

Budżet ogólny Unii Europejskiej

Bartosz Niedzielski, mgr

doktorant na Wydziale Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych UJ

1. Kontrowersje wokół budżetu ogólnego Unii Europejskiej

Polityka budżetowa Unii Europejskiej, szczególnie w ciągu ostatnich kilku miesięcy, stała się jedną z najbardziej znanych, najczęściej komentowanych i analizowanych kategorii finansów publicznych Wspólnoty będącą na ustach już nie tylko samych polityków, ale również jej zwykłych obywateli. Zarówno liczba osób, jak i poziom ich zainteresowania finansowym mechanizmem tworzenia i funkcjonowania budżetu ogólnego Unii Europejskiej, wykazuje tendencję wzrostową i przybiera wyraźnie na sile. Można więc pokusić się o stwierdzenie, że budżet ogólny stał się najistotniejszą i najdonioślejszą kategorią polityki gospodarczej w ramach całej Wspólnoty i to jego struktura oraz charakter decydują zarówno o poziomie, jak i sposobie życia wszystkich obywateli krajów członkowskich. Należy mieć świadomość, że budowa i tworzenie budżetu Wspólnoty pociąga za sobą szereg trudnych i wrażliwie społecznych decyzji, związanych z alokacją i redystrybucją ograniczonych zasobów finansowych. Środki te w dużej mierze są wydatkowane w krajach członkowskich na procesy restrukturyzacyjne, zmierzające do poprawy efektywności i wydajności gospodarki. Rządy państw czynią zatem wszystko, aby w jak największym stopniu partycypować w podziale unijnych pieniędzy. Co czyni całe otoczenie i sprawę polityki budżetowej Unii szeroko dyskutowanym zagadnieniem, nierzadko budzącym mnóstwo kontrowersji i emocji.

2. Budżet w wymiarze Europy

Budżet ogólny Wspólnoty Europejskiej jest aktem prawnym szczególnego rodzaju uchwalanym na każdy rok przez Parlament Europejski i Radę Wspólnoty Europejskiej [Bordo, 2004]. Stanowi on najważniejszy instrument finansowania zadań, przed jakimi dzisiaj stoi sama Unia, jak i Wspólnota. Art. 272 i kolejne Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską dokładnie opisują wszelkie procedury związane z opracowaniem, uchwalaniem, wykonywaniem oraz kontrolą (audytem) realizacji budżetu Wspólnoty. Obecna jego postać, to efekt permanentnej ewolucji na przestrzeni ostatnich kilkadziesiąt lat. Budżet ogólny UE powstał w wyniku fuzji budżetów EWWiS, EWG oraz Euroatomu, co nastąpiło w lipcu 1967 r. (Merger Treaty). Od tego czasu większość pieniędzy, które są zgromadzone na tym fun-

duszu, jest wydatkowana w ramach pierwszego filaru Unii, tj. wspólnej polityki gospodarczej. Mimo że Traktat z Maastricht (7 lutego 2002 r.) ustanowił jeszcze dwa filary funkcjonowania Unii, tzn. wspólną politykę zagraniczną oraz szeroki wachlarz współpracy w dziedzinie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, to ilość środków, jaka jest przekazywana w ramach funkcjonowania tych dwóch filarów, jest niewspółmierna do tego, co jest udziałem filaru pierwszego. Rzeczą nad wyraz istotną i wartą podkreślenia jest to, że zakres działania i funkcjonowania zarówno polityki społecznej, jak i służby zdrowia nie podlega finansowaniu z pieniędzy budżetu ogólnego UE. Stanowi on natomiast domenę budżetów narodowych poszczególnych państw-członków.

