

Aleksandra Zakrzewska

Przyszłość budżetu Unii Europejskiej - propozycje traktatu konstytucyjnego UE oraz debata nad perspektywą finansową 2007-2013 - wnioski dla Polski

International Journal of Management and Economics 18, 23-43

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Aleksandra Zakrzewska

Katedra Międzynarodowych Organizacji Gospodarczych

Przyszłość budżetu Unii Europejskiej – propozycje traktatu konstytucyjnego UE oraz debata nad perspektywą finansową 2007–2013 – wnioski dla Polski

Wstęp

W związku z ostatnim rozszerzeniem Unii Europejskiej (UE) o dziesięć krajów członkowskich oraz w perspektywie kolejnych rozszerzeń UE o Bułgarię i Rumunię, Chorwację, a w przyszłości także Turcję i inne kraje bałkańskie zasadne staje się pytanie o kształt przyszłego budżetu UE i procedury jego ustanawiania.

W przypadku nowych państw członkowskich UE wyraźnie widoczne są dysproporcje między ich realnym wkładem w tworzenie wspólnotowego dochodu narodowego brutto¹ (DNB) a obciążeniami dla wspólnego budżetu spowodowanymi finansowaniem procesu ich gospodarczej konwergencji. Proces ostatniego i przyszłych rozszerzeń nieuchronnie prowadzi do poszerzenia luki w rozwoju gospodarczym między państwami i regionami UE oraz geograficznego przesunięcia problemu występujących różnicowań w kierunku wschodnim. W wyniku ostatniego rozszerzenia liczba mieszkańców UE powiększyła się o 30%, a poziom PKB Wspólnoty jedynie o 5%. Oznacza to spadek PKB *per capita* o 12,5%, wzrost wydatków w ramach wspólnego budżetu UE większy niż wzrost jego dochodów oraz podwojenie się dysproporcji w zakresie dochodów między bogatymi i biednymi państwami członkowskimi².

Ze względu na złożoną materię spraw budżetowych oraz ścieranie się na tej płaszczyźnie interesów wspólnotowych i narodowych kwestia wielkości, struktury i mechanizmów funkcjonowania budżetu UE w kolejnych dziesięcioleciach wymaga bardzo wyważonego podejścia, respektującego położenie zarówno państw członkowskich płatników, jak i beneficjentów netto z budżetu Unii. Wśród tych ostatnich przeważają nowe państwa członkowskie, w tym w szczególności z Europy Środkowej i Wschodniej, do których transfery z tego budżetu będą największe.

Obecnie trwa debata nad kształtem kolejnej perspektywy finansowej, która obejmie lata 2007–2013. Rozpoczęła się ona na długo przed opublikowaniem w lutym 2004 r. propozycji Komisji Europejskiej, bowiem sporne kwestie dotyczące wielkości przyszłego budżetu Unii Europejskiej oraz sposobu podejmowania decyzji na temat wieloletnich ram finansowych pojawiły się już w trakcie negocjacji Traktatu nicejskiego³.

Debata uległa zintensyfikowaniu wraz z opublikowaniem przez Komisję Europejską w lutym 2004 r. komunikatu w sprawie nowej perspektywy finansowej⁴, w którym zawarta została ogólna propozycja reformy budżetu UE w kontekście realizacji celów strategii lizbońskiej oraz konieczności uwzględnienia specyfiki rozszerzonej Unii. Propozycja ta została uszczegółowiona w komunikacie z lipca 2004 r.⁵, stanowiącym element pakietu legislacyjnego określającego funkcjonowanie budżetu oraz poszczególnych dziedzin interwencji UE w latach 2007–2013. Proponowane rozwiązania zakładają m.in. utrzymanie pułapu środków własnych budżetu Unii na poziomie 1,24% dochodu narodowego brutto UE oraz reformę struktury budżetu w kierunku wzmocnienia działań charakteryzujących się dużą wartością dodaną na poziomie wspólnotowym oraz sprzyjających wzrostowi konkurencyjności UE. Propozycja Komisji przewiduje także zwiększenie dyscypliny budżetowej oraz elastyczności budżetu, reformę systemu korekt, a także wprowadzenie nowego źródła dochodowego w postaci podatku europejskiego.

Debata na temat nowej perspektywy finansowej musi z jednej strony skutecznie odpowiedzieć na wyzwania związane z rozszerzeniem Unii Europejskiej, z drugiej strony uwzględniać cały szereg czynników, takich jak proces konstytucyjny UE, propozycje reform polityki wspólnotowej, w tym Paktu Stabilności i Wzrostu, a także tendencje ekonomiczne i polityczne występujące w otoczeniu międzynarodowym. Na jej przebieg wpływ ma również sytuacja w zakresie pozycji budżetowej netto poszczególnych państw członkowskich oraz wynikające z niej próby renacjonalizacji niektórych polityk UE.

Zaproponowane w Traktacie konstytucyjnym ogólne regulacje dotyczące budżetu UE, a także zawarte w projektach aktów prawa wtórnego szczegółowe rozwiązania dotyczące perspektywy finansowej 2007–2013 mogą być również miarą znaczenia tendencji ponadnarodowych lub siły partykularnych interesów państw członkowskich. Dotychczasowy przebieg debaty na temat mechanizmów uzgadniania wspólnego budżetu, jego wysokości i zakresu świadczy o tym, że ewolucja budżetu UE w kierunku budżetu federalnego, tj. umożliwiającego finansowanie w znacznym stopniu działań o charakterze ponadnarodowym, wydaje się scenariuszem mało realnym. Takie rozwiązanie wiązałoby się z koniecznością ustanowienia jednolitej władzy wykonawczej, na kształt rządu europejskiego, wyposażonej m.in. w kompetencje nakładania podatków o wymiarze europejskim⁶. Odsunięcie w czasie decyzji na temat objęcia kwestii finansowo-budżetowych procedurą głosowania większościowego w Radzie UE oraz naciski na ograniczenie budżetu ogólnego do poziomu 1% DNB UE, będące próbą znalezienia odpowiedzi na trudną wewnętrzną sytuację budżetową części państw członkowskich, podają w wątpliwość prymat interesu ponadnarodowego w integracji europejskiej.

Rola budżetu UE i perspektywy finansowej w procesie integracji europejskiej

Budżet ogólny. Możliwość finansowania projektów integracyjnych będących elementem działalności Unii Europejskiej jako struktury ponadnarodowej jest warunkiem rozwoju procesu integracji europejskiej⁷. Dostępność środków na działania przynoszące wartość dodaną na poziomie wspólnotowym, a także umożliwiające realizację strategicznych celów Unii warunkuje pogłębianie się więzi integracyjnych między państwami członkowskimi oraz zwiększanie roli UE na scenie międzynarodowej. Państwa europejskie, angażując się w proces integracji, musiały pogodzić się z koniecznością ponoszenia związanych z nią kosztów⁸. Zasilane ze składek państw członkowskich budżety początkowo funkcjonujące odrębnie dla każdej ze Wspólnot Europejskich, a od roku 1967 jako jeden budżet ogólny Wspólnot, służyły finansowaniu wspólnych działań.

W wyniku dotychczasowych zmian funkcjonowania budżetu UE stał się on skutecznym instrumentem realizacji wspólnej polityki, m.in. dzięki zwiększeniu udziału dochodów o charakterze autonomicznym. Podstawowe znaczenie dla finansowania rozwoju procesów integracyjnych miała decyzja Rady UE z kwietnia 1970 r. o ustanowieniu tzw. systemu środków własnych, który miał stopniowo zastąpić bezpośrednie wpłaty krajów członkowskich do budżetu⁹. Dzięki wpływom pochodzącym ze ściśle określonych źródeł (podatek VAT), zasilającym budżet w sposób niejako automatyczny, Wspólnota mogła zyskać pewien stopień autonomii finansowej uniezależniającej ją od każdorazowego uzgadniania wysokości wpłat z państwami członkowskimi.

