

Wojciech Stankiewicz

Budżet Unii Europejskiej na lata 2014–2020. Strategia i wyzwania

Rocznik Integracji Europejskiej nr 8, 251-269

2014

Artykuł został 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.

WOJCIECH STANKIEWICZ

DOI: 10.14746/rie.2014.8.18

Olsztyn

Budżet Unii Europejskiej na lata 2014–2020. Strategia i wyzwania

Etap kreowania funduszy unijnych jest niezwykle ważnym elementem funkcjonowania Wspólnoty. Budżet stanowi instrument, który integruje gospodarki państw członkowskich i godzi ich różne interesy. Dzięki takim mechanizmom Unia Europejska stała się jedną z najprężniej działających i rozwijających się struktur międzynarodowych. Debata nad ustaleniem wieloletnich ram finansowych (WRF) jest potrzebna w celu określenia kierunków działania. Analiza wykorzystywania środków pozwala organom Wspólnoty doprowadzić do poprawy obecnego stanu i niwelowania narastających problemów. Unia stała się bardzo atrakcyjna dla innych państw europejskich. Szeroki zakres wszelkich dofinansowań jest motorem napędowym dla kandydatów ubiegających się o członkostwo. Integracja i zgodne działanie są niezwykle ważne w istnieniu Wspólnoty, dlatego istotne jest skrupulatne dobieranie projektów budżetowych. Wytworzenie szkieletu projektu budżetu jest procesem czasochłonnym, ze względu na powagę działań na rzecz Unii. Dobrze opracowane ramy finansowe mogą skutkować wieloma pozytywnymi aspektami w przyszłych latach istnienia Wspólnoty.

Wieloletnie ramy finansowe ustanowiono w art. 312 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (*Traktat o funkcjonowaniu*, s. 184–185). Strategia finansowa jest realizowana przynajmniej przez 5 lat i ma za zadanie realizację wyznaczonych celów w określonym czasie. Budżet wieloletni jest znacznie mniej szczegółowy, niż roczny, ale jest w nim zawarty (*Wieloletnie ramy*). Celem stworzenia wieloletnich ram finansowych były problemy w realizacji środków finansowych. Brakowało porządku oraz konkretnych opracowań poszczególnych okresów. Pakiet Delors'a obejmował pierwszą perspektywę na lata 1988–1992. Natomiast kolejne ramy przypadają na lata 1993–1999, regulowane przez drugi pakiet Delors'a, mający na celu powiększenie zasobów własnych oraz wspieranie modernizacji i restrukturyzacji gospodarek krajowych UE (Baldwin, Wyplosz, 2012, s. 82–83). Trzecie porozumienie przypadło na lata 2000–2006 i zostało umocowane perspektywą finansową Agenda 2000 (*Fundusze strukturalne*, 2005, s. 43–44), która postulowała m.in.: wprowadzenie do UE szczegółowej propozycji zreformowania systemu realizacji polityki Wspólnoty, tworząc wieloletnie ramy finansowe, które byłyby wypracowane przez Unię już kilka lat przed realizacją przyszłego budżetu (European Commission, 2002, s. 73). W ramach porozumienia organów unijnych w 2006 roku, UE rozpoczęła wykonywanie wieloletnich ram finansowych na lata 2007–2013. Urzeczywistnianie postulatów polegało na rozwoju badań, innowacyjności przemysłu UE, ulepszaniu konkurencyjności, a także rozwojowi dziedzin transportu (Nowak-Far, 2010, s. 59–60). Kształt nowych wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 jest uzależniony od obecnej sytuacji Wspólnoty. Kry-

zys gospodarczy pogłębił deficyt budżetowy. Państwa, które mają największy wkład finansowy, dążyły do pomniejszenia aktywności zasilania budżetu UE. Natomiast państwa członkowskie będące największymi beneficjentami chciały, aby utrzymano dotychczasowy status. Pertraktacje są istotnym procesem twórczym, ponieważ zgodność i solidarność negocjatorów jest niezbędna do sprecyzowania najdogodniejszych warunków realizacji budżetu. Niestety droga do ustalenia ram finansowych Wspólnoty jest żmudna i czasochłonna (Oręziak, 2010, s. 53–54).

Zamysłem opracowania jest ukazanie aspektów funkcjonowania budżetu Unii Europejskiej, a dokładniej sprecyzowania taktyki Wspólnoty w procesie wdrażania środków finansowych na lata 2014–2020. Autor skupia się na analizie projektów i programów budżetowych, a także perspektyw rozwoju Wspólnoty. Podejście badawcze bazuje na metodzie decyzyjnej, której istotą jest ukazanie zespołu powiązań przyczynowo-skutkowych regulujących wybór sposobu działania politycznego oraz jego ostatecznego efektu. Opracowanie jest także wsparte o metodę historyczną, która ukazuje genezę danych procesów. W celu uzyskania odpowiedzi na problemy badawcze zostały postawione pytania, których zamiarem jest przedstawienie zakresu pracy:

1. W jaki sposób został stworzony budżet unijny?
2. Na mocy jakich postanowień uchwalane są ramy finansowe Unii Europejskiej?
3. Jakie wyróżnia się źródła i zasoby budżetu UE?
4. Jakimi zasadami kierują się instytucje Unii w procesie projektowania rocznych jak i wieloletnich ram finansowych?
5. Do jakich porozumień doszło po negocjacjach w sprawie budżetu UE na lata 2014–2020?
6. Czym charakteryzują się projekty i programy ustalone przez UE?
7. Jakie priorytety ustanowiła Unia Europejska w sprawie budżetu na nadchodzące lata?
8. Jakie korzyści uzyskała Polska w ramach wieloletniego budżetu?

1. Etap tworzenia i kierunku realizacji budżetu

1.1. Źródła zasobów finansowych Unii Europejskiej

Proces integracyjny polega na działaniach dążących do tworzenia jednolitego rynku Wspólnot Europejskich. Wszystko jest jednak zależne od przedstawicieli państw członkowskich, a także od ich zasobów finansowych, które są niezbędne do realizacji polityki Wspólnoty. Unia, aby doprowadzić do wprowadzenia w życie rynku wspólnotowego jest zobowiązana do stworzenia procesu scalającego rynki krajowe państw należących do UE (Oręziak, 2004, s. 107).

Już od wczesnych etapów tworzenia Wspólnoty funkcjonowały określone uregulowania zasobów finansowych. Na mocy Traktatu Paryskiego powstała w 1951 roku Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS). Traktat zawierał postanowienia na mocy, których EWWiS miała ustalone rodzaje wydatków, zasobów oraz całą metodę tworzenia, jak i realizacji budżetu. Wszystko to miało usprawnić działanie Wspólnoty.

Powstanie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej umocowiły Traktaty Rzymskie w 1957 roku. Po wejściu w życie Traktatu Fuzyjnego w 1967 roku doszło do jego realizacji, a mianowicie utworzenie jednolitych organów i wspólnego budżetu (Komar, 1981, s. 8–11). Ostatnie postanowienie Rady Europejskiej, dotyczące środków unijnych, zostało wynegocjowane 27 czerwca 2007 roku. Obecnie system finansowy UE tworzą artykuły 310–325 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (*Charakterystyka budżetu UE*).

Geneza budżetu wiązała się ze stworzeniem źródeł dochodów własnych. Wspólnota przez wiele lat dążyła do uniezależnienia się od korzystania tylko ze składek państw członkowskich. Obciążenia finansowe związane z działalnością wspólnej polityki rolnej, doprowadziły do tego, że 21 kwietnia 1970 roku wypracowano system zasobów własnych UE (*Finanse Unii Europejskiej*, 2005, s. 144). Obecnie budżet Unijny jest konstruowany i zasilany z zasobów własnych Unii Europejskiej (99%), a także z innym źródłem, z tym że jest to tylko 1% całego zasobu (wkład państw trzecich, grzywny nakładane za złamanie prawa wspólnotowego). Dochody UE obejmują (*Budżet UE – ogólne informacje*):

- cła z importu produktów rolnych oraz składki od producentów cukru;
- cła z importu pozostałych produktów do Unii – razem z powyższymi zaliczane do zasobów własnych;
- część podatku od wartości dodanej VAT;
- wpłaty od państw członkowskich – ustalane indywidualnie w oparciu o DNB (dochód narodowy brutto);
- inne dochody – m.in. kary za naruszenie prawa wspólnotowego.

