



Bruksela, dnia 7 listopada 2012 r.

## KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu  
przy Unii Europejskiej

**Sprawozdanie nr 87/2012**

### **Sprawozdanie na temat reakcji Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej na propozycję prezydencji cypryjskiej ws. wieloletniego budżetu 2014-2020**

#### **1. PE krytykuje propozycję Cypru w sprawie budżetu UE**

Parlament Europejski skrytykował dokument prezydencji cypryjskiej przedstawiony w dniu 30 października br., zakładający cięcia w wysokości minimum 50 mld euro w budżecie UE na lata 2014-20 w porównaniu z propozycją Komisji Europejskiej, przedstawioną 16 miesięcy temu. Dotychczas jedyną liczbową podstawą do negocjacji budżetowych jest propozycja Komisji Europejskiej z czerwca 2011 roku, która zakłada wydatki UE w wysokości 988 mld euro (w tzw. płatnościach) i 1033 mld euro (w tzw. zobowiązaniach).

- **Bardzo zły sygnał**

Według PE jest to „bardzo zły sygnał”, który „narazi na niebezpieczeństwo przyszłość pewnych kluczowych polityk i programów, jako że największe cięcia dotyczą właśnie tych polityk, które są uważane za pobudzające konkurencyjność, wzrost i zatrudnienie”.

„Uważamy, że zahamuje to rolę unijnego budżetu, jako instrumentu generowania wzrostu gospodarczego i miejsc zatrudnienia” - poinformowali posłowie Parlamentu Europejskiego, **Ivailo Kalfin** (S&D, Bułgaria) oraz **Reimer Böge** (EPP, Niemcy), dwaj parlamentarni sprawozdawcy kierujący negocjacjami nad wieloletnią perspektywą finansową z Radą.

PE już 23 października przyjął stanowisko na negocjacje budżetu UE na lata 2014-2020, w którym wypowiedział się przeciwko cięciom, jakich domagają się kraje

płatnicy netto. **Posłowie przestrzegli przed ograniczaniem wydatków na polityki mogące pobudzić wzrost gospodarczy.**

- **Duże obawy o poziom wydatków, elastyczność i źródła własne**

Sprawozdawcy głęboko ubolewają nad faktem, że główne elementy stanowiska Parlamentu nie zostały uwzględnione przez prezydencję Rady. Obejmują one nie tylko poziom wydatków, ale także reform sposobu konstruowania budżetu, czyli systemu zasobów własnych. Parlament nalega, aby Rada Europejska - przywódcy rządów UE - osiągnęli porozumienie polityczne w sprawie daleko idącej reformy finansowania budżetu UE. Parlament Europejski nalega na Komisję Europejską, aby osiągnęła polityczne porozumienie w sprawie zakrojonej na szeroką skalę reformy finansowania budżetu UE, „by był bardziej sprawiedliwy, bardziej transparentny, bardziej stabilny i odpowiedzialny”.

Sprawozdawcy są zdania, że obecna propozycja prezydencji cypryjskiej, podczas gdy przyczynia się do poprawy jakości wydatkowania, równocześnie jednakże zmniejsza elastyczność transferu środków pomiędzy i w ramach pozycji budżetowych. „To sprawi, że jakiegokolwiek reagowanie na nieprzewidziane wydarzenia i zmieniające się otoczenie polityczne, będzie niemożliwe”, ostrzegają sprawozdawcy. Parlament Europejski domagał się, by można było przesuwac środki budżetowe wewnątrz niektórych polityk, a także między nimi, aby szybciej odpowiadać na nowe wyzwania i zmieniające się potrzeby.

Podkreślają, że WRF określają maksymalne kwoty na poszczególne polityki (pułapy) i że w rzeczywistości roczne budżety UE zawsze były określone znacznie poniżej tych pułapów.

