

# Perspektywa Finansowa 2007-2013 - kierunki ewolucji systemu finansowania Unii Europejskiej

*Leokadia Oreziak*

## Budżet ogólny Unii Europejskiej

Obecny system finansowy Unii Europejskiej składa się z kilku elementów. Najważniejszym z nich jest budżet ogólny (*general budget*). W ostatnich latach budżet ten dysponował dochodami rocznymi rzędu 90 mld EUR. W budżecie uchwalonym na 2003 r. przyjęto łączną kwotę dochodów w wysokości 92,5 mld EUR, a w budżecie uchwalonym na 2004 r. (w odniesieniu do dotychczasowych 15 krajów członkowskich) kwotę 94,6 mld EUR<sup>1</sup>.

Poza budżetem występują operacje pożyczkowe Komisji, Europejski Fundusz Rozwoju (*European Development Fund*), z którego wspierane są kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku (kraje AKP) oraz Europejski Bank Inwestycyjny (*European Investment Bank*), a do 23 lipca 2002 r. występował także budżet operacyjny Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Wszystkie te źródła odgrywają jednak znacznie mniejszą rolę w finansowaniu działalności Unii niż środki z budżetu ogólnego<sup>2</sup>. Budżet ten stanowi więc podstawowy instrument finansowy umożliwiający realizację istniejącej w Unii wspólnej polityki oraz innych działań integracyjnych. Z tego powodu jest przedmiotem żywego zainteresowania

społecznego w krajach członkowskich, a w pewnej mierze także poza nimi, ze względu na pomoc finansową świadczoną przez Unię także krajom trzecim.

Należy mieć jednak świadomość, że budżet unijny, w ujęciu względnym, dysponuje środkami znacznie mniejszymi w porównaniu z tymi, jakie zazwyczaj stoją do dyspozycji budżetu w pojedynczym kraju. W przypadku budżetu ogólnego Unii od dawna obowiązuje pułap środków, które mogą zostać przekazane na jego finansowanie. Jest to pułap tzw. zasobów własnych (*own resources*), których wprowadzanie Wspólnota rozpoczęła już w latach siedemdziesiątych. Pułap ten wynosi obecnie 1,24% dochodu narodowego brutto (DNB) Unii jako całości (do 2002 r. stosowano odniesienie budżetu Unii do produktu narodowego brutto (PNB); wtedy ten pułap był równoważny 1,27% PNB Unii)<sup>3</sup>. Tymczasem w pojedynczym kraju relacja dochodów budżetu państwa (obejmującego budżet centralny, budżety regionalne i system ubezpieczeń spo-

<sup>1</sup> Por. *General Budget of the European Union for the Financial Year 2004, The figures*. European Commission, Brussels, Luxembourg, January 2004, s. 22.

<sup>2</sup> Na temat pozabudżetowych źródeł finansowania UE zob. szerzej: L. Oreziak: *Finanse Unii Europejskiej*. Warszawa 2004 Wydawnictwo Naukowe PWN.

<sup>3</sup> Komisja Europejska wyjaśniła, że 1,27% PNB Unii odpowiada 1,24% DNB. Zmiana była konieczna ze względu na obowiązek dostosowania budżetu Unii do systemu ESA 95 (*European system of integrated accounts*). Stosowane uprzednio pojęcie PNB (Gross National Produkt – GNP) zostało zastąpione pojęciem DNB – dochód narodowy brutto (Gross National Income – GNI). Ponieważ jednak ogólny DNB (ESA 95) Unii jest wyższy niż ogólny PNB (ESA 79), obecnie obowiązujący pułap zasobów własnych budżetu ogólnego, odnoszący się do DNB, został tak zmieniony, by nie zmieniła się realna wielkość tego ograniczenia. Zob. szerzej: *Administrative conditions in the area of the European Communities' Own Resources. Answers to frequently asked questions*. European Commission, December 2003.

łecznych) do PNB jest kilkadziesiąt razy wyższa i wynosi od około 30% w przypadku Stanów Zjednoczonych, Japonii czy Irlandii, do 50% w przypadku np. Danii oraz Szwecji. Oznacza to, że rola budżetu ogólnego Unii jest nieporównanie mniejsza niż budżetów krajowych. Stan ten jest skutkiem zachowania przez kraje członkowskie UE prawa do kształtowania swych budżetów, a w rezultacie także prawa do nakładania podatków. Budżet ogólny UE odpowiada więc zasadniczo osiągniętemu etapowi procesu integracyjnego i skali uprawnień narodowych, które zostały scedowane na szczebel Unii. Jest on też odzwierciedleniem stanu aktywności Unii w różnych dziedzinach. Na obszarach, gdzie wspólne działania miały dotychczas najszerzy zakres, np. w ramach wspólnej polityki rolnej, konieczne było zapewnienie odpowiednio dużych środków na finansowanie wspólnych działań. Warto podkreślić, że podstawowe dziedziny życia gospodarczego i społecznego, tradycyjnie utożsamiane z funkcjami państwa, są finansowane ze środków występujących w budżetach krajowych. Siłą rzeczy, relatywne rozmiary budżetu ogólnego były dotąd ograniczone i jakościowa zmiana tego stanu rzeczy wymagałaby radykalnego postępu w procesie integracyjnym w kierunku unii politycznej.

W ostatnich kilkunastu latach kraje UE podjęły wiele działań mających zapewnić dyscyplinę w budżecie ogólnym. Najważniejszym z nich było ustanowienie od 1988 r. wskazanego wyżej pułapu zasobów własnych. Ponieważ w budżecie tym nie jest dozwolone zakładanie deficytu, pułap ten limituje ostatecznie wielkość wydatków, jakie mogą zostać sfinansowane z tego budżetu.

System zasobów własnych budżetu ogólnego został ustanowiony z myślą o zapewnieniu niezbędnej autonomii finansowej Wspólnotom Europejskim poprzez ściśle określenie zasad pozyskiwania dochodów budżetowych. Chodziło o wyeliminowanie zjawiska uznaniowości oraz przetargów i konfliktów między krajami członkowskimi, towarzyszących kształtowaniu tego budżetu do lat siedemdziesiątych. Na system zasobów własnych składają się cztery źródła. Są to: cła i opłaty rolne (w budżecie na 2003 r. ich udział w ogólnych dochodach budżetowych założono na poziomie 1,5%), pozostałe cła (11%), wpływy z tytułu podatku VAT (24,7%) oraz bezpośrednie wpłaty krajów członkowskich, określane jako tzw. „czwarte źródło” (60,9%). Oprócz dochodów zaliczanych do zasobów własnych w budżecie Unii występują także inne dochody (np. podatki od wynagrodzeń osób zatrudnionych w instytucjach unijnych), ale ich znaczenie jest minimalne (1,9% w 2003 r.)<sup>4</sup>. Wpłaty bezpośrednie krajów członkowskich w ramach wskazanego wyżej czwartego źródła są wielkością wynikową, będącą różnicą między

ogólną sumą wydatków w danym roku a dochodami pozyskanymi z trzech pierwszych źródeł oraz pozostałych dochodów. Kraje te składają się na tę różnicę w takiej proporcji, w jakiej uczestniczą w tworzeniu DNB Unii (ostateczna wielkość wpłaty uwzględnia przypadającą na dany kraj kwotę z tytułu współfinansowania rabatu brytyjskiego, uwzględnianą przy określaniu kwot VAT przekazywanych do budżetu)<sup>5</sup>.

Wpłaty bezpośrednie są więc wyliczane według z góry ustalonych zasad i w związku z tym charakteryzuje je pewien automatyzm. Mają one charakter systemowy, nie są zatem potrzebne coroczne negocjacje w sprawie kwot, jakie powinny być wpłacone przez poszczególne kraje. Nie można jednak zapominać o tym, że środki przekazywane przez kraje członkowskie z tytułu wpłat bezpośrednich, jak również z tytułu VAT, ujmowane są w budżetach krajowych. Oznacza to, że mimo bezwzględnego charakteru zobowiązania, które jest podstawą przekazywania Unii kwot z tego tytułu, podlegają one procedurze dotyczącej uchwalania tych budżetów. Nieuniknione jest więc wrażenie, że środki wpłacane do budżetu unijnego konkurują z innymi wydatkami występującymi w budżetach krajowych. Dla przeciwników integracji jest to nieraz argument na rzecz obniżenia kwot przekazywanych do budżetu ogólnego.

