

Piotr Russel\*

## Ewolucja wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej

### **Evolution of the multi-annual financial framework of the European Union:**

The paper looks at the EU's multi-annual financial programming with particular emphasis on the current multi-annual financial framework (MFF) for 2007–2013. The paper begins by describing the main categories of revenue and expenditure of the EU budget during the period 1988–2011. Next, the origin of the EU's medium-term planning is briefly presented, as well as the first three (i.e. 1988–1992, 1993–1999 and 2000–2006) financial frameworks. The final section assesses the 2007–2013 framework. On the basis of this analysis, the author concludes that over the years major changes have occurred in both the income sources and spending priorities for the EU budget.

**Słowa kluczowe:** *polityka finansowa, budżet UE, wieloletnie ramy finansowe UE, programowanie finansowe, perspektywa finansowa*

**Keywords:** *financial policy, EU budget, EU multi-annual financial framework, financial programming, financial perspective*

\* Doktor nauk ekonomicznych, adiunkt w Katedrze Finansów Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, ekspert w BAS; e-mail: piotr.russel@sejm.gov.pl.

### **Wstęp**

Wieloletnie ramy finansowe UE, określane również mianem tzw. perspektyw finansowych, są wyrazem porozumienia politycznego w zakresie unijnych priorytetów finansowych. Zawierane są one w formie porozumień międzyinstytucjonalnych, tj. uzgodnień pomiędzy Radą UE, Parlamentem Europejskim i Komisją Europejską. Podstawowym celem przyjmowanych perspektyw finansowych jest utrzymywanie dyscypliny wydatków dokonywanych z budżetu ogólnego UE, gdyż wydatki realizowane w ramach rocznych budżetów muszą uwzględniać pułapy określone w perspektywie finansowej. O znaczeniu ram finansowych w zakresie dyscypliny budżetowej świadczy

zapis w art. 310 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), że w celu zapewnienia dyscypliny budżetowej Unia nie przyjmuje żadnego aktu, który może mieć istotny wpływ na budżet, bez zapewnienia możliwości finansowania wydatków wynikających z takich aktów w granicach zasobów własnych Unii i w poszanowaniu wieloletnich ram finansowych. Zgodnie z TFUE ramy finansowe są ustalane na okres co najmniej pięciu lat. Obecnie realizowana jest czwarta w historii wspólnoty europejskiej perspektywa obejmująca lata 2007–2013, a w 2011 r. rozpoczęły się formalne negocjacje dotyczące kształtu kolejnych ram finansowych na lata 2014–2020.

Celem artykułu jest zaprezentowanie głównych kierunków zmian dotyczących ram finansowych Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem obecnie obowiązującej perspektywy na lata 2007–2013. Świadomym zamierzeniem autora jest skoncentrowanie się na tak określonym przedziale czasowym, bowiem nowej perspektywie finansowej na lata 2014–2020 został poświęcony odrębny artykuł w niniejszym tomie<sup>1</sup>.

## Budżet Unii Europejskiej

Gospodarka finansowa Unii Europejskiej jest prowadzona w ramach budżetu ogólnego UE oraz środków pozabudżetowych obejmujących m.in. Europejski Fundusz Rozwoju<sup>2</sup> i pożyczki udzielane przez Europejski Bank Inwestycyjny. Koncentrując się w tym opracowaniu na budżecie ogólnym UE, należy podkreślić jego specyfikę w porównaniu z budżetami krajowymi poszczególnych państw członkowskich. Budżety narodowe są bowiem narzędziem redystrybucji znacznej części PKB<sup>3</sup>, a wydatki realizowane z budżetu ogólnego UE stanowią ok. 1% PKB Unii. Jest to związane z tym, że zgodnie z zasadą pomocniczości, środki z budżetu unijnego są przeznaczane na ściśle określone cele, które uznaje się za kluczowe z punktu widzenia bieżącego etapu integracji europejskiej.

### Dochody budżetowe

Dochody budżetu ogólnego UE pochodzą z tzw. zasobów własnych, czyli środków, które zgodnie z przepisami traktatowymi i przepisami wy-

<sup>1</sup> E. Małuszyńska, M. Sapała, *Wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej na lata 2014–2020*, s. 109–132.

<sup>2</sup> Europejski Fundusz Rozwoju (EFR) jest funduszem celowym Unii Europejskiej, powołanym w 1958 r., którego celem jest wspomaganie państw rozwijających się (głównie byłych kolonii państw Europy Zachodniej) w zakresie rozwoju infrastruktury.

<sup>3</sup> Udział wydatków publicznych w relacji do PKB w krajach UE wynosi średnio ok. 45%, a w niektórych, jak np. w Szwecji czy w Danii, przekracza 50%.

konawczymi wpływają do budżetu UE automatycznie, bez konieczności podejmowania przez władze państw członkowskich żadnych dodatkowych decyzji. Istnieją cztery zasadnicze źródła zasobów własnych<sup>4</sup>:

- opłaty rolne (wyrównawcze) związane z importem produktów rolnych (w 1995 r. zostały one zastąpione cłami rolnymi) oraz opłaty z tytułu produkcji i magazynowania cukru,
- cła pobierane przy imporcie z krajów trzecich na podstawie wspólnej taryfy celnej,
- wpływy z tytułu podatku od wartości dodanej (VAT) obliczane przy zastosowaniu jednolitej stawki do zharmonizowanej podstawy opodatkowania,
- wpływy związane z udziałem każdego państwa członkowskiego w dochodzie narodowym brutto (DNB) Unii, w wysokości niezbędnej do zrównoważenia budżetu (tzw. czwarte źródło).

W 1987 r. dochody uzyskiwane z opłat rolnych i ceł (uznawanych za tradycyjne źródła własne) powiększone o wpływy z tytułu podatku VAT stały się niewystarczające (coraz większe wydatki związane z realizacją wspólnej polityki rolnej (WPR), przystąpienie nowych państw do wspólnoty). Z tego powodu w celu niepodwyższania stawki VAT Rada Europejska podjęła decyzję o wprowadzeniu począwszy od 1988 r. tzw. czwartego źródła dochodów.

Z danych zaprezentowanych w tabeli 1 wynika, że jeszcze w 1988 r. w strukturze wspólnotowych dochodów dominowały wpływy z tytułu podatku VAT oraz ceł – odpowiednio 59,1% oraz 21,6% dochodów ogółem. Jednakże w kolejnych latach coraz większego znaczenia nabierają wpływy z tzw. czwartego źródła – udział tej grupy dochodów wzrósł z 10,1% w 1988 r. do blisko 75% w 2011 r. Jedną z przyczyn tego była świadoma polityka budżetowa UE, polegająca na rezygnacji z części wpływów z podatku VAT. Sukcesywnie zmniejszano bowiem zarówno podstawę do naliczania tego podatku, jak również samą stawkę podatkową. W latach 1990–1994 podstawa do obliczania kwoty VAT została zmniejszona do 55% PNB danego państwa członkowskiego, a w kolejnych była redukowana o 1 pkt proc. rocznie (od 2000 r. nie powinna przekroczyć 50% PNB). W latach 1995–1999 zredukowano stawkę podatku VAT z 1,4% do 1%, czyli powrócono do poziomu wyjściowego, w latach 2002–2003 stawkę tę zmniejszono do 0,75%, od 2004 r. – do 0,5%, a od 2007 r. obowiązuje stawka w wysokości 0,3% zharmonizowanej podstawy opodatkowania. Jednocześnie na mocy decyzji

<sup>4</sup> *Budżet Unii Europejskiej* [w:] *Finanse*, J. Ostaszewski (red.), Difin, Warszawa 2010, s. 356.

