

Ocena

ostatecznych decyzji dotyczących unijnego budżetu na lata 2007-2013

podjętych na szczycie w Brukseli
16 grudnia 2005 roku

W ROKU 2006 PRZESTAJE OBOWIĄZYWAĆ DOTYCHCZASOWA siedmioletnia perspektywa finansowa UE. Już na początku 2004 roku we wszystkich unijnych instytucjach rozpoczęły się prace przygotowawcze nad kolejną perspektywą. 26 lutego Komisja Europejska zgłosiła wstępną propozycję budżetu na lata 2007-2013.¹ W swoim stanowisku za punkt wyjścia Komisja przyjęła decyzję podjętą na szczycie w Berlinie 1999 roku o ustaleniu maksymalnego pułapu wydatków (tzw. zobowiązań) na poziomie 1,24% unijnego DNB².

W grudniu 2003 roku po fiasku szczytu Rady Europejskiej, zwołanego w celu wynegocjowania ostatecznych zapisów traktatu konstytucyjnego, przywódcy państw, które płacą najwięcej do unijnego budżetu (tzw. płatników netto), a więc Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Austrii, Holandii i Szwecji ogłosili tzw. list sześciu, postulując ograniczenie wydatków budżetowych Unii do poziomu 1% DNB w zobowiązaniach. W późniejszych wypowiedziach „szóstka” uściśliła, że chodzi o pułap płatności 0,91% DNB, co oznaczałoby redukcję wydatków w stosunku do propozycji Komisji o blisko 200 miliardów euro w okresie siedmioletnim, a w praktyce znacznie ograniczyło dzisiejsze wydatki UE (pozostające na poziomie 1,09% DNB w zobowiązaniach). Reakcja zarówno Komisji, Parlamentu Europejskiego, jak i pozostałych państw

członkowskich była jednoznacznie negatywna. Znamienne, że płatnicy netto proponowali znaczne obniżenie wydatków w momencie, kiedy Unia właśnie szykowała się do przyjęcia dziesięciu nowych członków (a w dalszej perspektywie co najmniej kolejnych trzech) i jednocześnie stawiała przed sobą coraz to nowe zadania w polityce zagranicznej oraz wewnętrznej. Jednak propozycja „szóstki” odniosła spodziewany skutek obniżając pułap oczekiwań wszystkich uczestników budżetowego sporu. Od tej chwili stało się jasne, że obrona propozycji Komisji będzie bardzo trudna, o ile w ogóle możliwa.

Oficjalne prace w Radzie Ministrów dotyczące perspektywy finansowej na lata 2007-2013 rozpoczęły się w pierwszej połowie 2004 roku, jeszcze podczas prezydencji irlandzkiej, od powołania grupy roboczej odpowiedzialnej za przygotowanie wstępnej propozycji Rady. Irlandczycy przeprowadzili szereg konsultacji na temat unijnego budżetu, a owocem ich pracy był protokół rozbieżności, w którym przedstawione zostały opinie państw członkowskich na większość spornych tematów – takich jak choćby struktura budżetu, dochody własne, czy też poszczególne kategorie wydatków³.

Parlament Europejski ze swojej strony zaczął pracę nad własną propozycją jeszcze w poprzedniej kadencji (1999-2004). Na początku 2004 roku opublikowano pierwszy raport zawierający reakcję Parlamentu na stanowisko Komisji⁴. We wrześniu 2004 została powołana do życia specjalna komisja do spraw perspektywy finansowej pod przewodnictwem przewodniczącego Parlamentu Josepha Borrella. Posłem sprawozdawcą został niemiecki chadek Reimer Böge. Böge zgłosił swoją wstępną propozycję jeszcze na jesieni 2004 roku. Po dziewięciu miesiącach pracy i licznych modyfikacjach Parlament Europejski ostatecznie przyjął stanowisko na sesji plenarnej 8 czerwca 2005 roku.⁵ Po raz pierwszy w historii Parlament Europejski zaproponował pułap wydatków niższy od pułapu zawartego w wyjściowej propozycji Komisji (1,18% DNB w zobowiązaniach). Deputowani opowiedzieli się za redukcją rzędu 49 miliardów euro, przy czym na początku Parlament szukał oszczędności w polityce spójności. Po długich dyskusjach i stworzeniu – z polskiej inicjatywy – nieformalnej koalicji deputowanych EPP-ED z 12 najbiedniejszych państw Unii⁶ Parlament postanowił jednak zaproponować większość cięć w rozdziale dotyczącym działań zewnętrznych – 22 miliardy euro (przy jednoczesnym podniesieniu środków na politykę sąsiedztwa), konkurencyjności – 13 miliardów

euro (głównie skierowanych na finansowanie potrzeb w bogatszych państwach członkowskich) i w rolnictwie – 8 miliardów euro. Polityka spójności (ale tylko kwoty przeznaczone dla bardziej zamożnych państw członkowskich) zostały zredukowane o 6 miliardów euro.