Dla rzetelnej oceny takiego postulatu należy jednak wziąć pod uwagę także łączną kwotę otrzymywanych przez dany kraj wypłat z tego budżetu, a także inne korzyści z uczestnictwa w procesie integracyjnym. Ogólnie można stwierdzić, że uzależnienie znacznej części dochodów budżetu unijnego od wpłat podlegających każdorazowo krajowej procedurze budżetowej, mającej w istocie charakter polityczny, wskazuje, iż autonomia finansowa Unii nie jest jeszcze tak pełna, jak byłoby to pożądane z punktu widzenia ambitnych celów, które przyświecają integracji oraz stojących przed nią wyzwani. Niektóre kraje członkowskie, w szczególności te, które najczęściej wpłacają do budżetu ogólnego Unii (Niemcy, Francja, Włochy), od dłuższego czasu borykają się z problemami z redukowaniem deficytów budżetowych. Dotychczas negatywnie rzutowało to na możliwości bardziej znaczącego wzrostu wydatków z budżetu ogólnego Unii.

Z tego względu Komisja Europejska wielokrotnie wskazywała, że słabości obecnego systemu zasobów własnych można byłoby ograniczyć poprzez nadanie instytucjom uczestniczącym w uchwalaniu budżetu ogólnego (Rada UE, Parlament Europejski) większych uprawnień w pozyskiwaniu dochodów do niego. Temu celowi mogłoby też służyć ustanowienie jednego lub kilku podatków, z których wpływy (bądź część wpływów) trafiałyby wyłącznie do budżetu Unii. W ten sposób podatnicy mieliby pełną jasność, że płacone przez

<sup>4</sup> Por. *General Budget of the European Union for the Financial Year 2003. Figures*. European Commission, Brussels, Luxembourg 2003, s. 18.

<sup>5</sup> Szerzej na ten temat zob. L. Oreziak: *Finanse Unii Europejskiej*, op.cit., s. 142-143.

nich podatki idą bezpośrednio na finansowanie działalności Unii. To z kolei mogłoby się przyczynić do lepszego zrozumienia przez społeczeństwa krajów członkowskich unijnych celów i priorytetów<sup>6</sup>.

Jeśli chodzi o wydatki z budżetu ogólnego, to muszą one być kształtowane w ten sposób, aby możliwe było ich sfinansowanie w ramach dostępnych środków, na których przekazanie zgodziły się kraje członkowskie, akceptując kolejne dyrektywy w sprawie systemu zasobów własnych oraz inne unijne akty prawne. Przy sporządzaniu budżetu muszą więc być uwzględniane wszystkie istniejące ograniczenia dotyczące dochodów. One ostatecznie decydują o tym, jaka może być łączna kwota wydatków budżetowych. Jeśli chodzi o swobodę kształtowania struktury tych wydatków, to istotnie rzuca na nią fakt, że w pierwszej kolejności muszą być uwzględnione tzw. wydatki obligatoryjne, które inaczej można określić jako wydatki sztywne. Obowiązek ich poniesienia wynika z Traktatu z Maastricht oraz pochodnych aktów prawnych. Budżet ogólny jest tu niezbędnym instrumentem realizacji tych funkcji, które zostały Wspólnocie powierzone przez kraje członkowskie wraz z koniecznymi środkami finansowymi. Chodzi tu m.in. o wydatki na finansowanie interwencji na rynku rolnym. Z kolei wydatki nieobligatoryjne przeznaczone są m.in. na finansowanie polityki regionalnej i działań na rzecz rozwoju jednolitego rynku towarów i usług.

Najważniejszą pozycję w wydatkach budżetu ogólnego stanowią wydatki na finansowanie interwencji rolnych (44,9% w 2003 r.), dokonywane z Europejskiego Funduszu Gwarancji i Orientacji Rolnej (EFOGR) – Sekcja Gwarancji. W trzech ostatnich dziesięcioleciach nastąpił poważny spadek udziału tych wydatków w budżecie ogólnym. Na początku lat siedemdziesiątych stanowiły one niemal 80% ogółu wydatków. Ewolucja ta była efektem dokonanych reform wspólnej polityki rolnej, podjęcia środków dyscyplinujących wydatki rolne, a także rozwoju współpracy w dziedzinach innych niż rolnictwo. Przeznaczenie relatywnie mniejszych środków na interwencje na rynku rolnym pozwoliło zwiększyć możliwości finansowania z budżetu ogólnego działań na rzecz przemian strukturalnych i zmniejszania różnic w rozwoju regionalnym Wspólnoty. Wydatki na te cele dokonywane są z Funduszy Strukturalnych oraz Funduszu Spójności (w 2003 r. wydatki te stanowiły łącznie 34,3% ogółu wydatków). W ostatnich latach stopniowo wzrastał też udział wydatków na prace badawczo-rozwojowe w wydatkach budżetu ogólnego (w 2003 r. wynosił on 4,1%), a także na finansowanie działań zewnętrznych i pomocy dla krajów trzecich (w 2003 r. 5,3%) oraz pomoc przedakcesyjną (w 2003 r. 3,2%). Udział wydatków administracyjnych od wielu

lat utrzymuje się niemal na niezmiennym poziomie, wynoszącym około 5%. Inne wydatki odgrywały do tychczas w budżecie stosunkowo niewielką rolę.

Główną rolę w kształtowaniu budżetu ogólnego UE odgrywa planowanie wieloletnie. Wyrazem tego planowania są tzw. Perspektywy Finansowe. Są one sporządzane na okresy kilkuletnie. Po raz pierwszy taki dokument został przyjęty na lata 1988-1992, następnie na okres 1993-1999. Obecnie obowiązuje Perspektywa Finansowa ustalona na lata 2000-2006 (zob. tabela 1). Charakteryzując istotę i znaczenie dokumentu określanego jako Perspektywa Finansowa w kształtowaniu budżetu ogólnego, należy zwrócić uwagę na trzy aspekty<sup>7</sup>.

Po pierwsze, uchwalanie tego rodzaju dokumentów nie można traktować jako zwykłego programowania finansowego, gdyż założone w Perspektywie pułapy wydatków mają w zasadzie charakter wiążący z punktu widzenia instytucji uczestniczących w procedurze budżetowej.

Po drugie, należy podkreślić, że Perspektywa Finansowa nie może być także uznana za wieloletni budżet. Jest to rezultatem tego, że coroczne uchwalanie budżetu ma decydujące znaczenie dla bieżącego kształtowania dochodów i wydatków budżetowych na dany rok. Chodzi w szczególności o to, że w Perspektywie Finansowej limity podane są w odniesieniu do głównych grup wydatków, w budżecie zaś wydatki muszą być określone szczegółowo. Istnieje więc pewna swoboda, którą mają instytucje uczestniczące w procedurze budżetowej przy kształtowaniu wysokości wydatków w poszczególnych grupach.

Po trzecie, duże znaczenie ma też fakt, że ogólna klasyfikacja i układ poszczególnych grup wydatków stosowane w budżetach rocznych są takie same, jak w Perspektywie Finansowej. Dzięki temu możliwe jest porównywanie budżetu z postanowieniami Perspektywy, a w efekcie analizowanie zgodności tego budżetu z priorytetami politycznymi, które znalazły wyraz w Perspektywie. Jej istnienie dyscyplinuje więc cały proces decyzyjny przy kształtowaniu budżetu i powoduje, że system finansowania Unii jest bardziej przejrzysty i łatwiejszy do kontroli i oceny. Z drugiej jednak strony założone w perspektywie pułapy wydatków, powiązane z ogólnym pułapem zasobów własnych, ograniczają, przynajmniej w krótkim okresie, możliwości zdecydowanego rozszerzenia finansowania na nowe obszary działalności. Rozszerzenie takie wymaga bowiem odpowiedniej decyzji politycznej krajów członkowskich. W ślad za taką decyzją powinna iść ich zgoda na odpowiednie zwiększenie dochodów do budżetu ogólnego.