Zestawienie dochodów i wydatków w roku kalendarzowym (1 stycznia — 31 grudnia), to jedyna analogia, jaką wykazuje budżet ogólny UE z budżetami narodowymi krajów członkowskich. Zasadnicza zaś różnica polega na tym, że budżet ogólny UE w przeciwieństwie do budżetów narodowych nie może wykazywać deficytu, a więc musi być zawsze zrównoważony. Nie ma zatem możliwości, jak często dzieje się to w przypadku budżetów narodowych, finansowania deficytu budżetowego za pomocą innych instrumentów polityki fiskalnej czy monetarnej, np. przez emisję obligacji rządowych. Ponadto zapisy w prawodawstwie unijnym uniemożliwiają zaciąganie jakichkolwiek form kredytu lub pożyczki, które sfinansowałyby braki środków pieniężnych w budżecie UE. Dlatego też dopuszczono możliwość uchwalania tzw. budżetu uzupełniającego (korygującego), dostosowującego wielkość wydatków do rzeczywistych dochodów [Wysokińska, Krajewska, Kwiatkowska, Witkowska, 2004]. Przy budowie i planowaniu budżetu UE bierze się pod uwagę pięć podstawowych zasad. Oprócz wspomnianej już wyżej zasady jednoroczności, obowiązują także cztery inne, a mianowicie: zasada równowagi, jedności, uniwersalizmu oraz szczególności [Owsiak, 2005]. Ze względu na istotę i doniosłość zasady równowagi w zakresie konstrukcji i budowy budżetu ogólnego UE, pozwolę sobie na jej głębszą analizę. Zasada równowagi wiąże się, o czym już wcześniej wspominałem, ze zrównoważeniem samego budżetu, tzn. że planowane wydatki na dany rok finansowy (zasada jednoroczności) nie mogą przekraczać wysokości dochodów. W przypadku zaś wystąpienia salda dodatniego (nadwyżki budżetowej), co oczywiście może mieć miejsce, środki te stają się dochodem budżetu ogólnego UE w roku następnym. Widzimy zatem, że zasada zrównoważonego budżetu (zasada równowagi) ma istotne znaczenie i wpływ na funkcjonowanie oraz sposób działania polityki budżetowej prowadzonej w ramach Wspólnoty. Jednak taki charakter prowadzenia polityki budżetowej ma również swoje znaczące mankamenty, brak bowiem np. możliwości zwiększenia ograniczonych wydatków bez wyraźniej zgody krajów-członków hamuje procesy inwestycyjne oraz ogranicza finansowanie nowych projektów czy przedsięwzięć. Dlatego też, aktywne prowadzenie polityki budżetowej w ramach Wspólnoty, stoi pod dużym znakiem zapytania, prze-

de wszystkim w kontekście rozwoju i nadrobienia dystansu ekonomicznego przez najbiedniejsze kraje członkowskie Unii Europejskiej.

3. Dochody i wydatki budżetu Unii Europejskiej

Dochody budżetu Unii Europejskiej od ponad 34 lat finansowane są przez państwa będące członkami tej organizacji w ramach tzw. zasobów własnych [Begg, Grimwade, 1998, s. 36 i n.]. Dochody własne budżetu ogólnego UE pochodzą z następujących źródeł¹:

- opłat rolnych (wyrównawczych) związanych z importem produktów rolnych (w 1995r. zostały one zastąpione cłami rolnymi) i opłaty z tytułu produkcji i magazynowania cukru (tzw. opłaty cukrowe, opłaty od produkcji izoglukozy),
- składek państw członkowskich obliczanych na podstawie ich dochodu narodowego brutto (składkę oblicza się według następującej reguły: $1,27 \text{ PKB} = 1,24 \text{ DNB}^2$),
- ceł pobieranych przy imporcie z krajów trzecich na podstawie Wspólnej Taryfy Celnej,
- wpływów z tytułu podatku od wartości dodanej VAT,
- z tzw. czwartego źródła, m.in. z opłat, które są nakładane na produkty rolne importowane z krajów trzecich.

Oprócz wymienionych wyżej źródeł finansowania budżetu ogólnego należy wyszczególnić również inne środki pochodzące m.in. z podatków od wynagrodzeń osób zatrudnionych w instytucjach unijnych. Nie stanowią one jednak znaczącej wartości w stosunku do pozostałych kategorii budżetowych.

