



# Analizy natolińskie

1 (5) / 2006

RAFAŁ TRZASKOWSKI

## Budżet na lata 2007-2013

*Ocena decyzji podjętych na szczycie UE w  
Brukseli w grudniu 2005*

**W** roku 2006 dobiegło końca funkcjonowanie dotychczasowej siedmioletniej perspektywy finansowej UE. Już na początku 2004 roku we wszystkich unijnych instytucjach rozpoczęły się prace przygotowawcze dotyczące kolejnej perspektywy. 26 lutego Komisja Europejska zgłosiła wstępną propozycję budżetu na lata 2007-2013.<sup>1</sup> 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 DNB.<sup>2</sup>

W grudniu 2003 roku po fiasku szczytu Rady Europejskiej, którego celem było wynegocjowanie ostatecznych zapisów traktatu konstytucyjnego przywódcy państw, które płacą najwięcej do unijnego budżetu (tzw. płatników netto) Niemiec, Francji, Wielkiej Brytanii, Austrii, Holandii i Szwecji ogłosili tzw. list sześciu, w którym postulowali 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 i w praktyce znacznie ograniczyło dzi-

siejsze wydatki UE (pozostające na poziomie 1,09% DNB w zobowiązaniach). Reakcja zarówno Komisji, Parlamentu Europejskiego, jak i pozostałych państw członkowskich była jednoznacznie negatywna. Znamiennym był fakt, że płatnicy netto proponowali znaczne obniżenie wydatków w momencie, w którym Unia właśnie szykowała się do przyjęcia dziesięciu nowych członków (a w dalszej perspektywie co najmniej kolejnych trzech) i jednocześnie stawiała przed sobą coraz to nowsze zadania, w polityce zagranicznej oraz wewnętrznej. Jednak propozycja „szóstki” odniosła oczekiwany skutek obniżając pułap oczekiwań wszystkich uczestników budżetowego sporu. Od tego momentu stało się jasne, że obrona propozycji Komisji będzie bardzo trudna, o ile nie niemożliwa.

Wstępne oficjalne prace w Radzie Ministrów dotyczące perspektywy finansowej na lata 2007-2013 rozpoczęły się w pierwszej połowie 2004 roku jeszcze podczas prezydentury 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 zostało zdanie państw członkowskich na większość spornych tematów – takich jak choćby struktura budżetu, dochody własne, czy też poszczególne kategorie wydatków.<sup>3</sup>

Parlament Europejski ze swojej strony zaczął pracę nad własną propozycją jeszcze w poprzedniej kadencji (1999-2004). Na początku roku 2004 opublikowano pierwszy raport zawierający wstępną reakcję Parlamentu na stanowisko Komisji.<sup>4</sup> We wrześniu 2004 została powołana do życia specjalna komisja do spraw perspektywy finansowej pod przewodnictwem przewodniczącego Parlamentu Josepa Borrella. Połsem 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.<sup>5</sup> 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

**Płatnicy netto proponowali** *znaczne obniżenie wydatków w momencie, w którym Unia właśnie szykowała się do przyjęcia nowych członków, równocześnie stawiając przed sobą coraz więcej zadań do wypełnienia.*

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 Unii<sup>6</sup> Parlament postanowił jednak większość cięć zaproponować 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 sumy dla bogatszych państw członkowskich) została zredukowana o 6 miliardów euro.

Pierwsza formalna propozycja nowej perspektywy (tzw. *negotiating box*) zaproponowana została przez prezydencję luksemburską 19 maja 2005 roku.<sup>7</sup> W propozycji tej Luksemburg nie podał jeszcze żadnych konkretnych pułapów finansowych, a jej celem było zaledwie określenie ogólnych zasad, w oparciu o które miała funkcjonować nowa perspektywa finansowa. 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 na poziomie ponad 5 miliardów euro rocznie).<sup>8</sup> Prezydencja zapowiedziała także przegląd systemu zasobów własnych na rok 2010.

Kolejna propozycja została zgłoszona na dwa tygodnie przed szczytem Rady Europejskiej.<sup>9</sup> Powoli stawało się jasne gdzie, poza spójnością, Luksemburczycy będą szukali oszczędności. W porównaniu do propozycji Komisji Europejskiej Prezydencja zakładała przeprowadzenie znacznych cięć – budżet na lata 2007-2013 miał w zobowiązaniach liczyć 972 miliardów euro zamiast 1022 miliardów.<sup>10</sup> Największa redukcja miała objąć konkurencyjność (60 miliardów euro) oraz rozwój terenów wiejskich (20 miliardów), w praktyce dotycząc 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 były 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 rozmowy na ten temat. Lista państw niezadowolonych z propozycji Luksemburga była dłuższa. Szwecja, Holandia i Austria, zgodnie z filozofią ‘listu sześciu’, domagały się większej redukcji swoich wpłat do unijnego budżetu, Hiszpania chciała zachować część wpływów z funduszu spójności, a Polska domagała się wyższego wsparcia dla swoich najbiedniejszych regionów.