- **Nowa propozycja budżetowa prezydencji cypryjskiej niezgodna z polityką wzrostu i zatrudnienia**

Jeżeli cięcia budżetowe zostaną wprowadzone w życie, oznacza to, że instrument Łącząc Europę (ang. Connecting Europe), reprezentujący najważniejsze inwestycje w UE mające na celu poprawę europejskiego transportu, energii i sieci cyfrowych - nigdy nie będzie mógł być zrealizowany. Cięcia zagroziłyby programom, takim jak Horyzont 2020, uznawanych za istotne dla stymulowania innowacji, konkurencyjności, wzrostu i zatrudnienia. „Ponadto program badawczy, uważany za kluczowy dla pobudzania innowacyjności, konkurencyjności, wzrostu i zatrudnienia, będzie obcięty o 60 proc. Zagrożone będą takie programy jak stypendia Erasmus czy

programy naukowe na dużą skalę, takie jak ITER, GMES czy Gallileo” - wylicza Parlament Europejski.

„Uważamy, że propozycja prezydencji cypryjskiej ws. WRF 2014-2020 jest niezgodna ze zobowiązaniami politycznymi podjętymi przez Radę Europejską, w tym odnośnie Paktu na rzecz wzrostu i zatrudnienia, które opiera się na realizacji budżetu UE”, podkreślali posłowie Böge i Kalfin.

- **Co dalej?**

Jak wynika z przedstawionego przez prezydencję cypryjską dokumentu, cięcia proponowane przez Cypr dotyczą wszystkich linii budżetowych wieloletnich ram finansowych w wysokości co najmniej 50 mld euro lub więcej. Obejmuje to fundusze spójności na wyrównywanie poziomu rozwoju regionów i biedniejszych państw, ale też na wsparcie wzrostu i konkurencyjności w bogatszych regionach. Cięcia dotkliwie dotknęły też fundusz na rozwój infrastruktury energetycznej i transportowej (tzw. Connecting Europe). Nie ominęły również rolnictwa oraz funduszy przewidzianych na działania w polityce zagranicznej UE.

Dla płatników netto, takich jak Niemcy, Francja, Wielka Brytania czy Holandia, propozycje cięć mogą być za małe, gdyż kraje te od miesięcy domagają się przynajmniej 100 mld euro cięć (a Londyn nawet 150-200 mld) w porównaniu z opiewającą na około bilion euro ubiegłoroczną propozycją KE (dokładnie 1033 mld euro w zobowiązaniach i 988 mld euro w tzw. płatnościach).

Dokument cypryjski, zwany "schematem negocjacyjnym" budżetu UE na lata 2014-2020, będzie podstawą dalszych negocjacji, z zamiarem osiągnięcia porozumienia przywódców na szczycie Rady w dniach 22-23 listopada.

**Na koniec podkreślono, że „jakakolwiek decyzja, która pominie stanowisko Parlamentu Europejskiego, może skutkować wetem PE”.** Wieloletnie ramy finansowe mogą ujrzeć światło dzienne dopiero wtedy, kiedy propozycja Rady otrzyma zgodę Parlamentu Europejskiego. Czyli wygląda to tak: Komisja Europejska coś proponuje, Rada to zmienia i uchwała, a Parlament może wg traktatowej procedury zgody powiedzieć "tak" albo "nie".