Perspektywa Finansowa na lata 2000-2006, która została przyjęta przez Radę Europejską w Berlinie w 1999 r., została tak skonstruowana, by możliwe było

<sup>6</sup> Zob. szerzej: *European Union Public Finance*. European Commission, Directorate-General for the Budget, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2002, s. 111-112.

<sup>7</sup> Por. L. Oręziak: *Finanse Unii Europejskiej*, op.cit., s. 128.

Tabela 1 *Perspektywa Finansowa 2000-2006 dla UE-25 (mln EUR, okres 2000-2004 ceny bieżące, okres 2005-2006 ceny z 2004 r.)*

| Wyszczególnienie   | 2000   | 2001   | 2002    | 2003    | 2004    | 2005    | 2006    |
|--|--------|--------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 1. Rolnictwo   | 41 738 | 44 530 | 46 587  | 47 378  | 49 305  | 45 386  | 45 094  |
| – wspólna polityka rolna   | 37 352 | 40 035 | 41 992  | 42 680  | 42 769  | 40667   | 40364   |
| – działania strukturalne   | 4 386  | 4 495  | 4595    | 4 698   | 6 536   | 4 719   | 4 730   |
| 2. Działania strukturalne  | 32 678 | 32 720 | 33 638  | 33 968  | 41 035  | 33 384  | 32 588  |
| – Fundusze Strukturalne  | 30 019 | 30 005 | 30 849  | 31 129  | 35 353  | 30 654  | 29 863  |
| – Fundusz Spójności  | 2 659  | 2 715  | 2 789   | 2 839   | 5 682   | 2 730   | 2 725   |
| 3. Polityka wewnętrzna   | 6 031  | 6 272  | 6 558   | 6 796   | 8 722   | 7 034   | 7 165   |
| 4. Polityka zewnętrzna   | 4 627  | 4 735  | 4 873   | 4 972   | 5 082   | 4 994   | 5 004   |
| 5. Administracja   | 4 638  | 4 776  | 5 012   | 5 211   | 5 983   | 5 428   | 5 536   |
| 6. Rezerwy   | 906    | 916    | 676     | 434     | 442     | 434     | 434     |
| – rezerwa monetarna  | 500    | 500    | 250     |         |         |         |         |
| – pomoc doraźna  | 203    | 208    | 213     | 217     | 221     | 217     | 217     |
| – gwarancje pożyczek   | 203    | 208    | 213     | 217     | 221     | 217     | 217     |
| 7. Pomoc przedakcesyjna  | 3 174  | 3 240  | 3 328   | 3 386   | 3 455   | 3 386   | 3 386   |
| – rolnictwo  | 529    | 540    | 555     | 564     |         |         |         |
| – działania strukturalne   | 1 058  | 1 080  | 1 109   | 1 129   |         |         |         |
| – PHARE (kraje kandydujące)  | 1 587  | 1 620  | 1 664   | 1 693   |         |         |         |
| 8. Kompensata  |        |        |         |         | 1 410   | 1 299   | 1 041   |
| Środki na zobowiązania ogółem<br>(total appropriations for<br>commitments) | 93 792 | 97 189 | 100 672 | 102 145 | 115 434 | 117 526 | 118 967 |
| Środki na płatności ogółem<br>(total appropriations<br>for payments)       | 91 322 | 94 730 | 100 078 | 102 767 | 111 380 | 112 260 | 114 740 |
| Środki na płatności ogółem<br>jako % DNB                                   | 1,07   | 1,08   | 1,11    | 1,09    | 1,08    | 1,06    | 1,06    |
| Margines na nieprzewidziane<br>wydatki (jako % DNB)                        | 0,17   | 0,16   | 0,13    | 0,15    | 0,16    | 0,18    | 0,18    |
| Pułap zasobów własnych<br>jako % DNB                                       | 1,24   | 1,24   | 1,24    | 1,24    | 1,24    | 1,24    | 1,24    |

Źródło: Dz.Urz. UE, L 147, 14.06.2003, s. 31.

wyegzekwowanie środków niezbędnych na pomoc przedakcesyjną oraz środków na sfinansowanie kosztów rozszerzenia Unii o nowe kraje w okresie od ich przystąpienia do Unii do końca 2006 r. Musiał być uwzględniony przy tym podstawowy warunek, że w żadnym wypadku w okresie obowiązywania Perspektywy nie może być przekroczony pułap zasobów własnych w wysokości 1,24% DNB (do 2002 r. 1,27% PNB). Po to, by rzeczywiście pułap ten nie został przekroczony, przewidziano margines środków na nieoczekiwane wydatki. Rozwiązanie to sprawdziło się w praktyce, zapewniając Unii minimalną niezbędną swobodę przy uchwalaniu corocznych budżetów.

### Beneficjenci i płatnicy netto

Kwestia tzw. beneficjentów netto oraz płatników netto do budżetu ogólnego występuje w procesie integracji europejskiej praktycznie od samego początku istnienia

Wspólnoty. Kwestia ta stała się szczególnie wyraźna w połowie lat siedemdziesiątych, kiedy to Wielka Brytania zaczęła domagać się zwrotu części jej wkładu do budżetu. U podłoża tych żądań znalazło się przekonanie, że kraj ten wnosi do budżetu ogólnego znacznie więcej, niż wynikało z relatywnego poziomu jego możliwości. Ta nierównowaga powstała głównie z tego powodu, że Wielka Brytania jako poważny importer produktów rolnych spoza Wspólnoty wpłacała do budżetu duże kwoty z tytułu opłat rolnych (od 1995 r. stosowane przez Wspólnotę zmienne opłaty wyrównawcze zostały zastąpione cłami). Z drugiej strony mając niewielki sektor rolny nie korzystała z dopłat do eksportu rolnego oraz interwencji na rynku rolnym w takim stopniu, jak kraje o dużym znaczeniu rolnictwa w gospodarce (np. Francja).

W minionych dziesięcioleciach Wielka Brytania była bardzo konsekwentna w domaganiu się rekompensaty części swego wkładu do wspólnego budżetu. Starania te ogólnie były skuteczne, gdyż w połowie lat

Tabela 2 Saldo netto wpłat i wydatków z budżetu ogólnego (po uwzględnieniu rabatu brytyjskiego)\*

|                 | 1996      |       | 1999     |       | 2002     |         |
|-----------------|-----------|-------|----------|-------|----------|---------|
|                 | mln ECU   | % PNB | mln EUR  | % PNB | mln EUR  | % DNB** |
| Belgia          | 16,5      | 0,01  | -314,6   | -0,13 | -256,4   | -0,10   |
| Dania           | 273,4     | 0,20  | 122,6    | 0,08  | -165,0   | -0,09   |
| Niemcy          | -10 405,9 | -0,56 | -8 494,0 | -0,44 | -5 067,8 | -0,24   |
| Grecja          | 4 039,0   | 4,13  | 3 818,0  | 3,27  | 3 387,9  | 2,39    |
| Hiszpania       | 5 970,2   | 1,28  | 7 382,4  | 1,35  | 8 870,8  | 1,29    |
| Francja         | -822,2    | -0,07 | 30,0     | 0,00  | -2 184,2 | -0,14   |
| Irlandia        | 2 421,8   | 4,61  | 1 978,7  | 2,38  | 1 576,7  | 1,50    |
| Włochy          | -1 693,0  | -0,18 | -753,9   | -0,07 | -2 884,5 | -0,23   |
| Luksemburg      | -45,8     | -0,31 | -85,0    | -0,44 | -48,9    | -0,25   |
| Holandia        | -1 295,0  | -0,41 | -1 827,0 | -0,50 | -2 187,7 | -0,51   |
| Austria         | -264,5    | -0,15 | -628,8   | -0,32 | -226,3   | -0,11   |
| Portugalia      | 2 839,1   | 3,28  | 2 858,2  | 2,72  | 2 692,3  | 2,14    |
| Finlandia       | 72,6      | 0,08  | -194,8   | -0,17 | -5,7     | 0,00    |
| Szwecja         | -587,9    | -0,30 | -897,3   | -0,41 | -746,6   | -0,29   |
| Wielka Brytania | -518,3    | -0,06 | -2 826,7 | -0,21 | -2 902,8 | -0,17   |

\* Saldo uwzględnia wpłaty poszczególnych krajów z wszystkich tytułów oraz kwoty otrzymane z budżetu ogólnego w ramach wydatków operacyjnych (stanowiących różnicę między ogólną sumą wydatków a wydatkami administracyjnymi).