## Gorąca atmosfera

*sporu między Francją i Wielką Brytanią została nieco ochłodzona – w takim klimacie można było podjąć sondażowe rozmowy na temat unijnego budżetu.*

Po długich i wyczerpujących rokowaniach Luksemburg poszedł na pewne ustępstwa.<sup>11</sup> 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 dla regionu Itä-Suomi w Finlandii oraz Madery jak również Cypru, które nadal miały otrzymywać wsparcie z funduszy strukturalnych. Na mocy ostatniej propozycji brytyjski rabat miał być zamrożony na poziomie średniej z lat 1997-2003,<sup>12</sup> natomiast Niemcy, Szwecja i Holandia miały płacić do unijnego budżetu niższy odsetek podatku VAT niż inne kraje członkowskie (0,15% a nie 0,3%). W ostatniej propozycji Luksemburg zaproponował opóźnić o rok przegląd systemu zasobów własnych. Prezydencja zapowiedziała także podniesienie poziomu płatności w stosunku do zobowiązań, co oznaczało wolę przyspieszenia wydatkowania unijnych funduszy.<sup>13</sup>



Propozycja Luksemburska okazała się jednak niezadowolająca dla najważniejszych państw członkowskich. Wielka Brytania stanowczo odmawiała rozmowy 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 zadawała skala redukcji ich kontrybucji do wspólnotowego kufra. Mimo że w ostatniej chwili negocjacji premier Marek Belka ogłosił gotowość do zaakceptowania niższych sum dla Polski<sup>14</sup> za cenę szybkiego porozumienia, różnica zdań między Brytyjczykami a Francuzami była tak duża, że cały szczyt zakończył się fiaskiem.

Po raz pierwszy od niepowodzenia 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 bezpośrednio rozmawiać o perspektywie finansowej w Hampton Court, 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 mają problemy w sprostaniu rosnącej konkurencji światowej. Pomysł ten zyskał uznanie Francji, która po fiasku referendum konstytucyjnego chciała udowodnić swoim obywatelom, że poważnie traktując 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 stosunków, co znalazło odbicie w pozytywnym 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 sondujące rozmowy na temat unijnego budżetu.

Prezydencja brytyjska przedstawiła swoją pierwszą propozycję dopiero pod koniec listopada. Londyn zaproponował dalsze redukcje w stosunku do propozycji luksemburskich – 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 spójności<sup>15</sup>, a o 10 miliardów wydatki na rolnictwo (głównie przeznaczone 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<sup>16</sup>, Cypru, Irlandii, Madery, Itä-Suomi. Oprócz tego dodatkowe wsparcie miały otrzymać – wyspy kanaryjskie (100 milionów euro), regiony szwedzkie i austriackie (po 150 milionów euro) otrzymujące wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju. Brytyjczycy uwzględnili w swojej propozycji także ustanowienie funduszu anty-globalizacyjnego.

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.<sup>17</sup> 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 do unijnego budżetu zostałyby dodatkowo zredukowane o 210 milionów euro w przypadku Holandii i o 105 milionów w przypadku Szwecji. Jeśli chodzi o brytyjski rabat Londyn chciał zgodzić się tylko na jego nieznaczne obniżenie, proponując redukcje 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 posze-

**Brytyjski gambit był**  
*przemyslanym posunięciem taktycznym. Dzięki niemu w znacznej mierze został obniżony próg oczekiwań; propozycja luksemburska, która do tej pory nie podobąca się wielu państwom członkowskim, nagle zaczęła się jawić jako dobre rozwiązanie.*

rzeniem, 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 dla filozofii brytyjskiego stanowiska. 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 polegał na tym, że Londyn chciał osiągnąć kompromis tylko i wyłącznie kosztem najbardziej potrzebujących państw członkowskich. Nie do przyjęcia był fakt, że wsparcie dla nowych państw członkowskich miało zostać zredukowane przy jednocześnie wzrastającym brytyjskim rabacie. Brytyjski gambit był jednak bardzo dobrym i przemyślanym posunięciem taktycznym. Dzięki niemu w znacznej mierze został obniżony próg oczekiwań, propozycja luksemburska, która do tej pory nie podobała się wielu państwom członkowskim, nagle zaczęła się jawić jako dobre rozwiązanie.

