

*Kazimierz Górka*

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

# **Kontrowersje związane z gospodarowaniem budżetem Unii Europejskiej**

## **1. Wprowadzenie**

Integracja gospodarcza w ramach Unii Europejskiej napotyka wciąż nowe trudności, potęgowane nadmiernym deficytem budżetowym i długiem publicznym w wielu krajach członkowskich. Wynika to m.in. z niedomagań samej koncepcji i jeszcze słabszej realizacji Paktu stabilności i wzrostu, odnoszącego się głównie do strefy euro [Lubiński 2011]. Budżet Unii Europejskiej natomiast, choć obejmuje tylko ok. 1% dochodu narodowego Wspólnoty, stanowi główny element jej systemu finansowego – grupując ok. 95% dochodów i wydatków – a także podstawowy czynnik polityki gospodarczej Unii. Budżet ten, o charakterze ponadpaństwowym i redystrybucyjnym, odgrywa bowiem istotną rolę we wspieraniu restrukturyzacji rolnictwa, rozbudowy infrastruktury technicznej i społecznej, rozwoju konkurencyjności itp. Jednakże jego tworzenie i funkcjonowanie wywołuje wiele sporów i budzi kontrowersje ze względu na niewielkie jeszcze usankcjonowanie w traktatach unijnych, partykularne interesy państw członkowskich – mimo programowej solidarności unijnej – oraz nadal duże zróżnicowanie poziomu rozwoju gospodarczego, a także brak wspólnej polityki zagranicznej.

Celem artykułu jest analiza procesu tworzenia budżetu Unii na lata 2014–2020. Proces ten przypomina dotychczasowe spory i negocjacje, budzi też nowe kontrowersje dotyczące gromadzenia i rozdysponowania środków finansowych Wspólnoty. Po pięciu latach od opublikowania takiej analizy [Górka 2007, s. 321–330] autor wraca do zaprezentowania problemów oczekujących na rozwiązanie, a także wynikających stąd wniosków dla Polski.

## 2. Znaczenie i zasady funkcjonowania budżetu Unii Europejskiej

Budżet unijny stanowi 2–2,5% wszystkich wydatków publicznych w krajach Unii Europejskiej, a więc stosunkowo niewiele. Jest bowiem budżetem subsydiarnym, czyli pomocniczym w stosunku do budżetów narodowych. Jego wydatki, do niedawna w kwocie 112 mld euro rocznie (220 euro na mieszkańca), a w najbliższych latach wynoszące zapewne 140–145 mld euro<sup>1</sup>, stanowią jednak znaczący czynnik rozwoju, zwłaszcza w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie dzięki nim współfinansowanych jest 52–75% inwestycji infrastrukturalnych. Ocenia się, że w Polsce dzięki temu wzrost PKB jest wyższy o 1,2–1,3 punktu procentowego.

Obciążenia krajów, które wpłacają najwięcej do budżetu Unii Europejskiej, nie wydają się wysokie w świetle wspomnianego 1% dochodu narodowego, co w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosło w 2011 r. 287,7 euro (0,78 euro na jeden dzień), w tym w takich krajach, jak: Szwecja, Belgia, Dania i Luksemburg 452,6–554,8 euro, w Niemczech 343,1 euro, natomiast w Polsce 116,8 euro, czyli 511 zł, a w Bułgarii, Łotwie i Rumunii 58,4–65,7 euro. Dotacje budżetowe ożywiają gospodarkę także w krajach zachodnich, gdyż przedsiębiorstwa krajów beneficjentów właśnie tam kierują wiele swoich zamówień. Otóż ocenia się, że 32% tych środków finansowych wraca na Zachód w postaci opłat za realizację kontraktów, w tym zakupy maszyn i urządzeń, co daje dodatkową produkcję i zatrudnienie. Z dotacji dla Polski najwięcej korzystają Niemcy: zamówienia w wysokości 85 euro na każde 100 euro dotacji, następnie Finlandia, Holandia, Szwecja po ok. 50 euro, Włochy 34 euro, Wielka Brytania i Francja po 22 euro.

