

*Magdalena Proczek*

## **WIELOLETNIE RAMY FINANSOWE UE NA LATA 2014–2020 – ZNACZENIE DLA POLSKI**

### **Wprowadzenie do problematyki wieloletnich ram finansowych**

W latach 80. XX w. ze zdwojoną siłą ujawniła się nierównowaga między kompetencjami Rady i Parlamentu Europejskiego w kwestiach finansowych Wspólnot. Konflikty między tymi instytucjami utrudniały coroczną procedurę budżetową we Wspólnotach. Ponieważ postanowienia traktatowe w ramach Jednolitego Aktu Europejskiego okazały się niewystarczające, instytucje WE postanowiły usprawnić system wzajemnej współpracy, tzn. przede wszystkim wzmocnić dyscyplinę budżetową oraz usprawnić procedurę podejmowania decyzji dla zapewnienia skuteczniejszej realizacji corocznego budżetu WE przez lepsze jego zaplanowanie. Począwszy od 1988 r., zaczęto opracowywać kilkuletnie plany finansowe<sup>1</sup>, które pozwalają UE na podejmowanie wspólnych przedsięwzięć o dłuższym niż rok horyzoncie czasowym. Odgrywają one co roku główną rolę w kształtowaniu budżetu UE, będącego najważniejszym źródłem finansowania działalności UE<sup>2</sup>.

W wieloletnich ramach finansowych (WRF) zawierane są:

- założenia systemu finansowego UE na nadchodzące lata, w tym system zasobów własnych,
- układ głównych wydatków,
- wysokość wydatków.

Wydatki w WRF podzielone są na grupy (działy), które odzwierciedlają priorytety polityczne, będące przedmiotem uprzednich, długich negocjacji między państwami

---

<sup>1</sup> W artykule używane jest określenie „wieloletnie ramy finansowe” (ang. *multiannual financial framework*, MFF) dla planów finansowych UE, a nie „perspektywa finansowa”, które obowiązywało do wejścia w życie Traktatu z Lizbony.

<sup>2</sup> Do pozabudżetowych źródeł finansowania działalności UE należą: zasoby finansowe Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Banku Centralnego, Europejskiego Funduszu Rozwoju oraz operacje pożyczkowe dokonywane przez Komisję Europejską.

członkowskimi oraz w ramach instytucji UE. W odniesieniu do każdego z działów określany jest pułap zobowiązań<sup>3</sup> dotyczący wielkości wydatków na dany rok budżetowy, a także maksymalna wielkość płatności<sup>4</sup> – ich wartość oraz relacja procentowa do DNB, która zawsze jest niższa niż pułap zasobów własnych<sup>5</sup>.

Wielkości środków na zobowiązania i płatności na poszczególne lata nigdy nie osiągają wartości referencyjnych. Różnica między pułapami maksymalnymi a planowanymi wielkościami wydatków na poszczególne lata stanowi margines bezpieczeństwa, o który można powiększyć budżet UE w danym roku w przypadku nieprzewidzianych wydatków, których nie można sfinansować w ramach wcześniej przyjętych limitów. Margines ten pozwala również na ewentualną korektę, jeżeli założenia wzrostu gospodarczego w państwach UE byłyby zbyt optymistyczne i faktycznie planowana wielkość budżetu UE okazałaby się zbyt mała, aby sfinansować wszystkie zaplanowane wydatki<sup>6</sup>. Poziomy wydatków na poszczególne lata określone w wieloletnich ramach finansowych są zatem równocześnie limitem corocznych płatności z budżetu UE, a założone pułapy wydatków mają charakter wiążący z punktu widzenia instytucji uczestniczących w procedurze budżetowej, tzn. dla Komisji Europejskiej, Rady UE oraz Parlamentu Europejskiego.

Należy jednak podkreślić, że WRF nie mogą być uznawane za wieloletni budżet, ponieważ coroczne uchwalanie budżetu ogólnego ma decydujące znaczenie dla bieżącego kształtowania dochodów i wydatków UE na dany rok. Chodzi w szczególności o to, że w WRF limity podane są w odniesieniu do głównych grup wydatków, w budżecie zaś wydatki określone są szczegółowo<sup>7</sup>. Poza tym inna jest podstawa prawna i procedura przyjmowania budżetu UE niż WRF. Jednak ogólna klasyfikacja i układ poszczególnych grup wydatków w budżetach są takie same jak w WRF. Dzięki temu możliwe jest porównywanie budżetu UE z postanowieniami WRF, a w efekcie

<sup>3</sup> Środki na zobowiązania (ang. *appropriations for commitments*), czyli maksymalny pułap zobowiązań, jakie w danym roku budżetowym mogą zostać podjęte przez UE. Nie mogą one przekroczyć w ciągu roku budżetowego maksymalnego pułapu, tzn. 1,31% DNB wszystkich państw członkowskich UE. Środki na zobowiązania obejmują zarówno zobowiązania jednoroczne, jak i wieloletnie, a ich wielkość nie odzwierciedla wysokości wypłat z budżetu UE w danym roku. Zmiana tego pułapu wymaga jednomocyśności państw UE.

<sup>4</sup> Środki na płatności (ang. *appropriations for payments*) określają wysokość faktycznych wydatków i w ciągu roku budżetowego nie mogą przekroczyć maksymalnego pułapu zasobów własnych, tzn. 1,24% DNB państw członkowskich UE. Zmiana tego pułapu wymaga jednomocyśności państw UE.

<sup>5</sup> Określenia „zasoby własne” używa się w celu podkreślenia, że UE osiągnęła samodzielność finansową i nie oczekuje na wpłaty władz narodowych państw członkowskich UE. Zasoby własne obejmują obecnie cła rolne, składki cukrowe, cła na artykuły przemysłowe – tradycyjne środki własne, wpływy z podatku od wartości dodanej, a także źródło w postaci wpłat państw członkowskich UE na podstawie ich DNB (tzw. czwarte źródło).

<sup>6</sup> M. Proczek, *Miejsce Polski w finansowaniu działalności oraz strukturze wydatków Wspólnot Europejskich*, w: *Polska w Unii Europejskiej. Uwarunkowania i możliwości po 2004 r.*, red. G. Wojtkowska-Łodej, wyd. II, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2004, s. 90–91.

<sup>7</sup> L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 134.

analizowanie ich zgodności z priorytetami politycznymi UE, które znalazły wyraz w wieloletnich ramach finansowych.

Istnienie WRF dyscyplinuje zatem instytucje UE zaangażowane w proces podejmowania decyzji dotyczący tworzenia budżetu i powoduje, że system finansowania Unii jest bardziej przejrzysty oraz łatwiejszy do kontroli oraz oceny. Z drugiej jednak strony założone w ramach finansowych pułapy wydatków, powiązane z ogólnym pułapem zasobów własnych, ograniczają przynajmniej w krótkim okresie możliwości zdecydowanego rozszerzenia finansowania na nowe obszary działalności<sup>8</sup>.

Wydatki na poszczególne lata wyrażane są w cenach stałych z danego roku (np. w obecnym porozumieniu w cenach stałych z 2011 r.). Co roku jednak Komisja Europejska dokonuje korekty wydatków, biorąc pod uwagę wzrost cen oraz DNB w państwach członkowskich UE.

Tryb uwalniania WRF jest złożony i zajmuje około 2 lat. Podczas prezydencji UE prowadzone są negocjacje między państwami członkowskimi oraz w instytucjach UE na podstawie propozycji Komisji Europejskiej. Odbývają się zatem one na dwóch płaszczyznach – politycznej, dotyczącej tzw. schematu negocjacyjnego (ang. *negotiating box*) negocjowanego przez państwa członkowskie, i legislacyjnej, obejmującej uchwalenie szczegółowych aktów prawnych przez instytucje Unii, które zostaną sfinalizowane po zawarciu porozumienia politycznego<sup>9</sup>, tzn. na czterech szczeblach: ekspertów (grupy robocze), ambasadorów (Komitet Stałych Przedstawicieli, COREPER), ministrów (Rada UE), szefów państw i rządów (Rada Europejska) oraz w Parlamencie Europejskim.

Na dokumenty w sprawie WRF składają się przede wszystkim: dokumenty przewodniczącego Rady Europejskiej oraz Rady UE, dokumenty prezydencji, wnioski Komisji i towarzyszące dokumenty, inne dokumenty referencyjne, komunikaty prasowe, dokumenty Parlamentu Europejskiego<sup>10</sup>.

Wieloletnie ramy finansowe przyjmowane są na szczycie Rady Europejskiej, organizowanym specjalnie w tym celu, a następnie prowadzone są negocjacje między Parlamentem Europejskim a Radą UE, które prowadzą do zawarcia porozumienia międzyinstytucjonalnego między Radą UE, Parlamentem Europejskim i Komisją

<sup>8</sup> L. Oręziak, *Perspektywa finansowa 2007–2013 – kierunki ewolucji systemu finansowania Unii Europejskiej*, „Bank i Kredyt” nr 7, 2004, s. 6.

<sup>9</sup> *Nowe Wieloletnie Ramy Finansowe Unii Europejskiej 2014–2020 z perspektywy państw Europy Środkowoschodniej*, [http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/\\_public/k8/ue/wyszehrad/\\_temat\\_1\\_eksperytyza\\_3\\_pl.pdf](http://www.senat.gov.pl/gfx/senat/userfiles/_public/k8/ue/wyszehrad/_temat_1_eksperytyza_3_pl.pdf), dostęp 26.08.2014.

<sup>10</sup> *Negocjacje w sprawie wieloletnich ram finansowych UE*, <http://www.consilium.europa.eu/specialreports/mff/documents?lang=pl>, dostęp 26.08.2014.

Europejską<sup>11</sup>. Harmonogram zakłada zamknięcie negocjacji najpóźniej do czerwca, aby starczyło czasu na przyjęcie do końca roku kilkudziesięciu rozporządzeń wykonawczych. Brak porozumienia w terminie grozi programowaniem finansowym w oparciu o prowizoria budżetowe<sup>12</sup>. Stosowanie prowizorium jest dużym problemem dla finansowania programów wieloletnich, a także uniemożliwia znalezienie potrzebnej większości w Radzie UE do przyjęcia nowych podstaw prawnych, niezbędnych do funkcjonowania instrumentów budżetowych.

Kolejnym etapem tworzenia WRF jest przełożenie porozumienia politycznego Rady Europejskiej na język ustawodawstwa. Na mocy art. 312 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który wszedł w życie 1 grudnia 2009 r., przewidziano przyjęcie rozporządzenia, czyli aktu prawnie wiążącego określającego wieloletnie ramy finansowe. Rozporządzenie przyjmuje jednomyślnie Rada UE, za zgodą Parlamentu Europejskiego, który w przeciwieństwie do procedury ustalania budżetów rocznych nie jest bezpośrednią stroną negocjacji, choć pośrednio oddziałuje na ich przebieg<sup>13</sup>.

