

Katarzyna Stabryła

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

SPORY NA TEMAT ROLI BUDŻETU OGÓLNEGO UNII EUROPEJSKIEJ W PROCESIE INTEGRACJI SPOŁECZNO-GOSPODARCZEJ

1. Wstęp

Analiza finansów Unii Europejskiej, w tym budżetu wspólnotowego, nie opiera się jedynie na zaszcłościach historycznych, ale pozwala na postawienie pytania o dalszy rozwój Unii jednocześnie jako porozumienia państw i jako integracji rynków. Historia tworzenia budżetu wspólnotowego wskazuje, jak trudno jest państwom członkowskim i instytucjom unijnym zdecydować o wielkości gromadzonych środków i sposobie ich dystrybucji. Były przewodniczący Komitetu Budżetowego w Parlamencie Europejskim J.-P. Cot dowodził, że dyskusja nad budżetem wspólnotowym dotyczy następujących pytań: czy chcemy Wspólnoty, czy tylko strefy wolnego handlu, zewnętrznej polityki rolnej czy społecznego zarządzania sektorem borykającym się z wieloma trudnościami, solidarności między regionami czy brutalnego liberalizmu¹?

2. Koncepcja federalizmu fiskalnego

W literaturze dotyczącej finansów publicznych termin federalizm fiskalny odnosi się najczęściej do podziału funkcji państwa pomiędzy szczeblem centralnym (narodowym) a niższymi szczeblami władzy. Ze względu na Unię Europejską dochodzi jeszcze jeden szczebel – szczebel ponadnarodowy, który swoje działania opiera na zasadzie subsydiarności. Oznacza ona, iż działania mogą być podejmowane przez Unię Europejską tylko wtedy, gdy na szczeblu narodowym nie da się ich wykonać lub byłyby nieefektywne.

Pojęcie federalizmu fiskalnego pojawiło się przy opracowywaniu dokumentów na szczeblu wspólnotowym. Pierwszy był raport P. Wernera, a następnie raport D. McDougalla – oba pojawiły się w latach 70. ubiegłego wieku, natomiast kolejny został przygotowany w 1989 r. przez grupę ekspertów pod przewodnictwem

¹ B. Laffan, *The finances of the European Union*, St. Martin's Press, Inc., New York 1997, s. 17.

ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej J. Delorsa. Raporty dotyczyły planu działań umożliwiających utworzenie Unii Gospodarczej i Walutowej. W raporcie P. Wernera zwrócono uwagę na konieczność centralizacji polityki budżetowej przy tworzeniu unii walutowej. Pomimo braku akceptacji ze strony państw członkowskich, idea federalizmu fiskalnego pojawiła się w kolejnych opracowaniach. Autorzy projektów unii walutowej podkreślali, że jej powodzenie jest uzależnione m.in. od jednolitej, sprawnie prowadzonej polityki budżetowej².

Idea centralizacji polityki budżetowej związana jest przede wszystkim z utworzeniem budżetu, poprzez który można realizować założenia z zakresu finansów publicznych. Budżet unijny w obecnym kształcie jest za mały, żeby w pełni zrealizować koncepcję federalizmu fiskalnego. W raporcie D. McDougalla przedstawiono trzy etapy dochodzenia do federalizmu fiskalnego³:

1) integracja przedfederacyjna z budżetem stanowiącym 2-2,5% PNB Wspólnoty,

2) wczesna federacja dysponująca budżetem na poziomie 5-7% PNB (lub 7,5-10% PNB, jeśli zostałyby uwzględniona polityka obronna),

3) pełna federacja, gdzie budżet obejmuje 20-25% PNB Wspólnoty.