Pierwsza formalna propozycja nowej perspektywy (tzw. *negotiating box*) wysunięta została przez prezydentkę luksemburską 19 maja 2005 roku⁷. W propozycji tej Luksemburg nie podał jeszcze żadnych konkretnych pułapów finansowych, a jej celem było zaledwie określenie ogólnych zasad funkcjonowania nowej perspektywy finansowej. W swoim stanowisku prezydencja zapisała kryteria przyznawania pomocy strukturalnej – proponując zróżnicowanie pułapu przydzielanej pomocy w zależności od bogactwa danego kraju. Tego typu podejście zapowiadało ograniczenie funduszy dla Polski, gdyż maksymalny pułap środków, którymi Unia Europejska zobowiązywała się wesprzeć nasz kraj, miał się zmniejszyć z 4% do 3,9% PKB. Jeżeli chodzi o sposób finansowania unijnego budżetu, Luksemburg zaproponował zamrożenie brytyjskiego rabatu na poziomie z 2007 roku (a więc ponad 5 miliardów euro rocznie)⁸. Prezydencja zapowiedziała także na rok 2010 przegląd systemu zasobów własnych.

Kolejna propozycja została zgłoszona na dwa tygodnie przed szczytem Rady Europejskiej⁹. Powoli stawało się jasne gdzie, poza Funduszem Spójności, Luksemburczycy będą szukali oszczędności. Prezydencja zakładała – w porównaniu do propozycji Komisji Europejskiej – przeprowadzenie znacznych cięć: budżet na lata 2007-2013 miał w zobowiązaniach liczyć 972 miliardów euro zamiast 1022 miliardów.¹⁰ Największa redukcja miała objąć Fundusz Konkurencyjności (60 miliardów euro) oraz rozwój terenów wiejskich (20 miliardów), co w praktyce uderzało w bogatsze państwa członkowskie. Za cięcia mieli jednak zapłacić wszyscy, wydatki na polityki zewnętrzne miały być ograniczone o 44 miliardy euro, cięcia w polityce spójności też planowano niebagatelne – chodziło o sumę równą 35 miliardom euro. Wydatki administracyjne były jedyną pozycją budżetową, która zyskała na propozycji luksemburskiej. Prezydencja przewidziała także ustępstwa dla państw najwięcej płacących do unijnego budżetu. Nowa propozycja zakładała ograniczenie odsetka podatku VAT, który miał być odprowadzany do unijnego budżetu, do 0,3%.

W trakcie negocjacji prowadzonych na szczycie 14 i 15 czerwca 2005 roku stało się jasne, że główny spór toczyć się będzie między Wielką Brytanią a Francją. Londyn nie chciał zgodzić się na redukcję swojego rabatu bez obietnicy przeprowadzenia reformy najbardziej kosztownej unijnej polityki – Wspólnej Polityki Rolnej. Paryż natomiast, powołując się na porozumienie państw członkowskich z grudnia 2002 nie zamierzał podejmować rozmów na ten temat. Lista państw niezadowolonych z propozycji Luksemburga była dłuższa. Szwecja, Holandia i Austria, zgodnie z filozofią „listu sześciu”, oczekiwały większej redukcji swoich wpłat do unijnego budżetu, Hiszpania chciała zachować część wpływów z Funduszu Spójności, a Polska domagała się większego wsparcia dla swoich najbiedniejszych regionów.

Po długich i wyczerpujących rokowaniach Luksemburg poszedł na pewne ustępstwa¹¹. Pięć najbiedniejszych regionów Unii (Lubelskie, Podkarpackie, Warmińsko-Mazurskie, Podlaskie i Świętokrzyskie) miało otrzymać sumę równą 70 euro na głowę mieszkańca w okresie 2007-2013, co oznaczało dodatkowe 570 milionów euro dla Polski. W nowej propozycji znalazły się także dodatkowe sumy dla innych państw – 200 milionów na proces pokojowy w Irlandii Północnej (w ramach programu PEACE), 30 euro na głowę mieszkańca w regionach peryferyjnych Szwecji i Finlandii oraz regionach alpejskich Austrii, specjalne traktowanie regionu Itä-Suomi w Finlandii oraz Madery jak również Cypru, które miały nadal otrzymywać wsparcie z funduszy strukturalnych. Na mocy ostatniej propozycji brytyjski rabat miał być zamrożony na poziomie średniej z lat 1997-2003,¹² natomiast Niemcy, Szwecja i Holandia miały płacić do unijnego budżetu niższy odsetek podatku VAT niż inne kraje członkowskie (0,15% zamiast 0,3%). W ostatniej propozycji Luksemburg zaproponował opóźnienie o rok przeglądu systemu zasobów własnych. Prezydencja zapowiedziała także podniesienie poziomu płatności w stosunku do zobowiązań, co oznaczało wolę szybszego wydatkowania unijnych funduszy¹³.