Zatem część porozumienia, która wiąże się z rozporządzeniem w sprawie WRF i z przepisami dotyczącymi zasobów własnych, zyskuje formę aktów ustawodawczych. Akty Rady UE w sprawie zasobów własnych przyjmowane są za pomocą różnych procedur, zależnie od rodzaju aktu. Natomiast część porozumienia odnosząca się do kwestii sektorowych stanowi wytyczne dla Rady UE w ramach finalizacji prac ustawodawczych w procedurze współdecydowania z Parlamentem Europejskim.

Traktat z Lizbony<sup>14</sup> nie określa dokładnie, jak długi okres powinny obejmować WRF. Stwierdza jedynie, że ma być to minimum 5 lat. Od 1988 r., kiedy wprowadzono po raz pierwszy planowanie wieloletnie, okresy te ulegały zmianie. Pierwszy obejmował 5 lat (1988–1992). Następnie plany tworzone dla okresów 7-letnich (1993–1999, 2000–2006, 2007–2013). Za okresem 5-letnim przemawia przede wszystkim dopasowanie do kadencji PE i KE. Obecny brak takiej synchronizacji powoduje, że Parlament i Komisja są związane ramami finansowymi i realizują budżet, który był przygotowany i wynegocjowany przez instytucje poprzedniej kadencji<sup>15</sup>. Zwłaszcza Parlament Europejski podnosi często ten problem, stwierdzając, że: „jeżeli nie

<sup>11</sup> E. Małuszyńska, B. Gruchman, *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005, s. 80–81.

<sup>12</sup> Planowanie począwszy od 2014 r. budżetu UE z roku na rok przez jego zwiększanie o wskaźnik inflacji w stosunku do roku ubiegłego.

<sup>13</sup> *Nowe Wieloletnie Ramy Finansowe Unii...*, op.cit.

<sup>14</sup> Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską podpisany w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r., DzU C 306 z 17.12.2007.

<sup>15</sup> E. Małuszyńska, M. Sapała, *Wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej na lata 2014–2020*, „Studia BAS” nr 3(31), 2012, s. 122.

dokona się żadnych zmian w harmonogramie, podczas niektórych kadencji Parlament nigdy nie będzie w stanie podejmować decyzji budżetowych dotyczących jego samego, gdyż ramy finansowe przyjęte przez poprzedników obejmą całą kadencję”. Z drugiej strony 5 lat jest niekiedy okresem zbyt krótkim dla realizacji zadań i projektów związanych z dużymi, wieloletnimi inwestycjami, np. w polityce spójności.

Celem artykułu jest przeanalizowanie ewolucji negocjacji dotyczących wieloletnich ram finansowych UE na lata 2014–2020 oraz roli Polski przy ich tworzeniu, a także struktury wydatków i założeń systemu finansowego Unii zawartych w nowych WRF. Jednocześnie został przedstawiony proces przygotowań do wykorzystania środków finansowych po 2014 r. w Polsce oraz przeznaczenie i wielkość środków zagwarantowanych dla naszego państwa przez UE. Tak postawione zadania badawcze znalazły odzwierciedlenie w konstrukcji artykułu, który składa się ze wstępu, trzech zasadniczych części oraz wniosków.

Badanie zostało przeprowadzone na płaszczyźnie teoretycznej oraz empirycznej. Zastosowałam przemiennie analizę i syntezę, mając świadomość wad każdego wyboru wyłączonego. Analiza i synteza zostały przeprowadzone w oparciu o literaturę fachową przedmiotu oraz dokumenty oficjalne – UE i polskie. Zastosowałam aparat pojęciowy typowy dla badań z zakresu ekonomii, międzynarodowych stosunków gospodarczych i finansów międzynarodowych.

Ze względu na złożoność problematyki artykuł nie może być wolny od ograniczeń. Uwagę skoncentrowałam głównie na ukazaniu prac nad WRF, ich wyników oraz znaczenia dla Polski. Badanie przedstawia stan na koniec sierpnia 2014 r.

## 1. Prace nad WRF UE na lata 2014–2020

Wieloletnia perspektywa finansowa na lata 2014–2020 była tworzona w oparciu o urzeczywistnianie celów strategii „Europa 2020”, czyli strategii wzrostu UE na lata 2010–2020. Strategia „Europa 2020” zakłada nie tylko wyjście z kryzysu, ale również podjęcie próby stworzenia takich warunków, aby wzrost gospodarczy UE był bardziej inteligentny, zrównoważony oraz sprzyjający włączeniu społecznemu<sup>16</sup>. Unia Europejska wyznaczyła konkretne cele, które zamierza osiągnąć do roku 2020. Koncentrują się one na obszarach innowacji i edukacji, zatrudnienia, włączenia

---

<sup>16</sup> *Europa 2020*, [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_pl.htm), dostęp 4.07.2014.

społecznego i ograniczenia ubóstwa oraz dziedzin klimatu i energii. Mają być one urzeczywistnione przez<sup>17</sup>:

- zwiększenie do 75% zatrudnienia osób w wieku od 20 do 64 lat;
- przeznaczanie przez państwa UE 3% PKB na inwestycje w badania i rozwój;
- ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do poziomu z roku 1990; 20% wykorzystanie energii ze źródeł odnawialnych oraz wzrost efektywności energetycznej o 20%;
- ograniczenie liczby uczniów kończących edukację za wcześnie do poziomu poniżej 10% i zwiększenie liczby osób w wieku od 30 do 34 lat posiadających wyższe wykształcenie do poziomu co najmniej 40%;
- zmniejszenie o 20 mln liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Jedną z możliwości osiągnięcia wytyczonych w tej strategii celów było odpowiednie przygotowanie, a następnie wdrażanie instrumentów finansowych w ramach WRF. Dlatego w lipcu 2010 r. Parlament Europejski powołał specjalną komisję – Komisję ds. wyzwań politycznych i zasobów budżetowych na rzecz zrównoważonej Unii Europejskiej po 2013 r. (SURE), której zadaniem było przygotowanie sprawozdania na temat WRF, zanim Komisja Europejska przedstawi swoje konkretne propozycje<sup>18</sup>. Na podstawie sprawozdania Komisji SURE 8 czerwca 2011 r. Parlament przyjął rezolucję „Inwestowanie w przyszłość: nowe wieloletnie ramy finansowe na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej”<sup>19</sup>, w której m.in. podkreślił, że w następnych WRF należy przewidzieć wystarczające środki finansowe, aby umożliwić Unii realizację aktualnych priorytetów politycznych oraz nowych zadań przewidzianych w Traktacie z Lizbony, jak również reagowanie na nieprzewidziane wydarzenia. Zauważył także potrzebę zintegrowanego podejścia do pilnych kwestii, któremu powinny towarzyszyć wystarczające finansowanie i instrumenty wsparcia służące radzeniu sobie z sytuacjami nadzwyczajnymi, udostępniane w poszanowaniu praw człowieka i solidarności między wszystkimi państwami członkowskimi UE, wraz z jednoczesnym poszanowaniem zobowiązań narodowych oraz jasnej definicji zadań. Ponadto wskazał na potrzebę rozwoju synergii między różnymi funduszami i programami oraz zwrócił uwagę na to, że ułatwienie zarządzania środkami finansowymi oraz zezwolenie na finansowanie krzyżowe umożliwią przydział większych

<sup>17</sup> *Europa 2020 – cele*, [http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/targets/index_pl.htm), dostęp 4.07.2014.

<sup>18</sup> F. Jones, *Wieloletnie Ramy Finansowe*, s. 4, [http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU\\_1.5.2.pdf](http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.5.2.pdf), dostęp 26.08.2014.

<sup>19</sup> *Inwestowanie w przyszłość: nowe wieloletnie ramy finansowe (WRF) na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej*, DzU C 380 E z 11.12.2012, s. 89.

środków finansowych na wspólne cele. Z zadowoleniem przyjął plany zmniejszenia łącznej liczby instrumentów budżetowych, a także wyraził przekonanie, że takie podejście w znacznym stopniu przyczyni się do ułatwienia, racjonalizacji, konsolidacji i zwiększenia przejrzystości funduszy i programów w ramach WRF<sup>20</sup>.

Negocjacje WRF UE na lata 2014–2020 oficjalnie rozpoczęły się od momentu opublikowania komunikatu przez Komisję Europejską „Budżet z perspektywy »Europy 2020«”<sup>21</sup>, na temat propozycji ram finansowych po 2013 r., co nastąpiło 29 czerwca 2011 r. Według tej propozycji całkowita kwota na realizację WRF powinna wynieść 1,025 mld euro w formie zobowiązań (1,05% DNB UE) oraz 972,2 mld euro (1% DNB UE) w formie płatności. W komunikacie Komisja podkreśliła, że przyszłe WRF powinny umożliwić<sup>22</sup>:

- finansowanie wspólnych polityk,
- wspieranie mniej zamożnych regionów przy zastosowaniu zasady solidarności,
- dokończenie budowy rynku wewnętrznego,
- wspieranie współdziałania, współpracy i szeroko zakrojonych projektów w dziedzinie badań, innowacji i sprawiedliwości,
- reagowanie na istniejące lub nowe wyzwania wymagające wspólnego podejścia na poziomie europejskim, takie jak zmiany klimatu, zmiany demograficzne i katastrofy humanitarne.

Komisja zdecydowała się także zmniejszyć liczbę programów i instrumentów, zredukować środki finansowe na politykę rolną, a zwiększyć na politykę spójności. Zmiany miały dotyczyć także: ekologizacji płatności bezpośrednich, konwergencji płatności, alokacji środków w ramach funduszu rozwoju obszarów wiejskich, ograniczania poziomu płatności bezpośrednich dla dużych gospodarstw rolnych, utworzenia kategorii regionów pośrednich (75–90% średniego PKB UE), ograniczenia przydziału środków w ramach polityki spójności do 2,5% DNB dla danego państwa członkowskiego, czasowego zezwolenia na zwiększenie współfinansowania od 5% do 10% ze strony UE, gdy państwo otrzymuje wsparcie zgodnie z art. 136 lub 143 TFUE, utworzenia wspólnych ram strategicznych dla wszystkich funduszy strukturalnych w celu przełożenia celów strategii „Europa 2020” na priorytety inwestycyjne, wprowadzenia zasady warunkowości i koncentracji na wynikach. Komisja

<sup>20</sup> *Nowe wieloletnie ramy finansowe na rzecz Europy konkurencyjnej, zrównoważonej i sprzyjającej integracji społecznej*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P7-TA-2011-0266+0+DOC+PDF+V0//PL>, dostęp 5.07.2014.

<sup>21</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 29 czerwca 2011 r. – Budżet z perspektywy „Europy 2020”, Komisja Europejska, KOM(2011) 500 wersja ostateczna.