Budżet Unii Europejskiej jest obecnie tworzony w tzw. siedmioletniej perspektywie finansowej i opiera się na corocznej składce krajów członkowskich w proporcji do ich dochodu narodowego brutto (DNB), co charakteryzuje struktura wpływów budżetowych za 2011 r.:

- składki członkowskie w relacji do DNB – 76,5%,
- cła na granicach Unii Europejskiej (25% pozostaje w budżetach narodowych), opłaty rolne z tytułu importu z krajów trzecich, opłaty wyrównawcze od produkcji cukru – 12,8%,
- przychody oparte na podatku VAT – 10,6%,
- inne, tzw. dochody mniejszościowe (składki pracowników instytucji unijnych, kary finansowe za naruszenie prawa konkurencji i innych przepisów oraz środki niewykorzystane z poprzednich okresów) – 1,0%.

<sup>1</sup> W 2011 r. zaangażowanie (zobowiązania) budżetu Unii Europejskiej wyniosło 142 mld euro, w 2012 r. 147,23 mld euro (1,12% PKB), a poziom rzeczywistych płatności 129,09 mld euro (0,98% PKB).

Struktura wpływów budżetowych zmienia się, gdyż np. maleje rola ceł na artykuły przemysłowe, które w latach 70. XX w. stanowiły aż 65% wpływów, a obecnie – poniżej 10%. Zwiększa się natomiast udział składki członkowskiej, ale do czasu, gdy wzrosną środki własne z tytułu podatku od sprzedaży towarów i usług (od wartości dodanej przez przetwórstwo, VAT), wprowadzonego już w 1979 r. i obecnie będącego przedmiotem zmian<sup>2</sup>, oraz z tytułu postulowanych nowych podatków unijnych.

Największymi płatnikami do budżetu według danych za 2011 r. są następujące kraje:

- Niemcy – 27 954 mln euro, to jest 19,7% wpływów,
- Francja – 23 272 mln euro – 16,4%,
- Włochy – 18 447 mln euro – 13,0%,
- Wielka Brytania – 17 738 mln euro – 12,5%,
- Hiszpania – 12 062 mln euro – 8,5%,
- Holandia – 7095 mln euro – 5,0%,
- Belgia – 5534 mln euro – 3,9%,
- Polska – 4399 mln euro (15,7 mld zł), to jest 3,1%.

Najmniej wpłaciły Estonia, Łotwa i Malta – po 142 mln euro, to jest po 0,1%.

Wśród beneficjentów na pierwszym miejscu jest Polska z kwotą 16 736 mln euro (59,9 mld zł, netto 44,2 mld zł)<sup>3</sup>, następnie Hiszpania, a potem Niemcy.

Przedstawione dysproporcje wynikają nie tylko z wielkości poszczególnych krajów, ale przede wszystkim ze zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego, mierzonego wysokością DNB na mieszkańca. Zatem podstawowym celem Unii jest wyrównywanie tych różnic, czemu służy polityka spójności społeczno-gospodarczej i jej fundusze strukturalne. Koszty takiej polityki i jej źródła finansowania wzbudzają dyskusje i podejmowane są już próby zmian.

Zgodnie z duchem traktatów europejskich finansowanie wydatków budżetowych powinno odbywać się w dużej mierze z własnych dochodów, czyli tzw. europodatków i euroceł. Stąd wysuwane są sugestie, aby udział składek członkowskich zmniejszyć co najmniej do 65% wpływów budżetowych. Z drugiej strony pojawiają się głosy – choć mniej liczne – opowiadające się za istotnym zwiększeniem wskaźnika obciążenia PNB. Już w Raporcie Komisji Wspólnot Europejskich z 1997 r. (Mac Dougall) proponowano budżet w I okresie zmian na poziomie 2–2,5% unijnego PNB, a następnie 5–7%, bądź znacznie więcej w przypadku przekształcenia Unii w system federacyjny [Sukiennik 2010, s. 111], na co obecnie

<sup>2</sup> Stawka podatku VAT sięga 1%, wyliczana jest według skomplikowanej procedury [Czernielewska-Rutkowska 2007, s. 25–28].