Tabela 1. Dochody budżetu UE w latach 1988–2011

(w mld ECU\*/euro oraz w %)

	1988		1993		2000		2006		2007		2009		2011	
	mld	%	mld	%	mld	%	mld	%	mld	%	mld	%	mld	%
Oplaty rolne	2,89	6,9	1,92	2,9	2,16	2,3	1,01	0,9	1,45	1,3	1,55	1,3	0,12	0,1
Cła	9,02	21,6	11,05	16,8	13,11	14,1	13,87	12,9	15,08	13,2	17,65	15,2	16,65	13,2
VAT	24,73	59,1	34,49	52,5	35,12	37,9	17,2	16,0	18,52	16,3	19,62	16,9	13,79	10,9
Czwarte źródło	4,24	10,1	16,52	25,2	37,58	40,5	68,92	64,2	71,15	62,5	75,91	65,4	94,54	74,7
Pozostałe	0,96	2,3	1,68	2,6	4,75	5,1	6,37	5,9	7,64	6,7	1,36	1,2	1,42	1,1
Ogółem	41,84	100,0	65,66	100,0	92,72	100,0	107,37	100,0	113,84	100,0	116,1	100,0	126,5	100,0

\*ECU – (ang. *European Currency Unit*) – jednostka rozliczeniowa w Europejskim Systemie Monetarnym używana w latach 1979–1998, od 1 stycznia 1999 r. zastąpiona przez euro w relacji 1 ECU = 1 euro.

Źródło: na podstawie *Budżet Unii Europejskiej* [w:] *Finanse*, J. Ostaszewski (red.), Difin, Warszawa 2010, s. 357–359 oraz [http://ec.europa.eu/budget/figures/2011/2011\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/2011/2011_en.cfm) [dostęp 21 maja 2012 r.].

Rady z 7 czerwca 2007 r. w latach 2007–2013 cztery kraje korzystają z obniżonej stawki opodatkowania: dla Austrii stawka wynosi 0,225%, dla Niemiec – 0,15%, dla Holandii i Szwecji – 0,10%. Dwa ostatnie kraje uzyskały również w latach 2007–2013 prawo do obniżki swojego rocznego wkładu z tytułu płatności powiązanych z DNB (tzw. czwarte źródło dochodów) – Holandia o 605 mln euro rocznie, a Szwecja o 150 mln euro w skali roku.

Mówiąc o dochodach budżetowych, należy wspomnieć o kwestii funkcjonującego od 1985 r. tzw. rabatu brytyjskiego. W 1984 r. Rada Europejska zdecydowała, że każdy kraj członkowski, który w relacji do poziomu swej zamożności ponosi nadmierne koszty związane z finansowaniem wspólnego budżetu, ma prawo do korekty swojego wkładu finansowego. Przyjęcie takiego rozwiązania umożliwiło Wielkiej Brytanii uzyskanie prawa do redukcji wpłat z tytułu podatku VAT o kwotę stanowiącą dwie trzecie wpłaty netto tego kraju do unijnego budżetu<sup>5</sup>. Dla przykładu rabat dla Wielkiej Brytanii w roku 2008 wyniósł 6,28 mld euro, w 2011 r. nieco ponad 3 mld euro. Jednocześnie ciężar finansowania brytyjskiego raba-

<sup>5</sup> L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 151–152.

tu rozkłada się na pozostałe kraje członkowskie UE w proporcji, w jakiej uczestniczą one w tworzeniu DNB Unii jako całości. Jednakże od 2000 r. cztery kraje (Austria, Holandia, Niemcy i Szwecja) wnoszą tylko 25% kwot, które przypadająby na te państwa w sytuacji pełnego ich obciążenia. W rezultacie główny ciężar finansowania brytyjskiego rabatu przypada na mniej zamożne kraje UE, w tym na nowych członków Unii. W 2011 r. największe wpłaty z tego tytułu wносиły Francja – 823,1 mln euro i Włochy – 635,5 mln euro, a udział Polski wyniósł 148,1 mln euro<sup>6</sup>.

Stosowanie rozwiązań korygujących wysokość wpłat do unijnego budżetu jest obecnie krytykowane przez większość członków UE, z wyjątkiem beneficjentów tego mechanizmu, którzy uzależniają możliwość likwidacji rabatów od reformy strony wydatkowej budżetu.

### Wydatki budżetowe

Do 2006 r. włącznie wydatki ponoszone w budżecie ogólnym UE były tak pogrupowane, że możliwe było porównywanie zadań realizowanych przy wykorzystaniu wspólnotowego budżetu w dłuższym horyzoncie czasowym (tabela 2).

**Tabela 2. Wydatki budżetu wspólnot europejskich w latach 1988–2006**

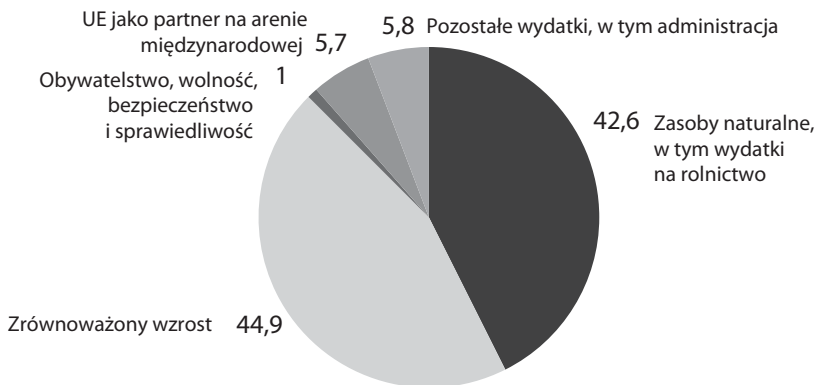
	1988		1993		2000		2004		2006	
	mld ECU	%	mld ECU	%	mld euro	%	mld euro	%	mld euro	%
EFOiGR – Sekcja Gwarancji	26,39	64,3	34,93	53,9	40,44	50,3	43,61	43,6	49,84	47,1
Operacje strukturalne, w tym:	6,42	15,7	20,48	31,6	25,52	31,7	34,50	34,5	32,58	30,8
EFOiGR – Sekcja Orientacji	1,14	2,8	2,91	4,5	1,39	1,7	2,74	2,7	3,21	3,0
EFRR	2,98	7,3	9,54	14,7	2,75	3,4	16,07	16,1	14,82	14,0
EFS	0,00	0,0	5,38	8,3	2,34	2,9	7,16	7,2	8,83	8,3
Fundusz Spójności	0,00	0,0	0,79	1,2	1,68	2,1	2,78	2,8	3,00	2,8
FIOR	0,00	0,0	0,00	0,0	0,33	0,4	0,52	0,5	0,47	0,4
Prace badawczo-rozwojowe	1,13	2,8	2,23	3,4	3,15	3,9	4,14	4,1	4,95	4,7
Działania zewnętrzne	0,77	1,9	2,86	4,4	4,89	6,1	8,92	8,9	8,36	7,9
Wydatki administracyjne	1,91	4,7	3,32	5,1	4,48	5,6	5,85	5,9	6,58	6,2
Pozostałe wydatki	4,40	10,7	0,96	1,5	1,96	2,4	2,91	2,9	3,60	3,4
Ogółem wydatki (płatności)	41,02	100	64,78	100	80,44	100	99,93	100	105,91	100

Źródło: na podstawie *Budżet Unii Europejskiej* [w:] *Finanse*, J. Ostaszewski (red.), Difin, Warszawa 2010, s. 362–363.