Reforma budżetu z 1988 roku (tzw. pakiet Delorsa I) ustanowiła pułap zasobów własnych w ujęciu odsetka produktu narodowego brutto WE, jako granicę dla dalszego rozszerzania dziedzin objętych finansowaniem wspólnotowym (w roku 1992 miał wynieść 1,2% PNB WE) oraz wprowadziła nowe źródło zasobów własnych w postaci bezpośrednich wpłat państw członkowskich uzależnionych od ich udziału w tworzeniu PNB Wspólnoty. W *Agendzie 2000* dotyczącej budżetu na lata 2000–2006 utrzymano pułap środków własnych na poziomie 1,27% PNB UE.

Budżet ogólny Unii Europejskiej cechują specyficzne zasady, odróżniające go od budżetów narodowych państw członkowskich. Podstawowe znaczenie ma zasada równowagi budżetowej, która wymaga, by szacowane na dany rok budżetowy dochody równe były przewidywanym płatnościom, co oznacza, że deficyt nie może stanowić źródła finansowania działań integracyjnych. Budżet UE nie może zatem odgrywać roli narzędzia polityki makroekonomicznej ani pełnić funkcji stabilizatora gospodarki. Budżet ogólny powinien obejmować wszystkie dochody i wydatki Wspólnoty i odzwierciedlać całościową sytuację finansową UE. Każdy wydatek musi być ponadto jednoznacznie przypisany do konkretnego celu. Budżet ogólny przygotowany jest corocznie, jednakże procedura ta musi być zgodna z potrzebą wieloletniego planowania finansowych interwencji Wspólnoty ze względu na długoterminowy charakter niektórych projektów.

Funkcjonowanie budżetu wspólnotowego regulują obecnie przepisy traktatów, prawa pochodnego (głównie decyzji dotyczących systemu środków własnych) oraz porozumień zawieranych między instytucjami Wspólnot, które precyzyjnie określają praktyczne zasady postępowania oraz kompetencje poszczególnych instytucji w procedurze budżetowej.

Budżet ogólny, zgodnie z postanowieniami art. 269 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE), jest finansowany jedynie z zasobów własnych, co do których decyzje podejmuje Rada UE w drodze głosowania jednomyślnego, na wniosek Komisji oraz po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Konieczność zapewnienia dyscypliny budżetowej oznacza, że żaden projektowany przez Komisję Europejską akt prawny mający implikacje budżetowe nie może zostać przedłożony, o ile nie będzie gwarancji na jego sfinansowanie w ramach systemu środków własnych Wspólnoty.

Projekt Traktatu konstytucyjnego przewiduje pewne zmiany w zakresie trybu podejmowania decyzji w kwestiach budżetowych, otwierając możliwość podejmowania decyzji przez Radę UE większością kwalifikowaną, o ile zostanie ona do tego upoważniona jednomyślną decyzją Rady Europejskiej¹⁰.

Perspektywa finansowa. Kluczową rolę przy uchwalaniu budżetu ogólnego UE pełni tzw. perspektywa finansowa, wyznaczająca priorytety rozwoju Unii Europejskiej w horyzoncie kilkuletnim i stanowiąca ogólne ramy dla funkcjonowania budżetów jednorocznych. Potrzeba planowania wydatków w perspektywie wieloletniej okazała się niezbędna w latach 80. w związku z planowanym rozszerzeniem zakresu interwencji Wspólnoty.

Wydatki w ramach poszczególnych działów budżetu (*headings*) ograniczone są pułapami w ujęciu rocznym, zarówno w kategorii zobowiązań (*commitments appropriations*), jak i płatności (*payments appropriations*). Perspektywa finansowa może podlegać modyfikacjom w celu przesunięcia w czasie możliwości wykorzystania środków na cele strukturalne, jak również w celu zmniejszenia lub zwiększenia pułapów dotyczących jednej lub kilku kategorii wydatków. Zmiany te mogą być dokonywane, o ile nie zostanie przekroczony przyjęty pułap środków własnych w ujęciu odsetka dochodu narodowego brutto (DNB) Wspólnoty. Niewielki margines elastyczności w zakresie zwiększania środków dostępnych w ramach budżetu ogólnego powoduje, że każde rozszerzenie zakresu zadań Unii wiąże się z pogłębioną debatą na temat możliwości i kierunków rozwoju integracji.

Traktat konstytucyjny a przyszłość finansów Unii Europejskiej

Rozszerzeniu Unii Europejskiej przypisuje się częstokroć rolę katalizatora przemian w UE, w szczególności dotyczących efektywności podejmowania decyzji oraz utrzymania dynamiki procesu integracyjnego¹¹. Perspektywa rozszerzenia Unii przyspieszyła debatę nad jej przyszłością, rozpoczętą przygotowaniem w trakcie konferencji

międzyrządowej w 2000 r. propozycji niezbędnych zmian instytucjonalnych, a także wpłynęła na jej kształt. Debata kontynuowana była w ramach Konwentu, którego prace rozpoczęły się w lutym 2002 r., a następnie w ramach konferencji międzyrządowej, której zadaniem było przygotowanie dla Rady Europejskiej propozycji zasadniczych zmian ustrojowych.

Założeniem reformy podziału kompetencji w przyszłej Unii, co stanowiło jeden z elementów dyskusji na temat przyszłości UE, było wzmocnienie tzw. metody wspólnotowej. Propozycja zwiększenia liczby obszarów objętych reżimem głosowania większością kwalifikowaną, m.in. zagadnień związanych z budżetem ogólnym UE oraz wieloletnimi ramami finansowymi, miała umożliwić zwiększenie efektywności procesu decyzyjnego, zwłaszcza wobec znaczącego wzrostu liczby państw członkowskich UE oraz pogłębienia się rozpiętości rozwojowych między nimi. Spośród dziedzin, w których Konwent zaproponował odejście od zasady jednomyślności, wymienić należy także politykę fiskalną i społeczną oraz część zagadnień w ramach współpracy w dziedzinie spraw wewnętrznych i sprawiedliwości oraz wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa¹².

Szczegółowe rozwiązania w zakresie budżetu

Zapisy Traktatu konstytucyjnego w zakresie szczegółowych uregulowań budżetowo-finansowych odbiegają, podobnie jak w przypadku sposobu podejmowania decyzji, od wyjściowych propozycji Konwentu. W Traktacie nie zostały uwzględnione m.in. propozycje ustanowienia europejskiego podatku oraz włączenia do budżetu UE Europejskiego Funduszu Rozwoju (European Development Fund).

Spośród rozwiązań przedstawionych przez Konwent, do treści Traktatu konstytucyjnego wprowadzono zapisy dotyczące ustanowienia wieloletnich ram finansowych dla budżetu UE, ujednoclenia procedury dla wydatków obligatoryjnych i nieobligatoryjnych oraz konieczności przedstawienia podstawy prawnej dla każdorazowego zaangażowania środków wspólnotowych¹³.

Zagadnienia budżetowe w ramach Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy regulowane są przepisami artykułów I-53 do I-56 Tytułu VII (*Finanse Unii*) części I Traktatu oraz artykułów III-402 do III-415 Rozdziału II (*Postanowienia finansowe*) Tytułu VI (*Funkcjonowanie Unii*) części III Traktatu (*Polityki i funkcjonowanie Unii*).

W art. I-53 (*Zasady budżetowe i finansowe*) Traktat konstytucyjny potwierdza podstawowe zasady wspólnego budżetu, uregulowane obecnie przepisami art. 268–280 TWE. Obejmują one przede wszystkim zasadę zrównoważenia dochodów i wydatków, finansowania budżetu UE w całości z zasobów własnych Unii, wykonywania budżetu zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki finansowej, a także zwalczania przez UE i państwa członkowskie wszelkich nadużyć naruszających interesy finansowe UE. Zagadnienia dotyczące systemu zasobów własnych UE muszą być regulowane w tzw. ustawie europejskiej Rady, będącej odpowiednikiem obecnego rozporządzenia, która

przyjmowana będzie jednomyślnie po konsultacji z Parlamentem Europejskim. Rada będzie mogła, zgodnie z powyższą procedurą, ustanawiać nowe i uchylać istniejące kategorie zasobów własnych.