Wśród wydatków z budżetu ogólnego na plan pierwszy wysuwają się środki, które wydatkowane są w ramach tzw. Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie (EFOGR) sekcja Gwarancji. Pieniądze te w znacznej swej części przeznaczone są na realizację wspólnej polityki rolnej, zakładającej m.in. różnego rodzaju formy wsparcia dla rolników, czy to w ramach dopłat bezpośrednich, czy też dopłat z tytułu eksportu towarów rolnych do krajów spoza Unii Europejskiej. Drugą ważną kategorię wydatków budżetowych stanowią środki, jakie są przekazywane na likwidację dysproporcji i różnic ekonomicznych w regionach Unii w ramach tzw. funduszu strukturalnego. Wspólnota, przekazując zatem środki na ten cel, dąży do zminimalizowania obszarów biedy i tym samym podniesienia poziomu życia osób z terenów słabiej rozwiniętych. To niejednokrotnie żmudne i długofalowe zadanie ma przyczynić się do osiągnięcia spójności ekonomicznej wszystkich regionów Unii w przyszłości. Dziś w budżecie unijnym istnieją cztery fundusze

¹ Por. *European Union. Public Finance. European Commission, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2002, s. 198 i n.*

² Od 1 stycznia 2003 roku obowiązuje tego typu reguła naliczania składki członkowskiej. Wprowadzenie takiego sposobu naliczania składki podyktowane było przyjęciem przez Unię Europejską systemu rachunkowości narodowych — ESA 95. Natomiast przed rokiem 2003 podstawą obliczania składki był produkt krajowy brutto.

strukturalne, tzn. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych (EFOGR), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), a także Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa (FIOR). Rzeczą wartą podkreślenia jest to, że polityka zarządzania funduszami strukturalnymi podlega silnej prioryteryzacji. Obecnie za sprawę najważniejszą uważa się działania zmierzające do rozwoju regionów, które są słabiej rozwinięte oraz promowanie wzrostu efektywności i wydajności pracy w tych regionach. Jest to cel najważniejszy, na którego rzecz przekazywanych jest obecnie ok. 70% wydatków z wszystkich funduszy [Ostaszewski, 2005, s. 295]. Reszta środków jest wydatkowana m.in. na: rewitalizację obszarów rolniczych i przemysłowych, adaptację i modernizację systemów oświaty, zwiększenie konkurencyjności rybołówstwa, a także na realizowanie projektów, które były przedmiotem „Agendy 2000” w latach 2000–2006.

4. Perspektywa Finansowa na lata 2007–2013.

Propozycje i założenia finansowe

Istotną kwestię w odniesieniu do budżetu unijnego pełnią tzw. perspektywy finansowe. „Perspektywa finansowa” na lata 2007–2013 to już czwarty tego typu dokument finansowy Unii, po I Pakcie Delorsa (1988–1992), II Pakcie Delorsa (1993–1999) oraz Agendzie 2000 (2000–2006), przedstawiający zakres wydatków i dochodów budżetowych Wspólnoty. *P e r s p e k t y w y f i n a n s o w e* stanowią długoterminowy plan finansowy Unii Europejskiej oparty na elementach programowania budżetowego. Innymi słowy, perspektywy finansowe zawierają strategię wydatków publicznych całej Wspólnoty (w tym krajów, które przystąpią do Unii, do roku 2013³), na następne lata. Zastosowanie perspektywistycznego sposobu planowania wydatków budżetowych Unii ma na celu przede wszystkim zwiększenie dyscypliny i kontroli wydatków Wspólnoty. Co więcej, ma to zapobiec problemom finansowym wynikającym z przeznaczania coraz to większej ilości środków na nowe projekty unijne, przy ograniczonych jednak dochodach budżetu ogólnego. Dla porównania budżet UE w porównaniu z budżetami krajowymi jest budżetem ograniczonym. Budżety krajowe pochłaniają bowiem średnio 45% dochodu narodowego, podczas gdy budżet UE wynosi niewiele ponad 1% [*Financial perspectives...*, 2004]. 10 lutego 2006 roku minie dwa lata od momentu, kiedy Komisja Europejska zarekomendowała Radzie oraz Parlamentowi Europejskiemu obszerny dokument, zawierający podstawowe założenia systemu finansowego Unii na lata 2007–2013 [*Building our...*, 2004]. Propozycje zawarte w tym dokumencie przedstawiają prawdziwą wartość dodaną w ramach realizacji celów politycznych, rewitalizacji systemu zarządzania finansami oraz upraszczania procedur w ramach struktur unijnych na kolejne lata. Przewiduje się, że w latach 2007–2013 wydatki budżetowe wzrosną z obecnych 111 mld euro do

³ Rumunia oraz Bułgaria są krajami, które do roku 2013 mają zostać pełnoprawnymi członkami Unii Europejskiej.