<sup>6</sup> [http://ec.europa.eu/budget/figures/2011/2011\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/2011/2011_en.cfm) [dostęp 23 maja 2012 r.].

Do 2006 r. w strukturze wydatków z budżetu ogólnego UE dominowały wydatki z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie – Sekcja Gwarancji, czyli wydatki związane z realizacją wspólnej polityki rolnej (WPR) – m.in. wydatki na dopłaty bezpośrednie do produkcji rolnej, dopłaty do eksportu produktów rolnych do krajów trzecich. Należy zwrócić uwagę, że od 2004 r. udział tej grupy wydatków wynosi poniżej 50% unijnego budżetu. Drugą pod względem znaczenia grupę wydatków budżetowych stanowią środki związane z funduszami strukturalnym – udział tej grupy wydatków wzrósł w analizowanym okresie o blisko 100% z 15,7% w 1988 r. do 30,8% w 2006 r. Poczynając od 2007 r., czyli od momentu wejścia w życie nowych ram finansowych na lata 2007–2013, zaczął obowiązywać nowy podział wydatków dostosowany do określonych dla tego okresu priorytetów (szerzej na ten temat w drugiej części artykułu). Strukturę wydatków z unijnego budżetu w 2008 r. przedstawia wykres 1. Jak można zaobserwować na wykresie, rok 2008 okazał się przełomowy, gdyż wydatki związane z zapewnieniem trwałego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego były wyższe aniżeli środki skierowane na szeroko rozumiane zasoby naturalne: rolnictwo, rozwój obszarów wiejskich, środowisko i rybołówstwo.

**Wykres 1. Struktura wydatków budżetu ogólnego UE w 2008 r.** (w %)



Źródło: na podstawie [http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2008/syntchif\\_2008\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2008/syntchif_2008_pl.pdf) [dostęp 27 maja 2011 r.].

W kolejnych latach struktura wydatków budżetowych nie ulegała większym zmianom, choć można zaobserwować powolne zmniejszanie się udziału wydatków na wspólną politykę rolną i przesuwanie ich na inne obszary – np. w 2011 r. z ogólnej puli 141,9 mld euro największe wydatki zaplanowano na działania w obszarze zrównoważonego wzrostu gospo-

darczego – 45,5% ogółu wydatków (wzrost o 0,6 pkt proc. w porównaniu z 2008 r.) oraz ochronę i zarządzanie zasobami naturalnymi – 41,3% (spadek o 1,3 pkt proc. w relacji do 2008 r.).

### **Geneza planowania średnioterminowego**

Problemy z równoważeniem budżetu wspólnot europejskich, jakie miały miejsce w latach 80. XX wieku, były główną przesłanką do podjęcia działań reformujących funkcjonowanie budżetu ogólnego wspólnot. Już w 1987 r. Komisja Europejska kierowana przez Jacques'a Delorsa stworzyła koncepcję gruntownej reformy w tym zakresie (tzw. I pakiet Delorsa)<sup>7</sup>. Na podstawie założeń w nim zawartych Rada Europejska w 1988 r. uznała za niezbędne<sup>8</sup>:

- zwiększenie wielkości budżetu ogólnego, tak aby zapewnić właściwe funkcjonowanie wspólnot w okresie do 1992 r.; jednocześnie po raz pierwszy w historii wspólnot ustanowiono pułap, którego zasoby własne nie mogą przekroczyć – w 1992 r. miał on wynieść 1,2% Produktu Narodowego Brutto (PNB) wspólnoty,
- wprowadzenie środków zapewniających dyscyplinę budżetową oraz utrzymanie kontroli nad wzrostem wydatków rolnych (ustalono limit wzrostu wydatków na ten cel na poziomie 74% rocznej stopy wzrostu PNB wspólnoty),
- dokonanie takich zmian w strukturze wydatków, aby wydatki na finansowanie przemian strukturalnych w gospodarkach krajów członkowskich odgrywały w niej znacznie większą rolę niż wcześniej; miało to służyć – poprzez zmniejszenie dysproporcji w rozwoju gospodarczym krajów członkowskich – zwiększeniu spójności ekonomicznej i społecznej wspólnoty,
- powiązanie wielkości dokonywanych przez kraje członkowskie wpłat do budżetu ogólnego z poziomem ich zamożności w celu bardziej sprawiedliwego rozłożenia ciężarów z tym związanych.

Jednym z kluczowych elementów ówczesnej reformy budżetowej UE było również zawarcie w dniu 29 czerwca 1988 r. pierwszego porozumienia międzyinstytucjonalnego między Radą, Parlamentem oraz Komisją

<sup>7</sup> A. Nowak-Far, *Finanse Unii Europejskiej. Aspekty instytucjonalne i prawne*, t. VII, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009, s. 46

<sup>8</sup> L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 127.

Europejską w sprawie dyscypliny budżetowej i poprawy procedury budżetowej. Efektem porozumienia było doprecyzowanie zasad uczestnictwa wymienionych instytucji w procedurze budżetowej, a także ustalenie tych wydatków, które powinny mieć priorytet w finansowaniu. Jednocześnie po raz pierwszy w historii UE przyjęto średnioterminową perspektywę finansową wyznaczającą ramy finansowe dla działań finansowanych z unijnego budżetu.

### **Perspektywa finansowa UE na lata 1988–1992**

Pierwsza perspektywa finansowa objęła pięcioletni okres od 1988 do 1992 r. Dla tak wyznaczonego horyzontu czasowego przyjęto limity dla poszczególnych kategorii wydatków i określono ich strukturę, aby można było realizować postulat Rady Europejskiej dotyczący zwiększenia spójności ekonomicznej i społecznej wspólnoty. W tym celu przyjęto, że w latach 1988–1992 nastąpi znaczne zwiększenie wydatków realizowanych w ramach funduszy strukturalnych – w okresie objętym pierwszą perspektywą finansową zaplanowano wzrost tej grupy wydatków o ponad 70% z kwoty 7790 mln ECU w 1988 r. do 13 450 mln ECU w 1992 r. Mimo wzrostu wydatków na działania związane z polityką strukturalną, przyjęte na lata 1988–1992 ramy finansowe UE zakładały, iż nadal ponad połowa wydatków z budżetu ogólnego Unii będzie skierowana na realizację najstarszej polityki wspólnotowej, tj. wspólnej polityki rolnej. Dla Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej zaplanowano bowiem w latach 1988–1992 środki finansowe w wysokości 27 500–29 600 mln ECU rocznie, co stanowiło średnio ok. 58% środków na zobowiązania ogółem (tabela 3). Należy jednak zwrócić uwagę, że mimo nominalnego wzrostu wydatków na WPR ich udział w strukturze wydatków wspólnotowych ulegał stopniowej redukcji. Zgodnie z założeniami I pakietu Delorsa przyjęto również zmiany w zakresie wymaganego pułapu zasobów własnych – w okresie objętym pierwszą perspektywą finansową założono, iż dla realizacji celów wspólnotowych niezbędne będzie stopniowe zwiększanie unijnego budżetu z poziomu 1,15% PNB w 1988 r. do 1,20% PNB w 1992 r.