\*\* Od 2002 r. w odniesieniu do budżetu ogólnego pojęcie PNB zostało zastąpione przez pojęcie DNB (ESA 95)

Źródło: zestawienie własne na podstawie: Allocation of 2002 EU operating expenditure by Member State. European Commission, September 2003.

osiemdziesiątych został ustanowiony trwały mechanizm korekcyjny. Jego finansowaniem zostały obciążone pozostałe kraje członkowskie Wspólnoty. Od 2002 r. udział w finansowaniu tego mechanizmu przez cztery kraje: Austrię, Holandię, Niemcy oraz Szwecję został zmniejszony do poziomu 25% ich normalnego udziału w kompensowaniu brytyjskiego rabatu. Zmiana ta oznaczała zwiększenie obciążeń dla pozostałych dziesięciu krajów<sup>8</sup>.

Mimo tych zmian Niemcy pozostały największym płatnikiem netto do budżetu ogólnego Unii (zob. tabela 2). W 2002 r. wkład netto tego kraju do budżetu ogólnego, po uwzględnieniu rabatu na rzecz Wielkiej Brytanii, wyniósł około 5 mld EUR (0,24% DNB tego kraju) i był aż o połowę niższy niż w 1996 r., kiedy kształtował się na poziomie ponad 10 mld EUR (0,56% PNB). Poważnymi płatnikami netto w 2002 r. były także Wielka Brytania (2,90 mld EUR), Włochy (2,88 mld EUR), Holandia (2,19 mld EUR) i Francja (2,18 mld EUR). Warto podkreślić, że w przypadku Holandii wpłata netto do budżetu ogólnego stanowiła 0,51% DNB tego kraju, co oznacza, że w kategoriach względnych właśnie ten kraj wpłacał do tego budżetu najwięcej.

Jeśli chodzi o beneficjentów netto, to Hiszpania była dotychczas tym krajem Unii, który z budżetu ogólnego pozyskiwał największe kwoty netto. W 2002 r. uzyskana przez ten kraj kwota netto, stanowiąca różnicę między środkami finansowymi otrzymanymi z budżetu a łącznymi wpłatami wniesionymi do budżetu,

wyniosła niemal 9 mld EUR (1,29% DNB tego kraju). Beneficjentami netto były dotychczas także Grecja (w 2002 r. 3,38 mld EUR, 2,39% DNB), Portugalia (2,69 mld EUR, 2,14% DNB) oraz Irlandia (1,58 mld EUR, 1,5% DNB). W przypadku wszystkich tych krajów środki netto pochodzące z budżetu ogólnego stanowiły znaczący odsetek ich DNB, choć w 2002 r. był to odsetek wyraźnie mniejszy niż w latach poprzednich (np. w 1996 r. w przypadku Irlandii wynosił on aż 4,61% PNB).

Oznacza to, że najsłabsze ekonomicznie kraje członkowskie Unii otrzymywały z unijnego budżetu ogromne wsparcie finansowe dla rozwoju gospodarczego. Stan ten utrzymywał się zasadniczo przez cały okres ich członkostwa we Wspólnocie, a więc faktycznie przez ponad trzy dziesięciolecia w przypadku Irlandii (członkostwo we Wspólnocie od 1973 r.) i niemal dwa dziesięciolecia w przypadku Hiszpanii i Portugalii (członkostwo od 1986 r.). Grecja, która przystąpiła do Wspólnoty w 1981 r., nie była w stanie w pierwszych latach członkostwa w pełni wykorzystać funduszy dostępnych z budżetu; ostatecznie także znacząco skorzystała ze środków wspólnotowych.

Oceniając ten stan rzeczy, można powiedzieć, że był on dotychczas efektem przyjętej świadomie we Wspólnocie zasady solidarności, stanowiącej podstawę filozofii integracji europejskiej. Realizacja tej zasady, w połączeniu z uczestnictwem w mechanizmach rynku wewnętrznego, we wspólnej polityce i wspólnych projektach integracyjnych, przyczyniła się do poważnego awansu cywilizacyjnego słabszych ekonomicznie krajów członkowskich. Rozważając z kolei motywy krajów będących od dziesięcioleci płatnikami netto, dotyczące

<sup>8</sup> Zob. szerzej: *Financial Report 2002*. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2003, s. 19-20.



wspierania finansowego tych słabszych krajów, warto mieć na względzie szerszy wymiar korzyści wynikających z członkostwa we Wspólnocie. Chodzi tu zarówno o korzyści ekonomiczne, głównie możliwość działania na wielkim rynku, jak i o korzyści polityczne, których w ogóle nie da się wycenić w pieniądzu.

To szersze spojrzenie, uwzględniające jednak tylko aspekty ekonomiczne, zostało zastosowane m.in. w zleconym przez Komisję Europejską opracowaniu na temat kwantyfikacji kosztów i korzyści dotychczasowych krajów członkowskich z tytułu rozszerzenia Unii o nowe kraje. Np. z opracowania dotyczącego efektów rozszerzenia Unii z punktu widzenia Austrii wynika, że łączny pozytywny efekt dla tego kraju będzie stanowić równowartość wzrostu PKB o 0,5 punktu procentowego. Jest on przede wszystkim skutkiem rozszerzenia jednolitego rynku na nowe kraje i większych możliwości rozwoju przedsiębiorstw austriackich<sup>9</sup>.

Stosowany obecnie system finansowania działalności Unii Europejskiej będzie obowiązywał do końca 2006 r. Już od dłuższego czasu trwa w Unii dyskusja na temat nowego systemu, który ma obowiązywać w latach 2007-2013. Komisja Europejska praktycznie już pod koniec 2003 r. rozpoczęła prace studialne i przygotowawcze w celu wypracowania Perspektywy Finansowej, która obowiązywałaby od 2007 r.

Swego rodzaju ramy dla tych prac stworzyło wystąpienie w grudniu 2003 r. do przewodniczącego Komisji Europejskiej przywódców Niemiec, Wielkiej Brytanii, Francji, Austrii, Szwecji oraz Holandii, którzy opowiedzieli się za ograniczeniem do 2013 r. łącznych wydatków budżetowych do poziomu 1% DNB<sup>10</sup>. Kraje te, będące dotychczas płatnikami netto do budżetu Unii, opowiedziały się więc wyraźnie nie tylko przeciw ewentualnemu wzrostowi relatywnego (w relacji do DNB Unii) znaczenia unijnego budżetu, ale nawet za zmniejszeniem dotychczas obowiązującej maksymalnej relacji, wynoszącej 1,24% DNB Unii.

### Perspektywa 2007-2013 – Propozycje Komisji

W lutym 2004 r. Komisja Europejska przedstawiła Radzie oraz Parlamentowi Europejskiemu obszerny dokument, zawierający założenia systemu finansowego Unii Europejskiej na lata 2007-2013<sup>11</sup>. Dokument ten składa się z pięciu części:

- I – Priorytety w rozszerzonej Unii Europejskiej
- II – Dostosowanie zasobów do celów
- III – Instrumenty i zarządzanie służące realizacji celów
- IV – Nowa Perspektywa Finansowa (2007-2013)
- V – Finansowanie systemu.

Część I. szczegółowo określa priorytety, które powinny być realizowane w Unii po jej rozszerzeniu o nowe kraje członkowskie; jest to najbardziej obszerna część dokumentu przedstawionego przez Komisję. Przedstawiona tu charakterystyka priorytetów pokazuje te obszary, na których ma się koncentrować działalność Unii w nadchodzących latach. Jest to więc dość szeroko przedstawiona wizja przyszłej Unii i charakterystyka stojących przed nią wyzwań. Komisja sformułowała trzy priorytety, które stały się podstawą proponowanych przez nią założeń Perspektywy Finansowej na lata 2007-2013. Priorytety te to:

- 1) zakończenie tworzenia Jednolitego Rynku Wewnętrznego po to, by mógł on w pełni służyć realizacji celu w postaci trwałego wzrostu gospodarczego,
- 2) działanie na rzecz stworzenia obszaru wolności, sprawiedliwości, bezpieczeństwa oraz dostępu do podstawowych dóbr publicznych w celu realizacji idei obywatelstwa europejskiego,
- 3) zapewnienie Unii możliwości odgrywania roli partnera globalnego, opartej na poszanowaniu jej podstawowych wartości, ponoszeniu regionalnej odpowiedzialności, promowaniu trwałego wzrostu gospodarczego oraz wspieraniu strategicznego bezpieczeństwa.