<sup>3</sup> Warto dodać, że Polska jest ponadto członkiem ponad 350 organizacji międzynarodowych i płaci z tego tytułu ok. 735 mln zł rocznych składek. Przynależność do niektórych organizacji jest mało uzasadniona.

jednak się nie zanosi. Natomiast w trosce o funkcję stabilizacyjną budżetu – ograniczenie wstrząsów w gospodarkach narodowych oraz lepszą redystrybucję środków celem zmniejszenia różnic regionalnych – budżet Unii Europejskiej według badań ekonometrycznych powinien sięgać 9% PNB [Czernielewska-Rutkowska 2007, s. 20]. Jak na razie obowiązuje jeszcze formalny pułap środków własnych na zobowiązania z 2000 r., w wysokości 1,335% PNB państw członkowskich w ciągu roku budżetowego (ale część dotacji może być wypłacona w okresie późniejszym) oraz pułap środków na rzeczywiste płatności w wysokości 1,27% PNB. W praktyce pułap ten jest mniejszy, na przykład przystępując do negocjacji perspektywy finansowej 2014–2020, najwięksi płatnicy postulowali budżet w wysokości 1,05%, a niektóre inne kraje 1,09% PNB. Ograniczono także górny pułap wypłat funduszy do poszczególnych krajów z 4% do 2,5% PNB w stosunku rocznym.

W zakresie wydatków budżetowych największą zmianą, zresztą wcześniej postulowaną i w pewnym stopniu realizowaną już od 2008 r., jest ograniczanie nakładów na wspólną politykę rolną, która w latach 80. XX w. pochłaniała 80% budżetu Unii Europejskiej, w latach 2007–2013 jeszcze prawie 40%, a przez ustalone już zamrożenie na lata 2014–2020 wskaźnik ten ma spaść do 33%. W ten sposób polityka spójności staje się najważniejszym elementem wydatków budżetowych. W ramach tej polityki zachodzą również pewne przemiany w finansowaniu rozbudowy infrastruktury, rozwoju konkurencji i innowacji oraz badań naukowych. Tendencje te są w pewnym stopniu pokazane w tabeli 1.

Analizując priorytety polityki gospodarczej Unii Europejskiej, warto zwrócić uwagę, że „trwały rozwój” – ujęty w tabeli 1 w pierwszym wierszu – określał dotąd zwykle nakłady na wzrost gospodarczy i zatrudnienie, a w nowej perspektywie finansowej Komisja Europejska zastąpiła go terminem „rozwój inteligentny i sprzyjający włączeniu społecznemu”, zapowiadającym realizację strategii rozwoju społeczno-gospodarczego „Europa 2020”. Inteligentny rozwój oznacza zatem nakłady gospodarcze na poziomie europejskim – dające więcej korzyści niż wydatki na szczeblu krajowym – na badania naukowe, wdrażanie bardziej ekologicznych technologii, wyrobów i usług oraz najważniejsze międzynarodowe przedsięwzięcia infrastrukturalne.

W tabeli 1 przedstawiono wielkość budżetu Unii Europejskiej i strukturę jego wydatków dla dwóch kolejnych perspektyw finansowych. Przypomnijmy, że projekt Komisji Europejskiej na lata 2007–2013 opiewał najpierw na 1025 mld euro, ale ostatecznie przyjęto kwotę zobowiązań finansowych w wysokości 864,3 mld oraz płatności 820,8 mld euro. Natomiast zaprezentowany projekt na lata 2014–2020 opiera się na koncepcji budżetu Komisji Europejskiej z czerwca 2011 r., której stanowisko na ogół jest bardziej optymistyczne niż późniejszy wynik negocjacji krajów członkowskich i głosowania w Parlamencie Europejskim.

Tabela 1. Struktura wydatków budżetu Unii Europejskiej w latach 2007–2013 oraz projekt na lata 2014–2020