Badanie zasad działania państw federalnych umożliwia znalezienie dla nich cech wspólnych: istnienie na całym obszarze jednej waluty, transfery fiskalne, funkcjonowanie podatków na szczeblu centralnym (w tym podatku od przedsiębiorstw)⁴. Próba przyporządkowania powyższych cech Unii Europejskiej pozwala na wyciągnięcie pewnych wniosków. Po pierwsze, Unia Europejska posiada wspólną walutę, ale tylko w obrębie państw – pełnoprawnych członków Unii Gospodarczej i Walutowej. Po drugie, transfery fiskalne przekazywane z budżetu ogólnego UE nie obejmują wszystkich transferów dokonywanych przez pojedyncze państwa (np. rent, emerytur, zasiłków dla bezrobotnych), ponieważ dotyczą przede wszystkim zmniejszania różnic w poziomie rozwoju regionów.

Osobna kwestia dotyczy podatków centralnych. Obecnie Unia Europejska nie dysponuje podatkiem pobieranym na poziomie wspólnotowym. Zwolennicy Unii Europejskiej jako konfederacji uważają stan obecny za wystarczający, z ewentualnym wzmocnieniem budżetu ogólnego UE o dodatkowe wkłady państw członkowskich pochodzące z podatków krajowych. Natomiast autorzy popierający federacyjny model Unii postulują wprowadzenie podatku europejskiego wpłacanego do jednego centralnego budżetu⁵.

² L. Oręziak, *Polityka budżetowa na obszarze euro* (cz. I), „Bank i Kredyt” 2002, nr 6, s. 5-7.

³ Tamże, s. 6.

⁴ G. Paluszak, *Euro jako szansa czy zagrożenie europejskiej unii walutowej, federalizmu fiskalnego i unii politycznej?*, „Wspólnoty Europejskie” 2003, nr 2, s. 64.

⁵ R. Sannwald, J. Stohler, *Economic integration theoretical assumptions and consequences of European Unification*, Greenwood Press, New York 1969, s. 2158-219; J. Pinder, *European Community, The building of a Union*, Oxford University Press, Oxford-New York 1991, s. 146 cyt. za G. Paluszak, wyd. cyt., s. 65.

Wśród opinii na temat federalizmu fiskalnego i związanej z tym przyszłości Unii Europejskiej koncepcja podatku europejskiego jest istotnym elementem polityki społeczno-gospodarczej. Obecnie państwa członkowskie nie są gotowe do stworzenia zupełnie nowego podatku, który stałby się podatkiem ponadpaństwowym, stworzonym jedynie na rzecz Unii Europejskiej. Powstanie takiego podatku byłoby istotnym krokiem w kierunku powstania państwa europejskiego. Pojawia się tutaj jednak problem – czy stworzenie podatku europejskiego może poprzedzać powstanie państwa europejskiego, czy też najpierw musiałoby dojść do politycznej zgody na temat państwa federalnego, a dopiero w następnej kolejności zostałyby podjęta decyzja o systemie podatkowym.

Druga koncepcja wydaje się bardziej naturalna przy tworzeniu nowej państwowości, jednak obserwacja bieżących postaw krajów członkowskich Unii Europejskiej skłania do wniosku, że łatwiejsza do osiągnięcia jest zgoda na podatek europejski niż na utworzenie państwa federalnego. Rodzi się tutaj jednak kolejne pytanie: czy państwo może być podatnikiem, czy też przypada mu jedynie rola podmiotu czynnego, czyli nakładającego podatek? Ponadto, czy jest możliwe odwrócenie zasady subsydiarności, czyli zarządzanie na szczeblu ponadnarodowym i przekazywanie na poziom państw w obrębie federacji jedynie tych zadań, które skuteczniej i efektywniej można wykonać na ich poziomie?

