

BUDŻET UNII EUROPEJSKIEJ PO 2013 ROKU – KIERUNKI ZMIAN W ŚWIECIE ANALIZY STANOWISK RZĄDÓW KRAJÓW CZŁONKOWSKICH

W 2010 roku w Unii Europejskiej rozpoczęły się prace przygotowawcze w sprawie określenia kształtu jej budżetu ogólnego (*general budget*) w okresie od 2014 roku. Ich uczestnikami są przede wszystkim unijne instytucje oraz kraje członkowskie. Szeroka publiczna debata na temat tego nowego budżetu została zainicjowana już we wrześniu 2007 roku przez Komisję Europejską, która opublikowała dokument pokazujący wyzwania związane z reformą budżetową i kwestie do rozstrzygnięcia¹.

Obowiązujące obecnie ramy finansowe, przyjęte w 2006 roku na lata 2007–2013, stanowią podstawę uchwalania rocznych budżetów Unii i są wyrazem programowania wieloletniego, mającego zapewnić stabilność finansowania wspólnotowych polityk oraz innych działań integracyjnych². Można przypuszczać, że stworzenie ram finansowych na okres po 2013 roku będzie poważnym wyzwaniem zarówno dla unijnych instytucji, jak i krajów członkowskich. Te z nich, które w największym stopniu zapewniały dotychczas dochody do wspólnego budżetu, będą zapewne zabiegać o to, by zmniejszyć swe obciążenia finansowe, powołując się w szczególności na problemy swych finansów publicznych wynikające z kryzysu ekonomicznego i potrzeby finansowania pilnych wydatków krajowych. Z kolei słabiej rozwinięte kraje członkowskie, korzystające dotychczas w największym stopniu z unijnego wsparcia

¹ *Reformowanie budżetu, zmienianie Europy: Dokument dotyczący publicznych konsultacji w sprawie przeglądu budżetu w okresie 2008–2009*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 12.9.2007 r. SEC(2007) 1188 wersja ostateczna, http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/article_5958_en.htm 10.11.2009 – szerzej na ten temat w dalszej części.

² Szerzej na ten temat zob. L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2009.

finansowego, będą starać się, by to finansowanie nie uległo zmniejszeniu. Bez pogodzenia tych sprzecznych interesów nie będzie możliwe uzgodnienie finansowania działalności Unii od 2014 roku. Chcąc kontynuować proces integracyjny kraje członkowskie nie mają zatem wyboru, jak tylko osiągnąć w odpowiednim czasie niezbędny kompromis.

BUDŻET OGÓLNY UNII EUROPEJSKIEJ – STAN OBECNY

Budżet ogólny stanowi główny element systemu finansowego Unii Europejskiej. Oprócz budżetu w ramach tego systemu występuje Europejski Fundusz Rozwoju (EFR), który wspiera finansowo kraje Afryki, Karaibów i Pacyfiku (kraje AKP) oraz niektóre inne kraje rozwijające się, Europejski Bank Inwestycyjny (EBI), udzielający pożyczek na finansowanie projektów inwestycyjnych w krajach członkowskich UE, a częściowo także w krajach trzecich. Najmniej znaczącym elementem systemu finansowego UE są operacje pożyczkowe Komisji Europejskiej. Finansowanie pozabudżetowe odgrywa znacznie mniejszą rolę w działalności Unii niż to finansowanie, które pochodzi z budżetu ogólnego. W budżecie uchwalonym na 2009 rok dochody zaplanowano na poziomie 116, 1 mld EUR (są to dochody rozumiane jako tzw. środki na płatności, zaś dochody rozumiane jako środki na zobowiązania uchwalono na poziomie 133,8 mld EUR)³. Dla porównania warto wskazać, że pożyczki udzielone przez EBI w 2008 roku wyniosły 48 mld EUR (w tym 44 mld EUR dla podmiotów z krajów członkowskich, a 4 mld dla podmiotów z krajów trzecich)⁴. Z kolei EFR dysponuje na lata 2008–2013 łączną kwotą 22,7 mld EUR; jest ona przeznaczona na wsparcie finansowe dla stosunkowo dużej liczby krajów najsłabiej rozwiniętych (ponad 70)⁵.

Dochody wpływające do budżetu ogólnego obejmują dochody w ramach tzw. systemu zasobów własnych oraz pozostałe dochody. System zasobów własnych, mający zapewnić autonomię finansową Unii, obejmuje cła rolne i opłaty rolne oraz pozostałe cła (w 2009 roku z tego źródła pochodziło 16,5% dochodów), część wpływów przekazywanych przez kraje członkowskie z tytułu pobranego podatku od wartości dodanej – VAT (w 2009 roku 16,8%)

³ Por. Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok budżetowy 2009, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 69, 13 marca 2009.

⁴ Por. EBI Annual Report 2008, http://www.eib.org/about/key_figures/index.htm 6.11.2009

⁵ Por. http://europa.eu/legislation_summaries/development/overseas_countries_territories/r12102_en.htm 6.11.2009

oraz powiązane z Dochodem Narodowym Brutto (DNB) bezpośrednie wpłaty z budżetów krajowych (w 2009 roku 65,5%). To ostatnie źródło jest dominującym źródłem dochodów budżetu ogólnego (zob. tabela 1).

Tabela 1

Dochody budżetu ogólnego Unii Europejskiej w latach 2008–2010
(środki na płatności*)

Rodzaj dochodów	2008		2009	
	mld EUR	%	mld EUR	%
Cła rolne i opłaty rolne oraz pozostałe cła	16,9	14,6	19,2	16,5
Podatek VAT	18,1	15,6	19,6	16,8
Dochody powiązane z DNB	73,3	63,4	75,9	65,5
Pozostałe	7,4	6,4	1,4	1,2
Ogółem	115,7	100,0	116,1	100,0

* 2008 r. – uchwalony budżet oraz budżety korygujące 1/2008 i 2/2008
2009 r. – uchwalony budżet

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: Por. Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok budżetowy 2009, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 69, 13 marca 2009.

Warto podkreślić, że zasoby własne, niezbędne do sfinansowania budżetu na 2009 r., odpowiadają 0,88% łącznego DNB Unii Europejskiej, czyli znajdują się poniżej pułapu 1,24% DNB obowiązującego w latach 2007–2013⁶. Należy też odnotować fakt, że ta relacja także w ostatnich latach była znacznie niższa od tego pułapu. Na marginesie warto zauważyć, że pułap ten, określający znaczenie budżetu ogólnego, jest zdecydowanie mniejszy niż relacja dochodów budżetów krajowych do PKB w krajach członkowskich, kształtująca się na poziomie 30–50% PKB. W ujęciu względnym Unijny budżet jest zatem wielokrotnie mniejszy niż budżety krajowe. Wynika to z faktu, że większość zadań publicznych jest finansowanych na szczeblu krajowym i lokalnym, zaś na szczeblu Unii finansowane (bądź współfinansowane) są jedynie polityki i działania istotne z punktu widzenia procesu integracyjnego. Ponadto jak dotychczas nie było zgody na to, by ten pułap 1,24% DNB jakoś bardziej znacząco zwiększyć. Zgłoszona w 2004 roku propozycja Komisji Europejskiej, by zwiększyć ten pułap do 1,4% DNB spotkała się ze zdecydowanym sprzeciwem krajów będących płatnikami netto.

⁶ Por. Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok budżetowy 2009, op. cit., s. I/9.

W wydatkach z budżetu ogólnego największy udział mają wydatki ujęte w grupie „Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona” (45,5% w 2009 r.), przy czym największą część stanowią tu wydatki na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej, w tym wydatki na płatności bezpośrednie dla rolników oraz interwencje na rynkach rolnych. Rola tej grupy wydatków maleje, głównie ze względu na stopniowy wzrost znaczenia wydatków z grupy „Trwały wzrost” (39,8% w 2009 r.), w której mieszczą się wydatki na cele spójności oraz na wspieranie konkurencyjności gospodarek (zob. tabela 2).