Wyszczególnienie	Perspektywa finansowa 2007–2013				Projekt 2014–2020		Zmiany udziału w pkt proc.
	mld euro (ceny 2004 r.)	%	mld euro (ceny 2011 r.)	%	mld euro (ceny 2011 r.)	%	
Trwały rozwój	382,1	44,2	445,5	44,8	490,9	47,9	+3,1
– polityka spójności	308,0	35,6	354,8	35,7	336,0	32,8	–2,9
– infrastruktura	.	.	12,9	1,3	40,0	3,9	+2,6
– konkurencyjność	74,1	8,6	77,8	7,8	114,9	11,2	+3,4
Ochrona zasobów naturalnych i zarządzanie nimi	371,3	43,0	421,1	42,4	382,9	37,4	–5,0
– płatności bezpośrednie i inne dla rolnictwa	293,1	33,9	322,0	32,4	281,8	27,5	–4,9
Bezpieczeństwo, obywatelstwo i sprawiedliwość	10,8	1,3	12,4	1,2	18,5	1,8	+0,6
Unia Europejska jako partner globalny	49,5	5,7	56,8	5,7	70,0	6,8	+1,1
Administracja	49,8	5,8	56,9	5,7	62,6	6,1	+0,4
Wyrównanie	0,8	0,09	0,0	0,09	–	–	–0,09
Środki na zobowiązania ogółem	864,3	100	993,6	100	1025,0	100	–
– relacja do DNB w %	1,048	×	1,12	×	1,05	×	–0,07
Środki na płatności ogółem	820,8	×	.	×	972,2	×	×
– relacja do DNB w %	1,00	×	.	×	1,00	×	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Dziennik Urzędowy UE 2006; Kowalski 2011].

Obecnie jest to tym bardziej prawdopodobne, że w związku z programami oszczędności w budżetach narodowych łatwiej będzie przekonać parlamentarzystów do cięć także w budżecie unijnym.

Komisja Europejska zaprojektowała wydatki budżetowe na politykę spójności i rozwój infrastruktury w wysokości 376 mld euro oraz na rozwój innowacyjności – w kwocie 80 mld euro (wzrost aż o 46%), a także zmniejszyła wydatki na dopłaty bezpośrednie dla rolników do 282 mld euro. Nowością jest fundusz „Łącząc Europę” na współfinansowanie projektów drogowych, telekomunikacyjnych i energetycznych, ale już bez preferencji dla nowych krajów członkowskich, a na zasadzie konkursu dostępnego dla wszystkich państw.

Krytyczne oceny naukowców dotyczące budżetu unijnego wskazują, że w polityce rolnej, a także w polityce spójności koncentruje się on na funkcji redystrybucyjnej, zaniedbując inne priorytety. Otóż polityka rolna nie spełnia

kryteriów subsydiarności, proporcjonalności czy efektywności kosztowej ani ukierunkowania wydatków na europejskie dobra publiczne, co powinno przesądzać o jej większym ograniczeniu i zreformowaniu [Sukiennik 2010, s. 105]. Natomiast polityka konkurencyjności, ochrona środowiska naturalnego (polityka ekologiczna), a także bezpieczeństwo i sprawiedliwość, jak również polityka zagraniczna i obrona narodowa (choć na to brak dotąd zgody) mogą w większym stopniu sprzyjać europejskim dobrom publicznym, które jako dobra zbiorowe zasługują na coraz szersze i lepsze dostarczanie na szczeblu ponadnarodowym.

Procedura uchwalania budżetu jest skomplikowana i trwa ok. dwóch lat. Podstawowe głosowania nad budżetem na lata 2014–2020 przewidziano na II połowę 2012 r. i gdyby nie udało się go przyjąć, to uchwalenie budżetu dopiero w 2013 r. oznaczałoby opóźnienia w rozporządzeniach wykonawczych i mniejsze wydatki w 2014 r.

### 3. Negocjacje budżetowe

Pomimo zmian sposobu gromadzenia i wydatkowania środków budżetowych i prób jego doskonalenia przez ponad 20 lat, system ten ocenia się krytycznie jako niesprawiedliwy i niedemokratyczny oraz skomplikowany i dlatego mało zrozumiały dla przeciętnego obywatela. Oczywiście utrudnia to kontrolę społeczną oraz negocjacje, a także potęguje postulaty merytorycznych zmian.

W trakcie programowania i ostatecznego konstruowania unijnego budżetu ścierają się różne koncepcje i grupy interesów. Tak więc instytucje unijne, jak Komisja Europejska i Parlament Europejski, bardziej stoją na stanowisku wspólnotowym niż poszczególne kraje członkowskie. Ten szczebel ponadnarodowy wprawdzie mniej podlega kontroli społecznej, ale w obecnych warunkach jest korzystniejszy dla nowych krajów członkowskich, w tym Polski. Przeciwnieństwem jest metoda międzyrządowa, czyli negocjacje przedstawicieli państw tworzących Unię. Tu z kolei można zaobserwować, że na argumenty polityczne bardziej otwarci są ministrowie spraw zagranicznych niż ministrowie finansów, gdyż ci pierwsi muszą kształtować stanowiska swoich krajów.