3. Zakres funkcji budżetu w systemie finansów publicznych Unii Europejskiej

Kolejnym przedmiotem sporów jest przyszła funkcja budżetu Unii Europejskiej. W literaturze przedmiotu spotkać można opinie skłaniające się w kierunku redystrybucyjnej bądź alokacyjnej roli budżetu wspólnotowego. Na podstawie tych analiz tworzone są propozycje, aby wyraźnie oddzielić funkcję redystrybucyjną (kwestia ustalenia pozycji finansowej netto każdego z krajów członkowskich) od alokacyjnej (jakie dziedziny powinny być sfinansowane ze środków wspólnotowych). I. Begg i F. Heinemann uważają, że wyraźne rozdzielenie obu funkcji pozwoli na bardziej efektywne i przyczyniające się do wzrostu gospodarczego wydatkowanie wspólnych środków⁶. Wydaje się jednak, że nie jest to możliwe. Wspomniani autorzy podkreślają, że ustalenie pozycji netto pozwoli następnie na podejmowanie decyzji odnośnie do zreformowania wydatków budżetowych i położenia większego nacisku na zadania prorozwojowe. Należy jednak podkreślić, że samo ustalenie pozycji netto, czyli strumienia wpłat i wypłat dotyczących budżetu unijnego, wiąże się z ustaleniem nie tylko wysokości wydatków na rzecz danego kraju, ale także kierunku tych wydatków, co w efekcie prowadzi do powiązania redystrybucji środków z ich alokacją.

W raporcie D. McDougalla podkreślono, że zwiększenie budżetu wspólnotowego nie musiałoby skutkować podniesieniem składek państw członkowskich. Zapro-

⁶ I. Begg, F. Heinemann, *New budget, old dilemmas*, Centre for European Reform, London 2006 (www.cer.org.uk).

ponowano, aby z budżetów narodowych przenieść do budżetu ogólnego UE wydatki dotyczące badań i rozwoju, wydatki na pomoc zewnętrzną oraz stworzyć Wspólnotowy Fundusz Przeciwdziałania Bezrobociu (*Community Unemployment Fund*). Idea Wspólnotowego Funduszu Przeciwdziałania Bezrobociu zrodziła się podczas przygotowywania raportu R. Marjolina w 1975 r. Fundusz mógłby zostać utworzony ze składek pobieranych w określonej części od wynagrodzeń pracowników. Otrzymane w ten sposób środki byłyby przekazywane osobom bezrobotnym poprzez instytucje danego kraju. Taki system wprowadziłby kolejny efekt redystrybucji między państwami o niskim i wysokim współczynniku osób bezrobotnych oraz od bogatszych do biedniejszych krajów (jeśli świadczenie na rzecz Funduszu zostałyby określone jako procent wynagrodzenia). W ten sposób dokonano by jedynie przesunięcia środków z budżetów narodowych na rzecz budżetu wspólnotowego. Pomimo proponowanych rozwiązań grupa ekspertów zdawała sobie sprawę, że zwiększenie budżetu wspólnotowego nie nastąpi w najbliższym czasie ze względu na brak woli politycznej i z powodu obaw przed wzrastającymi składkami na rzecz budżetu wspólnotowego⁷. Jednak idea utworzenia funduszu na poziomie unijnym, z którego byłyby wypłacane zasiłki na rzecz bezrobotnych, znajduje oddźwięk także we współczesnych publikacjach⁸.

Redystrybucja na poziomie krajowym może występować w postaci pobierania podatków i polityki dobrobytu lub w formie pomocy między regionami. Z politycznego punktu widzenia transfery pierwszego rodzaju nie są możliwe na poziomie wspólnotowym przy budżecie ogólnym w obecnej postaci. Rozwiązaniem, jakie przyjęto, stała się redystrybucja środków między regionami o różnym stopniu zaможności. Zainteresowanie Unii ochroną środowiska, edukacją, kulturą, badaniami miało na celu wypracowanie wspólnej strategii rozwiązywania problemów w tych dziedzinach, innowacyjnego podejścia do problemów i rozpowszechniania pomysłów na terenie całej Unii⁹.

Redystrybucja w postaci podatków i zasiłków jest możliwa na terenie federacji w przypadku silnej identyfikacji większości członków społeczeństwa ze strukturą federacyjną. W takiej sytuacji obywatele gotowi są ponosić dodatkowe ciężary podatkowe na rzecz słabszych członków społeczeństwa. Częściej jednak dochodzi do identyfikowania się ze społecznością lokalną i większego zainteresowania jej problemami niż problemami całego państwa. Ponadto zainteresowanie obywateli tylko najbliższym otoczeniem może doprowadzić do zróżnicowania między regionami. Organy szczebla najwyższego, centralnego zobowiązane są wtedy do wprowadzenia

⁷ D. McDougall, *Economic and monetary union and the European Community budget*, [w:] *Economic and Monetary Union in Europe. Theory, evidence and practice*, M. Baimbridge, P. Whyman, Edward Elgar Publishing, Inc., Cheltenham, UK, Northampton Massachusetts, USA 2003, s. 96-103.