Do głównych celów pierwszej perspektywy finansowej na lata 1988–1992 należy zaliczyć:

- zwiększenie dochodów wspólnotowych,
- wprowadzenie mechanizmu kontroli poziomu wydatków,
- powiązanie wpłat do unijnego budżetu z poziomem zamożności poszczególnych państw członkowskich.



Tabela 3. Perspektywa finansowa na lata 1988–1992

(w mln ECU, według cen z 1988 r.)

	1988	1989	1990	1991	1992
1. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej	27 500	27 700	28 400	29 000	29 600
2. Operacje strukturalne	7 790	9 200	10 600	12 100	13 450
3. Działania z alokacjami wieloletnimi	1 210	1 650	1 900	2 150	2 400
4. Inne działania	2 103	2 385	2 500	2 700	2 800
4. Spłaty i administracja	5 700	4 950	4 500	4 000	3 550
5. Rezerwa monetarna*	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
6. Środki na zobowiązania ogółem**(1+2+3+4+5)	45 303	46 885	48 900	50 950	52 800
Środki na płatności ogółem***	43 779	45 300	46 900	48 600	50 100
Środki na płatności (w % PNB)	1,12	1,14	1,15	1,16	1,17
Margines na nieprzewidywalne wydatki (w % PNB)	0,03	0,03	0,03	0,03	0,03
Wymagane zasoby własne (w % PNB)	1,15	1,17	1,18	1,19	1,2

\* Rezerwa monetarna – na pokrycie zmian kursowych wynikających stąd, że budżet obliczany był w ECU, a wydatki – w innych walutach.

\*\* Środki na zobowiązania – ogólny koszt podejmowanych w danym roku budżetowym zobowiązań do wydatkowania kwot z budżetu UE w okresie dłuższym niż jeden rok budżetowy.

\*\*\* Środki na płatności – wielkość wydatków w konkretnym roku budżetowym, ponoszonych na pokrycie zobowiązań z obecnego i poprzednich lat budżetowych. Różnice między środkami na zobowiązania a środkami na płatności wynikają z tego, że zobowiązania na wieloletnie programy i projekty są z reguły zapisywane w roku, w którym zapadła decyzja o ich przyznaniu, ale wypłacane są one później, w miarę jak realizowany jest program lub projekt.

Źródło: na podstawie A. Nowak-Far, *Finanse Unii Europejskiej. Aspekty instytucjonalne i prawne*, t. VII, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009, s. 47–48.

## Perspektywa finansowa UE na lata 1993–1999

Druga perspektywa finansowa objęła już 7-letni okres, tj. lata 1993–1999, i stanowiła kontynuację średnioterminowego planowania budżetowego. Założenia koncepcyjne, na których oparto nowe ramy finansowe, zostały określone w kolejnym pakiecie reform budżetowych określanym mianem II pakietu Delorsa. Podobnie jak w przypadku pierwszej perspektywy finansowej, również w kolejnej uznano za konieczne dalsze zwiększanie wydatków na poprawę spójności ekonomicznej i społecznej wspólnoty. W tym celu przyjęto, że roczna kwota wydatków wspólnoty realizowanych w ramach działań o charakterze strukturalnym wzrośnie w okresie objętym perspektywą finansową o ponad 40%, z 21 277 mln ECU w 1993 r. do 30 000 mln ECU w 1999 r. Podobny wzrost wydatków założono w związku z realizacją zadań wynikających z prowadzenia wspólnotowych polityk zewnętrznych. Istotne zwiększenie wydatków (o blisko 30%) zaplanowano również w grupie wydatków związanych z realizacją polityki wewnętrznej Unii, obejmującej m.in. tworzenie europejskiej sieci transportowej, a także tworzenie prac badawczo-rozwojowych (tabela 4).

**Tabela 4. Perspektywa finansowa 1993–1999** (w mln ECU, wg cen z 1992 r.)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
1. Orientacja rolna	35 230	35 095	35 722	36 364	37 023	37 697	38 389
2. Działania strukturalne, w tym:	21 277	21 885	23 480	24 990	26 526	28 240	30 000
• Fundusz Spójności	1 500	1 750	2 000	2 250	2 500	2 550	2 600
• fundusze strukturalne	19 777	20 135	21 480	22 740	24 026	25 690	27 400
3. Polityka wewnętrzna	3 940	4 084	4 323	4 520	4 710	4 910	5 100
4. Polityka zewnętrzna	3 950	4 000	4 280	4 560	4 830	5 180	5 600
5. Wydatki administracyjne	3 280	3 380	3 580	3 690	3 800	3 850	3 900
5. Rezerwy, w tym:	1 500	1 500	1 100	1 100	1 100	1 100	1 100
• monetarna	1 000	1 000	500	500	500	500	500
• na działania zewnętrzne	200	200	300	300	300	300	300
Środki na zobowiązania łącznie (1+2+3+4+5)	69 177	69 944	72 485	75 224	77 989	80 977	84 089
Wymagane środki na płatności	65 908	67 944	69 150	71 290	74 491	77 249	80 114
Środki na płatności (w % PNB)	1,20	1,19	1,20	1,21	1,23	1,25	1,26
Margines na nieprzewidziane wydatki (w % PNB)	-	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01	0,01
Pałap zasobów własnych (w % PNB)	1,20	1,20	1,21	1,22	1,24	1,26	1,27

Źródło: jak pod tabelą 3, s. 52.

Na działania o charakterze strukturalnym w perspektywie finansowej na lata 1993–1999 zaplanowano środki dla utworzonego na mocy traktatu z Maastricht Funduszu Spójności. Założono, że wydatki z tego Funduszu będą stopniowo rosły z poziomu 1500 mln ECU w 1993 r. do 2600 mln ECU w 1999 r.

Podobnie jak w pierwszej perspektywie finansowej, również w tej na lata 1993–1999 największą część środków zaplanowano na realizację wspólnej polityki rolnej. Kontynuowane było także zwiększanie wydatków na ten cel w ujęciu nominalnym, przy jednoczesnym zmniejszaniu udziału wydatków na rolnictwo w wydatkach ogółem. Wydatki związane z WPR jeszcze w 1988 r. stanowiły ponad 60% budżetu wspólnotowego, a w 1999 r. już tylko ok. 46,5%.

W okresie objętym drugą perspektywą finansową środki na zobowiązania ogółem wzrosły w ujęciu nominalnym o 21,6% z poziomu 69 177 mln ECU do 84 089 mln ECU (tabela 4). Wzrost ten wynikał nie tylko ze wzrostu PNB wspólnoty, ale również z decyzji Rady z października 1994 r. zakładającej stopniowy wzrost pułapu zasobów własnych z 1,20% w 1994 r. do 1,27% PNB w 1999 r.<sup>9</sup>

Wśród najważniejszych priorytetów drugiej perspektywy finansowej należy wskazać:

- zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej,
- zwiększanie pułapu zasobów własnych, przy jednoczesnej redukcji wpływów z VAT,
- tworzenie sprzyjających warunków do wdrożenia postanowień traktatu z Maastricht (przygotowanie do kolejnego etapu integracji – Unii Gospodarczej i Walutowej),
- utrzymanie limitu wzrostu wydatków na rolnictwo na poziomie 74% wzrostu PNB wspólnoty.