Wielkości źródeł są zależne od zaangażowania i zastosowania odpowiednich środków w celu powiększania zasobu Wspólnoty. Dlatego umiejętne prowadzenie działalności i realizacja rozsądnych założeń przekłada się w dobrze wykorzystywanym budżecie. „Jedne cele są łatwiej finansowane, inne trudniej. Każde z państw członkowskich inaczej odnosi się do stawianych obciążeń i ich ponoszenia” (Żukrowska, 2009, s. 19–20). Zobowiązania, które przypadają poszczególnym państwom zazwyczaj różnią się między sobą i powiązane są z ogólną sytuacją oraz zasobnością państw, a więc wielkością produktu narodowego brutto (PNB)¹.

Ogół przepisów, które należy uwzględnić przy tworzeniu zasobów finansowych, jest istotny w tym procesie. Zadaniem wytycznych jest zachowanie dyscypliny budżetowej. To ważne, aby każdy szczegół procedury twórczej tworzył jedną i silną całość. Do najważniejszych zasad należą (Cybulski, 2006, s. 504–516):

- zasada jedności i dokładności – wszystkie dochody i wydatki UE powinny być zawarte w budżecie ogólnym, stanowiącym jednolity dokument;
- zasada powszechności – zasada stwierdza, że nie ma możliwości przenoszenia i wyrównywania;

¹ *Produkt narodowy brutto* (PNB, Gross National Product – GNP) jest to ogólna wartość towarów i usług wyprodukowanych przez dane państwo w ciągu roku, włączając produkcję zagraniczną firm krajowych. Produkt krajowy brutto (PKB, Gross Domestic Product – GDP). Ze względu na umiędzynarodowienie gospodarki coraz częściej stosowanym wskaźnikiem statystycznym, stanowiącym miernik rozwoju danej gospodarki jest PNB/GNP, a nie PKB/GDP.

- zasada rocznego budżetu – wykonywanie wszelkich czynności w ramach budżetu rocznego;
- zasada równowagi – oznacza, że jakiegokolwiek działania Wspólnoty nie mogą doprowadzić do deficytu, czyli dochody są równe wydatkom;
- zasada doprecyzowania – budżet powinien być odpowiednio wykorzystywany i kontrolowany przez odpowiednie organy;
- zasada stosowania jednostki rozliczeniowej – określa walutę, w której mają być dokonywane wszelkie płatności;
- zasada należytego zarządzania finansami – zobowiązanie do dbałości o korzystne wykonanie budżetu;
- zasada przejrzystości – ukazanie sprecyzowanego projektu budżetowego, a także sprawozdanie z jego wykonania.

1.2. System kreowania projektu budżetu

Na wstępie projekt jest tworzony przez Komisję Europejską, która w fazie tych przygotowań uwzględnia wieloletnie ramy finansowe oraz wszelkie wydatki Unii Europejskiej na nadchodzący rok budżetowy. Porządek ustalania kapitału unijnego uwzględnia takie aspekty jak: zobowiązania i planowane wydatki. Obowiązkiem Komisji jest przygotowanie projektu do września każdego roku. W ostatnich latach ten okres uległ skróceniu i KE przesyła gotowy konspekt Parlamentowi i Radzie Europejskiej już w okolicach czerwca (Góralski, Kowalewski, 2012, s. 121–122). Ustalenia mogą ulec zmianie, dlatego zgodnie z zasadami procedury przedstawionej w Traktacie Unii Europejskiej, PE może zmodyfikować postanowienia. Jeśli w ciągu 15 dni Rada nie dokona poprawek i nie wprowadzi nowych kwestii uwzględnionych przez Parlament, tym samym godząc się na wspólne założenia, budżet uważa się za uchwalony (Cieślukowski, 2013, s. 141–143).

Istotna jest także taktyka zarządzania budżetem. Tylko odpowiednia strategia może w korzystny sposób wpłynąć na efektywną realizację celów od projektowania założeń po realizację wyznaczonych priorytetów. Dlatego budżetem unijnym bezpośrednio zajmuje się Komisja Europejska. Jest odpowiedzialna za stronę twórczą, wydaje opinie, a także wykonuje raporty dotyczące finansów unijnych. Do jej kompetencji należy także monitorowanie finansowanego wykonywania budżetu. Na etapie projektowania istotną rolę odgrywa Parlament i Rada Europejska, gdyż te instytucje odpowiadają za uchwalenie budżetu. Etap raportowania należy do Trybunału Obrachunkowego, gdyż publikuje sprawozdanie z rocznego wykonywania budżetu przez Komisję. Inne instytucje takie jak: Trybunał Sprawiedliwości (Court of Justice of the European Union), Komitet Regionów (Committee of the Regions), Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich (The European Ombudsman) oraz Europejski Inspektor Ochrony Danych (The European Data Protection Supervisor), nie mają większego wpływu na procedurę budżetową, działają tylko i wyłącznie w sprawach realizacji przyznanego im budżetu (Ibidem).

Etap wdrażania inicjatyw finansowych w życie jest niezwykle ważnym momentem dla Wspólnoty. W tym czasie mogą ukazać się braki w ustaleniach, które miały zaowo-

cować korzyściami dla państw członkowskich, które zgodnie z zasadami korzystają z transferów unijnych. To niezwykle ważne w jaki sposób tworzony jest budżet, ponieważ najmniejsze pomyłki mogą wywrzeć negatywny wpływ na przyszłość UE. Im budżet jest bardziej efektywny, tym Unia bardziej umacnia swoją pozycję na arenie międzynarodowej oraz na tle innych instytucji.

2. Tworzenie przyszłego budżetu Unii Europejskiej

2.1. Porozumienia w sprawie długoterminnych ram finansowych na lata 2014–2020

Doświadczenie pokazuje, że proces tworzenia wieloletnich ram finansowych jest niezwykle długi i skomplikowany. Ustalanie unijnego planu finansowego jest postępowaniem wieloetapowym, które należy do istotnych w tworzeniu budżetu. Na początku odbywają się negocjacje i debaty finansowe w Radzie. Pertraktacje trwają średnio od 1 do 2 lat. Mają one za zadanie ustalać szkielet wieloletnich ram finansowych, zaś drugi to negocjacje z Parlamentem Europejskim. Ostatni etap charakteryzuje się ustaleniami kilkudziesięciu aktów prawnych, które są podstawą do działania na arenie państw członkowskich, a także zezwolenia na start wytworzonych ram finansowych. Twórczość prawodawcza trwa od 1 do 1,5 roku (*Negocjacje Wieloletnich Ram Finansowych na l. 2014–2020*). Wszelkie działania są ściśle wypracowane, dlatego proces konstrukcji budżetu jest czasochłonny. Kryzys gospodarczy doprowadził do innej taktyki przy określaniu wieloletnich ram finansowych. Problemy z nadmiernym deficytem, długiem publicznym państw członkowskich oraz bieżącymi wydatkami, spowodowały, że niektóre państwa strefy euro, takie jak: Grecja, Irlandia i Portugalia, dostały pakiety pomocowe. Sytuacja zadłużonych członków doprowadziła do niekorzystnej sytuacji budżetowej. Dlatego konsekwencje zaistniałej sytuacji mogą wpływać w dużym stopniu na wielkość budżetu Unii Europejskiej na lata 2014–2020 (*Pomoc rozwojowa UE zmniejsza się przez kryzys*).