## **2. Przewodnicząca Komisji Rozwoju Regionalnego PE przeciwna propozycji prezydencji cypryjskiej**

„Nowy schemat negocjacyjny przedstawiony dziś przez prezydencję cypryjską po raz pierwszy zawiera dane dotyczące wysokości budżetu na okres 2014-2020, w tym także rozmiar środków przyznanych na politykę spójności. Prezydencja zaproponowała budżet mniejszy o ok. 50 mld euro w porównaniu z propozycją Komisji Europejskiej. Dla polityki spójności zaproponowano budżet mniejszy o 17 mld euro, czyli o 5%. Przed nami są negocjacje między państwami członkowskimi, które będzie prowadził przewodniczący Rady Europejskiej Herman Van Rompuy. Rezultat tych negocjacji trudno dziś przewidzieć. Parlament Europejski, zgodnie ze swoim stanowiskiem, oczekuje budżetu większego, który będzie skutecznym katalizatorem inwestycji we wzrost, nowe miejsca pracy i konkurencję gospodarki europejskiej. Polityka spójności jest fundamentalną europejską polityką inwestycyjną. Dlatego też będziemy działać na rzecz większego budżetu. Dobrą wiadomością w propozycji Prezydencji jest horyzontalne podejście do cięć budżetowych, bowiem obejmują one wszystkie części budżetu. Według mojej oceny zaproponowane cięcia pozwala na utrzymanie wszystkich zasadniczych elementów architektury polityki spójności, w tym jej obecność na całym obszarze Unii, a także nową kategorię regionów. Niedobrą wiadomością jest zredukowanie ponad przeciętną środków na Europejską Współpracę Terytorialną, obniżenie siatki bezpieczeństwa dla regionów wychodzących z kategorii regionów mniej rozwiniętych, czy też obniżenie maksymalnego poziomu relacji wszystkich środków do produktu krajowego (capping). Trzeba też jasno powiedzieć, że jakiegokolwiek dalsze obniżenie wielkości budżetu, w tym w szczególności dla polityki spójności, stanowiłoby zagrożenie dla utrzymania podstawowych elementów architektury tej polityki”, stwierdziła **Danuta Hübner**, przewodnicząca komisji rozwoju regionalnego

**Chair of the Regional Development Committee Danuta Hübner strongly objects to the Cypriot Presidency proposal for the so-called multiannual financial framework**

30 October 2012

Chair of the Regional Development Committee Danuta Hübner strongly objects to proposal for the so-called multiannual financial framework presented on 29 October 2012, by the Cypriot Presidency.

**Danuta Hübner said:** "The Cyprus presidency has presented for the first time on 29 October figures for the Cohesion Policy 2014-2020 and proposes significant cuts with respect to the European Commission proposal. It is very unfortunate that cuts of that importance are put forward, and I strongly object to the proposals as now presented by the presidency.

The additional challenge ahead of us is that the figures now included in the negotiating box are only the starting point for negotiations within the Council and later for Interinstitutional negotiations with the Parliament. What will be the final result is difficult to predict at this stage. What is certain is that the European Parliament, as it has reiterated many times, should protect the EU Cohesion Policy, as the main EU investment policy, so badly needed in times of crisis.

With regard to the Cohesion Policy it has to be stressed that this is the third wave of cuts proposed, as both proposals of the European Commission (June 2011 and correction of July 2012) reduced the policy funding level as compared to the current period. This new cut goes against the position of the European Parliament, who asked for maintaining at least the current EU funding level for Cohesion Policy.

The proposed cuts, if they were to stay, should be distributed in an even way across the policy to protect its architecture. In particular, it is essential to preserve the Europe wide impact of the EU Cohesion Policy.

It is as well very unfortunate that the European Territorial Cooperation has suffered from a disproportionate cut in the presidency proposal. It is regrettable that the safety net is reduced, as well as the capping, which would affect eight among the poorest Member States and their regions. It is important that the new proposals maintain such fundamental feature of the policy as the category of transitional regions even though European investment in those regions will be reduced as compared to the Commission's proposal. We consider as well a bad decision to propose a substantial reduction in the Cohesion Fund level of funding.

It is also legitimate to emphasize that these cuts in the Cohesion Policy funding have reached the red line level. Any further cuts would have to lead to changes in the architecture of the policy affecting strongly its investment capacity, pivotal in the difficult time we live in".

### **3. PE przeciw cięciom budżetu UE 2014-20 - rezolucja z 23 października br.**

Parlament Europejski przyjął w dniu 23 października swoje stanowisko na negocjacje budżetu UE na lata 2014-2020, w którym opowiedział się przeciwko cięciom, jakich domagają się kraje płatnicy netto. Cypryjska prezydencja zapowiedziała do końca tygodnia nową propozycję ws. budżetu.