158 mld euro, a więc w ciągu tych kilku lat zostanie wydatkowane o 42% więcej środków, niż ma to miejsce w chwili obecnej. W samym centrum budżetowego programu politycznego, w propozycji Komisji Europejskiej, znalazł się, tzw. wzrost zrównoważony (77 mld euro w 2013 r.). Został on podzielony na dwie kategorie. Pierwszą, dotyczącą zwiększenia spójności struktur unijnych na rzecz wzrostu i zatrudnienia, na którą rokrocznie przekazywanych będzie około 51 mld euro, oraz drugą, dotyczącą poprawy konkurencyjności i innowacyjności na wspólnym rynku. Na ten cel zostanie wydatkowanych 26 mld euro (w samym tylko roku 2013). Znacząca część tych środków zostanie przekazana na zintensyfikowanie europejskich badań naukowych i realizację wspólnej polityki badawczej w ramach Wspólnoty. Unia Europejska na politykę spójności wydatkuje do roku 2013 około 336 mld euro. Pieniądze te mają sfinansować nową generację programów spójności w oparciu o założenia przedstawione w komunikacie⁴ Komisji z 10 lutego 2004 r. Ponadto polityka spójności na lata 2007–2013 zakłada zwiększenie stopnia koordynacji pomocy płynącej z funduszy strukturalnych z głównymi celami strategii lizbońskiej. Niezbędne w związku z powyższym są zmiany samej strategii, takie jak: wzmocnienie jej statusu prawnego, stworzenie sprawnego mechanizmu implementacji i koordynacji postulowanych działań z polityką gospodarczą państw członkowskich, rozróżnienie celów strategicznych i operacyjnych, usprawnienie otwartej metody koordynacji i uczynienie z niej elementu szerszego procesu strategicznego programowania rozwoju gospodarczego UE („Wspólnoty Europejskie”, 2005]. Znaczne sumy (około 58 mld euro w pierwszym i kolejnych latach „perspektywy 2007–13”) mają być także przeznaczone na realizację drugiej propozycji Komisji, związanej z „ochroną zasobów naturalnych i zarządzania nimi”. Propozycja druga stanowi „nową jakość”, gdy idzie o sposób finansowania, zarządzania i realizacji zadań w odniesieniu do: wspólnej polityki rolnej, polityki rozwoju obszarów wiejskich, polityki rybołówstwa oraz ochrony środowiska naturalnego. Ponadto Komisja dąży do wdrożenia jednolitego, wspólnego instrumentu dla realizacji powyższych zamiarów. Jednolity instrument będzie uwzględniał jednolity zestaw zasad oraz procedur decyzyjnych i dotyczących finansowania, a także bardziej konsekwentne określenie celów polityki, czego wynikiem będzie ograniczenie stałych kosztów administracyjnych, jak również zwiększenie transparentności poszczególnych działań [Ostaszewski, 2005]. Trzecia propozycja Komisji Europejskiej została zatytułowana „wzmocnienie Unii Europejskiej jako obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”. Cel trzeciej propozycji ma być zrealizowany za pomocą trzech programów ramowych (tj. programu dotyczącego swobody przemieszczania się i solidarności w obszarach granic zewnętrznych, kwestii azylowych i imigracyjnych, programu bezpieczeństwa

⁴ Komunikat Komisji zatytułowany *Budowanie naszej wspólnej przyszłości — Wyzwanie polityczne i środki budżetowe rozszerzonej Unii — 2007–2013* został opublikowany 10 lutego 2004 r. W komunikacie tym Komisja przedstawiła perspektywę finansową począwszy od roku 2006.