Komisja bardzo szczegółowo rozpisała te priorytety na cele cząstkowe i najważniejsze działania, jakie powinny zostać podjęte, by możliwa była realizacja tych celów.

Analizując w części II możliwości dostosowania zasobów finansowych do realizacji wskazanych uprzednio celów, Komisja stwierdziła, że zdrowe planowanie finansowe oznacza dostosowanie zasobów do potrzeb. Zważywszy jednak na to, że zasoby finansowe są ograniczone, konieczne jest dokonanie wyboru z uwzględnieniem przyjętych priorytetów. W sytuacji gdy w części krajów członkowskich występują poważne problemy budżetowe, w pełni uzasadnione jest, w opinii Komisji, rygorystyczne podejście do finansowania Unii.

Komisja zwróciła uwagę na fakt, że ewolucja wydatków na lata 2007-2013 została już częściowo zdeterminowana w wyniku podjęcia niektórych decyzji oraz przyjęcia określonych założeń. Chodzi tu w szczególności o to, że:

- Rada Europejska uzgodniła obowiązujące do 2013 r. zasady ponoszenia wydatków na interwencje na rynku rolnym oraz na płatności bezpośrednie dla rolników,
- realizacja polityki spójności w dziesięciu nowych krajach członkowskich, charakteryzujących się znacznie niższym poziomem zamożności niż w krajach UE-15, wymaga wzrostu wydatków,

<sup>9</sup> Zob. szerzej: Ch. Keuschnigg, W. Kohler: *Eastern Enlargement of the EU: Economic Costs and Benefits for the Present Member States? The Case of Austria*. European Commission, Study XIX/B1/9801, 2003 oraz raporty na temat efektów rozszerzenia Unii wynikające dla innych krajów – [http://europa.eu.int/comm/budget/financing/enlargement\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/budget/financing/enlargement_en.htm)

<sup>10</sup> Por. D. Spinant: *Commission chiefs set to back New plan for EU tax*. „European Voice” z 29 stycznia – 4 lutego 2004 r.

<sup>11</sup> *Building our common future. Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013*. Communication From The Commission To The Council And The European Parliament, Com (2004) 101 Final, Brussels z 10.02.2004 r.

– działania Unii w takich obszarach jak: rynek wewnętrzny, polityka konkurencji, cła, statystyka, transport, bezpieczeństwo nuklearne, sprawy młodzieży, polityka w dziedzinie kultury i informacji mają określone konsekwencje finansowe, wynikające z Traktatu i prawa pochodnego.

Komisja uznała, że jeśli pułap zasobów własnych miałby wynieść około 1% DNB, to niemożliwe byłoby sprostanie powyższym zobowiązaniom podjętym przez Radę w odniesieniu do rolnictwa. Podważona została także możliwość realizacji polityki spójności w odniesieniu do nowych krajów członkowskich, a także polityki istotnej z punktu widzenia procesu integracyjnego. W wariantcie, w którym pułap zasobów własnych wyniósłby 1% DNB, zdaniem Komisji konieczne byłoby m.in.:

– zredukowanie pomocy udzielanej przez Unię krajom trzecim,

– zmniejszenie wsparcia finansowego dla rozwoju regionów wiejskich, który jest jednym z głównych celów wspólnej polityki rolnej,

– drastyczne ograniczenie wsparcia na rzecz dotychczasowych krajów członkowskich na cele rozwoju regionalnego, zwalczania bezrobocia oraz zjawiska wykluczenia społecznego,

– wycofanie się z podjętych już zobowiązań w dziedzinie współpracy sąsiedzkiej z krajami trzecimi oraz podważenie możliwości dalszego rozszerzenia Unii.

Biorąc to pod uwagę, Komisja uznała, że w celu sprostania stojącym przed Unią wyzwaniom konieczne jest, by pułap wydatków nie był mniejszy niż 1,24% DNB. Odniosła się w ten sposób do wskazanego wyżej postulatu zgłoszonego w grudniu 2003 r. przez sześć krajów będących płatnikami netto do budżetu ogólnego UE.

Część III dokumentu Komisji została poświęcona charakterystyce instrumentów, które powinny być zastosowane dla osiągnięcia założonych celów. Zapowiedziano tu skoncentrowanie wspólnotowych zasobów na najważniejszych działaniach oraz uproszczenie stosowanych instrumentów. W odniesieniu do polityki wewnętrznej państw UE Komisja zaproponowała, by:

– następna generacja programów objętych polityką spójności była zorganizowana w ten sposób, aby każdy indywidualny program był finansowany przez jeden z funduszy: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) lub Europejski Fundusz Socjalny; jeśli chodzi o Fundusz Spójności, to uproszczono by procedurę korzystania z jego środków, a zasady korzystania z nich upodobniono by do tych, które obowiązywałyby w ramach ERFR;

– wszystkie środki na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w odniesieniu do wszystkich regionów (łącznie z najmniej rozwiniętymi krajami członkowskimi) byłyby ujęte w jednym systemie, obejmującym finansowanie, programowanie, zarządzanie finansowe oraz kontrole;

– nowy instrument finansowy na rzecz ochrony środowiska zastąpiłby istniejące obecnie programy w tej dziedzinie;

Jeśli chodzi o działania Unii w sferze zewnętrznej, to ponad sto istniejących obecnie instrumentów zostałyby zastąpionych kilkoma:

– dwa nowe instrumenty pełniłyby dwie fundamentalne funkcje: z jednej strony współpraca gospodarcza, z drugiej działania na rzecz pokoju i bezpieczeństwa; instrumenty te zastąpiłyby całą gamę stosowanych dotychczas instrumentów ukierunkowanych geograficznie lub przedmiotowo,

– utrzymana byłaby pomoc humanitarna,

– nowy, jednolity instrument pomocy przedakcesyjnej zastąpiłby stosowane dotychczas fundusze PHARE, ISPA i SAPARD,

– odrębny, nowy instrument służący wspieraniu sąsiedztwa (*New Neighbourhood Instrument*) rozszerzonej Unii z krajami sąsiadującymi z nią. Komisja wskazała, że w interesie całej Unii leży wspieranie trwałego wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego także w krajach leżących poza jej granicami zewnętrznymi. Wsparcie finansowe ze strony Unii powinno służyć również poprawie ochrony środowiska naturalnego, ochronie zdrowia publicznego oraz zwalczaniu zorganizowanej przestępczości w tych krajach.

W części IV dokumentu Komisja wskazała, że Perspektywy Finansowe, przyjmowane w ramach wieloletniego planowania finansowego, powinny obejmować okresy pięcioletnie. Wynika to przede wszystkim z faktu, że kadencja zarówno Komisji, jak i Parlamentu Europejskiego wynosi pięć lat. W ten sposób kształtowanie ram finansowych i realizacja przyjętych w nich założeń byłyby spójne z okresem funkcjonowania tych instytucji. Przed przejściem do tego rozwiązania, w latach 2007-2013, zastosowano by jednak system przejściowy, gdyż nowa Perspektywa Finansowa dotyczyłaby okresu siedmioletniego. Zdaniem Komisji, jest to konieczne m.in. dlatego, że przyjęte już zasady stosowania dopłat bezpośrednich dla rolników obowiązują do 2013 r. oraz należy zapewnić czas na dostosowania instytucji do rozszerzenia Unii o nowe kraje.

Jeśli chodzi o klasyfikację wydatków, to Komisja zaproponowała, by w nowej Perspektywie Finansowej były one ujęte w pięciu grupach, zamiast ośmiu (a właściwie jedenastu, jeśli uwzględnimy jeszcze trzy podgrupy), jak obecnie. Zmiana ta nie tylko ma odzwierciedlać zaproponowane przez Komisję cele ogólne, ale także zapewniać niezbędne pole manewru dla przeprowadzania dostosowań, które trudno przewidzieć na wiele lat naprzód.