Propozycja luksemburska okazała się jednak niezadowolająca dla najważniejszych państw członkowskich. Wielka Brytania stanowczo nie chciała rozmawiać o redukcji swojego rabatu bez dyskusji o Wspólnej Polityce Rolnej. Londyn nie był poważnie przygotowany do negocjacji na tym etapie: po pierwsze, nie opracował żadnych konstruktywnych propozycji, a po drugie, nie przygotował własnej opinii publicznej na jakiegokolwiek ustępstwa. Holandii

i Szwecji nie zadowalała natomiast skala redukcji ich wpłat do wspólnotowego kufra. Mimo że w ostatniej chwili negocjacji premier Marek Belka ogłosił gotowość do zaakceptowania niższych sum dla Polski¹⁴ za cenę szybkiego porozumienia, różnica zdań między Brytyjczykami a Francuzami była tak duża, że cały szczyt zakończył się fiaskiem.

Po niepowodzeniu czerwcowego szczytu w Brukseli unijni szefowie rządów i państw spotkali się dopiero 27 października 2005 roku na nieformalnym szczycie w Hampton Court pod Londynem. Oficjalnym celem spotkania była wymiana poglądów na temat europejskiego modelu socjalnego oraz próba zastanowienia się, w jaki sposób UE może sprostać wyzwaniom globalizacji. W rzeczywistości Tony Blair, świadom kryzysu, w jakim w ostatnich miesiącach znalazły się stosunki między przywódcami najważniejszych państw członkowskich Unii Europejskiej, postanowił załagodzić spór z Francją oraz uzgodnić kierunek polityczny, bez którego niemożliwe byłoby porozumienie na temat unijnego budżetu jeszcze w tym roku. Londyn nie chciał rozmawiać w Hampton Court o perspektywie finansowej, ale wytworzyć odpowiedni klimat do podjęcia tego tematu w miesiąc później.

Zaledwie tydzień wcześniej Komisja zaproponowała ustanowienie specjalnego funduszu wspierającego dostosowanie się do wyzwań globalizacji, przeznaczonego dla regionów, które nie mogą sprostać rosnącej konkurencji światowej. Pomysł ten zyskał uznanie Francji, która po fiasku referendum konstytucyjnego chciała udowodnić swoim obywatelom, że poważnie traktuje ich obawy związane z globalizacją. Dla poprawy stosunków między Francją a Wielką Brytanią kluczowe znaczenie miało brytyjskie poparcie dla idei funduszu. Paryż docenił brytyjską próbę ocieplenia wzajemnych relacji, co znalazło odbicie w liście, jaki Jacques Chirac opublikował w europejskiej prasie. Gorąca atmosfera sporu między Francją i Wielką Brytanią została nieco ochłodzona – w takim klimacie można było podjąć sondażowe rozmowy na temat unijnego budżetu.

Prezydencja brytyjska przedstawiła swoją pierwszą propozycję dopiero pod koniec listopada. Londyn zaproponował dalsze redukcje (w porównaniu z propozycjami luksemburskimi) – tym razem miały one dotknąć głównie nowe państwa członkowskie. Ogólny pułap wydatków na lata 2007-2013 miał się zmniejszyć z 872 miliardów euro do 847 miliardów (w zobowiązaniach). Aż

o 13 miliardów miano zredukować wydatki na politykę spójności¹⁵, a o 10 miliardów wydatki na rolnictwo (przeznaczone głównie na rozwój terenów wiejskich, czyli najbardziej „modernizacyjną” część wydatków rolnych). Niewielkie cięcia miały także dotknąć administrację oraz bezpieczeństwo wewnętrzne. Brytyjczycy proponowali utrzymać wszystkie szczegółowe ustępstwa wynegocjowane przez Luksemburg, a dotyczące najbiedniejszych polskich regionów, regionów peryferyjnych Austrii, Szwecji i Finlandii (Itä-Suomi)¹⁶ oraz Cypru, Irlandii, Madery. Oprócz tego dodatkowe wsparcie miały otrzymać Wyspy Kanaryjskie (100 milionów euro) oraz regiony szwedzkie i austriackie (po 150 milionów euro) otrzymujące wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju. Brytyjczycy uwzględnili w swojej propozycji także ustanowienie funduszu antyglobalizacyjnego.

