

Maciej Cieślukowski

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

BUDŻET UNII EUROPEJSKIEJ W ŚWIETLE STRATEGII *EUROPA 2020*

Streszczenie: W czerwcu 2010 r. Rada Europejska przyjęła strategię rozwoju Unii Europejskiej na lata 2014-2020: *Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu*. Jednym z najważniejszych zadań Rady UE w najbliższych latach będzie ustalenie zasad i struktury jej finansowania. W artykule autor wskazuje propozycję Komisji dotyczącą zmian w unijnym budżecie oraz podejmuje próbę ich oceny z punktu widzenia realizacji strategii. Na uwagę zasługuje m.in. zwiększenie elastyczności wydatków budżetowych oraz wprowadzenie nowych sposobów finansowania unijnych programów, a w szczególności zastąpienie dotacji bezzwrotnych pożyczkami.

Słowa kluczowe: Strategia *Europa 2020*, budżet UE.

1. Wstęp

W czerwcu 2010 r. Rada Europejska przyjęła strategię rozwoju Unii Europejskiej na lata 2014-2020: *Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu* [*Europa 2020...* 2010].

Do końca lipca 2011 r. Komisja Europejska miała przedstawić Radzie UE projekt tzw. wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020 precyzujących sposób finansowania unijnych priorytetów [*Governance, tools...* 2010]. Dalsze prace nad tymi ramami rozpocznie Polska, gdyż w drugiej połowie 2011 r. obejmuje ona przewodnictwo w Radzie. Prace te będą prowadzone w szczególnych warunkach. Od niedawna bowiem obowiązują nowe zasady gospodarki budżetowej wprowadzone Traktatem o funkcjonowaniu UE. Ponadto państwa członkowskie nadal będą funkcjonować w warunkach niestabilnej sytuacji społeczno-gospodarczej, co nie sprzyja zwiększaniu unijnych wydatków.

Celem artykułu jest przedstawienie i ocena proponowanych zmian w budżecie UE z punktu widzenia strategii *Europa 2020*.

2. Strategia *Europa 2020*

Strategia *Europa 2020* zawiera cele strategiczne, priorytetowe obszary oddziaływania Unii wraz z tzw. flagowymi programami oraz narzędzia i sposób realizacji posta-

wionych celów [Europa 2020... 2010]. W tabeli 1 przedstawiono cele strategiczne, priorytety i programy „flagowe” UE w latach 2014-2020.