Komisja zaproponowała, by w 2007 r. łączna kwota wydatków wyniosła 124,6 mld EUR, co stanowiłoby 1,15% DNB Unii jako całości, w 2013 r. zaś 158,4 mld EUR (1,15% DNB). W całym okresie 2007-2013 relacja wydatków (*appropriations for payments*) do DNB mia-

Tabela 3 Założenia Perspektywy Finansowej na lata 2007-2013 (w mln EUR, ceny z 2004 r.)

| Środki na zobowiązania   | 2006 <sup>a</sup> | 2007    | 2008    | 2009    | 2010    | 2011    | 2012    | 2013    |
|--|-------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| 1. Trwały wzrost gospodarczy   | 47.582            | 59.675  | 62.795  | 65.800  | 68.235  | 70.660  | 73.715  | 76.785  |
| – konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia                  | 8.791             | 12.105  | 14.390  | 16.680  | 18.965  | 21.250  | 23.540  | 25.825  |
| – spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia <sup>b</sup>            | 38.791            | 47.570  | 48.405  | 49.120  | 49.270  | 49.410  | 50.175  | 50.960  |
| 2. Ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi                                    | 56.015            | 57.180  | 57.900  | 58.115  | 57.980  | 57.850  | 57.825  | 57.805  |
| w tym:   |                   |         |         |         |         |         |         |         |
| rolnictwo – wydatki na stabilizowanie rynku oraz dopłaty bezpośrednie            | 43.735            | 43.500  | 43.673  | 43.354  | 43.034  | 42.714  | 42.506  | 42.293  |
| 3. Sprawy obywatelskie, bezpieczeństwo, sprawiedliwość                           | 1.381             | 1.630   | 2.015   | 2.330   | 2.645   | 2.970   | 3.295   | 3.620   |
| 4. Unia Europejska jako partner globalny <sup>c</sup>                            | 11.232            | 11.400  | 12.175  | 12.945  | 13.720  | 14.495  | 15.115  | 15.740  |
| 5. Administracja <sup>d</sup>  | 3.436             | 3.675   | 3.815   | 3.950   | 4.090   | 4.225   | 4.365   | 4.500   |
| Kompensaty   | 1.041             |         |         |         |         |         |         |         |
| Środki na zobowiązania ogółem<br>(Total appropriations for commitments)          | 120.688           | 133.560 | 138.700 | 143.140 | 146.670 | 150.200 | 154.315 | 158.450 |
| Środki na płatności ogółem <sup>b,c</sup><br>(Total appropriations for payments) | 114.740           | 124.600 | 136.500 | 127.700 | 126.000 | 132.400 | 138.400 | 143.100 |
| Środki na płatności jako % DNB   | 1,09              | 1,15    | 1,23    | 1,12    | 1,08    | 1,11    | 1,14    | 1,15    |
| Margines (w %)   | 0,15              | 0,09    | 0,01    | 0,12    | 0,16    | 0,13    | 0,10    | 0,09    |
| Zasoby własne jako % DNB   | 1,24              | 1,24    | 1,24    | 1,24    | 1,24    | 1,24    | 1,24    | 1,24    |

<sup>a</sup> Wydatki na 2006 r., na podstawie obowiązującej obecnie Perspektywy Finansowej, zostały przedstawione zgodnie z nową klasyfikacją w celu ułatwienia porównań.

<sup>b</sup> Łącznie z Funduszem Solidarności (1 mld EUR w 2004 r. w cenach bieżących).

<sup>c</sup> Od 2008 r. wraz z Europejskim Funduszem Rozwoju (EFR). W latach 2006 i 2007 zobowiązania z tytułu EFR podano tylko do celów porównawczych. Do 2008 r. EFR nie został uwzględniony w płatnościach ogółem.

<sup>d</sup> Wydatki administracyjne dotyczą wszystkich instytucji oprócz wydatków Komisji. Wydatki te obejmują ponadto emerytury oraz szkoły europejskie. Wydatki administracyjne Komisji są włączone do wydatków ujętych w punktach 1-4.

Źródło: *Building our common future. Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013, op.cit.*

łaby wynieść średnio 1,14%, a przy uwzględnieniu marginesu, stanowiącego pewną rezerwę, maksymalnie 1,24% DNB. Byłoby to zatem więcej, niż postulowało w grudniu 2003 r. sześć wskazanych wyżej krajów będących płatnikami netto (czyli 1% DNB).

Nowa klasyfikacja wydatków (ujętych w Perspektywie jako środki na zobowiązania) jest wyrazem pewnego przewartościowania celów, których realizacji mają służyć. Komisja nadała priorytet trwałemu wzrostowi gospodarczemu. W pierwszej grupie wydatków znalazły się dwie podgrupy:

1a) *Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia*. Zostały tu ujęte m.in. wydatki na badania oraz innowacje; edukację i kształcenie; wsparcie dla zintegrowanego jednolitego rynku oraz polityk z nim związanych; działania w ramach polityki społecznej,

1b) *Spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia*. Podgrupa ta zawiera wydatki mające na celu wsparcie rozwoju najmniej rozwiniętych krajów członkowskich oraz regionów. Wydatki te byłyby przeznaczone na wspieranie działań na rzecz trwałego wzrostu także w innych regionach oraz współpracy międzyregionalnej.

Finansowanie wspólnej polityki rolnej oraz wspólnej polityki w dziedzinie rybołówstwa znalazło się na drugim miejscu w hierarchii ważności wydatków z budżetu ogólnego, przy czym finansowanie tej polityki zostało włączone w szerszą grupę wydatków, jaką jest ochrona zasobów naturalnych i zarządzanie nimi (grupa 2.). Na uwagę zasługuje to, że w cenach stałych (ceny z 2004 r.) wydatki na cele rolne oraz związane z rybołówstwem (obejmujące także wydatki z EFGiOR – Sekcja Orientacji oraz Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa) w latach 2007-2013, zgodnie z propozycją Komisji, stopniowo zmniejszałyby się zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i względnym. Ich udział w ogólnej kwocie wydatków miałby obniżyć się z 32,5% w 2007 r. do 26,7% w 2013 r.

Oznacza to możliwość wzrostu roli wydatków na rzecz trwałego wzrostu gospodarczego, wydatków ujętych w grupie 3. (w grupie tej są poza sprawami wewnętrznymi oraz sprawami wymiaru sprawiedliwości także m.in. wydatki na ochronę granic, politykę azylową, tworzenie instytucji, bezpieczeństwo produktów, ochronę konsumenta oraz zdrowia publicznego, kulturę, sektor audiowizualny), jak również na cele ujmowa-



ne dotychczas jako działania zewnętrzne (*external action*), a w nowej klasyfikacji ujęte w grupie „Unia jako partner globalny” (grupa 4.). W tej grupie Komisja zaproponowała umieszczenie wszystkich wydatków na cele zewnętrzne, w tym na pomoc przedakcesyjną, redukcję ubóstwa, pomoc żywnościową. Warto podkreślić, że w odniesieniu do krajów znajdujących się w najbliższym sąsiedztwie środki finansowe z budżetu ogólnego mają za zadanie wspierać rozwój gospodarczy i sprzyjać wzrostowi poziomu życia zamieszkałej tam ludności. To z kolei powinno tworzyć swego rodzaju strefę bezpieczeństwa wokół Unii, charakteryzującą się funkcjonowaniem demokratycznych reguł rządzenia i spokojem społecznym. W 2003 r. Unia ogłosiła inicjatywę „Szersza Europa” („*Wider Europe*”). Celem tej inicjatywy jest rozszerzenie strefy „stabilności i zamożności” poza nowe, południowe i wschodnie, granice Unii, które są efektem jej rozszerzenia<sup>12</sup>.

