

Magdalena Proczek

Perspektywa finansowa Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem nowej perspektywy finansowej 2007–2013

International Journal of Management and Economics 24, 78-110

2008

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Magdalena Proczek

Instytut handlu Zagranicznego i Studiów Europejskich

Perspektywa finansowa Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem lat 2007–2013

Wprowadzenie

W latach 80. XX w. ze zdwojoną siłą ujawniła się nierównowaga między kompetencjami Rady i Parlamentu Europejskiego w kwestiach finansowych Wspólnot. Konflikty między tymi instytucjami utrudniały coroczną procedurę budżetową. Ponieważ nowe postanowienia traktatowe w ramach Jednolitego Aktu Europejskiego okazały się niewystarczające, instytucje postanowiły usprawnić system w ramach wzajemnej współpracy, tzn. przede wszystkim wzmocnić dyscyplinę budżetową oraz usprawnić procedurę podejmowania decyzji¹. Począwszy więc od 1988 r. zaczęto opracowywać kilkuletnie plany finansowe zwane perspektywą finansową (*Financial Perspective*), które pozwalają na podejmowanie w ramach Unii Europejskiej wspólnych przedsięwzięć o dłuższym niż rok, w przeciwieństwie do budżetu ogólnego WE, horyzoncie czasowym². Odgrywają one co roku główną rolę w kształtowaniu budżetu ogólnego WE, będącego najważniejszym źródłem finansowania działalności UE.

W perspektywie zawarte są:

- założenia systemu finansowego UE na nadchodzące lata
- układ głównych wydatków
- wysokość wydatków.

Wydatki zawarte w perspektywie finansowej podzielone są na grupy (działy), które odzwierciedlają priorytety polityczne, będące przedmiotem uprzednich długich negocjacji między państwami członkowskimi oraz w ramach instytucji WE przy jej ustalaniu. W odniesieniu do każdego z działów określany jest pułap zobowiązań³ dotyczący wielkości wydatków na dany rok budżetowy, a także maksymalna wielkość płatności⁴ – w tym przypadku ich wartość oraz relacja procentowa do DNB, która zawsze jest niższa niż pułap zasobów własnych⁵. Środki na zobowiązania są wyższe od płatności, a ich wielkość i wzajemne relacje należy rozpatrywać na przestrzeni kilku lat budżetowych. 1,24% DNB wszystkich państw członkowskich jest obecnie maksymalnym pułapem zasobów własnych UE, które mogą zostać wydatkowane w danym roku.

Wielkości środków na zobowiązania i na płatności na poszczególne lata nigdy nie osiągają wartości referencyjnych. Różnica między pułapami maksymalnymi a planowanymi wielkościami wydatków na poszczególne lata stanowi pewien margines bezpieczeństwa.

stwa, o który można powiększyć budżet w danym roku w przypadku nieprzewidzianych wydatków, których nie można sfinansować w ramach wcześniej przyjętych limitów. Margines ten pozwala również na ewentualną korektę budżetu WE, jeżeli założenia wzrostu gospodarczego w krajach UE byłyby zbyt optymistyczne i faktycznie planowana wielkość budżetu ogólnego okazałaby się zbyt mała, aby sfinansować wszystkie zaplanowane wydatki⁶.

Charakteryzując istotę i znaczenie dokumentu określanego jako perspektywa finansowa należy zwrócić uwagę na fakt, że dokumentu tego nie można traktować jako zwykłego programowania finansowego, gdyż założone w perspektywie pułapy wydatków mają w zasadzie charakter wiążący z punktu widzenia instytucji uczestniczących w procedurze budżetowej, tzn. dla Komisji Europejskiej, Rady UE oraz Parlamentu Europejskiego. Należy podkreślić także, że perspektywa finansowa nie może być uznawana za wieloletni budżet, ponieważ coroczne uchwalanie budżetu ogólnego ma decydujące znaczenie dla bieżącego kształtowania dochodów i wydatków budżetowych na dany rok. Chodzi w szczególności o to, że w perspektywie finansowej limity podane są w odniesieniu do głównych grup wydatków, w budżecie zaś wydatki określone są szczegółowo. Instytucje uczestniczące w procedurze budżetowej mają więc pewną swobodę przy kształtowaniu wysokości wydatków w poszczególnych grupach. Możliwa jest też modyfikacja perspektywy przez Komisję Europejską już podczas jej trwania (przesunięcie niewykorzystanych wydatków na następny rok lub ze względu na specjalne okoliczności w obrębie danej grupy).

Duże znaczenie ma też fakt, że ogólna klasyfikacja i układ poszczególnych grup wydatków stosowane w budżetach są takie same, jak w perspektywie finansowej. Dzięki temu możliwe jest porównywanie budżetów z postanowieniami perspektywy, a w efekcie analizowanie ich zgodności z priorytetami politycznymi państw UE, które znalazły wyraz w perspektywie. Istnienie perspektywy dyscyplinuje więc instytucje UE zaangażowane w proces podejmowania decyzji dotyczący tworzenia budżetu i powoduje, że system finansowania Unii jest bardziej przejrzysty oraz łatwiejszy do kontroli i oceny. Z drugiej jednak strony założone w perspektywie pułapy wydatków, powiązane z ogólnym pułapem zasobów własnych, ograniczają, przynajmniej w krótkim okresie, możliwości zdecydowanego rozszerzenia finansowania na nowe obszary działalności⁷. Perspektywę finansową od budżetów rocznych WE odróżnia również brak strony dochodowej.

Tryb uwalniania perspektywy finansowej jest złożony i zajmuje około dwóch lat. Podczas prezydencji UE prowadzone są negocjacje między państwami członkowskimi oraz w instytucjach wspólnotowych na podstawie propozycji Komisji Europejskiej. Ostatecznie perspektywa finansowa przyjmowana jest na szczycie Rady Europejskiej, organizowanym specjalnie w tym celu, a następnie zawierane jest tzw. porozumienie międzyinstytucjonalne dotyczące perspektywy, tzn. uzgodnienie między Radą UE, Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską, które ma ważne znaczenie polityczne⁸. Obecnie w porozumieniach międzyinstytucjonalnych wydatki na poszczególne lata wyrażane są w cenach stałych z danego roku (np. w obecnym porozumieniu w cenach sta-

łych z 2004 r.) – co roku Komisja dokonuje jednak korekty wydatków, biorąc pod uwagę wzrost cen oraz DNB w państwach członkowskich. Porozumienia międzyinstytucjonalne nie są jednak aktami prawnie wiążącymi dla państw członkowskich i należą do tzw. prawa miękkiego. Aby zwiększyć ich rolę, zapisy traktatu konstytucyjnego przewidują, że po wejściu w życie tego dokumentu wieloletnie ramy finansowe przyjmowane będą na mocy rozporządzenia Rady UE, a więc będą już wtedy prawnie wiążące⁹.

Celem niniejszego opracowania jest analiza ewolucji głównych założeń systemu finansowego WE oraz grup wydatków w ramach perspektyw finansowych do 2007 r., omówienie istoty nowej perspektywy na lata 2007–2013 oraz roli Polski przy jej tworzeniu, a także ukazanie przeznaczenia i wielkości środków finansowych z UE dla Polski do 2013 r. jako podstawy do rozpoczęcia negocjacji dotyczących perspektywy na lata 2014–2020.

Perspektywy finansowe do 2007 roku

Pierwsze porozumienie międzyinstytucjonalne podpisano w 1988 r. (tab. 1). Zawierało ono pięcioletnią perspektywę finansową na lata 1988–1992, która zakładała zwiększenie wydatków w związku z przewidywanym wzrostem dochodów w ramach reformy systemu finansowego WE, zmianę ich struktury, aby zrealizować cel zwiększania spójności ekonomicznej i społecznej WE. W ramach tej perspektywy założono także zwiększenie dyscypliny budżetowej, utrzymanie kontroli nad wzrostem wydatków, w szczególności na wspólną politykę rolną (WPR) oraz powiązanie poziomu dokonywanych przez państwa członkowskie wpłat do budżetu WE z poziomem ich zamożności i usprawnienie procedury budżetowej¹⁰.

Tabela 1. Perspektywy finansowe WE

I porozumienie międzyinstytucjonalne	I perspektywa finansowa – pakiet Delorsa I	1988–1992
II porozumienie międzyinstytucjonalne	II perspektywa finansowa – pakiet Delorsa II	1993–1999
III porozumienie międzyinstytucjonalne	III perspektywa finansowa – Agenda 2000	2000–2006
IV porozumienie międzyinstytucjonalne	IV perspektywa finansowa	2007–2013

Źródło: Opracowanie własne.

Kolejne porozumienie zostało osiągnięte w 1993 r., wraz z nową, już siedmioletnią perspektywą finansową na lata 1993–1999. W porozumieniu tym założono wzrost pułapu zasobów własnych oraz obniżenie podstawy naliczania i odsetka do naliczania

VAT. Pierwsze dwie perspektywy, tzn. I i II pakiet Delorsa obejmowały następujące grupy wydatków:

- rolnictwo
- polityka strukturalna
- badania i rozwój
- polityka zewnętrzna
- administracja
- zwroty państwom członkowskim.

Natomiast podstawą ustalenia perspektywy finansowej na lata 2000–2006 było przyjęcie w marcu 1999 r. w Berlinie porozumienia w sprawie pakietu reform zawartych w Agendzie 2000¹¹, dotyczących reformy wspólnej polityki rolnej, zmian w finansowaniu rozwoju regionalnego, a także zasad finansowania procesu rozszerzenia Unii o nowe państwa członkowskie¹² (tab. 2).

Tabela 2. Reformy w ramach perspektyw finansowych do 2007 r.

Perspektywa finansowa	Priorytety	Główne uzgodnienia
I pakiet Delorsa	• zwiększenie dochodów • kontrola wydatków • powiązanie wpłat z poziomem zamożności krajów	• ustalenie pułapu zasobów własnych • wprowadzenie „czwartego źródła” • zwiększenie wydatków strukturalnych • ustalenie limitu rocznego wzrostu wydatków rolnych • określenie limitu w odniesieniu do podstawy naliczania VAT
II pakiet Delorsa	• wzmocnienie spójności ekonomicznej i społecznej • dostosowania do UGW	• zwiększenie pułapu zasobów własnych • zwiększenie wydatków strukturalnych na politykę wewnętrzną i zewnętrzną • obniżenie podstawy i odsetka naliczania VAT
Agenda 2000	• wspieranie przemian strukturalnych • przygotowanie do rozszerzenia UE	• obniżenie podstawy i odsetka naliczania VAT • zaliczenie wydatków na rozwój obszarów wiejskich (ROW) do nieobligatoryjnych • wprowadzenie wydatków przedakcesyjnych • zasada <i>ring-fencing</i>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 130.

W Agendzie 2000 wydatki związane z pomocą przedakcesyjną dla krajów kandydujących do UE zostały ujęte jako odrębna kategoria. W ramach tej pozycji wyodrębniono trzy podpozycje odpowiadające instrumentom pomocowym: PHARE II, SAPARD i ISPA. W związku z tym w tej perspektywie wyszczególniono również kwoty na sfinansowanie

przyjęcia nowych członków. Przyjęto także zasadę *ring-fencing*, polegającą na wyraźnym oddzieleniu wydatków związanych z rozszerzeniem. Oznacza ona, że wydatki zarezerwowane dla piętnastu starych państw członkowskich nie mogły być wykorzystane w celu zwiększenia pomocy przedakcesyjnej ani na pokrycie kosztów rozszerzenia, natomiast środki przeznaczone na fundusze przedakcesyjne i rozszerzenie nie mogły być wykorzystane przez państwa UE-15.

Ze względu na fakt, że podczas szczytu berlińskiego nie było pewne, czy rozszerzenie nastąpi w 2002 r., w konkluzjach prezydencji zapisano, że w trakcie rozszerzenia możliwe, a nawet konieczne będzie dostosowanie ram budżetowych do rzeczywistej liczby przyjmowanych do UE nowych członków¹³.

Fakt rozpoczęcia negocjacji z grupą czterech nowych państw w 2000 r. oraz niespełnienie przez szóstkę wcześniej już negocjujących kandydatów wymaganych kryteriów w 2002 r. doprowadziły do opóźnienia procesu rozszerzenia. Podczas szczytu Rady UE w Kopenhadze, w dniach 12–13 grudnia 2002 r. podjęto decyzję, że rozszerzenie o dziesięć nowych państw będzie miało miejsce 1 maja 2004 r.¹⁴. Dlatego też należało zrewidować dotychczasową perspektywę finansową w odniesieniu do lat 2004–2006 i uaktualnić ją dla 25 państw członkowskich¹⁵.