Tak jak obecnie, wszystkie dochody i wydatki UE muszą być ujęte w budżecie oraz w preliminarzu na każdy rok budżetowy, a dopuszczalne w trakcie trwania rocznego okresu rozliczeniowego są jedynie wydatki wpisane do budżetu. W celu zapewnienia dyscypliny budżetowej Traktat konstytucyjny, podobnie jak TWE, przewiduje, że żaden akt prawny, którego skutki mogą być odczuwalne dla budżetu, nie może zostać przyjęty bez gwarancji, że wydatki z niego wynikające mogą zostać sfinansowane w granicach zasobów własnych UE. Traktat konstytucyjny dodaje ponadto, że wydatki te muszą pozostawać w zgodności z wieloletnimi ramami finansowymi, o których mowa w art. I-55.

Traktat konstytucyjny ustanawia mechanizm wieloletnich ram finansowych, funkcjonujących w praktyce od lat 80., jako konstytucyjną zasadę UE. Funkcją tego instrumentu jest zapewnienie dokonywania wydatków UE w sposób usystematyzowany i w granicach jej zasobów własnych. Określa ona kwoty rocznych pułapów środków na zobowiązania i płatności, z podziałem na kategorie wydatków, na przestrzeni co najmniej pięciu lat (art. III-402), a każdy roczny budżet UE musi być zgodny z wieloletnimi ramami finansowymi. Zasady wieloletnich perspektyw finansowych regulowane będą w ustawie europejskiej, przyjmowanej przez Radę jednomyślnie, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego udzielonej przez większość jego członków. Mechanizm tzw. kładki otwiera drogę do podejmowania w tym zakresie w przyszłości decyzji większością kwalifikowaną, o ile Rada Europejska jednomyślnie upoważni do tego Radę.

Art. III-403 i 404 Traktatu konstytucyjnego regulują kalendarz przedkładania i przyjmowania rocznego budżetu UE, zgodnie z procedurą ustanowioną w art. 272 TWE. Przewiduje ona przedłożenie przez Komisję Europejską projektu budżetu Parlamentowi Europejskiemu i Radzie najpóźniej 1 września poprzedzającego rok, w którym budżet ten będzie wykonywany. Przyjęcie budżetu leży w kompetencjach Rady i Parlamentu, które dysponują ściśle określonymi terminami przedkładania swoich stanowisk w celu przyjęcia budżetu przed rozpoczęciem danego roku.

Art. III-407 do 409 regulują kwestie dotyczące wykonania budżetu i uzyskania absolutorium. Zgodnie z postanowieniami art. 274–279 TWE instytucją odpowiedzialną za wykonanie budżetu, we współpracy z państwami członkowskimi, jest Komisja Europejska, która w granicach i na warunkach określonych w ustawie europejskiej może dokonywać w ramach budżetu przesunięć środków między poszczególnymi rozdziałami bądź podrozdziałami. Komisja Europejska przedkłada corocznie Parlamentowi i Radzie rozliczenia za poprzedni rok dotyczące operacji budżetowych oraz bilans aktywów i pasywów UE. Parlament Europejski, na zalecenie Rady, udziela Komisji absolutorium z wykonania budżetu.

Za najistotniejsze elementy uproszczenia obecnie obowiązujących traktatów Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w zakresie budżetu ogólnego można niewątpliwie uznać formalne ustanowienie wieloletnich ram finansowych, zapewniających strategicz-

ne podejście do kwestii finansowania wspólnych działań na szczeblu UE, jak również możliwość objęcia w przyszłości omawianych zagadnień reżimem głosowania większościowego. Zapisany w Traktacie konstytucyjnym mechanizm kładki ma stanowić gwarancję zapewnienia efektywnego podejmowania decyzji dotyczących finansów UE w warunkach prawie podwojenia liczby członków UE oraz w perspektywie kolejnych etapów rozszerzenia. Uzależnienie zaangażowania jakichkolwiek środków wspólnego budżetu od przedstawienia stosownej podstawy prawnej jest z kolei wyrazem dbałości o zachowanie dyscypliny budżetowej w ramach UE, zwłaszcza w kontekście obowiązków nakładanych na państwa członkowskie przez Pakt Stabilności i Wzrostu oraz debaty nad jego reformą.

Perspektywa finansowa 2007–2013

Punkt wyjścia dla debaty na temat przyszłej perspektywy finansowej UE stanowią: opublikowany przez Komisję Europejską w lutym 2004 r. ogólny komunikat *Budowa naszej wspólnej przyszłości. Wyzwania dla polityki oraz środki budżetowe Unii Europejskiej w latach 2007–2013*¹⁴ oraz uszczegóławiający go *Komunikat w sprawie nowej perspektywy finansowej 2007–2013*¹⁵ z 14 lipca 2004 r.

Priorytety nowej perspektywy finansowej. Komunikat *Budowa naszej wspólnej przyszłości. Wyzwania dla polityki oraz środki budżetowe Unii Europejskiej w latach 2007–2013* przedstawia ogólny zarys priorytetów dla rozszerzonej UE w kolejnym okresie budżetowym. Priorytety te obejmują m.in. zrównoważony rozwój w kontekście kontynuacji budowy rynku wewnętrznego, bezpieczeństwo i praktyczną realizację idei obywatelstwa europejskiego oraz aktywną i znaczącą rolę Unii w skali globalnej.

Zrównoważony rozwój ma być osiąganym w oparciu o ukończenie budowy wspólnego rynku, realizację celów strategii lizbońskiej, zapewnienie większej spójności w rozszerzonej Unii, wzmocnienie konkurencyjności rolnictwa i rozwój obszarów wiejskich oraz zapewnienie odpowiedniej jakości środowiska naturalnego.

Nadanie realnego wymiaru koncepcji obywatelstwa europejskiego zależeć będzie przede wszystkim od zakresu wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Składają się na to zintegrowane mechanizmy zarządzania granicą zewnętrzną, wspólna polityka azylowa i migracyjna, wysokie standardy w zakresie przeciwdziałania i zwalczania przestępczości oraz zapewnienia bezpieczeństwa prawnego. Istotne znaczenie będzie miało także zapewnienie obywatelom odpowiedniego dostępu do tzw. usług świadczonych w ogólnym interesie (ochrona przed ryzykiem katastrof naturalnych, poprawa bezpieczeństwa towarów, działania na rzecz zdrowia publicznego, edukacji) oraz wzmocnienie roli kultury i tradycji różnorodności w UE.

Wyzwanie związane z pełnieniem przez Unię Europejską znaczącej roli na arenie międzynarodowej ma wielowymiarowy charakter. Z jednej strony działania zewnętrzne UE mają być prowadzone w ramach polityki sąsiedztwa skierowanej do krajów po-

siadających status kandydatów do członkostwa w UE, przyszłych kandydatów oraz ich najbliższych sąsiadów. Polityka sąsiedztwa ma promować m.in. liberalizację handlu i inwestycji, rozwój sieci połączeń, wzmocnioną współpracę edukacyjną oraz wsparcie dla demokratycznych reform. Z drugiej strony Unia Europejska będzie nadal rozwijała stosunki z krajami trzecimi, prowadząc tzw. politykę rozwojową w sferze zwalczania ubóstwa, nawiązywania korzystnych stosunków handlowych i popierania zmian ustrojowych.

Wielkość budżetu. Uwzględniając wyzwania stojące przed Unią w najbliższych latach, Komisja Europejska zaproponowała budżet mieszczący się w ramach obecnego pułapu środków własnych 1,24% DNB UE, ale zakładający zwiększenie skali możliwych do wydatkowania środków oraz inny układ równowagi między realizowanymi politykami.

Propozycja Komisji uwarunkowana była wcześniejszymi ustaleniami o charakterze politycznym, określającymi poziom wydatków rynkowych i płatności bezpośrednich w rolnictwie do roku 2013, a także przewidywanym przystąpieniem do UE Bułgarii i Rumunii w horyzoncie nowej perspektywy finansowej.

Przy zachowaniu pułapu środków własnych na poziomie 1,24% DNB UE Komisja zakłada, że średnio w całym okresie 2007–2013 wielkość zobowiązań będzie kształtowała się na poziomie 1,22%, a wielkość płatności na poziomie 1,14%. Istotną zmianą miałyby być włączenie do budżetu ogólnego UE środków Europejskiego Funduszu Rozwoju (European Development Fund), które obecnie kształtują się na poziomie 0,03% DNB UE.