### **Perspektywa finansowa UE na lata 2000–2006**

Podstawą do przyjęcia kolejnej perspektywy finansowej, obejmującej lata 2000–2006, były założenia określone przez KE w dokumencie „Agenda 2000”. Zostały w nim zawarte propozycje reformy wspólnej polityki rolnej, zmian w finansowaniu rozwoju regionalnego, a także zasady finansowania procesu rozszerzenia Unii o nowe kraje członkowskie. Przedstawione w „Agendzie 2000” propozycje były przedmiotem obrad szczytu Rady Europejskiej w Berlinie w marcu 1999 r. i stały się bazą do wypracowania

<sup>9</sup> Decyzja Rady 94/728/WE z 31 października 1994 r., Dz.Urz. WE L 293 z 1994 r., s. 14.

Tabela 5. Perspektywa finansowa UE na lata 2000–2006 (w mln euro, zaktualizowana w 2006 r.)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Środki na zobowiązania</b>							
1. Rolnictwo, w tym:	41 738	44 530	46 587	47 378	49 305	51 439	52 618
1a. Wspólna polityka rolna	37 352	40 035	41 992	42 680	42 769	44 598	45 502
1b. Rozwój obszarów wiejskich	4 386	4 495	4 595	4 698	6 536	6 841	7 116
2. Działania strukturalne	32 678	32 720	33 638	33 968	41 035	42 441	44 617
fundusze strukturalne	30 019	30 005	30 849	31 129	35 353	37 247	38 523
Fundusz Spójności	2 659	2 715	2 789	2 839	5 682	5 194	6 094
3. Polityka wewnętrzna	6 031	6 272	6 558	6 796	8 722	9 012	9 385
4. Polityka zewnętrzna	4 627	4 735	4 873	4 972	5 082	5 119	5 269
5. Administracja	4 638	4 776	5 012	5 211	5 983	6 185	6 528
6. Rezerwy, w tym	906	916	676	434	442	446	458
rezerwa monetarna	500	500	250	0	0	0	0
pomoc doraźna	203	208	213	217	221	223	229
gwarancje pożyczek	203	208	213	217	221	223	229
7. Pomoc przedakcesyjna	3 174	3 240	3 328	3 386	3 455	3 472	3 566
8. Rekompensaty (wyrównania)*	0	0	0	0	1 410	1 305	1 074
Środki na zobowiązania ogółem (1+2+3+4+5+6+7+8)	93 792	97 189	100 672	102 145	115 434	119 419	123 515
Środki na płatności ogółem	91 322	94 730	100 078	102 767	111 380	114 060	119 112
Środki na płatności (w % DNB)	1,07	1,07	1,09	1,11	1,09	1,08	1,08
Margines na nieprzewidziane wydatki (w % DNB)	0,17	0,17	0,15	0,13	0,15	0,16	0,16
Pułap zasobów własnych (w % DNB)	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

\* Wydatki związane z rozszerzeniem UE, przeznaczone m.in. na sfinansowanie kontroli na nowych granicach zewnętrznych UE.

Źródło: jak pod tabelą 3, s. 133.

ram finansowych na siedem kolejnych lat. Perspektywa finansowa na lata 2000–2006 stanowi integralną część nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego zawartego 6 maja 1999 r. między Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej<sup>10</sup>.

W porozumieniu na lata 2000–2006<sup>11</sup>:

- przyjęto, że wszystkie wydatki przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich związane z WPR będą miały charakter wydatków nieobligatoryjnych; z tego powodu to Parlament Europejski uzyskał decydujący głos w kwestii tych wydatków przy uchwalaniu budżetu ogólnego,
- potwierdzono przyjętą w porozumieniu międzyinstytucjonalnym z 1993 r. zasadę, że spotkania Rady i Parlamentu, mające na celu dokonanie uzgodnień w sprawie określenia priorytetów wydatków oraz ich podziału na obligatoryjne i nieobligatoryjne, dotyczą całej procedury budżetowej oraz wszystkich ich kategorii,
- ustalono pułap zasobów własnych na poziomie 1,24% DNB, przy czym w porównaniu z perspektywą na lata 1993–1999 znacznie zwiększono margines na nieprzewidziane wydatki – w perspektywie na lata 2000–2006 założono, że będzie on wynosił 0,13–0,17% DNB,
- wyraźnie rozdzielono wydatki na rzecz dotychczasowych 15 krajów UE oraz środki przeznaczone na pomoc finansową dla krajów kandydujących; przyjęto również zasadę, iż nie powinny następować żadne przesunięcia między tymi dwiema grupami wydatków,
- w odniesieniu do wspólnej polityki rolnej zwiększono rolę bezpośredniej pomocy dla rolników kosztem zmniejszenia wsparcia polegającego na podtrzymywaniu cen produktów rolnych.

Warto również dodać, że zgodnie z założeniami „Agendy 2000” w perspektywie finansowej na lata 2000–2006 w odniesieniu do funduszy strukturalnych ograniczono ich główne cele z sześciu do trzech<sup>12</sup>.

- **Cel 1** – wspieranie rozwoju i niezbędnych dostosowań strukturalnych w regionach opóźnionych. Jest to cel najważniejszy, na który przeznaczono ponad 70% funduszy. Środki na jego realizację pochodziły z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Eu-

<sup>10</sup> L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, op. cit., s. 130.

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 130–131.

<sup>12</sup> A. Nowak-Far, *Finanse Unii Europejskiej*, op. cit., s. 54 oraz *Budżet Unii Europejskiej*, op. cit., s. 363–364.

ropejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych (EFOGR) – Sekcja Orientacji oraz Finansowego Instrumentu Orientacji Rybołówstwa (FIOR).

- **Cel 2** – wspieranie transformacji gospodarczej i społecznej regionów dotkniętych trudnościami strukturalnymi (dotyczy to zwłaszcza regionów przemysłowych, ale także upadających regionów rolniczych). Listę tych regionów ustala Komisja Europejska na podstawie propozycji krajów członkowskich. Cel ten był finansowany za pomocą środków EFRR i EFS.
- **Cel 3** – dopasowanie i modernizacja systemów edukacji, doskonalenia zawodowego i zatrudnienia. Środki na realizację tego celu pochodziły z EFS. Cel ten miał charakter horyzontalny, tzn. dotyczył określonych dziedzin wymagających wsparcia, a nie regionów, jak to miało miejsce w przypadku celów 1 i 2.

Podsumowując, należy stwierdzić, że do najważniejszych priorytetów trzeciej perspektywy finansowej zalicza się wspieranie przemian o charakterze strukturalnym, przygotowanie do dalszego rozszerzenia UE, a także zmiany w zakresie finansowania wspólnej polityki rolnej.