Najważniejszą kwestią w zaktualizowanym planie finansowym było pozostawienie pułapu zasobów własnych na poziomie 1,24% DNB Wspólnoty. Założono więc, że rozszerzenie odbywać się będzie kosztem ówczesnych członków, gdyż zmniejszono wobec nich zobowiązania. Zwiększeniu uległa również rezerwa na nieprzewidziane wydatki, a górny pułap wydatków obniżono. W zrewidowanej perspektywie nie podzielono wydatków ze względu na kierunek ich wydatkowania – zostały one ujęte całościowo dla wszystkich 25 państw członkowskich. Natomiast pozycję 8 „Rozszerzenie” zastąpiono „Rekompensatami”. Były to wynegocjowane przez przyszłych członków podczas szczytu Rady UE w Kopenhadze kwoty wpłat bezpośrednich do ich budżetów narodowych, w których skład wchodziły czasowe rekompensaty budżetowe oraz środki przeznaczone na poprawę płynności tych budżetów (*special cash-flow facility*)¹⁶. Pozostawiono także pozycję „Pomoc przedakcesyjna” w takiej samej wysokości, w jakiej planowano ją wcześniej dla sześciu krajów, ale miała być ona przeznaczona tylko dla Turcji¹⁷.

W perspektywie finansowej na lata 2000–2006 przewidziano zatem ostatecznie następujące grupy wydatków:

- rolnictwo
- działania strukturalne
- polityki wewnętrzne
- działania zewnętrzne
- administracja
- rezerwy
- pomoc przedakcesyjna
- rekompensaty (do 2004 r. rozszerzenie).

Perspektywa finansowa na lata 2007–2013

Ze względu na czas, jaki potrzebny jest na przeprowadzenie negocjacji i wypracowanie kompromisu w zakresie wieloletniego planu finansowego, prace nad nową perspektywą finansową (NPF) dla rozszerzonej Unii Europejskiej rozpoczęły się już w 2003 r. w ramach prac przygotowawczych w Komisji Europejskiej. Dyskusje w tej instytucji były najtrudniejsze na ostatnim etapie przygotowywania projektu ram finansowych na lata 2007–2013, czyli na przełomie 2003 i 2004 r., po przesłaniu w grudniu 2003 r. tzw. „listu sześciu” do jej przewodniczącego¹⁸. Pod listem podpisali się przywódcy sześciu państw członkowskich: Niemiec, Francji, Austrii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Holandii, którzy zaproponowali, aby w nadchodzącej perspektywie finansowej średni poziom wydatków został ustabilizowany na poziomie 1% DNB Wspólnot. Według nich nie doprowadziłoby to do redukcji wielkości budżetu, gdyż do tej pory rzeczywiste wydatki kształtowały się na poziomie 0,9%–0,98% DNB. Natomiast nie postulowali zmian w wysokości pułapu dla środków własnych – nadal miał on wynosić 1,24% DNB. Jeszcze przed zaproponowaniem kształtu ram finansowych dotyczących okresu po roku 2006, różni eksperci i sam przewodniczący Komisji stwierdzili, że propozycja państw-płatników netto jest nierealna, gdyż spowodowałaby redukcję celów strategii lizbońskiej¹⁹, jak również zmniejszenie środków na pomoc zewnętrzną, politykę sąsiedztwa oraz rozwój obszarów wiejskich, a także spójność²⁰.

Początkowo propozycja Komisji miała być opublikowana 25 stycznia 2004 r., ale ze względu na problemy techniczne publikację przełożono na początek lutego²¹. Dodatkowym plusem tej decyzji był fakt, że komunikat miał zostać przedstawiony Parlamentowi Europejskiemu w Strasburgu, co umożliwiłoby priorytetowe potraktowanie tej instytucji. Ostatecznie przewodniczący Komisji Europejskiej R. Prodi przedstawił propozycje dotyczące nowej perspektywy finansowej na lata 2007–2013²² 10 lutego 2004 r. (tab. 3).

W dokumencie Komisja skupiła się na trzech podstawowych kwestiach²³:

- wyznaczono cele, do których osiągnięcia potrzebne będą środki z budżetu ogólnego Wspólnot
- zaproponowano alokacje finansowe w podziale na poszczególne tytuły
- przedstawiono inne aspekty konstrukcji i realizacji budżetu ogólnego.

Komisja w dokumencie tym zaproponowała priorytety, na których opierać się miał budżet do 2014 r., tzn. przekształcenie do 2010 r. gospodarki Unii Europejskiej w najbardziej konkurencyjną, opartą na wiedzy gospodarkę na świecie, stworzenie w ramach Wspólnot obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, czyli włączenie do wspólnych polityk trzeciego filara UE, oraz wzmocnienie roli, jaką Wspólnoty odgrywają na arenie międzynarodowej²⁴.

W odniesieniu do czasu obowiązywania nowej perspektywy Komisja potwierdziła, że będzie to siedem lat, gdyż w tym okresie zakończą się reformy głównych polityk wspólnotowych oraz nastąpi pełna integracja nowo przyjętych państw członkowskich. Zaznaczyła jednak, że następne plany finansowe powinny obejmować okresy pięcioletnie,

gdyż pozwoli to na synchronizację czasu ich trwania z kadencją Komisji i Parlamentu Europejskiego²⁵.

Tabela 3. Perspektywa finansowa na lata 2007–2013 – propozycja Komisji Europejskiej z 10 lutego 2004 r. (mln euro, w cenach z 2004 r.)

	2006*	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Trwały rozwój	47 582	59 675	62 795	65 800	68 235	70 660	73 715	76 785
Wzrost i konkurencyjność/ Fundusz Wzrostu	8 791	12 105	14 390	16 680	18 965	21 250	23 540	25 825
Konwergencja i spójność ^b	38 791	47 570	48 405	49 120	49 270	49 410	50 175	50 960
2. Rozwój i ochrona środowiska naturalnego	56 015	57 180	57 900	58 115	57 980	57 850	57 825	57 805
w tym: rolnictwo	43 735	43 500	43 673	43 354	43 034	42 714	42 506	42 293
3. Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości	1 381	1 630	2 015	2 330	2 645	2 970	3 295	3 620
4. Rola UE w świecie ^c	11 232	11 400	12 175	12 945	13 720	14 495	15 115	15 740
5. Administracja ^d	3 436	3 675	3 815	3 950	4 090	4 225	4 365	4 500
Rekompensaty	1 041							
Środki na zobowiązania ogółem	120 688	133 560	138 700	143 140	146 670	150 200	154 315	158 450
Środki na płatności ogółem ^{a/b}	114 740	124 600	136 500	127 700	126 000	132 400	138 400	143 100
Środki na płatności (% DNB)	1,09	1,15	1,23	1,12	1,08	1,11	1,14	1,15
Środki na nieprzewidziane wydatki (% DNB)	0,15	0,09	0,01	0,12	0,16	0,13	0,10	0,09
Pułap środków własnych	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

* Wysokość wydatków z Agendy 2000, przeliczona wg nowych działań.

^b Zawiera również wydatki na Fundusz Spójności, począwszy od roku 2006, ale odpowiednie płatności obliczane są od 2007 r.

^c Wpływ włączenia EFR do budżetu ogólnego byłby widoczny od 2008 r., w latach 2006–2007 środki te zostały włączone tylko dla celów porównawczych.

^d Nie dotyczy wydatków administracyjnych Komisji, ale uwzględnia wydatki innych instytucji, emerytury i wydatki na szkoły europejskie.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Building our common Future, Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007–2013, COM(2004) 101 final.

Bardzo istotną zmianą w porównaniu z poprzednimi ramami finansowymi było wprowadzenie nowego podziału wydatków. Komisja proponowała, jak to przedstawiono w tabeli 3, pięć głównych działów²⁶:

1. Trwały rozwój (*sustainable growth*)
 - wzrost i konkurencyjność (*competitiveness for growth and employment*)
 - konwergencja oraz spójność (*cohesion for growth and employment*)
2. Rozwój i ochrona środowiska naturalnego (*preservation and management of natural resources*)
3. Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (*citizenship, freedom, security and justice*)
4. Rola UE w świecie (*the EU as global partner*)
5. Administracja (*administration*).

W ramach pierwszego działu Komisja zaplanowała realizację zadań, jakie nałożyła na Wspólnoty strategia lizbońska. Dlatego też położono tu szczególny nacisk na: promocję przedsiębiorstw na rynku wewnętrznym, badania i rozwój, łączenie Europy za pomocą sieci, poprawę jakości nauczania i szkoleń w Europie oraz pomoc społeczeństwom w dostosowaniu się do zaistniałych zmian społecznych. W tym dziale miały znaleźć się również środki na politykę strukturalną i politykę spójności, gdyż powinny się one przyczynić do poprawy konkurencyjności i sytuacji na rynku pracy w biedniejszych regionach Wspólnot, szczególnie w nowych państwach członkowskich. Szacowany wzrost wydatków w tym dziale w okresie 2007–2013 miał wynieść 28%.

W dziale drugim znaleźć miały się wydatki związane ze wspólną polityką rolną oraz środki na zreformowaną politykę rybołówstwa, która skupiać się powinna na zrównoważonej eksploatacji zasobów. Do tej kategorii zaliczać się miały również środki przeznaczone na ROW i ochronę środowiska naturalnego.

Wprowadzając do perspektywy finansowej, jako osobny dział, trzeci filar UE, Komisja podkreśliła jego wciąż rosnące znaczenie. Częściowo było to związane z faktem rozszerzenia. Do tego działu miała należeć m.in. polityka migracyjna i azylowa, walka z przestępczością i terroryzmem, ale również ochrona przed katastrofami naturalnymi. O istotności tej kategorii wydatków świadczył również fakt, że Komisja zaplanowała ich wzrost w ciągu siedmiu lat o 122%²⁷.

W odniesieniu do czwartego tytułu, miał on na celu zwiększenie znaczenia Wspólnot w wymiarze zarówno regionalnym, jak i globalnym. Liberalizacja handlu, inwestycje, tworzenie sieci energetycznych i komunikacyjnych z sąsiadami – to główne zadania Wspólnot, które powinny prowadzić do wzrostu ich roli w skali regionalnej. W wymiarze globalnym wzmocnienie siły Unii miało przyczynić się do skutecznej ochrony przed zagrożeniami (terrorystycznymi, rozprzestrzeniania broni masowego rażenia czy przewyższania konfliktów wewnętrznych i regionalnych), jak również zapewnić ochronę obywatelom. Środki z tego obszaru powinny być przeznaczone również na pomoc przedakcesyjną dla takich krajów jak Turcja²⁸. Poza tym Komisja proponowała

włączenie do budżetu ogólnego Europejskiego Funduszu Rozwoju²⁹. Wydatki w tym dziale, według szacunków Komisji, wzrosłyby w latach 2007–2013 o 38%³⁰.

Komisja wprowadziła również duże zmiany w dziale wydatków administracyjnych. W nowej perspektywie finansowej włączono do nich wydatki na emerytury i szkoły europejskie oraz wydatki wszystkich instytucji – z wyjątkiem Komisji. Te bowiem były przyporządkowane konkretnym działaniom operacyjnym (tak, jak ma to miejsce w budżetach rocznych) i zostały uwzględnione w poprzednich tytułach³¹.

Ponadto Komisja zaproponowała, żeby wstępny projekt budżetu był uzgadniany przez Komisję, Parlament Europejski i Radę UE w procedurze *trialogu* (*trilogue*) oraz wprowadzenie zasady elastycznego realokowania (*reallocation flexibility*) środków między poszczególnymi działami w ramach corocznej procedury budżetowej oraz utworzenie w poddziale 1a tzw. *Growth Adjustment Fund* (1 mld euro), który zasilany byłby niewykorzystanymi środkami z działu 1b.

Komisja zaplanowała znaczny wzrost wydatków budżetowych – miały one rosnąć we wszystkich rozdziałach oprócz WPR oraz polityki spójności (w tej drugiej po zwiększeniu środków z pierwszym roku nastąpiłaby stabilizacja i miałyby miejsce przesuwanie finansowania z obecnych na nowe państwa członkowskie). Równocześnie nie zaproponowano podwyższenia obowiązującego pułapu dla wydatków – łączne kwoty, w środkach na płatności miały wahać się w przedziale 1,09%–1,23% DNB, co dałoby średni poziom wydatków w wysokości 1,14% DNB Wspólnot. Jeśli chodzi o pułap dla zasobów własnych, to według komunikatu Komisji miał on wynieść 1,24% DNB w całym okresie obowiązywania perspektywy³².

Jednocześnie Komisja zainaugurowała dyskusję na temat poszerzenia wachlarza zasobów własnych Wspólnot o nowy podatek, który mógłby zastąpić wpłaty z tytułu DNB, oraz likwidacji „rabatu brytyjskiego”³³ i wprowadzenia ogólnego mechanizmu korekcyjnego (*generalised correction mechanism*), z którego mogliby korzystać wszyscy płatnicy netto – łącznie z Wielką Brytanią³⁴.

Jeszcze przed ogłoszeniem komunikatu Komisji odnoszącego się do nowej perspektywy finansowej było wiadomo, że negocjacje nad nią będą długie i żmudne. Początkowo ówczesna prezydencja irlandzka (pierwsze półrocze 2004 r.) nie planowała w ogóle dyskusji na ten temat³⁵. R. Prodi na konferencji prasowej w dzień publikacji komunikatu stwierdził jednak, że należy pilnie rozpocząć debatę nad proponowanym pakietem.

Na forum Parlamentu Europejskiego zdania na temat NPF były podzielone. Część posłów popierała komunikat, stwierdzając równocześnie, że rozszerzenie UE i zwiększenie ich zaangażowania w różne polityki nie może odbywać się bez dodatkowych wydatków, które i tak są o wiele skromniejsze od wydatków z budżetów narodowych. Z drugiej jednak strony znalazła się grupa posłów, którzy ocenili dokument Komisji jako przedwczesny i wyrazili obawy związane z równoczesnym prowadzeniem prac nad konstytucją i nowymi ramami finansowymi³⁶.