Różnice w opiniach na budżet pojawiające między krajami wynikają głównie z wysokości wpłacanej składki – a więc kraje bogatsze opowiadają się na ogół za mniejszym budżetem. I tak w grudniu 2010 r. pięć największych płatników, nie licząc Hiszpanii, zażądało niezwiększenia budżetu poza wskaźnik inflacji (Francja wystąpiła z wnioskiem nawet o obcięcie budżetu o 190 mld euro, tj. aż o 20%, ale w ramach kampanii wyborczej prezydenta). Z kolei kraje korzystające w większym stopniu z dotacji – kraje Europy Środkowo-Wschodniej oraz „południowe” – opowiadają się za zwiększeniem budżetu i popiera je w tym Parlament

Europejski. Natomiast Komisja Europejska stara się zgłaszać propozycje zrównoważone, godzące te rozbieżne opcje. Okazuje się, że do grupy państw skłonnych ograniczyć finansowanie polityki spójności dołączyły również Szwecja i Austria. Ostrożniejsze są Czechy – może ze względu na antyeuropejskiego prezydenta oraz przewidywania, że niedługo staną się płatnikiem netto. Z wywiadu, jakiego „Gazecie Wyborczej” (14 kwietnia 2012 r.) udzielił Janusz Lewandowski, były komisarz Unii Europejskiej ds. budżetu, wynika, że największe państwa próbują złamać jednolity front krajów beneficjentów, kusząc je różnymi obietnicami i ustępstwami. J. Lewandowski przytoczył też ciekawy argument zwolenników podwyższonego budżetu: nie byłby to znów tak nadzwyczajny wysiłek największych płatników, skoro same odsetki od długu publicznego tych krajów są trzykrotnie wyższe od budżetu Unii Europejskiej. Przykładowo, przeciętny brytyjski podatnik płaci za zadłużenie państwa 363 funtów rocznie, a na budżet Unii Europejskiej tylko 22 funty.

Spory dotyczą również innych źródeł wpływów budżetowych. W szczególności Wielka Brytania wystąpiła ostro przeciw wprowadzaniu europodatków, zwłaszcza przeciw opodatkowaniu operacji finansowych, gdyż Londyn jest centrum finansowym znacznej części świata. Początkowo przeciw temu rozwiązaniu były również Niemcy. W sumie jednak Francja i Niemcy są za ujednoczeniem systemów podatkowych w Unii, co ułatwiałoby decyzje w sprawie europodatków. Wielka Brytania i inne bardziej liberalne państwa uznają to natomiast za krok w kierunku ujednoczenia stawek podatkowych (przepisy unijne pozwalają dotąd na ujednoczanie zasad opodatkowania, ale nie stawek), co nie tyle ograniczałoby wolność gospodarczą, ile obniżałoby konkurencyjność gospodarek krajów o niskich dotąd stawkach podatkowych.

W sprawie negocjowania struktury wydatków budżetowych warto podkreślić, że nakłady na politykę spójności (z małymi wyjątkami od 2014 r.) oraz na rolnictwo są dzielone między kraje, na ogół o zróżnicowanych interesach, natomiast inne wydatki, dotyczące innowacyjności, wielkich projektów transportowych czy polityki zagranicznej, podlegają w większym stopniu konkursom lub innym zasadom. Konkursów i przetargów będzie coraz więcej i nowe kraje członkowskie muszą dostosować się do tych trudniejszych dla nich warunków.

Polska podczas swojej prezydentury w drugiej połowie 2011 r. stawiała dość ogólne i podstawowe pytania – zresztą w tym czasie zupełnie słusznie: czy projekt budżetu na lata 2014–2020, zaproponowany przez Komisję Europejską, pozwala zrealizować kluczową strategię „Europa 2020” i czy umożliwiał on spełnienie zadań wynikających z traktatu lizbońskiego, wzmacniającego m.in. politykę zagraniczną. Celem Wspólnoty jest bowiem nie tylko wyrównywanie międzyregionalnych różnic gospodarczych i społecznych, ale również wzmacnianie

pozycji Unii Europejskiej w świecie. Natomiast w 2012 r. Polska stała się aktywnym uczestnikiem negocjowania szczegółowych rozwiązań budżetowych.