W zamian za cięcia w polityce spójności Wielka Brytania postulowała cały szereg ułatwień w absorpcji unijnych środków. Dla nowych państw członkowskich obniżono pułap współfinansowania unijnej pomocy z 25% do 15%, w niektórych wypadkach podatek VAT mógł być pokrywany z unijnych funduszy, co więcej – czas rozliczania unijnych środków byłby wydłużony z 3 do 4 lat.¹⁷ Brytyjczycy proponowali także, aby Szwedzi i Holendrzy płacili do unijnego budżetu jeszcze niższy odsetek podatku VAT niż postulował to Luksemburg (0,1% a nie 0,15%), oprócz tego ich wpłaty zostałyby dodatkowo zredukowane o 210 milionów euro w przypadku Holandii i 105 milionów w przypadku Szwecji. Jeśli chodzi o brytyjski rabat, Londyn chciał zgodzić się tylko na jego nieznaczne obniżenie, proponując redukcję o 8 miliardów euro w latach 2007-2013 zamiast blisko 15 miliardów euro postulowanych przez prezydencję luksemburską. Brytyjczycy byli więc gotowi ponieść tylko część wydatków związanych z poszerzeniem, a ich rabat nadal miał rosnać z ponad 5 miliardów do ponad 6 miliardów rocznie.

Stanowisko prezydencji brytyjskiej spotkało się z bardzo zimnym przyjęciem w większości krajów członkowskich Unii Europejskiej. Niezadowolone były nowe państwa członkowskie, ale Francja, Belgia i Luksemburg także wyraziły swoją dezaprobatę. Przedstawiciele Komisji Europejskiej byli oburzeni. Parlament Europejski zapowiedział zawetowanie propozycji. Konsultacje, które Tony Blair przeprowadził na początku grudnia z nowymi państwami członkowskimi w Budapeszcie i Tallinie, niewiele przyniosły. Państwa Grupy

Wyszehradzkiej opublikowały wspólny list, w którym bardzo krytycznie wypowiedziały się na temat brytyjskich propozycji. Główny zarzut kierowany pod adresem Brytyjczyków dotyczył tego, że Londyn chciał osiągnąć kompromis tylko i wyłącznie kosztem najbardziej potrzebujących państw członkowskich. Nie do przyjęcia było to, że wsparcie dla nowych członków UE miało zostać zredukowane przy jednocześnie wzrastającym brytyjskim rabacie. Brytyjski gambit okazał się jednak bardzo dobrym i przemyślanym posunięciem taktycznym. Dzięki niemu w znacznej mierze został obniżony próg oczekiwań, propozycja luksemburska, która do tej pory nie odpowiadała wielu państwom członkowskim, nagle zaczęła się jawić jako dobre rozwiązanie.

Kolejną propozycję brytyjską przedstawiono tuż przed szczytem Rady Europejskiej, 14 grudnia 2005 roku¹⁸. Londyn zdecydował się na nieznaczne podwyższenie budżetowego pułapu, zaledwie o 2,5 miliarda euro. Wielka Brytania przyjęła strategię dodatkowych niewielkich ustępstw skierowanych do konkretnych państw – po to, aby osłabić ich opór wobec własnego stanowiska. Nowa propozycja zakładała dodatkowe wsparcie dla wielu państw członkowskich - odpowiednio 375 milionów euro i 875 milionów euro dla Słowacji i Litwy na likwidację elektrowni atomowych, 150 milionów euro dla Budapesztu, 200 milionów euro dla Pragi, 130 milionów euro dla Litwy i Estonii, 50 milionów dla Ceuty i Mellili. Wsparcie dla najbiedniejszych polskich regionów miało wzrosnąć z 570 milionów do 780 milionów euro. Ponadto ułatwienia związane z prolongatą rozliczania funduszy strukturalnych miały objąć wszystkie państwa członkowskie, których dochód narodowy był niższy od 85% unijnej średniej, a więc poza dziesiątką nowych członków również Grecję i Portugalię. Jako dodatkowe ustępstwo Brytyjczycy przyjęli korzystny kurs złotówki do obliczania naszej składki do unijnego budżetu. W nowej propozycji znalazł się także postulat rewizji sposobu finansowania budżetu Unii, w szczególności Wspólnej Polityki Rolnej już w roku 2008.

Druga propozycja brytyjska spotkała się z ponowną falą krytyki. Londyn nie zmienił filozofii swojego myślenia, nie chciał także zmieniać zasad przydzielania unijnej pomocy. Wielka Brytania zaproponowała tylko kilka ustępstw na rzecz niektórych państw członkowskich tak, aby zmniejszyć ich opór wobec własnego stanowiska. Taka taktyka powiodła się tylko w części. Słowacja i Czechy gotowe były przystać na brytyjskie propozycje, ale inni

nadal bardzo krytycznie odnosili się do brytyjskiej strategii prowadzenia negocjacji budżetowych. Kluczowe znaczenie dla zbliżającego się szczytu miało opublikowanie na łamach „Financial Timesa” (15.12.2005) wspólnego listu ministrów spraw zagranicznych Polski i Francji, Stefana Mellera i Philippe’a Douste Blazy’ego, w którym postulowali oni obniżenie brytyjskiego rabatu i opowiedzieli się przeciw szybkiemu reformowaniu Wspólnej Polityki Rolnej. Inicjatywa ta uświadomiła Tony’emu Blairowi, że bardzo trudno będzie wyizolować Francuzów czy też Polaków i obarczyć ich odpowiedzialnością za fiasko szczytu.