<sup>22</sup> *Budżet dla Europy (2014–2020)*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/budget/bu0001\\_pl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/budget/bu0001_pl.htm), dostęp 5.07.2014.

zapropowała również stworzenie mechanizmu „Łącząc Europę” (ang. Connecting Europe Facility, CEF), który obejmowałby transgraniczny transport, energię oraz technologie informacyjno-komunikacyjne, a w zakresie badań naukowych i innowacji programu „Horyzont 2020”. Działania na rzecz środowiska i klimatu miały zostać włączone do kluczowych polityk UE. Komisja założyła również stworzenie programu „Nowa edukacja dla Europy” będącego połączeniem w jedną strukturę takich programów, jak „Lifelong Learning Programme, Erasmus Mundus” oraz „Youth in Action”. Kolejnym założeniem było stworzenie funduszu Migracja i Sprawy Wewnętrzne zamiast poprzednich: Funduszu Migracyjno-Azylowego i Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz położenie dużego nacisku na Europejską Politykę Sąsiedztwa. Zapropowała także zmniejszenie o 5% personelu wszystkich instytucji, służb, agencji i innych organów. Projekt zakładał pięciodziałowy układ pozycji wydatkowych w WRF: spójność (prawie 37%), konkurencyjność i innowacyjność (około 11%), rolnictwo (ponad 37%), sprawy wewnętrzne (około 2%), działania zewnętrzne (około 7%) oraz administracja (6%)<sup>23</sup>.

Ponadto do końca 2011 r. trwały negocjacje aktów prawnych w odniesieniu do największych polityk budżetowych UE – polityki spójności i wspólnej polityki rolnej (WPR), stanowiących podstawę prawną do realizacji tych polityk i uruchomienia wynegocjowanych środków finansowych. Już 6 października 2011 r. Komisja Europejska przyjęła pakiet rozporządzeń, w których zostały nakreślone ramy polityki spójności UE na lata 2014–2020. Zapropowała szereg ważnych zmian w sposobie kreowania i wdrażania tej polityki, takie jak<sup>24</sup>:

- skoncentrowanie na priorytetach strategii „Europa 2020”, tzn. na inteligentnym i zrównoważonym rozwoju sprzyjającym wzrostowi zatrudnienia,
- nagradzanie wysokiej wydajności,
- wspieranie planowania zintegrowanego,
- skoncentrowanie na wynikach – monitorowanie postępów w osiągnięciu uzgodnionych celów,
- wzmacnianie spójności terytorialnej,
- upraszczanie systemu udzielania pomocy.

Z kolei w pakiecie legislacyjnym KE dla wspólnej polityki rolnej znalazło się rozporządzenie dotyczące Wspólnych Ram Strategicznych (WRS)<sup>25</sup>, które zobowiązało

<sup>23</sup> I. Bielka, *Kontrowersje i spory wokół perspektywy budżetowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020*, „Przegląd Prawniczy Ekonomiczny i Społeczny” nr 3, 2013, s. 10–12.

<sup>24</sup> *Wieloletnie Ramy Finansowe Unii Europejskiej na lata 2014–2020*, [http://www.europe-direct.poznan.pl/joannafles/Biuletyn%202012/12\\_Wieloletnie\\_Ramy\\_Finansowe\\_UE%20na\\_lata\\_2014\\_2020.pdf](http://www.europe-direct.poznan.pl/joannafles/Biuletyn%202012/12_Wieloletnie_Ramy_Finansowe_UE%20na_lata_2014_2020.pdf), dostęp 5.07.2014.

<sup>25</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności,



fundusze UE (tzn. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejski Fundusz Morski i Rybacki) do finansowania polityk UE zgodnie z 11 celami tematycznymi, które zapewnią realizację priorytetów i urzeczywistnienie celów strategii „Europa 2020” oraz doprowadzą do osiągnięcia przyjętych na nowy okres programowania wskaźników. Zadaniem WRS jest zatem finansowanie priorytetów Unii w obrębie celów tematycznych, do których zaliczono<sup>26</sup>:

- badania naukowe, rozwój technologiczny i innowacje,
  - zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjnych i komunikacyjnych,
  - podnoszenie konkurencyjności MSP, sektora rolnego oraz sektora rybołówstwa i akwakultury,
  - wspieranie przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach,
  - promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem,
  - ochronę środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystania zasobów,
  - promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych,
  - wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników,
  - wspieranie włączenia społecznego i walkę z ubóstwem,
  - inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie,
  - wzmocnienie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej.
- Jednocześnie KE próbując pogodzić różne interesy państw członkowskich UE i zmienić dotychczasowy mechanizm finansowania budżetu UE, zaproponowała nowy system zasobów własnych, na który składałyby się<sup>27</sup>:
- dotychczasowe tradycyjne zasoby własne;
  - nowy podatek od transakcji finansowych nakładany na wszystkie transakcje, których przedmiotem są instrumenty finansowe stosowane między instytucjami finansowymi, jeżeli co najmniej jedna ze stron transakcji znajduje się w UE;

---

Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego objętych zakresem wspólnych ram strategicznych oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1083/2006, Komisja Europejska, KOM(2011) 615 wersja ostateczna.

<sup>26</sup> *Syntetyczny opis podstawowych dokumentów strategicznych służących programowaniu perspektywy finansowej 2014–2020*, [http://leaderatorium.edu.pl/pdf/Nowa\\_perspektywa\\_finoswa.pdf](http://leaderatorium.edu.pl/pdf/Nowa_perspektywa_finoswa.pdf), dostęp 7.07.2014.

<sup>27</sup> *Europejski podatek to tylko pobożne życzenie*, <http://www.presseurop.eu/pl/content/article/313441-europejski-podatek-tylko-pobozne-zyczenie>, dostęp 7.07.2014; Proposal for a Council decision on the system of own resources of the European Union, European Commission, COM(2011) 510 final.

- nowy podatek od towarów i usług VAT zastępujący obecny podatek VAT, nałożony zgodnie z dyrektywą Rady UE 2006/112/WE 15 w takiej części, w jakiej jego udział nie przekracza 2% określonej zgodnie z przepisami UE wartości netto dostarczanych towarów i świadczonych usług, towarów nabywanych wewnątrz Unii i przywozu towarów objętych stawką podstawową VAT w każdym państwie członkowskim, który nie zwiększałby obciążenia konsumentów państw członkowskich;
- dotychczasowy podatek zależny od DNB przy zastosowaniu jednolitej stawki, którą należy określić zgodnie z procedurą budżetową w odniesieniu do łącznej kwoty wszystkich innych dochodów, do sumy dochodu narodowego brutto wszystkich państw członkowskich UE.

Dodatkową modyfikacją zaproponowaną przez KE była reforma systemu rabatów we wpłatach do budżetu UE – zastąpienie rabatów systemem kwot ryczałtowych powiązanych z poziomem dobrobytu państw członkowskich – dotycząca Wielkiej Brytanii, Danii, Holandii i Szwecji.

W drugiej połowie 2011 r. Polska, przejmując prezydencję w UE, rozpoczęła proces negocjacji przyszłych ram finansowych. Polska prezydencja zorganizowała szereg spotkań umożliwiających dokonanie szczegółowej oceny propozycji Komisji Europejskiej dotyczących WRF między państwami członkowskim. 23 listopada 2011 r. COREPER przeprowadził debatę o zasobach własnych UE. Większość państw członkowskich UE opowiedziała się wówczas za reformą obecnego systemu i sprzeciwiła się jakimkolwiek mechanizmom korekcyjnym. Dyskusja w sprawie podatku od transakcji finansowych i nowego zasobu opartego na podatku VAT nie przyniosła wtedy konkluzji<sup>28</sup>. W toku negocjacji nad nowymi rozwiązaniami dotyczącymi środków własnych określone zostały następujące podstawy, które powinny występować przy tworzeniu systemów zasobów własnych<sup>29</sup>:

- pełne respektowanie zasady suwerenności finansowej państw członkowskich UE,
- neutralność finansowa (bez wzrostu obciążenia fiskalnego podatników),
- utrzymanie dotychczasowej wielkości budżetu,
- stopniowe, progresywne wprowadzanie nowego systemu (5–10 lat),
- ustalenie jasnych politycznych związków między reformą dochodów i wydatków z budżetu UE.

Przez cały okres prezydencji polskiej były także prowadzone prace na poziomie technicznym w ramach Grupy Przyjaciół Prezydencji ds. WRF 2014–2020, a także na forach innych grup roboczych, m.in. Grupy Roboczej ds. Środków Własnych UE.

<sup>28</sup> *Wieloletnie Ramy Finansowe*, [http://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/zagraniczna\\_polityka\\_ekonomiczna/wieloletnie\\_ramy\\_finansowe/](http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/zagraniczna_polityka_ekonomiczna/wieloletnie_ramy_finansowe/), dostęp 5.07.2014.

<sup>29</sup> E. Małuszyńska, M. Sapała, op.cit., s. 115.

Dnia 5 grudnia 2011 r. podczas posiedzenia Rady ds. Ogólnych prezydencja polska podsumowała prace nad WRF, przedstawiając raport z postępów prac, w którym podkreślono<sup>30</sup>:

- uzyskanie konsensusu wszystkich państw członkowskich co do tego, że propozycja Komisji Europejskiej w zakresie WRF 2014–2020 jest podstawą do dalszych negocjacji;
- przeprowadzenie debat w tematach: struktura, długość i elastyczności WRF, działy 1 i 3 budżetu UE, działy 4 i 5, instrument „Łącząc Europę”, wspólna polityka rolna, wspólna polityka rybołówstwa.

Niewątpliwym osiągnięciem polskiej prezydencji jest zaakceptowanie przez państwa członkowskie UE przedstawionej przez prezydencję metodologii prac, m.in. wiodącą rolę Rady ds. Ogólnych oraz uznanie propozycji Komisji w sprawie WRF jako podstawy do dalszej dyskusji.

Po grudniowej Radzie Europejskiej za proces negocjacji WRF odpowiadała prezydencja duńska, która rozpoczęła proces wypracowywania kompromisu w Radzie UE. Jako podstawę prac przyjęto tzw. schemat negocjacyjny, na który składały się najistotniejsze kwestie i możliwe rozwiązania dotyczące zarówno wydatków, jak i dochodów. Schemat negocjacyjny sporządzony pod kierunkiem prezydencji duńskiej był następnie stopniowo aktualizowany zgodnie z efektami negocjacji na forum Rady UE na poziomie roboczym przez Grupę Przyjaciół Prezydencji ds. Wieloletnich Ram Finansowych oraz politycznym na forum COREPER oraz Rady ds. Ogólnych.

Dnia 8 lutego 2012 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat „Plan uproszczenia wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020”<sup>31</sup> zawierający wszystkie zmiany, które zostały zaproponowane przez Komisję od czasu przedstawienia wniosku w sprawie kolejnych wieloletnich ram finansowych w czerwcu 2011 r. w celu uproszczenia przepisów dotyczących funduszy UE dla małych i średnich przedsiębiorstw, miast i regionów, studentów, naukowców i innych beneficjentów. Przy opracowywaniu wniosków Komisja dokonała oceny funkcjonowania istniejących instrumentów i programów w zakresie wydatków oraz przeprowadziła szeroko zakrojone konsultacje z obywatelami i zainteresowanymi stronami, aby stworzyć takie instrumenty oraz programy, które najlepiej odpowiadałyby ich potrzebom i trybom działania<sup>32</sup>.

W marcu 2012 r. w ramach Rady ds. Ogólnych zostały omówione części WRF dotyczące działów 1 (bez polityki spójności i instrumentu „Łącząc Europę”), 3, 4, 5 oraz kwestie horyzontalne, w kwietniu 2012 r. poświęcone polityce spójności i CEF

<sup>30</sup> *Wieloletnie Ramy...*, op.cit.