Zaproponowane progi dla wielkości budżetu UE stanowią, zdaniem Komisji, rozwiązanie kompromisowe uwzględniające rozmiar wyzwań i konieczność zapewnienia stabilnej sytuacji budżetowej w skali UE i poszczególnych państw członkowskich. Należy przy tym pamiętać, że budżet UE stanowi niewiele ponad 1% sumy dochodu narodowego poszczególnych państw członkowskich, podczas gdy budżety krajowe kształtują się w granicach 45% ich dochodu narodowego¹⁶. Co więcej, wzrost budżetu UE w ciągu ostatnich siedmiu lat stanowił jedynie połowę wzrostu budżetów państw członkowskich. Zdaniem Komisji dla bardziej efektywnej realizacji wszystkich nakreślonych priorytetów wymagany byłby wyższy niż zaproponowany poziom budżetu, np. 1,30% DNB UE.

Struktura wydatków budżetu UE. Aby zapewnić koncentrację zasobów wspólnotowych, zwiększenie przejrzystości i efektywności ich wydatkowania oraz wzmocnienie wspólnotowej wartości dodanej działań finansowanych z budżetu UE, Komisja Europejska przewiduje wprowadzenie reformy struktury budżetu w ujęciu zarówno wydatków, jak i dochodów.

Propozycje zmian w strukturze wydatków budżetu UE polegają na ograniczeniu liczby kategorii z ośmiu w obecnym okresie programowania do pięciu w latach 2007–2013. Obejmują one:

Dział 1. Trwały wzrost

Dział 1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu i zatrudnienia

Dział 1b. Spójność na rzecz wzrostu i zatrudnienia

Dział 2. Zachowanie zasobów naturalnych i zarządzanie nimi

Dział 3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość

Dział 4. Unia Europejska jako partner globalny

Dział 5. Wydatki administracyjne

Koncepcja połączenia w jednym dziale (trwały wzrost) dotychczasowych polityk pro wzrostowych, ujętych obecnie w kategorii „polityka wewnętrzna” oraz polityki spójności ujętej w ramach kategorii „operacje strukturalne” opiera się na komplementarnym charakterze tych interwencji, które równolegle służyć mają zdynamizowaniu wzrostu gospodarczego w całej Unii. Rozwiązanie to może również świadczyć o większym niż dotychczas zorientowaniu polityki spójności na realizację celów strategii lizbońskiej.

Mimo uzupełniającego się charakteru polityk wchodzących w skład nowego działu 1 dostęp do środków finansowych w ramach obu komponentów będzie zróżnicowany. Działania realizowane w ramach działu 1a obejmować będą m.in. wspieranie europejskiej konkurencyjności i innowacji w ramach rynku wewnętrznego oraz sfery badań i rozwoju, wzmocnienie europejskich sieci transportowych i energetycznych, poprawę jakości edukacji i szkoleń oraz działania na rzecz poprawy warunków zatrudnienia. Uczestnictwo w tego typu projektach wymagać będzie od beneficjentów większego niż w przypadku polityki spójności własnego wkładu finansowego, a także spełnienia bardziej wymagających kryteriów w celu uzyskania środków.

Polityka spójności UE ujęta w dziale 1b pozostanie kluczową polityką Wspólnoty ukierunkowaną na zmniejszanie dysproporcji rozwojowych między państwami i regionami UE. W wyniku reformy polityce tej nadany zostanie bardziej strategiczny wymiar, a system jej realizacji ulegnie uproszczeniu. Powiązanie oceny priorytetów polityki spójności z coroczną polityczną oceną realizacji celów strategii lizbońskiej zapewni polityce spójności większą legitymizację w procesie integracyjnym.

Istotną zmianę w strukturze wydatków budżetu Unii spowoduje także wyłączenie poza politykę spójności wydatków na wsparcie rozwoju obszarów wiejskich i rybołówstwa oraz włączenie ich do nowego działu 2. Konsekwencją takiego rozwiązania powinno być uproszczenie i ujednoczenie sposobu realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich w oparciu o wspólną strategię dla całej UE. Jednocześnie konieczne będzie zapewnienie odpowiednich mechanizmów koordynacji między działaniami o charakterze strukturalnym realizowanymi na obszarach wiejskich w ramach polityki spójności oraz działaniami o podobnym charakterze w ramach działu 2 budżetu UE (zachowanie zasobów naturalnych i zarządzanie nimi). Większość przedsięwzięć w zakresie ochrony środowiska zintegrowana zostanie z realizacją innych polityk w ramach działów 1a, 1b oraz 2. Komisja proponuje także utworzenie odrębnego instrumentu (LIFE+), który wspierałby rozwój, implementację, monitoring i ewaluację polityki UE oraz legislacji w zakresie ochrony środowiska.

Także w działach 3 i 4 zamierzeniem Komisji było uproszczenie i ograniczenie liczby funkcjonujących instrumentów prawnych. Programy realizowane w ramach działu 3 (obywatelstwo) dotyczyć będą przede wszystkim kontynuacji budowy obszaru wolności,

bezpieczeństwa i sprawiedliwości, zapewnienia dostępu do podstawowych dóbr i usług oraz wzmocnienia europejskiej kultury i różnorodności. W ramach działu 4 (UE jako partner globalny) polityka zewnętrzna UE wspierana będzie bezpośrednio przez trzy instrumenty: Instrument Wsparcia Przedakcesyjnego, Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa oraz Instrument Współpracy Rozwojowej i Gospodarczej. Ograniczeniu ulegnie także liczba instrumentów reagowania na sytuacje kryzysowe.

Struktura dochodów budżetu UE. Obecnie 73% dochodów budżetu UE pochodzi z bezpośrednich wpłat państw członkowskich. Brak jest bezpośredniego powiązania między środkami zasilającymi budżet UE a partycypacją obywateli w kosztach realizacji wspólnej polityki, stąd w propozycji Komisji znalazł się postulat wprowadzenia od roku 2014 nowego autonomicznego źródła budżetu UE, opartego na koncepcji podatku europejskiego¹⁷.

Nowe źródło miałyby zasilac budżet UE w wysokości 0,5% DNB i zastąpiłoby obecny środek własny oparty na podatku VAT, jak również ograniczyło znaczenie bezpośrednich wpłat państw członkowskich. Podstawę nowego środka własnego mogłyby stanowić: podatek od konsumpcji energii, podatek VAT lub europejski podatek od przedsiębiorstw CIT. Dotychczasowy przebieg debaty pokazuje, że propozycja ustanowienia nowego źródła dochodów budżetu UE w postaci podatku europejskiego spotyka się z małym uznaniem państw członkowskich, mimo faktu, że rozwiązanie to w sposób najbardziej czytelny obrazowałoby udział obywateli w finansowaniu wspólnego budżetu.

Na strukturę dochodów budżetu ogólnego UE zasadniczy wpływ wywierają rozwiązania umożliwiające zmniejszenie wkładu państw członkowskich ze względu na ich niekorzystną pozycję netto, w tym w szczególności tzw. rabat brytyjski. Mechanizm korekty wielkości wpłat Wielkiej Brytanii został ustanowiony na mocy decyzji Rady Europejskiej w Fontainebleau w 1984 r. w celu kompensaty nadmiernej dysproporcji między wkładem Wielkiej Brytanii do budżetu a wielkością otrzymywanych środków. Wielka Brytania należała wówczas do najuboższych państw członkowskich UE i w niewielkim stopniu objęta była wspólną polityką rolną, która stanowiła około 70% wydatków budżetu UE. W wyniku uzgodnień dotyczących obecnej perspektywy finansowej 2000–2006 najwięksi płatnicy netto wynegocjowali zmniejszenie części swoich wpłat do wspólnego budżetu finansujących brytyjski rabat, przerzucając tym samym koszty na pozostałych członków UE, w tym także nowe państwa członkowskie.