oraz programu sprawiedliwości i praw podstawowych), które mają ujednolicić mechanizmy finansowe oraz mechanizmy realizacji podstawowych założeń oraz zadań. Fundusze przydzielone na prowadzenie skutecznej polityki finansowej w obrębie programów ramowych będą wspólnie zarządzane przez kraje członkowskie Wspólnoty. Czwartą i zarazem ostatnią propozycją w ramach perspektywy finansowej na lata 2007–2013 są działania zmierzające do poprawy szerokiego spektrum instrumentów z zakresu stosunków międzynarodowych i globalnych. Unia przeznaczy na ten cel blisko 16 mld euro. Środki te zostaną przekazane na wspólną politykę handlową, zagraniczną, bezpieczeństwa i obrony. Uwzględniają one także pomoc humanitarną i finansową dla krajów partnerskich i krajów Trzeciego Świata. Cele te będą realizowane m.in.: przez Inicjatywę na Rzecz Wysoko Zadłużonych Ubogich Państw (inicjatywa HIPC). Pozostała część pieniędzy (4,5 mld euro) zostanie przeznaczona na pokrycie kosztów związanych z utrzymaniem całej unijnej administracji. Zamieszczona poniżej tabela⁵ zawiera wyszczególnienie wszystkich kosztów, jakie zostaną poniesione na realizację zadań i założeń zawartych w „propozycjach” Komisji Europejskiej.

Tabela 1.

Środki na zobowiązania w ramach Perspektywy Finansowej 2007–13* (w mln euro, w cenach z 2004 r.)

„Propozycje” Komisji Europejskiej na lata 2007–2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia**	12 105	14 390	16 680	18 965	21 250	23 540	25 825
1b. Spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	47 570	48 405	49 120	49 410	49 410	50 175	50 960
2. Zrównoważone zarządzanie i ochrona zasobów naturalnych	57 180	57 900	58 115	57 980	57 850	57 825	57 805
3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1630	2015	2330	2645	2970	3295	3620
4. UE jako partner światowy	11 400	12 175	12 945	13 720	14 495	15 115	15 740

* Środki na zobowiązania w ramach Perspektywy Finansowej 2007–2013 zostały przedstawione przez Komisję Europejską (10 II 2004 r.), w ramach czterech tzw. Propozycji, których tematy zostały ujęte w podpunktach przedstawionych w tabeli.

** Zobowiązania w ramach konkurencyjności na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (p. 1a.) oraz spójności na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (p. 1b.) zostały razem ujęte w pierwszej propozycji Komisji Europejskiej, zatytułowanej „Zrównoważony wzrost”.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Building our common future, Policy challenges and budgetary means of enlarged Union, 2007–13*, Communication from Commission to the Council and the European Parliament, COM (2004) 101, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2004, s.17 i n.

⁵ Wydatki administracyjne Wspólnot są zawarte w czterech propozycjach przedstawionych przez Komisję Europejską, które zawiera tabela 1.

Dokonując głębszej analizy zawartych w niej danych liczbowych, możemy zauważyć, że największa ilość środków zostanie przeznaczona m.in. na działania w zakresie wspólnej polityki rolnej i aktywizacji obszarów wiejskich (propozycja 2). Środki te zostały ustabilizowane na poziomie około 58 mld euro rocznie, aż do roku 2013.

Zgodnie z wytycznymi „perspektywy finansowej” na lata 2007–2013 zwiększą się wydatki związane z poprawą konkurencyjności na rzecz zatrudnienia i wzrostu gospodarczego UE. W roku 2007 na ten cel zostanie przeznaczonych ponad 12,1 mld euro (co stanowi około 9% wydatków w roku 2007), a w roku 2013 będzie to już suma 25,8 mld euro (co stanowić będzie 16,8% wydatków w roku 2013). Komisja założyła, że będzie permanentnie zwiększać środki na ten cel, średnio o 2,2 mld euro rocznie. Łącznie na ten cel do roku 2013 zostanie wydatkowanych z unijnej kasy ponad 132,7 mld euro. Największą część zasobów budżetowych Unii pochłoną zadania związane z realizacją poprawy zarządzania i ochrony zasobów naturalnych. Na ten cel w latach 2007–2013 przewidziano sumę aż 404,6 mld euro, z tego 72% środków, czyli około 301 mld euro, zostanie przeznaczony na Wspólną Politykę Rolną [European Commission, 2006]. Jednak na uwagę zasługuje fakt, że wydatki te będą z roku na rok stanowić coraz to mniejszy udział w rocznych zobowiązaniach Unii. W roku 2007 będzie to jeszcze 44% wszystkich wydatków (w odniesieniu do czterech propozycji UE), w roku 2013 zaś — 37,5%.