Krytyczne uwagi poczynili również członkowie Komisji Budżetowej Parlamentu Europejskiego. Ich zdaniem z ograniczonymi do poziomu 1,09–1,12% DNB w latach

2007–2013 budżetami, Wspólnoty nie byłyby w stanie poradzić sobie z rozszerzeniem, a ich gospodarka nie stanie się najbardziej konkurencyjną na świecie. Propozycja Komisji, zdaniem posłów, była w rzeczywistości bardzo zbliżona do prośby państw autorów wspomnianego listu, bo różnica zdań między nimi a stanowiskiem Komisji była znikoma³⁷.

Swoje opinie na temat propozycji Komisji przedstawiły także zarówno państwa członkowskie, jak i kandydaci mający przystąpić do Wspólnot w 2004 r. Propozycja Komisji zdecydowanie nie znalazła poparcia wśród państw płatników netto, czemu wyraz dała Szwecja, stwierdzając, że założenia Komisji są nierealistyczne i nie uwzględniają sytuacji gospodarczej Wspólnot. Również ministrowie finansów Niemiec i Wielkiej Brytanii wyrazili niezadowolenie i zapowiedzieli, że będą obstawać przy swojej propozycji z grudnia 2003 r.³⁸ Ponadto Wielka Brytania sprzeciwiła się zniesieniu jej „rabatu”, a wprowadzenie mechanizmu korekcyjnego uzależniła od przeprowadzenia zasadniczej reformy wspólnych polityk: regionalnej i rolnej³⁹. Finlandia zaproponowała dodatkowe zwiększenie środków na rozwój obszarów wiejskich, a w odniesieniu do systemu finansowania skrytykowała pomysł wprowadzenia ogólnego mechanizmu korekcyjnego i europejskiego podatku⁴⁰. Czechy, Węgry i Słowenia uznały, że priorytetem dla nich jest zasada solidarności, która dotyczy zarówno kwestii funduszy strukturalnych, jak i systemu zasobów własnych. Wszystkie te państwa opowiedziały się za utrzymaniem siedmioletniego okresu trwania perspektywy, gdyż umożliwiłoby to lepsze programowanie polityki strukturalnej i pozwalało na dokonywanie śródkresowego jej dostosowywania. Węgry zaapelowały o nieobniżanie pułapu zasobów własnych poniżej 1,24% DNB. Słowenia natomiast zauważyła, że redukcja pułapu wydatków zaproponowana w liście z grudnia 2003 r. mogłaby mieć miejsce tylko w przypadku równoczesnego przeprowadzenia rewizji uzgodnień dotyczących WPR. Czesi nie zgadzali się na wprowadzenie nowego źródła własnego w postaci podatku europejskiego oraz popierali pomysł zniesienia „rabatu brytyjskiego”. Podczas gdy Czechy i Węgry nie widziały potrzeby wprowadzania ogólnego mechanizmu korekcyjnego, Słowenia poparła ten pomysł⁴¹.

Mimo wcześniejszych wypowiedzi prezydencja irlandzka zmieniła zdanie na temat negocjacji nad nową perspektywą finansową i jeszcze w lutym 2004 r. zapowiedziała, że rozmowy będą prowadzone w Radzie UE (zarówno na szczeblu szefów rządów, jak i ministrów finansów czy spraw wewnętrznych)⁴². Ponadto prace miały być prowadzone również na forum Komitetu Stałych Przedstawicieli (COREPER) i stworzonej przy nim Grupy *ad hoc* ds. Nowej Perspektywy Finansowej. Ważną rolę miały też spełnić konsultacje bilateralne.

Na forum Rady UE prace rozpoczęły się już w marcu 2004 r.⁴³, kiedy poproszono COREPER o przygotowanie raportu o postępach poczynionych w pracach na spotkanie Rady UE w czerwcu 2004 r. Mimo że propozycja wprowadzenia nowych działów do perspektywy finansowej wydawała się rozsądna, Niemcy zaproponowały jednak wykonanie analizy porównawczej starej i nowej struktury wydatków, a inne kraje to poparły⁴⁴. Po-
stanowiono również, że porozumienie polityczne w sprawie nowych ram finansowych powinno być osiągnięte w czerwcu 2005 r.

W ramach obrad Rady ECOFIN po raz pierwszy poruszono kwestię nowej perspektywy finansowej na nieformalnym spotkaniu 4 kwietnia 2004 r. w Punchestown. Autorzy „listu sześciu” zapowiedzieli, że nie zrezygnują ze swoich dążeń. Z drugiej strony Hiszpania, Portugalia i Grecja zaznaczyły, że komunikat Komisji można traktować jako minimum, które podlegać będzie dalszej dyskusji. Tylko Belgia i Luksemburg wyraziły przekonanie, że plan finansowy Wspólnot powinien być spójny z ich ambicjami politycznymi, tak jak przedstawiła to Komisja⁴⁵.

Podczas sesji plenarnej pod koniec kwietnia 2004 r. posłowie Parlamentu Europejskiego zagrozili, że jeżeli nie zostanie wypracowany kompromis między Radą UE i Parlamentem w sprawie perspektywy finansowej na lata 2007–2013, nie będzie żadnej perspektywy. Zwrócili uwagę na fakt, że obowiązujące prawo traktatowe nie nakłada obowiązku opracowywania wieloletnich ram finansowych. Ponadto zasugerowali w związku z faktem, że zasadnicze negocjacje prowadzone będą przez nowy Parlament i nową Komisję, przy udziale 25 państw członkowskich, że należy opracować nowe porozumienie międzyinstytucjonalne⁴⁶.

Wiele kontrowersji budziła również kwestia reformy polityki spójności. Niemcy nie zgadzały się na specjalny status przyznany 18 regionom ze względu na tzw. „statystyczny efekt rozszerzenia Unii”; popierane przez Szwecję, Danię, Wielką Brytanię i Holandię twierdziły, że środki w ramach polityki spójności powinny koncentrować się na krajach najmniej rozwiniętych. Z drugiej strony Włochy, Hiszpania, Grecja i Portugalia twierdziły, że zaproponowane przez Komisję środki na ten cel na poziomie 0,41% DNB Wspólnot należy traktować jako minimalne, gdyż po rozszerzeniu mogą być niewystarczające. Natomiast nowe państwa członkowskie apelowały o elastyczne podejście do kwestii polityki spójności, gdyż przyswajalność środków w ramach funduszy strukturalnych i tak może nie przekroczyć poziomu 4% DNB⁴⁷.

Po pierwszym spotkaniu z nowymi komisarzami na początku maja 2004 r., Komisja zobowiązała się do dotrzymania wszelkich terminów związanych z nową perspektywą finansową. Ze względu na niezadowolenie wśród państw członkowskich w odniesieniu do nowego podziału wydatków, instytucja ta postanowiła również przedstawić komunikat dotyczący każdego z nowych działów, który zawierać miał szczegółowe informacje na temat wartości dodanej, jaką nieść miały za sobą nowo zaplanowane przedsięwzięcia⁴⁸.

Podsumowaniem pierwszego etapu prac nad perspektywą finansową na lata 2007–2013 był przygotowany przez prezydencję irlandzką raport, którego treść zawierała wyniki prac COREPER i Grupy *ad hoc*⁴⁹. Potwierdzono w nim rozbieżności wśród państw członkowskich w odniesieniu do proponowanych przez Komisję pułapów środków na zobowiązania i środków na płatności. Raport wskazywał też na ogólną zgodę na pozostawienie pułapu 1,24% DNB dla środków własnych. Ponadto prezydencja zaznaczyła w raporcie spostrzeżenie niektórych państw członkowskich w odniesieniu do polityki spójności, a mianowicie, że ma ona przypisane własne cele traktatowe, stąd nie powinna służyć (tak jak proponowała Komisja) do wzmacniania strategii lizboń-

skiej. Wielu starych i nowych członków Wspólnot zanegowało ideę włączenia wydatków administracyjnych Komisji do poszczególnych działów, gdyż mogłoby to spowodować trudności z ich kontrolą. Z tego powodu poproszono Komisję o dodatkowe analizy i wyjaśnienia w tej kwestii. W odniesieniu do systemu finansowania raport potwierdził, że w większości nie ma zgody na wprowadzenie podatku europejskiego oraz na ustanowienie nowego mechanizmu korekcyjnego. Prezydencja zaproponowała, by w dalszej debacie uściślić priorytety nowej perspektywy oraz uzyskać od państw członkowskich stanowisko w sprawie akceptowalnego dla nich poziomu wydatków⁵⁰.

Z początkiem lipca 2004 r. przewodnictwo w Unii przejęła Holandia. Przedstawiając swoje priorytety, zaznaczyła, że jej celem jest wypracowanie kompromisu w odniesieniu do wytycznych nowej perspektywy finansowej. Ponadto, jako największy płatnik netto do budżetu ogólnego (w przeliczeniu na jednego mieszkańca), będzie dążyć do wprowadzenia ogólnego mechanizmu korekcyjnego⁵¹.

Punktem wyjścia dla drugiego etapu negocjacji nad perspektywą finansową na lata 2007–2013 było opublikowanie przez Komisję Europejską pakietu legislacyjnego dla nowych ram finansowych⁵², a wraz z nim raportu o systemie zasobów własnych⁵³, co nastąpiło 14 lipca 2004 r. Celem pierwszego z tych dokumentów było, oprócz prezentacji rozwiązań ustawodawczych, zapewnienie o wartości dodanej, jaką nieść miały za sobą działania Wspólnot finansowane z budżetu ogólnego. Miał on umożliwić wypracowanie kompromisu politycznego między państwami członkowskimi. Komisja zwróciła w nim uwagę na dziedziny, które dzięki finansowaniu ze wspólnotowego budżetu przyniosą wyższą stopę zwrotu, niż gdyby były finansowane z budżetów narodowych⁵⁴. Nawiązując do systemu zasobów własnych, Komisja zaproponowała wprowadzenie podatku europejskiego, który po odpowiednich przygotowaniach legislacyjnych miałby obowiązywać od 2014 r. W odniesieniu do porozumienia międzyinstytucjonalnego Komisja zasugerowała utrzymanie jego podstawowych założeń oraz uczynienie go prostszym i bardziej przejrzystym przez włączenie do niego wszystkich zawartych od 1982 r. deklaracji i porozumień w kwestiach dotyczących budżetu ogólnego⁵⁵.

W odniesieniu do dokumentów państwa członkowskie nie zmieniły swoich pozycji w stosunku do tych wyrażonych po publikacji lutowego komunikatu. Można było zauważyć tendencję do pozytywnej oceny prac Komisji ze strony nowych państw członkowskich i zdecydowanie krytycznej ze strony takich państw jak: Niemcy, Francja, Szwecja czy Wielka Brytania. Dające się zauważyć różnice świadczyły o tym, że kompromis będzie trudny do osiągnięcia, a do tego istniała obawa, że kalendarz prac (zakończenie negocjacji w połowie 2005 r.) nie zostanie dotrzymany⁵⁶. Merytoryczna dyskusja została jednak przełożona na wrzesień 2004 r.

Na forum Rady ds. Ogólnych kwestii nowych ram finansowych poruszono na spotkaniu 13 września 2004 r., ale były to rozmowy ogólne, dotyczące struktury perspektywy oraz metodologii, jaka stosowana miała być podczas negocjacji. Zaakceptowano podejście do rokowań przedstawione przez prezydencję holenderską, tzw. *building block approach*, które polegać miało na skupieniu się na każdej z polityk z osobna, łącznie z rozważeniem

ich wartości dodanych i – jeśli to będzie konieczne – zrewidowaniem zaproponowanych przez Komisję wysokości środków finansowych. Jednakże przedstawiciele Hiszpanii, Grecji i Portugalii przestrzegli, że należy zwrócić uwagę na traktowanie dokumentów Komisji w tej kwestii jako podstaw do wszelkich negocjacji, a nie jako propozycji jednej z wielu⁵⁷.

W Parlamencie Europejskim w połowie września 2004 r. utworzono tymczasową komisję, która zajęła się pracami nad nową perspektywą finansową. Do jej głównych zadań należało: zdefiniowanie politycznych priorytetów Parlamentu w odniesieniu do spraw legislacyjnych i budżetowych, ustalenie struktury perspektywy zgodnej z tymi priorytetami, oszacowanie wysokości potrzebnych Wspólnotom środków, opracowanie propozycji alokacji tych środków wewnątrz poszczególnych działów i między nimi. Ponadto komisja ta koordynowała prace innych komisji Parlamentu zajmujących się ramami finansowymi, co miało wzmocnić rolę tej instytucji w negocjacjach z Radą UE⁵⁸.