⁸ S. Dullien, D. Schwarzer, *Integration the macro-economic dimension into the EU budget: reasons, instruments and the question of democratic legitimacy*, „EU-Consent EU-Budget Working Paper” 2007, nr 4, s. 11.

⁹ B. Laffan, wyd. cyt., s. 97.

instrumentów umożliwiających redystrybucję między obywatelami całego organizmu, jak i między regionami¹⁰.

Jeśli chodzi o funkcję stabilizacyjną, która należy do funkcji finansów publicznych poszczególnych krajów, nie jest ona spełniona przy analizie tworzenia budżetu UE. Budżet unijny w swoim założeniu musi być zawsze zrównoważony, czyli nie jest możliwy deficyt, który poprzez wydatki wyższe od dochodów może wpłynąć na ożywienie gospodarcze i spadek bezrobocia. Podstawowe rodzaje dochodów i wydatków na poziomie budżetu narodowego, takie jak zasiłki dla bezrobotnych, podatki dochodowe, są związane z cyklem ekonomicznym i mogą być traktowane jak automatyczne stabilizatory koniunktury¹¹. Obecnie pewną koordynację polityki fiskalnej prowadzonej przez poszczególne kraje zapewnia Pakt Stabilności i Wzrostu, jednak jego funkcjonowanie, pomimo przeprowadzonej w 2005 r. reformy, jest szeroko krytykowane przez rządy narodowe.

W raporcie sporządzonym przez Komisję Europejską w 1993 r. zaproponowano utworzenie Funduszu Stabilizacyjnego (*Community Stabilization Mechanism*), który miałby być instrumentem stabilizującym w przypadku braku spełnienia tej funkcji przez budżet ogólny UE. Jednakże na początku lat 90. koncepcja ta nie zyskała akceptacji, zwłaszcza ze strony państw bogatszych¹². Propozycje wprowadzenia systemu transferów międzyregionalnych pojawiały się kilkakrotnie w latach 90. XX wieku. Mechanizmy te, w założeniu autorów¹³, miałyby spełniać funkcję stabilizacyjną w przypadku pojawienia się wstrząsów asymetrycznych w krajach członkowskich UGW. Ich zadaniem zatem nie miało być utrzymywanie trwałej redystrybucji, ale tymczasowa pomoc dla państw lub regionów dotkniętych spadkiem aktywności gospodarczej, który nastąpiłby na skutek przyczyn niezależnych od działań realizowanych przez władze państwowe. Mechanizmy stabilizacyjne miałyby się opierać na analizie zmian w wysokości PKB na jednego mieszkańca w danym kraju w stosunku do okresu referencyjnego. Inne propozycje zamiast PKB *per capita* uwzględniały zmiany poziomu stopy bezrobocia w danym państwie w stosunku do średniej wszystkich członków UE¹⁴.

¹⁰ R.A. Musgrave, Musgrave P. B., *Public finance in theory and practice*, McGraw-Hill Book Company, New York 1984, s. 514.

¹¹ B. Guziejewska, *Zakres i funkcje budżetu Unii Europejskiej*, [w:] *Finanse, bankowość i ubezpieczenia wobec wyzwań współczesności*, t. II, red. K. Znanięcka, AE w Katowicach, Katowice 2002, s. 462.

¹² B. Laffan, wyd. cyt., s. 254.