### **Perspektywa finansowa UE na lata 2007–2013**

Prace nad nową perspektywą finansową na lata 2007–2013 formalnie rozpoczęły się już w 2004 r. Punktem wyjścia było przyjęcie przez Komisję Europejską komunikatu z 10 lutego 2004 r. „Budowanie naszej wspólnej przyszłości – Wyzwania polityczne i środki budżetowe w rozszerzonej Unii”, zawierającego projekt nowej perspektywy finansowej (NPF) na lata 2007–2013<sup>13</sup>. W dokumencie tym KE zaproponowała, aby w latach 2007–2013 środki na płatności ustalić przeciętnie na poziomie 1,14% DNB UE, a środki na zobowiązania nie przekraczały 1,26% unijnego DNB. Zanim jednak rozpoczęte zostały formalne negocjacje, już w grudniu 2003 r. 6 państw członkowskich UE (Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Holandia, Szwecja, Austria), będących płatnikami netto, wystąpiło w tzw. liście sześciu z propozycją redukcji unijnego budżetu do poziomu 1% DNB rocznie (w środkach na zobowiązania).

<sup>13</sup> *Perspektywa finansowa na lata 2007–2013*, UKIE, [http://www.cie.gov.pl/www/serce.nsf/%28\\$PrintView%29/F4CA5C8FF659F76BC1256FFE0025AAC0?Open](http://www.cie.gov.pl/www/serce.nsf/%28$PrintView%29/F4CA5C8FF659F76BC1256FFE0025AAC0?Open) [dostęp 15 maja 2012 r.].

W trakcie negocjacji nad kształtem NPF na lata 2007–2013 oprócz wspomnianej wyżej kwestii wysokości budżetu główne osie sporu dotyczyły<sup>14</sup>:

- poziomu alokacji środków na politykę spójności oraz ich podziału w układzie przedmiotowym i geograficznym; problem ten miał bezpośredni związek z wielkością budżetu, gdyż dotyczył skali środków finansowych, jakie miały być przeznaczone dla nowych państw członkowskich, ale również dla głównych beneficjentów polityki spójności wśród krajów UE-15 (Hiszpania, Grecja, Portugalia),
- alokacji środków na rozwój obszarów wiejskich – w opinii płatników netto to kolejny, wraz z polityką spójności, obszar do potencjalnych cięć budżetu w stosunku do propozycji Komisji,
- mechanizmu korekcyjnego dla płatników netto z „nadmiernie” ujemną pozycją netto (problem dalszego utrzymywania tzw. rabatu brytyjskiego, ale również ewentualnego stosowania jakiegoś mechanizmu korygującego w stosunku do pozostałych płatników netto) – ostatecznie w perspektywie na lata 2007–2013 ustalono, że rabat brytyjski będzie nadal obowiązywał, ale przy jego obliczaniu od 2008 r. uwzględniona zostanie część wydatków związanych z rozszerzeniem UE (z wyjątkiem wydatków na WPR)<sup>15</sup>.

W czerwcu 2005 r. w trakcie prezydencji luksemburskiej zaproponowano, aby wydatki budżetowe w NPF na lata 2007–2013 nie przekraczały 1,057% DNB UE w odniesieniu do puli środków na zobowiązania oraz 1% unijnego DNB – w relacji do środków na płatności. Z kolei trzecia instytucja uczestnicząca w procesie tworzenia nowych ram finansowych, tj. Parlament Europejski, wnioskował, aby w nowej perspektywie finansowej limit środków na zobowiązanie przyjąć na poziomie 1,18% DNB Unii, a pułap środków przeznaczonych na płatności – 1,07% DNB. Zestawienie propozycji Komisji, Parlamentu i prezydencji luksemburskiej odnośnie do limitu wydatków w NPF zaprezentowano w tabeli 6.

Rządy państw Unii osiągnęły ostateczne porozumienie w kwestii wysokości limitów wydatków budżetowych w NPF na szczycie Rady w grudniu 2005 r. – limity te były jednak niższe nawet w relacji do propozycji zaproponowanej przez prezydencję luksemburską w czerwcu 2005 r. Ustalono bowiem, że w NPF na lata 2007–2013 pułap środków na zobowiązania wyniesie 1,045% DNB UE, a limit środków na płatności – 0,99% DNB Unii.

<sup>14</sup> G. Radziejewski, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej – skutki braku porozumienia budżetowego*, „Biuletyn Skarbowy” 2005, nr 5.

<sup>15</sup> COM(2010) 320 final.

**Tabela 6. Propozycje Komisji, Parlamentu i prezydencji luksemburskiej dotyczące wysokości środków budżetowych w NPF na lata 2007–2013**

(w % DNB UE)

	Komisja	Prezydencja luksemburska	Parlament
Pułap środków na zobowiązania	1,26	1,057	1,18
Pułap środków na płatności	1,14	1,00	1,07

**Tabela 7. Wydatki w NPF na lata 2007–2013 ustalone na szczycie Rady w grudniu 2005 r.**

Grupa wydatków	Kwota w mln euro
1. Trwały wzrost	379 739
1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	72 120
1b. Spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	307 619
2. Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi	371 244
3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	10 270
4. UE jako partner globalny	50 010
5. Administracja	50 300
6. Kompensacje	800
Środki na zobowiązania	862 363
Środki na zobowiązania jako % DNB	1,045
Środki na płatności	819 380
Środki na płatności jako % DNB	0,99

Źródło: M. Berlińska, *Nowa perspektywa finansowa 2007–2013*, Centrum Informacji Europejskiej UKIE, [http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/794EFA1D9CFEC19FC125711E00449FAF/\\$file/NPF\\_2007\\_2013.pdf](http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/794EFA1D9CFEC19FC125711E00449FAF/$file/NPF_2007_2013.pdf) [dostęp 16 maja 2012 r.].

Na tak niski poziom wspólnotowych wydatków budżetowych nie wyraził zgody Parlament Europejski, który w styczniu 2006 r. przyjął rezolucję odrzucającą porozumienie osiągnięte przez rządy państw Unii. W porównaniu z propozycją PE z czerwca 2005 r. wydatki zaproponowane w porozumieniu międzyrządowym zostały zredukowane o ponad 112 mld euro. W odpowiedzi na rezolucję Parlamentu Europejskiego Komisja przedstawiła projekt porozumienia międzyinstytucjonalnego, w którym zaproponowała m.in. utworzenie specjalnego funduszu elastyczności, z którego finansowane byłyby działania w polityce zewnętrznej, przesunięcie części środków poza budżet ogólny, jak również przeznaczenie zaoszczędzonych środków na programy edukacyjne i młodzieżowe, sieci transeuropejskie, ochronę konsumentów oraz programy związane z bezpieczeństwem<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> M. Berlińska, *Nowa perspektywa finansowa 2007–2013*, Centrum Informacji Europejskiej UKIE, [http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/794EFA1D9CFEC19FC125711E00449FAF/\\$file/NPF\\_2007\\_2013.pdf](http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/794EFA1D9CFEC19FC125711E00449FAF/$file/NPF_2007_2013.pdf).



W marcu i kwietniu 2006 r. odbyła się seria spotkań przedstawicieli Parlamentu i Rady, podczas których dyskutowano o ostatecznym kształcie ram finansowych na lata 2007–2013. Ostateczne porozumienie wynegocjowane 4 kwietnia 2006 r. zakłada zwiększenie wydatków – w porównaniu z porozumieniem zawartym w grudniu 2005 r. – o kwotę 4 mld euro, przy czym środki na zobowiązania zwiększono o 2 mld euro, a pozostałe 2 mld euro zostały ujęte jako instrument solidarności.