Mimo tych nowych inicjatyw i działań, spotkanie Rady ds. Ogólnych 11 października 2004 r. nie przyniosło żadnych rozstrzygnięć. Poszczególne kraje powtórzyły jedynie swoje stanowiska⁵⁹. Również dwa kolejne spotkania Rady ECOFIN nie przyczyniły się do przyspieszenia prac. Na pierwszym z nich (21 października 2004 r.) wszystkie delegacje odrzuciły propozycję komisarza ds. budżetu, która nawoływała do większej elastyczności budżetu, mimo że rozmowy na temat nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego planowano na ostatni etap negocjacji perspektywy finansowej. Na drugim natomiast (16 listopada 2004 r.) skupiono się na systemie zasobów własnych – okazało się, że niemal wszystkie państwa skłaniają się ku wpłatom opartym na DNB, a niewielkie poparcie wyrażono dla wprowadzenia podatku europejskiego. Zaznaczono również, po raz kolejny, rozbieżności w odniesieniu do mechanizmu korekcyjnego⁶⁰.

Na początku grudnia 2004 r., Parlament Europejski przygotował dokument, w którym zaznaczył, że nie może poprzeć perspektywy finansowej, która nie zapewnia finansowania priorytetowych dla niego polityk. Proponował również szersze uwzględnienie jego wkładu w dyskusję nad nową perspektywą przez organizowanie comiesięcznych trialogów⁶¹.

Uczestnicy szczytu Rady UE w dniach 16 i 17 grudnia 2004 r. podsumowali dotychczasowe postępy w pracach nad dokumentami Komisji. Zaapelowano do przyszłej prezydencji o dołożenie wszelkich starań, tak by możliwe było wypracowanie porozumienia politycznego do czerwca 2005 r., oraz poproszono o podjęcie wszelkich kroków w celu ustanowienia ram współpracy z Parlamentem Europejskim⁶².

Pierwsze miesiące 2005 r. nie przyniosły żadnych nowych rozwiązań. Wiele polityków, szczególnie przedstawicieli Komisji Europejskiej, nawoływało do przyspieszenia prac i osiągnięcia kompromisu do czerwca 2005 r. W przeciwnym razie nie udało by się wprowadzić koniecznych zmian legislacyjnych, które umożliwiłyby przeprowadzenie reform poszczególnych polityk wspólnotowych⁶³. Opublikowanie przez Komisję 6 kwietnia 2005 r. projektów prawnych odnoszących się do badań, konkurencyjności, obywatelstwa, wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa uzupełniło pakiet legislacyjny⁶⁴. Dzięki temu negocjacje mogły wejść w decydującą fazę.

Na spotkaniach COREPER w kwietniu 2005 r. miały miejsce dyskusje nad kolejnymi działami nowych ram finansowych. Delegacje poszczególnych państw pozostały przy swoich stanowiskach w kluczowych kwestiach (tzn. m.in. „rabatu brytyjskiego” czy zasobów własnych). Różnice istniały w sprawach takich, jak włączenie EFR do budżetu ogólnego czy też rozdział środków w ramach polityki spójności⁶⁵.

W maju 2005 r., na sesji plenarnej, tymczasowa komisja Parlamentu Europejskiego odpowiedzialna za prace nad nową perspektywą finansową przyjęła swój raport. Zaproponowano w nim pewne zmiany w stosunku do propozycji Komisji: ustalono, że środki na zobowiązania powinny wynieść 1,074% DNB, a środki na płatności 1,18% DNB Wspólnot. Ponadto zasugerowano w nim wprowadzenie współfinansowania wspólnej polityki rolnej przez państwa członkowskie, ale tylko w przypadku, gdy zaplanowane środki okażą się niewystarczające po przystąpieniu do Wspólnot Rumunii i Bułgarii. Członkowie komisji zaapelowali również o dodatkowe środki dla działu trzeciego⁶⁶.

Na podstawie planów ze stycznia 2005 r., prezydencja luksemburska przygotowała w pierwszej połowie 2005 r. schemat negocjacyjny dla nowej perspektywy finansowej⁶⁷. Jego budowa oparta była na rozwiązaniach zastosowanych przy pracach nad „Agendą 2000”. Jak zaznaczono, dokument ten nie był ani sprawozdaniem z dotychczasowych dyskusji, ani też nie proponowano w nim żadnego pakietu kompromisowego. Jego celem było przyspieszenie i ukierunkowanie prowadzonych rozmów. Po licznych poprawkach (wprowadzonych na skutek braku zgody na dokument ze strony kilku państw członkowskich), ostateczna wersja dokumentu przedstawiona została na szczycie Rady UE 17 czerwca 2005 r. Wysokość środków na zobowiązania została w nim ustalona na 1,06% DNB, a na płatności – 1% DNB. W odniesieniu do systemu środków własnych plan prezydencji spowodowałby dalsze jego skomplikowanie i pozbawienie przejrzystości. Zaproponowano bowiem⁶⁸:

- zamrożenie stopy wpłat z tytułu VAT na poziomie 0,3%
- zmianę podstawy obliczania „rabatu brytyjskiego” – miałyby być liczony od podstawy równej sumie alokacji pomniejszonej o wszelkie alokacje w UE-12 z wyjątkiem alokacji w ramach I filara WPR
- szczególne rozwiązanie dla płatników netto (Niemiec, Szwecji i Holandii) – redukcję stopy wpłat z tytułu VAT: 0,15% dla Niemiec i 0,1% dla dwóch pozostałych państw.

Mimo że przedstawione nowe rozwiązania, szczególnie w kwestii „rabatu brytyjskiego”, pozwoliły na rozpatrzenie problemów z innego politycznego punktu widzenia, czerwcowy szczyt okazał się fiaskiem. Główną tego przyczyną był właśnie „rabat”, gdyż Wielka Brytania nie zgodziła się na przedstawiony przez prezydencję kompromis. Ponadto kraj ten zażądał fundamentalnego przeglądu strony wydatkowej perspektywy, nie konkretyzując, co właściwie miałyby to oznaczać. Brak zgody na porozumienie wyraziła też Szwecja i Holandia. Szybkie osiągnięcie kompromisu okazało się więc niemożliwe⁶⁹.

Przejmując przewodnictwo w Radzie UE w czerwcu 2005 r., Wielka Brytania obiecała dołożyć wszelkich starań, by wypracować kompromis. Zainicjowała w tym celu serię spotkań bilateralnych, których celem było ustalenie dalszego przebiegu negocjacji. Dotyczyły one czterech punktów: wielkości, struktury i dynamiki wydatków, zasady przeprowadzenia przeglądu budżetu, środków własnych oraz organizacji dalszych prac. Jednocześnie Brytyjczycy zastrzegli, że najwcześniej w listopadzie 2005 r.⁷⁰ mógłby być zawarty ewentualny kompromis. W październiku, na specjalnym szczycie przedstawicieli państw członkowskich, przewodniczący Komisji Europejskiej, J.M. Barosso, opublikował list, którego celem było ożywienie negocjacji po fiasku czerwcowego szczytu. Zaproponowano w nim następujące rozwiązania:

- wprowadzenie earmarkingu (wyznaczenie przez państwa członkowskie minimalnych poziomów alokacji środków przeznaczonych na realizację strategii lizbońskiej) środków polityki spójności oraz rozwoju obszarów wiejskich
- wprowadzenie tzw. modulacji, która pozwoliłaby na przesuwanie zaoszczędzonych w ramach I filara WPR środków na cele II filara (rozwój wsi);
- wprowadzenie klauzuli przeglądowej, w ramach której Komisja przygotowałaby całościowy przegląd budżetu ogólnego Wspólnot, a który powiązany miał być z kolejnym przeglądem realizacji strategii lizbońskiej
- utworzenie poza budżetem ogólnym Funduszu Globalizacji (*Globalisation Adjustment Fund*), który zwiększyć miał elastyczność środków polityki spójności
- włączenie do budżetu ogólnego Europejskiego Funduszu Rozwoju.

Nie przedstawiono natomiast żadnych propozycji w odniesieniu do systemu środków własnych – przypomniano jedynie, że rozwiązania prezydencji luksemburskiej były zbyt skomplikowane oraz zapewniono o gotowości Komisji do współpracy z ówczesną prezydentką w celu odblokowania rozmów na ten temat⁷¹. Dyskusje przeprowadzone na nieformalnym szczycie w Hampton Court pokazały, że istnieją różnice zdań w stosunku do tej propozycji, szczególnie w kwestii utworzenia Funduszu Globalizacji⁷².

Na skutek braku zgody na propozycję Komisji z jednej strony i chęci osiągnięcia kompromisu do końca 2005 r. z drugiej, prezydencja brytyjska przedstawiła 5 grudnia nowy pakiet negocjacyjny, według którego środki na zobowiązania miały wynieść 1,03% DNB, a środki na płatności – 0,98% DNB (co oznaczało obniżenie środków na zobowiązania o 24,7 mld euro w stosunku do propozycji prezydencji luksemburskiej). Zmniejszono środki we wszystkich działach z wyjątkiem drugiego. W zamian za obniżenie środków na politykę spójności dla nowych państw członkowskich zaproponowano wzrost odsetka współfinansowania projektów ze strony Wspólnot z 80% do 85% oraz wydłużenie okresu implementacji środków w ramach reguły „n+3”. Przyznano również dodatkowe środki z tego tytułu dla Hiszpanii. Ponadto zaproponowano obniżenie „rabatu brytyjskiego” o 8 mld euro w całym okresie⁷³.

Ze względu na ogólnie negatywne przyjęcie tego pakietu zarówno przez Komisję, jak i państwa członkowskie, prezydencja zdecydowała się go zmodyfikować. Przed grudniowym szczytem Rady UE przedłożono więc dodatkową propozycję (14 grudnia),

w której zwiększono dodatkowo środki na zobowiązania o 2,5 mld euro. Zwiększono również sumę przeznaczoną na politykę spójności (do 0,36% DNB UE-27), zasadę wyższego odsetka współfinansowania rozszerzono na Grecję i Portugalię, a Hiszpanii przyznano dodatkowe 450 mln euro. Nie zmieniono jednak wysokości „rabatu brytyjskiego”⁷⁴.

Ostatecznie na szczycie Rady UE, który odbył się 15 i 16 grudnia 2005 r. w Brukseli przeprowadzono długie i wyczerpujące negocjacje dotyczące nowej perspektywy finansowej. Sprzeciwy ze strony wielu delegacji spowodowały, że dopiero trzeci plan przedstawiony przez prezydencję zyskał poparcie i doprowadził do uzyskania politycznego konsensusu⁷⁵.

Na mocy postanowień politycznych z Brukseli wydatki Wspólnot na lata 2007–2013 ustalono na poziomie 862 mld euro w środkach na zobowiązania (1,045% ich DNB) oraz 819 mld euro w środkach na płatności (0,99% DNB). Było to mniej niż wynikało z planów prezydencji luksemburskiej, ale więcej niż początkowo przewidywała Wielka Brytania⁷⁶. W odniesieniu do dochodów budżetu ogólnego, pozostawiono je na poziomie 1,24% DNB. Obniżono stawkę podatku VAT do poziomu 0,3%, a na okres obowiązywania nowej perspektywy stawki dla płatników netto zostały dodatkowo obniżone (Austria – 0,225%, Niemcy i Holandia – 0,15%, Szwecja – 0,1%). Ponadto obniżono roczne wpłaty z tytułu środków własnych dla Szwecji o 150 mln euro, a dla Holandii o 605 mln euro (według cen z roku 2004). Pozostawiono również „rabat brytyjski” (jak również „rabat od rabatu” dla czterech krajów, tzn. Niemiec, Szwecji, Holandii i Austrii), jednak zmieniono zasady jego obliczania, tak by Wielka Brytania nie była wyłączona z finansowania rozszerzenia. Począwszy od 2009 r. stopniowo wprowadzana miała być redukcja „rabatu”⁷⁷.

Niestety, prace nad perspektywą finansową na lata 2007–2013 nie zakończyły się w grudniu 2005 r., bowiem 18 stycznia 2006 r. ustalenia państw członkowskich zostały odrzucone przez Parlament Europejski⁷⁸. Swoją decyzję uzasadnił on zbyt niskim poziomem środków, który nie dawałby Wspólnotom możliwości stawienia czoła nowym wyzwaniom, oraz zbyt małą elastycznością budżetu. Ponadto Parlament domagał się zapewnienia mu znaczącej roli w planowanej reformie systemu finansowego UE.

W celu wypracowania porozumienia zorganizowano serię trialogów. Pierwszy z nich miał miejsce 23 stycznia 2006 r. Mimo iż Komisja poparła na nim Parlament w dwóch kwestiach (zwiększenia elastyczności oraz środków na niektóre polityki – m.in. edukację, sieci transeuropejskie, rozwój obszarów wiejskich), a także zapowiedziała publikację wstępnej wersji nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego, rozmowy te nie przybliżyły instytucji wspólnotowych do osiągnięcia konsensusu⁷⁹.

W przedstawionym 1 lutego 2006 r. projekcie nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego Komisja zaproponowała⁸⁰:

- zwiększenie instrumentu elastyczności do 700 mln euro rocznie (w porównaniu z 200 mln w ówczesnym porozumieniu) i rozszerzenie jego zastosowania również na pokrycie wydatków wieloletnich
- przeznaczenie maksymalnie 500 mln euro rocznie na Fundusz Globalizacji

- przedstawienie Radzie UE i Parlamentowi na przełomie 2008 i 2009 r. Białej Księgi zawierającej analizę struktury budżetu, jego strony dochodowej i wydatkowej, która to Księga będzie wynikiem szerokich konsultacji, w które zaangażowany miał być Parlament.