Negocjacje w sprawie perspektywy finansowej rozpoczęły się na dobre podczas drugiego dnia szczytu w piątek 16 grudnia rano od serii bilateralnych spotkań, z których niewiele wyniknęło poza klarownym powtórzeniem stanowisk narodowych. Polska i Węgry groziły wetem w przypadku utrzymania brytyjskich propozycji. Hiszpania i Włochy domagały się większego wsparcia dla swych zapóźnionych regionów. Holandia i Szwecja chciały ograniczyć swoje wpłaty do unijnego budżetu. Brytyjczycy oświadczyli, że nie są gotowi na zmniejszenie własnego rabatu, jeżeli na szczycie nie zostanie podjęte zobowiązanie o redukcji wydatków na Wspólną Politykę Rolną. O takim rozwiązaniu z kolei nie chciał słyszeć Paryż. Ocieplenie w stosunkach francusko-brytyjskich pozwoliło jednak na przeprowadzenie szeregu rozmów między Tony’em Blairem a Jacquesem Chirakiem, w których Francuzi wyczuli pewną gotowość do kompromisu i nieznacznego, dalszego ograniczania rabatu. Kluczowe znaczenie podczas szczytu miało zachowanie nowej kanclerz Niemiec Angeli Merkel, która wzięła na siebie ciężar mediacji między Brytyjczykami, Francuzami i Polakami. Zaproponowała, aby pułap budżetu ustalić równo w połowie drogi między propozycjami Luksemburga i Wielkiej Brytanii, tj. na poziomie 1,045% unijnego DNB w zobowiązaniach. Premier Kazimierz Marcinkiewicz bronił pułapu 1,05% (taki kształt miała propozycja polska, którą premier przedstawił jako ostateczną). Po zbliżeniu stanowisk w sprawie ogólnego pułapu wydatków rozgorzała walka o podział dodatkowej kwoty. Na początku większość z niej miała przypaść starym państwom członkowskim. Konieczna okazała się szybka interwencja polskiego rządu. Na konferencji prasowej premier domagał się, aby Polska otrzymała taki sam procent dodatkowej puli, jaki straciła w wyniku modyfikacji propozycji luksemburskiej

przez Wielką Brytanię. Państwa członkowskie w końcu przyjęły ten postulat. O godzinie 2 nad ranem, kiedy porozumienie było już bliskie, polska delegacja nadal nie została jeszcze w pełni do niego przekonana. Znowu konieczna była interwencja Angeli Merkel, która zgodziła się oddać Polsce 100 milionów euro z własnej puli, przypadającej na Bawarię i wschodnie landy. Dopiero po takiej propozycji polski rząd zaakceptował porozumienie.

Ostatecznie państwa członkowskie wynegocjowały perspektywę finansową na lata 2007-2013 na poziomie 262,5 miliarda euro (1,045% unijnego DNB w zobowiązaniach). Suma ta była wyższa od pierwszej propozycji brytyjskiej o ponad 15 miliardów euro i niższa od stanowiska prezydencji luksemburskiej (o niecałe 10 miliardów euro). Polsce przypada kwota 59,65 miliarda euro¹⁹, czyli prawie 2 miliardy mniej niż w propozycji luksemburskiej. Polska ma potencjalnie skorzystać z większych transferów w ramach polityki spójności, ponieważ w stosunku do wyjściowych propozycji brytyjskich maksymalny pułap funduszy, którymi Unia Europejska zobowiązywała się wesprzeć nasz kraj, ma wzrosnąć z 3,59% PKB do 3,71%. Wyższe wsparcie mają także otrzymać najbiedniejsze polskie regiony, według ostatecznego porozumienia kwota ta ma po raz kolejny wzrosnąć, tym razem o 100 milionów euro (oddanych przez Merkel), a więc do poziomu 880 milionów euro. Brytyjczycy utrzymali jednocześnie wszystkie zmiany zmierzające do ułatwienia absorpcji unijnych środków. Dodatkowe wsparcie ma otrzymać przede wszystkim Hiszpania (2 miliardy), Włochy (1,4 miliarda), Francja (100 milionów na Korsykę i Hainaut) oraz Niemcy (300 milionów na Bawarię i nowe landy). Szwecja, Austria, a zwłaszcza Holandia, będą płacić mniej do unijnego budżetu²⁰. Wielka Brytania zaakceptowała dalszą redukcję swojego rabatu o 10,5 miliarda euro. Tak więc brytyjski rabat miał zostać zamrożony na poziomie wyższym niż Londyn proponował na początku, ale niższym niż chciała tego prezydencja luksemburska. W zamian za to Francja zgodziła się na przegląd sposobu finansowania unijnego budżetu, łącznie ze Wspólną Polityką Rolną, już w roku 2008.