Parlament Europejski ustosunkował się do nowych wieloletnich ram finansowych 8 czerwca 2011 roku. Postulując przy tym, że priorytetowym działaniem jest wyjście z obecnych problemów. Nieudaną formą realizacji strategii „Europa 2020” i nawracającego kryzysu gospodarczego może być nieefektywne zarządzanie zasobami przez państwa członkowskie. PE zwrócił uwagę na poziom zatrudnienia, politykę rolną, politykę spójności – która ma pełnić funkcję przewodnią w dziedzinach innowacyjności, oraz na politykę przemysłową jako źródło konkurencyjności, a także innowacji. Priorytetem jest również działalność Unii Europejskiej na arenie międzynarodowej. Postępujący rozwój umocniłby pozycję Wspólnoty wobec innych ważnych instytucji. W zamiarach PE jest także przedstawienie wykreowanych założeń Komisji Europejskiej, która przed ukazaniem priorytetów budżetowych, wzięłaby pod uwagę wymagania i nie zignorowałaby stanowiska jednego z najważniejszych organów UE. Na mocy Traktatu z Lizbony, Parlament stał się poważnym aparatem wewnętrznym, który ma decydujący głos w sprawach finansowych Wspólnoty (Toporowski, 2011b).

Publikacja propozycji Komisji Europejskiej pojawiła się 29 czerwca 2011 roku. Ponad dwa tygodnie wcześniej Parlament Europejski wykazał inicjatywę w wieloletnich ramach finansowych, które miały za zadanie określić strategię przed postulatami KE. Nie miało to jednak znaczącego wpływu, gdyż prace Komisji zaczęły się znacznie wcześniej. Natomiast wszelkie nieformalne porozumienia doprowadziły do podobnych założeń. W ubiegłym roku, niektóre państwa członkowskie nalegały, aby dążyć do zmniejszenia przyszłego budżetu. Dlatego ustalono, że należy korzystnie i w staranny sposób operować zasobami finansowymi Unii Europejskiej. Podkreślona została polityka prospołeczna, a także działania na rzecz środowiska naturalnego (Toporowski, 2011a).

13 czerwca 2012 roku członkowie Parlamentu Europejskiego w czasie rozważań nad budżetem unijnym na lata 2014–2020, przyjęli reformę systemu dochodów, którą zawiera projekt w ramach wieloletniego budżetu. W celu obniżenia składki państw członkowskich do wspólnych funduszy, strategia ma za zadanie wprowadzenie podatku od transakcji finansowych i nowego VAT-u (*Budżet UE: nowe podatki, mniejsze składki*). Parlament kategorycznie określił stanowisko w tej sprawie. Unia Europejska musi skrupulatnie podchodzić do kwestii budżetowej. Poprawne funkcjonowanie Wspólnoty jest drogą do sukcesu polityki stworzonej przez UE. Każda jednostka jest zobowiązana, aby w należyty sposób dążyć do umacniania i kształtowania budżetu. „Parlament uważa, że wprowadzenie nowych źródeł finansowania z rzeczywistych zasobów własnych, takich jak podatek od transakcji finansowych i nowy unijny podatek VAT pozwoli obniżyć do 2020 roku składki państw członkowskich do budżetu UE z 75% do 40%” (*Budżet 2014–2020: Posłowie...*). Ruch ze strony PE spowodowany jest przede wszystkim doświadczeniami związanymi z dotychczasowym kryzysem gospodarczym.

Istotnym wydarzeniem dotyczącym finansów UE w latach 2014–2020 był szczyt Rady Europejskiej w dniach 22–23 listopada 2012 roku w Brukseli (Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 października 2012 r.). W czasie obrad uwidocznił się problem związany z kryzysem niektórych państw zadłużonych oraz odmienne stanowisko nowych członków, którzy mają nadzieję na silny „zastrzyk” finansowy. Rządy państw założycielskich UE były skupione na załataniu dotkliwego deficytu, natomiast inni przedstawiciele mieli na celu doprowadzić do uzyskania transferów, które byłyby przyznane w czasie tych ram finansowych. Przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy wysunął propozycję pakietu konsultacyjnego, nie spodziewając się tak szybkiego porozumienia w sprawie WRF. Korzystna sytuacja pojawiłaby się w polityce spójności i wspólnej polityce rolnej, gdzie zasoby finansowe wzrosłyby o 10,6 mld i 8 mld więcej niż przewidywał wcześniej Van Rompuy. Francja i państwa przyjaciół spójności w bardzo pozytywny sposób odebrały propozycje przewodniczącego. Szczyt zakończył się wcześniej niż planowano, bo już 23 listopada 2012 roku (Tokarski, 2012).

Rada Europejska na szczycie 7–8 lutego 2013 roku doszła do porozumienia w sprawie wieloletnich ram finansowych. Według ustaleń w przyszłości należy skupić się na kwestiach, które zostały wcześniej postulowane przez Komisję oraz Parlament Europejski, a należą do nich m.in.: wzrost gospodarczy, działalność na rzecz rozwoju społeczeństwa i efektywna współpraca państw członkowskich. Wieloletnie ramy fi-

nansowe mają za zadanie w należyty sposób wykorzystać zasoby finansowe zgodnie ze strategią „Europa 2020”. Priorytetem, jak już negocjowano w poprzednich spotkaniach, było likwidowanie deficytu, a także podjęcie wszelkich działań, które mogłyby zapobiec nawrotom dziur budżetowych. Łączenie wspólnych zasobów może korzystnie zadziałać na politykę wewnętrzną, jak i zewnętrzną Unii Europejskiej. Obniżanie wydatków, pozwoliłoby na ustabilizowanie sytuacji finansowej Wspólnoty. Kolejne etapy urzeczywistniania planów budżetowych polegałyby na przełożeniu postulatów na proces ustawodawstwa (*Konkluzje (Wieloletnie Ramy Finansowe)*).

13 marca 2013 roku Parlament Europejski sprzeciwił się wobec postanowień w sprawie wieloletnich ram finansowych (2014–2020), które zostały zatwierdzone w czasie posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 7–8 lutego 2013 roku (Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2013 r.). PE nalegał, aby uregulować niedobory finansowe przyczyniające się do nienależytego realizowania programów unijnych (*Negocjacje wieloletnich ram finansowych – EP określa swoje stanowisko*). W czasie obrad nie zanegowano postulatów, które zostały wśród przedstawicieli uznane miesiąc wcześniej. Debaty zapowiadały ciężkie pertraktacje między prezydencją Irlandii a Parlamentem Europejskim. Priorytetem było uzgodnienie wszystkich kwestii, które scalają dezyderaty przedstawione przez organy UE. Parlament Europejski w dążeniach liczył na umocnienie swojej pozycji w porozumieniach budżetowych, a także pozyskanie politycznych zobowiązań dla deputowanych wyłonionych w 2014 roku. Największym problemem w negocjacjach były odmienne interesy dotyczące budżetu korygującego na 2013 rok. Porozumienie z PE było zależne od tej kwestii, ponieważ bez dojścia do konsensusu w tej materii, nie było możliwości prowadzenia dalszych pertraktacji. Przewodniczący PE Martin Schulz zaznaczył w swoich żądaniach kwestie zniwelowania dziury budżetowej oraz odpowiednie zasilenie finansowe. Według określonych postulatów państwa członkowskie miały za zadanie przede wszystkim skupić się na działaniach dążących do wzrostu gospodarki i tworzenia dodatkowych miejsc pracy. Szefowie rządów mieli obowiązek urzeczywistniania tych założeń, gdyż dalsze negocjacje nie mogły się odbyć bez poprawy obecnego stanu (Gostyńska, 2013).

Po miesiącach trudnych negocjacji 27 czerwca 2013 roku, przewodniczący Parlamentu, Komisji i Rady Europejskiej wypracowali wzajemne ustępstwo dotyczące wieloletnich ram finansowych UE. Parlament poparł priorytetowe potrzeby, wśród których znalazł się odpowiedni stan budżetowy, zatwierdzając możliwość przenoszenia kapitału między latami oraz różnymi szczeblami wydatków. Wieloletnie ramy finansowe mają być poddane kontroli i ocenie funkcjonowania. Umowa dotycząca unijnego budżetu została zaakceptowana 3 lipca 2013 roku Porozumienie między instytucjami UE miało znaczący wpływ na dalsze postępowanie w negocjacjach budżetowych. Był to czas największych problemów podczas debat dotyczących wydatkowania między członkami Wspólnoty (*Walka o nowy unijny budżet na lata 2014–2020*).