Dokument Komisji nie został jednak pozytywnie przyjęty przez Parlament. W ciągu kolejnych dwóch tygodni Komisja wprowadziła poprawki do propozycji⁸¹, co jednak nie zostało przyjęte przez państwa członkowskie. Kolejny trialog (z 21 lutego 2006 r.) uwidocznił tylko rozbieżności między Radą UE i Parlamentem. Dodatkowo Komisja ds. Budżetu w Parlamencie zagroziła zerwaniem ówczesnie obowiązującego porozumienia między Radą UE, Komisją i Parlamentem.

Perspektywa osiągnięcia kompromisu pojawiła się dopiero po trzecim trialogu (21 marca 2006 r.), kiedy Rada UE i Parlament porozumieli się w kwestii włączenia tego drugiego do prac nad reformą budżetu ogólnego⁸². Natomiast na spotkaniu w Strasburgu 4 kwietnia 2006 r. osiągnięto ostateczny kompromis zarówno w odniesieniu do perspektywy finansowej na lata 2007–2013, jak i w kwestii treści nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego⁸³. W porównaniu z ustaleniami z grudnia 2005 r. zwiększono wydatki o 4 mld euro (do 866 mld euro), głównie na działania związane z edukacją, badaniami, kulturą czy wspólnotową polityką sąsiedztwa (tab. 4)⁸⁴.

Nowa perspektywa finansowa na lata 2007–2013 (NPF) została ostatecznie przyjęta 17 maja 2006 r. w ramach międzyinstytucjonalnego porozumienia w sprawie dyscypliny budżetowej i poprawy procedury budżetowej między Parlamentem Europejskim, Radą UE i Komisją Europejską⁸⁵. Postanowiono wówczas także, że do kilku ważnych spraw, jak np. reforma systemu środków własnych i kwestia „rabatu brytyjskiego”, instytucje wspólnotowe powrócą na przełomie lat 2008/2009 podczas przeglądu ram finansowych UE.

W ramach obecnej perspektywy zreformowano przede wszystkim politykę spójności⁸⁶ i ograniczono liczbę funduszy strukturalnych do dwóch, tzn. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS). Nadal funkcjonuje Fundusz Spójności, niebędący funduszem strukturalnym, ale podlegający podobnym zasadom jak fundusze strukturalne.

Z polityki spójności na lata 2007–2013 wyłączono zatem fundusze wspierające rolnictwo oraz rybołówstwo i przeniesiono je odpowiednio do WPR oraz Wspólnej Polityki Rybackiej. Zrezygnowano także z inicjatyw wspólnotowych (EQUAL, INTERREG, LEADER, URBAN), a ich specyficzne dziedziny wsparcia włączono do trzech nowych celów polityki spójności UE: konwergencja, wspierająca wzrost i tworzenie nowych miejsc pracy w regionach najbiedniejszych, konkurencyjność regionalna i zatrudnienie wspomagające zmiany strukturalne w regionach niekwalifikujących się do celu konwergencji oraz zmiany na rynku pracy, europejska współpraca terytorialna (kontynuacja Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG).

W nowej perspektywie podniesiono stopę współfinansowania wspólnotowego do 85% (z 75%) dla programów realizowanych z EFRR w państwach o PKB *per capita*

poniżej 85% średniej UE-25 w latach 2001–2003. Dodatkowo zamieniono zasady obliczania wkładu wspólnotowego⁸⁷. Według nowych regulacji instytucja zarządzająca ma możliwość wyboru sposobu obliczania wkładu wspólnotowego spośród dwóch proponowanych opcji:

- w odniesieniu do całkowitej kwoty wydatków kwalifikowalnych, w tym wydatków publicznych i prywatnych
- w odniesieniu do publicznych wydatków krajowych.

Tabela 4. Perspektywa finansowa na lata 2007–2013 (UE-27, mln euro w cenach z 2004 r.)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Trwały rozwój	51 267	52 415	53 616	54 294	55 368	56 876	58 303
1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia	8 404	9 097	9 754	10 434	11 295	12 153	12 961
1b. Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia	42 863	43 318	43 862	43 860	44 073	44 723	45 342
2. Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi, w tym: rolnictwo	54 985	54 322	53 666	53 035	52 400	51 775	51 161
3. Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości	43 120	42 697	42 279	41 864	41 453	41 047	40 645
3a. Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1 199	1 258	1 380	1 503	1 645	1 797	1 988
3b. Obywatelstwo	600	690	790	910	1 050	1 200	1 390
4. UE jako partner globalny	599	568	590	593	595	597	598
5. Administracja	6 199	6 469	6 739	1 009	7 339	7 679	8 029
6. Wyrównania	6 633	6 818	6 973	7 111	7 255	7 400	7 610
6. Wyrównania	419	191	190				
Środki na zobowiązania ogółem	120 702	121 473	122 564	122 952	124 007	125 527	127 091
Środki na płatności ogółem	116 650	119 620	111 990	118 280	115 860	119 410	118 970
Środki na płatności (% DNB)	1,06	1,06	0,97	1,00	0,96	0,97	0,94
Środki na nieprzewidziane wydatki (% DNB)	0,18	0,18	0,27	0,24	0,28	0,27	0,30
Pułap środków własnych	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

Źródło: Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management, Official Journal, C 139, 14/06/2006.

Niezwykle istotna jest również inna zasada wprowadzona w ramach tej perspektywy, która wiąże maksymalne pułapy wspólnotowego wkładu z całymi programami operacyjnymi, a nie z poszczególnymi osiami priorytetów. Jednocześnie wprowadzono po raz pierwszy definicję wydatku publicznego. Dotychczasowy brak definicji powodował liczne trudności interpretacyjne, szczególnie w kwestii wydatków o charakterze podobnym do wydatków publicznych⁸⁸. Utrzymane natomiast zostały dotychczasowe zasady kwalifikowalności VAT, tj. niepodlegający zwrotowi podatek VAT może być uznany jako koszt kwalifikowalny. Uznanie podatku VAT za koszt kwalifikowalny na poziomie wspólnotowym jest wyjątkiem i dotyczy tylko kilku zasad horyzontalnych. Zmieniono natomiast zasadniczo podejście do katalogu wydatków, które mogą być uznane za kwalifikowalne. Przede wszystkim odstąpiono od wprowadzania reguł kwalifikalności na poziomie wspólnotowym. W przeciwieństwie do zasad z lat 2000–2006, to państwa członkowskie zobowiązane są do wprowadzenia – z zastrzeżeniem wyjątków, które przewidziano w rozporządzeniach szczegółowych – zasad kwalifikowalności na poziomie krajowym.

W latach 2007–2010 uelastyczniono zasadę $n+2$ ⁸⁹ zarządzania środkami finansowymi na działania strukturalne w nowych krajach UE i postanowiono, że zarówno dla funduszy strukturalnych jak i Funduszu Spójności obowiązywać będzie zasada $n+3$.

Nowością jest także to, że EFRR może współfinansować projekty z zakresu mieszkalnictwa w nowych państwach członkowskich. Wydatki na mieszkalnictwo mogą być uznane za kwalifikowane w maksymalnej wysokości 3% alokacji Funduszu na dany program operacyjny lub 2% całkowitej alokacji EFRR, pod warunkiem, że będą miały miejsce w ramach zintegrowanego programu rozwoju miejskiego (np. programu rewitalizacji) lub w ramach zdefiniowanego w programie operacyjnym priorytetu poświęconego obszarom dotkniętym bądź zagrożonym degradacją lub wykluczeniem społecznym. Ponadto, wsparcie budownictwa z EFRR nie jest ograniczone jedynie do mieszkalnictwa społecznego, lecz obejmuje także wydatki na rzecz budynków wielorodzinnych oraz budynków będących własnością władz publicznych, które będą przeznaczone na potrzeby mieszkaniowe dla gospodarstw domowych o niskich dochodach lub dla mieszkańców o specjalnych potrzebach.

W nowym okresie finansowania rozszerzono zakres interwencji EFRR także o projekty związane z połączeniami sieci TEN-T oraz projekty z zakresu ochrony i zachowania dziedzictwa kulturowego, rozwoju infrastruktury kulturalnej oraz zwiększenia dostępności usług kulturalnych i kultury – nie tylko powiązanych z rozwojem turystyki. Zakres interwencji EFRR został również rozszerzony o takie zagadnienia, jak dziedzictwo kulturowe i przyrodnicze, rozwój miast oraz międzynarodowe strefy rozwoju⁹⁰.

W nowej perspektywie odstąpiono od zasady wielofunduszowości. Programy operacyjne mogą korzystać ze środków finansowych wyłącznie z jednego funduszu. Za swoistą rekompensatę dla odejścia od zasady wielofunduszowości należy uznać wprowadzenie tzw. *cross-financing*⁹¹, tj. możliwości finansowania w ramach zakresów interwencji EFRR i EFS komplementarnych działań wchodzących odpowiednio w zakres drugiego funduszu. Zasada ta oznacza, że przyszli beneficjenci powinni już na etapie przygotowania projektu przewidzieć, czy mają zamiar zastosować tę zasadę, czy też nie. Jeśli projekt

(operacja) przewiduje *cross-financing*, to wydatki z nim związane są kwalifikowalne według zasad określonych dla danego funduszu⁹².

Cały projekt, w którym znajduje zastosowanie zasada *cross-financing*, powinien być objęty jedną procedurą przetargową, tym bardziej że stosowanie tej zasady ma się przyczyniać do lepszej implementacji danego projektu (operacji). Projekt powinien być tak skonstruowany, aby wszelkie działania, które dotyczą części projektu objętej *cross-financing* były możliwe do zidentyfikowania przez instytucję zarządzającą oraz dostępne w celu monitorowania i kontroli, czy dozwolony pułap 10% został zachowany. Państwa członkowskie nie są jednak zobligowane przestrzegać 10% pułapu dla priorytetu w każdym roku, lecz jedynie w momencie zamknięcia programu operacyjnego. Jeśli pułap będzie przekroczony, Komisja Europejska dokona stosowanych korekt finansowych, aby osiągnąć wymagany poziom. Zasada ta dotyczy tylko funduszu regionalnego i społecznego, a dla sektorów transportowego i środowiska rozporządzenie ramowe przewiduje, że działania współfinansowane z Funduszu Spójności i EFRR programowane będą w ramach jednego spójnego systemu.

W latach 2007–2013 obowiązują również nowe zasady programowania funduszy strukturalnych, które polegają na uzgodnieniu:

- strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności
- Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia
- programów operacyjnych.

W latach 2004–2006 system wdrażania funduszy strukturalnych nakładał na państwa członkowskie także obowiązek przygotowania uzupełnień programów operacyjnych, których celem było uszczegółowianie zapisów programów operacyjnych. W latach 2007–2013 nie ma konieczności opracowywania dokumentów tego typu. W nowym okresie programowania uzupełnienia zastąpiły szczegółowe opisy priorytetów programu operacyjnego.

Polska a negocjacje dotyczące NPF

Polska uczestniczyła pierwszy raz w rozmowach na temat tworzenia perspektywy finansowej. W negocjacjach nad NPF występowała z pozycji niezwykle trudnej. Wpłynęło na to kilka faktów⁹³:

- Ze wszystkich nowych członków Polska będzie największym beneficjentem NPF. Sam ten fakt – choć bardzo korzystny – stawiał nas w trudnej sytuacji kraju, który korzystając w ogromnym stopniu ze środków finansowych UE, powinien zarazem przyjąć do wiadomości, że największe państwa Unii przeżywają okres stagnacji gospodarczej i problemów na rynku pracy.
- Nie uwzględniono środków finansowych na wielkie projekty infrastrukturalne w kopercie 1a (konkurencyjność), podczas gdy potrzeby infrastrukturalne w Polsce są ogromne.

- Nasze możliwości negocjacyjne były znacznie ograniczone przez wcześniejsze zeterminowanie części wydatków jeszcze przed naszym członkostwem w UE.
- Polska wskazywała na zbyt duże obciążenia z tytułu finansowania rabatu brytyjskiego.
- Polska bała się używać pewnych argumentów politycznych, które byłyby jak najbardziej wskazane z punktu widzenia negocjacyjnego, ze względu na bardzo negatywną reakcję na krajowej scenie politycznej (np. reforma WPR).

Prace nad projektem stanowiska polskiego w sprawie NPF rozpoczęły się kilka miesięcy przed rozpoczęciem negocjacji, w ramach powołanego 1 sierpnia 2003 r. międzyresortowego zespołu do opracowywania projektów i wniosków w sprawach objętych reformami w Unii Europejskiej. Od początku negocjacji na temat perspektywy Polska popierała „duży budżet”, tzn. uważała, że nie powinien być on mniejszy niż średnio 1,05% DNB państw członkowskich rocznie, oraz zasadę solidarności finansowej – w przeciwieństwie do płatników netto do budżetu ogólnego, a zwłaszcza Niemiec i Francji. Chroniąc zasadę solidarności, uważała, że powinna wstawić się także za innymi nowymi członkami UE, potrzebującymi środków finansowych na politykę spójności dla najbardziej potrzebujących regionów i nie dopuścić do cięcia tych wydatków.