Tabela 2.

Środki na zobowiązania w ramach Perspektywy Finansowej 2007–2013 (udział procentowy)

„Propozycje” Komisji Europejskiej na lata 2007–2013	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	9,3	10,7	12,0	13,3	14,6	15,7	16,8
1b. Spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	36,6	35,9	35,3	34,6	33,8	33,5	33,1
2. Zrównoważone zarządzanie i ochrona zasobów naturalnych	44,0	42,9	41,8	40,6	39,6	38,6	37,5
3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1,3	1,5	1,7	1,9	2,0	2,2	2,4
4. UE jako partner światowy	8,8	9,0	9,3	9,6	9,9	10,1	10,2
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z tabeli 1.

Znacznie mniejsze środki finansowe zostaną przekazane na zadania związane z zapewnieniem bezpieczeństwa, sprawiedliwości oraz wolności działań wszystkim obywatelom UE. W roku 2007 Unia przekaze na ten cel 1,6 mld euro. Pocięszający jednak wydaje się fakt, iż z roku na rok środki te mają być

zwiększane tak, aby w 2013 roku osiągnęły poziom 3,6 mld euro. Polityka UE w zakresie bezpieczeństwa, sprawiedliwości i wolności jej wszystkich obywateli będzie opierać się na trzech podstawowych programach:

- programie bezpieczeństwa,
- programie sprawiedliwości i praw podstawowych,
- programie ruchu wolności i solidarności w obszarze granic zewnętrznych, w tym azylu i imigracji.

Ponadto 95,5 mld euro (15,7 mld euro w 2013 r.) zostanie przeznaczony na działania związane z polityką międzynarodową Unii (zob.. *Unia Europejska jako globalny partner*). Głównym zamierzeniem pomysłodawców tego przedsięwzięcia jest zwiększenie oddziaływania Wspólnoty na procesy gospodarcze zarówno w skali Europy, jak i całego świata. Unia Europejska chce zatem odgrywać coraz aktywniejszą rolę na polu ekonomii, angażując się tym samym w propagowanie działań mających na celu promowanie stabilności gospodarczej, rozwiązywania konfliktów oraz aktywnego przeciwdziałania kryzysom gospodarczym w poszczególnych regionach Europy i świata. Unia chce osiągnąć ten cel, przez wprowadzenie trzech instrumentów polityki zagranicznej, a mianowicie [European Commission, 2006, s. 6]:

- instrumentu polityki przedakcesyjnej (*Pre-Accession Policy*),
- europejskiego instrumentu polityki sąsiedztwa i partnerstwa (*The European Neighbourhood and Partnership Instrument*),
- instrumentu współpracy gospodarczej i rozwoju (*The Development Cooperation and Economic Cooperation Instrument*).

Tabela 3.

Ogólny zarys wydatków w ramach nowej perspektywy finansowej na lata 2007–2013 (w mld euro)

Środki na zobowiązania	2006 ⁶	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
1. Stały wzrost	47 582	59 675	62 795	65 800	68 235	70 660	73 715	76 786
1a. Konkurencyjność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia	8791	12 105	14 390	16 680	18 965	21 250	23 540	25 825
1b. Spójność na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia ⁷	38 791	47 570	48 405	49 120	49 410	49 410	50 175	50 960
2. Zrównoważone zarządzanie i ochrona zasobów naturalnych	56 015	57 180	57 900	58 115	57 980	57 850	57 825	57 805
w tym: Rolnictwo — Wydatki dot. Rynków rolnych i dopłat bezpośrednich	43 735	43 500	43 673	43 354	43 034	42 714	42 506	42 293

⁶ Wydatki na rok 2006 objęte obecną perspektywą finansową zostały podzielone zgodnie z nową nomenklaturą do celów referencyjnych oraz aby ułatwić porównania.

⁷ Zawierają wydatki na Fundusz Solidarności (1 miliard euro w 2004 r. w bieżących cenach) od 2006 r. Jednakże odpowiadające im płatności będą obliczane dopiero od 2007 r.