W odpowiedzi na mało przejrzystą strukturę dochodów budżetu UE oraz konieczność równomiernego rozłożenia kosztów rozszerzenia UE, Komisja Europejska zaproponowała zastąpienie obecnego systemu rabatów tzw. uogólnionym mechanizmem korekcyjnym¹⁸. Polegać miałyby on na możliwości kompensaty ujemnej pozycji netto przez wszystkie państwa członkowskie, w których obciążenie wynikające z wpłat do wspólnego budżetu byłoby nadmierne w stosunku do ich relatywnej zamożności. Mechanizm ten oparty byłby na założeniu, że wszystkie państwa członkowskie uczestniczą w finansowaniu wszelkich korekt (proporcjonalnie do udziału w DNB UE) oraz że korekty stosowane byłyby w sytuacji przekroczenia określonego progu ujemnej pozycji

netto (-0,35% DNB kraju), a ich suma nie mogłaby przekroczyć 7,5 mld euro rocznie. Zgodnie z propozycją Komisji mechanizm ten obowiązywałby w pełni od 2012 r.

Debata na temat perspektywy finansowej 2007–2013. Negocjacje przyszłego budżetu UE uwarunkowane są szeregiem czynników o charakterze politycznym i ekonomicznym. Pole manewru w ramach tego procesu zostało częściowo zawężone za sprawą wcześniejszych ustaleń, między innymi w zakresie procedury podejmowania decyzji w odniesieniu do polityki spójności, zamrożenia wielkości wydatków na politykę rolną, a także deklaracji dotyczących zmniejszenia budżetu UE¹⁹.

W trakcie konferencji międzyrządowej w roku 2000 Hiszpania, jako największy beneficjent polityki spójności, uzależniła swoje poparcie dla Traktatu nicejskiego od zachowania prawa weta w kwestiach dotyczących alokacji finansowych tej polityki w ramach kolejnej perspektywy finansowej. W roku 2002 Francja i Niemcy zawarły porozumienie dotyczące ograniczenia przyszłych wydatków rolnych oraz odsunięcia w czasie bardziej gruntownych reform wspólnej polityki rolnej. W grudniu 2003 roku sześć państw członkowskich UE (Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Holandia, Szwecja, Austria) wystosowało do ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej list, w którym wskazało na konieczność ograniczenia budżetu UE do poziomu 1% DNB UE. Wydarzenie to zbiegło się w czasie z fiaskiem negocjacji Traktatu konstytucyjnego, za które winą obarczono Hiszpanię oraz Polskę, państwa będące największym ówczesnym i przyszłym odbiorcą środków ze wspólnego budżetu.

Centralnym punktem konfliktu między państwami będącymi zwolennikami ograniczenia budżetu UE do poziomu 1% DNB UE oraz państwami optującymi za wysokim poziomem budżetu staje się polityka spójności, uosabiająca w sposób najbardziej czytelny wymiar solidarności w ramach Unii Europejskiej. W wyniku planowanej reformy polityka ta może zostać wzbogacona o wymiar strategii lizbońskiej, a jej beneficjentami, choć w mniejszym niż obecnie zakresie pozostaną państwa dotychczas korzystające ze środków strukturalnych. Z drugiej strony może ona zostać ograniczona do działań o charakterze redystrybucyjnym na rzecz najbiedniejszych obszarów UE, jeśli zmniejszeniu ulegnie wysokość wspólnotowego budżetu.

Debata ogniskuje się ponadto wokół kwestii finansowania ze wspólnego budżetu działań o charakterze pro wzrostowym, służących wzmocnieniu potencjału ekonomicznego UE, które do tej pory w dużej mierze realizowane były w ramach budżetów narodowych poszczególnych państw członkowskich. Finansowanie ze środków wspólnotowych działań na rzecz wzrostu konkurencyjności gospodarki UE, w tym rozwoju nowoczesnych technologii w krajach o wyższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, przy jednoczesnym ograniczeniu polityki spójności do obszarów o największym dystansie rozwojowym, może stanowić zagrożenie dla jednolitego rozwoju całej Unii. W sytuacji, w której głównym kryterium dostępu do wydatków na badania i rozwój, edukację, sieci transeuropejskie oraz rozwój społeczeństwa obywatelskiego będzie tzw. kryterium doskonałości (*excellence*), kraje o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego mogą pozostać poza kręgiem jej beneficjentów. Dostęp głównie do

środków polityki spójności zorientowanej na niwelowanie dysproporcji rozwojowych może być rozwiązaniem niewystarczającym dla efektywnej konwergencji gospodarczej tych krajów.

Jedną z linii podziału w ramach dyskusji nad wielkością budżetu UE przebiega także wokół rabatu brytyjskiego i problemu jego finansowania. Rabat brytyjski oznacza zwrot 66% ujemnej pozycji netto Wielkiej Brytanii, tj. różnicy między wpłatami do budżetu a uzyskiwanymi transferami, przy założeniu, że Wielka Brytania nie uczestniczy w kompensacji swojej pozycji netto²⁰. Od roku 2000 pozostali najwięksi płatnicy netto (Holandia, Niemcy, Szwecja i Austria) partycypują w finansowaniu brytyjskiego rabatu w ograniczonym stopniu, a ciężar rabatu brytyjskiego został rozłożony na pozostałe państwa członkowskie, od momentu rozszerzenia także na nowych członków UE.

Na negocjacje przyszłego budżetu UE nakłada się także dyskusja dotycząca konkurencji podatkowej między starymi i nowymi państwami członkowskimi oraz reformy Paktu Stabilności i Wzrostu. Konkurencja podatkowa wynikająca z niższych stóp opodatkowania dochodów w nowych państwach członkowskich używana jest często, aczkolwiek niesłusznie, jako argument państw płatników netto na rzecz ograniczania ich wpłat do budżetu²¹. Utrzymują one, że wspólny budżet nie powinien finansować korzyści wynikających z niższych stóp podatkowych w nowych krajach UE. Jednakże, jak dowodzi Katinka Barysch²², pozorne różnice w poziomach stóp procentowych w starych i nowych państwach członkowskich UE niweluje porównanie tzw. efektywnej stopy opodatkowania uwzględniającej różnicę w zakresie podstawy opodatkowania. Propozycja dotycząca harmonizacji podstawy opodatkowania, przedstawiona przez Komisję Europejską w lipcu 2004 r., jest pierwszym krokiem w kierunku rozwiązania problemu konkurencji podatkowej oraz podważenia tezy mówiącej o tym, że bogatsze państwa członkowskie finansują budżet UE dzięki wyższym podatkom.

W dyskusji podnosi się także kwestię spełniania przez dane państwo członkowskie kryteriów Paktu Stabilności i Wzrostu w zależności od sytuacji w zakresie wpłat i transferów z budżetu UE. W szczególności Niemcy, gdzie wewnętrzna sytuacja budżetowa zmusza władze do poszukiwania oszczędności wydatków publicznych, postulują wyłączenie z kalkulacji deficytu budżetowego (nadwyżki wpłat do budżetu UE nad otrzymywanymi transferami). Stanowisko, które proponuje oderwanie problemu wpłat do budżetu UE, a tym samym ponoszenia kosztów działań integracyjnych, od zobowiązań dotyczących utrzymania w kraju określonego poziomu deficytu i długu budżetowego nie będzie z pewnością ułatwiało procesu uzgadniania przyszłych ram finansowych Unii Europejskiej.

Korzyści i zagrożenia dla Polski w świetle zapisów budżetowych Traktatu konstytucyjnego oraz propozycji perspektywy finansowej 2007–2013

Podczas szczytu Rady Europejskiej w Brukseli w czerwcu 2004 r., po dwuipółrocznych negocjacjach konferencji międzyrządowej oraz fiasku rokowań w grudniu 2003 r., doszło ostatecznie do uzgodnienia tekstu Traktatu konstytucyjnego, który ma upraszczać podstawy funkcjonowania UE oraz usprawniać proces podejmowania decyzji w rozszerzonej Unii²³. Sukces czerwcowego szczytu wymagał skłonności do kompromisu ze strony państw obwinianych do tej pory o blokowanie negocjacji, w tym Polski, w kwestii m.in. definicji nowego systemu głosowania większościowego w Radzie.