Priorytetem dla Polski były więc jak najwyższe wydatki na politykę spójności⁹⁴. Polska, będąc sojusznikiem zwolenników wspierania biedniejszych regionów i krajów, popierała propozycję KE, która zakładała, że w latach 2007–2013 na politykę spójności, skierowana będzie jedna trzecia środków finansowych w ramach nowej perspektywy finansowej. Polska wskazywała również na konieczność zapewnienia zwiększenia wydatków na tzw. polityki pro wzrostowe (w tym badania i rozwój, TEN, mobilność w edukacji) przy uwzględnieniu nie pogłębiania różnic między krajami UE, a także na zagwarantowanie bezpieczeństwa wewnętrznego obywatelom Unii przez stworzenie wspólnego instrumentu finansowego ochrony granic zewnętrznych.

Drugim ze strategicznych celów Polski w negocjacjach nad NPF było utrzymanie porozumienia w sprawie poziomu pułapu wydatków na I filar WPR, zgodnego z ustaleniami Rady Europejskiej w Brukseli z października 2002 r., jak również ochrona przed redukcją środków finansowych na rozwój obszarów wiejskich. Trzecim priorytetem było zagwarantowanie, by przyszła reforma systemu środków własnych, w tym zmiany w zakresie mechanizmów korekcyjnych, nie pogorszyła długookresowej pozycji netto Polski zarówno w latach 2007–2013 jak i po roku 2013⁹⁵.

Już w listopadzie 2004 r. z inicjatywy Hiszpanii doszło do spotkania w Brukseli przedstawicieli 13 państw – Hiszpanii, Grecji, Portugalii oraz dziesiątki nowych członków UE, poświęconego wspólnym działaniom na rzecz utrzymania propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej perspektywy finansowej na lata 2007–2013, a zwłaszcza polityki spójności oraz rozwoju obszarów wiejskich. Spotkania takie odbywały się aż do grudniowego szczytu w Brukseli w 2005 r., na którym zapadła decyzja w tej sprawie.

Do grupy dołączali kolejni członkowie i spotykali się za każdym razem w innym kraju. Ostatecznie grupę tworzyło kilkanaście państw: 10 nowych państw członkowskich oraz m. in. Hiszpania, Portugalia, Grecja, Belgia, Włochy, Irlandia i Finlandia.

Na początku grudnia 2004 r., tzn. niedługo po rozpoczęciu negocjacji w gronie państw członkowskich, europejska prasa doniosła, że Hiszpania spowodowała usunięcie z projektu dokumentu na temat NPF sformułowań o potrzebie „dogonienia przez nowe państwa członkowskie do średniej UE” oraz obowiązku zachowania „solidarności w podziale funduszy na politykę spójności”. Usunięcie zapisu stało się źródłem sporu polsko-hiszpańskiego. Polska, wsparta przez kraje Grupy Wyszehradzkiej oraz kilka innych nowych państw zażądała wpisania zdania mówiącego o tym, że polityka spójności uwzględnia potrzeby nowych krajów UE. Jeszcze przed szczytem UE w grudniu 2004 r., po dwóch dniach negocjacji w gronie ambasadorów państw członkowskich Holendrzy zdecydowali, by z projektu dokumentu na temat priorytetów perspektywy usunąć w całości kłopotliwy zapis, dotyczący podziału funduszy strukturalnych.

Natomiast w Polsce, na kilka dni przed tym szczytem wiceminister spraw zagranicznych J. Truszczyński zapowiedział w Sejmie, że rząd będzie walczył o znaczny poziom wsparcia Unii Europejskiej dla słabiej rozwiniętych regionów UE i o kierowanie go przede wszystkim do nowych państw członkowskich. Dodał, że szczególną uwagę powinno zwrócić się na nowe państwa członkowskie, po to, aby „mogły one w przyspieszonym terminie zbliżyć się do średniej zamożności europejskiej”. Ostatecznie w deklaracji końcowej po szczycie UE w grudniu 2004 r. znalazły się proponowane przez Polskę zapisy mówiące o konieczności zapewnienia w projekcie wydatków Unii na lata 2007–2013 środków na wyrównywanie poziomów rozwoju w krajach rozszerzonej UE.

Podczas prezydencji luksemburskiej Polska reprezentowała stanowisko zgodne z trzema celami negocjacyjnymi przyjętymi przez rząd RP. Ostateczny kształt propozycji luksemburskiej zachowywał korzystną dla Polski strukturę wydatków (mimo redukcji wypłat na politykę spójności) i wpłat (redukcja wpłat do budżetów WE), zgodną z ustalonymi przez rząd priorytetami. Podczas szczytu Rady Europejskiej zamykającego tę prezydencję polski premier stał się inicjatorem kompromisowej propozycji, która choć nie doprowadziła do uzgodnienia stanowisk, została uznana za wyraz odpowiedzialnego i otwartego podejścia Polski do wyzwań związanych z zasadniczymi dla UE decyzjami.

Po opublikowaniu pierwszego dokumentu z propozycją kompromisowego pakietu brytyjskiego 5 grudnia 2005 r., zawierającego redukcję środków finansowych dla nowych państw członkowskich, w tym zwłaszcza dla Polski, rząd RP wzmocnił aktywność dyplomatyczną służącą przekonaniu państw członkowskich i instytucji UE do polskiego stanowiska, a podczas spotkania Rady Europejskiej dotyczącego porozumienia w sprawie NPF 15–16 grudnia 2005 r. Polska była jednym z głównych aktorów prowadzonych negocjacji.

Środki finansowe dla Polski w ramach NPF

W ramach NPF szacuje się, że Polska otrzyma w latach 2007–2013 ponad 91 mld euro w cenach stałych z 2004 r. (tab. 5), tzn. 10,5% wszystkich środków finansowych zarezerwowanych w ramach nowej perspektywy, co oznacza, że powinniśmy się stać największym beneficjentem tych środków.

Na tę kwotę składa się głównie co najmniej 60 mld euro środków finansowych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności⁹⁶ (ponad 19% środków zarezerwowanych dla wszystkich krajów UE), co oznacza, że w niedługim czasie Polska powinna zdetronizować Hiszpanię, głównego beneficjenta środków na politykę spójności w UE. Jednocześnie w latach 2007–2013 Polska będzie drugim krajem, dla którego zarezerwowano środki na realizację polityki spójności (po Łotwie) w relacji do PKB (3,82% PKB), podczas gdy Łotwa otrzyma 3,87% PKB, a następna w kolejności po Polsce Estonia – 3,77% PKB.

W końcowym etapie negocjacji nad nową perspektywą udało się Polsce wywalczyć dodatkowe 100 mln euro z puli środków finansowych przeznaczonych dla Niemiec na wsparcie rozwoju pięciu najbiedniejszych województw – świętokrzyskiego, podlaskiego, lubelskiego, podkarpackiego i warmińsko-mazurskiego, które są jednocześnie pięcioma najbiedniejszymi regionami w UE⁹⁷.

W ramach NPF przewidziano też dodatkowe ułatwienia w wykorzystaniu wspólnotowych środków dla nowych państw UE oraz Portugalii i Grecji na realizację polityki spójności, w tym, jak już wspomniano wcześniej, umożliwienie finansowania z tych środków mieszkalnictwa oraz obniżenie progu współfinansowania projektów strukturalnych ze środków krajowych z 20 do 15%. Ponadto Polska dłużej o rok – czyli w sumie do trzech lat – może wykorzystywać środki finansowe z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Jednak ułatwienie to obowiązywać ma tylko od 2007 do 2010 r. Zgodnie z polskim postulatem samorządy i inne rządowe oraz lokalne gremia będą mogły rozliczać z funduszy UE podatek VAT, który są zobowiązane opłacać przy realizacji projektów współfinansowanych z UE⁹⁸.

W nowej perspektywie prawie 26 mld euro zostało zarezerwowane dla polskiego rolnictwa w ramach I i II filaru WPR. Środki te będą przeznaczane w Polsce na dopłaty bezpośrednie oraz interwencje na rynku – ponad 14 mln euro, a także na rozwój obszarów wiejskich, tzn. modernizację gospodarstw wiejskich i przetwórstwa, na programy rolno-środowiskowe, ochronę środowiska i zalesianie oraz na poprawę warunków życia na terenach wiejskich (prawie 12 mln euro, co stanowi 17,2% wszystkich środków NPF na ROW)⁹⁹.

Oprócz tego dla Polski zostało zarezerwowane prawie 3,7 mld euro na inwestycje związane z realizacją strategii lizbońskiej (m.in. na badania naukowe), 581 mln euro na politykę sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (m.in. na ochronę granic i walkę z terroryzmem).

Tabela 5. Środki finansowe dla Polski w ramach NPF (środki na zobowiązania w mln euro)

1a. Konkurencyjność	3 699
1b. Spójność, w tym:	59 656
5 regionów	882
2. Zasoby naturalne, w tym:	27 096
I filar WPR (dopłaty bezpośrednie, interwencje)	14 052
II filar WPR (rozwój wsi)	11 839
3. Obywatelstwo i bezpieczeństwo	581
Razem	91 031

Źródło: M. Berlińska, Nowa perspektywa finansowa 2007–2013, CIE, UKIE, Warszawa 2006.

Po uwzględnieniu polskich wpłat do wspólnego budżetu, które mają wynosić ok. 3 mld euro rocznie (czyli w latach 2007–2013 około 21 mld euro), Polska powinna wykorzystać ok. 70 mld euro. Za każde wpłacone euro Polska otrzyma więc z powrotem ok. 3,62 euro. Oznacza to, że w całym okresie obowiązywania perspektywy Polska będzie blisko 4-krotnie mniej wpłacać do budżetu WE, niż z niego otrzymywać.

Wnioski

Dotychczasowe perspektywy finansowe okazały się skutecznym instrumentem dyscyplinowania wydatków w ramach UE w poszczególnych latach, a w efekcie pozwoliły utrzymać ciężary finansowe ponoszone na rzecz budżetu ogólnego WE przez państwa członkowskie na akceptowalnym przez nie poziomie. Perspektywy finansowe chronią przed corocznymi długotrwałymi sporami o strukturę budżetu oraz ułatwiają kontrolę i ocenę systemu finansowego UE.

Obecnie beneficjenci z państw UE rozpoczynają wykorzystywanie środków finansowych w ramach perspektywy finansowej na lata 2007–2013. Na NPF nie należy patrzeć jedynie przez pryzmat wynegocjowanych środków finansowych, które w jej ramach są bądź będą dostępne w kolejnych budżetach ogólnych WE dla poszczególnych krajów UE. Podstawowa kwestia związana z tym dokumentem ma charakter polityczny i wiąże się z wyborem drogi, którą Unia ma zamiar podążać w nadchodzących latach.

Nowa klasyfikacja wydatków w NPF w porównaniu z Agendą 2000 jest wyrazem pewnego przewartościowania celów, których realizacji mają one służyć, tzn. przede wszystkim trwałemu wzrostowi gospodarczemu i zwiększaniu szeroko pojętej konkurencyjności państw członkowskich. Jest to zatem próba wyjścia naprzeciw nowym wyzwaniom wynikającym ze zmian w gospodarce światowej i handlu międzynarodowym.

Z jednej strony w perspektywie na lata 2007–2013 pojawiają się nowe elementy, a z drugiej jest ona kontynuacją tego, co realizowano w UE w tym zakresie do tej pory. W ramach obecnej perspektywy realizowane są trzy główne priorytety:

- zakończenie tworzenia jednolitego rynku wewnętrznego po to, by mógł on w pełni służyć realizacji celu w postaci trwałego wzrostu gospodarczego
- działanie na rzecz stworzenia obszaru wolności, sprawiedliwości, bezpieczeństwa oraz dostępu do podstawowych dóbr publicznych w celu realizacji idei obywatelstwa europejskiego
- zapewnienie Unii możliwości odgrywania roli partnera globalnego, opartej na poszanowaniu jej podstawowych wartości, ponoszeniu regionalnej odpowiedzialności, promowaniu trwałego wzrostu gospodarczego oraz wspieraniu bezpieczeństwa.

W ramach nowej perspektywy Unia Europejska zamierza zatem podejmować wewnętrzne i zewnętrzne wyzwania wyrażone w priorytetach wydatków na przyszłe lata, w tym również wyzwania wynikające z dysproporcji poziomów rozwoju rozszerzonej Unii. Dlatego w nowym okresie programowania Polska otrzyma prawie pięciokrotnie więcej środków finansowych z Unii Europejskiej niż w latach 2004–2006. Są to przede wszystkim środki na zapewnienie spójności ekonomicznej i społecznej, rolnictwo oraz rozwój obszarów wiejskich. Od ich pomyślnej i skutecznej absorpcji zależeć będzie w dużej mierze dalszy rozwój polskiej gospodarki, a nade wszystko rozwój cywilizacyjny kraju.

Aby skutecznie wykorzystać tak ogromne środki finansowe, niezbędna jest doskonała znajomość wspólnotowych i krajowych regulacji dotyczących zasad ubiegania się o dofinansowanie w ramach poszczególnych priorytetów. Wiedza na ten temat zdobyta w latach 2004–2006 powinna zostać uzupełniona o nowe regulacje i zasady prowadzone w bieżącym okresie finansowania.