Jak ocenić zawarte na szczycie w Brukseli porozumienie? **Bez wątplenia unijny budżet na lata 2007-2013 jest budżetem skąpym.** Pułap maksymalnych wydatków na poziomie 1,045% unijnego DNB jest znacznie niższy od maksymalnego pułapu w perspektywie finansowej na lata 2000-2006 (1,11%).

Unijny budżet będzie rósł zaledwie o 1,1% rocznie (w zobowiązaniach), czyli znacznie wolniej od zakładanego wzrostu unijnego PKB (2,3%). Jest uderzające, że Unia Europejska dwudziestu pięciu członków, szykująca się do kolejnego poszerzenia, będzie miała budżet mniejszy niż do tej pory. Niepokoi także, że Unia ogranicza wydatki przy równoczesnym zwiększaniu zadań dotyczących choćby pogłębiania współpracy politycznej, skutecznego zwalczania terroryzmu, czy też poprawy konkurencyjności i zmniejszenia dystansu do gospodarki Stanów Zjednoczonych. Brytyjski rabat nie tylko nie został zlikwidowany, ale będzie rósł, choć w zdecydowanie wolniejszym tempie. Na szczycie nie udało się także podjąć wiążących decyzji co do kierunku reformy Wspólnej Polityki Rolnej. Samo zobowiązanie do przeprowadzenia przeglądu niczego nie przesądza, bowiem i tak Francja będzie w tej kwestii dysponowała wetem. Unia Europejska osiągnęła jednak kompromis. Istotne jest, że po serii porażek szefowie rządów dwudziestu pięciu państw członkowskich pokazali, że są zdolni się porozumieć. Kształt tego porozumienia stanowi jednak dowód kryzysu. Jeżeli przywódcy Unii Europejskiej nie podejmą poważnych reform całego systemu finansowania unijnego budżetu, zbliży się on niebezpiecznie do granic wydolności. Wynegocjowany budżet jest probierzem przyszłej zdolności Unii do działania. Wynik, jakim zakończył się grudniowy szczyt Rady Europejskiej, nie napawa optymizmem. Państwa członkowskie czekają teraz bardzo trudne negocjacje z Parlamentem Europejskim, deputowani muszą bowiem wyrazić zgodę, żeby perspektywa finansowa mogła wejść w życie. Ostatecznie zawarte porozumienie jest na tyle rozczarowujące, że Parlamentowi będzie je bardzo trudno zaakceptować.

Co z wynegocjowanego porozumienia wynika dla Polski? **Nie ulega wątpliwości, że w obecnej sytuacji politycznej Polska odniosła względny sukces.** Po osłabieniu naszej pozycji negocjacyjnej przez rząd premiera Marka Belki, który dał sygnał swoim partnerom, że jest w stanie zgodzić się na gorsze rozwiązanie za cenę pośpiechu, trudno byłoby wynegocjować lepsze porozumienie. Polska stanie się największym beneficjentem unijnej pomocy, do naszego kraju wpływać będą bowiem sumy równe 91 miliardom euro, a po odjęciu naszej składki sumy te zbliżą się do 70 miliardów euro²¹. W porównywalnym okresie 2000-2006 Hiszpania (największy beneficjent unijnej pomocy

w tych latach) miała znacznie gorszy bilans – otrzymywała z unijnej kasy niecałe 49 miliardów euro²². Sukces był możliwy dzięki nieustępliwości premiera Kazimierza Marcinkiewicza, ale również dzięki jego gotowości do zawarcia kompromisu. Zachowanie polskiej delegacji było postrzegane jako twarde, ale konstruktywne. Polski rząd bardzo umiejętnie rozegrał te negocjacje. Po raz pierwszy dostrześliśmy prawidłowość, która dla naszych partnerów nie jest niczym nowym – w Unii Europejskiej nie ma stałych sojuszników. Aby być skutecznym, trzeba tworzyć zmienne koalicje ze wszystkimi, zależnie od doraźnego interesu. Polski rząd tuż przed szczytem umiejętnie odwrócił sojusze i dzięki temu nie dał się ani wyizolować ani wykorzystać przez innych.

ANEKSY

Porównanie różnych propozycji pułapu wydatków w perspektywie finansowej 2007-2013
(aktualizacja DNB - 2005)

	Zobowiązania (mld. euro)	% DNB	Różnica w stosunku do propozycji Komisji	Płatności (mld. euro)	Różnica	% DNB
Propozycja Komisji	1022	1,24%	0	929	0	1,14%
Parlament Europejski (Böge)	975	1,18%	-49	883	-48	1,07%
Art. 272 Budżety roczne	895	1,09%	-127			
Budżet 2006 PE. II czytanie	121,18	1,09%		111,9		1,01%
Propozycja prezydencji luksemburskiej	872	1,06%	-150	793	-136	0,96%
Ostateczne porozumienie	862,5	1,045%	-159,6	819	-110	0,99%
Propozycja prezydencji brytyjskiej II	849,3	1,03%	-173,7	809	-120	0,98%
Propozycja prezydencji brytyjskiej	846,8	1,026%	-175,2	807	-122	0,976%
Propozycja „szóstki skąpców”	824	1,00%	-198	750	-179	0,91%