Tabela 1. Cele, priorytety i programy „flagowe” UE w strategii *Europa 2020*

CELE STRATEGICZNE		
1) zwiększyć stopę zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata z obecnych 69% do co najmniej 75%; 2) osiągnąć poziom inwestycji w działalność badawczo-rozwojową równy 3% PKB, przede wszystkim poprzez poprawę warunków inwestowania w B + R przez sektor prywatny i opracowanie nowego wskaźnika umożliwiającego śledzenie procesów innowacji; 3) ograniczyć emisję dwutlenku węgla co najmniej o 20% w porównaniu z poziomem z 1990 r. lub, jeśli pozwolą na to warunki, o 30%; zwiększyć udział odnawialnych źródeł energii w naszym całkowitym zużyciu energii do 20% oraz zwiększyć efektywność wykorzystania energii o 20%; 4) ograniczyć liczbę osób przedwcześnie kończących naukę szkolną do 10% z obecnych 15% oraz zwiększyć odsetek osób w wieku 30-34 lata mających wyższe wykształcenie z 31% do co najmniej 40%; 5) ograniczyć liczbę Europejczyków żyjących poniżej krajowej granicy ubóstwa o 25% poprzez wydobycie z ubóstwa 20 mln osób.		
INTELIĞENTNY ROZWÓJ	ZRÓWNOWAŻONY ROZWÓJ	ROZWÓJ SPRZYJAJĄCY WŁĄCZENIU SPOŁECZNEMU
Innowacje Przewodni projekt UE „Unia innowacji” ma na celu poprawę warunków ramowych i dostępu do finansowania badań i innowacji, co powinno wzmocnić rolę łańcucha innowacji i zwiększyć poziom inwestycji w całej Unii.	Klimat, energia i mobilność Przewodni projekt UE „Europa efektywnie korzystająca z zasobów” ma na celu uniezależnienie wzrostu gospodarczego od wykorzystania zasobów poprzez zmniejszenie udziału emisji węgla w europejskiej gospodarce, większe wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, modernizację transportu i propagowanie efektywności energetycznej.	Zatrudnienie i umiejętności Przewodni projekt UE „Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia” ma na celu modernizację rynków pracy poprzez zwiększanie mobilności siły roboczej oraz rozwijanie kwalifikacji przez całe życie, co powinno podnieść współczynnik aktywności zawodowej i lepiej dopasować do siebie popyt i podaż na rynku pracy.
Edukacja Przewodni projekt UE „Młodzież w drodze” ma na celu poprawę wyników systemów kształcenia oraz podniesienie atrakcyjności europejskiego szkolnictwa wyższego na arenie międzynarodowej.	Konkurencyjność Przewodni projekt UE „Polityka przemysłowa w erze globalizacji” ma na celu poprawę otoczenia biznesu, szczególnie w odniesieniu do MŚP, oraz wspieranie rozwoju silnej i zrównoważonej bazy przemysłowej, przygotowanej do konkurowania na rynkach światowych.	Walka z ubóstwem Przewodni projekt UE „Europejski program walki z ubóstwem” ma na celu zapewnienie spójności społecznej i terytorialnej, tak aby korzyści płynące ze wzrostu gospodarczego i zatrudnienia były powszechnie dostępne, a osoby ubogie i wykluczone społecznie mogły żyć godnie i aktywnie uczestniczyć w życiu społecznym.
Spółeczeństwo cyfrowe Przewodni projekt UE „Europejska agenda cyfrowa” ma na celu upowszechnienie szybkiego Internetu oraz umożliwienie gospodarstwom domowym i przedsiębiorstwom czerpanie korzyści z jednolitego rynku cyfrowego.		

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [Europa 2020... 2010, s. 32].

Do realizacji strategii Unia zamierza wykorzystać wszelkie dostępne narzędzia prawne i ekonomiczne. Należy do nich zaliczyć dodatkowe regulacje usprawniające funkcjonowanie wspólnego rynku oraz działania zwiększające rolę UE w gospodarce globalnej. Natomiast z finansowego punktu widzenia kluczowym instrumentem realizacji strategii pozostaje budżet ogólny.

Jednocześnie strategia może być wykonana tylko przy odpowiedniej organizacji planistycznej i instytucjonalnej. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do wkomponowania postanowień strategii w tzw. narodowe programy reform, a także do ścisłej współpracy z instytucjami unijnymi.

3. Budżet UE w świetle Traktatu o funkcjonowaniu UE

Od 1 grudnia 2009 r. budżet UE jest zarządzany zgodnie z nowymi zasadami zawartymi w Traktacie o funkcjonowaniu UE [*Wersja skonsolidowana...* 2010, art. 310-324]. Zmiany odnoszą się przede wszystkim do tzw. perspektywy finansowej pokazującej wydatki i limit dochodów budżetowych w średnim okresie oraz rocznej procedury uchwalania budżetu. Nowy traktat wprowadza obowiązek uchwalenia perspektywy w formie odrębnego rozporządzenia Rady UE. Wcześniej perspektywa finansowa, po akceptacji Rady UE, była wkomponowana w tzw. porozumienie międzyinstytucjonalne.

Warto również zaznaczyć, że do momentu wejścia w życie nowego traktatu, w porozumieniu międzyinstytucjonalnym przedstawiano także podział unijnych wydatków na obowiązkowe i nieobowiązkowe. Pierwsze z nich wynikały z traktatów założycielskich oraz aktów wykonawczych i musiały być zapisane w rocznym budżecie. Natomiast pozostałe wydatki były nieobligatoryjne. Wydatki obligatoryjne były ustalane przez Radę UE, natomiast wydatki nieobligatoryjne – przez Parlament. Podział ten miał istotne polityczne znaczenie, gdyż odzwierciedlał siłę i kompetencje tych instytucji w trakcie uchwalania budżetu. Nowy traktat o funkcjonowaniu UE znosi wskazany podział wydatków, co oznacza że Parlament i Rada UE są współodpowiedzialne za wszystkie wydatki.