<sup>31</sup> *Plan uproszczenia wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020*, [http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin\\_fwk1420/fin\\_fwk1420\\_en.cfm#simplification](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_en.cfm#simplification), dostęp 5.07.2014.

<sup>32</sup> *Wieloletnie Ramy...*, op.cit.

oraz działowi 2 (głównie wspólna polityka rolna), a w maju 2012 r. po raz pierwszy na poziomie politycznym został omówiony cały schemat negocjacyjny wraz z częścią dochodową.

Dnia 13 czerwca 2012 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję<sup>33</sup>, w której zawarty został postulat zapewnienia większej elastyczności w realizacji wydatków z budżetu ogólnego Unii, zarówno w poszczególnych grupach tych wydatków, jak i między tymi grupami. Elastyczność ta miałaby pozwolić na lepsze dostosowanie budżetu do zmieniających się okoliczności i priorytetów. Brak takiej elastyczności stanowił poważne utrudnienie w reagowaniu na nowe wyzwania. Parlament poparł też propozycje Komisji dotyczące nowych źródeł finansowania budżetu, w tym podatek od transakcji finansowych i nowy VAT UE, wskazując, że ich wprowadzenie stanowiłoby ważny element reformy systemu zasobów własnych Unii. Jednocześnie Parlament opowiedział się za odejściem od stosowania istniejących różnych mechanizmów korekcyjnych, w tym rabatów we wpłatach do budżetu ogólnego przyznanych niektórym państwom. Zapewniłoby to większą przejrzystość, sprawiedliwość i trwałość systemu finansowego Unii. Temu celowi służyłoby też przestrzeganie zasady jedności budżetu, co wymagałoby włączenia do budżetu UE wydatków dotyczących realizacji wszystkich polityk i programów unijnych (w tym Europejskiego Funduszu Rozwoju, zapewniającego wsparcie finansowe dla państw Afryki, Karaibów i Pacyfiku)<sup>34</sup>. Zaproponował także istotne zmiany dotyczące zasad polityki spójności po 2013 r. Wśród głównych postulatów Parlamentu można wymienić potrzebę uelastycznienia tej polityki. Komisja zaproponowała bowiem, by 80% środków z funduszy UE zostało skierowane do sektorów traktowanych priorytetowo w ramach strategii „Europa 2020” (główne wydatki na innowacje, małe i średnie przedsiębiorstwa, gospodarkę niskowęglową), natomiast Parlament wskazał na istnienie potrzeby uwzględnienia potrzeb lokalnych, w tym w zakresie infrastruktury transportowej. Parlament opowiedział się także przeciw zaproponowanej przez Komisję możliwości zawieszenia wypłaty środków z funduszy UE w przypadku, gdy dane państwo nie wprowadza reform strukturalnych i nie respektuje swych zobowiązań dotyczących redukcji deficytu budżetowego. Podstawą takiego podejścia było przekonanie, że regiony otrzymujące środki z UE nie mogą być karane za błędy rządów poszczególnych państw<sup>35</sup>.

Następnie poprawiony schemat negocjacyjny był dyskutowany na ostatnim, podczas prezydencji duńskiej, formalnym posiedzeniu Rady ds. Ogólnych 26 czerwca 2012 r. w Luksemburgu. Natomiast 28–29 czerwca 2012 r. na posiedzeniu Rady

<sup>33</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 czerwca 2012 r. w sprawie wieloletnich ram finansowych i zasobów własnych, P7\_TA (2012) 0245.

<sup>34</sup> *Wieloletnie Ramy...*, op.cit., s. 4.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 5.

Europejskiej kwestie wieloletnich ram finansowych omówili przywódcy 27 państw członkowskich UE. W konkluzjach Rady Europejskiej podkreślono rolę, jaką WRF powinny odgrywać we wzmocnieniu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w UE.

Z kolei 6 lipca 2012 r. Komisja Europejska przyjęła zmieniony wniosek określający wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020<sup>36</sup>, który uwzględniał dwie kwestie: potrzeby budżetu UE związane z wstąpieniem Chorwacji do Unii, a także ostatnie dane ekonomiczne w UE. Zaproponowała wówczas zwiększenie na okres 2014–2020 pułapu dla środków na zobowiązania do 1033 mld euro (1,08% DNB UE), a pułapu dla środków na płatności do 988 mld euro (1,03% DNB UE).

Dnia 24 lipca 2012 r. odbyło się pierwsze w okresie prezydencji cypryjskiej posiedzenie Rady ds. Ogólnych, na którym Komisja Europejska zaprezentowała swój komunikat aktualizujący propozycję dotyczącą WRF, która wyniknęła z potrzeby uwzględnienia akcesji Chorwacji do Unii Europejskiej w połowie 2013 r., dostępności nowych prognoz makroekonomicznych i zaktualizowanych regionalnych oraz krajowych danych gospodarczych. Ponadto prezydencja cypryjska przedstawiła dalszy harmonogram prac w drugiej połowie 2012 r. oraz zdała relację ze spotkań dwustronnych z państwami członkowskimi, podczas których z jednej strony podkreślano, że wzrost wydatków w ramach WRF jest niedopuszczalny w obliczu kryzysu gospodarczego, z drugiej strony zaś zwracano uwagę na rolę polityki spójności w zakresie wspierania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Wyrażano także rozczarowanie ze względu na obniżenie nakładów finansowych na politykę spójności, argumentując, że jest to sprzeczne z konkluzjami Rady Europejskiej z czerwca 2012 r.<sup>37</sup>

Dnia 24 września 2012 r. Rada UE kontynuowała debatę na temat przyszłego kształtu wieloletnich ram finansowych UE w oparciu o zrewidowaną wersję schematu negocjacyjnego przygotowaną przez prezydencję cypryjską. Prezydencja w nowym schemacie negocjacyjnym nie zaproponowała wówczas jeszcze kwot dla ogólnego pułapu wydatków ani poszczególnych działów. Natomiast zapowiedziano, iż ogólny pułap wydatków zaproponowany przez Komisję na lata 2014–2020 (tj. 1033 mld euro w zobowiązaniach i 988 mld euro w płatnościach) będzie zredukowany. Przedstawione na posiedzeniu stanowiska państw członkowskich UE posłużyły prezydencji do dalszych prac nad schematem negocjacyjnym. Rada UE zapoznała się również z przedstawionym przez Komisję Europejską wnioskiem w sprawie nowego podatku VAT jako nowego zasobu własnego budżetu UE<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Rozporządzenie Rady określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020, Komisja Europejska, KOM(2012) 388 wersja ostateczna.

<sup>37</sup> *Wieloletnie Ramy...*, op.cit.

<sup>38</sup> Ibidem.

Z uwagi na dynamiczny rozwój kryzysu w strefie euro oraz kalendarz polityczny (wybory prezydenckie we Francji) negocjacje nad WRF ulegały opóźnieniu<sup>39</sup>. Dnia 23 października 2012 r. Parlament Europejski przyjął rezolucję w celu pozytywnego zakończenia procedury zatwierdzania wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020<sup>40</sup>, a 29 października 2012 r. w przedstawionym projekcie kompromisu w sprawie WRF prezydencja cypryjska po raz pierwszy zaproponowała konkretne kwoty w WRF na nadchodzące lata. Projekt prezydencji cypryjskiej zakładał cięcia w wysokości minimum 50 mld euro w stosunku do propozycji Komisji. Pierwsza dyskusja nad zrewidowanym schematem negocjacyjnym miała miejsce na posiedzeniu COREPER 31 października 2012 r. Następnie na początku listopada przewodniczący Rady Europejskiej H. van Rompuy przeprowadził rozmowy bilateralne z państwami członkowskimi Unii Europejskiej oraz Chorwacją. Dyskusja ta była kontynuowana na poziomie ministerialnym w Radzie ds. Ogólnych 20 listopada, a następnie na szczycie Rady Europejskiej 22–23 listopada 2012 r., który został w całości poświęcony wieloletnim ramom finansowym. Przeprowadzono wówczas pierwszą dyskusję w gronie szefów państw i rządów. Spotkanie rozpoczęło się serią konsultacji dwustronnych wszystkich przywódców państw UE z przewodniczącym Rady Europejskiej. W trakcie szczytu została także opublikowana kolejna kompromisowa wersja konkluzji Rady Europejskiej. Przewodniczący utrzymał cięcia w stosunku do propozycji KE na poziomie 80 mld euro. Mimo intensywnych prac listopadowe posiedzenie Rady Europejskiej nie zakończyło się ostatecznym porozumieniem w sprawie WRF. Niemniej jednak konstruktywna dyskusja pozwoliła na zbliżenie stanowisk 27 państw członkowskich UE, co członkowie szczytu podkreślili we wspólnym oświadczeniu: „stopień możliwej zbieżności stanowisk jest wystarczający, by możliwe było osiągnięcie porozumienia na początku przyszłego roku”<sup>41</sup>. Tak jak przewidywano, w dniach 7–8 lutego 2013 r. Rada Europejska osiągnęła porozumienie co do wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020<sup>42</sup>. Należy podkreślić, iż w jej trakcie ujawniły się dwie koalicje prezentujące przeciwstawne podejście do kwestii wysokości środków finansowych w nowym okresie finansowania (tzw. grupa płatników netto, m.in. Niemcy, Luksemburg, kraje nordyckie,

<sup>39</sup> *Nowe Wieloletnie Ramy Finansowe Unii...*, op.cit.

<sup>40</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 23 października 2012 r. w celu pozytywnego zakończenia procedury zatwierdzania wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0360+0+DOC+XML+V0//PL>, dostęp 5.07.2014.

<sup>41</sup> *Wieloletnie Ramy...*, op.cit.

<sup>42</sup> *Kalendarium prac nad WRF 2014–2020*, [http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com\\_content&view=article&id=14845&Itemid=981](http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14845&Itemid=981), dostęp 5.07.2014.

Wielka Brytania, oraz tzw. grupa przyjaciół spójności<sup>43</sup>, m.in. Polska, Słowacja, Litwa, Łotwa, Estonia)<sup>44</sup>.

Podział poszczególnych działań WRF 2014–2020 uzgodniono ostatecznie następująco:

- dział 1a – Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia,
- dział 1b – Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna,
- dział 2 – Trwały wzrost gospodarczy; zasoby naturalne, w tym WPR (I i II filar),
- dział 3 – Bezpieczeństwo i obywatelstwo,
- dział 4 – Globalny wymiar Europy,
- dział 5 – Administracja,
- dział 6 – Wyrównania.