Porównanie wszystkich kategorii wydatków (w zobowiązaniach)

	Komisja Europejska	Parlament Europejski	Prezyd. luksemburska	Prezyd. bryt.	Prezyd. bryt. II	Ostateczne porozumienie
1. Konkurencyjność i spójność w służbie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	478	459	382	369	371	380
1a Konkurencyjność	133	120	72	72	72	72
1b Spójność	345	339	310	297	299	308
2. Zarządzanie zasobami naturalnymi	404	396	378	368	368	371
2a Rolnictwo	301	293	295	293	293	293
2b Rozwój terenów wiejskich	103	103	83	75	75	78
3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	18	19	11	10	10	10
4. UE jako aktor na scenie światowej	94	72	50	50	50	50
5. Administracja	28	28	50	49	49	50
6. Rezerwy	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
Razem	1022	975	872	847	849	862
% DNB	1,14%	1,07%	1,056%	1,026%	1,03%	1,045%
POLSKA						
(całość wpływów)	98,1	98,1	93,6	87,5	88,8	90,65
(polityka spójności)	63,2	63,2	61,6	56,5	57,8	59,65

Porównanie wydatków na poszczególne kategorie budżetowe – wyjściowa propozycja Komisji Europejskiej a ostateczne propozycje Rady Europejskiej z grudnia 2005 roku.

1a: Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	Komisja Europejska²³	Rada Europejska²⁴
Ustawiczne kształcenie	11,968	5,617
Progress	558	262
RESEARCH	68,011	49,500
TEN – Sieci Transeuropejskie (transport i energia)	18,050	8,471
Program likwidacji arsenałów jądrowych	1,120	1,240
Galileo	923	433
Marco Polo II	647	303
Konkurencyjność i innowacyjność	3,712	1,742
Customs 20 i Fiscalis	522	245
Inne	9,175	4,306
Razem*	114,685	72,120

* bez wydatków administracyjnych oraz funduszu globalizacyjnego (Growth Adjustment Fund)

1b: Spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	Komisja Europejska	Rada Europejska
Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności	336,330	307,619
Razem*	336,330	307,619

* bez wydatków administracyjnych

2: Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi	Komisja Europejska	Rada Europejska
Wspólna Polityka Rolna	301,074	293,105
Rozwój obszarów wiejskich	88,753	69,750
Rybołówstwo	7578	6074
Life+	1,935	1,554
Inne	735	751
Razem*	400,275	371,244

* bez wydatków administracyjnych

3: Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	Komisja Europejska	Rada Europejska
Solidarność	5,866	4,674
Bezpieczeństwo	745	594
Inne	1,710	1,360
Razem 3a: Wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	8,321	6,630
Kultura	360	205
Młodzież	811	461
Media	929	528
Zdrowie i sprawy konsumenckie (włącznie z agencjami)	1,794	1,020
Obywatelstwo	207	118
Działania wyjątkowe	153	87
Inne	2,149	1,222
Razem 3b: Obywatelstwo	6,403	3,640
Razem*	14,724	10,270

* bez wydatków administracyjnych oraz Funduszu Solidarności

4: Unia Europejska jako partner globalny	Komisja Europejska	Rada Europejska
Instrument Pomocy Przedakcesyjnej	12,919	10,292
Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa	13,139	10,467
Pomoc krajom Trzeciego Świata	17,080	13,607
Instrument Stabilności	3,915	3,119
Pomoc humanitarna	5,986	4,769
Pomoc finansowa	1,141	909
Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa	939	748
Rezerwa na gwarancje pożyczek	1,244	991
Rezerwa na pomoc nadzwyczajną	1,547	1,232
Inne	4,864	3,875
Razem*	62,774	50,010

* bez wydatków administracyjnych i Europejskiego Funduszu Rozwoju

5: Administracja	Komisja Europejska	Rada Europejska
Komisja Europejska	29,050	24,562
Parlament Europejski (20%)	11,534	10,060
Inne instytucje	9,112	7,704
Świadczenia emerytalno-rentowe (wszystkie instytucje)	7,974	7,974
Razem	57,670	50,300

Źródło tabeli: Parlament Europejski, Budgetary Support Service, Financial perspective 2007-2013, European Council of 15-16 December 2005, Effect on the legislative programmes (simulation), 18.01.2006.

Na podstawie tego zestawienia widać, że kategoriami budżetowymi, w których Rada Europejska zaproponowała relatywnie najmniejsze cięcia są rolnictwo (a zwłaszcza Wspólna Polityka Rolna) – 7% oraz polityka spójności – 8,5%. Największe cięcia miały dotknąć obszary wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (blisko 50%), konkurencyjności (ponad 40%) oraz zewnętrznych działań Unii (ponad 20%). Z naszej perspektywy szczególnie bolesne są ponad 30% cięcia w polityce sąsiedztwa oraz blisko 60% cięcia dotyczące energetycznych sieci transeuropejskich.

