomienia odpowiednich ram współpracy i konsultacji z Radą i Komisją, PE w rezultacie uzyskał gwarancję od czterech prezydencji (węgierskiej, polskiej, duńskiej i cypryjskiej), że będzie

⁴⁹ Opinia Komitetu Regionów „Nowe wieloletnie ramy finansowe po roku 2013” (2012/C 54/08).

⁵⁰ Regulamin Parlamentu Europejskiego, VII kadencja, marzec 2011 r., art. 75 i 81.

⁵¹ Rezolucja PE z 7 maja 2009 r. w sprawie aspektów finansowych Traktatu z Lizbony, (2008/2054(INI)), Dz.Urz. UE C 212 z 5 sierpnia 2010 r., E/09; S. Jędrzejewska *Walka o pieniądze czy o władzę*, „Gazeta Wyborcza” z 20 grudnia 2010 r.

konsultowany w trakcie specjalnych spotkań organizowanych przed i po obradach Rady ds. Ogólnych (GAC), gdzie poruszane są kwestie WRF⁵². Pierwsze takie spotkanie odbyło się już w trakcie polskiej prezydencji (12 września 2011 r.). Ze strony Parlamentu wzięła w nich udział tzw. grupa negocjacyjna, o której utworzeniu zadecydowała Konferencja Przewodniczących PE⁵³.

Innym efektem ostatnich zmian traktatowych i dużej determinacji do umocnienia roli Parlamentu jest fakt, że po raz pierwszy w procedurze tworzenia WRF PE przedłożył swoje priorytety polityczne, jeszcze zanim Komisja przedstawiła swoją propozycję legislacyjną. Aby takie rekomendacje przygotować, w czerwcu 2010 r. PE powołał specjalną komisję ds. wyzwań politycznych i zasobów budżetowych na rzecz zrównoważonej UE po 2013 r. Jej prace zakończyły się przyjęciem sprawozdania 26 maja⁵⁴, a następnie rezolucji 8 czerwca 2011 r.⁵⁵. Już sam proces debatowania w komisji SURE wskazywał, że dialog w kwestiach budżetowych między Komisją Europejską a Parlamentem jest możliwy i owocny. W rezultacie w propozycji WRF przedstawionej przez KE 29 czerwca 2011 r. znalazło się wiele zapisów zgodnych z oczekiwaniami i zaleceniami wyrażonymi przez Parlament.

Od chwili ogłoszenia propozycji legislacyjnej przez Komisję Europejską główna debata w sprawie WRF 2014–2020 toczy się w komisji ds. budżetu (BUDG) Parlamentu. Ambicją PE jest przygotowanie spójnego stanowiska wobec całego pakietu legislacyjnego, które zostanie poparte przez większość frakcji politycznych i większość eurodeputowanych. Taki silny głos ma wspierać w trakcie negocjacji z Radą te państwa członkowskie, które opowiadają się za reformowaniem strony dochodowej budżetu i przygotowaniem lepszego planu finansowego dla UE.

W strukturach Rady WRF omawiane są przede wszystkim na Radzie ds. ogólnych. Dyskusje szczegółowe toczą się w trakcie spotkań Coreper II i I oraz specjalnej grupy roboczej tzw. grupy przyjaciół prezydencji. Pomimo zmniejszenia roli prezydencji po traktacie z Lizbony, nadal państwo ją sprawujące ma wpływ na proces negocjacji WRF. Dlatego ambicją polskiego

⁵² Gwarancja ta została zawarta w liście czterech prezydencji do Przewodniczącego PE J. Buzka z 6 czerwca 2011 r.

⁵³ Regulamin PE, *op. cit.*, art. 25.

⁵⁴ S. Garriga Polledo, *Sprawozdanie w sprawie inwestowania w przyszłość – nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej*, Parlament Europejski, 2010/2211(INI), 26 maja 2011 r.

⁵⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z 8 czerwca 2011 r.: Investing in the future: a new Multiannual Financial Framework (MFF) for a competitive, sustainable and inclusive Europe, P7_TA-PROV(2011)0266.

rządu w trakcie prezydencji było jak najszybsze rozpoczęcie debaty i uzgodnienie przynajmniej kilku ważnych kwestii. Ze względu na bardzo wczesną fazę prac nad WRF polska prezydencja nie mogła jeszcze doprowadzić do kluczowych rozstrzygnięć. W zasadzie uzgodniono jedynie 7-letni okres obowiązywania WRF oraz wyrażono „wstępną” zgodę na propozycję KE dotyczącą ich struktury⁵⁶. W raporcie podsumowującym sześciomiesięczne prace nad WRF w Radzie stwierdzono, że państwom członkowskim udało się tylko wymienić poglądy, co do kilku podstawowych spraw, co podkreśla poziom trudności w negocjacjach i podejmowaniu decyzji dotyczących wieloletnich ram finansowych. Niemniej można powiedzieć, że nadano kierunek i odpowiednie tempo dalszym negocjacjom⁵⁷.