W zakresie maksymalnej ogólnej kwoty na wydatki dla UE-28 na lata 2014–2020 zawarto porozumienie, że środki na zobowiązania wyniosą 959,988 mld euro (ceny stałe z 2011 r.), co stanowi 1,00% DNB UE, a środki na płatności 908,4 mld euro, co stanowi 0,95% DNB UE (tabela 1). Ramy na lata 2007–2013 wynosiły 994,2 mld euro w środkach na zobowiązania, tj. 1,12% DNB UE (w środkach na płatności 942,78 mld euro, 1,06% DNB). Oznacza to, że Rada Europejska podjęła decyzję o ograniczeniu wielkości wydatków w porównaniu z poprzednim okresem, co jest precedensem w UE. Wieloletnie ramy finansowe UE na lata 2014–2020 zostały zredukowane o ponad 30 mld euro w porównaniu z okresem 2007–2013 (spadek o 3,5% w środkach na zobowiązania i 3,7% w środkach na płatności). Zostały zmniejszone środki na politykę spójności oraz na wspólną politykę rolną. Niemniej jednak, w celu pobudzenia wzrostu i zatrudnienia, zwiększono wydatki na badania naukowe, innowacje oraz edukację (m.in. program badawczy „Horyzont 2020”, program „Erasmus dla wszystkich”, instrument „Łącząc Europę”). Państwa członkowskie Unii Europejskiej otrzymały dłuższy czas na rozliczanie projektów. Alokacje z danego roku będą wypłacane w ciągu 4, a nie 3 lat. Nieodzyskiwany VAT będzie wydatkiem kwalifikowanym. Dodatkowo ustanowiono nową inicjatywę na rzecz przeciwdziałania bezrobociu młodzieży.

<sup>43</sup> Grupę tworzyło 15 państw zabiegających o zwiększenie lub przynajmniej utrzymanie roli Funduszu Spójności na lata 2014–2020. Poza Polską jako największym beneficjentem netto tego funduszu grupa skupiała: Bułgarię, Czechy, Estonię, Grecję, Hiszpanię, Węgry, Litwę, Łotwę, Malte, Portugalię, Rumunię, Słowenię, Słowację oraz Chorwację.

<sup>44</sup> *Materiał informacyjny dotyczący programowania nowej perspektywy finansowej 2014–2020, z uwzględnieniem priorytetów Ministerstwa Gospodarki*, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa 2014, s. 2.

Tabela 1. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 (w mln euro, ceny z 2011 r.)

Środki na zobowiązania	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Razem 2014–2020
<b>1. Inteligentny wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu</b>	<b>60,283</b>	<b>61,725</b>	<b>62,771</b>	<b>64,238</b>	<b>62,528</b>	<b>67,214</b>	<b>69,004</b>	<b>450,763</b>
1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	15,605	16,321	16,726	17,693	18,490	19,700	21,709	125,614
1b. Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna	44,678	45,404	46,045	46,545	47,038	47,514	47,925	325,149
<b>2. Zrównoważony wzrost gospodarczy: zasoby naturalne</b>	<b>55,883</b>	<b>55,060</b>	<b>54,261</b>	<b>53,448</b>	<b>52,466</b>	<b>51,503</b>	<b>50,558</b>	<b>373,179</b>
W tym: wydatki związane z rynkiem i płatności bezpośrednie	41,585	40,989	40,421	39,837	39,079	38,335	37,605	277,851
<b>3. Bezpieczeństwo i obywatelstwo</b>	<b>2,053</b>	<b>2,075</b>	<b>2,154</b>	<b>2,232</b>	<b>2,312</b>	<b>2,391</b>	<b>2,369</b>	<b>15,686</b>
<b>4. Globalny wymiar Europy</b>	<b>7,854</b>	<b>8,083</b>	<b>8,281</b>	<b>8,375</b>	<b>8,553</b>	<b>8,764</b>	<b>8,794</b>	<b>58,704</b>
<b>5. Administracja</b>	<b>8,218</b>	<b>8,385</b>	<b>8,589</b>	<b>8,807</b>	<b>9,007</b>	<b>9,206</b>	<b>9,417</b>	<b>61,629</b>
Z czego: wydatki administracyjne instytucji	6,649	6,791	6,955	7,110	7,278	7,425	7,590	49,798
<b>6. Wyrównania</b>	<b>27,000</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>27,000</b>
<b>Środki zobowiązania ogółem</b>	<b>134,318</b>	<b>135,328</b>	<b>136,056</b>	<b>137,100</b>	<b>137,866</b>	<b>139,078</b>	<b>140,242</b>	<b>959,988</b>
Jako % DNB	1,03%	1,02%	1,00%	0,99%	0,98%	0,98%	0,98%	1,00%
<b>Środki na płatności ogółem</b>	<b>128,030</b>	<b>131,095</b>	<b>131,046</b>	<b>126,777</b>	<b>129,778</b>	<b>130,893</b>	<b>130,781</b>	<b>908,400</b>
Jako % DNB	0,98%	0,98%	0,97%	0,92%	0,93%	0,93%	0,91%	0,95%
Dostępny margines	0,25%	0,25%	0,26%	0,31%	0,30%	0,30%	0,32%	0,28%
Putap zasobów własnych, jako procent DNB	1,23%	1,23%	1,234%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%	1,23%

Źródło: Wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 – Często zadawane pytania, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-1004\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1004_pl.htm), dostęp 5.07.2014.



W lutym 2013 r. Rada Europejska osiągnęła także porozumienie w sprawie konieczności wprowadzenia zmian w systemie zasobów własnych w latach 2014–2020. Równocześnie potwierdzono, że dotychczasowy system będzie obowiązywać do momentu formalnego przyjęcia i zatwierdzenia nowej decyzji Rady UE w sprawie zasobów własnych<sup>45</sup>.

Rada UE podjęła decyzję na temat zasobów własnych oraz metody ich obliczania 12 lutego 2014 r.<sup>46</sup> W ramach nowej decyzji będą stosowane następujące zasady:

- system finansowania będzie w dużym stopniu prolongowany;
- koszty poboru (zachowywane przez państwa członkowskie) tradycyjnych zasobów własnych zostaną obniżone z 25% do 20%, co oznacza, że 80% pobranych kwot zasili budżet UE;
- ulepszenie – choć w bardzo ograniczonym zakresie – racjonalizacji systemu korekt finansowych.

Decyzja ta ogranicza również maksymalną roczną kwotę zasobów własnych, jaką UE może pozyskać w ciągu roku z 1,24% do 1,23% dochodu narodowego brutto państw członkowskich Unii. Nowe przepisy zapewnią także racjonalizację obecnego systemu korekt finansowych. Po przyjęciu nowych przepisów państwa członkowskie UE, które mają prawo do korekty, otrzymają zwrot nadpłaconych kwot z mocą wsteczną od 1 stycznia 2014 r. Przyszłe mechanizmy korekty finansowej obejmą<sup>47</sup>:

- w dalszym ciągu rabat brytyjski;
- obniżkę brutto rocznego wkładu opartego na DNB w wysokości 130 mln euro dla Danii, 695 mln euro dla Holandii i 185 mln euro dla Szwecji; Austria skorzysta z obniżki brutto swojego rocznego wkładu opartego na DNB w wysokości 30 mln euro w 2014 r., 20 mln euro w 2015 r. i 10 mln euro w 2016 r.;
- obniżoną stawkę poboru VAT dla Niemiec, Holandii i Szwecji na poziomie 0,15%.

Wcześniej niż Rada UE podjęła decyzję na temat zasobów własnych, bo 18 lutego 2013 r. w Parlamencie Europejskim odbyła się debata z przewodniczącym Rady Europejskiej i przewodniczącym Komisji na temat porozumienia w sprawie WRF, które zostało zawarte na szczycie Rady Europejskiej, a 13 marca 2013 r. PE przyjął rezolucję, w której<sup>48</sup>:

<sup>45</sup> M. Skulimowska, *Sprawozdanie na temat unijnego budżetu na lata 2014–2020*, Przedstawiciel Kancelarii Senatu przy Unii Europejskiej, Bruksela 2013, s. 16–17.

<sup>46</sup> *Council decision on the system of own resources of the European Union*, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%205602%202014%20INIT>, dostęp 7.07.2014.

<sup>47</sup> M. Skulimowska, op.cit., s. 18.

<sup>48</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 13 marca 2013 r. w sprawie konkluzji ze szczytu Rady Europejskiej w dniach 7–8 lutego br. dotyczących wieloletnich ram finansowych, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0078+0+DOC+XML+V0//PL>, dostęp 7.07.2014.

- przyjął do wiadomości konkluzje Rady Europejskiej w sprawie WRF, traktując je jako zalecenia polityczne dla Rady;
- odrzucił porozumienie podpisane 8 lutego 2013 r., gdyż nie odzwierciedlało ono priorytetów zawartych w rezolucji PE z 23 października 2012 r. oraz pomijało rolę i kompetencje Parlamentu ustanowione Traktatem z Lizbony;
- określił warunki, jakie powinny spełniać WRF;
- dał mandat do prowadzenia negocjacji z Radą UE na podstawie rezolucji z 23 października 2012 r., podkreślając, że warunkiem rozpoczęcia negocjacji jest przedstawienie przez Komisję Europejską projektu budżetu korygującego na 2013 r.

Przyjęta przez PE rezolucja w sprawie WRF była stanowiskiem politycznym, a nie legislacyjnym i odzwierciedliła stanowisko Parlamentu do dalszych negocjacji w sprawie WRF z Radą UE. W rezolucji uznano również, że płatności zatwierdzone przez państwa członkowskie Unii ustalone zostały na zbyt niskim poziomie i nie zapewniają osiągnięcia podstawowych celów, m.in. wzrostu, kreowania nowych miejsc pracy, zadań społecznych oraz rozwoju innowacyjnej gospodarki, a także ograniczenia problemu niespłaconych zobowiązań. Parlament zaapelował ponownie o wprowadzenie większej elastyczności w dysponowaniu środkami finansowymi (tj. możliwości przesuwania ich między działami oraz z roku na rok) oraz o zagwarantowanie odpowiednich środków na płatności, by w trakcie roku nie zabrakło zasobów na rozpoczęte inwestycje. Podkreślił również ważność oceny wydatków z WRF w połowie okresu (przez wprowadzenie zapisów dotyczących przeglądu śródkresowego), aby dać nowo wybranemu Parlamentowi oraz Komisji możliwość wpływu na ramy budżetowe i rewizję WRF. Zwrócił także uwagę na konieczność reformy systemu zasobów własnych budżetu UE, zwłaszcza przez wprowadzenie podatku od transakcji finansowych, zmniejszenie udziału środka własnego z tytułu DNB oraz zlikwidowanie wszelkich mechanizmów korekcyjnych<sup>49</sup>.

Formalne negocjacje Rady UE z Parlamentem Europejskim rozpoczęły się 6 maja 2013 r., gdy przewodniczący Rady, PE oraz Komisji porozumeli się w kwestii otwarcia negocjacji w sprawie WRF oraz dodatkowych środków finansowych na rok 2013<sup>50</sup>. Dnia 14 maja 2013 r. Rada osiągnęła porozumienie polityczne w sprawie projektu budżetu korygującego na 2013 r. Pod koniec czerwca 2013 r., tuż przed rozpoczęciem czerwcowej Rady Europejskiej, wypracowano natomiast porozumienie polityczne Rady UE i Parlamentu Europejskiego w sprawie wieloletnich ram finansowych UE na lata 2014–2020, zgodnie z którym zmniejszono ogólny pułap dla środków

<sup>49</sup> *Wieloletnie Ramy...*, op.cit.