Jednocześnie pozytywnie należy ocenić fakt, że Polska nie uległa w trakcie negocjacji w sprawie NPF, sugestiom, że przy niższym poziomie finansowania działalności UE byłibyśmy w lepszej pozycji finansowej netto (na skutek mniejszych wpłat do budżetu ogólnego). O ile nasze możliwości negocjacyjne nad NPF 2007–2013 były ograniczone, o tyle cieszy myślenie perspektywiczne. Aby Polska była jeszcze bardziej skuteczna przy negocjacjach nad następną perspektywą finansową, polscy przedstawiciele powinni przeanalizować problematykę zeszłych negocjacji oraz dotychczasowe polskie doświadczenia dotyczące pozyskiwania i wykorzystania środków finansowych z UE i zacząć formułować propozycje na lata 2014–2020 już w 2008 r.

Przypisy

- ¹ Financial perspectives system, <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l34012.htm>, sierpień 2008.
- ² Integracja europejska perspektywie XXI wieku. Wyzwania dla Polski, red. E. Latoszek, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003, s. 79.
- ³ *Appropriations for commitments*, czyli środki na zobowiązania – maksymalny pułap zobowiązań, jakie w danym roku budżetowym mogą zostać podjęte przez UE; nie mogą one przekroczyć w ciągu roku budżetowego maksymalnego pułapu, obecnie 1,31% DNB wszystkich państw członkowskich WE. Środki na zobowiązania obejmują zarówno zobowiązania jednoroczne, jak i wieloletnie, a ich wielkość nie odzwierciedla wysokości wypłat z budżetu w danym roku. Zmiana tego pułapu wymaga jednomyślności państw UE.
- ⁴ *Appropriations for payments*, czyli środki na płatności, określają wysokość faktycznych wydatków i nie mogą przekroczyć w ciągu roku budżetowego maksymalnego pułapu zasobów własnych, tzn. obecnie 1,24% DNB państw członkowskich WE. Zmiana tego pułapu wymaga jednomyślności państw UE.
- ⁵ Określenia „zasoby własne” używa się celem podkreślenia, że Wspólnota osiągnęła samodzielność finansową i nie oczekują na wpłaty władz narodowych państw członkowskich WE. Środki własne obejmują cła rolne, składki cukrowe, cła na artykuły przemysłowe – tradycyjne środki własne, wpływy z podatku od wartości dodanej, a także źródło w postaci wpłat państw członkowskich WE na podstawie ich DNB (tzw. „czwarte źródło”).
- ⁶ Polska w Unii Europejskiej. Uwarunkowania i możliwości po 2004 r., red. G. Wojtkowska-Łodej, wyd. II, SGH, Warszawa 2004, s. 90–91.
- ⁷ L. Oręziak, Perspektywa finansowa 2007–2013 – kierunki ewolucji systemu finansowania Unii Europejskiej, „Bank i Kredyt” 2004, nr 7.
- ⁸ E. Małuszyńska, B. Gruchman, Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 80–81.
- ⁹ M. Czerniewska-Rutkowska, System środków finansowych Unii Europejskiej w obliczu zmian, „Wspólnoty Europejskie” 2005, nr 3, s. 29.
- ¹⁰ L. Oręziak, Finanse Unii Europejskiej, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 122.
- ¹¹ E. Kawecka-Wyrzykowska, Pomoc finansowa Unii Europejskiej dla Polski w okresie przedakcesyjnym i w pierwszych latach członkostwa, „Prace i Materiały” nr 218, SGH, Warszawa 2000, s. 1–2.
- ¹² Unia Europejska, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, t. I, IKiCHZ, Warszawa 2004, s. 343–345.
- ¹³ Presidency Conclusions, Berlin European Council, 24 and 25 March 1999, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/ACFB2.html, sierpień 2008.
- ¹⁴ Copenhagen European Council, 12 and 13 December 2002, Presidency Conclusions, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/73842.pdf, sierpień 2008.
- ¹⁵ Decision of the European Parliament and of the Council of 19 May 2003 on the adjustment of the financial perspective for enlargement, Official Journal, L 147, 14/06/2003.
- ¹⁶ M. Cieślukowski, Budżet Unii Europejskiej, Wyd. A.E. w Poznaniu, Poznań 2006, s. 67.
- ¹⁷ Decision of the European Parliament and of the Council of 19 May 2003 on the adjustment of the financial perspective for enlargement, Official Journal, L 147, 14/06/2003.

¹⁸ (EU) EU/Budget: Six countries request 1% ceiling on GNI for budget spending in next financial framework – livid Prodi gives his answer, Agence Europe, No. 8608, 17/12/2003.

¹⁹ Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23 and 24 March 2000, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm, sierpień 2008.

²⁰ (EU) EU/Financial Perspectives: Final Commission arbitration before adoption of communication on Tuesday in Strasbourg, Agence Europe, No. 8637, 06/02/2004.

²¹ (EU) EU/Financial Perspectives: Commission's decision likely to be postponed slightly, Agence Europe, No. 8623, 15/01/2004.

²² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Building our common Future, Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007–2013, COM (2004) 101 Final, Brussels, 10/02/2004.

²³ Wstępna ocena komunikatu Komisji Europejskiej ws. nowej perspektywy finansowej – stanowisko Ministerstwa Finansów, projekt z dnia 27.02.2004, Warszawa 2004, materiały wewnętrzne Ministerstwa Finansów.

²⁴ European Policy Centre: Report on Shaping the enlarged Union – The next financial perspective, 17 February 2004, materiały wewnętrzne Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej.

²⁵ L. Oręziak, Perspektywa finansowa 2007–2013..., op.cit.

²⁶ R. Carter, Budget plans please Parliament but enrage Member States, EUObserver.com, materiały wewnętrzne Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej.

²⁷ Ibidem.

²⁸ European Policy Centre: Report..., op.cit.

²⁹ EFR jest głównym pozabudżetowym instrumentem finansowania pomocy rozwojowej dla państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP) oraz krajów i terytoriów zamorskich w ramach UE. Został utworzony na mocy aneksu IV do traktatu rzymskiego o utworzeniu EWG. Środki z Funduszu przeznaczane były pierwotnie na rozwój handlu między Wspólnotami a stowarzyszonymi z WE krajami rozwijającymi się, a następnie na popieranie ich rozwoju gospodarczego i społecznego. Z EFR świadczona jest głównie pomoc bezzwrotna (granty) przeznaczona na finansowanie rozwoju w długim terminie. Kolejne EFR (obecnie 10.) tworzone są z zasady co pięć lat z wpłat państw UE pochodzących z ich budżetów narodowych, według klucza opartego na kryteriach gospodarczych oraz historycznych powiązaniach z krajami, którym udzielana jest pomoc, na podstawie protokołu finansowego będącego aneksem do umowy o utworzeniu EFR. Co pięć lat podejmowana jest także – na szczeblu międzyrządowym – decyzja o wielkości wpłat do kolejnego Funduszu. Wówczas dokonywana jest również ewaluacja działalności poprzedniego Funduszu oraz szacowanie potrzeb alokacji nowych środków po wygaśnięciu protokołu finansowego.

³⁰ R. Carter, Budget plans..., op.cit.

³¹ (EU) EU/Financial Perspectives: Commission believes implementation of new EU priorities justifies budget of 153 billion EUR in 2013, Agence Europe, No. 8632, 28/01/2004.

³² Building our common future: Financial and political Outlook for the enlarged Union 2007–2013, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/04/189&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>, sierpień 2008.

³³ „Rabat brytyjski” we wpłatach do budżetu ogólnego został wprowadzony od 1985 r. dla Wielkiej Brytanii, która ponosiła niewspółmierne wysokie koszty w stosunku do jej DNB *per capita*, ze względu

na to, że jest importem netto artykułów rolnych spoza WE i małym beneficjentem środków z budżetu WE. Porozumienie w tej sprawie między państwami członkowskimi było poprzedzone długimi negocjacjami, ponieważ koszty redukcji są rozłożone na innych członków, którzy w związku z tym muszą dokonywać dodatkowych wpłat. Dodatkowo redukcję wpłat z tytułu „rabatu” mają obecnie najwięksi płatnicy: Niemcy, Holandia, Austria, Szwecja.

³⁴ T. Buck, G. Parker, Brussels defies calls for restraint, *Financial Times*, materiały wewnętrzne Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej.

³⁵ (EU) EU/Irish Presidency/ECOFIN: Irish Presidency does not plan substantial debate (during first term or even later) on forthcoming financial perspectives and will refrain from discussing stability pact reform, Agence Europe, No. 8619, 09/01/2004.

³⁶ (EU) EP/Financial Perspectives: After Prodi, Schreyer defends Commission proposal – legislative proposals in July – reaction from MEPs and Member States, Agence Europe, No. 8643, 12/02/2004.

³⁷ (EU) EP/Financial Perspectives: Budget Committee's reactions – unable to abandon budget constraints, Commission does not give itself the means to achieve its ambitions, Agence Europe, No. 8643, 12/02/2004.

³⁸ R. Carter, Budget plans..., op.cit.

³⁹ Notatka informacyjna na temat stanowisk państw członkowskich w sprawie nowej perspektywy finansowej UE, MSZ, Departament Unii Europejskiej, Warszawa 2004, materiały wewnętrzne Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej.

⁴⁰ The position of the Finish Government regarding the European Commission Communication on the new financial framework issued on 10 February 2004, Helsinki, 11/02/2004, materiały wewnętrzne Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej.

⁴¹ Draft non-paper: Czech Reflections on the Next Financial Perspective; Reflection paper of Hungary on the financial framework post-2006, Budapest, 19/02/2004; Position of the Slovenian Government on the Communication of the European Commission on the next financial perspective of 10 February 2004, Non-paper, 25/02/2004, materiały wewnętrzne Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej.

⁴² (EU) EU/ECOFIN/Financial Perspectives: Exchange of views at informal meeting in early April, road map for work's continuation, Agence Europe, No. 8643, 12/02/2004.

⁴³ Brussels European Council, 25 and 25 March 2004, Presidency Conclusions, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/79696.pdf, sierpień 2008.

⁴⁴ Notatka informacyjna na temat..., op.cit.

⁴⁵ (EU) EU/ECOFIN: Puncetown Council displays disagreement over financial perspectives, Agence Europe, No. 8681, 06/04/2004.

⁴⁶ (EU) EU/Financial Perspectives: Parliament underlines need for Inter-Institutional Agreement and rejects letter from the „six”, Agence Europe, No. 8692, 24/04/2004.

⁴⁷ (EU) EU/Financial Perspectives/European Council: Presidency report on forthcoming financial perspectives – reservations on generalized correction mechanism and European tax, Agence Europe, No. 8713, 27/05/2004.

⁴⁸ (EU) EU/Financial Perspectives: Commission sticks to timetable and ambitions, and will present communications on each heading, Agence Europe, No. 8702, 08/05/2004.

⁴⁹ Financial Framework for 2007–2013, Secretary General of the Council of European Union, No. 9976/04, Brussels, 01/06/2004.

⁵⁰ Notatka informacyjna na temat stanowisk państw członkowskich wobec nowej perspektywy finansowej UE, zawartych w Raporcie Prezydencji Irlandzkiej z dnia 1 czerwca 2004 roku, MSZ, Departament Unii Europejskiej, Warszawa 2004, materiały wewnętrzne Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej.

⁵¹ (EU) EU/Dutch Presidency: Mr Balkenende's priorities, Agence Europe, No. 8738, 01/07/2004.

⁵² Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Financial Perspective 2007–2013, European Commission, COM(2004) 487 final, Brussels, 14/07/2004.

⁵³ Proposal for a Council Decision on the system of the European Communities' own resources, European Commission, COM (2004) 501 final, Brussels, 14/07/2004.

⁵⁴ Perspektywa finansowa 2007–2013. Omówienie Komunikatu Komisji Europejskiej dla Rady oraz Parlamentu Europejskiego oraz głównych elementów pakietu legislacyjnego, UKIE, Warszawa 2004, materiały wewnętrzne Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej.

⁵⁵ (EU) EU/Financial Perspectives: Commission proposing generalised budget correction mechanism, Agence Europe, No. 8748, 15/07/2004.

⁵⁶ Notatka nt. wstępnych reakcji wybranych państw członkowskich UE na temat Komunikatu Komisji Europejskiej z 14.07.2004 r. dot. nowej perspektywy finansowej UE (NPF), MSZ, Warszawa 2004, materiały wewnętrzne Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej.

⁵⁷ (EU) EU/Financial Perspectives: Dutch Presidency's approach welcomed, but Commission's role must be respected, Agence Europe, No. 8784, 14/09/2004.

⁵⁸ (EU) EP/Budget: Parliament sets up temporary Committee on Financial Perspective 2007–2013, Agence Europe, No. 8786, 16/07/2004.

⁵⁹ (EU) EU/Financial Perspectives: Ministers skirt around the subject, Agence Europe, No. 8804, 12/10/2004.

⁶⁰ (EU) EU/ECOFIN: Member States do not want to change budgetary flexibility instrument – Greece must supply missing budget data – four countries could exceed 3% in 2005, Agence Europe, No. 8812, 22/10/2004; (EU) EU/ECOFIN: Little enthusiasm for changes to own resources system – Greece hopes to reduce its deficit by 2.5% by this time next year, Agence Europe, No. 8828, 17/11/2004.