Istotne zmiany nastąpiły także w procedurze uchwalania budżetu. Zgodnie z nową procedurą budżet jest uchwalany w formie rozporządzenia, które jest przyjmowane w ramach tylko jednego czytania. Komisja przedkłada projekt budżetu Radzie do końca czerwca. Komisja może jednocześnie dokonywać zmian w budżecie do momentu przyjęcia go przez Parlament lub powołania tzw. komitetu pojednawczego. Rada zgłasza poprawki w lipcu, a ostatecznie przyjmuje budżet do dnia 1 października. Następnie projekt budżetu trafia do Parlamentu, który ma 42 dni na jego przyjęcie. W innym przypadku przewidziane jest powołanie komitetu pojednawczego, który ma 21 dni na osiągnięcie porozumienia między Parlamentem i Radą.

4. Wady obecnego budżetu UE

Wydarzenia społeczno-gospodarcze ostatnich lat ujawniły kilka istotnych wad obowiązującego systemu budżetowego UE [*Communication...* 2010, s. 3, 4]. Dotyczą one wydatków, dochodów oraz sposobu zarządzania budżetem.

Po pierwsze, w wielu przypadkach unijny budżet okazał się zbyt mało elastycznym na zmiany w otoczeniu społeczno-gospodarczym. Chodzi tu przede wszystkim o realizację strategicznych programów, takich jak Galileo¹, ITER² i GMES³, a także o kryzys gospodarczy zapoczątkowany w 2008 r. Środki na nieprzewidziane zdarzenia, a także zasady dokonywania zmian w budżecie okazały się nieodpowiednie do potrzebnych zmian.

Brak elastyczności budżetu wynikał z przyjętej dyscypliny w perspektywie finansowej w postaci górnego limitu wydatków i dochodów budżetowych liczonych udziałem w DNB UE. W latach 2007-2013 limit ten dla przewidywanych płatności nie przekracza 1,12%, a dla dochodów – 1,24%. Należy podkreślić, że elastyczność budżetu jest również ograniczona obowiązującą zasadą równoważenia dochodów z wydatkami oraz brakiem instytucji długu publicznego.

Po drugie, przy ustalaniu perspektywy finansowej i obciążeń na rzecz unijnego budżetu państwa członkowskie przedkładają interesy narodowe nad priorytety wspólnotowe. Dążą one przede wszystkim do osiągnięcia jak najkorzystniejszego dla nich bilansu finansowego. Dodatkowo główni płatnicy netto nie zgadzają się na zwiększanie ogólnej wielkości budżetu. Takie podejście państw członkowskich utrudnia porozumienie, przedłuża debatę nad perspektywą i w rezultacie nie sprzyja skutecznemu osiągnięciu postawionych celów w strategicznych dokumentach. Przykładem może być opóźnienie w realizacji perspektywy 2007-2013 o ponad rok.

W opinii autora jedną z głównych przyczyn takiej sytuacji jest nieodpowiedni system unijnych dochodów. Od początku lat 90. XX w. głównym źródłem tych dochodów są bezpośrednie wpłaty państw członkowskich oparte na ich udziale w DNB. W 2009 r. dochody te stanowiły prawie 70% dochodów ogółem [*EU budget...* 2010, s. 117]. Na pozostałą część dochodów składały się dochody tradycyjne (cła i opłaty rolne) oraz VAT. Taka struktura nie zapewnia UE autonomii finansowej, co powoduje, że państwa członkowskie w zamian za transfery pieniężne oczekują odpowiednich korzyści [Cieślukowski 2009, s. 118]. Dodatkowo system unijnych dochodów komplikuje wiele mało przejrzystych korekt zmniejszających obciążenia m.in. dla Wielkiej Brytanii, Niemiec, Holandii i Szwecji.

¹ Program budowy europejskiego systemu nawigacji satelitarnej.

² *International Thermonuclear Experimental Reactor* – międzynarodowy program badawczy nad możliwością produkcji energii z fuzji jądrowej na wielką skalę.