**Tabela 8. Dodatkowe środki na zobowiązania w NPF na lata 2007–2013 wynegocjowane przez Parlament Europejski**

Zwiększenie wydatków w grupie	Kwota w mln euro
1. Trwały wzrost	2 400
1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	2 100
Sieci transeuropejskie	500
Kształcenie ustawiczne (Erasmus Mundus-Leonardo)	800
Badania i rozwój (7 Program Ramowy)	300
Konkurencyjność i innowacyjność (CIP)	400
Polityka społeczna-bezpieczeństwo pracy (Progress)	100
1b. Spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	300
Fundusze strukturalne (współpraca transgraniczna)	300
2. Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi	100
Ochrona środowiska naturalnego (Life+, Natura)	100
3b. Obywatelstwo	500
Zdrowie i ochrona konsumentów	200
Kultura i obywatelstwo	300
4. UE jako partner globalny	1 000
Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa	200
Wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa	800
Ogółem zwiększenie wydatków	4 000

Źródło: R. Trzaskowski, *Porozumienie PE i Rady UE w sprawie budżetu na lata 2007–2013*. „Komentarze Natolińskie” 2006, nr 3(8), [http://www.natolin.edu.pl/pdf/komentarze/Natolin\\_Komentarze\\_3\\_2006.pdf](http://www.natolin.edu.pl/pdf/komentarze/Natolin_Komentarze_3_2006.pdf) [dostęp 16 maja 2012 r.].

Formalnie NPF na lata 2007–2013 został przyjęty 17 maja 2006 r. podczas kolejnego międzyinstytucjonalnego porozumienia w sprawie dyscypliny budżetowej i poprawy procedury budżetowej pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją Europejską.

W porównaniu z poprzednią perspektywą finansową ramy finansowe na lata 2007–2013 mają inny układ najważniejszych pozycji wydatków, przy czym nie jest to różnica techniczna, ale różnica o charakterze fundamentalnym, oznaczająca zmianę priorytetów w finansowaniu działalności Unii. Zawarte w maju 2006 r. porozumienie międzyinstytucjonalne zakłada, że

**Tabela 9. Ramy finansowe na lata 2007–2013** (w mln euro, dostosowane do 2010 r., w cenach bieżących)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2007–2013
<b>Środki na zobowiązania</b>								
1. Trwały wzrost	53 979	57 653	61 696	63 555	63 638	66 628	69 621	436 770
1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	8 918	10 386	13 269	14 167	12 987	14 203	15 433	89 363
1b. Spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	45 061	47 267	48 427	49 388	50 651	52 425	54 188	347 407
2. Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona, w tym: wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednio	55 143	59 193	56 333	59 955	60 338	60 810	61 289	413 061
3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	45 759	46 217	46 679	47 146	47 617	48 093	48 574	330 085
3a. Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1 273	1 362	1 518	1 693	1 889	2 105	2 376	12 216
3b. Obywatelstwo	637	747	867	1 025	1 206	1 406	1 661	7 549
4. UE jako partner globalny	636	615	651	668	683	699	715	4 667
5. Administracja	6 578	7 002	7 440	7 893	8 430	8 997	9 595	55 935
6. Wyrównania	7 039	7 380	7 525	7 882	8 334	8 670	9 095	55 925
	445	207	210					862
Środki na zobowiązania ogółem (1+2+3+4+5+6)	124 457	132 797	134 722	140 978	142 629	147 210	151 976	974 769
Środki na zobowiązania ogółem (w % DNB)	1,02	1,08	1,13	1,16	1,13	1,12	1,11	1,11
Środki na płatności ogółem	122 190	129 681	120 445	134 289	134 263	141 273	143 153	925 294
Środki na płatności (w % DNB)	1,00	1,05	1,01	1,10	1,06	1,08	1,05	1,05
Margines na nieprzewidziane wydatki (w % DNB)	0,24	0,19	0,23	0,14	0,18	0,16	0,19	0,19
Pulap zasobów własnych (w % DNB)	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

Źródło: „Budżet ogólny UE na rok finansowy 2010”, Komisja Europejska, styczeń 2010 r., <http://ec.europa.eu/budget> (dostęp 15 maja 2012 r.).

w latach 2007–2013 działalność UE będzie koncentrowała się na trzech priorytetach<sup>17</sup>:

- trwały wzrost gospodarczy dzięki zwiększeniu konkurencyjności gospodarki Unii i jej wewnętrznej spójności oraz zarządzaniu i ochronie zasobami naturalnymi – priorytety finansowane ze środków zawartych w nowych działach 1 i 2,
- rozwój idei obywatelstwa europejskiego poprzez ochronę zasad wolności, sprawiedliwości, bezpieczeństwa i dostępu do publicznych dóbr i usług – priorytet ujęty w nowym dziale 3,
- zwiększenie roli Unii na arenie międzynarodowej – priorytet odnoszący się do działu 4 – Unia jako partner globalny.

Zasadnicza zmiana w porównaniu ze wszystkimi poprzednimi perspektywami finansowymi polega na umieszczeniu na pierwszym miejscu wydatków związanych z finansowaniem działań służących zwiększaniu międzynarodowej konkurencyjności gospodarki UE oraz jej spójności regionalnej, czyli zmniejszaniu różnic w poziomie rozwoju gospodarczego – zarówno między krajami członkowskimi, jak i między regionami w tych krajach<sup>18</sup>.

Jednocześnie dominujące w poprzednich perspektywach wydatki związane z rolnictwem zostały umieszczone w grupie wydatków działu 2 „Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona”, co oznacza nowe spojrzenie na rolnictwo i problem jego finansowania ze środków wspólnotowych.

Struktura wydatków w aktualnej perspektywie finansowej na lata 2007–2013 przedstawia się następująco:

- 44,8% stanowią wydatki mające wspierać trwały, zrównoważony wzrost gospodarczy, w tym 35,6% – środki skierowane na realizację polityki spójności,
- 42,4% planowanych wydatków jest przeznaczone na wsparcie w zakresie zarządzania zasobami naturalnymi i ich ochronę, z czego większość środków (ok. 33,9%: ogółu wydatków budżetowych) to wydatki związane z rynkiem i pomoc bezpośrednia dla rolnictwa; pozostała część wydatków obejmuje rozwój obszarów wiejskich, rybołówstwo i środowisko,
- 5,7% środków stanowią wydatki Unii jako partnera na arenie międzynarodowej obejmujące m.in. pomoc humanitarną i rozwojową,
- 5,7% środków stanowią wydatki administracyjne związane z funkcjonowaniem Komisji Europejskiej i pozostałych instytucji UE,

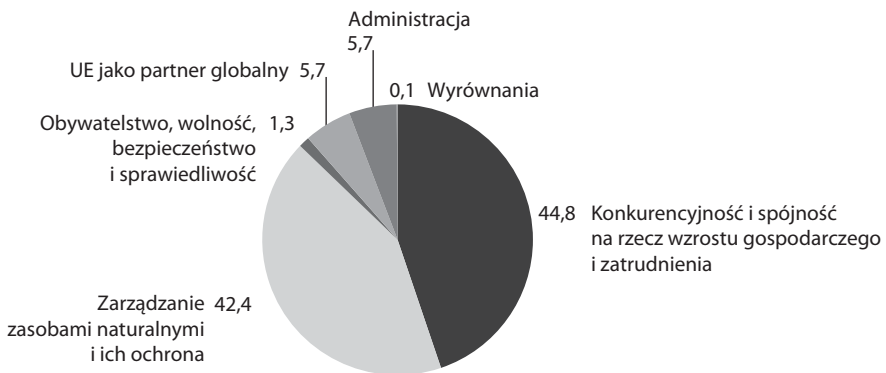
<sup>17</sup> L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, op. cit., s. 136.