¹³ L.M. Pacheco, *Fiscal federalism, EMU and shock absorption mechanisms: a guide to the literature*, European Integration Online Papers (Elop) 2000, vol. 4, no. 4, s. 4; J. Méltz, S. Vori, *National insurance against unevenly disturbed shocks in a European monetary union*, *Recherches Economiques de Louvain* 1993, no. 59, s. 85; G. Hammond, J. von Hagen, *Regional insurance against asymmetric shocks: an empirical study for the European Community*, CEPR Discussion Paper 1995, nr 1170 (cyt. za: K. Szelać, *Federalizm fiskalny a Unia Gospodarcza i Walutowa (II)*, „Wspólnoty Europejskie” 2003, nr 12, s. 52).

¹⁴ K. Szelać, wyd. cyt., s. 45-52.

Dotychczas zarówno kwestia mechanizmu transferów stabilizacyjnych, jak i scentralizowanej polityki budżetowej nie otrzymały akceptacji politycznej ze strony państw członkowskich. Przeniesienie polityki fiskalnej na szczebel ponadnarodowy nadal wywołuje jednak skrajne opinie.

Argumenty przemawiające za większą centralizacją decyzji to:

- korzystanie z efektu skali,
- większa jednorodność wydatków publicznych,
- zapewnienie podstawowych dóbr publicznych na niższych szczeblach za pomocą wydania odpowiednich aktów prawnych,
- możliwość wyegzekwowania transferów z bogatszych regionów do biedniejszych,
- prowadzenie polityki stabilizacyjnej, która pozwala na łagodzenie zjawisk negatywnych w gospodarce.

Argumenty przemawiające za mniejszą centralizacją decyzji są następujące:

- podejmowanie decyzji na niższych szczeblach władzy umożliwi w większym zakresie zaspokojenie potrzeb obywateli,
- na niższych szczeblach władzy łatwiej jest zauważyć, w jaki sposób są wydawane publiczne pieniądze,
- większa jawność i przejrzystość działań polityków i urzędników niższych szczebli zwiększa ich odpowiedzialność za podejmowane decyzje.

Wobec wysuwanych wielu argumentów zarówno za przekazaniem instytucjom Unii Europejskiej większych uprawnień w zakresie polityki budżetowej, jak i opinii przeciwnych umocnieniu kompetencji unijnych w tej dziedzinie, trzeba wyraźnie podkreślić, że jakiegokolwiek zmiany musiałyby prowadzić do zgody krajów członkowskich na zwiększenie puli środków przekazywanych do budżetu ogólnego UE. Tymczasowy charakter transferów dla państw borykających się z problemami społeczno-gospodarczymi nie oznaczałoby bowiem, że potrzebne środki gromadzono by jedynie w momencie zaistnienia sytuacji kryzysowych. Należałoby przygotować odpowiedni fundusz rezerwowy, z którego środki byłyby wykorzystane w razie potrzeby. Jeśli w danym roku budżetowym nie dokonano by żadnych wypłat z funduszu, kwoty wpłacone przez kraje członkowskie mogłyby zostać im zwrócone. Jednak lepszym rozwiązaniem wydaje się być pozostawienie środków nierozdysponowanych w obrębie funduszu, przez co państwa Unii Europejskiej nie musiałyby każdego roku przekazywać nowych kwot.

Powyższe rozwiązanie nie znajduje obecnie poparcia wśród państw członkowskich, niechętnych większym obciążeniom na rzecz budżetu ogólnego UE. Negatywne nastawienie do poszerzania funkcji budżetu unijnego wynika głównie z trudnej sytuacji społeczno-gospodarczej wielu krajów członkowskich. Konieczność obniżania deficytu budżetowego i długu publicznego oraz problem braku reform strukturalnych to sprawy priorytetowe, wymagające często zmiany w sposobie zarządzania środkami publicznymi.