Sposób zdefiniowania większościowego mechanizmu podejmowania decyzji w Radzie miał istotne znaczenie dla możliwości rozszerzenia zakresu stosowania większości kwalifikowanej oraz umocnienia metody wspólnotowej w procesie integracyjnym. Jednakże dla niektórych państw, bez względu na sposób określenia większości kwalifikowanej, warunkiem pozytywnego zakończenia negocjacji w sprawie Traktatu konstytucyjnego było zachowanie prawa weta w kluczowych obszarach. Wielka Brytania, podobnie jak w trakcie poprzednich konferencji międzyrządowych, broniła jedności w ramach polityki zagranicznej, fiskalnej oraz niektórych spraw wewnętrznych, będących tradycyjnie domeną państwa członkowskiego. Utrzymanie jedności w uchwalaniu wieloletniego budżetu Unii Europejskiej nie tylko w najbliższej perspektywie finansowej wywalczyła Holandia – wcześniej w trakcie negocjacji Traktatu nicejskiego udało się to Hiszpanii jedynie w odniesieniu do okresu 2007–2013²⁴.

Polska należała do grona państw opowiadających się za mechanizmem większościowym, uznając tę formułę za lepiej gwarantującą respektowanie interesu wspólnotowego²⁵. Także w innych obszarach Polska pozostaje zwolennikiem metody wspólnotowej, która pozwala na zrównoważenie interesów i siły przetargowej poszczególnych państw członkowskich. Jednakże w obszarze wspólnego budżetu UE trudno było spodziewać się przejścia do większościowej metody podejmowania decyzji, przede wszystkim ze względu na stanowisko sześciu państw płatników netto postulujących jego ograniczenie do poziomu 1% DNB UE, możliwość utraty m.in. przez Włochy czy Hiszpanię części obecnych transferów z polityki strukturalnej oraz ryzyko zmiany ich pozycji budżetowej netto, a także niechęć Wielkiej Brytanii do rezygnacji z przywileju rabatu brytyjskiego. Traktat konstytucyjny przewiduje jednak możliwość zastosowania w przyszłości mechanizmu, na podstawie którego Rada Europejska będzie mogła jednogłośnie zdecydować o przejściu do zasady większości kwalifikowanej, dzięki czemu udało się zrobić pierwszy krok w kierunku wzmocnienia budżetu UE jako instrumentu ponadnarodowego.

Przedmiotem kontrowersji w dyskusji podczas konferencji międzyrządowej była również procedura rocznego uchwalania budżetu UE oraz rola poszczególnych instytucji UE w tym procesie. Polska co do zasady poparła propozycję Konwentu przewidującą wzmocnienie roli Parlamentu Europejskiego w określaniu wydatków budżetowych.

Ostateczne zapisy Traktatu zapewniają równowagę pozycji Parlamentu i Rady, wprowadzając w odniesieniu do rocznego budżetu UE procedurę współdecydowania, tym samym ujednolicając procedury dla wydatków obligatoryjnych i nieobligatoryjnych.

Komunikat Komisji Europejskiej z 10 lutego 2004 r. *Budowa naszej wspólnej przyszłości. Wyzwania dla polityki oraz środki budżetowe UE w latach 2007–2013*, będący podstawą do dyskusji na temat przyszłego budżetu UE, został oceniony przez Polskę jako dobry punkt wyjścia do dalszych negocjacji²⁶. W dniu publikacji komunikatu Rada Ministrów, bazując na pracach międzyresortowego zespołu do opracowania projektów i wniosków w sprawach objętych reformami w Unii Europejskiej, przyjęła wstępne stanowisko Polski (*Non-paper*) w sprawie nowej perspektywy finansowej.

Stanowisko to w szczególności podkreśla znaczenie podejścia *bottom-up*, którym kierowała się Komisja Europejska formułując propozycję przyszłego budżetu. Oznacza ono zdefiniowanie w pierwszej kolejności politycznych wyzwań i priorytetów stojących przed Unią Europejską a następnie określenie wysokości potrzebnych do ich realizacji środków. Umożliwi to m.in. finansowanie działań niezbędnych do zwiększenia spójności między poszczególnymi krajami i regionami UE zgodnie z zasadą solidarności, co Polska uznaje za najważniejszy cel nowej perspektywy finansowej. Podejścia tego nie reprezentują natomiast państwa sygnatariusze „listu sześciu”, którzy zakres działań realizowanych przez Unię widzą jako pochodną wielkości wspólnego budżetu ograniczonego do 1% DNB UE. Dążąc do znacznego zmniejszenia swoich wkładów do budżetu UE, płatnicy netto podważają zasadę solidarności oraz stawiają pod znakiem zapytania efektywność procesu rozszerzenia, co wyraźnie uwidoczniła przewagę interesów narodowych nad interesem wspólnotowym.

Odnosząc się do priorytetów nowej perspektywy finansowej, nowe państwa członkowskie, w tym Polska, szczególną uwagę zwracają na konieczność niwelowania dysproporcji w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych obszarów Unii. Postulat ten wymaga w przyszłości silnej polityki spójności o wymiarze wspólnotowym, której priorytet stanowić powinny najsłabiej rozwinięte regiony i państwa członkowskie. Z drugiej strony, proponowany przez Komisję w ramach działu 1a trzykrotny wzrost wydatków na działania prozrostowe (w tym badania i rozwój, sieci transeuropejskie) nie powinien, zdaniem Polski, skutkować pogłębieniem luki w rozwoju między państwami członkowskimi Unii. Instrumenty tych działań powinny być dostosowane do specyfiki mniej zamożnych krajów²⁷.

Propozycja Komisji dotycząca wielkości budżetu w latach 2007–2013 stanowi gwarancję sprostania wyzwaniom stojącym przed Unią w najbliższych latach, zdefiniowanym jako zrównoważony rozwój w kontekście kontynuacji budowy rynku wewnętrznego, bezpieczeństwa i praktyczna realizacja idei obywatelstwa europejskiego oraz aktywna i znacząca rola Unii w skali globalnej. Propozycja ta, choć przyjęta przez Polskę z zadowoleniem ze względu na znaczące transfery, w szczególności w ramach polityki spójności UE, może się także okazać obciążeniem w związku z wysokością płaconej przez Polskę składki. Przyjęcie niższego budżetu oznaczałoby z kolei konieczność redukcji niektó-

rych pozycji oraz zmianę struktury wydatków, co mogłoby ograniczyć krąg beneficjentów polityki spójności do najbardziej ubogich państw. Nie byłoby to rozwiązanie korzystne z punktu widzenia zachowania znaczenia tej polityki także po roku 2013. Wielkość budżetu zaproponowana przez Komisję pozwoli także na realizację zobowiązań podjętych na szczycie w Brukseli w październiku 2002 r. dotyczących limitu wydatków na interwencje rynkowe i dopłaty bezpośrednie w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), o co zabiega Polska w swoim stanowisku.

W dyskusji dotyczącej strony dochodowej ogólnego budżetu Polska opowiada się za uproszczonym i sprawiedliwym systemem środków własnych oraz eliminacją rozwiązań pozwalających korygować wielkość wpłat niektórych państw do wspólnego budżetu ze względu na niekorzystną pozycję netto, w tym w szczególności rabat brytyjski. Zmieniły się bowiem warunki brzegowe, które były podstawą zwolnienia Wielkiej Brytanii z części finansowania wspólnego budżetu, między innymi zmniejszył się z 70% do około 1/3 udział we wspólnym budżecie wydatków na politykę rolną. Obecnie rabat brytyjski, zamiast niwelować niekorzystną sytuację kraju w zakresie przepływów z tytułu polityki rolnej, zdejmuje z Wielkiej Brytanii 2/3 ciężaru finansowania polityki spójności UE oraz 2/3 kosztów rozszerzenia²⁸. Należy również pamiętać, że poziom zamożności Wielkiej Brytanii sytuuje się obecnie znacząco powyżej średniej dla rozszerzonej Unii oraz że problemy nierównowagi budżetowej występują także w innych państwach członkowskich, które nie są objęte mechanizmem korygującym.