<sup>18</sup> *Ibidem*.

- 1,3% wydatków jest przeznaczone na programy wspierające sprawy obywatelskie, obejmujące m.in. zarządzanie przepływami migracyjnymi, bezpieczeństwo i ochronę swobód obywatelskich, wsparcie europejskiej kultury i różnorodności itp.

**Wykres 2. Struktura wydatków w NPF na lata 2007–2013**

(w %)



Źródło: na podstawie danych z tabeli 9.

Do najważniejszych priorytetów nowej perspektywy finansowej na lata 2007–2013 należy zaliczyć: wspieranie konkurencyjności i spójności na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, ochronę i zarządzanie zasobami naturalnymi, a także zwiększenie roli UE jako partnera na arenie międzynarodowej.

## Podsumowanie

Obecnie realizowana jest czwarta w historii wspólnot europejskich perspektywa finansowa, obejmująca lata 2007–2013. Wydatki z budżetu ogólnego, mimo że są olbrzymie w wartościach bezwzględnych (w latach 2007–2013 zaplanowano ponad 900 mld euro środków na płatności), wynoszą tylko ok. 1% dochodu narodowego brutto wszystkich krajów członkowskich UE. Państwa będące płatnikami netto do unijnego budżetu są zwolennikami bądź niezwiększania wydatków (np. Holandia, Finlandia), bądź nawet opowiadają się za jego ograniczeniem (Wielka Brytania, Szwecja, Niemcy). Niechęć tych krajów do finansowania budżetu ogólnego UE znalazła wyraz w ramach finansowych na lata 2007–2013:

- przyjęte przez Radę w grudniu 2005 r. limity środków na zobowiązania i płatności (odpowiednio 1,045% i 0,99% DNB UE) były dużo

niższe od propozycji Komisji i Parlamentu Europejskiego); w wyniku negocjacji między Radą a PE środki te udało się jedynie w niewielkim stopniu zwiększyć,

- na mocy decyzji Rady z 7 czerwca 2007 r. w latach 2007–2013 cztery kraje korzystają z obniżonej stawki VAT: dla Austrii stawka wynosi 0,225%, dla Niemiec – 0,15%, dla Holandii i Szwecji – 0,10% (wszystkie pozostałe kraje – 0,3%); te same kraje już od 2000 r. wnoszą również tylko 25% kwot z tytułu finansowania tzw. rabatu brytyjskiego,
- Holandia i Szwecja uzyskały ponadto prawo do redukcji swoich wpłat do budżetu z tytułu tzw. czwartego źródła – w latach 2007–2013 odpowiednio o 605 mln euro i 150 mln euro rocznie.

Należy oczekiwać, że podczas negocjacji nad kolejną perspektywą finansową na lata 2014–2020 kraje będące płatnikami netto do unijnego budżetu będą dążyć do tego, aby budżet wspólnotowy był jak najniższy. Jako dodatkowy argument za zmniejszeniem ich wpłat do budżetu UE będzie zapewne wskazywany problem z narodowymi deficytami budżetowymi, a także potrzeba pomocy finansowej dla zagrożonych bankrutem państw członkowskich, jak Grecja, Irlandia czy Portugalia. Potwierdzeniem powyższej tezy jest to, że już w grudniu 2010 r., w więc na pół roku przed rozpoczęciem oficjalnych negocjacji, pięć krajów (Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Holandia i Finlandia) wystąpiło do KE z żądaniem zamrożenia budżetu do 2020 r.

Obecnie finansowanie budżetu UE opiera się głównie na dochodach z tzw. czwartego źródła, a więc wpłatach krajów członkowskich, których wysokość zależy od ich udziału w tworzeniu DNB UE. Stosowanie różnego rodzaju mechanizmów korekcyjnych zmniejsza przejrzystość całego systemu oraz powoduje, że pozostałe kraje muszą sfinansować kwotę „udzielonych rabatów”. Wydaje się mało prawdopodobne, aby kraje, które wywalczyły różnego rodzaju przywileje, zrezygnowały z nich w kolejnej perspektywie finansowej bez reformy strony wydatkowej budżetu. Bez wątplenia jedną z wielu osi sporów w trakcie negocjacji nad NPF będzie kwestia zasobów własnych, w tym problem tzw. rabatu brytyjskiego. Należy liczyć się z tym, że w zamian za zgodę na likwidację bądź istotne ograniczenie rabatu Wielka Brytania zażąda reformy strony wydatkowej, w tym w szczególności ograniczenia wydatków w ramach I filara WPR. Dla Polski istotny zatem będzie bilans korzyści i strat wynikający z ewentualnych zmian mechanizmu korygującego wysokość wpłat do unijnego budżetu. Może się okazać, że z pozoru atrakcyjna dla Polski propozycja likwidacji rabatu brytyjskiego w rzeczywistości nie będzie dla nas korzystna. Osiągnięcie porozumienia

w sprawie kształtu wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 nie będzie sprawą łatwą – świadczy o tym przebieg negocjacji nad aktualną perspektywą finansową oraz problemy z uchwaleniem unijnego budżetu na rok 2011. Osiągnięcie kompromisu zarówno w zakresie wysokości budżetu na lata 2014–2020, jak również obszarów, które będą wspierane, ma zasadnicze znaczenie dla wszystkich członków UE, w tym zwłaszcza głównych beneficjentów, do których należy Polska.

## Bibliografia

- Budżet Unii Europejskiej* [w:] *Finanse*, J. Ostaszewski (red.), Difin, Warszawa 2010.
- A. Nowak-Far, *Finanse Unii Europejskiej. Aspekty instytucjonalne i prawne*, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa 2009.
- L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- L. Oręziak, *Perspektywa finansowa 2007–2013 – kierunki ewolucji systemu finansowania Unii Europejskiej*, „Bank i Kredyt” lipiec 2004.
- P. Tokarski, *Średniookresowy przegląd budżetu Unii Europejskiej – geneza, główne wnioski i ocena*, „Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych” 2010, nr 130.
- R. Trzaskowski, *Porozumienie PE i Rady UE w sprawie budżetu na lata 2007–2013*, „Komentarze Natolińskie” 2006, nr 3(8).
- „Budżet ogólny UE na rok finansowy 2010”, Komisja Europejska, styczeń 2010 r., <http://ec.europa.eu/budget>.
- M. Berlińska, *Nowa perspektywa finansowa 2007–2013*, Centrum Informacji Europejskiej UKIE, [http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/794EFA1D9CFEC19FC125711E00449FAF/\\$file/NPF\\_2007\\_2013.pdf](http://www.cie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/794EFA1D9CFEC19FC125711E00449FAF/$file/NPF_2007_2013.pdf).
- Perspektywa finansowa na lata 2007–2013*, UKIE, [http://www.cie.gov.pl/www/serce.nsf/28\\$PrintView29/F4CA5C8FF659F76BC1256FFE0025AAC0?Open](http://www.cie.gov.pl/www/serce.nsf/28$PrintView29/F4CA5C8FF659F76BC1256FFE0025AAC0?Open).
- <http://prezydencjaue.gov.pl/priorytety-ogolne/negocjacje-wieloletnich-ram-finansowych-2014-2020>.