Kolejna propozycja brytyjska pojawiła się tuż przed szczytem Rady Europejskiej, 14 grudnia 2005 roku.<sup>18</sup> Londyn zdecydował się na nieznaczne podwyższenie budżetowego pułapu, zaledwie o 2,5 miliarda euro. Wielka Brytania przyjęła strategię dodatkowych niewielkich ustępstw skierowanych wobec 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 przedłużeniem 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 przeglądu sposobu

finansowania unijnego budżetu, 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 w stosunku do 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 filozofii prowadzenia negocjacji budżetowych. Kluczowe znaczenie dla zbliżającego się szczytu miało opublikowanie na łamach „Financial Timesa” (15.12.2005) wspólnego listu przez 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 dobrą sprawę podczas drugiego dnia szczytu w piątek 16 grudnia rano od serii bilateralnych spotkań, z których niewiele wynikało 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 dalej ograniczyć swoje wpłaty do unijnego budżetu. Brytyjczycy oświadczyli, że nie są gotowi na dalszą redukcję 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 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. Zapropono-

## Kluczowe znaczenie

*podczas szczytu miało zachowanie nowej kanclerz Niemiec Angeli Merkel, która wzięła na siebie ciężar mediacji między Brytyjczykami, Francuzami i Polakami.*



wała, 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 walka o podział dodatkowej kwoty. Na początku większość z niej miał przypaść starym państwom członkowskim. Konieczna okazała się szybka interwencja polskiego rządu. Na konferencji prasowej premier zażądał, aby Polska otrzymała taki sam procent dodatkowej puli, jaki straciła w wyniku modyfikacji propozycji luksemburskiej przez Wielką Brytanię. Państwa członkowskie w końcu zgodziły się na ten postulat. O godzinie 2 nad ranem kiedy porozumienie było już bliskie polska delegacja nadal nie była 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 euro<sup>19</sup>, o 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) do poziomu 880 milionów euro. Brytyjczycy utrzymali jednocześnie wszystkie zmiany zmierzające do ułatwienia absorpcji unijnych środków. Dodatkowe wsparcie otrzymać przede wszystkim Hiszpania (2 miliardy wsparcia) 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 budżetu.<sup>20</sup> 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 zmianach za to Francja zgodziła się na przegląd sposobu finansowania unijnego budżetu, wliczając w to wspólną politykę rolną, już w roku 2008.

Jak ocenić zawarte na szczycie w Brukseli porozumienie? **Nie ulega wątpliwości, że unijny budżet na lata 2007-2013 jest budżetem skąpym.** Pułap maksymalnych wydatków na poziomie 1,045% unijnego DNB jest znacząco 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 fali kolejnego poszerzenia, będzie miała mniejszy budżet niż do tej pory. Niepokojące jest także, że Unia ogranicza wydatki przy równoczesnym zwiększaniu ambicji dotyczących choćby pogłębiania współpracy politycznej, skutecznego zwalczania terroryzmu, czy też poprawy konkurencyjności i nadgonienia 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 przesadza i tak bowiem Francja będzie w tej kwestii dysponowała wetem. Unia Europejska osiągnęła jednak kompromis. Istotne jest, że po serii porażek szefowie rządów dwudziestu pięciu państw członkowskich zademonstrowali, że są zdolni porozumieć się. Kształt tego porozumienia jest jednak dowodem 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 negocjacji, jakim zakończył się grudniowy szczyt Rady Europejskiej, nie napawa optymizmem. Państwa członkowskie czekają teraz bardzo trudne negocjacje z Parlamentem Europejskim, deputowani muszą bowiem wyrazić swoją zgodę dla perspektywy finansowej, żeby mogła ona 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

## W Unii Europejskiej

*nie ma stałych sojuszników.  
Aby być skutecznym, trzeba  
tworzyć zmienne koalicje ze  
wszystkimi, zależnie od do-  
raźnego interesu.*

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 będzie największym beneficjentem unijnej pomocy, do naszego kraju wpływać będą bowiem sumy równe 91 miliardów euro, a po odjęciu naszej składki sumy te zbliżą się do 70 miliardów euro.<sup>21</sup> W porównywalnym okresie 2000-2006 Hiszpania (największy beneficjent unijnej pomocy w tym okresie) miała znacznie gorszy bilans – otrzymywała z unijnej kasy niecałe 49 miliardów euro.<sup>22</sup> 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 dostrzegliśmy 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.