Tabela 2

Struktura wydatków z budżetu ogólnego w latach 2008–2009 (w %)

Środki na płatności*	2008	2009
1. Trwały wzrost	39,7	39,8
2. Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona	46,4	45,5
3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	0,1	0,1
4. Unia jako partner na arenie międzynarodowej	6,9	7,7
5. Administracja	6,9	6,9
6. Wyrównania	0,0	0,0
Środki na płatności – ogółem	100,0	100,0

* 2008 r. – uchwalony budżet oraz budżety korygujące 1/2008 i 2/2008
2009 r. – uchwalony budżet

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: por. Budżet ogólny Unii Europejskiej na rok budżetowy 2009, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 69, 13 marca 2009.

Wydatki w grupie „Unia jako partner na arenie międzynarodowej” (w 2009 r. 7,7%) obejmują przede wszystkim wsparcie finansowe dla krajów trzecich, pomoc żywnościową i działania służące umocnieniu pozycji Unii Europejskiej w świecie. Poważną grupę wydatków stanowią wydatki administracyjne (6,9% w 2009 r.) służące finansowaniu działalności unijnych instytucji.

DOKUMENT KOMISJI Z 12 WRZEŚNIA 2007 – JAKO PODSTAWA KONSULTACJI W SPRAWIE REFORMY BUDŻETU OGÓLNEGO

Zgodnie z ustaleniami przyjętymi w maju 2006 roku przez Parlament Europejski, Radę oraz Komisję gruntowny przegląd budżetu ogólnego Unii Europejskiej miał zostać dokonany w pierwszych latach funkcjonowania nowych rozwiązań przyjętych na lata 2007–2013. Na mocy zawartego

w 2006 roku tzw. Międzyinstytucjonalnego Porozumienia dotyczącego dyscypliny budżetowej Komisja została zobowiązana do przeprowadzenia pełnej analizy, odnoszącej się do wszystkich aspektów wydatków z tego budżetu, w tym wynikających z realizacji wspólnej polityki rolnej, oraz przedstawienia raportu w tej sprawie. Taki raport, zatytułowany *Reformowanie budżetu, zmienianie Europy: Dokument dotyczący publicznych konsultacji w sprawie przeglądu budżetu w okresie 2008–2009*, Komisja Europejska przedstawiła w dniu 12 września 2007 roku⁷.

Wśród głównych przyczyn uzasadniających potrzebę dokonania przeglądu budżetu Komisja wskazała zmiany, jakie miały miejsce w Europie i świecie od 1988 roku, w tym zwłaszcza demokratyczne przemiany w Europie Centralnej i Wschodniej oraz rozszerzenie składu członkowskiego Unii z 12 do 27 krajów. Ponadto zwróciła uwagę na korzystny wpływ jednolitego rynku wewnętrznego na wzrost poziomu zamożności społeczeństwa i na stworzenie euro, globalizację, postęp technologiczny i rosnącą konkurencję w gospodarce światowej, rosnące uzależnienie Unii od dostaw energii z krajów trzecich oraz nowe zagrożenia dla środowiska naturalnego. Za istotny czynnik wymagający uwagi Komisja uznała też postępujący proces starzenia się społeczeństwa w krajach członkowskich oraz nasilającą się presję migracyjną ze strony krajów słabszych ekonomicznie. Komisja uznała, że zmiany te stawiają Unię przed nowymi wyzwaniami, i aby mogła ona im sprostać w następnej dekadzie i dalszej przyszłości potrzebna jest szeroka debata społeczna. Oznacza to konieczność dostosowania budżetu ogólnego do nowej rzeczywistości, tak by mógł on być skutecznym instrumentem realizacji priorytetów, które zostaną wspólnie uzgodnione. Podstawą nadchodzącej reformy budżetu powinno więc być udzielenie odpowiedzi na pytanie: jakiej Unii oczekujemy i jakie są drogi do osiągnięcia tego celu. Biorąc to pod uwagę, Komisja Europejska nie przedstawiła żadnej wstępnej koncepcji kształtu przyszłego budżetu Unii, gdyż przyjęła założenie, że przegląd istniejącego systemu finansowania stanowi dobrą możliwość dostosowania go do realizacji przyszłych priorytetów. Wśród pytań, uznanych przez Komisję za wymagające pogłębionej refleksji w czasie publicznej debaty na temat reformy budżetu, znalazły się takie pytania, jak:

- Czy dotychczasowy budżet Unii dostosowywał się w sposób wystarczająco do dokonujących się zmian?
- Jak osiągnąć właściwą równowagę między potrzebą stabilności a potrzebą elastyczności przy stosowaniu wieloletnich ram finansowych?

⁷ *Reformowanie budżetu, zmienianie Europy...*, op. cit.

- Czy wyzwania wskazane przez Komisję są tymi, przed jakimi rzeczywiście stoi Unia w nadchodzących dziesięcioleciach?
- Jakie kryteria powinny być zastosowane w celu efektywnej realizacji zasady europejskiej wartości dodanej (*European value added*)?
- W jaki sposób cele polityki powinny być właściwie odzwierciedlone w priorytetach dotyczących wydatków?
- W jakim horyzoncie czasowym powinna nastąpić zmiana kierunków?
- Czy można jeszcze zwiększyć przejrzystość budżetu?
- Jakie zasady powinny być podstawą strony dochodów budżetu oraz jak to powinno przełożyć się na system zasobów własnych?
- Czy istnieje uzasadnienie dla utrzymywania mechanizmów korekcyjnych i kompensacyjnych?
- Jaka powinna być relacja między obywatelami, priorytetami polityki oraz finansowaniem budżetu?

Komisja wyraźnie podkreśliła, że przegląd budżetu nie będzie dotyczył tylko kwestii finansowych. Obejmie on także ocenę wspólnej polityki rolnej oraz polityki spójności. Wspólna polityka rolna ma zostać poddana analizie z punktu widzenia efektów reformy przeprowadzonej w 2003 roku oraz przyszłych priorytetów w zakresie ochrony i zarządzania zasobami naturalnymi. Jeśli chodzi o politykę spójności, to Komisja powołała się na czwarty raport w sprawie spójności z maja 2007 r.⁸, pokazujący postęp, jaki dokonał się w zmniejszaniu dysproporcji oraz uznała, że polityka spójności powinna uwzględniać także nowe wyzwania.

Ogłaszając we wrześniu 2007 roku rozpoczęcie publicznej debaty w sprawie budżetu, Komisja wskazała, że nowe wieloletnie ramy finansowe, ogólna wielkość budżetu, jego struktura zostaną zaproponowane przez nową Komisję, która rozpocznie działalność w 2011 roku. Do tego czasu unijne instytucje powinny określić najważniejsze polityki, które będą funkcjonować w ramach Unii, oraz ocenić, jak budżet ogólny może służyć ich realizacji. Propozycja udziału w debacie nad przedstawionym dokumentem w sprawie reformy budżetu została skierowana przez Komisję przede wszystkim do rządów krajów członkowskich, a ponadto do władz regionalnych i lokalnych oraz do instytucji i podmiotów działających na szczeblu Unii. Komisja zaproponowała, by wszelkie opinie w tej debacie zostały przesyłane do 15 kwietnia 2008

⁸ *Growing Regions, Growing Europe, Fourth report on economic and social cohesion*, Communication from the Commission, Brussels May 2007, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_en.pdf 10.11.2009, Piąty raport na temat spójności ekonomicznej i społecznej ukaże się w 2010 roku.

roku w celu opublikowania ich (za zgodą autorów) na specjalnej stronie poświęconej reformie budżetu⁹.

ODPOWIEDZI RZĄDÓW KRAJÓW UNII W SPRAWIE REFORMY BUDŻETU

Zaproszenie do konsultacji w sprawie reformy budżetu ogólnego Unii Europejskiej po roku 2013, skierowane do rządów krajów członkowskich oraz wielu innych podmiotów, spotkało się z ich bardzo aktywną reakcją. Uruchomiona została szeroka debata publiczna. W debacie tej za najważniejsze należy uznać opinie wyrażone przez rządy. Wszystkie rządy przekazały Komisji swe odpowiedzi. Zostały one podane do publicznej wiadomości na stronie Komisji Europejskiej¹⁰. W ten sposób został określony pewien punkt wyjścia dla procesu kształtowania wieloletnich ram finansowych, które mają obowiązywać po 2013 roku. Opinia publiczna uzyskała pewien obraz intencji poszczególnych krajów co do kształtu przyszłego budżetu oraz czynników, które będą miały wpływ na ten budżet.