„Jeszcze do końca tygodnia chcemy przedstawić nową propozycję tzw. schematu negocjacyjnego. To będzie nowe podejście zawierające wachlarz liczb” - powiedział w Strasburgu w debacie na temat nowego wieloletniego budżetu UE na lata 2014-20 minister ds. europejskich Cypru **Andreas Mawrojanis**. Byłaby to pierwsza propozycja liczbowa przygotowana przez prezydencję na szczyt przywódców 22-23 listopada. Dotychczas jedyną liczbową podstawą do negocjacji budżetowych była

propozycja Komisji Europejskiej z czerwca 2011 roku, która zakłada wydatki UE w wysokości 988 mld euro (w tzw. płatnościach) i 1033 mld euro (w tzw. zobowiązaniach).

„To skromny budżet zakładając, że to budżet dla rozszerzonej do 28 państw UE (już z Chorwacją) i dla Unii z nowymi kompetencjami” - bronił tej propozycji komisarz ds. budżetu **Janusz Lewandowski**. Nasz budżet jest mniejszy niż deficyty niektórych krajów, a składka brytyjska do budżetu UE jest na poziomie wydatków Wielkiej Brytanii na ochronę przeciwpożarową, wskazywał.

To właśnie Londyn domaga się największych cięć w porównaniu do propozycji KE, domaga się zamrożenia wydatków UE na obecnym poziomie oraz utrzymania brytyjskiego rabatu. Premier David Cameron nie powstrzymał się nawet do gróźb weta, jeśli interesy Londynu nie zostaną uwzględnione.

Przewodniczący Rady Europejskiej **Herman Van Rompuy** mówił w Strasburgu, że "zrobi wszystko", by na szczycie w listopadzie udało się osiągnąć porozumienie. „Ale do tego wszyscy muszą wykazać się poczuciem kompromisu i woli politycznej. Jak tego nie będzie, to się nie uda” - powiedział.

Taka sytuacja byłaby zdaniem europosłanki, szefowej komisji ds. regionalnych **Danuty Hübner** bardzo niebezpieczna: „Zgłoszenie weta przez jakiekolwiek państwo członkowskie byłoby nieodpowiedzialnością. Niemożliwe byłoby uruchomienie nowych programów z polityki spójności. Dla obywateli brak decyzji budżetowej oznaczałby, że nie mogą liczyć na pomoc Europy w tworzeniu miejsc pracy, poprawie jakości życia, edukacji i przedsiębiorczości” - mówiła była komisarz.

Rezolucja PE, za którą opowiedziała się większość europosłów, jest wyrazem dużego poparcia dla stanowiska KE. Odpowiadając na groźby cięć ze strony płatników netto, posłowie pytają rządy retorycznie: z których priorytetów politycznych UE ma zrezygnować.

„Niech to będzie wystarczająco jasne: nie akceptujemy żadnych cięć” - powiedział współsprawozdawca rezolucji, socjalista **Ivailo Kalfin**. A drugi współsprawozdawca, niemiecki chadek **Reimer Böge** przypomniał, że stanowisko przywódców ws. budżetu będzie „stanowiskiem na negocjacje z Parlamentem Europejskim”. Procedura budżetowa zakłada bowiem, że niezbędne jest porozumienie z PE, by przyjąć nowy wieloletni budżet. W przypadku braku zgody PE, w 2014 roku, gdy skończy się

obecny wieloletni budżet 2007-13, UE musiałyby działać w oparciu o prowizorium budżetowe.

W przyjętej rezolucji eurodeputowani apelują też o nowe źródła dochodu do budżetu, np. z podatku od transakcji finansowych, oraz domagają się rezygnacji z systemu rabatów do unijnej kasy.

W debacie nie zabrakło jednak głosów sprzeciwu, aktywni byli zwłaszcza brytyjscy konserwatyści. „Rabat brytyjski to kwestia matematyki, a nie sentymentów czy emocji” - mówił **Richard Ashworth**, przekonując, że ulga w składce Londynowi się po prostu należy, bo inaczej jego pozycja netto we wpłatach do unijnej kasy byłaby niewspółmiernie wyższa niż innych państw.

Z kolei poseł ECR **Konrad Szymański** skrytykował PE za odgrywanie „komedii budżetowej”, bo i tak rządy podejmą decyzję. „Proszę mi wyjaśnić, jak to się dzieje, że chadecy i socjaliści w tej izbie domagają się dużego budżetu, a w tym samym czasie politycy tych samych partii w Austrii, Luksemburgu, Finlandii, Szwecji, czy Holandii, a także w Niemczech i Francji chcą cięć tego budżetu?” - pytał.