<sup>50</sup> *Green light to launch formal talks on EU budget for 2014–2020* (7.05.2013), [http://www.europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-410\\_en.htm](http://www.europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-410_en.htm), dostęp 7.07.2014.

na zobowiązania do 960 mld euro (1,00% DNB UE), a pułap dla środków na płatności do 908 mld euro (0,95% DNB UE). Kompromis zawierał przepisy zobowiązujące Komisję Europejską do rewizji wieloletnich ram finansowych najpóźniej przed końcem 2016 r. jako skutku przeglądu śródkresowego. Nie powinno to jednak naruszać podziału środków prealokowanych na państwa członkowskie zgodnie z postulatami Polski. Osiągnięto zgodę w kwestii elastyczności w budżecie UE zakładającą, że środki niewykorzystane poniżej pułapu zobowiązań i płatności w danym roku będą włączane do ogólnego marginesu dla zobowiązań i ogólnego marginesu dla płatności. Możliwe będzie też przesuwanie środków między działami (w celu koncentracji alokacji w pierwszych latach na programach promujących wzrost gospodarczy i zatrudnienie, w szczególności zatrudnienie młodzieży), jednak kwoty podlegające przesunięciom mają być w pełni rekompensowane przez przesunięcia między działami tak, aby pozostawić bez zmian całkowite roczne pułapy na lata 2014–2020 oraz całkowite alokacje na działy lub poddziały w tym okresie. Ponadto Parlament Europejski wypracował wpis do rozporządzenia o WRF, zgodnie z którym podczas śródkterminowej rewizji Komisja Europejska zweryfikuje możliwość dopasowania długości kolejnych ram finansowych do cykli politycznych instytucji unijnych<sup>51</sup>. W kwestii reformy systemu zasobów własnych przyjęto deklarację, zgodnie z którą powołano grupę wysokiego szczebla mającą za zadanie dokonać ogólnego przeglądu systemu zasobów własnych. W 2016 r. odbędzie się międzyinstytucjonalna konferencja w celu oceny wyników tej pracy.

Następnie w lipcu 2013 r. Rada UE skierowała do Parlamentu Europejskiego wnioski o wyrażenie zgody na przyjęcie nowych ram finansowych. Dnia 3 lipca 2013 r. PE przyjął rezolucję w sprawie porozumienia politycznego o WRF<sup>52</sup>, w której zaznaczył m.in., że jest przygotowany poddać rozporządzenie w sprawie WRF i nowe porozumienie międzyinstytucjonalne pod głosowanie wczesną jesienią (po spełnieniu niezbędnych warunków technicznych i prawnych). Parlament przypomniał, że przyjęcie rozporządzenia w sprawie wieloletnich ram finansowych oraz nowego porozumienia międzyinstytucjonalnego jest uzależnione od przyjęcia budżetu korygującego potrzebnego do zapewnienia dodatkowych środków na płatności na rok budżetowy 2013, od porozumienia politycznego w sprawie odpowiedniej podstawy prawnej, a także od utworzenia grupy wysokiego szczebla ds. zasobów własnych<sup>53</sup>.

<sup>51</sup> *Wieloletnie Ramy...*, op.cit.

<sup>52</sup> Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 3 lipca 2013 r. w sprawie porozumienia politycznego w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0304+0+DOC+XML+V0//PL>, dostęp 7.07.2014.

<sup>53</sup> F. Jones, op.cit., s. 2–3.

Dnia 17 lipca 2013 r. Rada UE przedstawiła projekt rozporządzenia określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020, zaś w listopadzie sprostowanie dotyczące tego projektu.

W związku z niezadowolającym w ocenie Parlamentu Europejskiego postępowaniem negocjacji sektorowych (szczególnie w rolnictwie i polityce spójności) oraz brakiem decyzji co do drugiej transzy uzupełniającego budżetu UE na rok 2013 w wysokości 3,9 mld euro (państwa członkowskie zobowiązały się uzupełnić środki na płatności w 2013 r.; początkowo zgodzono się na pierwszą transzę w wysokości 7,3 mld euro) Parlament Europejski przekładał głosowanie<sup>54</sup>.

Dnia 12 listopada 2013 r. przedstawiciele PE i Rady UE uzgodnili w końcu kompromisowy budżet na 2014 r. i doszli do porozumienia w sprawie korekty budżetu na rok 2013, otwierając tym samym drogę do zatwierdzenia przez Parlament nowych WRF. Ostatecznie w listopadzie 2013 r. Parlament Europejski uznał, że zostały spełnione warunki umożliwiające udzielenie zgody na przyjęcie wieloletnich ram finansowych na lata 2014–2020 i 19 listopada 2013 r. wyraził zgodę bezwzględną większością głosów wszystkich posłów na projekt rozporządzenia Rady UE określającego WRF UE na lata 2014–2020, uznając, że wszystkie warunki wymienione w lipcowej rezolucji zostały spełnione. Jednocześnie podjął decyzję dotyczącą zawarcia porozumienia międzyinstytucjonalnego między PE, Radą UE i KE w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami<sup>55</sup>. Po czym 2 grudnia 2013 r. zawarto porozumienie międzyinstytucjonalne<sup>56</sup>, a Rada przyjęła rozporządzenie w sprawie WRF na lata 2014–2020<sup>57</sup>.

## 2. Struktura wydatków i założenia WRF UE na lata 2014–2020

Jak już wcześniej wspominałam, wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020 zostały podzielone na sześć kategorii wydatków („działów”) dotyczących różnych

<sup>54</sup> *Wieloletnie Ramy...*, op.cit.

<sup>55</sup> Decyzja Parlamentu Europejskiego z dnia 19 listopada 2013 r. w sprawie zawarcia porozumienia międzyinstytucjonalnego pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0456&language=PL&ring=A7-2013-0337#BKMD-4>, dostęp 7.07.2014.

<sup>56</sup> Porozumienie międzyinstytucjonalne z dnia 2 grudnia 2013 r. pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami, DzU C 373 z 20.12.2013.

<sup>57</sup> Rozporządzenie Rady (UE, EURATOM) nr 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020, DzU L 347/884 z 20.12.2013, s. 884.

obszarów działalności UE. Pierwszym z nich jest „Inteligentny rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu”, który składa się z dwóch poddziałów „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” oraz „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna”. Dział „Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia” obejmuje m.in.: wydatki na badania naukowe i innowacje; kształcenie i szkolenia; transeuropejskie sieci energetyczne, transportowe i telekomunikacyjne; politykę społeczną; rozwój przedsiębiorczości, a dział „Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna” – politykę spójności ukierunkowaną na pomoc najmniej rozwiniętym państwom i regionom UE; wzmocnianie konkurencyjności wszystkich regionów oraz rozwój współpracy międzyregionalnej. Dział drugi WRF nosi tytuł „Zrównoważony wzrost: Zasoby naturalne” i włącza wydatki na wspólną politykę rolną, wspólną politykę rybołówstwa, rozwój obszarów wiejskich oraz ochronę środowiska. Trzeci dział to „Bezpieczeństwo i obywatelstwo”, czyli wydatki na wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne; ochronę granic; politykę imigracyjną i azylową; zdrowie publiczne; ochronę konsumentów; politykę w zakresie kultury, młodzieży, informacji oraz dialog z obywatelami. W czwartej kategorii wydatków WRF UE na lata 2014–2020 „Globalny wymiar Europy” ujęto wszystkie działania zewnętrzne prowadzone przez UE, takie jak pomoc na rzecz rozwoju i pomoc humanitarną. Dział piąty „Administracja” obejmuje wydatki administracyjne wszystkich instytucji UE oraz koszty związane z systemem emerytalnym i szkołami europejskimi. Dział szósty „Wyrównania” to tymczasowy mechanizm finansowy mający zagwarantować, że Chorwacja, która przystąpiła do UE w lipcu 2013 r., nie będzie wносить większego wkładu do budżetu UE niż wynosi suma jej korzyści w pierwszym roku po przystąpieniu<sup>58</sup>.

Wydatki w ramach WRF powinny koncentrować się na działaniach, które stworzą jak największą europejską wartość dodaną (EWD). Działania te powinny zatem spełniać następujące kryteria<sup>59</sup>:

- efektywności – działanie na poziomie UE jest jedynym sposobem osiągnięcia zakładanych rezultatów, utworzenia brakującego ogniwa, uniknięcia fragmentacji i wykorzystania potencjału UE bez granic;
- wydajności – podjęcie działań na poziomie UE gwarantuje lepszy efekt; zasoby i wiedza nie mogą być lepiej wykorzystane i skoordynowane;
- synergii – działania na poziomie UE są konieczne, aby uzupełnić, stymulować i wzmocnić efekt oraz zmniejszyć różnicowanie, podnieść standardy i wykreować synergę.

<sup>58</sup> M. Skulimowska, op.cit., s. 12–13.

<sup>59</sup> E. Małuszyńska, M. Sapała, op.cit., s. 121.

Dlatego w nowych WRF postawiono na jakość wydatkowania środków finansowych przez następujące działania<sup>60</sup>:

- wyraźne ukierunkowanie na wyniki w różnych obszarach polityki będzie miało zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia celów strategii na rzecz wzrostu „Europa 2020”;
- uproszczenie każdej polityki i programów sprawi, że staną się one bardziej przyjazne dla użytkownika i mniej narażone na błędy;
- w dalszym ciągu obowiązywać będzie ścisła kontrola finansowania prowadzona przez UE i państwa członkowskie, a ochrona interesów finansowych UE będzie dalej wzmacniana, w tym przez Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (OLAF) oraz przyszłą Prokuraturę Europejską;
- wydajność polityki spójności, rozwoju obszarów wiejskich i rybołówstwa zostanie powiązana z zarządzaniem gospodarczym, co ma zachęcić państwa członkowskie do stosowania się do zaleceń UE sformułowanych w ramach europejskiego semestru;
- nowe instrumenty finansowe powinny zwiększyć oddziaływanie funduszy UE przez przyciągnięcie prywatnego kapitału i efekt dźwigni;
- nowa rezerwa wykonania będzie stanowiła zachętę do osiągnięcia wyjątkowych wyników, ponieważ będzie promowała projekty w ramach polityki spójności, rozwoju obszarów wiejskich oraz rybołówstwa.

Nowe wieloletnie ramy finansowe umożliwią większą niż do końca 2013 r. elastyczność działania w nieoczekiwanych sytuacjach przez utworzenie nowych instrumentów specjalnych, do których należą<sup>61</sup>:

- „Elastyczność w przypadku płatności”,
- „Elastyczność zobowiązania w dziedzinie wzrostu i zatrudnienia”,
- „Specjalna elastyczność w dziedzinie zatrudnienia młodzieży i badań naukowych”,
- „Elastyczność pomocy dla osób najbardziej potrzebujących”,
- „Margines na nieprzewidziane wydatki”.

W ramach instrumentu „Elastyczność w przypadku płatności” niewykorzystane środki na płatności i marginesy mogą zostać przeniesione z jednego roku budżetowego na następny. Takie korekty muszą zostać wyrównane przez odpowiednie zmniejszenie pułapu płatności na rok  $n - 1$ .