³ *Global Monitoring for Environment and Security* – inicjatywa UE we współpracy z Europejską Agencją Kosmiczną (ESA) mająca na celu opracowanie metod monitorowania stanu środowiska z pułapu satelitarnego, lotniczego i naziemnego. Uzyskane rezultaty badawcze mają służyć do skutecznego zarządzania środowiskiem oraz poprawy bezpieczeństwa obywateli Unii Europejskiej.

Po trzecie, efektywność unijnych wydatków była w wielu przypadkach ograniczana zbyt rozbudowanymi procedurami administracyjnymi. Między innymi istniejące procedury kontrolne z jednej strony zapewniały zgodność wydatków z obowiązującymi zasadami finansowymi, jednakże z drugiej – nie zachęcały beneficjentów do stawiania ambitniejszych celów. W rezultacie ocena programów i projektów często opierała się na skuteczności w dokonywaniu wydatków, a nie na osiągniętych rezultatach.

Po czwarte, okazało się, że wydatki budżetowe w formie dotacji bezzwrotnych w niezadowalającym stopniu skłaniają przedsiębiorstwa i instytucje publiczne do dodatkowych przedsięwzięć i rozwoju otoczenia. Bezzwrotne dotacje powodują, że w wielu przypadkach beneficjenci chcą je wykorzystać przede wszystkim ze względu na stosunkowo niskie koszty dostępu do kapitału i związany z tym „prestż”, natomiast nie zawsze dotacje te są im potrzebne. W rezultacie środki unijne w wielu przypadkach nie są aż tak efektywne, jak się spodziewano. Warto w tym miejscu zwrócić również uwagę na kryteria oceny projektów. W opinii autora kryteria te często służą do odrzucenia nadmiaru wniosków o dofinansowanie, a nie wyboru projektów najlepszych. Takie podejście umożliwia zagospodarowanie przyznanej puli środków, jednakże nie zapewnia efektywności w osiąganiu celów.

5. Zmiany w budżecie UE na lata 2014-2020

Komisja postuluje, aby przyszedł budżet odzwierciedlał kilka zasad [*Governance, tools...* 2010, s. 4, 5]: 1) był przede wszystkim nastawiony na realizację unijnych priorytetów określonych w Strategii Europa 2020, 2) w efektywniejszy sposób przyczyniał się do powstania wartości dodanej UE, 3) lepiej przyczyniał się do osiągnięcia konkretnych mierzalnych rezultatów, 4) był wyrazem solidarności między państwami członkowskimi oraz 5) zapewniał Unii większą autonomię finansową.

Spełnienie tych zasad wymaga zmian w wydatkach budżetowych, systemie zarządzania budżetem oraz dochodach własnych. Zgodnie z propozycją Komisji, w nowej perspektywie wydatki mogą być skoncentrowane np. w trzech grupach (nagłówkach): 1) wydatków wewnętrznych, 2) wydatków zewnętrznych oraz 3) wydatków administracyjnych, bądź też mogą szczegółowiej odzwierciedlać unijne priorytety: 1) inteligentny wzrost (badania, innowacje i edukację oraz infrastrukturę dla przyszłości), 2) zrównoważony wzrost (zarządzanie energią i politykę klimatyczną, wspólną politykę rolną), 3) rozwój sprzyjający społecznemu włączeniu (politykę spójności, walkę z ubóstwem oraz zwiększenie jakości i mobilności siły roboczej), 4) obywatelstwo, 5) pomoc przedakcesyjną, 6) Europę globalną oraz 7) wydatki administracyjne.

Zmiany w zarządzaniu budżetem dotyczą kilku aspektów. Przede wszystkim Komisja proponuje wprowadzenie nowych zasad i instrumentów finansowania unijnych programów:

- wprowadzenie obowiązkowego udziału instytucji finansowych (np. Europejskiego Banku Inwestycyjnego) w finansowaniu strategicznych przedsięwzięć,
- zastąpienie w wybranych programach (np. dla przedsiębiorców, samorządów terytorialnych) bezzwrotnych grantów nisko oprocentowanymi pożyczkami,
- wprowadzenie europejskich obligacji w celu współfinansowania kluczowych przedsięwzięć infrastrukturalnych,
- finansowanie strategicznych projektów unijnych (Galileo, ITER i GMES) stałą kwotą z budżetu w okresie wieloletnim.