Po długoletnich negocjacjach i ciężkich debatach doszło do długo wyczekiwanego zatwierdzenia wieloletnich ram finansowych. 19 listopada 2013 roku odbyło się głosowanie, które poparło strategię finansową na lata 2014–2020 (Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 19 listopada 2013 r.). Jest to bardzo istotna data w procedurze budżetowej. Pomimo wielu przeszkód i odmiennych postulatów między instytucjami Unii Europejskiej, WRF w najbliższych latach będą urzeczy-

wistniały unijne cele. Do pełnego potwierdzenia potrzeba jeszcze wielu aktów prawnych, które dopełnią procedurę tworzenia budżetu (*Nowe ramy finansowe UE 2014–2020: koniec i początek*). Według niektórych deputowanych skutkiem cięć budżetowych była niepoprawna polityka Wielkiej Brytanii, która w swych postulatach domagała się zmniejszenia ram finansowych (*Parlament Europejski przyjął budżet na lata 2014–2020*).

Wzajemne ustępstwo jest ważne w procesie ustaleń dotyczących unijnego budżetu. Okres czasu, w jakim jest on realizowany wykazuje, że praktycznie na każdym etapie budowy projektu budżetu potrzebny jest kompromis. Ustalenia instytucji UE są niezbędne do przeprowadzania negocjacji w sprawie finansów. Na mocy decyzji organów Wspólnoty rozpoczyna się cała długotrwała procedura. Założenia tworzone podczas rozmów między przewodniczącymi rządów państw członkowskich są bardzo podobne, lecz z biegiem czasu ulegają zmianom lub są całkowicie usuwane. Podążając metodą prób i błędów wieloletnie ramy finansowe nabierają kształtu co w znaczący sposób wpływa na przemyślane pertraktacje.

2.2. „Europa 2020”

„Europa 2020” to strategia, która zakłada realizację programu rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej. Inicjatywa ma za zadanie kontynuację zmodyfikowanej Strategii Lizbońskiej (Hoedl, 2011, nr 1, s. 1–2). Program został stworzony przez organy Unii Europejskiej na rzecz ogólnego rozwoju. Ważne jest, aby w jak najszybszy i najefektywniejszy sposób zaradzić obecnej sytuacji Wspólnoty. Obecnie uwidaczniają się problemy i potrzeba szybkiej zmiany. Gospodarka jest osłabiona kryzysem, a narastające ubywanie zasobów oraz bezrobocie obejmują zagrożone obszary. Program zastąpił stworzoną w 2000 roku Strategię Lizbońską, która nie przyczyniła się do poprawy konkurencyjności i innowacyjności gospodarki UE. Pomimo poprawy sytuacji ekonomicznej najbardziej rozwijających się państw Wspólnoty, jedni z największych beneficjentów unijnego budżetu przyczynili się tym samym do obniżenia konkurencyjności Unii wobec Stanów Zjednoczonych i Japonii. „Europa 2020” jest w dużym stopniu konkurencyjna wobec Strategii Lizbońskiej. Jednak, uwzględniając niepowodzenie założeń poprzedniego programu, celem jest silne zaangażowanie członków Wspólnoty poprzez odbudowę i polepszanie się sytuacji gospodarczej poszczególnych państw należących do UE (Grosse, 2010).

Przedsięwzięcie to zakłada podjęcie działań, które określił opublikowany 3 marca 2010 roku komunikat Komisji Europejskiej „Europa 2020”. Jest to zrównoważona i ukierunkowana inicjatywa, która przewiduje, że wspólne działanie państw należących do Unii Europejskiej ma za zadanie likwidowanie skutków kryzysu oraz systematyczne wprowadzanie w życie reform, mających na celu radzenie sobie ze starzeniem się społeczeństwa, skutkami globalizacji oraz racjonalnym wykorzystywaniem wspólnych zasobów. Aby zrealizować cele strategii, wytworzono trzy priorytety, wzajemnie tworzące spójne założenia projektu (*Strategia „Europa 2020”*):

- wzrost inteligentny – udoskonalanie i rozwój szeroko pojętej wiedzy, inwestycje na przyszłościowe badania;

- wzrost zrównoważony – zmniejszanie udziału polityki węglowej, tym samym czerpanie zasobów z polityki niskoemisyjnej;
- wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu – rozwój polityki prospołecznej, czyli poprawa w sektorze zatrudnienia.

Unia Europejska ma przed sobą wiele planów, które chciałaby zrealizować w ciągu najbliższych lat, a 2020 rok kończy ten długoletni projekt. Należy także dołożyć wszelkich starań, aby każde młode pokolenie mogło zdobywać wysokie wykształcenie oraz przyczynić się do zmniejszania liczby osób zagrożonych ubóstwem (Komunikat Komisji).

Szczytne zamiary mogą być receptą na sukces. W celu korzystnego wdrażania strategii „Europa 2020” przez państwa, Komisja Europejska zwróciła uwagę w ogłoszonym przez siebie komunikacie na istotę wykonywania priorytetów Unii poprzez efektywną realizację istotnych celów w każdym państwie członkowskim. Wszelkie działania prowadzące do korzystnych zmian muszą rozpoczynać się już od wewnętrznych struktur Wspólnoty. Określone założenia idealnie wpasowują się w postulaty wspierających rozwój innowacji oraz zaangażowania się społeczeństwa w realizację wspólnych priorytetów. Aby dane postanowienia weszły w życie, potrzebne będą liczne działania prowadzone na poziomie krajowym, unijnym i międzynarodowym (Ibidem).

W ramach realizacji tych założeń zostały stworzone projekty, które umożliwią postępy w ramach każdego z priorytetów założonych przez Wspólnotę. Strategia „Europa 2020” chce realizować swoje postulaty za pomocą inicjatyw flagowych. Celem tych inicjatyw jest efektywne i szybkie wykonywanie projektów unijnych, należą do nich (*Wskaźniki strategii Europa 2020*):

- Unia innowacyjności – zdobywanie zasobów poprzez prowadzenie badań i rozwój modernizacji w celu rozwiązywania problemów Wspólnoty;
- Mobilna młodzież – promowanie szkolnictwa wśród innych państw europejskich, pomoc studentom w celach międzynarodowego rozwoju, uznawanie kwalifikacji i doświadczeń młodych specjalistów za granicami kraju;
- Europejska agenda cyfrowa – wspieranie rynku cyfrowego, opartego na szybkim Internecie, osiąganie długotrwałych korzyści;
- Efektywne korzystanie z zasobów – wykorzystanie jak największej liczby zasobów, które mają w sobie duży potencjał poprzez przemyślane inwestycje, ulepszanie gospodarki od wewnątrz;
- Polityka przemysłowa w erze globalizacji – promowanie przedsiębiorczości, rozwój przemysłu pomimo problemów finansowych;
- Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia – stworzenie nowych miejsc pracy, zmniejszenie bezrobocia, modernizacja rynków pracy;
- Europejski program walki z ubóstwem – inicjatywy na rzecz ludności dotkniętych biedą i ubóstwem, zwrócenie uwagi przedstawicieli państw na sytuację wewnątrz kraju oraz uwrażliwienie ich reakcji na problemy społeczne.

Program „Europa 2020” obejmuje działania mające za zadanie zlikwidowanie skutków kryzysu i stworzenie warunków dla rozwoju silnej gospodarki. Strategia wchodzi znacząco w ramy czasowe budżetu na lata 2014–2020. Są to wręcz decydujące lata, które ukarzą efektywność projektu. W tym okresie Unia Europejska musi dołożyć wszelkich starań, aby wypełnić postawione cele. Jest to niewątpliwie wielkie wyzwanie dla

Wspólnoty, ale także szansa na odbudowę unijnych struktur. Istnieje zagrożenie, że utworzona strategia będzie tylko rozwiązaniem dla rozwiniętych gospodarczo członków UE, którzy będą w stanie poprawić konkurencyjność Wspólnoty. Co oznaczać może odbieganie od pierwotnych postulatów scalania Europy, których celem było stwarzanie tych samych warunków ewolucji dla każdego państwa (Grosse, 2010, s. 20).