W grupie 4. wydatków miałyby się także znaleźć środki figurujące dotychczas w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju. Warto jednak zauważyć, że Komisja Europejska już kilkakrotnie proponowała włączenie EFR do budżetu ogólnego, kierując się przede wszystkim dążeniem do tego, by ich uchwalanie i realizacja zostały poddane kontroli ze strony Parlamentu Europejskiego. Propozycje te dotychczas spotykały się ze zdecydowanym sprzeciwem krajów członkowskich, zwłaszcza tych, dla których EFR jest istotnym sposobem na utrzymanie uprzywilejowanych stosunków z krajami AKP.

Charakteryzując w części V dokumentu przyszły system finansowy Unii, Komisja Europejska wskazała na przewidywaną strukturę systemu zasobów własnych oraz na możliwości zmniejszenia dysproporcji w ponoszeniu ciężarów finansowania Unii przez kraje członkowskie. Odnosząc się do funkcjonującego obecnie systemu zasobów własnych, Komisja stwierdziła, że funkcjonował on stosunkowo dobrze z finansowego punktu widzenia, gdyż w jego ramach zapewnione było sprawne finansowanie budżetu, a koszty administracyjne z nim związane były dość niskie. Jednocześnie system zasobów własnych był dotychczas dość często krytykowany z powodu niedostatecznej przejrzystości dla obywateli Unii oraz dużej złożoności. Okazało się także, że nie zapewnia on wystarczającej niezależności finansowej Unii.

Komisja uznała, że w celu przezwyciężenia tych słabości konieczne jest zwiększenie roli źródeł podatkowych w finansowaniu budżetu ogólnego. Wskazane byłoby, zdaniem Komisji, by relatywnie duże źródło podatków, płaconych przez obywateli Unii i (lub) podmioty gospodarcze bezpośrednio do budżetu unijnego, zastąpiło przynajmniej część powiązanych z DNB bez-

pośrednich wpłat krajów członkowskich. W ten sposób, w opinii Komisji, system zasobów własnych Unii ewoluowałby od systemu finansowego opartego głównie na bezpośrednich wpłatach w kierunku systemu, który lepiej odzwierciedlałby charakter Unii jako związku państw i narodów europejskich. Biorąc pod uwagę osiągnięty w Unii stopień harmonizacji podatków, Komisja uznała, że jako źródło dochodów budżetowych należy rozważyć trzy podatki:

- 1) podatek od dochodów osiąganych z działalności gospodarczej,
- 2) podatek od wartości dodanej (VAT),
- 3) podatek energetyczny.

W żadnym przypadku nie zwiększyłyby się obciążenia podatkowe dla obywateli Unii, wynikające z uwzględnienia wpływów z tych podatków w dochodach unijnych. Wzrostowi części powyższych podatków, przekazywanej do tego budżetu, towarzyszyłoby bowiem odpowiednie zmniejszenie części podatków pozostającej w budżetach krajów członkowskich. Byłoby to możliwe dlatego, że zwiększone wpływy podatkowe do budżetu ogólnego UE częściowo zastąpiłyby, a nie zwiększyły płatności wnoszone przez te kraje w powiązaniu z ich DNB. Komisja zapowiedziała przedstawienie w 2004 r. raportu na temat przyszłego systemu zasobów własnych, w którym określono by zasady zastąpienia poważnej części dochodów z „czwartego źródła” wpływami z tytułu podatków.

Rozważając możliwości zmniejszenia dysproporcji w ponoszeniu przez kraje członkowskie ciężaru finansowania budżetu ogólnego, w analizowanym dokumencie Komisja wskazała, że w ramach Unii zawsze będą beneficjenci netto oraz płatnicy netto. Wynika to z przyjęcia zasady, że Unia opiera się na solidarności krajów członkowskich. Znajduje to także wyraz w wydatkach budżetu ogólnego, przeznaczonych na realizację specyficznych celów, przewidzianych w ramach istniejących programów pomocowych. Uznając, że występowanie beneficjentów netto i płatników netto jest trwałym elementem systemu finansowego Unii, Komisja stwierdziła jednak, że konieczny jest pewien mechanizm korygujący nadmierne dysproporcje, jeśli chodzi o wpłaty netto do budżetu. Stąd też zaproponowała wprowadzenie ogólnego mechanizmu korekcyjnego, który pozwoliłby na skorygowanie ciężarów budżetowych ponoszonych przez poszczególne kraje, stosownie do relatywnego poziomu ich zamożności. Mechanizm ten zastąpiłby rozwiązanie istniejące obecnie i byłby nastawiony na skorygowanie płatności netto ponoszonych przez niektóre kraje, przekraczające pewien z góry ustalony próg. Komisja zaproponowała tu przyjęcie pojęcia tzw. adekwatnej finansowej solidarności, określonej jako odsetek DNB, uwzględniający poziom zamożności danego kraju. Ponieważ, w opinii Komisji, solidarność powinna pozostać podstawową zasadą funkcjonowania Unii, stąd też nowy, zmodyfikowany

<sup>12</sup> Zob. szerzej: D. Leonard: *Will Wider Europe take stick without biggest „carrot”*. „European Voice” z 12-18 lutego 2004 r.

mechanizm korekcyjny powinien jedynie służyć uniknięciu nadmiernych i nieuzasadnionych ciężarów ponoszonych przez niektóre kraje. Komisja zobowiązała się zaproponować szczegółowe zasady funkcjonowania takiego mechanizmu w ramach ogólnego pakietu finansowego, w którym zostaną przedstawione propozycje dotyczące dochodów i wydatków w ramach Perspektywy Finansowej na lata 2007-2013.

Propozycje Komisji, zawarte w dokumencie z 10 lutego 2004 r., spotkały się w zasadzie z pozytywną oceną. Główne grupy polityczne w Parlamencie Europejskim poparły generalnie przedstawione w dokumencie założenia Perspektywy Finansowej na lata 2007-2013. Z poparciem posłów spotkało się przyjęcie przez Komisję pułapu wydatków na poziomie 1,24% DNB, a nie pułapu 1% DNB, zaproponowanego przez sześć krajów będących płatnikami netto. Kraje te zostały ostro skrytykowane przez posłów z Hiszpanii, którzy uznali, że konsekwencją ograniczenia unijnego budżetu byłaby mniejsza pomoc gospodarcza dla tych krajów, które charakteryzują się niższym poziomem życia. To z kolei podważyłoby bezpośrednio jedną z fundamentalnych zasad Unii, jaką jest zasada solidarności. Ogólną aprobatę posłów zyskało też zaproponowane przez Komisję przesunięcie priorytetów w wydatkach z rolnictwa na wsparcie działań mających służyć trwałemu wzrostowi gospodarczemu oraz zatrudnieniu<sup>13</sup>.

Z dostępnych informacji wynika, że przynajmniej niektórzy członkowie nowej Komisji, która rozpocznie funkcjonowanie jesienią bieżącego roku, reprezentują podobne podejście. Np. Dalia Grybauskaitė, nominowana przez Litwę na komisarza Unii, wskazała, że dotychczasowe wydatki z unijnego budżetu nie są wystarczająco racjonalne, gdyż około 44% z nich kierowano na finansowanie rolnictwa, choć rolnicy stanowili zaledwie 4% ludności Unii. Tymczasem po to, by osiągnąć cele Strategii Lizbońskiej, budżet powinien w większym stopniu wspierać wzrost konkurencyjności, reformę rynku pracy. Z tego powodu konieczna jest reforma wspólnej polityki rolnej w znacznie większym zakresie niż ten, który uzgodniono w 2003 r. Przedstawicielka Litwy, jako komisarz zamierza intensywnie działać na rzecz tej reformy, uznając, że „wspólna polityka rolna nie jest wspieraniem sektora gospodarki, ale systemem zabezpieczenia socjalnego”. W jej opinii polityka ta jest „największym zniekształceniem, jakie stworzono w jakiegokolwiek gospodarce w ciągu minionych 50 lat. Jeśli więc, wspólna polityka pozostałaby w dotychczasowym kształcie, nie będzie możliwe uniknięcie wzrostu wydatków w budżecie Unii Europejskiej”<sup>14</sup>.