Istotna dla wielu beneficjentów jest propozycja zastąpienia dotacji bezzwrotnych pożyczkami. Z punktu widzenia funkcjonowania rynku i efektywnego dokonywania wydatków taka zmiana wydaje się uzasadniona. Dotacje bezzwrotne zarówno dla przedsiębiorstw, jak i dla samorządów zakłócają konkurencję rynkową. W obu przypadkach w znacznym stopniu uprzywilejowują one określoną grupę podmiotów, a nie zawsze rozwiązują istotne problemy wnioskodawców. Zmiana formy dofinansowania powinna poprawić racjonalność w wydatkowaniu środków. Większe koszty pozyskania kapitału spowodują, że ubieganie się o unijne środki będzie bardziej przemyślane.

Z drugiej jednak strony pojawia się obawa o stopień zainteresowania unijnymi pożyczkami. Aby były one efektywnie wykorzystane, to warunki ich przyznania muszą być dla wnioskodawców atrakcyjniejsze od zasad udzielania kredytów i pożyczek na rynku. W tabeli 2 porównano warunki przyznania pomocy finansowej dla MŚP w Wielkopolsce rozpoczynających działalność (do 1 roku funkcjonowania) w ramach unijnej dotacji bezzwrotnej, rynkowego kredytu bankowego oraz unijnej pożyczki w ramach inicjatywy Jeremie.

Pożyczki w ramach inicjatywy Jeremie są przykładem nowego instrumentu zwrotnego finansowania przedsięwzięć MŚP. Z tabeli 2 wynika, że warunki udzielenia tych pożyczek są mniej korzystne od dotacji bezzwrotnej, natomiast są korzystniejsze od kredytów bankowych. Najważniejsza różnica wyraża się w wysokości dostępnej kwoty i oprocentowaniu. Pożyczki w ramach inicjatywy Jeremie zostały uruchomione w Wielkopolsce dopiero w sierpniu 2010 r. Z uzyskanych danych od operatorów finansowych wynika, że cieszą się one dość dużym zainteresowaniem. Z pożyczek korzystają jednak głównie doświadczone podmioty, które posiadają odpowiednie zabezpieczenia. Niepokojące jest natomiast to, że stawiane są dość wygórowane wymagania, jeśli chodzi o zabezpieczenia dla nowych firm bez historii kredytowej oraz własnego majątku, co w istotny sposób ogranicza im dostęp do kapitału. Z zapisów programu Jeremie wynika natomiast, że to właśnie takie firmy mają być głównymi beneficjentami pomocy. Pojawia się zatem pytanie o priorytety instytucji zarządzającej inicjatywą: efektywność w osiągnięciu określonych celów i rezultatów czy też bezpieczne wydatkowanie środków?

Poprawa zarządzania budżetem może nastąpić także w wyniku modyfikacji perspektywy finansowej. Komisja sugeruje wprowadzenie dwóch dodatkowych zmian. Pierwsza polega na skróceniu okresu perspektywy finansowej z 7 do 5 lat lub

Tabela 2. Warunki uzyskania pomocy dla przedsiębiorcy w ramach różnych instrumentów finansowych