2.3. Taktyka realizacji planów budżetowych

Głównym założeniem Unii w sprawie zasobów budżetowych Wspólnoty jest rozwiązywanie dotychczasowych problemów finansowych. Ostatnie negocjacje ustaliły pomniejszony budżet w porównaniu z poprzednimi wieloletnimi ramami finansowymi. Z tego powodu wszystkie wydatki muszą być solidnie przemyślane, ponieważ nadmierne korzystanie z zasobów może grozić znacznym deficytem, a tego właśnie Wspólnota obawia się najbardziej. UE w celu niedopuszczenia do problemów finansowych umożliwiła przenoszenie niewykorzystanego kapitału na kolejne lata. W 2016 roku Parlament Europejski w razie potrzeby będzie mógł dokonać ewentualnych poprawek, poprzez obserwowanie skutków systematycznego wprowadzania postulatów budżetowych (*Unijny budżet 2014–2020*). Wydatki są przydzielone według wyznaczonych programów i strategii. Ważna jest również zasada, według której wydatki muszą być równomierne z dochodami budżetowymi, a także zgodne z normami zawartymi w aktach prawnych ustanowionych przez Wspólnotę (Jańczuk, 2012, s. 61). W ramach negocjacji powstała Grupa Robocza Wysokiego Szczebla, której celem jest modernizacja dochodów własnych Unii. Dotychczasowa struktura tego obszaru finansowego Wspólnoty była niekorzystna w ramach realizacji budżetu. Istotne zadanie otrzymała Komisja Europejska, która jest zobowiązana do kontroli WRF w trakcie ich funkcjonowania, a dokładnie w połowie okresu trwania długoletniego budżetu (Dobrzycka, Grudecka).

Wieloletnie ramy finansowe na lata 2007–2013 nie różnią się znacznie od siebie. W dużym stopniu skupiają się na tych samych aspektach. Najbardziej widoczną różnicą jest mniejszy zasób środków finansowych. Na prognozowane wydatki zostało przeznaczone 960 mld, natomiast na obciążenia przygotowano środki unijne w wysokości 908 mld euro. Zredukowany budżet jest skutkiem kryzysu gospodarczego oraz nieprawidłowego dysponowania środkami finansowymi (Bielecki). W poniższej tabeli ukazano porównanie perspektywy finansowej 2007–2013 z wieloletnimi ramami finansowymi 2014–2020. Natomiast w tabeli 1 przedstawiono wysokość środków przeznaczonych na innowacje w ramach budżetu na lata 2014–2020.

Członkowie Parlamentu Europejskiego uzgodnili, że przyznawanie środków unijnych będzie konsultowane z właściwymi zarządcami w danej dziedzinie gospodarki oraz w sprawiedliwy sposób przyznawane państwom, które potrzebują takich funduszy. Nieodpowiednie przydzielenie budżetu może skutkować zawieszeniem transferów finansowych. Dlatego Parlament Europejski będzie miał prawo kontroli nad transzami dla poszczególnych członków UE wraz z Komisją Europejską, z którą wzajemnie będzie to konsultował. Najwięcej uzyskał Europejski Fundusz Społeczny, który zawiera liczne postulaty zatwierdzone przez instytucje unijne. Instrument EFS ma za zadanie

wspierać problem bezrobocia szczególnie na rzecz zatrudnienia młodych ludzi oraz narastającej patologii i ubóstwa (*Posłowie przyjmują...*).

Tabela 1

Struktura perspektywy finansowej 2007–2013 i wieloletnie ramy finansowe 2014–2020

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

Źródło: E. Małuszyńska, M. Sapała, *Wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej na lata 2014–2020*, w: G. Gołębiowski, *Finanse Unii Europejskiej*, „Biuro Analiz Kancelarii Sejmu” 2012, nr 3, s. 123; <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/news-room/content/20131119IFG25709>, 20.11.2013.

Kolejnym porozumieniem ostatnich negocjacji jest wspólna polityka rolna (WPR), która w latach 2014–2020 ma być oparta na ochronie środowiska. Nowa WPR ma być bardziej sprawiedliwa i ma przyznawać finanse tylko tym rolnikom, którzy zasługują na zasiłek z budżetu UE, udowadniając włożoną pracę w gospodarstwo. Przewidziano także budżet dla młodych i początkujących rolników, a także tych mających do dyspozycji mniejsze zasoby hektarowe. W polityce rolnej pojawi się także obowiązek ekologicznego prowadzenia działalności, ponieważ bierność w tej sprawie może skutkować sankcjami. Parlament Europejski zwrócił także uwagę na sytuację rolników w dobie kryzysu, poprzez udzielenie pomocy radzenia sobie ze zmianami na rynku rolnym (*Polityka rolna...*).

W czasie debat nad budżetem poruszono kwestię pogłębienia finansów w obszarze pomocy humanitarnej. Potwierdzono wsparcie dla unijnej agencji ochrony granic. FRONTEX, czyli Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union). FRONTEX zajmuje się promowaniem oraz prowadzeniem działań dotyczących kontroli granic według postulatów ustalonych przez Unię Europejską. Priorytetem Agencji jest działanie w ramach tworzenia efektywnej i prawidłowej współpracy między uczestnikami działającymi w instytucjach granicznych. Dzięki przemyślanej strategii, agencja jest przygotowana na każdą sytuację, posiada system gromadzenia informacji lub pojawiających się zagrożeń na granicy zewnętrznej. Tym samym jest w pełni gotowa odpierać istniejące zagrożenia. FRONTEX ściśle

współpracuje także z innymi organami kontroli granicznej UE, posiadając szeroki zakres kompetencji (*Mission and tasks*).

Roczny budżet UE na rok 2014 nawiązuje do wielu postulatów ustanowionych na wieloletnie ramy finansowe przypadające na kolejne 7 lat. W najbliższym roku Wspólnota będzie dążyła w dalszym ciągu do wzrostu zatrudnienia wśród młodego pokolenia. Wzrost gospodarczy, będzie uzależniony między innymi od wprowadzania innowacyjnych projektów. Budowa jednolitego rynku ma na celu polepszenie konkurencyjności. Rozwój transportu lotniczego i kolejowego ma wpłynąć na zwiększenie mobilności społeczeństwa. Priorytetem jest także walka z przestępczością, korupcją, terroryzmem oraz ochroną praw obywateli UE. Wspólnota będzie musiała się zmierzyć z reformami dotyczącymi kryzysów finansowych, w szczególności nadużyć środków finansowych. Umocnienie pozycji na arenie międzynarodowej, scalanie podmiotów należących do UE, zarządzanie odpadami stanowią kolejne ustalenia na nadchodzący okres. Wspólnota będzie dążyła do wypracowania dogodnych warunków realizacji postulatów, a także do dokonania przeglądu inicjatyw, które mają być zrealizowane w nadchodzących latach (*Program prac na 2014 r.*).

Przeznaczanie funduszy unijnych na wspieranie ważnych aspektów gospodarczych jest wręcz wymagane w założeniach realizacji budżetu UE. Konsekwencje ubiegłych wieloletnich ram zasobów Wspólnoty obrazują korzyści i straty, jakich przez ten czas doświadczyła Unia. Ważne jest, aby w projektach budżetowych uwzględniać doświadczenia, które nadają konkretny kierunek taktyki urzeczywistniania celów stworzonych przez instytucje UE, a także przedstawicieli rządów państw członkowskich. Lata praktyki pokazują, że takie same problemy pojawiają się w kolejnych etapach kreowania przyszłych budżetów, co powinno jeszcze bardziej mobilizować Wspólnotę. Unia w nadchodzących latach planuje skupić się w wyraźnym stopniu na polityce społecznej, którą w najbliższym czasie będzie traktowała priorytetowo.