Szczegółnej uwagi wymagają opinie wyrażone przez kraje będące największymi płatnikami netto do tego budżetu zarówno w odniesieniu do systemu zasobów własnych, jak i głównych grup wydatków. Nie bez znaczenia są też opinie krajów będących głównymi beneficjentami netto. Ponieważ podstawą budżetu jest decyzja Rady w sprawie systemu zasobów własnych, podejmowana jednomyślnie przez wszystkie kraje członkowskie i podlegająca ratyfikacji przez parlamenty krajowe, uzgodnienie budżetu wymaga faktycznie osiągnięcia szerokiego porozumienia między tymi krajami. To z kolei oznacza, że proces negocjacyjny może być trudny i długotrwały, tak zresztą, jak to bywało często do tej pory. Na poważne problemy do pokonania w procesie negocjacyjnym wskazują bardzo różnice w wizji przyszłego budżetu przedstawione przez rządy w odpowiedzi na dokument opublikowany przez Komisję we wrześniu 2007 roku. Przedstawiona dalej analiza odpowiedzi udzielonych przez wybrane kraje wskazuje, że różnice te są bardzo duże.

⁹ http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm

¹⁰ Wszystkie odpowiedzi rządów i innych instytucji na Dokument Komisji Europejskiej z 12 września 2007 r. zostały opublikowane na stronie Komisji Europejskiej: http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm Dokumenty opublikowane na tej stronie wykorzystano do poniższej analizy stanowisk rządów wybranych krajów Unii Europejskiej zarówno w odniesieniu do dochodów, jak i wydatków (dostępne 12.11.2009).

System zasobów własnych

Stanowisko krajów płatników netto

W analizie stanowisk krajów będących płatnikami netto do budżetu ogólnego na uwagę zasługuje w pierwszej kolejności stanowisko **Niemiec**, gdyż kraj ten wnosi do tego budżetu najwięcej. W swym stanowisku w sprawie reform budżetu, przedstawionym 7 kwietnia 2008 roku, niemiecki rząd stwierdził, że reforma budżetu Unii powinna uwzględniać fakt, że fundusze publiczne są ograniczone. Oczekiwany spadek liczby ludności w połączeniu z wydłużeniem się okresu dalszego trwania życia będzie powodować coraz większe obciążenia społeczeństwa z tytułu podatków i składek na ubezpieczenie społeczne. By być przygotowanym na tę sytuację, należy bezwzględnie kontynuować realizowane działania nastawione na konsolidację finansów publicznych. Dyscyplina budżetowa powinna być zatem stosowana do wszystkich publicznych budżetów. Oznacza to konieczność ustalenia w ramach Unii priorytetów odnośnie wydatków. Aby pozyskać długoterminową akceptację podatników należy zapewnić to, że w przyszłym systemie finansowym Unii nie będą występowały nadmierne wpłaty netto. Unia powinna więc wykorzystywać swe zasoby efektywnie. Systemowa ocena skutków polityk finansowanych z unijnego budżetu jest najlepszym sposobem efektywnego wykorzystania środków europejskich. Ocena ta może być skuteczna jedynie wtedy, jeśli każda polityka będzie dysponowała właściwymi instrumentami, a cele i standardy w odniesieniu do każdego instrumentu będą jasno określone. Dla efektywnego wykorzystania zasobów kluczowe znaczenie ma też kontrola ze strony władz oraz społeczeństwa. Obywatele powinni być w stanie zobaczyć, na co idą pieniądze z budżetu UE. W szczególności duże znaczenie ma ujawnianie podmiotów otrzymujących środki budżetowe. Zapewnienie większej przejrzystości dla obywateli systemu finansowego Unii wymagałoby publikowania danych centralnie, zgodnie z jednolitymi standardami, przez Komisję Europejską.

Jeśli chodzi o stronę dochodową budżetu, to według rządu Niemiec powinna ona być oparta na następujących głównych zasadach: stabilność, prostota, efektywność, w odniesieniu do kosztów administrowania oraz sprawiedliwy podział obciążeń pomiędzy kraje członkowskie. Niemiecki rząd wyraził opinię, że system zasobów własnych Unii dotychczas zawsze zapewniał odpowiednie i stabilne dochody, a więc według niego budżet Unii nie ma problemów z dochodami. System zasobów własnych powinien jednak zostać możliwie najwcześniej uproszczony, gdyż w obecnej formie jest zbyt biurokratyczny, zwłaszcza w odniesieniu do dochodów z podatku VAT. Pozyskiwanie tradycyj-

nych zasobów własnych (*Traditional Own Resources* – TOR), obejmujących cła i opłaty rolne, także pociąga nadmiernie wysokie koszty administracyjne. Pożądane byłoby zatem wyeliminowanie tych dwóch składników dochodów po to, by stworzyć prosty system finansowania. Na podkreślenie zasługuje także to, że także Komisja Europejska rozważała radykalne uproszczenie systemu, a nawet oparcie go w pełni na wpływach powiązanych z DNB. Rząd Niemiec wskazał także, że ten przysły uproszczony system zasobów własnych, uwzględniający sytuację ekonomiczną krajów członkowskich, powinien być sprawiedliwy, jeśli chodzi o udział tych krajów w finansowaniu wydatków. Tak długo, jak będą występować niepożądane efekty redystrybucyjne oraz zakłócenia po stronie wydatków, a w efekcie nadmiernie wysokie obciążenia dla niektórych krajów, odpowiedni efektywny mechanizm korekcyjny po stronie dochodów będzie absolutnie konieczny. Powinien on przybrać formę ogólnego mechanizmu korekcyjnego.

Jeśli chodzi o źródła finansowania, system zasobów własnych powinien być tak ukształtowany, by był w stanie reagować łatwo na zmieniającą się sytuację po stronie wydatków. Rząd Niemiec wyraził przekonanie, że taki system oparty jedynie na źródle powiązanim z DNB oraz uzupełniony przez systemowy mechanizm korekcyjny, zmniejszający nadmierne obciążenie płatników netto, najlepiej spełnia wskazane wyżej zasady. Rząd niemiecki uznał, że nie ma potrzeby tworzenia nowego źródła zasobów własnych, gdyż spowodowałyby to więcej problemów. Dotyczy to w szczególności wprowadzenia podatku europejskiego lub innego źródła podobnego do podatku. Niesłuszne są nadzieje tych, którzy uważają, że podatek europejski lub inne nowe źródło pozwolą zakończyć debatę na temat płatników netto. Podatki będą zawsze pobierane przez administracyjne instytucje krajów członkowskich, a następnie przekazywane do budżetu Unii. Wpływy z nich będą więc zawsze przypisane do poszczególnych krajów. Nawet jeśli byłoby nowe źródło, które nie byłoby przypisane do indywidualnych krajów, debata na temat podziału obciążeń przesunęłaby się na stronę wydatków, przyczyniając się w ten sposób do nieefektywnego wykorzystania środków. W opinii niemieckiego rządu wszystkie dyskutowane dotychczas opcje dotyczące zastosowania podatku europejskiego spowodowałyby istotny efekt redystrybucji między krajami członkowskimi w porównaniu z obecnym systemem. Dyskusja na temat potrzeby mechanizmów korekcyjnych mogłaby więc ulec nawet nasileniu. Jest istotne, że w obecnym systemie zasobów własnych istnieje bezpośrednia więź między budżetami krajowymi a budżetem Unii, co ma kluczowe znaczenie dla dyscypliny budżetowej, która jest ważna dla wszystkich krajów członkowskich. Podatek europejski spowodowałby zerwanie, albo ograniczenie tej użytecz-

nej więzi. Powiązanie z DNB wpłat krajów członkowskich do budżetu Unii stanowiłoby odbicie szerokiego wachlarza preferencji dotyczących systemów podatkowych obywateli Unii lepiej niż jednolity podatek europejski. W każdym razie nowe źródło dochodów własnych spowodowałoby, że system ten stałby się bardziej skomplikowany i nie odpowiadałby wskazanym wyżej kryteriom. Natomiast z tymi kryteriami byłby zgodny system całkowicie oparty na DNB wraz z mechanizmem korekcyjnym. System ten mógłby być zastosowany w zasadzie bez naruszania systemu istniejącego obecnie. Po to, by zakres mechanizmu korekcyjnego był stosunkowo niewielki, należałoby też zbadać, czy wkłady krajów członkowskich nie powinny być powiązane z poziomem DNB według parytetu siły nabywczej (*GNI at purchasing-power parity*).