Kryteria porównawcze	Bezwrotna dotacja UE*	Kredyt bankowy**	Pożyczka UE w ramach inicjatywy Jeremie***
Okres oczekiwania na decyzję o przyznaniu środków	min. 3 miesiące	nawet w 24 godziny	od 1 tygodnia do 1 miesiąca
Dostępność	z reguły konkurs jest ogłaszany 2 razy w roku	cały czas	cały czas, ale do wyczerpania środków
Zakres przedmiotowy pomocy	tylko wydatki kwalifikowane	na dowolny cel	tylko wydatki kwalifikowane
Zakres podmiotowy pomocy	MŚP z wyjątkiem wykluczeń (np. opodatkowanie akcją, rolnictwo, górnictwo, hutnictwo itp.)	MŚP bez szczególnych wykluczeń odnośnie rodzaju działalności	MŚP, <i>startup</i> (w tym również absolwenci), podmioty nieposiadające historii i zabezpieczeń kredytowych
Wysokość pomocy	do 60% kosztów kwalifikowanych, ale nie więcej niż 1,2 mln zł	uzależniona od zabezpieczeń: – do 20 tys. bez szczególnych zabezpieczeń, – do 300 tys. zł z „solidnym” zabezpieczeniem	do 300 tys. zł
Koszty dostępu do kapitału	dotacja bezwrotna, ewentualne koszty uzyskania udziału własnego (np. koszty kredytu) lub koszty opracowania biznesplanu	– roczne koszty oprocentowania nominalnego: 17-20%, – rowizja i opłaty: od 0,1 do 5% kwoty kredytu, – ewentualne koszty sporządzenia biznesplanu	– roczne koszty oprocentowania nominalnego pożyczki: 5,26 lub 8,26%, – kaucja zwrotna za rozpatrzenie wniosku: 200 zł, – prowizja od 1 do 5%, – wkład własny: 10 lub 15% kosztów – ewentualne koszty sporządzenia wniosku i biznesplanu
Formalności administracyjne	wniosek, biznesplan oraz dodatkowe oświadczenia i załączniki	wniosek, biznesplan oraz dodatkowe oświadczenia i załączniki	wniosek, biznesplan oraz dodatkowe oświadczenia i załączniki
Forma przekazania środków	zwrot części poniesionych wydatków, brak zaliczek	kredyty w rachunku bieżącym lub kredytowym	środki na zakupy, możliwe zaliczki
Zabezpieczenie kredytu	brak	zabezpieczenia zależą od kwoty kredytu (np. hipoteka, weksel <i>in blanco</i> , przeniesienie itp.)	z reguły wymagane zabezpieczenie (np. hipoteka, weksel <i>in blanco</i> , przeniesienie itp.)

*Na przykładzie Wielkopolskiego Regionalnego Programu Operacyjnego 2007-2012, priorytet I. Konkurencyjność przedsiębiorstw, Działania: 1.1. Rozwój mikroprzedsiębiorstw i 1.2. Wsparcie rozwoju MŚP; **na przykładzie oferty 9 banków udzielających kredytów dla nowych firm [*Kredyt na start* 2011]; ***na przykładzie ofert wszystkich 8 instytucji wyłonionych w konkursie Banku Gospodarstwa Krajowego na pośredników finansowych w ramach inicjatywy Jeremie [*Lista pośredników...* 2011].

Źródło: opracowanie własne.

przedłużeniu jej do 10 lat w podziale na dwa okresy pięcioletnie. Nowy okres perspektywy pokrywałby się wówczas z kadencją Parlamentu i Komisji. Druga ważna zmiana dotyczy uelastycznienia wydatków budżetowych. Ma ją zapewnić dodatkowa rezerwa na nieprzewidziane wydatki w wysokości min. 5% wydatków ogółem oraz umożliwienie swobodniejszego przenoszenia środków pomiędzy latami oraz nagłówkami perspektywy.

Kolejne zmiany mają ograniczyć administracyjne bariery oraz zwiększyć efektywność wydatków. W pierwszym przypadku chodzi o ujednoczenie zasad wydatkowania środków w ramach różnych programów oraz uproszczenie procedur administracyjnych szczególnie w zakresie mniejszych grantów. Z kolei efektywność w dokonywaniu wydatków zależy od znalezienia równowagi między osiągnięciem konkretnych rezultatów a kontrolą wydatków. Obecnie większą wagę przywiązuje się do samego procesu wydatkowania środków niż ich faktycznych efektów. Wynika to m.in. z asymetrii między centralizacją kontroli a decentralizacją w realizacji budżetu. W opinii Komisji kontrola wydatków, tak jak ich realizacja, powinna być w większym stopniu zdecentralizowana.

Trzecia grupa zmian dotyczy systemu dochodów własnych UE. W opinii Komisji nie chodzi jednak o zmianę wielkości budżetu, a strukturę i podział obciążeń między państwami członkowskimi. Przewiduje się uproszczenie systemu dochodów własnych lub zastąpienie VAT i bezpośrednich wpłat państw członkowskich (ewentualnie ich uzupełnienie) jednym lub kilkoma „prawdziwymi” dochodami własnymi.