Tak radykalny pogląd z pewnością nie znajdzie szerokiego poparcia wśród tych krajów, gdzie rolnictwo odgrywa stosunkowo dużą rolę, np. Francji<sup>15</sup>. Wiadomo, że ostateczne zatwierdzenie Perspektywy Finansowej będzie wymagało zgody wszystkich 25 krajów członkowskich. Część z nich z pewnością nie zgodzi się na radykalne zmniejszenie wydatków rolnych w ogólnych wydatkach Unii. Komisja Europejska, antycypując w zasadzie tę sytuację, zaproponowała więc rozwiązanie wyważone, próbujące godzić postulat zwiększenia roli wydatków na cele wzrostu gospodarczego z interesami krajów, gdzie rolnictwo ciągle odgrywa dużą rolę w gospodarce, a reprezentujące je grupy nacisku mają duże wpływy w systemie władzy. W latach 2007-2013 byłby więc w zasadzie utrzymany bezwzględny poziom wydatków rolnych (przy wskazanym wyżej niewielkim ich zmniejszeniu), choć wyraźnie zmalałby ich udział w ogólnej kwocie wydatków.

Jeśli chodzi o dochody budżetowe, to trudno obecnie stwierdzić, jakie są szanse, że w dającej się przewidzieć przyszłości faktycznie zwiększy się rola dochodów podatkowych w budżecie UE, w tym z tytułu podatków pobieranych bezpośrednio na rzecz budżetu Unii. Wiadomo, że tzw. podatek unijny (*EU-wide tax*) czy podatek europejski (*European tax*) są niezwykle drażliwą kwestią. Premier Belgii, Guy Verhofstadt, stwierdził niedawno, że unika używania pojęcia „podatek europejski”. Jednocześnie jednak wskazał, że jeśli Unia Europejska nie będzie finansowana bezpośrednio przez obywateli lub firmy, to zawsze będą debaty na temat płatników netto i beneficjentów netto<sup>16</sup>.

Przedstawiony wyżej dokument Komisji stanowi punkt wyjścia dyskusji, która będzie się toczyć w najbliższych miesiącach w krajach Unii, do czasu podjęcia decyzji na szczycie w Brukseli w czerwcu 2005 r. Z pewnością w całym procesie uzgadniania nowej Perspektywy Finansowej nie da się uniknąć poważnych napięć. W szczególności napięcia takie są wysoce prawdopodobne między grupą najuboższych krajów rozszerzonej Unii, które zasadniczo będą beneficjentami netto środków z budżetu ogólnego, a grupą krajów, które będą płatnikami netto. Wskazuje się, że najwięksi dotychczasowi płatnicy netto zabiegają o poparcie idei ograniczenia rozmiarów budżetu ogólnego także ze strony innych krajów<sup>17</sup>. Chodzi tu zwłaszcza o Włochy, Irlandię oraz Słowenię. Włochy już do tej pory były poważnym płatnikiem netto, natomiast Irlandia może takim płatnikiem stać się z uwagi na tzw. statystyczny efekt rozszerzenia Unii. Oznacza on, że wejście do Unii dużej grupy krajów o stosunkowo niskim poziomie PKB na mieszkańca, a w rezultacie obniżenie średniego

<sup>13</sup> Por. M. Banks: *€ 900 bln budget: good starting point*. „European Voice” z 12-18 lutego 2004 r.

<sup>14</sup> Por. D. Cronin: *Budget encourages inertia, says Vilnius envoy*. „European Voice” z 12-18 lutego 2004 r.

<sup>15</sup> Por. *How to blow a trillion euros*. „The Economist” z 24 stycznia 2004 r.

<sup>16</sup> Por. D. Spinant: *Constitution will fall apart if talks fail again, says premier*. „European Voice” z 12-18 lutego 2004 r.

<sup>17</sup> Por. D. Spinant: *Pöttering blasts Berlin over budget cap call*. „European Voice” z 22-28 stycznia 2004 r.

dla Unii poziomu tego wskaźnika może spowodować, że Irlandia przestanie kwalifikować się do wielu rodzajów otrzymywanej dotychczas pomocy regionalnej. Będzie więc otrzymywać z budżetu mniej relatywnie środków niż przed rozszerzeniem.

Spośród płatników netto w specyficznej sytuacji są Niemcy i Francja. Kraje te borykają się z nadmiernymi deficytami budżetowymi. Zgodnie z zasadami wynikającymi z Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską oraz uchwalonego w 1997 r. Paktu Stabilności i Wzrostu, wobec krajów, które w odpowiednim czasie nie skorygują nadmiernego deficytu w budżecie, Rada UE powinna zastosować odpowiednie środki dyscyplinujące. Ponieważ w 2003 r. Rada nie podjęła tych środków, Komisja Europejska skierowała sprawę do rozstrzygnięcia przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości. Niemcy i Francja znalazły się pod silną presją Komisji, a także części krajów należących do strefy euro, by w możliwie nieodległym czasie obniżyły deficyt budżetowy poniżej 3% PKB. Muszą więc realizować dość bolesne społecznie reformy, by ten cel osiągnąć. W tej sytuacji wyegzekwowanie przez te kraje, a także przez inne państwa strefy euro, będące płatnikami netto, a mające trudności budżetowe (głównie Włochy), znacznie większych niż dotychczas środków na rzecz unijnego budżetu jest postrzegane ogólnie jako mało prawdopodobne<sup>18</sup>.

## Wnioski

Dotychczasowe Perspektywy Finansowe okazały się skutecznym instrumentem dyscyplinowania wydatków z budżetu na ogólnego, a w efekcie pozwoliły utrzymać ciężary ponoszone przez kraje członkowskie na rzecz tego budżetu na akceptowalnym przez nie poziomie. Perspektywa obejmująca lata 2000-2006 nastawiona była na stworzenie ram finansowych dla urzeczywistnienia procesu rozszerzenia Unii o nowe kraje. Kolejnym celem jest harmonijne włączenie tych krajów do wszystkich wspólnych polityk oraz działań integracyj-

nych. Istnieje świadomość, że Perspektywa Finansowa na lata 2007-2013 nie dotyczy tylko pieniędzy, które w jej ramach będą dostępne w kolejnych rocznych budżetach. Podstawowa kwestia związana z tym dokumentem ma charakter polityczny i wiąże się w istocie z wyborem drogi, którą Unia będzie kroczyć w nadchodzących latach.

Prezentując założenia nowej Perspektywy Finansowej, Komisja Europejska dokonała dość wyraźnych przesunięć priorytetów w stosunku do tego, co obowiązuje obecnie. Odwołując się do celów Strategii Lizbońskiej, Komisja zaproponowała, by większe środki z budżetu ogólnego były przeznaczane na zwiększenie szeroko pojętej konkurencyjności krajów członkowskich. Jest to próbą wyjścia naprzeciw nowym wyzwaniom, wynikającym ze zmian w gospodarce światowej i handlu międzynarodowym. Wizja Komisji dotycząca tego, co Unia ma robić w przyszłości, znalazła wyraz w proponowanych przez nią rozwiązaniach finansowych. Z jednej strony wizja ta ma elementy nowe i twórcze, a z drugiej jest kontynuacją tego, co realizowano do tej pory.

Czynnikami poważnie ograniczającym impet twórczy Komisji, jako instytucji odpowiedzialnej także za inicjowanie i przygotowanie nowych projektów działań integracyjnych, jest dostępność środków finansowych. Jest ona silnie uzależniona od woli krajów członkowskich, w szczególności tych, które są płatnikami netto do budżetu. Kraje te wyraźnie już zademonstrowały, że nie zgodzą się na radykalny wzrost obciążeń z tytułu finansowania budżetu UE. Jeśli propozycje Komisji nie zostaną w trakcie dalszych prac nad Perspektywą Finansową istotnie zmodyfikowane, to nowe państwa członkowskie mają szansę na pozyskanie wsparcia finansowego na zasadach nieodbiegających nadmiernie od tych, które do tej pory obowiązywały w Unii. Zasady te sprzyjały słabszym ekonomicznie krajom członkowskim. Obecnie jednak do Unii dołączyła duża grupa takich krajów, charakteryzujących się znacznie niższym poziomem rozwoju gospodarczego niż większość z dotychczasowych piętnastu państw członkowskich, co stawia przed systemem finansowym Unii znacznie większe wyzwania niż poprzednio.

<sup>18</sup> Por. *How to blow a trillion euros*, op.cit.