Rząd **Francji**, przedstawiając swe stanowisko w sprawie budżetu ogólnego po 2013 r., w odpowiedzi na dokument Komisji z 12 września 2007 r., stwierdził, że system zasobów własnych UE powinien być sprawiedliwy i przejrzysty. Unia powinna utrzymać finansowanie opierające się, przynajmniej częściowo, na zasobach własnych związanych ze wspólnymi politykami, przyjętymi zgodnie z TWE. Tradycyjne zasoby własne (TOR), bezpośrednio związane z ustanowieniem jednolitego rynku, są zatem odpowiednie jako źródło dochodów budżetu ogólnego. Takie stanowisko rządu francuskiego różni się więc od stanowiska rządu Niemiec, przeciwnego dalszemu utrzymywaniu źródła TOR i VAT. W opinii rządu Francji powinno być także utrzymane źródło oparte na DNB. Budżet powinien zawierać tzw. źródło równowagi (*une ressource «d'équilibre»*), po to by była możliwość sfinansowania wydatków, bez względu na to, jaka byłaby struktura budżetu Unii. Natomiast do rozważenia pozostaje dalsze utrzymywanie źródła w postaci VAT, ze względu na coraz większą złożoność jego stosowania. Ponadto rząd francuski uznał za pożądane rozpoczęcie prawdziwej debaty na temat nowych źródeł zasobów własnych Unii. System zasobów własnych powinien być tak zorganizowany, by wszystkie kraje członkowskie uczestniczyły w finansowaniu budżetu zgodnie z zasadą sprawiedliwości (*équité*), i w sposób uwzględniający zdolność tych krajów do ponoszenia obciążeń finansowych. Francja uznała za niezbędne odejście od obecnie obowiązującego systemu rabatów i korekt, gdyż nie mają one innego, niż historyczne, uzasadnienia, nie odpowiadają już ewolucji relatywnej zamożności krajów członkowskich i prowadzą faktycznie do niemającej usprawiedliwienia polityki redystrybucji na rzecz niektórych krajów, poprzez wysokość wpływów do budżetu Unii. Mnożenie i utrwalanie się mechanizmów doprowadziło do ukształtowania się systemu, który nie jest systemem sprawiedliwym, ani czytelnym dla obywateli. W opinii rządu francuskiego nadszedł więc czas, by naprawić ten stan.

Rząd **Włoch** w swej odpowiedzi na dokument Komisji stwierdził, że reforma systemu zasobów własnych musi być ściśle powiązana z reformą wydatków. Potrzebna jest pogłębiona debata na temat dochodów budżetowych, bowiem w trakcie dotychczasowych negocjacji w sprawie Perspektywy Finansowej koncentrowano się bowiem na wydatkach, a dochody miały znaczenie drugoplanowe.

W opinii włoskiego rządu przez lata system finansowy Unii stał się bardzo skomplikowany. Dowodem na to jest m.in. fakt, że w latach 2007–2013 niektóre kraje członkowskie otrzymują rabaty *ad hoc* na łączną kwotę około 60 mld EUR. Reforma systemu zasobów własnych jest ściśle związana z zagadnieniem „saldy netto”, tzn. z potrzebą zapewnienia tego, by wkłady netto nie były nadmierne, ale były proporcjonalne do relatywnej zamożności poszczególnych krajów. Rząd Włoch podkreślił, że uzasadnienie do stosowania podejścia „saldy netto” jest wątpliwe zarówno z technicznego punktu widzenia (m.in. z powodu problemu obiektywnego określenia korzyści wynikających z polityk Unii pomiędzy krajami członkowskimi), jak i zasadniczego (korzyści wynikające z członkostwa w Unii z pewnością nie mają tylko charakteru operacji rachunkowej). Jednak kwestia ta istnieje i trzeba zastanowić się nad możliwymi rozwiązaniami. Obecny system oparty na *ad hoc* mechanizmach korekcyjnych nie da się utrzymać na dłuższą metę. Zreformowany system zasobów własnych powinien być prosty i przejrzysty oraz gwarantować sprawiedliwy podział obciążeń między kraje członkowskie.

Chodzi o też o to, by zapewnić stabilne źródła finansowania na lata. Jeśli chodzi o ideę uzupełnienia zasobów własnych o nowe źródło podatkowe, przedstawioną przez Parlament Europejski, to powinna ona zostać poddana pogłębionej analizie. Rząd Włoch zwrócił uwagę na to, że idea podatku europejskiego była krytykowana ze względów politycznych (ograniczenie suwerenności narodowej) oraz technicznych (niedostateczna harmonizacja podstawy opodatkowania, regresywny charakter niektórych podatków itp.). Mimo tych słabości, w opinii włoskiego rządu, idea zasługuje na rozważenie. Przekazanie części krajowego podatku na rzecz Unii umożliwiłoby zredukowanie komponentu międzyrządowego, jakim są wpłaty oparte na DNB, w finansowaniu budżetu UE, zapewniając jednocześnie bardziej przejrzystą więź obywateli z unijnym systemem finansowym. W każdym razie stworzenie nowego źródła zasobów własnych musiałyby być zgodne z dwoma fundamentalnymi zasadami: respektowanie narodowej suwerenności podatkowej oraz neutralności podatkowej (w takim znaczeniu, że nie powinno to zwiększyć obciążeń obywateli ani ogólnych wydatków publicznych). Ponadto rząd Włoch zaproponował, by rozważyć wprowadzenie innego nowego źródła systemu

zasobów własnych, które byłoby związane z implementacją unijnych polityk, tak jak to było w przypadku ceł i opłat rolnych, a mogłoby z kar nakładanych na producentów niewywiązujących się z realizacji celów dotyczących redukcji emisji dwutlenku węgla do atmosfery.

Inna opcja przedstawiona przez rząd Włoch to uproszczenie systemu finansowania (proponowane także przez Parlament Europejski) poprzez przejście do systemu opartego wyłącznie na wpłatach powiązanych z DNB przy równoczesnym stopniowym odchodzeniu od istniejących mechanizmów korekcyjnych. Takie rozwiązanie gwarantowałoby wystarczalność i stabilność dochodów przy respektowaniu obowiązującego obecnie pułapu dla systemu zasobów własnych (1,24% of DNB) i uprościłoby system, stałby się on więc bardziej przejrzysty. Odejście od dotychczasowych mechanizmów korekcyjnych byłoby spójne z zasadą równego traktowania (*the principle of parity*) krajów członkowskich i pozwoliłoby zakończyć sytuację, w której część krajów członkowskich jedynie częściowo przyczynia się do wspólnych wydatków, co jest sprzeczne z ideą procesu integracji.

W opinii włoskiego rządu zgłaszana przez niektóre kraje propozycja zniesienia źródła związanego z VAT powinna być potraktowana z dużą ostrożnością, gdyż źródło to opiera się na dobrze zharmonizowanym i skonsolidowanym systemie, którego koszty administracyjne są niskie. Ponadto przejście do systemu dochodów opartych o DNB wzmocniłoby międzyrządowy składnik systemu finansowania UE, a w efekcie zmniejszyłyby się szanse na wypracowanie w przyszłości prawdziwego systemu zasobów własnych. Jeśli chodzi o wkłady netto do budżetu ogólnego, to zamiast *ad hoc* ustalonych mechanizmów korekcyjnych, powinny być jasne i dobrze określone ramy, w których uprawnienia do otrzymania do zwrotu części wkładu do budżetu wynikałyby ze wspólnie uzgodnionych reguł i miałyby zastosowanie do wszystkich krajów.