(styczeń 2006)

DR RAFAŁ TRZASKOWSKI: *analityk w Centrum Europejskim w Natolinie, adiunkt w Collegium Civitas w Warszawie .*

## ANEKS

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

	Zobowiązania (m. euro)	% DNB	Różnica w stosunku do propozycji Komisji	Płatności (m. euro)	Różnica	% DNB
Propozycja Komisji	1022	1,24%	0	929	0	1,14%
Parlament Europejski Boge	975	1,18%	-49	883	-48	1,07%
Art. 272 Budżety roczne	895	1,09%	-127			
Propozycja Prezydencji Luksemburskiej	872	1,06%	-150	793	-136	0,96%
<b>FINAL DEAL</b>	<b>862,5</b>	<b>1,045%</b>	<b>-159,6</b>	<b>819</b>	<b>-110</b>	<b>0,99%</b>
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 skap- ców"	824	1,00%	-198	750	-179	0,91%

Porównanie wszystkich kategorii wydatków (w zobowiązaniach)

	Komisja Eu- ropejska	Parlament Europejski	Prezyd. Luksembur- ska	Prezyd. Bryt.	Prezyd. Bryt. II	Ostateczne porozumie- nie
<b>1. Konkurencyjność i spój- ność w służbie wzrostu go- spodarczego i zatrudnienia</b>	<b>478</b>	<b>459</b>	<b>382</b>	<b>369</b>	<b>371</b>	<b>380</b>
1a Konkurencyjność	133	120	72	72	72	72
1b Spójność	345	339	310	297	299	308
<b>2. Zarządzanie zasobami naturalnymi</b>	<b>404</b>	<b>396</b>	<b>378</b>	<b>368</b>	<b>368</b>	<b>371</b>
2a Rolnictwo	301	293	295	293	293	293
2b Rozwój terenów wiej- skich	103	103	83	75	75	78

3. Obywatelstwo, wolność bezpieczeństwo i sprawi- dliwość	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

<sup>1</sup> 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](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2004/com2004_0101en02.pdf)

<sup>2</sup>Tzn. 1,14% w płatnościach (efektywne płatności, są zawsze niższe od zobowiązań).

<sup>3</sup> 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>

<sup>4</sup> A5-0268/2004, "Report on building our common future - policy challenges and budgetary means of the enlarged Union 2007-2013" (Rapporteur: Terence Wynn)

<sup>5</sup> [http://www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/finp/report/default\\_en.htm](http://www.europarl.eu.int/comparl/tempcom/finp/report/default_en.htm) W parlamentarnej komisji ds. perspektywy budżetowej prace nad raportem skończyły się w maju 2005 roku.

<sup>6</sup> Z koalicji wyłamał się tylko Czesi, wsparli ją jednak Irlandczycy.

<sup>7</sup> Financial Perspective 2007-2013, CADREFIN 108, 9065/05, Bruksela 19 maja 2005.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Financial Perspective 2007-2013, CADREFIN 115, 9637/05, Bruksela 2 czerwca 2005.

<sup>10</sup> Chodziło o 150 miliardy euro, a więc o sumę bliską półtora rocznego unijnego budżetu.

<sup>11</sup> Financial Perspective 2007-2013, CADREFIN 130, ST 100090/05, Bruksela 15 czerwca 2005.

<sup>12</sup> 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.

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> Zamiast 61,5 miliarda euro Warszawa chciała się zgodzić na sumę o miliard mniejszą.

<sup>15</sup> W stosunku do propozycji luksemburskiej maksymalny pułap funduszy, którymi Unia Europejska zobowiązywała się wesprzeć nasz kraj miał się zmniejszyć z 3,9% PKB do 3,59% PKB.

<sup>16</sup> Zwiększone z 30 do 35 euro na głowę mieszkańca.



---

<sup>17</sup> W żargonie unijnym n+2 zostało zastąpione formułą n+3 ale tylko w latach 2007-2010.

<sup>18</sup> Financial Perspective 2007-2013, CADREFIN 264, 15649/05, Bruksela 14 grudnia 2005.

<sup>19</sup> 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, suma ta jest bliska 91 miliardów euro.

<sup>20</sup> Niemcy, Szwedzi, Holendrzy, ale również Austriacy płacić będą 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 zostały by dodatkowo obniżone, w ostatecznym rozrachunku w latach 2007-2013 Haga będzie płacić o 605 milionów euro mniej a Sztokholm 150 milionów euro mniej.

<sup>21</sup> Co więcej udało się wynegocjować cały pakiet reform, które ułatwią absorpcje unijnych funduszy.

<sup>22</sup> W okresie 2007-2013 suma ta wyniesie 16 miliardów euro.