W stanowisku Polski znalazł się także postulat, aby w przyszłym budżecie UE nie wprowadzać żadnych nowych rozwiązań o charakterze zwolnień, takich jak między innymi proponowany przez Komisję uogólniony mechanizm korekcyjny. Mechanizm ten, mimo że pozwoli rozwiązać problem nieuzasadnionego preferencyjnego traktowania Wielkiej Brytanii, nie będzie idealnym sposobem na skompensowanie nierównowagi między wpłatami a otrzymywanymi transferami państw płatników netto. Przy zastosowaniu formuły zaproponowanej przez Komisję może się okazać, że państwa o podobnym poziomie zamożności w sposób niejednakowy ponoszą ciężar finansowania wspólnego budżetu oraz że koszty polityki spójności ponoszą w większym stopniu, wbrew zasadzie solidarności, mniej zamożne państwa członkowskie UE. Uogólniony mechanizm korekcyjny może także przyczyniać się do braku przejrzystości finansów UE a przede wszystkim podważać ponadnarodowy wymiar wspólnego budżetu.

Struktura dochodowa budżetu UE w obecnym kształcie nie zapewnia mu wystarczającej autonomii. Komisja zaproponowała wprowadzenie nowego środka własnego o charakterze podatku europejskiego, który zasilaby budżet w sposób niezależny od każdorazowej zgody państw członkowskich. Podzielając w swoim stanowisku opinię o ograniczonej autonomii budżetu, Polska uznała jednakże wprowadzenie nowego środka własnego na obecnym etapie za przedwczesne. Postulowała także wyeliminowanie środka własnego opartego na podatku od wartości dodanej VAT oraz pokrycie powstałych w ten sposób strat środkiem własnym opartym na dochodzie narodowym brutto.

Istotnym wyznacznikiem dyskusji na temat perspektywy finansowej 2007–2013 jest wyrażana przez większość państw wola dotrzymania wieloletniego kalendarza prac nad nową perspektywą finansową, tak aby umożliwić polityczne porozumienie w tej sprawie w połowie 2005 roku. Chcąc uniknąć scenariusza, który miał miejsce w trakcie negocjacji Agendy 2000, oznaczającego osiągnięcie porozumienia za ledwie na kilka miesięcy przed rozpoczęciem perspektywy finansowej, Polska będzie dążyć do osiągnięcia kompromisu w sprawie przyszłego budżetu, umożliwiającego jednakże realizację najważniejszych narodowych priorytetów. Zakończenie w zakładanym terminie negocjacji perspektywy finansowej pozwoli na uzgodnienie z odpowiednim wyprzedzeniem aktów prawnych regulujących przyszłe funkcjonowanie poszczególnych polityk UE oraz terminowe rozpoczęcie wdrażania tak ważnych dla rozwoju Polski programów rozwojowych, współfinansowanych ze środków strukturalnych UE oraz Wspólnej Polityki Rolnej. Pomyślny scenariusz wydarzeń umocni ponadto wiarygodność instytucji Unii Europejskiej i całego procesu integracyjnego w oczach obywateli.

Podsumowanie

Dyskusje nad wspólnym budżetem jako podstawowym instrumentem realizacji celów Unii Europejskiej należą do najtrudniejszych w całym procesie decyzyjnym, mimo że jego wielkość nie przekracza 1,24% dochodu narodowego brutto Wspólnoty i 1,27% produktu narodowego brutto (dla porównania: budżety krajowe sięgają 45% dochodu narodowego). Głównym źródłem finansowania budżetu UE są obecnie wpłaty państw członkowskich uzależnione od udziału państwa w tworzeniu DNB Wspólnoty, co ogranicza jego autonomiczny charakter oraz powoduje napięcia na tle pozycji budżetowej netto poszczególnych państw.

Zmiany w funkcjonowaniu wspólnego budżetu wprowadzone w Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy oraz propozycje reform perspektywy finansowej 2007–2013 i poszczególnych dziedzin interwencji wspólnotowej podyktowane są zmieniającą się sytuacją polityczną i gospodarczą zarówno w samej Unii, jak i jej otoczeniu.

Rozszerzenie UE w 2004 r. o dziesięciu nowych członków oraz spodziewane przystąpienie do Wspólnoty w trakcie trwania najbliższej perspektywy finansowej kolejnych krajów (Rumunia, Bułgaria, Chorwacja) postawiły pod znakiem zapytania efektywność procesu decyzyjnego w Unii Europejskiej w kwestiach finansowo-budżetowych. Próba objęcia ich mechanizmem kwalifikowanej większości głosów, zaproponowana przez Konwent, spotkała się jednak ze znacznym oporem części państw będących głównymi płatnikami wspólnego budżetu, w szczególności Holandii, a także państw korzystających w największym stopniu z transferów wspólnotowych (Hiszpania). Kompromisowe rozwiązanie znaleziono w postaci mechanizmu kładki (*passerelle*).

Unia Europejska stanęła także przed dylematem, jak sfinansować konsekwencje rozszerzenia bez odbierania środków starym państwom członkowskim lub zwiększa-

nia ogólnego budżetu powyżej pułapu 1,27% PKB UE²⁹. Zachowanie obecnej struktury wydatków, a także w miarę równomierny podział środków z tego tytułu między stare i nowe państwa członkowskie są próbą pogodzenia różnych interesów w ramach rozszerzonej Unii. Polityka spójności, zdaniem Danuty Hubner, komisarz ds. polityki regionalnej, powinna zapewnić, oprócz wsparcia dla procesu konwergencji najbardziej ubogich obszarów UE, także przejściową pomoc dla relatywnie bogatszych regionów w starych państwach członkowskich, których dochód na głowę mieszkańca przekroczył próg 75% średniej dla UE ze względu na tzw. efekt statystyczny rozszerzenia³⁰. Na ewentualnej zaproponowanej przez Komisję redukcji wielkości budżetu nie skorzystałyby państwa najbardziej ubogie, a cięcia doprowadziłyby jedynie do ograniczenia środków na politykę spójności, co może znacząco obniżyć jej znaczenie w przyszłości.

Istotne wyzwanie stanowi zwiększanie konkurencyjności UE w skali globalnej oraz pełnienie przez nią aktywnej roli w polityce międzynarodowej, związane ze zmieniającym się otoczeniem zewnętrznym. Propozycja Komisji w zakresie priorytetów na najbliższą perspektywę finansową stara się na nie odpowiedzieć, w szczególności ponad trzykrotnym zwiększeniem wydatków na tzw. polityki pro wzrostowe, realizujące cele strategii lizbońskiej, zagwarantowaniem środków na działania związane z bezpieczeństwem wewnętrznym i realizacją koncepcji społeczeństwa obywatelskiego oraz uporządkowaniem instrumentów polityki zewnętrznej UE wobec krajów trzecich.

Na złożoność dyskusji dotyczącej przyszłości finansów wpływa także potrzeba zapewnienia legitymizacji podejmowanych przez Unię działań, a nade wszystko zapewnienie dynamiki procesu integracyjnego. Realizacja strategicznych priorytetów UE definiowanych w horyzoncie wieloletnim została wzmocniona umocowaniem w Traktacie konstytucyjnym instrumentu wieloletnich ram finansowych. Pozwoli to zmniejszyć presję na zmianę przeznaczenia lub wysokości wydatków w procedurze przyjmowania rocznych budżetów UE, a także przestrzegać zasad dyscypliny budżetowej. Zwiększenie udziału Parlamentu Europejskiego w decydowaniu o wydatkach ze wspólnego budżetu powinno przyczynić się do zwiększenia demokratycznej legitymizacji finansowanych przez Unię działań.

Zastosowane przez Komisję podejście *bottom-up* w formułowaniu struktury przyszłego budżetu, dla którego punktem wyjścia jest określenie rzeczywistych wyzwań stojących przez Unię, ma w zamierzeniu służyć wzmocnieniu ponadnarodowego charakteru budżetu UE. Wielkość zasobów finansowych dopasowana zostaje, w granicach pułapu środków własnych, do zdefiniowanych potrzeb, a nie odwrotnie. Propozycja wprowadzenia nowego środka własnego w postaci europejskiego podatku miała na celu zwiększenie autonomicznego charakteru budżetu UE oraz uniezależnienie od każdorazowych negocjacji z poszczególnymi państwami członkowskimi wysokości ich kontrybucji do budżetu.