Reakcją rządu **Wielkiej Brytanii** na dokument Komisji dotyczący reformy budżetu po 2013 r. jest obszerna prezentacja priorytetów, które powinny być finansowane w przyszłości z budżetu ogólnego Unii Europejskiej. Brytyjski rząd nie przedstawił jakichkolwiek postulatów i propozycji odnośnie systemu zasobów własnych, nie poruszył praktycznie kwestii rabatu, z którego Wielka Brytania korzysta od długiego czasu. Kwestie te zostały całkowicie przezeń pominięte, co można tłumaczyć jako chęć zachowania dotychczasowego kształtu tego systemu oraz rabatu. Z analizy zaproponowanych przez Wielką Brytanię priorytetów odnośnie wydatków i kierunków zmian w obecnej strukturze wydatków można pośrednio wnioskować, że kraj ten jest generalnie przeciwny zwiększeniu dotychczasowego pułapu zasobów własnych w relacji do DNB.

Rząd **Holandii** w odniesieniu do źródeł finansowania budżetu UE po 2013 roku, w swej odpowiedzi na dokument Komisji, stwierdził, że modernizacja systemu dochodów UE jest istotną częścią reformy budżetu. Dochody i wydatki budżetowe są ze sobą ściśle powiązane. Fakt, że część krajów członkowskich korzysta z mechanizmów korekcyjnych, jeśli chodzi o stronę dochodową budżetu jest bezpośrednim skutkiem nierównowagi po stronie wydatków. Nowy system zasobów własnych powinien zawierać strukturalne rozwiązanie dla tej nierównowagi i przede wszystkim powinien być sprawiedliwy i oparty na osiągniętym przez kraje członkowskie poziomie zamożności (*based on health*). W opinii holenderskiego rządu nowy system powinien być możliwie prosty, przejrzysty i przewidywalny, a koszty pozyskiwania zasobów niskie. Kryteria te wskazują, że źródło oparte o DNB powinno być jedynym źródłem finansowania. Pozwoliłoby to na respektowanie zasady, że „największy ciężar powinien być dźwigany na najsilniejszych barkach” (*the strongest shoulders should bear the heaviest burden*). Byłaby to tzw. sprawiedliwość pionowa (*vertical fairness*). Powinna też być „sprawiedliwość horyzontalna”: kraje członkowskie mające podobny poziom zamożności powinny wносить podobne płatności do budżetu. Tak długo, jak tak nie będzie, będą potrzebne mechanizmy korekcyjne, eliminujące tę nierównowagę. Ponadto obecny pułap zasobów własnych nie powinien być zwiększony. Rząd Holandii opowiedział się też przeciw wprowadzeniu podatku europejskiego.

Rząd **Austrii**, odpowiadając na analizowany dokument Komisji, w odniesieniu do systemu zasobów własnych zaproponował następujące kierunki reformy:

- zbadanie możliwości ustanowienia na szczeblu Unii nowego źródła dochodu, np. z tytułu opodatkowania transakcji finansowych, podatku związanego z ochroną środowiska naturalnego i podatku związanego z transportem;
- utrzymanie tradycyjnych zasobów własnych;
- uproszczenie systemu korekcyjnego;
- niestosowanie kolejnych mechanizmów korekcyjnych kosztem Austrii;
- zniesienie źródła zasobów własnych z tytułu VAT.

Stanowisko krajów beneficjentów netto

Rząd **Grecji** w swej odpowiedzi na dokument Komisji odnośnie reformy budżetu UE stwierdził, że wkłady krajów do budżetu powinny odzwierciedlać relatywny poziom zamożności krajów członkowskich. Jednocześnie rząd

grecki wskazał, że nie jest przekonany co do słuszności stosowania mechanizmów korekcyjnych, gdyż odzwierciedlają one bardzo wąskie postrzeganie korzyści i kosztów członkostwa w Unii. Przyznane dotychczas mechanizmy korekcyjne skomplikowały system zasobów własnych i przyczyniły się do tego, że w dużym stopniu nie jest on zgodny z zasadą sprawiedliwości. Przyczyny, dla których ustanowiono mechanizm korekcyjny dla Wielkiej Brytanii zdecydowanie straciły na znaczeniu z uwagi na spadek udziału wydatków na wspólną politykę rolną w wydatkach budżetu ogólnego Unii. Kolejne zmiany systemu zasobów własnych faktycznie sprzyjały bardziej zamożnym krajom członkowskim, biorąc pod uwagę *per capita* DNB, bez uwzględniania korzyści pośrednich. W ten sposób niektóre zamożne kraje, których udział w dochodach budżetu UE powinien wynosić około 10%, aktualnie płacą mniej niż 1% ich DNB *per capita*. Natomiast, inne, mniej zamożne kraje, których udział w dochodach budżetu jest niższy (wynosi 1–2%), aktualnie ponoszą bardziej znaczące ciężary, gdyż płacą do budżetu więcej niż wynosi 1% ich DNB *per capita*. Z tych wszystkich względów rząd Grecji uznał, że budżet ogólny powinien opierać się na TOR i źródle DNB, natomiast wszelkie rabaty i mechanizmy korekcyjne powinny być wyeliminowane.

Rząd **Irlandii**, odpowiadając na zagadnienia postawione przez Komisję Europejską w sprawie systemu finansowania Unii po 2013 roku, wskazał, że system, w którym kraje członkowskie wnoszą środki do budżetu Unii poprzez bezpośrednie wpłaty z budżetu (źródło oparte na DNB), przekazując pobierane cła oraz część pobieranego przez siebie VAT, zapewnia stabilne źródła dochodów. System ten jest jednak jest bardzo złożony i trudny do zarządzania, więc Irlandia mogłaby poprzeć prostszy system finansowania wydatków, który w dalszym ciągu byłby oparty głównie na wpłatach powiązanych z DNB oraz na tradycyjnych zasobach własnych. Irlandzki rząd uznał, że system, w którym dominujące znaczenie mają dochody budżetowe powiązane z DNB, jest najbardziej sprawiedliwy, gdyż opiera się na rzeczywistej zdolności płatniczej krajów członkowskich. Charakteryzuje się on wysoką transparentnością oraz niskimi kosztami administracyjnymi z punktu widzenia tych krajów. Rząd Irlandii opowiedział się także zdecydowanie przeciw podatkowi europejskiemu, m.in. z tego powodu, że nie wiadomo, czy taki podatek byłby sprawiedliwy. Ponadto uznał, że wszelkie rabaty są niewłaściwym rozwiązaniem z punktu widzenia długoterminowego finansowania Unii. Powinny zatem być stopniowo eliminowane. W opinii rządu Irlandii nieużyteczne też byłoby rozwiązanie alternatywne w postaci jakiegoś ogólnego mechanizmu korekcyjnego. Ostatecznie reforma powinna doprowadzić do zakończenia zastosowania jakichkolwiek rabatów.

W odpowiedzi polskiego rządu na dokument Komisji z września 2007 roku wskazano, że wpłaty oparte na DNB, w połączeniu ze stosowaniem mechanizmów korekcyjnych (obecnie 5 krajów), prowadzą do nierównomiernego obciążenia krajów członkowskich. W efekcie kraje mniej zamożne ponoszą większe koszty. Rząd zwrócił także uwagę na to, że budżet UE w relacji do PKB UE ciągle maleje. Mniejszy budżet to zmniejszenie znaczenia interesu wspólnego, a w konsekwencji także osłabienie wspólnych instytucji. Powstaje zatem pytanie, w jakim kierunku w dłuższej perspektywie będzie ewoluować proces integracyjny. Czy będzie to bardziej współpraca międzyrządowa? Z punktu widzenia Polski lepiej byłoby, gdyby budżet Unii był aktywnym instrumentem w procesie integracyjnym. Modernizacja polskiej gospodarki, niezbędna w celu sprostania przez nią współczesnym wyzwaniom, oznacza, że także po 2013 roku potrzebne będzie wsparcie finansowe z budżetu Unii.