Najbardziej radykalnym uproszczeniem jest zastąpienie VAT i dochodów tradycyjnych bezpośrednimi wpłatami państw członkowskich. Wówczas system byłby dla tych państw prosty i przejrzysty. Jednak wtedy nie zapewni on UE autonomii finansowej i nie będzie przejrzysty dla mieszkańców. Inne formy uproszczenia polegają na zniesieniu jedynie VAT lub zniesieniu w nim mechanizmów korekcyjnych.

Wprowadzenie nowego dochodu własnego (lub kilku dochodów) ma na celu zwiększenie autonomii finansowej UE oraz poprawę przejrzystości systemu dla mieszkańców. Rozpatrywane są różne obciążenia fiskalne, które mogłyby zasilić unijny budżet. Stanowią je w zasadzie wszystkie funkcjonujące podatki, a także wpłaty Europejskiego Banku Centralnego. W ostatnich latach szczególnej analizie poddawane jest opodatkowanie osób prawnych, przelotów lotniczych, transakcji finansowych, produktów akcyzowych i energii [Cattoir 2004].

6. Wnioski

Proponowane zmiany w unijnym budżecie są potrzebne, aby był on efektywnym instrumentem realizacji strategii *Europa 2020*. Na uwagę zasługuje zwiększenie elastyczności budżetu oraz wprowadzenie nowych instrumentów finansowania unijnych przedsięwzięć. Niemniej jednak warto również zwrócić uwagę na kilka propozycji dość dyskusyjnych.

Komisja zachęca państwa członkowskie do kierowania się zasadą solidarności podczas prac nad wspólnym budżetem. W mojej opinii uwypuklanie takiej zasady w finansach unijnych jest niepotrzebne i złudne. Po pierwsze, nie ma dokładnej definicji zasady solidarności finansowej i nie wiadomo, jak w ramach tej zasady należy dzielić środki pomiędzy państwami członkowskimi. Stwierdzenie, że zasada ta jest realizowana poprzez rozszerzenie UE o nowe kraje i politykę spójności, jest niewystarczające. Po drugie, badania wskazują, że państwa członkowskie w pracach nad budżetem kierują się nie zasadą solidarności, lecz narodowym egoizmem [Kauppi, Widgrén, s. 2, 3]. Fińscy ekonomiści przeprowadzili interesującą analizę porównawczą pomiędzy liczbą głosów posiadanych przez poszczególne państwa w Radzie UE a podziałem środków budżetowych. Z analizy tej wynika, że np. główni płatnicy netto (Niemcy i Francja) uzyskują więcej korzyści finansowych niż wynosi ich siła głosów w Radzie UE.

Dyskusyjne są także proponowane zmiany w systemie dochodów własnych UE. Wskazane kierunki reform nie są nowe i były już postulowane w literaturze przedmiotu [Cieślukowski 2005]. W opinii autora system powinien zapewnić UE przede wszystkim niezależność finansową oraz utwierdzić obywateli w przekonaniu, że to oni tak naprawdę finansują unijne przedsięwzięcia. Niezbędne jest więc zastąpienie bezpośrednich wpłat państw członkowskich konkretnymi podatkami. Niestety, główną przeszkodą reformy jest obowiązujący system podejmowania decyzji. Aby można było zmienić dochody, wymagane są jednomyslność w Radzie UE i opinia Parlamentu. Państwa członkowskie mają jednak tak różne interesy finansowe i polityczne, że o taką jednomyslność jest niezwykle trudno. Interesujące badania w tym zakresie przeprowadzili m.in. F. Heinemann, P. Mohl i S. Osterloh [s. 28, 29]. Za pomocą ankiet zgromadzili oni opinie parlamentarzystów narodowych i europejskich ze wszystkich państw członkowskich na temat wprowadzenia unijnego podatku. Z ich badań wynika, że wspólnotowych podatków obawiają się przede wszystkim politycy z nowych państw członkowskich, w których podatki są konkurencyjne i stanowią ważny instrument polityki redystrybucyjnej. Okazuje się także, że parlamentarzyści narodowi są bardziej konserwatywni i przeciwni wspólnotowym podatkom niż parlamentarzyści europejscy z tych samych państw. Wydaje się, że ci pierwsi obawiają się utraty poparcia wśród wyborców.