## 4. Kierunki zmian budżetowych

Pierwsze większe reformy systemu budżetowego miały miejsce pod koniec lat 80., potem znów w latach 90. XX w., m.in. w formie tzw. I i II pakietu J. Delorsa z 1987 r. i 1992 r., zwiększającego limit środków własnych w relacji do PKB z 1,15% do 1,2%, a następnie od 1999 r. 1,27%. Ramy finansowe na lata 2000–2006 (tzw. Agenda 2000) uwzględniały przyjęcie nowych członków, ale utrzymały dotychczasowy pułap zasobów własnych (1,27%), co utrudnia dalszy rozwój budżetu i politykę makroekonomiczną przy podtrzymaniu założenia równowagi budżetowej [Czernielewska-Rutkowska 2007, s. 48–52]. W 2003 r. wydano nowe rozporządzenie Rady, ale bez istotnych zmian; na przykład zastąpiono odniesienie składki do PNB przez relację do DNB, ale to tylko formalność.

Większość wnioskodawców zmian proponowała podzielić reformę na dwa etapy. W pierwszym etapie należałoby uprościć system przez eliminację rabatów i dotychczasowego sposobu pobierania VAT (oraz ewentualnie ujednotwić zasady podatkowe w krajach członkowskich). W drugim etapie powinno się wprowadzić własne dochody podatkowe (europodatki). W praktyce dyskusje i próby zmian przebiegają niekoniecznie według tych etapów.

Najłatwiejsze do powszechnego zaakceptowania jest wydłużenie perspektywy finansowej do 10 lat, z możliwością korekty po pięciu latach z ewentualnym wykorzystaniem rezerwy budżetowej w wysokości 5%.

Wprowadzenie nowych źródeł finansowania wydaje się już przesądzone, ale propozycje Komisji Europejskiej wzbudzają jeszcze różne wątpliwości i opory, dlatego niektóre propozycje podatków i opłat mogą być zmienione (ograniczone) lub przełożone na okres po 2020 r. Do zgłoszonych projektów europodatków, które nadal są przedmiotem dyskusji, należą następujące propozycje:

- podatek od operacji finansowych w bankach i innych instytucjach, na przykład 0,1% przy wymianie walut,
- przejmowanie części VAT w postaci podatku wspólnotowego w wysokości 1% (obok podatku narodowego),
- opłaty od transportu lotniczego oraz ewentualnie od innych usług transportowych i telekomunikacyjnych,
- podatek ekologiczny i (lub) energetyczny,
- opodatkowanie handlu prawami do emisji dwutlenku węgla (lub opodatkowanie emisji dwutlenku węgla),



– udział w podatku dochodowym od osób prawnych (ale powinno udać się wprowadzić w całej Unii Europejskiej wspólną podstawę podatku CIT).

Najbardziej prawdopodobne jest wprowadzenie podatku od transakcji finansowych (od 2018 r.) oraz VAT. W przypadku VAT już w 2014 r. nastąpiłoby odejście od przekazywania środków z tego tytułu według dotychczasowych zasad oraz wprowadzenie z dniem 1 stycznia 2018 r. unijnej stawki w wysokości 1%. Wprowadzenie wspólnotowego VAT raczej przekreśliłoby udział budżetu Unii Europejskiej w podatkach dochodowych (ale powinno udać się wprowadzić w całej Unii Europejskiej wspólną podstawę podatku CIT). Z kolei można oczekiwać, że znaczące wpływy budżetowe będą pochodzić z zysków Europejskiego Banku Centralnego.