WYDATKI BUDŻETOWE

Stanowisko krajów płatników netto – na przykładzie Niemiec

W odniesieniu do wydatków rząd **Niemiec**, w odpowiedzi na dokument Komisji z 12 września 2007 r., przedstawił osiem głównych zasad, które powinny być uwzględnione przy reformie budżetu Unii:

1. *Ograniczenie wydatków, utrzymanie dyscypliny budżetowej* – konieczne z tego względu, że fundusze publiczne są ograniczone. Obecne ramy budżetowe Unii, jak również elastyczność rocznej procedury budżetowej, sprawdziły się w praktyce. Dyscyplina budżetowa wymusza koncentrację na zadaniach, które zapewniają wyraźną wartość dodaną w porównaniu z działaniami na szczeblu krajowym.
2. *Sprawiedliwa alokacja narodowych wpłat* – pozwalająca na to, by podział obciążeń finansowych był proporcjonalny do sytuacji ekonomicznej krajów członkowskich i do zamożności ich obywateli. Nadmierne obciążenia netto mają negatywny wpływ na postrzeganie Unii wśród obywateli i dlatego powinno się ich unikać.
3. *Koncentracja na przyszłość* – umożliwiająca budżetowi na finansowaniu w większym stopniu nowych zadań, by wzmocnić zdolność Unii sprostania przyszłym wyzwaniom. Kluczowe znaczenie powinny mieć innowacje oraz wzrost konkurencyjności.
4. *Unikać podejmowania zobowiązań z góry* – przegląd budżetu w ciągu następnych kilku lat powinien pozwolić na ustalenie, które przyszłe trendy

- i polityczne cele mają mieć pierwszeństwo. Przed zakończeniem tego procesu nie należy podejmować *a priori* zobowiązań w odniesieniu do poszczególnych obszarów, które będą mieć skutek dla przyszłych wydatków.
5. *Poważne traktowanie zasady pomocniczości oraz uwzględnianie europejskiej wartości dodanej (European value added)* – zadania, które mogą być lepiej zrealizowane na szczeblu krajowym nie powinny być podejmowane na szczeblu Unii. Nie każde wyzwanie wymaga reakcji finansowej. W wielu przypadkach za pomocą regulacji można osiągnąć więcej niż poprzez wydatki. Tam, gdzie wydatki są konieczne, finansowanie krajowe powinno poprzedzać finansowanie wspólnotowe, o ile cel może być właściwie osiągnięty także w ten sposób.
 6. *Poprawa efektywności unijnych polityk* – skuteczność polityk może być oceniona tylko wtedy, gdy cele i kryteria są ściśle zdefiniowane. Istniejące i nowe polityki muszą być oceniane po to, by umożliwić ich właściwe dostosowanie do tych celów. Kluczowym elementem skutecznych polityk jest dobrze funkcjonujący system kontroli.
 7. *Zwiększenie przejrzystości budżetowej* – po to, by zwiększyć porównywalność z budżetami krajów członkowskich. Perspektywa finansowa powinna być w przyszłości negocjowana i ustalana w cenach bieżących. Ponadto Komisja Europejska powinna ujawniać podmioty otrzymujące fundusze publiczne, co oznacza większą przejrzystość budżetu dla obywateli.
 8. *Uproszczenie systemu zasobów własnych* – obecny system zapewnia Unii takie fundusze, jakich ona potrzebuje. Nie są więc potrzebne nowe źródła, gdyż stworzy to więcej problemów niż ich rozwiąże. Niektóre z istniejących źródeł wiążą się z nadmierną biurokracją. Niemcy opowiadają się zatem za skoncentrowaniem się na źródle powiązanim z DNB, najlepiej z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej.
- Stanowisko rządu Niemiec wobec zmian w głównych grupach wydatków:
1. *Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia (dział 1b)* – Niemcy są za tym, by w dalszym ciągu najmniej rozwinięte regiony były określane wyłącznie na podstawie sprawdzonego już kryterium w postaci poziomu PKB na mieszkańca. Inne wskaźniki ekonomiczne, takie jak bezrobocie, czy ewolucja sytuacji demograficznej znajdują bowiem odzwierciedlenie w tym wskaźniku. Stworzenie nowych kryteriów dla określenia najmniej rozwiniętych regionów mogłoby rozwodnić politykę spójności i zmniejszyć jej skuteczność. Zwraca uwagę stwierdzenie niemieckiego rządu, że obok regionów najmniej rozwiniętych, ukierunkowaną pomoc w rozwoju swych możliwości powinny też otrzymać regiony już obecnie przyczyniające się do konkurencyjności Unii w gospodarce światowej.

Do rozstrzygnięcia pozostaje kwestia, jak pogodzić politykę strukturalną nastawioną na wspieranie wzrostu gospodarczego z polityką mającą na celu zmniejszanie różnic między krajami członkowskimi w poziomie rozwoju gospodarczego. W opinii niemieckiego rządu wysiłki powinny być skoncentrowane z jednej strony na najmniej rozwiniętych regionach, z drugiej strony wszystkie kraje członkowskie powinny koncentrować na działaniach mających wpływ na wzrost gospodarczy i zatrudnienie, biorąc także pod uwagę sytuację demograficzną i wymogi ekologiczne. Polityka spójności, jako nowoczesna polityka Wspólnoty, musi być tak ukształtowana, by sprostać nowym wyzwaniom. Przede wszystkim jednak chodzi o to, by fundusze strukturalne Unii były bardziej ukierunkowane na specyficzne cele. Stworzenie dodatkowych kryteriów przyznawania pomocy wymaga przekonujących powodów. Zważywszy na nowe wyzwania, należy zbadać, w jakim stopniu mogą one zostać podjęte w ramach wspólnotowych polityk poprzez zmiany legislacyjne, a dodatkowo, jeśli konieczne, poprzez fundusze strukturalne. W opinii rządu Niemiec, w obecnych ramach finansowych istnieją liczne możliwości reagowania na przyszłe wyzwania. Na przykład Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego obejmuje zarówno cel w postaci „konwergencja”, jak i cel „regionalna konkurencyjność i zatrudnienie”. Możliwe jest zatem z jednej strony wsparcie finansowe z tego funduszu dla badań oraz rozwoju technologicznego, społeczeństwa informacyjnego, innowacji, gospodarki opartej na wiedzy, a z drugiej wsparcie dla ochrony środowiska naturalnego. Istnieją więc możliwości reagowania przez regiony, przy wykorzystaniu unijnych funduszy strukturalnych, na problemy związane ze zmianami klimatycznymi.

Rząd Niemiec opowiedział się także za uwzględnieniem w większym stopniu zdolności absorpcyjnej krajów członkowskich przy kształtowaniu polityki spójności. Należy tu wziąć pod uwagę doświadczenia makroekonomiczne tych krajów w okresie minionych kilku lat. Dodatkowy bodziec pochodzący z funduszy kohezyjnych, według niemieckiego rządu, w wielu przypadkach przyczynił się do przegrzania gospodarki, a w efekcie do podważenia jej stabilności. Biorąc to pod uwagę, Unia wydała zalecenia odnośnie zacieśnienia polityki budżetowej przez kraje członkowskie, zaś zalecenia te z kolei są trudne do pogodzenia z pełnym wykorzystaniem dostępnych funduszy unijnych.

W odniesieniu do grupy wydatków z działu 2 budżetu ogólnego (zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona) niemiecki rząd uznał, że wspólna polityka rolna będzie w dalszym ciągu Unii potrzebna, by utrzymać dywersyfikację sektora rolnego. Potrzebne jest jednak uproszczenie i harmonizacja instrumentów tej polityki. Pozwoliłoby to zwiększyć skuteczność i przejrzystość, a w efekcie społeczną akceptowalność tej polityki. Okres do 2013 roku

powinien zostać wykorzystany, by skonsolidować wprowadzone już reformy i dostosować instrumenty. W sektorze rolnym nastąpiły zmiany. Jednocześnie coraz bardziej intensywna jest publiczna debata na temat słuszności interwencji państwa w sektorze rolnym. Po 2013 roku, podjęte reformy WPR powinny być kontynuowane, a instrumenty polityki powinny być dostosowane do nowych warunków. Powinna być więc kontynuowana eliminacja tradycyjnych elementów, takich jak podtrzymywanie cen i kwoty produkcyjne. Sytuacja na rynku powinna być brana pod uwagę przy kształtowaniu instrumentów polityki rynkowej i dochodowej.