Kontrowersyjna pozostaje również akceptacja przez Komisję wielkości unijnego budżetu. Do końca 2013 r. nie przekroczy on 1,23% DNB UE i wszystko wskazuje na to, że nie zwiększy się także w kolejnej perspektywie finansowej. Nasuwa się pytanie, czy jest to wystarczający budżet do osiągnięcia postawionych celów. Wydaje się, że będą one efektywniej realizowane pod warunkiem kontynuacji polityki spójności. Wynika to z tego, że wskazane problemy występują głównie w słabiej rozwiniętych państwach członkowskich.

Na koniec warto również podnieść kwestię roli unijnego budżetu w makroekonomicznym stabilizowaniu gospodarki. Kryzys gospodarczy w ostatnich latach utwierdził Unię w przekonaniu, że potrzebne są nie tylko ściślejsza kontrola i koordynacja

polityki ekonomicznej państw członkowskich, lecz także zwiększenie bezpośredniej pomocy finansowej wybranym państwom. Znaczenie unijnego budżetu o wskazanej wielkości i konstrukcji jest w tej polityce znikome. Wynika z tego, że funkcja stabilizacyjna Unii nadal będzie realizowana poprzez dodatkowe decyzje Rady UE i pozabudżetowe środki zgromadzone w ramach specjalnych instrumentów (działalności pożyczkowej Komisji, specjalnych programów pomocy dla konkretnych krajów itp.). Taki system przepływów finansowych nie jest transparentny dla społeczeństwa i odbiega od zasady jedności budżetowej.

Literatura

- Cattoir P., *Tax-based EU own resources: An assessment*, European Commission Working Paper nr 1, 2004.
- Cieślukowski M., *A rational system of the own resources for the European Community*, „The Poznań University of Economics Review” 2005, vol. 5, no. 2.
- Cieślukowski M., *Czy Unia Europejska potrzebuje autonomii finansowej?*, [w:] A. Stępnia, S. Umińska, A. Zabłocka (red.), *Wybrane problemy integracji europejskiej*, Uniwersytet Gdański, Sopot 2009.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the national parliaments, The EU Budget Review*, Brussels, COM (2010) 700 final.
- EU budget 2009. Financial Report, detail data 2000-2009*, http://ec.europa.eu/budget/documents/2009_en.htm?submenuheader=2&go=t3_2#table-3_2 (14.12.2010).
- Europa 2020, Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu*, Bruksela, KOM (2010) 672 [wersja ostateczna].
- Governance, tools and policy cycle of Europe 2020*, http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/annex_swd_implementation_last_version_15-07-2010.pdf (12.12.2010).
- Heinemann F., Mohl P., Osterloh S., *Who's afraid of an EU tax and why? Revenue system preferences in the European Parliament* [artykuł niepublikowany].
- Kauppi H., Widgrén M., *The EU Budget: The Power Politics and the Needs Views Revisited* [artykuł niepublikowany].
- Kredyt na start*, http://www.kredyt-dla-nowych-firm.pl/oferta_bankow/kredyt_na_start_dla_nowych_firm/kredyt_na_start (17.01.2011).
- Lista pośredników finansowych, którzy podpisali umowy z menadżerem Funduszu Powierniczego JER-EMIE Województwa Wielkopolskiego*, <http://www.bgk.pl/index.php?module=site&catId=922&pl> (12.01.2011).
- Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, DzUrz UE C 83, 2010.

EUROPEAN UNION BUDGET IN THE LIGHT OF THE STRATEGY *EUROPE 2020*

Summary: In June 2010 the European Council accepted the strategy for the European Union for the years 2014-2020: *Europe 2020*, a strategy for smart, sustainable and inclusive growth. One of the most important tasks for the Council of the EU in the next years is to work out the rules and structure of financing the strategy. In the article the author indicates Commission's proposals of changes in the Union budget and makes attempts to assess them regarding the realization of the strategy. Important proposals concern improving the budgetary expenditures flexibility and introducing new ways of financing of the Union programmes, particularly replacing non-repayable grants with loans.