⁶¹ (EU) EP/Budget: With no guarantee on funding its priorities, Parliament is not joining up to new financial perspectives, Agence Europe, No. 8840, 03/12/2004.

⁶² Brussels European Council, 16 and 17 December 2004, Presidency Conclusions, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/83201.pdf, sierpień 2008.

⁶³ (EU) EU/Financial Perspectives 2007–2013: Commissioner Grybauskaitė insists on agreement in June – „Something in the middle must be found” but lack of agreement will compromise unprotected areas – against over-complex and insufficiently transparent budgetary correction, Agence Europe, No. 8896, 25/02/2005.

⁶⁴ (EU) EU/Financial Perspectives 2007–2013: Commission finales package of legislative proposals for Financial Framework 2007–2013 – Commissioner Grybauskaitė warns of risk of „blocking Europe”, Agence Europe, No. 8922, 07/04/2005.

⁶⁵ (EU) EU/Financial Perspectives: Member States stick to positions on own resources and remain divided on budget for European Development Fund, Agence Europe, No. 8929, 16/04/2005; (EU) EU/Financial Perspectives: Split over future of cohesion policy is confirmed, Agence Europe, No. 8934, 23/04/2005.

⁶⁶ (EU) EP/Financial Perspectives: Temporary Committee leaves door open for co-funding of market agricultural expenditure, Agence Europe, No. 8945, 12/05/2005.

⁶⁷ G. Radziejewski, Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – skutki braku porozumienia budżetowego, „Biuletyn Skarbowy” 2005, nr 5, http://www.mofnet.gov.pl/_files/_podatki/biuletyn_skarbowy/bs05_2005.pdf, sierpień 2008.

⁶⁸ Omówienie propozycji prezydencji luksemburskiej przedstawionych na szczycie Rady Europejskiej 17 czerwca 2005 r., UKIE, Warszawa 2005, materiały wewnętrzne Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej.

⁶⁹ Debata budżetowa po fiasku Rady Europejskiej, UKIE, Warszawa 2005, materiały wewnętrzne Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej.

⁷⁰ Raport z negocjacji w sprawie nowej perspektywy finansowej w okresie 1 lipca – 2 września 2005, UKIE, Warszawa 2005, materiały wewnętrzne Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej.

⁷¹ Ocena listu Jose Manuela Barosso w sprawie perspektywy finansowej 2007–2013, UKIE, Warszawa 2005, materiały wewnętrzne Stałego Przedstawicielstwa Rzeczypospolitej Polskiej przy Unii Europejskiej.

⁷² (EU) EU/Financial Perspectives: British Presidency wants to review June compromise to reach agreement in December, Agence Europe, No. 9063, 08/11/2005.

⁷³ (EU) EU/Financial Perspectives: Presidency proposes modest budget for EU, Agence Europe, No. 9082, 06/12/2005; (EU) EU/Financial Perspectives: Foreign Ministers of EU to examine already controversial proposal of Presidency this Wednesday, Agence Europe, No. 9082, 06/12/2005.

⁷⁴ (EU) EU/Financial Perspectives: UK's new budget plan not enough to get European Council to reach agreement, Agence Europe, No. 9089, 15/12/2005.

⁷⁵ Brussels European Council, 15 and 16 December 2005, Presidency Conclusions, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/87642.pdf, sierpień 2008.

⁷⁶ K. Sajdak, Negocjacje w sprawie nowej perspektywy finansowej na lata 2007–2013 i ich znaczenie dla Polski, Wspólnoty Europejskie – „Biuletyn Informacyjny” 2006, nr 1 (170), s. 13–14.

⁷⁷ (EU) EU/European Council: Agreement on Financial Perspectives 2007–2013 providing both solidarity with new Member States and meeting interests of excess net contributors – British rebate anomaly to be gradually dissolved, Agence Europe, No. 9092, 19/12/2005.

⁷⁸ (EU) EP/Financial Perspectives: Satisfied European Council has reached an agreement, MEPs nonetheless hope to negotiate, Agence Europe, No. 9111, 18/01/2006.

⁷⁹ (EU) EU/EP/Financial Perspectives: Talks start to prepare for formal adoption of EU's budget for 2007–2013, Agence Europe, No. 9116, 25/01/2006.

⁸⁰ (EU) EU/Financial Perspectives: New version of Inter-Institutional Agreement for definitive adoption of Financial Framework 2007–2013, Agence Europe, No. 9122, 02/02/2006.

⁸¹ (EU) EU/Financial Perspectives 2007–2013: Commission's seven detailed proposals for triologue of 21 February, Agence Europe, No. 9132, 16/02/2006.

⁸² (EU) EU/Financial Perspectives: Institutions move towards definitive agreement on Financial Framework for 2007–2013 – new trialogue on 4 April, Agence Europe, No. 9157, 23/03/2006.

⁸³ Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management, Official Journal, C 139, 14/06/2006.

⁸⁴ Porozumienie ws. budżetu UE na lata 2007–2013, http://www.januszlewandowski.pl/www/aktualnosci_1.php, sierpień 2008; (EU) EP/Financial Perspectives: Agreement on Financial Framework for 2007–2013 – net increase of € 2 billion compared to results from December European Council, but rapporteur Böge is disappointed, Agence Europe, No. 9168, 06/04/2006.

⁸⁵ Porozumienie Międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami, Dz.U. WE 2006, C 139, s. 1.

⁸⁶ W ramach nowej perspektywy oprócz reformy polityki spójności zainicjowano nową generację programów w dziedzinie edukacji, mediów, kultury i młodzieży, a także nowe zasady finansowania transeuropejskich sieci transportowych i energetycznych oraz nowe instrumenty finansowe dla sektora rolnego i rybnego. W niniejszym opracowaniu ze względu na obszerność tych tematów nie zostaną one szczegółowo omówione.

⁸⁷ Możliwość wyboru sposobu obliczania wkładu wspólnotowego daje instytucji zarządzającej większą kontrolę nad środkami finansowymi przeznaczonymi na realizację danego programu operacyjnego.

⁸⁸ S. Narożniak, Najważniejsze zmiany w programowaniu, UE, „Fundusze Strukturalne” 2006, nr 1, s. 43–44.

⁸⁹ Reguła n+2 stanowi, że jeżeli zobowiązanie Komisji ujęte w budżecie ogólnym WE w danym roku (roku n) nie zostanie „wyczerpane” wnioskami o płatność przekazywanymi Komisji przez instytucję płatniczą do końca roku n+2, różnica między kwotą zobowiązania a kwotą wniosków o płatność zostanie automatycznie anulowana.

⁹⁰ S. Narożniak, Najważniejsze zmiany..., op.cit., s. 45.

⁹¹ *Cross-financing* to elastyczne podjęcie do finansowania operacji (projektów) w ramach danego programu operacyjnego, które oznacza, że EFRR i EFS (z wyłączeniem jednak Funduszu Spójności) mogą finansować w sposób komplementarny działania objęte zakresem pomocy z innego funduszu. Ograniczona jest jednak możliwość stosowania *cross-financing* do 10% finansowania wspólnotowego na poziomie osi priorytetowej. Jest to poziom maksymalny, tak więc poziom elastyczności może się wahać między 0 a 10%. *Cross-financing* powinien być powiązany wprost z głównymi dziedzinami działań interwencyjnych podejmowanych w ramach każdego z funduszy. Oznacza to np., iż w ramach projektu finansowanego z funduszu społecznego mogą być kwalifikowalne koszty inwestycyjne, które generalnie są możliwe do sfinansowania z funduszu regionalnego. Jest to opcja, która może być wprowadzona do programu operacyjnego, pod warunkiem, że jest ona konieczna dla odpowiedniej realizacji danej operacji (projektu). Państwo członkowskie, przygotowując program operacyjny, zobowiązane jest z góry zidentyfikować priorytety, w ramach których przewidywany jest *cross-financing*.

⁹² Jeśli projekt realizowany w ramach programu operacyjnego współfinansowanego z EFS finansuje także działania, które kwalifikują się do wsparcia w ramach EFRR (takich jak infrastruktura czy wyposażenie) – dla tych wydatków beneficjent powinien stosować zasady kwalifikowalności przewidziane w rozporządzeniu dotyczącym EFRR (i odwrotnie).

⁹³ B. Nowak, Nowa perspektywa finansowa Unii Europejskiej 2007–2013, „Raporty i Analizy Centrum Stosunków Międzynarodowych” 2005, nr 6, s. 19–21.

⁹⁴ Informacja Prezesa Rady Ministrów dotycząca porozumienia w sprawie nowej perspektywy finansowej zawartego na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 15–17 grudnia 2005 r., *Monitor Europejski* 2006, nr 21, s. 8.

⁹⁵ Ibidem, s. 9.

⁹⁶ Po 2010 r. Polska może otrzymać dodatkowe środki ze specjalnej rezerwy w wysokości 3 mld euro, która zostanie rozdysponowana między państwa członkowskie po rewizji prognoz makroekonomicznych dotyczących m.in. kursu walut w 2010 r.

⁹⁷ Raporty tematyczne, Budżet UE 2007–2013, <http://old.euro.pap.pl/cgi-bin/raporty.pl?rap=82&dep=75059&lista=3> (wrzesień 2008).

⁹⁸ Budżet UE 2007–2013..., op.cit.

⁹⁹ PROW 2007–2013: Ruszają dopłaty dla rolników, <http://gazetapodatnika.pl/artykuly/a4023-0> (wrzesień 2008).

Bibliografia

- Berlińska M., *Nowa perspektywa finansowa 2007–2013*, CIE, UKIE, Warszawa 2006.
- Cieślukowski M., *Budżet Unii Europejskiej*, Wyd. A.E. w Poznaniu, Poznań 2006.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Building our common Future, Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007–2013, COM (2004) 101 Final, Brussels, 10/02/2004.
- Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Financial Perspective 2007–2013, European Commission, COM(2004) 487 Final, Brussels, 14/07/2004.
- Czerniewska-Rutkowska M., System środków finansowych Unii Europejskiej w obliczu zmian, „Wspólnoty Europejskie” 2005, nr 3.
- Informacja Prezesa Rady Ministrów dotycząca porozumienia w sprawie nowej Perspektywy Finansowej zawartego na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 15–17 grudnia 2005 r., „Monitor Europejski” 2006, nr 21.
- Kawecka-Wyrzykowska E., Pomoc finansowa Unii Europejskiej dla Polski w okresie przedakcesyjnym i w pierwszych latach członkostwa, „Prace i Materiały” nr 218, SGH, Warszawa 2000.
- Unia Europejska, t. I, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, IKiCHZ, Warszawa 2004.
- Integracja europejska perspektywie XXI wieku. Wyzwania dla Polski, red. E. Latoszek, D. W. Elipsa, Warszawa 2003.
- Małuszyńska E., Gruchman B., *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- Narożniak S., Najważniejsze zmiany w programowaniu, „UE – Fundusze Strukturalne” 2006, nr 1.
- Nowak B., *Nowa perspektywa finansowa Unii Europejskiej 2007–2013*, „Raporty i Analizy Centrum Stosunków Międzynarodowych” 2005, nr 6.
- Oręziak L., *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.
- Oręziak L., *Perspektywa finansowa 2007–2013 – kierunki ewolucji systemu finansowania Unii Europejskiej*, „Bank i Kredyt” 2004, nr 7.

- Radziejewski G., Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – skutki braku porozumienia budżetowego, „Biuletyn Skarbowy” 2005, nr 5, http://www.mofnet.gov.pl/_files_/podatki/biuletyn_skarbowy/bs05_2005.pdf.
- Sajdak K., Negocjacje w sprawie nowej perspektywy finansowej na lata 2007–2013 i ich znaczenie dla Polski, „Wspólnoty Europejskie – Biuletyn Informacyjny” 2006, nr 1 (170).
- Polska w Unii Europejskiej. Uwarunkowania i możliwości po 2004 r., red. G. Wojtkowska-Łodej, wyd. II, SGH, Warszawa 2004.

EU Financial Perspective for the Years 2007-2013

Summary

The first part of the research reviewed in the paper examines the evolution of the EC financial system principles and main expenditure groups within the Financial Perspectives till 2007 that contrary to the general EC budget allowed undertaking of joint investments within European Communities for the period of time longer than one year. In order to more and more effectively accomplish the objective to deepen economic and social cohesion even after the number of members grew the expenditure structure was changed. Other changes as the increased budgetary discipline, the maintenance of expenditure growth controls, in particular of expenses within the Common Agricultural Policy (CAP), the linking up of the contribution levels to the EC budget by the member states with the level of wealth in these states, as well as the improvement of budget procedures proved to be very supportive, too.

The following part of the research reviewed in the paper focused on negotiations on the new Financial Perspective for the years 2007-2013, and further the expense levels, main priorities and amendments implemented within the framework of the IVth interinstitutional agreement, taking into account the EU cohesion policy reform in particular.

The final part portrays the role played by Poland in making the new Perspective the main beneficiary of funds set aside for the years 2007-2013. Further, the author thoroughly describes the funding scale and its purpose that is to assure not only the development of the Polish economy, but also the development of its civil society in particular.