Rząd niemiecki przedstawił następujące priorytety dla przyszłej WPR:

- zwiększenie międzynarodowej konkurencyjności i efektywności ekonomicznej regionów wiejskich jak również stworzenie miejsc pracy w rolnictwie i poza nim, zwłaszcza w sektorach innowacyjnych (np. produkty rolne nieżywnościowe);
- dostosowanie infrastruktury technicznej i społecznej do procesu odpływu ludności ze wsi i jej starzeniem się;
- wykorzystanie gruntów, w tym leśnych, w sposób korzystny dla ochrony środowiska naturalnego, co sprzyjać będzie też dostosowaniom do zmian klimatycznych.

Jeśli chodzi o stosowany 7-letni okres planowania finansowego, to według rządu Niemiec, okazał się on dobrą gwarancją stabilności finansowej. Nieuzasadnione są więc argumenty przedstawiane dotychczas za skróceniem tego okresu do 5 lat, w tym argument, że pozwoliłoby to zsynchronizować mandat Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej z okresem budżetowym, co umożliwiłoby każdemu Parlamentowi Europejskiemu podjąć decyzję o Perspektywie Finansowej w czasie jego okresu legislacyjnego. Krótszy okres miałby szkodliwy wpływ na skuteczność kształtowania programów regionalnych, gdyż bezpieczeństwo planowania jest większe, gdy okres planowania jest dłuższy.

Stanowisko krajów beneficjentów netto w sprawie wydatków

– Irlandia

Rząd **Irlandii** opowiedział się za stopniową ewolucją, a nie radykalnymi zmianami wydatków z budżetu ogólnego. Ponadto w swej opinii stwierdził, że:

- potrzeba zapewnienia bezpieczeństwa żywnościowego oznacza, że Wspólna Polityka Rolna nie może zmienić się gwałtownie, dopuszczalne są jedynie stopniowe zmiany;

- finansowanie z Funduszy Strukturalnych oraz Funduszu Spójności powinno być skoncentrowane na najmniej rozwiniętych krajach członkowskich;
- większego znaczenia w wydatkach budżetowych powinno nabrać finansowanie działań służących zwiększeniu efektywności gospodarki, w szczególności wydatki na prace badawczo-rozwojowe oraz transfer technologii;
- polityka oraz inwestycje służące realizacji celów dotyczących energii oraz klimatu powinny być w większym stopniu niż dotąd wspierane przez budżet ogólny.

Preferencje wyrażone przez rząd Irlandii wskazują, że kraj ten w zasadzie nie chciałby jakichś bardziej znaczących zmian w budżecie w porównaniu ze stanem obecnym. Najchętniej zaakceptowałby sytuację, w której w dalszym ciągu byłyby możliwe duże transfery na jego rzecz w ramach polityki spójności, by na rolnictwo dalej wydatkowano stosunkowo duże środki. Wydatki prorozwojowe zostały umieszczone jako jeden z dalszych priorytetów. Stanowisko Irlandii uznać można za zbliżone do stanowiska wyrażanego przez inne kraje będące beneficjentami netto w odniesieniu do wielkości i struktury wydatków z budżetu ogólnego Unii. Irlandia przez bardzo długi czas, praktycznie od czasu wejścia do Wspólnoty Europejskiej w 1973 roku, obficie korzystała ze wspólnotowego wsparcia finansowego. Wsparcie to okazało się jednym z głównych czynników ogromnego awansu cywilizacyjnego tego kraju, czego wyrazem było uzyskanie drugiej po Luksemburgu pozycji w UE pod względem wysokości PKB na mieszkańca. Po rozszerzeniu Unii w 2004 roku o kraje Europy Środkowej i Wschodniej Irlandia straciła swą preferencyjną pozycję jako beneficjent unijnych środków, tym nie mniej w dalszym ciągu jest zainteresowana, aby z nich korzystać w możliwie największym stopniu.

Podsumowując stanowiska rządów przedstawione w 2008 roku w sprawie kierunków reformy budżetu ogólnego Unii Europejskiej można wyciągnąć wiele ważnych wniosków. Otóż kraje będące płatnikami netto opowiadają się za tym, by:

- nie zwiększać ogólnej relacji wydatków budżetowych do PKB. Powinna ona zatem pozostać na poziomie nie wyższym niż dotychczas (maksymalnie 1,24% DNB), a najbardziej pożądane z ich punktu widzenia byłoby zmniejszenie tej relacji;
- nie wprowadzać dodatkowych źródeł dochodów budżetowych i efektywnie wykorzystać te źródła, które są, a w szczególności źródła powiązane z DNB, ale powinno ono lepiej być powiązane ze stanem zamożności poszczególnych krajów;
- uprościć i uczynić bardziej przejrzystym cały system zasobów własnych;

- zwiększyć wydatki na cele związane z poprawą konkurencyjności gospodarek, w tym wydatki na prace badawczo-rozwojowe.

Z kolei kraje będące beneficjentami netto środków z budżetu ogólnego są za tym, by jak najwięcej funduszy przeznaczać na politykę spójności, co miałyby służyć zmniejszaniu różnic w poziomie rozwoju gospodarczego między nimi a wysoko rozwiniętymi krajami członkowskimi. Dość niechętnie kraje te zapatrują się na perspektywę przeznaczania relatywnie większych funduszy na cele związane z poprawą konkurencyjności gospodarek. W szczególności obawiają się tego, że nie będą w stanie skutecznie konkurować o środki na badania naukowe i postęp technologiczny i w efekcie środki te trafią w dużej części do najlepiej rozwiniętych krajów członkowskich, uszczuplając w ten sposób pulę funduszy, które byłyby dostępne na finansowanie polityki spójności.

UWARUNKOWANIA REFORMY – PODSUMOWANIE ORAZ PERSPEKTYWY

Analizując uwarunkowania rzutujące na kształt przyszłego budżetu ogólnego, należy stwierdzić, że jedną z głównych niewiadomych jest tu przyszły skład członkowski Unii. Nasuwa się pytanie, czy i kiedy będzie faktycznie realizowany proces rozszerzania Unii o nowe kraje. Sprawa ta nie jest przesądzona. Z dotychczasowej debaty wynika, że największe szanse na wejście do Unii mają niektóre kraje bałkańskie. Nie jest jasna sprawa integracji z Unią takich krajów, jak Ukraina czy Mołdawia.

Zważywszy na istniejące różnice w poziomie rozwoju gospodarczego krajów Unii w obecnym składzie, za istotne należy uznać poszukiwanie możliwości utrzymania mechanizmów solidarności. Solidarność ta miała istotny wpływ na kształt Perspektywy 2000–2006. Przy określaniu Perspektywy na lata 2007–2013 już była ona nieco słabsza, co znalazło wyraz w niższej niż poprzednio relacji zasobów własnych do DNB. Istnieją obawy, że w następnym okresie solidarność ta ulegnie dalszemu zmniejszeniu.

Rozważając możliwości ustanowienia nowego źródła zasobów własnych w postaci wpływów z tzw. podatku europejskiego, należy stwierdzić, że są one raczej niewielkie ze względu na wyraźny sprzeciw dużej grupy krajów. Przy zastosowaniu tego nowego źródła być może byłoby łatwiej ustalać budżet, ale nie ma co do tego pewności. Obecnie, mimo całego automatyzmu pozyskiwania środków w ramach systemu zasobów własnych, istnieje ciągle jakieś pole do negocjacji między krajami członkowskimi, a w konsekwencji do powsta-

wania problemów. Gdyby podatek taki faktycznie został wprowadzony, to mogłoby to sprzyjać rozwojowi procesu integracyjnego dzięki możliwości finansowania nowych przedsięwzięć, w tym np. wspólnej armii. Jeśli chodzi o czynniki przemawiające przeciw wprowadzeniu podatku europejskiego, to przede wszystkim należy wskazać, że byłby to dodatkowy podatek ściągany przez krajowe administracje podatkowe, co oznacza dodatkowe koszty do poniesienia. Ponadto podatnicy byłiby obciążeni dodatkowym podatkiem, a wątpliwe jest to, czy nowe obciążenie podatkowe, choćby związane ze szlachetnym celem, zostało przez nich zaakceptowane. Zważywszy na te słabości, wpłaty powiązane z DNB wydają się być prostszym rozwiązaniem.