Kolejne priorytety PE, poza brakiem cięć, to zwiększenie elastyczności, by móc przesuwać środki budżetowe wewnątrz niektórych polityk, a także między nimi, aby szybciej odpowiadać na nowe wyzwania i zmieniające się potrzeby.

Rezolucja jest stanowiskiem PE na szczyt UE w listopadzie, kiedy przywódcy spróbują osiągnąć kompromis. "Wspieramy Przyjaciół Spójności" - mówił niedawno szef komisji budżetowej PE **Alain Lamassoure**, nawiązując do około 15 państw UE (Polska jest nieformalnym liderem tej grupy), które sprzeciwiają się cięciom w polityce spójności. KE zaproponowała na nią ponad 360 mld euro.

W debacie o wieloletnim budżecie UE nie zabrakło wątku nowego instrumentu budżetowego dla państw eurolandu w kryzysie - jako nagrody za realizację reform. Na ostatnim szczycie **Herman Van Rompuy** uzyskał pełnomocnictwa od przywódców, by do grudnia "zbadać" możliwość ustanowienia takiego instrumentu. „Jest ewidentne, że kraje skorzystają z pretekstu, by zamrozić albo zmniejszyć swe składki do budżetu UE, skoro pojawia się perspektywa budżetu eurolandu” - mówił w PE Lamassoure.

PE zaapelował w rezolucji, by ten nowy instrument budżetowy dla państw strefy euro - jeśli powstanie - został powiązany ze wspólnotowym budżetem całej UE (np. jako

osobny aneks do budżetu albo fundusz) i podlegał tym samym kontroli demokratycznej eurodeputowanych. Poseł Lamassoure zagroził, że w przeciwnym razie PE nie da zgody na budżet UE na lata 2014-20. „PE nie może dać zgody na wieloletni budżet UE, jak nie zostanie gwarancji, że wszystkie fundusze, które mają być stworzone, by wzmocnić solidarność dla pewnych państw, są zintegrowane z budżetem wspólnotowym. (...) Nie zaakceptujemy sytuacji, że budżet wspólnotowy będzie jakimś pomnikiem historycznym z symbolicznym 1 proc. PKB UE, a nowe finansowanie będzie się odbywało za pomocą jakiegoś międzyrządowego porozumienia i pozbawiane koniecznej kontroli parlamentarnej” - powiedział Lamassoure.

#### **4. Komisja Europejska przeciwna projektowi unijnego budżetu zaproponowanemu przez prezydencję cypryjską**

Komisja Europejska nie akceptuje najnowszego projektu unijnego budżetu na lata 2014-2020. Opublikował go Cypr, kierujący pracami Wspólnoty, który zaproponował cięcia wydatków. Propozycja Komisji z czerwca ubiegłego roku ma być ograniczona co najmniej o 50 miliardów euro. „Komisja przyjmuje to do wiadomości, ale nie popiera” - brzmi krótkie oświadczenie. Komisja podkreśliła ponadto, że jej wcześniejszy projekt był odpowiednio wyważony, odpowiadający na potrzeby w czasach kryzysu. Dodała, że nowy budżet Unii Europejskiej musi wspierać wzrost i zatrudnienie.

Cypr chce ograniczyć o 11 miliardów euro wydatki na politykę spójności wyrównującą różnice w rozwoju Wspólnoty, z czego Polska ma otrzymać o 5 miliardów euro mniej niż pierwotnie zakładano. A zatem, skoro Komisja chciała dać Polsce mniej niż 80 miliardów euro, to teraz, zgodnie z projektem Cypru, dostałaby mniej niż 75 miliardów euro. Jeśli chodzi o dalsze cięcia w unijnym budżecie, to o prawie 9 miliardów euro obniżone mają być wydatki na Wspólną Politykę Rolną i dłużej ma trwać wyrównywanie dopłat dla rolników z nowej i starej Unii. Kolejne 19 miliardów euro to cięcia w funduszach wspierających wzrost i konkurencyjność w bogatszych regionach oraz przeznaczonych na politykę zagraniczną. Taki projekt budżetu będzie teraz podstawą do negocjacji, które mają się zakończyć na rozpoczynającym się 22 listopada szczycie w Brukseli.