Chociaż ewolucja budżetu UE w kierunku budżetu federalnego jest perspektywą dość odległą i wymagającą istotnych zmian kompetencyjnych, m.in. w zakresie koordynacji polityki gospodarczej państw członkowskich, Traktat ustanawiający Konstytucję

dla Europy, dzięki wprowadzeniu możliwości objęcia kwestii budżetowo-finansowych większościami mechanizmem podejmowania decyzji, pozostawia otwartą kwestię dalszego umacniania ponadnarodowego wymiaru ogólnego budżetu. Aby umożliwić zwiększenie jego roli ponad funkcje czysto redystrybucyjne oraz przekształcenie go w instrument stabilizujący gospodarkę UE, niezbędne byłoby zwiększenie w przyszłości pułapu środków własnych znacznie powyżej 1,24% DNB UE. Nadanie budżetowi Unii Europejskiej charakteru federalnego, na wzór budżetu Stanów Zjednoczonych, uwarunkowane jest dalszym rozwojem samej Unii oraz układem sił między zwolennikami podejścia międzyrządowego i ponadnarodowego w integracji europejskiej. Na obecnym etapie kształt ogólnego budżetu uwarunkowany jest szeregiem ustaleń politycznych, między innymi w zakresie wydatków na politykę rolną, co nie pozwoli na zbyt duży margines zmian w jego funkcjonowaniu w najbliższych latach.

Polska, będąc zwolennikiem metody wspólnotowej, dostrzega rolę wspólnego budżetu w promowaniu ponadnarodowego interesu w UE. Odstąpienie od jednorodności w tym zakresie, popierane przez Polskę, byłoby niewątpliwie wyrazem zmiany filozofii myślenia o celach UE i sposobach ich urzeczywistnienia. Wspólny budżet powinien umożliwiać realizację działań przynoszących wspólnotową wartość dodaną, ale również zapewniać kontynuację podstawowych zasad leżących u podstaw integracji, między innymi zasady solidarności. Ograniczenie wielkości środków do poziomu 1% DNB UE znacząco zmniejszyłoby szanse UE na sprostanie realizacji celów strategii lizbońskiej oraz skuteczne wspieranie procesu konwergencji najmniej zamożnych obszarów.

Przypisy

¹ Na mocy rozporządzenia 1287/2003 zastąpiono stosowane uprzednio odniesienie do produktu narodowego brutto (PNB) odniesieniem do dochodu narodowego brutto (ang. Gross National Income GNI), co nie zmieniło istoty tego odniesienia (PNB w cenach rynkowych równie jest DNB w cenach rynkowych).

² Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja. Konkurencyjność. Współpraca. Trzeci Raport na temat spójności gospodarczej i społecznej, Komisja Europejska, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2004, s. XXV oraz Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Financial Perspectives 2007–2013, COM(2004) 487 final z 14 lipca 2004 r., s. 3-4.

³ I. Begg, The EU budget: Common future or stuck in the past, Centre for European Reform, Briefing Note, February 2004, s. 1.

⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Building our common future, Policy challenges and budgetary means of the enlarged Union for 2007–2013, COM (2004) 101 Brussels 10.02.2004.

⁵ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Financial Perspectives 2007–2013, COM(2004) 487 final, Bruksela 14.07.2004.

⁶ L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 93.

⁷ *Ibidem*, s. 9.

⁸ *Ibidem*, s. 107.

⁹ *Ibidem*, s. 108.

¹⁰ C. du Granrut, *Une Constitution pour l'Europe*, Librairie generale de droit et de jurisprudence, EJA, Paris 2004, s. 113.

¹¹ Przyszły Traktat konstytucyjny. Zagadnienia prawno-polityczne, instytucjonalne i proces decyzyjny w UE, red. J. Barcz, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2004, s. 286.

¹² Informacja dla Sejmu i Senatu o udziale Rzeczypospolitej Polskiej w pracach Unii Europejskiej w maju i czerwcu 2004 r. (od dnia przystąpienia RP do UE do końca prezydencji irlandzkiej), przygotowana w ramach realizacji art. 3 ustawy z 11 marca 2004 r. o współpracy Rady Ministrów z Sejmem i Senatem RP w sprawach związanych z członkostwem Rzeczypospolitej w Unii Europejskiej, przyjęta przez Komitet Europejski Rady Ministrów 27 lipca 2004 r., „Monitor Europejski” 2004, nr 4., Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa, s. 12–13.

¹³ C. du Granrut, *op.cit.*, s. 112.

¹⁴ *Building our common future...*, *op.cit.*

¹⁵ *Financial perspectives 2007–2013...*, *op.cit.*

¹⁶ *Ibidem*, s. 3.

¹⁷ Perspektywa finansowa 2007–2013. Omówienie Komunikatu Komisji Europejskiej dla Rady oraz Parlamentu Europejskiego oraz głównych elementów pakietu legislacyjnego, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa lipiec 2004, s. 9.

¹⁸ *Perspektywa finansowa 2007–2013...*, *op.cit.*, s. 10.

¹⁹ I. Begg, *The EU budget...*, *op.cit.*, s. 1.

²⁰ *Perspektywa finansowa 2007–2013...*, *op.cit.* s. 10.

²¹ K. Barysch, *Is tax competition bad?*, „Center for European Reform Bulletin”, August–September 2003 Issue 37, www.cer.org.uk

²² *Ibidem*.

²³ M. Paszyński, *Traktat konstytucyjny – od Brukseli do Brukseli*, „Wspólnoty Europejskie” 2004, nr 7 (152), s. 12.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Informacja o stanie przygotowań do Konferencji Międzyrządowej w Brukseli oraz o stanie prac nad Traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy, przedstawiona w Sejmie przez podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Zagranicznych Jana Truszczyńskiego oraz Informacja rządu w sprawie wyników konferencji międzyrządowej, która odbyła się w dniach 17–18 czerwca 2004 r., przedstawiona w Sejmie przez Ministra Spraw Zagranicznych Włodzimierza Cimoszewicza, „Monitor Europejski” 2004, nr 2.

²⁶ Informacja dla Sejmu i Senatu..., *op.cit.*, s. 13–15.

²⁷ *Ibidem*, s. 14.

²⁸ A fair solution to the UK rebate conundrum, Ideas Factory Europe, IDEA 3, at the initiative of the European Policy Centre EPC, July 2004, s. 10.

²⁹ F. Heinemann, The EU's budget: time to go back to basics, Centre for European Reform, Issue 27, December 2002/January 2003, www.cer.org.uk, s. 1.

³⁰ A. Słojewska, Polska nie chce zabierać pieniędzy z bogatym krajom, „Rzeczpospolita” 10.03.2005.

The future of the European Union budget – the proposals of the EU constitutional treaty and the debate concerning the financial perspective 2007-2013 – conclusions for Poland (Summary)

Following the recent extension of the European Union by ten Member States and in the further perspective of successive accessions to the Community by Bulgaria, Romania, Croatia, and in the future also Turkey and other Balkan countries, the question concerning the future EU budget and procedures of determining it becomes well justified.

In case of the new Member States the disproportions between their real input in creation of the Community Gross National Income (GNI) and liabilities of the common budget caused with the financing of the process of their economic convergence. The process of the last and the future accession inevitably leads to the increase of the gap in economic development between the EU countries and regions, and geographical easternizing of the problem of the existing inequalities.

Following the last extension, the number of the EU population increased by 30%, while the level of GNP increased only by 5%. This means a decrease in the GNP *per capita* by 12,5%, the increase of expenditures within the range of the common EU budget higher than the increase in its income, and doubling of disproportions in incomes between the rich and poor Member States.

Recently, the debate concerning the shape of the budget for the years 2007-2013 has been carried out. It had begun a long time before the proposal of the European Commission published in 2004. The controversies concerning the size of the future European Union budget had already emerged during the Nice Treaty negotiations.

The debate intensified, following the Communicate concerning the new financial perspective, issued by the European Commission in February 2004. The document included a general proposal of the EU budgetary reform in the context of implementation of the goals set up in the Lisbon Strategy, and the necessity to consider the specific character of the extended Union. The proposed solutions assume, *inter alia* keeping the top limit of the Union budget own funds on the level of 1.24% of the Gross National Income (GNI) of the EU. They also include the reform of the budget structure aimed at strengthening of actions characterised with the high value added on the Communi-

ty level, and facilitating a growth in the EU competitiveness UE. The Commission proposal assumes also the increase of the budgetary discipline and budget flexibility, the reform of the correction system, and also introduction of a new income source in the form of the European tax.