Należy pamiętać, że zarówno w Parlamencie, jak i w Radzie równoległe z pracami nad WRF toczą się nie mniej ważne prace nad rozporządzeniem finansowym mającym zastosowanie do budżetu ogólnego⁵⁸ oraz rozporządzeniami dla poszczególnych polityk, zwłaszcza polityki rolnej i spójności, które określą reguły wydatkowania środków budżetowych. Wszystkie procedury legislacyjne są tematycznie powiązane, a więc wprowadzane zmiany muszą być spójne. Aby od stycznia 2014 r. środki mogły być wydawane, ustalenia finansowe powinny być gotowe do końca 2012 r., a rozporządzenia sektorowe do połowy 2013 r. Jeśli Rada nie dojdzie do porozumienia w sprawie WRF do końca 2013 r., to według przepisów TFUE: *pułapy i inne przepisy dotyczące ostatniego roku obowiązywania tych ram przedłuża się do czasu przyjęcia tego aktu.*

Podsumowanie

Zgodnie z zapisami TFUE budżet unijny powinien zapewnić realizację celów traktatowych i pokrywać zobowiązania, które podejmują państwa członkowskie w ramach UE. W WRF planowanych na lata 2014–2020 powinny zostać zabezpieczone środki na realizację działań wynikających z decyzji politycznych, które zapadły na najwyższym szczeblu Rady Europejskiej, dotyczących np. realizacji strategii „Europa 2020”, utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, rozwoju europejskiej polityki

⁵⁶ Multiannual Financial Framework (2014–2020) – Report on progress of work within the Council in the second semester 2011, Council of the European Union, 1 grudnia 2011 r., 17448/1/11.

⁵⁷ *Ibidem.*

⁵⁸ Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities.

sąsiedztwa, rozszerzenia UE, zobowiązań wynikających z porozumień klimatycznych czy inwestycji związanych z projektami „ITER”, „Galileo” i europejską polityką kosmiczną. Tymczasem, jak podkreśla Parlament, zdarza się, że te same państwa, które owe decyzje podejmują, zapominają o ich skutkach finansowych w trakcie negocjacji budżetowych i domagają się zamrażania budżetu UE. Przy utrzymaniu jego wysokości na poziomie 1 DNB Unii oraz zaniechaniu gruntownej reformy systemu dochodów, realizacja wymienionych zadań jest poważnie zagrożona. Dlatego też tak istotne jest w bieżącej debacie zarówno podkreślanie europejskiej wartości dodanej i efektywności planowanych wydatków, jak i wypracowanie nowych źródeł własnych dochodów budżetowych, do których można zaliczyć proponowany przez Komisję podatek od transakcji finansowych. Zwiększenie udziału zasobów własnych budżetu, niezależnych od budżetów krajowych zwiększy autonomię finansową UE.

Wieloletnie ramy finansowe można odczytywać jako liczbowe wyrażenie priorytetów unijnych. Zarówno w strukturze, jak i kwotach zaproponowanych przez KE widać koncentrację na realizacji strategii „Europa 2020”. Niemniej przedłożona do negocjacji propozycja jest skromna, wzięwszy pod uwagę całkowity udział WRF w DNB UE i jej planach rozwojowych.

Budżet europejski jest dziedziną, w której dochodzi do szczególnej konfrontacji głównych instytucji unijnych – Rady, Komisji i Parlamentu. W toczącej się procedurze ustalania WRF ścierają się siły i interesy rządowe ze wspólnotowymi, podejście narodowe z podejściem ponadnarodowym. Niezwykle interesujące w tym kontekście są działania Parlamentu, który nie tylko walczy o bardziej autonomiczny, sprawiedliwy i przejrzysty budżet dla UE, ale także o uznanie swojej roli i kompetencji, jako jednej z instytucji w procedurze budżetowej. Z kolei w pracach Rady nad WRF ujawniają się silne podziały między państwami-płatnikami a państwami-beneficjentami budżetu. Osiągnięcie kompromisu będzie niezwykle trudne i niewątpliwie zajmie jeszcze wiele miesięcy.

Zarysowana w artykule debata nad przyszłymi wieloletnimi ramami finansowymi pokazuje w sposób pośredni wiele problemów, jakie pomimo osiągniętego wysokiego stopnia integracji gospodarczej wciąż występują w Unii Europejskiej. Śledząc kolejne etapy prac nad przyszłymi wieloletnimi ramami finansowymi UE, można będzie analizować sposoby usuwania występujących problemów, dochodzenie do kompromisów, argumenty poszczególnych państw i instytucji europejskich itp.

Wybrana bibliografia

- W. Burkiewicz, J. Wtorek, *Podatek europejski, jako element przeglądu budżetu UE*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2008, nr 18.
- S. Garriga Polledo, *Sprawozdanie w sprawie inwestowania w przyszłość – nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej*, Parlament Europejski 2010/2211(INI).
- Europe for growth. For a radical change in financing the EU*, J. Haug, A. Lamassoure, G. Verhofstadt (red.), Bruksela 2011, http://www.alde.eu/fileadmin/webdocs/online-docs/110406-ALDEADLE-DOCUMENT-MEP-Verhofstadt-on-Europe_for_growth-Booklet.pdf.
- E. Kawecka-Wyrzykowska, *VAT jako źródło dochodu budżetu Unii Europejskiej*, „Wspólnoty Europejskie” 2008, nr 3.
- A. Lamassoure, *W sprawie finansowania agendy 2020 pomimo kryzysu budżetowego*, DT/815212, Parlament Europejski, 6 maja 2010 r.
- E. Małuszyńska, *Budżet Unii Europejskiej [w:] Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, E. Małuszyńska, B. Gruchman (red.), Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.
- Polski komisarz chce unijnego podatku*, www.tvn24.pl.
- Porozumienie międzyinstytucjonalne między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami z 17 maja 2006, 2006/C 139/01 (OJ C 139 z 14 czerwca 2006 r.).
- Proposal for a Council decision on the system of own resources of the European Union, COM(2011) 510 *final*.
- Regulamin Parlamentu Europejskiego, VII kadencja, marzec 2011 r.
- Rezolucja PE z 7 maja 2009 r. w sprawie aspektów finansowych Traktatu z Lizbony, (2008/2054(INI)), Dz.Urz. UE C 212 z 5 sierpnia 2010 r., E/09.
- M. Sapała, *Wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej po 2013 r.*, „Przegląd Zachodni” 2011, nr 3(340).