#### **5. Komisja Europejska - Komisarz Lewandowski krytycznie o budżetowej propozycji cypryjskiej**



Komisarz ds. budżetu Janusz Lewandowski krytycznie ocenia dokument budżetowy prezydencji cypryjskiej, który zakłada cięcia minimum 50 mld euro w budżecie UE na lata 2014-20.

Niepokoi go nowy limit dostępu do funduszy spójności, który karze kraje ze wzrostem, takie jak Polska. „Nie zgadzamy się w Komisji Europejskiej co do zasady obniżenia poziomu siedmioletniego budżetu” - powiedział komisarz Lewandowski.

Komisarz Lewandowski sprecyzował, że "nie zaskoczyła" go propozycja Cypru, by obniżyć ubiegłoroczną propozycję KE ws. budżetu na lata 2014-20, bo jest w tej sprawie ogromna presja płatników netto i prezydencja cypryjska zapowiedziała po wakacjach, że dokona redukcji. „KE musi te cięcia oprotestować i bronić swojego projektu, wspieranego zarówno przez Parlament Europejski, jak i przynajmniej 15 państw UE, które się nie zgadzają z żadnymi cięciami” - powiedział komisarz.

Najbardziej niepokojące - mówił komisarz Lewandowski - jest ograniczenie polityki spójności w czasie, gdy Europa rozpaczliwie poszukuje środków pobudzających inwestycje, wzrost i miejsca pracy, w tym przede wszystkim obcięcie limitów w polityce spójności dla uboższych krajów, czyli tzw. capping, który ogranicza koperty narodowe. KE zaproponowała w ubiegłym roku ten limit na poziomie 2,5 proc. PKB danego kraju, a dokument cypryjski obniża go do 2,36 proc., pozostawiając otwarte dalsze możliwości redukcji.

„To uderzy w kraje, które odniosły sukces gospodarczy, ale wciąż pozostają relatywnie ubogie. Tymczasem budżet unijny powinien motywować, a nie karać” - mówił komisarz Lewandowski.

Limit określa, ile funduszy spójności maksymalnie przypada na dany kraj w relacji do jego PKB. Obniżenie limitu wyrażonego w procentach PKB oznacza, że mniej dostaną kraje, które - jak Polska czy Słowacja - mogły liczyć na więcej pieniędzy ze względu na swój wzrost gospodarczy pomimo kryzysu. „Trzeba odróżnić budżet UE od akcji ratunkowej na rzecz krajów w kryzysie. Budżet musi pozostać instrumentem rozwojowym na rzecz wzrostu i konkurencyjności” - powiedział komisarz. Zdaniem komisarza Lewandowskiego zmiany w komisyjnej propozycji limitu mogą poróżnić tzw. grupę państw spójności.

Komisarz ocenia jako istotny punkt zapisy dotyczące wspólnej polityki rolnej w tzw. konwergencji, czyli procesie wyrównywania dopłat bezpośrednich między krajami

dostającymi teraz najwięcej dopłat do hektara a krajami, które teraz dostają najmniej. „Interpretujemy zapisy prezydencji cypryjskiej w sposób pozytywny, tzn. będziemy się przeciwstawiali dalszemu rozwodnieniu propozycji KE ws. tej delikatnej konwergencji, czyli niwelowania różnic w dopłatach bezpośrednich dla rolników” - powiedział.

Komisarz przypomniał, że KE zaproponowała metodę „możliwe najmniej bolesną” dla krajów, które mają największe dopłaty bezpośrednie, tak by stopniowo podnosić wysokość dopłat dla państw, których rolnicy dostają teraz najmniej, co głównie dotyczy państw bałtyckich.

**Opracowała:**  
**dr Magdalena Skulimowska<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Na podstawie informacji prasowych PE, PAP, KE i innych.