Powyższa tabela najlepiej ilustruje olbrzymi rozdźwięk między deklarowanymi priorytetami Unii Europejskiej a środkami przeznaczonymi na ich realizację. W świetle tak olbrzymich redukcji wydatków na przesyłowe sieci energetyczne szczególnie dziwić muszą zapewnienia prezydencji austriackiej o chęci budowania zrębów unijnej polityki energetycznej, którym towarzyszą deklaracje o niechęci do zmiany uzgodnień z grudnia 2005 roku. r

- ¹ COM(2004) 101 “Building our common future. Policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007-2013” http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2004/com2004_0101en02.pdf
- ² Tzn. 1,14% w płatnościach (efektywne płatności są zawsze niższe od zobowiązań).
- ³ The Presidency, Financial Framework for 2007-2013: Analytical Report, 10219/04, CADREFIN 11, Brussels, 7 czerwca 2004. <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st10/st10219.en04.pdf>
- ⁴ A5-0268/2004, “Report on building our common future - policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007-2013” (Rapporteur: TERENCE WYNN)
- ⁵ http://www.europarl.eu.int/compar/tempcom/finp/report/default_en.htm
W parlamentarnej komisji ds. perspektywy budżetowej prace nad raportem skończyły się w maju 2005 roku.
- ⁶ Z koalicji wyłamał się tylko Czesi, wsparli ją jednak Irlandczycy.
- ⁷ Financial Perspective 2007-2013, CADREFIN 108, 9065/05, Bruksela 19 maja 2005.
- ⁸ Rabat brytyjski jest obliczany jako określony procent (66%) składki, którą Wielka Brytania płaci do unijnego budżetu. Wraz z rosnącym budżetem i po poszerzeniu składka Wielkiej Brytanii urosłaby do blisko 8 miliardów euro rocznie w roku 2013.
- ⁹ Financial Perspective 2007-2013, CADREFIN 115, 9637/05, Bruksela 2 czerwca 2005.
- ¹⁰ Chodziło o 150 miliardów euro, a więc o sumę bliską półtora rocznego budżetu Unii.
- ¹¹ Financial Perspective 2007-2013, CADREFIN 130, ST 100090/05, Bruksela 15 czerwca 2005.
- ¹² Rabat brytyjski w latach 2007-2013 miałby wynieść blisko 50 miliardów euro, zamrożenie go na poziomie z lat 1997-2003 oznaczałoby jego redukcję do poziomu 35 miliardów euro.
- ¹³ W pierwszej i w drugiej propozycji luksemburskiej zobowiązania pozostawały na tym samym poziomie – płatności natomiast rosły z 0,96% unijnego DNB do 1% unijnego PNB.
- ¹⁴ Zamiast 61,5 miliarda euro Warszawa chciała się zgodzić na sumę o miliard mniejszą.

- ¹⁵ Maksymalny pułap funduszy, którymi Unia Europejska zobowiązywała się wesprzeć nasz kraj miał się zmniejszyć z 3,9% PKB do 3,59% PKB (w porównaniu z propozycją luksemburską).
- ¹⁶ Wzrost z 30 do 35 euro na głowę mieszkańca.
- ¹⁷ W żargonie unijnym n+2 zostało zastąpione formułą n+3, ale tylko w latach 2007-2010.
- ¹⁸ Financial Perspective 2007-2013, CADREFIN 264, 15649/05, Bruksela 14 grudnia 2005.
- ¹⁹ Suma wsparcia w ramach polityki spójności, jeżeli wliczyć w to dopłaty bezpośrednie w rolnictwie, wsparcie regionów rolnych i inne kwoty z unijnego budżetu, z których pośrednio skorzysta nasz kraj, jest bliska 91 miliardów euro.
- ²⁰ Niemcy, Szwedzi, Holendrzy, ale również Austriacy, będą płacić niższy odsetek podatku VAT niż inne państwa członkowskie (Austria 0,225%, Niemcy 0,15%, a Szwecja i Holandia 0,10% zamiast 0,3%), oprócz tego wpłaty do unijnego budżetu Holandii i Szwecji zostałyby dodatkowo obniżone. W ostatecznym rozrachunku w latach 2007-2013 Haga będzie płacić 605 milionów euro mniej, a Sztokholm 150 milionów euro mniej.
- ²¹ Co więcej, udało się wynegocjować cały pakiet reform, które ułatwią absorpcję unijnych funduszy.
- ²² W okresie 2007-2013 suma ta wyniesie 16 miliardów euro.
- ²³ Źródła Komisji Europejskiej: fiszka 14+19REV313.139
- ²⁴ CADREFIN 268