Dzięki instrumentowi „Elastyczność na zobowiązania w dziedzinie wzrostu i zatrudnienia” niewykorzystane środki na zobowiązania w latach 2014–2017 będą stanowić rezerwę na dodatkowe wydatki w latach 2016–2020 w dziedzinie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (w szczególności w zakresie zatrudnienia młodzieży).

<sup>60</sup> M. Skulimowska, op.cit., s. 14.

<sup>61</sup> Ibidem, s. 14–16.

Z kolei „Specjalna elastyczność w dziedzinie zatrudnienia młodzieży i badań naukowych” została utworzona w celu maksymalnego skoncentrowania środków finansowych tam, gdzie są one najbardziej potrzebne, oraz wydatkowania ich tak wcześnie, jak to jest możliwe. Kwota do 2,1 mld euro może zostać przesunięta na lata 2014–2015 na inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, a kwota do 400 mln euro na badania naukowe, program Erasmus i dla MSP.

Dzięki instrumentowi „Elastyczność pomocy dla osób najbardziej potrzebujących” państwa członkowskie UE na zasadzie dobrowolności mogą zwiększyć przyznaną kwotę pomocy dla osób najbardziej potrzebujących o 1 mld euro.

Z kolei „Margines na nieprzewidziane wydatki” to instrument reagowania na nieprzewidziane sytuacje wykorzystywany w ostatniej kolejności, którego przydział finansowy wynosi 0,03% dochodu narodowego brutto UE. Podobnie jak w przeszłości margines między zapisanymi w budżecie UE środkami na płatności a rocznym pułapem płatności oraz margines między zapisanymi w budżecie środkami na zobowiązania a pułapem wydatków dla poszczególnych działów zapewniają pole manewru w związku z nieprzewidzianymi potrzebami oraz sytuacjami nadzwyczajnymi w ramach odpowiednich pułapów WRF.

W WRF UE na lata 2014–2020 zaszły również zmiany w kwestii przygotowywania dokumentów programowych i ich wdrażania oraz współfinansowania z budżetu UE najważniejszych polityk, w tym wspólnej polityki rolnej, wspólnej polityki rybołówstwa i polityki spójności. Główne kierunki tych zmian, jak już wcześniej podkreślałam, to<sup>62</sup>:

- urzeczywistnianie celów wynikających ze strategii „Europa 2020”,
- koncentracja tematyczna i koncentracja wsparcia,
- osiągnięcie konkretnych rezultatów mierzonych konkretnymi wskaźnikami,
- wsparcie terytorialne.

Na poziomie wdrażania zasadniczą zmianą w stosunku do zeszłego okresu programowania jest wprowadzenie Wspólnych Ram Strategicznych dla funduszy UE. Założono również wspólne: planowanie, programowanie, monitorowanie, ewaluację oraz urzeczywistnianie celów tematycznych ukierunkowanych na rezultaty.

Podczas programowania obowiązują zatem zasady powodujące większą harmonizację polityki UE. Należy podkreślić, że wprowadzono: tzw. warunkowość *ex ante* (czyli konieczność spełnienia warunków wstępnych UE zanim zostanie rozpoczęte wdrażanie funduszy), makrowarunkowość (zastrzeżenie przepisów związanych z zarządzaniem finansowym) oraz rezerwę wykonania (warunkowość *ex post*). Rezerwa

<sup>62</sup> Nowa perspektywa programowo-finansowa UE – najważniejsze zmiany, Centrum Doradztwa Rolniczego w Brwinowie Oddział w Krakowie, Kraków 2013, s. 2.

na wykonanie rozdzielona zostanie w 2019 r. na podstawie postępu w osiąganiu celów programu. Priorytety, które nie osiągną celu, nie będą kwalifikować się do uzyskania dodatkowych środków finansowych w ramach rezerwy<sup>63</sup>.

W latach 2014–2020 dużą wagę przywiązywać się będzie do rozwoju terytorialnego. Dotyczy to głównie lepszego wykorzystania ukrytych zasobów (w tym także zasobów ludzkich). Założono wielopoziomowe zarządzanie, współpracę partnerów, ich sieciowanie. Wprowadzono także tzw. Umowę Partnerstwa (negocjowaną między rządem państwa członkowskiego a KE) oraz Kontrakt Terytorialny zawierany między rządem i samorządem. Kolejnym nowym elementem jest możliwość łączenia kilku celów tematycznych i funduszy na poziomie osi priorytetowych do wysokości 20% wkładu UE do programu (tzw. wielofunduszowość). Nowym rozwiązaniem jest również wprowadzenie wymogu przeznaczania określonych środków finansowych na poszczególne obszary tematyczne, tzw. *ring fencing*, który jest powiązany z podstawowymi wskaźnikami strategii „Europa 2020”.

Na poziomie Unii Europejskiej podstawą przygotowania nowych planów finansowych, jak już wielokrotnie podkreślałam, była strategia „Europa 2020”. Zaś podstawowymi instrumentami realizacji tej strategii są przygotowane przez KE inicjatywy przewodnie (ang. *flagship initiatives*) oraz opracowane przez państwa członkowskie UE krajowe programy reform uwzględniające zalecenia Rady UE (ang. *country-specific recommendations*).

Ponadto Rada UE wydała dla państw członkowskich indywidualne zalecenia oraz określiła wskaźniki do osiągnięcia (finansowe odnoszące się do przydzielonych wydatków, wskaźniki produktu odnoszące się do wspieranych operacji, wskaźniki rezultatu odnoszące się do priorytetu), które zostały uwzględnione w Umowie Partnerstwa i przygotowanych programach operacyjnych. W przypadku braku realizacji zaleceń i wskaźników KE może żądać od państwa członkowskiego UE zmiany Umowy Partnerstwa lub programów operacyjnych pod groźbą zawieszenia płatności i zobowiązań (warunkowość makroekonomiczna).

### 3. Polska a WRF UE na lata 2014–2020

W ramach zaleceń wydanych przez Radę UE w celu realizacji WRF Polska zobowiązała się do zwiększenia nakładów na badania naukowe i rozwój z 0,74%PKB (2010 r.) do 1,7% w 2020 r., zmniejszenia udziału sektora publicznego w wydatkach

---

<sup>63</sup> Ibidem, s. 3–4.



na B+R z 60,4% (2010 r.) do 53% w 2020 r. W zakresie wspierania przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach – do zwiększenia udziału energii ze źródeł odnawialnych w końcowym zużyciu energii brutto z 9,5% (2010 r.) do 15% w 2020 r., zwiększenia wskaźnika zatrudnienia osób z 64,6% do 71%, zmniejszenia wskaźnika zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym z 27,8% do 23%, zmniejszenia wskaźnika młodzieży niekontynuującej nauki z 5,4% do 4,5%, podniesienia wskaźnika osób z wyższym wykształceniem z 35,3% do 45%. Wszystkie zmiany powinny nastąpić do 2020 r. w porównaniu z 2010 r. Jednocześnie zobowiązała się do zmniejszenia energochłonności gospodarki i emisji gazów cieplarnianych w nadchodzących latach. Tak więc w nowych ramach finansowych środki finansowe z UE powinny być przeznaczone na zadania związane z rozwojem państwa, które wpisują się w cele strategii „Europa 2020” oraz zagwarantują osiągnięcie określonych dla Polski wskaźników<sup>64</sup>.

Zgodnie z zaleceniami Komisji Europejskiej Polska realizuje Krajowy Program Reform (KPR) na rzecz strategii „Europa 2020”, który jest swoistym łącznikiem między priorytetami, celami oraz zaleceniami UE a wyzwaniem krajowymi, które wynikają z polskich dokumentów strategicznych. KPR zawiera konkretne zadania, które są realizowane w ramach poszczególnych priorytetów. Jest on systematycznie (corocznie) aktualizowany i ma zasadniczo dwa priorytety: powiązanie celów UE z krajowymi oraz budowę podstaw do trwałego wzrostu gospodarczego w Polsce.

Podstawowym dokumentem programowym na lata 2014–2020 w Polsce jest „Średniookresowa Strategia Rozwoju Kraju 2020” przyjęta przez Radę Ministrów 25 września 2012 r., w której jako główne cele rozwojowe Polski urzeczywistniane przy wsparciu UE w latach 2014–2020 wskazano: zwiększenie konkurencyjności gospodarki, poprawę spójności społecznej i gospodarczej oraz podnoszenie sprawności i efektywności państwa. Poza tą strategią system dokumentów strategicznych dla przyszłego okresu WRF w naszym państwie obejmuje 9 zintegrowanych strategii, do których należą<sup>65</sup>:

- „Strategia innowacyjności i efektywności gospodarki”,
- „Strategia rozwoju kapitału ludzkiego”,
- „Strategia zrównoważonego rozwoju wsi, rolnictwa i rybactwa”,
- „Strategia rozwoju transportu”,
- „Bezpieczeństwo energetyczne i środowisko”,
- „Sprawne państwo”,
- „Strategia rozwoju kapitału społecznego”,

<sup>64</sup> Ibidem, s. 9.

<sup>65</sup> Ibidem, s. 14–15.

- „Krajowa strategia rozwoju regionalnego – regiony – miasta – obszary wiejskie”,
- „Strategia rozwoju systemu bezpieczeństwa narodowego RP”.

Z kolei głównymi dokumentami przygotowywanymi w Polsce na potrzeby nowych ram finansowych 2014–2020 są<sup>66</sup>:

- Umowa Partnerstwa,
- programy operacyjne (krajowe i regionalne),
- Kontrakt Terytorialny (instrument polityk europejskich i krajowych).

Umowa Partnerstwa jest dokumentem powiązaniem z Krajowym Programem Reform na rzecz realizacji strategii „Europa 2020”. Jest ona głównym dokumentem na poziomie krajowym, który odnosi się do takich kwestii, jak:

- zakres wsparcia środkami finansowymi z UE wybranych obszarów tematycznych,
- liczba i zakres programów operacyjnych,
- sposób podziału środków finansowych między programy krajowe i regionalne,
- zarys systemu wdrażania,
- sposób uzupełniania się wsparcia finansowego z polityki spójności, wspólnej polityki rolnej oraz wspólnej polityki rybołówstwa.

W Umowie Partnerstwa zapisane są zatem zadania przyczyniające się do osiągnięcia celów rozwojowych prezentowanych w polskich dokumentach strategicznych, które mieszczą się w ramach 11 celów tematycznych UE oraz określono w niej zakres i sposób wsparcia finansowego z UE dla Polski na lata 2014–2020.

Natomiast instrumentami realizacji Umowy Partnerstwa są krajowe programy operacyjne i regionalne programy operacyjne. W latach 2014–2020 w Polsce na poziomie krajowym realizowanych będzie 8 programów operacyjnych finansowanych z funduszy WRS: Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko (PO IiŚ), Program Operacyjny Inteligentny Rozwój (PO IR), Program Operacyjny Polska Cyfrowa (PO PC), Program Operacyjny Polska Wschodnia (PO PW), Program Operacyjny Wiedza Edukacja i Rozwój (PO WER), Program Operacyjny Pomoc Techniczna (PO PT), Program Rozwoju Obszarów Wiejskich, Program Operacyjny RYBY 2014–2020 oraz programy EWT (Europejskiej Współpracy Terytorialnej). Na poziomie regionalnym zaś podobnie jak w latach 2007–2013 realizowanych będzie 16 regionalnych programów operacyjnych dla poszczególnych województw.