2.4. Polska jako beneficjent budżetu Unii Europejskiej na lata 2014–2020

Pomimo obniżki budżetu Polska ma powód do zadowolenia, ponieważ stała się jednym z państw, które otrzymało duży kapitał w zakresie wieloletnich ram finansowych. Polska ma teraz wiele możliwości w polityce spójności, na którą otrzymała 82,3 mld euro. Tym samym przeznaczając ten kapitał na działania na rzecz środowiska, infrastruktury, wykształcenia społeczeństwa, otwieranie nowych rynków pracy, rozwój cyfryzacji, badań naukowych oraz przedsiębiorczości. Dokonano podziału funduszy europejskich na programy krajowe, którym wyznaczono określony kapitał. W ramach wspólnej polityki rolnej Polska zyskała 28,6 mld euro. Natomiast na rozwój obszarów wiejskich państwo otrzymało 9,8 mld euro, czyli 3,7 mld euro mniej niż w poprzednich ramach finansowych (Bielecki). Ważne jest, aby zadbać o odpowiednie wydawanie środków unijnych i inwestowanie w mądre projekty. Ekspertiści muszą dokładnie monitorować i analizować wykorzystywanie kapitału. Polska prawdopodobnie już więcej nie otrzyma aż tak dużych transferów ze strony Unii. Dlatego znaczące jest, aby z pełną świadomością wykorzystać najbliższe lata. W ramach realizacji budżetu zostały stworzone projekty, które mają za zadanie rozwijać państwo pod względem zapotrzebowa-

nia, ogólnego rozwoju. Poniżej znajdują się podstawowe projekty polskich inicjatyw dotyczących wieloletnich ram finansowych:

- Projekt Infrastruktura i Środowisko – są to działania w ramach funduszy unijnych na lata 2014–2020. Głównym celem jest realizacja programu krajowego. Projekt skupia się na redukcji emisji zanieczyszczeń, które są zagrożeniem dla zdrowia społeczeństwa oraz oszczędzania energii. Prowadzenie polityki prośrodowiskowej, rozwoju transportu, ochrony dziedzictwa kulturowego, rozwoju infrastruktury środowiskowej oraz zabezpieczenie otoczenia przed szkodliwymi czynnikami (*Program infrastruktura i środowisko 2014–2020*). Jedynym niekorzystnym aspektem wprowadzenia działań na rzecz środowiska jest obecnie słaba sytuacja państwa pod względem modernizacji zasobów. Potrzebny będzie duży wysiłek w realizacji tych założeń oraz wysokie koszty realizacji inwestycji. Polska znajduje się na samym początku naprawiania zniszczeń środowiska naturalnego. Społeczeństwo musi zmienić zakorzoną mentalność i przyczynić się do proklamowania ekologicznego stylu życia. Ludność decydująca się na budowę domu lub innego obiektu użytku gospodarczego będzie mogła montować i zastosować instalacje, których zadaniem jest zmniejszenie emisji dwutlenku węgla oraz oszczędzanie wody i energii. Na rynku pojawia się szereg innowacji, które są nieszkodliwe dla środowiska oraz kreują inteligentną energetykę (*Budżet UE 2014–2020 dla Polski*, 2013).
- Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój (POWER) – realizuje m.in. postulaty projektu „Europa 2020”, czyli działania na rzecz włączenia społecznego, otwierania nowego rynku pracy i tym samym redukcji bezrobocia, proklamowanie zdobywania wiedzy i wykształcenia przez młode pokolenie. POWER będzie także skupiał się na problemie ubóstwa i walki ze złą sytuacją społeczną (*Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój*).
- Program Polska Cyfrowa – to inicjatywa, której celem jest udostępnianie usług i produktów znajdujących się na wielu portalach internetowych; wykonywaniu wielu czynności przez Internet, ułatwiających codzienne funkcjonowanie oraz zapoznawanie społeczeństwa z różnymi poziomami cyfrowymi (*Program Polska cyfrowa*). Unia Europejska chce wykorzystać popularność „sieci” i pogłębiać jej zasoby. Coraz częściej ludzie wykonują prace drogą internetową. Jest to istotne w celu porozumiewania się między inwestorami i przedsiębiorcami. Dlatego w latach 2014–2020 UE będzie dążyła do poszerzania rynku pracy poprzez ulepszanie cyfryzacji (*Budżet UE 2014–2020 dla Polski*, 2013).
- Program Operacyjny Inteligentny Rozwój – głównymi założeniami są działania na rzecz rozwoju konkurencyjności między małymi i dużymi przedsiębiorstwami. Celem programu jest rozwój i innowacyjność technologii, korzystając z ewolucji nauki i badań naukowych. Dlatego warto korzystać z takiego typu funduszy unijnych. Na rynku znajduje się wiele wielkich firm i korporacji, konkurencja jest coraz większa i rośnie w siłę. Warto więc urzeczywistniać i realizować przyszłościowe innowacje (*Program Operacyjny Inteligentny Rozwój*).
- Projekt Programu Polska Wschodnia – w swoich priorytetach jest bardzo zbliżona do Programu Operacyjnego Inteligentnego Rozwoju z tym, że w tym przypadku przyznawane jest wsparcie dla 5 województw we wschodniej Polsce. Program jest stworzony dla proklamowania innowacyjności tych obszarów, poprawy obecnego

stanu infrastruktury oraz stworzenia spójności między tymi regionami (*Projekt Programu...*).

- Program regionalny – ustalone założenia dotyczą odrębnych polskich regionów. Każdy z nich ma szansę na rozwój własnych zasobów oraz modernizację infrastruktury. Rozdysponowanie środków finansowych między regionami jest odmienne, w zależności czy dany obszar jest względnie biedny i jakie korzyści posiada. Żaden z regionów nie jest wspomagany ponad normę, zgodnie z zasadą subsydiarności. Wszelkie działania dążące do centralizacji na konkretny region nie są uwzględniane (*Program Regionalny*).
- Program Pomoc Techniczna – to kolejna inicjatywa w ramach korzystania z funduszy pozyskanych z Unii Europejskiej. Inicjatywa polega na działaniach głównie skierowanych do jednostek oraz instytucji, których głównym celem jest wspieranie i proklamowanie finansowej polityki unijnej. Program ma zapewnić efektywne wcielanie w życie polityki spójności na nadchodzące wieloletnie ramy finansowe (2014–2020). Instytucje, które są zobowiązane do działalności europejskiego administrowania finansowego mogą liczyć na wsparcie ze strony Wspólnoty (*Program Pomoc Techniczna*).

Polska w nadchodzących latach będzie doświadczać dobrodziejstw ze strony Unii Europejskiej. Przed przedstawicielami państwa stoi szereg przedsięwzięć związanych z potrzebami i obecnymi problemami. Siedem lat w perspektywie czasu to dużo na realizację unijnych planów. Trudno jest na obecną chwilę stwierdzić jak eksperci do spraw środków finansowych zrealizują założenia budżetowe. Przeszkód na pewno nie zabraknie, ale z pewnością operowanie tak znacznym zasobem kapitału jest istotnym wydarzeniem dla Polski.

Wnioski

Tworzenie budżetu Unii Europejskiej to długi i pracowity czas. Państwa członkowskie dążą do zdobycia jak największych korzyści na realizację własnych potrzeb oraz uregulowanie ogólnych kwestii dotyczących Wspólnoty. Podtrzymując wcześniejsze założenia, proces projektowania i realizacji finansów UE wymaga dużego zaangażowania organów Wspólnoty w porównaniu z wieloma innymi czynnościami, którym poddają się instytucje unijne. Celem rozważań była analiza tworzenia wieloletnich ram finansowych, a także przedstawienie genezy budżetu w czasie istnienia Wspólnoty. Struktura finansowa powstała w etapie integrowania się podmiotów UE. Poprzez ewolucję i modernizację wysuniętych postulatów, Unia już od pierwszych lat istnienia skupiała się na rozwoju i scalaniu gospodarek. Dzięki temu budżet stał się nieodłączną kwestią, która reguluje funkcjonowanie Wspólnoty. Określa jej charakter oraz przedstawia cele, które mają usprawnić działanie UE. Ważne jest, aby fundusze unijne były skrupulatnie przemyślane i odzwierciedlały interes Wspólnoty.