Sprawa wprowadzenia unijnego VAT staje się najważniejsza ze względu na dochody, które można dzięki temu osiągnąć, oraz na konieczność kompromisu w procesie harmonizacji tego podatku w skali Unii (skoro kompetencje podatkowe leżą w gestii krajów członkowskich). Komisja Europejska zaczęła na dobre debatę nad reformą przepisów o podatku VAT. Najpierw proponuje się ograniczenie stosowania stawek obniżonych (najczęściej 8% i 9%) oraz zniesienie zwolnień z tego podatku w dziedzinie usług publicznych, jak ochrona zdrowia i edukacja, co oznacza poszerzenie bazy podatkowej. Kolejnym krokiem ma być wprowadzenie wspólnotowego VAT w wysokości 1%. W Polsce byłoby to więc 23% + 1%, a wyższe stawki krajowe obowiązują obecnie tylko w Danii i Szwecji oraz Rumunii i na Węgrzech. Polski rząd popiera wprowadzenie VAT od części usług publicznych (partia PiS jest temu przeciwna), natomiast sprzeciwia się likwidacji lub ograniczeniu stawek obniżonych, ponieważ zniesienie takich preferencji zwiększyłoby ceny żywności i lekarstw, co w Polsce ze względów społecznych trudno byłoby obecnie zaakceptować. Wielu ekonomistów popiera jednak wyrównywanie stawek VAT, gdyż wobec tendencji do zmniejszania opodatkowania dochodów (np. w Polsce CIT zmniejszono już z 40% do 19%) budżet państwa powinien bazować na podatkach od konsumpcji, czyli podatkach pośrednich, jak VAT i akcyza (oraz coraz mniejsze cła). Nowy unijny VAT może zastąpić część wpłat składowych, ale również zwiększyć wpływy budżetowe i uniezależnić Komisję Europejską od zmiennych decyzji krajów członkowskich.

Polsce i innym krajom zużywającym dużo paliwa węglowego udało się odłożyć kwestię opodatkowania handlu pozwoleniami na emisję dwutlenku węgla. W przeciwnym razie nastąpiłby duży wzrost cen energii elektrycznej.

Wśród dodatkowych źródeł wpływów budżetowych zgłoszono pierwotnie zakończenie rabatu brytyjskiego, czyli zniżki wynegocjowanej jeszcze przez premier Margaret Thatcher. Ustały bowiem przyczyny w postaci wysokich subsydiów rolnych, ale choć Komisja Europejska zgłosiła problem, to nie podjęła go potem i nie zaleciła żadnych zmian.

Reasumując, dotąd eksponowano rolę budżetu unijnego w intensyfikacji polityki spójności, następnie w rozwoju innowacji i konkurencji, ale pojawiają się w jego strukturze rosnące wydatki – w ramach idei obywatelstwa europejskiego – na poszerzenie dostępu do dóbr publicznych oraz tworzenie obszaru wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa, a także na zapewnienie Unii pozycji partnera globalnego. Nadal istotną kwestią pozostaje łagodzenie fluktuacji cenowo-dochodowych w rolnictwie oraz utrzymanie potencjału produkcji rolnej ze względu na bezpieczeństwo żywnościowe Europy.

## 5. Zakończenie

Wielkość i struktura budżetu Unii Europejskiej na lata 2014–2020 jest jeszcze przedmiotem negocjacji, ale przesądzono już, że nastąpi jego niewielki wzrost (o 3–5%, wyrównujący inflację, lub niewiele więcej) oraz dominacja polityki spójności i konkurencji oraz zamrożenie wydatków na wspólną politykę rolną. Nakłady na politykę spójności, w tym na infrastrukturę techniczną i społeczną, będą w większym stopniu uzależnione od jakości zgłaszanych projektów i sposobów ich współfinansowania. Znamienny będzie nacisk na wspieranie inteligentnego rozwoju, sprzyjającego włączeniu społecznemu, jako element zrównoważonego ekologicznie i trwałego rozwoju.

Oczekuje się, że Polska utrzyma pozycję największego beneficjenta. W obecnej perspektywie finansowej Polska uzyskała 67 mld euro, w nowej są szanse nawet na 70–80 mld euro. Daje to możliwość osiągnięcia społeczno-gospodarczego poziomu Zachodu za 7–8 lat.