Z kolei wydatki z budżetu należy postrzegać przede wszystkim jako wyraz realizacji konkretnych celów integracyjnych. Środki z budżetu służą finansowaniu lub współfinansowaniu wyznaczonych zadań. Wielkość i struktura tych wydatków jest więc silnie uwarunkowana tymi celami i zadaniami, a z drugiej strony dostępnością źródeł wpływów do budżetu.

Grupą wydatków, która zapewne wzbudzi najwięcej dyskusji pomiędzy krajami członkowskimi, są wydatki na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej. Wiadomo, że budżet na 2007–2013 był pewnym kompromisem między Wielką Brytanią a pozostałymi krajami członkowskimi. Przy ustalaniu ram finansowych na ten okres przyjęto, że przed uchwaleniem zasad finansowania z budżetu ogólnego UE po 2013 roku nastąpi przegląd zasad funkcjonowania WPR obowiązujących po reformie przeprowadzonej w 2003 roku i kosztów tej polityki wynikających dla tego budżetu. Ewentualne wprowadzenie większego współfinansowania tej polityki z budżetów krajowych będzie krokiem w kierunku renacjonalizacji tej polityki. Analizując potencjalne efekty takiego kierunku zmian, można oczekiwać, że im wyższy byłby udział budżetów krajowych w finansowaniu interwencji podejmowanych w rolnictwie, tym większa byłaby konkurencja między krajami członkowskimi w udzielaniu krajowego wsparcia finansowego dla sektora rolnego. Skutkowałoby to wzrostem wydatków publicznych na rzecz tego sektora. Radykalna zmiana WPR mogłaby się okazać niekorzystna m.in. z punktu widzenia polskiego rolnictwa. Zmniejszenie roli dopłat bezpośrednich mogłoby oznaczać konieczność zwiększenia wsparcia socjalnego dla ludności wiejskiej z krajowych środków publicznych. W procesie reformy WPR do rozstrzygnięcia jest przede wszystkim to, jak ma być w Unii finansowany rozwój obszarów wiejskich. Jeśli chodzi o wykorzystanie środków z budżetu UE, finansowanie to dotychczas realizowano, *po pierwsze*, w ramach polityki spójności, *po drugie*, poprzez wydatki na rynku produktów rolnych dokonywane w ramach WPR. Trudno obecnie przewidzieć, który z tych sposobów będzie miał większe znaczenie po 2013 roku.

W procesie kształtowania nowych wieloletnich ram finansowych do rozstrzygnięcia pozostanie to, czy mają one obejmować okres 7 lat, czy może okres ich obowiązywania powinien być zgodny z kadencją Parlamentu Europejskiego. Pozytywne strony siedmioletniego okresu wynikają z tego, że przeciwdziała to wpływowi cyklu politycznego na kształt wydatków z budżetu UE. Ogranicza się w ten sposób pole do decyzji o charakterze populistycznym. Gdyby okres obowiązywania ram finansowych był silnie powiązany z kadencją Parlamentu Europejskiego, to nie sprzyjałoby to rozsądnemu kształtowaniu wydatków, tak, jeśli chodzi o ich poziom, jak i strukturę. Nie służyłoby to celom rozwojowym ani postępowi w procesie integracji europejskiej.

Poważnym obszarem do negocjacji będzie także kwestia rabatów, z których korzystała dotychczas Wielka Brytania oraz niektóre inne kraje będące płatnikami netto. Wiadomo, że bez tych rabatów kwoty wnoszone przez te kraje do budżetu byłyby znacznie większe. Zrozumiałe jest zatem, że kraje te najchętniej utrzymałyby istniejące mechanizmy korekcyjne. Do mechanizmów tych zdecydowanie niechętnie nastawione są pozostałe kraje, a w szczególności najsłabsze ekonomicznie, postrzegające obowiązek finansowania tych rabatów jako niesprawiedliwy. Te ostatnie w swych stanowiskach wyrażonych w odpowiedzi na dokument Komisji z września 2007 roku zasadniczo opowiedziały się przeciw wszelkim rabatom.

Kształt przyszłego budżetu UE będzie uzależniony od modelu integracji, który w praktyce będzie realizowany. Mniejszy budżet w porównaniu z realizowanym w latach 2007–2013 oznaczać może ograniczenie możliwości osiągnięcia przez Unię celów traktatowych oraz sprostania nowym wyzwaniom, w szczególności energetycznym, klimatycznym, związanym ze starzeniem się społeczeństwa. Podstawowe zatem znaczenie ma to, czy przyszły model integracji ograniczał się będzie do realizacji ambitnych długookresowych celów, czy tylko do doraźnych działań interwencyjnych.

Czynnikiem, który będzie silnie rzutował na przebieg negocjacji w sprawie finansowania Unii w okresie po 2013 roku, jest stan finansów publicznych w krajach członkowskich, w szczególności w tych, które są płatnikami netto. Światowy kryzys ekonomiczny przyczynił się do poważnego wzrostu deficytów budżetowych, a w efekcie zadłużenia publicznego. Możliwości zwiększania zasobów unijnego budżetu są zatem dość ograniczone.

STRESZCZENIE

Kształtowanie zasad finansowania Unii Europejskiej mających obowiązywać od 2014 roku wiąże się z poważnymi wyzwaniami. Zważywszy na istniejące różnice w poziomie rozwoju gospodarczego krajów Unii w obecnym składzie, za istotne należy uznać zachowanie mechanizmów solidarności. Istnieją obawy, że w następnym okresie solidarność ta ulegnie dalszemu zmniejszeniu. Ustanowienie nowego źródła zasobów własnych w postaci wpływów z tzw. podatku europejskiego jest mało prawdopodobne ze względu na wyraźny sprzeciw dużej grupy krajów. Grupą wydatków, która zapewne wzbudzi najwięcej dyskusji między krajami członkowskimi, są wydatki na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej oraz pomoc regionalną. Poważnym obszarem do negocjacji będzie także kwestia rabatów, z których korzystała dotychczas wielka Brytania oraz niektóre inne kraje będące płatnikami netto. Kształt przyszłego budżetu UE będzie uzależniony od modelu integracji, który w praktyce będzie realizowany. Podstawowe znaczenie ma to, czy przyszły model integracji ograniczał się będzie do realizacji ambitnych długookresowych celów, czy tylko do doraźnych działań interwencyjnych. Czynnikiem, który będzie silnie rzutował na przebieg negocjacji w sprawie finansowania Unii w okresie po 2013 roku, jest stan finansów publicznych w krajach członkowskich, w szczególności w tych, które są płatnikami netto. Światowy kryzys ekonomiczny przyczynił się do poważnego wzrostu deficytów budżetowych, a w efekcie zadłużenia publicznego. Możliwości zwiększania zasobów unijnego budżetu są zatem dość ograniczone.

SUMMARY

The creation of principles of financing the European Union which are to come into force in 2014 is connected with some serious challenges. Taking into account the existing differences in the level of economic development of the present European Union member states, it is essential to acknowledge the mechanisms of solidarity. There is some concern that in the future that solidarity will continue to decrease. The establishment of a new source of individual funds in the form of income from the so-called European tax is not very probable due to an evident opposition from a big group of countries. The spending which will certainly cause the biggest controversies among the member states is the financing of the Common Agricultural Policy and regional support. An important area for negotiations will also be constituted

by the issue of rebates which benefit the United Kingdom and some other countries being net payers. The shape of the future European Union budget will be determined by the integration model which is planned to be practically implemented. The key issue is whether the future integration model will be limited to the implementation of ambitious long-term objectives or only to current intervention activities. The factor that will strongly affect the negotiations of how to finance the European Union in the period after 2013 is the condition of public finance in the member states, especially those which are net payers. The global economic crisis caused a considerable increase of budget deficits and resulted in the rise of public debt. Thus, the possibilities to increase the Union budget are rather limited.