1. Unia Europejska w ramach realizacji budżetu na lata 2014–2020 powinna wziąć pod uwagę obecną sytuację finansów Wspólnoty. Środki unijne wymagają gruntownego zabezpieczenia przed deficytem, który wpływa negatywnie na realizację zamierzonych celów. Ważne jest, aby państwa, które wynegocjowały WRF nie zapomniały

o skutkach podjętych decyzji. Nieodpowiednie kreowanie finansów UE może przyczynić się do zagrożenia wdrażania programów i innych założeń. Niepowodzenie realizacji budżetu na najbliższe lata może poddać w wątpliwość proces tworzenia wieloletnich ram środków finansowych Unii.

2. Kierunki polityki są często uzależnione od stanu kapitału, gdyż uszczuplony budżet w znacznym stopniu ogranicza ruchy Wspólnoty na arenie międzynarodowej. Przejście na tryb wieloletni było spowodowane problemami realizacji środków unijnych i brakiem ogólnego porządku. Wytyczne nowych postulatów pozwoliły Wspólnocie drobiazgowo skupić się na zapotrzebowaniu struktur UE. Wydłużony program wykonania budżetu funkcjonuje już od 1988 roku i jest jak najbardziej preferowany przez rządy państw członkowskich, a także przez instytucje Unii. Wprowadzenie wieloletnich ram finansowych było rozsądnym rozwiązaniem. W porównaniu do poprzednich projektów budżetu, WRF są w szczególowy sposób sporządzane i planowane przez instytucje unijne. Wydłużony czas pozwala konkretnie dopasować określone cele, które są realizowane w określonym czasie. Po raz kolejny siedmioletni program budżetowy jest kontynuowany w ramach rozwoju Wspólnoty. Ciężko jest jednak stwierdzić w obecnym czasie jak długo i efektywnie będą realizowane WRF.

3. Ważne są także zasady, które regulują proces programowania i wdrażania środków finansowych oraz wprowadzają dyscyplinę w negocjacjach dotyczących budżetu. Istotnym założeniem jest to, że każde działanie w ramach budżetu nie może doprowadzić do jego deficytu. Jeżeli natomiast UE dopuści się do zbyt dużych wydatków wówczas wszelkie działania muszą być ukierunkowane na zasilenie funduszy unijnych. Kolejną ważną zasadą jest to, że budżet musi być odpowiednio wykorzystany i kontrolowany przez instytucje unijne. Tym samym tworząc spójny proces realizacji określonych finansów. Fundusze muszą mieć określoną walutę oraz konkretne ramy czasowe. WRF precyzują kierunki polityki UE, dlatego istotne jest, aby w pełni doprowadzić do stworzenia skutecznych założeń.

4. Priorytetów na nadchodzące lata należy doszukiwać się w programach i projektach stworzonych przez UE. Założenia zawarte w strategiach unijnych mają na celu dokładne rozpracowanie funduszy Wspólnoty, dlatego istota takich działań jest ważna. Pomimo zmniejszonego budżetu Unia musi w jak najlepszy sposób dysponować wydatkami i inwestować w przemysłane innowacje. Program „Europa 2020” jest kolejną inicjatywą UE w celu usprawnienia gospodarki Wspólnoty. Nowe przedsięwzięcie ma być bardziej efektywną wersją Strategii Lizbońskiej, która nie przyczyniła się do znacznej poprawy konkurencyjności i innowacyjności państw członkowskich. Takie rezultaty powinny mobilizować państwa członkowskie do większej inicjatywy w ramach rozbudowy i modernizacji zasobów unijnych.

5. Optymistycznym akcentem w całej procedurze ustalania założeń budżetu jest to, że Polska stała się jednym z najbardziej obdarowanych beneficjentów unijnych. Transfery w nadchodzących latach będą hojne, co jest jednoznaczne z tym, że państwo polskie będzie miało szansę na rozwój i rozwiązanie narastających problemów. Dlatego ważne jest, aby wykorzystać środki unijne i doprowadzić do promocji kraju na arenie międzynarodowej. Jest to wielkie wyzwanie, ponieważ Polska znajduje się dopiero na początku drogi w sferze innowacyjności, jednak nadchodzące transze są czynnikiem wpływającym na modernizację i przyszłość państwa.

Bibliografia

- Baldwin R., Wyplosz Ch. (2012), *The Economics of European Integration*, McGraw-Hill Higher Education, London.
- Bielecki T., *Parlament Europejski przyjął budżet UE na l. 2014–2020. 105 mld euro dla Polski*, <http://wyborcza.pl/1,75248,14976188.html>, 12.11.2013.
- Budżet 2014–2020: Postowienie domagają się silnego i elastycznego budżetu oraz reformy systemu środków własnych*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20110429FCS18370+0+DOC+XML+V0//PL#title3>, 12.11.2013.
- Budżet UE 2014–2020 dla Polski: jak efektywnie wykorzystać fundusze unijne?* (2013), pod red. S. Jędrzejewskiej, Wydawnictwo „Wokół nas”, Gliwice.
- Budżet UE: nowe podatki, mniejsze składki*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20110429FCS18370+0+DOC+XML+V0//PL#title3>, 12.11.2013.
- Budżet UE – ogólne informacje*, <http://www.twoj.europa.pl/2714/budzet-ue-informacje-ogolne>, 10.11.2013.
- Charakterystyka budżetu UE*, <http://polskawue.gov.pl/Charakterystyka,budzetu,UE,229.html>, 10.11.2013.
- Cieślakowski M. (2013), *Wielokryterialna ocena systemu zasobów własnych Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Cybulski L. (2006), *Budżet wspólnotowy Unii Europejskiej*, w: *Polityka gospodarcza*, pod red. B. Wiñniarskiego, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa, wyd. 3.
- Dobrzycka M., Grudecka A., *UE ma wreszcie budżet na lata 2014–2020*, <http://stosunki.pl/?q=content/ue-ma-wreszcie-bud%20na-lata-2014-2020>, 20.11.2013.
- European Commission (2002), *European Union: public finance*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Finanse Unii Europejskiej* (2005), pod red. B. Bernasia, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.
- Fundusze strukturalne i polityka regionalna Unii Europejskiej* (2005), pod red. K. A. Wojtaszczyka, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa.
- Gostyńska A. (2013), *Polityczna gra Parlamentu Europejskiego wokół nowych Wieloletnich Ram Finansowych*, „Biuletyn PISM”, nr 39, <http://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-39-1015>, 10.11.2013.
- Góralski J., Kowalewski P. (2012), *Mechanizmy funkcjonowania strefy euro*, Narodowy Bank Polski, Warszawa.
- Grosse T. G. (2010), *Doświadczenie Strategii Lizbońskiej – Perspektywy strategii „Europa 2020”: o kontynuacji i zmianach w polityce UE*, „Zarządzanie Publiczne”, nr 1.
- Hoedl E. (2011), *Europe 2020 Strategy and European Recovery*, „Problemy Ekorozwoju – Problems of Sustainable Development”, nr 1, <http://ecodevelopment.pollub.pl/no12/b.pdf>, 12.11.2013.
- <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/news-room/content/20131119IFG25709>, 20.11.2013.
- Jańczuk L. (2012), *Predykcja polityki finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020*, w: *Fundusze Europejskie a rozwój gospodarczy*, pod red. A. Sadowskiego, A. Wyszczkowski, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Komar A. (1981), *Gospodarka budżetowa Europejskich Wspólnot*, Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa–Poznań.
- Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 3 marca 2010 r. *Europa 2020 w sprawie strategii na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu*, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/1_PL_ACT_part1_v1.pdf, 10.11.2013.