4. Podsumowanie

Budżet wspólnotowy nie był tworzony jako budżet federalny dla Europy Zachodniej, ale jako instrument pozwalający na finansowanie tych dziedzin polityki, które stały się przedmiotem wspólnych unormowań. Jednakże dotychczasowy kształt budżetu unijnego jest przyczyną sporów między przedstawicielami krajów członkowskich, które różnią się w swoich opiniach na temat dalszej integracji. Podsumowując, należy zwrócić uwagę na dwie wyraźne tendencje dotyczące budżetu ogólnego UE. Pierwsza skłania się w kierunku jego zwiększenia w miarę zyskiwania przez Unię coraz szerszych kompetencji. Zwolennicy drugiej koncepcji postulują pozostawienie budżetu unijnego na obecnym poziomie lub na poziomie nieznacznie wyższym, przy jednoczesnym wyposażeniu budżetu w instrumenty pozwalające na świadome kształtowanie struktury budżetów narodowych. Chodzi o zestaw subwencji przekazywanych z budżetu UE przeznaczonych na ściśle określone cele realizowane przez rządy narodowe oraz o podatki nakładane na działania uznawane przez Unię Europejską za niekorzystne¹⁵.

Literatura

- Begg I., Heinemann F., *New budget, old dilemmas*, Centre for European Reform, London 2006.
- Dullien S., Schwarzer D., *Integration the macro-economic dimension into the EU budget: reasons, instruments and the question of democratic legitimacy*, „EU-Consent EU-Budget Working Paper” 2007, nr 4.
- Guziejewska B., *Zakres i funkcje budżetu Unii Europejskiej*, [w:] *Finanse, bankowość i ubezpieczenia wobec wyzwań współczesności*, t. II, red. K. Znaniecka, AE w Katowicach, Katowice 2002.
- Hammond G., von Hagen J., *Regional insurance against asymmetric shocks: an empirical study for the European Community*, CEPR Discussion Paper 1995, nr 1170.
- Laffan B., *The finances of the European Union*, St. Martin's Press, Inc., New York 1997.
- Le Cacheux J., *L'avenir du budget européen et le financement des politiques communes*, [w:] *Quel budget européen à l'horizon 2013? Moyens et politiques d'une Union élargie*, M. Lefebvre (red.), Ifri, Paris 2004.
- McDougall D., *Economic and monetary union and the European Community budget*, [w:] *Economic and Monetary Union in Europe. Theory, evidence and practice*, M. Baimbridge, P. Whyman, Edward Elgar Publishing, Inc., Cheltenham, UK, Northampton Massachusetts, USA 2003.
- Méltiz J., Vori S., *National insurance against unevenly disturbed shocks in a European monetary union*, *Recherches Economiques de Louvain* 1993, Nr 59.
- Musgrave R. A., Musgrave P. B., *Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Company, New York 1984.
- Oręziak L., *Polityka budżetowa na obszarze euro* (cz. I), „Bank i Kredyt” 2002, nr 6.
- Pacheco L.M., *Fiscal federalism, EMU and shock absorption mechanisms: a guide to the literature*, *European Integration Online Papers (Elop)* 2000, vol. 4, no. 4.

¹⁵ J. Le Cacheux, *L'avenir du budget européen et le financement des politiques communes*, [w:] *Quel budget européen à l'horizon 2013? Moyens et politiques d'une Union élargie*, M. Lefebvre (red.), Ifri, Paris 2004, s. 76.

Paluszak G., *Euro jako szansa czy zagrożenie europejskiej unii walutowej, federalizmu fiskalnego i unii politycznej?*, „Wspólnoty Europejskie” 2003, nr 2.

Pinder J., *European Community. The building of a Union*, Oxford University Press, Oxford-New York 1991.

Sannwald R., Stohler J., *Economic integration theoretical assumptions and consequences of European Unification*, Greenwood Press, New York 1969.

Szeląg K., *Federalizm fiskalny a Unia Gospodarcza i Walutowa (II)*, „Wspólnoty Europejskie” 2003, nr 12.

DISPUTES ABOUT THE ROLE OF THE EUROPEAN UNION BUDGET IN THE SOCIO-ECONOMIC INTEGRATION

Summary

The purpose of the article is to show the main arguments concerning the future of the European Union budget. During debates about the EU budget, two concepts are the most visible. The first opts for a growing role of the budget as the competences of the European Union will be widened. The second leans towards present structure of the budget without new functions and instruments. It seems that the present situation of the European economies confronted with the financial and economic crisis, is closer to the second option.