Polska wykorzystuje pomoc unijną do ogólnej rozbudowy infrastruktury, ale jest w równym stopniu zainteresowana udziałem Unii Europejskiej w finansowaniu restrukturyzacji rolnictwa. Wiadomo, że postulaty zrównania dopłat w krajach wschodnioeuropejskich ze średnią unijną jeszcze nie zostaną zrealizowane, ale zapowiada się spłaszczenie systemu dopłat z obecnych 75% do 83,5% średniej unijnej w 2020 r. Tak więc dopłaty w Polsce zwiększą się z 214 euro do 244 euro na hektar (np. w Belgii zmniejszą się z 460 euro do 430 euro). Na marginesie warto wspomnieć, że istnieje groźba upadku mleczarstwa w Unii, gdyż średnia cena mleka 32 eurocenty za litr nie pokrywa kosztów produkcji, a od 2009 r. następuje zmniejszanie dopłat do rynku mleka.

Polska dotąd dobrze wykorzystuje dotacje (np. lepiej niż Czechy). W 2010 r. zgłoszono 147,5 tys. wniosków poprawnych pod względem formalnym na kwotę 345 mld zł, więcej niż przydzielono środków. Najtrudniej przedstawia się sprawa z dużymi projektami infrastrukturalnymi, koordynowanymi przez ministerstwa – problemy są związane nie z procedurami administracyjnymi (choć niekiedy są

one bardziej skomplikowane, niż wymaga tego Unia), ale z brakiem planów zagospodarowania przestrzennego, ograniczeniami wynikającymi z prawa budowlanego, przepisami ochrony środowiska itp. Rzutuje to na wielkość dotacji i ich wykorzystanie. Polska powinna podkreślać skuteczność w realizacji programów współfinansowanych przez Unię Europejską oraz przede wszystkim wykazywać wpływ polityki spójności na konkurencyjność całej Unii.

## Literatura

- Cieślukowski M. [2006], *Budżet Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Czernielewska-Rutkowska M. [2007], *Budżet ogólny Unii Europejskiej. Stan obecny i perspektywy*, Difin, Warszawa.
- Dziennik Urzędowy UE [2006], nr C 139, 14.06.2006, Komisja Europejska.
- Finanse Unii Europejskiej* [2005], red. B. Bernaś, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław.
- Górka K. [2007], *Wybrane dylematy tworzenia budżetu Unii Europejskiej [w:] Finanse jako przedmiot badań interdyscyplinarnych*, red. S. Owsiak, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Kowalski A. [2011], *Kierunki dyskusji nad przyszłym budżetem Unii Europejskiej*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Warszawa.
- Lubiński M. [2011], *Przyszłość Paktu stabilności i wzrostu*, „Gospodarka Narodowa”, nr 1–2.
- Oręziak L. [2004], *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Proczek M. [2009], *Perspektywa finansowa Unii Europejskiej ze szczególnym uwzględnieniem lat 2007–2013*, Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej, nr 24, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- Rokicki B. [2007], *Przegląd budżetu Unii Europejskiej a reforma polityki spójności*, „Gospodarka Narodowa”, nr 7–8.
- Sukiennik A. [2010], *Europejskie dobra publiczne – nowa koncepcja reformy budżetu Unii Europejskiej*, Zeszyty Naukowe Kolegium Gospodarki Światowej, nr 28, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.

## Controversies on Management of the European Union Budget

The paper has been focused on the analysis of the process of forming the budget of the European Union for 2014–2020. That process reminds of the previous arguments and negotiations and instigates new controversies on raising and allocation of the EU resources. The author commences with the presentation of the importance and principles of functioning of the EU budget. Then he presents the budgetary negotiations that were carried out within 2010–2012 and the directions of changes within the area of revenues and expenditures of the new budget. He highlights the role of

eurotax on financial transactions and VAT reform. He also discusses the changes in the social and economic cohesion of budgetary expenditures and freezing outlays on common farming policy, as well as increasing taxes within the area of the European citizenship idea. The paper concludes with the consequences the new budget will exert on Poland.

**Kazimierz Górka** – profesor doktor habilitowany, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Wydział Finansów, Katedra Polityki Przemysłowej i Ekologicznej.

*Zainteresowania naukowo-badawcze:* ekonomika przemysłu, ekonomika ochrony środowiska, polityka gospodarcza Unii Europejskiej, ekonomiczna i ekologiczna efektywność oraz finansowanie inwestycji infrastrukturalnych, odnawialne źródła energii, gospodarka nieformalna.

*e-mail:* gorkak@uek.krakow.pl