- Konkluzje (Wieloletnie Ramy Finansowe)*, http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/135366.pdf, 12.11.2013.
- Maluszyńska E., Sapala M. (2012), *Wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej na lata 2014–2020*, w: G. Gołębiowski, *Finanse Unii Europejskiej*, „Biuro Analiz Kancelarii Sejmu”, nr 3.
- Mission and tasks*, <http://www.frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks>, 12.11.2013.
- Negocjacje wieloletnich ram finansowych – EP określa swoje stanowisko*, <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/news-room/content/20130312IPR06440/html/Negocjacje-wieloletnich-ram-finansowych-EP-okre%C5%9Bla-swoje-stanowisko>, 12.11.2013.
- Negocjacje Wieloletnich Ram Finansowych na l. 2014–2020*, http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/zagraniczna_polityka_ekonomiczna/wieloletnie_ramy_finansowe/, 10.11.2013.
- Nowak-Far A. (2010), *Finanse Unii Europejskiej. Aspekty instytucjonalne i prawne*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa, wyd. 2, t. VII.
- Nowe ramy finansowe UE 2014–2020: koniec i początek*, http://blog.pism.pl/blog/?p=1&id_blog=12&id_post=88#, 20.11.2013.
- Oreżniak L. (2010), *Budżet Unii Europejskiej po 2013 roku – kierunki zmian w świetle analizy stanowisk rządów krajów członkowskich*, „Myśl ekonomiczna i polityczna”, nr 1.
- Oreżniak L. (2004), *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Parlament Europejski przyjął budżet na lata 2014–2020*, <http://www.forbes.pl/parlament-europejski-przyjal-budzet-na-lata-2014-2020,artykuly,166753,1,1.html>, 20.11.2013.
- Polityka rolna UE na lata 2014–2020: zielona i sprawiedliwa*, <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/news-room/content/20131118IPR25538/html/Polityka-rolna-UE-na-lata-2014-2020-zielona-i-sprawiedliwa>, 20.11.2013.
- Pomoc rozwojowa UE zmniejsza się przez kryzys*, <http://www.euractiv.pl/polityka-zagraniczna/artykul/pomoc-rozwojowa-ue-zmniejsza-si-przez-kryzys-003492>, 10.11.2013.
- Posłowie przyjmują nową politykę spójności: €325 mld inwestycji w regiony UE*, <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/news-room/content/20131118IPR25534/html/Pos%C5%82owie-przyjmuj%C4%85-now%C4%85-polityk%C4%99-sp%C3%B3jno%C5%9Bci-%E2%82%AC325-mld-inwestycji-w-regiony-UE>, 20.11.2013.
- Program infrastruktura i środowisko 2014–2020*, http://www.pois.gov.pl/2014_2020/Strony/glowna.aspx#strona=1&zakladka=2, 12.11.2013.
- Program Operacyjny Inteligentny Rozwój*, http://www.poig.gov.pl/2014_2020/Strony/glowna.aspx#strona=1&zakladka=2, 12.11.2013.
- Program Operacyjny Wiedza Edukacja Rozwój*, http://www.efs.gov.pl/2014_2020/Strony/glowna.aspx#strona=1&zakladka=2, 12.11.2013.
- Program Polska cyfrowa*, http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/polska_cyfrowa/Strony/glowna.aspx#strona=1&zakladka=2, 12.11.2013.
- Program Pomoc Techniczna*, http://www.popt.gov.pl/2014_2020/Strony/glowna.aspx#strona=1&zakladka=2, 12.11.2013.
- Program prac na 2014 r. – priorytety to wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, http://ec.europa.eu/news/eu_explained/131029_pl.htm, 20.11.2013.
- Program Regionalny*, <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/RPO/Aktualnosci/Strony/default.aspx#strona=1&zakladka=4>, 12.11.2013.
- Projekt Programu Polska Wschodnia 2014–2020*, http://www.polskawschodnia.gov.pl/2014_2020/Strony/glowna.aspx#strona=1&zakladka=2, 12.11.2013.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie konkluzji ze szczytu Rady Europejskiej w dniach 7–8 lutego br. dotyczących wieloletnich ram finansowych, <http://www.euro->

- parl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0078+0+DOC+XML+V0//PL&language=PL, 12.11.13.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 października 2012 r. w celu pozytywnego zakończenia procedury zatwierdzania wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 (COM(2011)0398 – COM(2012)0388 – 2011/0177(APP), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP7-TA-2012-0360%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fPL&language=PL>, 12.12.2013.
- Rezolucja ustawodawcza Parlamentu Europejskiego z dnia 19 listopada 2013 r. w sprawie projektu rozporządzenia Rady w sprawie określenia wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 (11791/2013 – C7-0238/2013-2011/0177(APP)), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP7TA20130455%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fPL&language=PL#BKMD-1>, 20.11.2013.
- Strategia „Europa 2020”, <http://www.mg.gov.pl/Bezpieczenstwo+gospodarcze/Strategia+Europa+2020>, 10.11.2013.
- Tokarski P. (2012), *Nowy okres finansowania UE w cieniu kryzysu w strefie euro*, „Biuletyn PISM”, nr 106, <http://www.pism.pl/publikacje/biuletyn/nr-106-971>, 10.11.2013.
- Toporowski P. (2011a), *Propozycja Komisji Europejskiej w sprawie wieloletnich ram finansowych 2014–2020: Więcej za tyle samo*, „Biuletyn PISM”, nr 76, <http://www.pism.pl/index/?id=661c1c090ff5831a647202397c61d73c>, 12.11.2013.
- Toporowski P. (2011b), *Stanowisko Parlamentu Europejskiego w sprawie wieloletnich ram finansowych 2014–2020*, „Biuletyn PISM”, nr 74, <http://www.pism.pl/index/?id=ff1d4796fe85a21ba86081db7bf2196b>, 12.11.2013.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz. Urz. UE 2012 C 326, https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/c_32620121026pl.pdf, 12.11.2013.
- Unijny budżet 2014–2020: mniej pieniędzy, większa elastyczność*, <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/news-room/content/20131119IFG25709/html/Unijny-bud%25%BCet-2014-2020--mniej-pieni%25%99dzy-wi%25%99ksza-elastyczno%25%9B%25%87>, 20.11.2013.
- Walka o nowy unijny budżet na lata 2014–2020*, <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/news-room/content/20110429FCS18370/html/Walka-o-nowy-unijny-bud%25%BCet-na-lata-2014-2020>, 10.11.2013.
- Wieloletnie ramy finansowe (Perspektywa finansowa UE)*, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/BAS-Leksykon.xsp?id=6E7453134AB75205C1257A5C004573B0&null=null>, 12.11.2013.
- Wskaźniki strategii Europa 2020*, http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/POZ_Wskazniki_Europa2020.pdf, 10.11.2013.
- Żukrowska K. (2009), *Budżet ogólny Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa.

Streszczenie

W artykule wskazuje się, że znaczną rolę w poprawnym funkcjonowaniu gospodarki odgrywa koordynacja polityki gospodarczej. W ramach Unii Europejskiej został stworzony w 2000 roku plan rozwoju gospodarczego zwany Strategią Lizbońską. Plan ten był ambitny, zawarto w nim wiele założeń, których wypełnienie, miało zapewnić Europie największą konkurencyjność na arenie międzynarodowej. W 2005 roku ze względu na niskie wyniki strategia została nowelizowana, jednakże nie osiągnęła zamierzonych celów. Konsekwencją były zbyt wysokie ambicje niedostosowane do zmieniających się warunków ekonomicznych na świecie. W 2010 roku Strategia Lizbońska została zastąpiona strategią „Europa 2020”, która może jest mniej am-

bitnym planem, jednakże jej założenia są bardziej realne do zrealizowania. Celem „Europy 2020” jest przede wszystkim szybkie wyjście z kryzysu i zapobieżenie podobnemu w przyszłości oraz zrównoważony wzrost gospodarczy następujący w bardziej ekologiczny sposób.

Słowa kluczowe: budżet Unii Europejskiej, Unia Europejska, Europa 2020, Polska i UE

The European Union's budget for 2014–2020. Strategy and challenges

Summary

The paper states that the European Union in the framework of the 2014-2020 budget should take into account the current situation of Community finances. EU measures require protection against deficits, which negatively affects the implementation of EU goals. It is important to state that the negotiated MFF should take into account the consequences of the decisions taken. Inadequate EU financial means can put the implementation of programmes and other assumptions at risk. Failure to implement the budget for the coming years can undermine the process of creating a multi-annual financial framework for the Union.

Key words: budget of the European Union, European Union, Europe 2020, Poland and the EU