Dokumentem będącym wynikiem dwustronnych negocjacji między rządem a samorządem terytorialnym na poziomie województwa jest Kontrakt Terytorialny. Umowy są zawierane z samorządem każdego województwa w Polsce w celu m.in. uzgodnienia zakresu wsparcia z UE, indywidualizacji podejścia w zależności od cech

<sup>66</sup> *Materiał informacyjny...*, op.cit., s. 6.

konkretnego regionu, zaproponowania konkretnych przedsięwzięć priorytetowych realizowanych na określonych geograficznie i tematycznie obszarach.

Rada Ministrów przyjęła projekt Umowy Partnerstwa 8 stycznia 2014 r. Podczas tego posiedzenia rząd zatwierdził również projekty krajowych programów operacyjnych. Decyzje te umożliwiły rozpoczęcie formalnych negocjacji dokumentów z Komisją Europejską, a tym samym zakończenie procesu programowania 21 maja 2014 r.<sup>67</sup> Komisja Europejska zatwierdziła Umowę Partnerstwa z Polską 23 maja 2014 r.

Umowa Partnerstwa, programy operacyjne i Kontrakt Terytorialny tworzą spójny system dokumentów strategicznych i programowych na lata 2014–2020. Wpisują się one również w polskie dokumenty strategiczne (w szczególności „Średniookresową Strategię Rozwoju Kraju 2020” oraz 9 zintegrowanych strategii rozwoju). Cele i priorytety określone w krajowych dokumentach strategicznych są zatem zgodne z celami i priorytetami strategii „Europa 2020” oraz inicjatywami przewodnimi UE.

Polsce zostaną przyznane środki finansowe z pięciu funduszy UE, tzn.: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego i mimo że na lata 2014–2020 zarezerwowano mniej środków finansowych w porównaniu z okresem 2007–2013, to jednak Polska otrzyma ich więcej. W nowych WRF zagwarantowano dla Polski prawie 106 mld euro, co daje sumę większą o 4 mld euro oraz pozycję największego beneficjenta funduszy UE w latach 2014–2020. Z kwoty 105,8 mld euro na politykę spójności przeznaczono 72,9 mld euro, a na politykę rolną 28,5 mld euro. W porównaniu z WRF 2007–2013 na politykę spójności Polska otrzyma prawie 4 mld euro więcej, czyli 22,5% wszystkich środków finansowych (w poprzednich WRF 19,5%), a na wspólną politykę rolną około 1,5 mld więcej. Więcej środków finansowych przyznano Polsce w ramach I filaru, z którego finansowany jest m.in. system dopłat do gruntów rolnych. Nastąpiło jednak zmniejszenie środków o blisko 3 mld euro w II filarze na politykę rozwoju obszarów wiejskich (9,5 mld euro), co było związane ze zmianą podziału środków finansowych między te dwa filary<sup>68</sup>.

Dodatkowo Polska wynegocjowała, że VAT płacony przez m.in. samorządy terytorialne przy okazji inwestycji finansowanych przez UE będzie mógł być pokrywany ze środków WRF (tzw. kwalifikowalność VAT). Wyliczono, że da to korzyść w wysokości prawie 7 mld euro w ciągu siedmiu lat. Oprócz kwot przyznanych w ramach

<sup>67</sup> *Programowanie perspektywy finansowej 2014–2020. Umowa Partnerstwa*, Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014.

<sup>68</sup> W poprzednich WRF środki finansowe były dzielone po równo między I i II filar wspólnej polityki rolnej.

WRF ważne było również przyjęcie regulacji prawnych określających zasady i warunki wydatkowania zagwarantowanych środków finansowych.

## Wnioski

Prace nad WRF UE na lata 2014–2020 były utrudnione i nietypowe. Jak zwykle istniały podziały między państwami płatnikami i beneficjentami do budżetu UE. Dodatkowo Traktat lizboński wprowadził zmiany do zadań UE, co ma liczne konsekwencje finansowe i wiąże się m.in. z koniecznością zwiększenia wydatków (np. powołanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych), a także legislacyjne, ponieważ wieloletnie ramy finansowe mają po raz pierwszy formę aktu prawnego. Na mocy postanowień tego traktatu wzmocniono rolę Parlamentu Europejskiego w procedurze uchwalania zarówno wieloletnich ram finansowych, jak i budżetów rocznych, co było problemem nie tylko ze względu na to, że wystąpiło to pierwszy raz, ale również że wymagało zmiany podejścia negocjatorów do roli i kompetencji Parlamentu Europejskiego, jako instytucji biorącej udział w procedurze tworzenia budżetu oraz wieloletnich ram finansowych UE. Jednocześnie wyjątkowo trudna sytuacja gospodarcza<sup>69</sup> wymusiła ograniczenia w budżetach i wydatkach publicznych w państwach członkowskich UE. Oszczędności i cięcia były zatem ważnym argumentem w negocjacjach nad nowymi WRF<sup>70</sup>. Dlatego również zaplanowane środki finansowe w ramach WRF na lata 2014–2020 są niższe niż w poprzednich ramach finansowych UE, co jest także precedensem.

W nowych WRF wprowadzono istotne zmiany w porównaniu z ramami finansowymi z lat 2007–2013 w postaci większej elastyczności wydatków, możliwości przystosowania do bieżących potrzeb UE oraz większej przejrzystości. Dzięki większej elastyczności przenoszenia zobowiązań i płatności między działami oraz okresami będzie możliwe wykorzystanie całości kwot przewidzianych na lata 2014–2020. Z kolei przez wprowadzenie nowych instrumentów na rzecz walki z bezrobociem wśród osób młodych, pomocy w przypadku poważnych katastrof oraz wzmocnienia sektora badań naukowych zwiększono elastyczność działań. Natomiast obowiązkowa klauzula przeglądowa umożliwi dokonanie ponownej oceny potrzeb budżetowych w okresie obowiązywania WRF oraz – w razie konieczności – ich dostosowanie,

<sup>69</sup> *Budżet UE w dobie kryzysu*, [http://ec.europa.eu/polska/news/110124\\_debata\\_budzetowa\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/polska/news/110124_debata_budzetowa_pl.htm), dostęp 5.07.2014.

<sup>70</sup> E. Małuszyńska, M. Sapała, op.cit., s. 110.

w których to działaniach uczestniczyć będzie nowo wybrany Parlament Europejski. Zobowiązanie do przeglądu czasu trwania przyszłych wieloletnich ram finansowych powinno zapewnić należytą równowagę między długością cykli politycznych instytucji a stabilnością cykli programowania i przewidywalnością inwestycyjną. Jednolitość i przejrzystość nowych WRF ma gwarantować, że obywatele otrzymają pełne informacje na temat wszelkich wydatków i dochodów UE, a także odpowiednią kontrolę, zarządzanie finansowe, ocenę wydatków UE ze strony instytucji UE oraz lepszą współpracę międzyinstytucjonalną w kwestiach budżetowych i w ramach procedury budżetowej.

W ramach negocjacji nad nowymi WRF zawarto także porozumienie dotyczące systemu środków własnych dla Unii Europejskiej, które wejdzie w życie po ratyfikacji przez wszystkie państwa członkowskie UE.

WRF na lata 2014–2020 zostały dostosowane do współczesnych celów i wyzwań UE, co jest widoczne już w samych działach wydatków, które odnoszą się bezpośrednio do trzech podstawowych priorytetów strategii „Europa 2020”, czyli do rozwoju inteligentnego, a więc gospodarki opartej na wiedzy i informacji, rozwoju zrównoważonego – wspierania gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów i przyjaznej środowisku, a także rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu, czyli zwiększania zatrudnienia i zapewnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Cele strategii są istotne dla wszystkich państw członkowskich, ale ich zróżnicowanie ze względu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego powoduje, że stopień ich osiągnięcia nie będzie jednakowy. Dlatego też poza inicjatywami włączonymi do finansowania z UE należało podjąć działania konieczne do podjęcia na poziomie poszczególnych państw członkowskich, w tym w Polsce, co wymusiło włączenie założeń strategii do programów krajowych.

Polska należy do nielicznych państw UE, które odniosły duży sukces, jeżeli chodzi o wyniki negocjacji dotyczące WRF. W nowym okresie programowania Polska otrzyma więcej środków finansowych z Unii Europejskiej niż w latach 2007–2013. Z kolei polskie wpłaty do budżetu UE w latach 2014–2020 wyniosą 3,7–3,8 mld euro rocznie.

Jednakże na wyniki nie należy patrzeć jedynie przez pryzmat wysokości wynegocjowanych środków finansowych w ramach WRF. Aby skutecznie je wykorzystać, niezbędna jest doskonała znajomość regulacji dotyczących zasad ubiegania się o dofinansowanie w ramach poszczególnych priorytetów, bowiem od efektywnej absorpcji zależeć będzie w dużej mierze dalszy rozwój gospodarczy i cywilizacyjny Polski.

### **The importance of EU's 2014–2020 Multiannual Financial Framework for Poland**

The objectives of the text are (1) analysis of evolution of negotiations on the EU's 2014–2020 Multiannual Financial Framework and the role of Poland in its creation, and (2) analysis of the structure of expenses and foundations of the EU's financial system in the new MFF. Additionally, the Polish preparations for the use of the financial resources after 2014 are described, together with the amount of money provided to Poland by the EU and the purposes they are earmarked for. The study presents the state of affairs at the end of August 2014.

Keywords: Multiannual Financial Framework, EU-budget, the European Union, Poland, years 2014–2020

### **L'importance du cadre financier pluriannuel 2014–2020 de l'UE pour la Pologne**

Les objectifs du texte sont: (1) l'analyse de l'évolution des négociations sur le cadre financier pluriannuel 2014–2020 de l'UE et le rôle de la Pologne dans sa création, ainsi que (2) l'analyse de la structure des dépenses et des fondations du système financier de l'UE dans le nouveau cadre financier pluriannuel. En outre, la préparation de la Pologne à l'utilisation des ressources financières après 2014 est décrite, ainsi que le montant des fonds fourni par l'UE afin d'atteindre des objectifs spécifiques. L'étude présente la situation à la fin d'août 2014.

Mots-clés: le cadre financier pluriannuel, le budget de l'UE, l'Union européenne, la Pologne, les années 2014–2020

### **Многолетние финансовые рамки ЕС на 2014–2020 гг. – значение для Польши**

Целью исследования является анализ эволюции переговоров по многолетнему бюджету ЕС на 2014–2020 гг., роли Польши в его создании, а также структуры расходов и целей финансовой системы ЕС, содержащихся в новом МФФ. Указан процесс подготовки к использованию финансовых

ресурсов после 2014 года в Польше, объем средств, предоставленных нашей стране в ЕС, и их предназначение. Статья состоит из введения, трех частей и заключения. Внимание было сосредоточено на формировании MFF, его результатах и значению для Польши. В исследовании показана ситуация по состоянию на конец августа 2014 года.

Ключевые слова: многолетние финансовые рамки (MFF), бюджет ЕС, Европейский союз, Польша, 2014–2020 гг.