Środki na zobowiązania	2006 ⁶	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
3. Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1381	1630	2015	2330	2645	2970	3295	3620
4. UE jako partner światowy ⁸	11 232	11 400	12 175	12 945	13 720	14 495	15 115	15 740
5. Administracja ⁹	3436	3675	3815	3950	4090	4225	4365	4500
Rekompensaty	1041							
Środki na zobowiązania ogółem	120 688	133 560	138 700	143 140	146 670	150 200	154 315	158 450
Środki na płatności ogółem ^{6,7}	114 740	124 600	136 500	127 700	126 000	132 400	138 400	143 100
Środki na płatności wyrażone jako procent DNB	1,09%	1,15%	1,23%	1,12%	1,08%	1,11%	1,14%	1,15%
Dostępny margines	0,15%	0,09%	0,01%	0,12%	0,16%	0,13%	0,10%	0,09%
Pułap środków własnych wyrażony jako procent DNB	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

Źródło: [Budowanie..., 2004].

Budżet Wspólnoty zawiera również wydatki, jakie zostaną poniesione na utrzymanie jednostek sektora publicznego Unii Europejskiej, w tym szkół europejskich. W latach 2007–2013 na ten cel zostanie wydanych 28,6 mld euro. Dla porównania: na zadania związane z bezpieczeństwem i ochroną praw obywateli w identycznym okresie zostanie przekazanych 18,5 mld euro, a więc o około 10 mld euro mniej. Niemniej jednak suma, jaka jest przewidziana w „perspektywie 2007–2013” na utrzymanie unijnej administracji (w instytucjach UE pracuje 32 000 funkcjonariuszy, czyli tyle, ilu zatrudnia służba publiczna takiego miasta jak Wiedeń albo na przykład francuskie ministerstwo rolnictwa [Europa i jej budżet..., 2000, s. 15]), jest mniejsza od tej, która została umieszczona w „Agendzie 2000”, a która wynosiła 33,7 mld euro. Środki te zostały zatem w stosunku do „Agendy 2000” zredukowane o 15,1%. Komisja Europejska, dokonując podziału (tabela 3.) budżetu ogólnego Unii na lata 2007–2013, starała się uwzględnić wszystkie najważniejsze priorytety polityczne rozszerzonej Europy. Roczny średni pułap na płatności w latach 2007–2013 odpowiadał będzie 1,14% dochodu narodowego brutto (DNB) krajów — członków Unii. Pozostawia to znaczący margines finansowy w wysokości 0,09 do 0,16 DNB w zależności od roku w ramach zasobów własnych [Raport generalny..., 2005, s. 85 i n.]. Z powyższego wynika zatem, że środ-

⁸ Włączenie EFR do budżetu UE powinno wejść w życie w 2008 r. Zobowiązania na lata 2006 i 2007 są włączone jedynie do celów porównawczych. Płatności za zobowiązania przed 2008 r. nie są uwzględnione w danych dotyczących płatności.

⁹ Zawiera wydatki administracyjne na instytucje inne niż Komisja, emerytury i szkoły europejskie. Wydatki administracyjne Komisji są włączone do pierwszych czterech pozycji wydatków.

ki finansowe, jakie zostały zaproponowane na następny rok zostaną na obecnym poziomie 1,24%, takim samym od siedmiu lat. Tabela 3. przedstawia ogólną strukturę wydatków z budżetu unijnego, począwszy od roku 2006.

5. Sprawa Polska a kontrowersje wokół budżetu ogólnego Unii Europejskiej

W dniach 15–17 grudnia 2005 r. podczas unijnego szczytu w stolicy Belgii przywódcy krajów 25 porozumiali się w sprawie IV dłuгоletniego budżetu Unii na lata 2007–2013 (perspektywa finansowa 2007–2013). Wydatki z budżetu ogólnego UE w siedmioletniej perspektywie zostały ostatecznie ustalone na poziomie 862,363 mld euro. Suma ta jest o 9 mld euro mniejsza niż to, co zostało kilka tygodni wcześniej zaproponowane przez Luksemburg. Niemniej jednak jest to i tak o 13 mld euro więcej od tego, co zostało zaproponowane przez Wielką Brytanię. Jak doskonale pamiętamy propozycja brytyjskich polityków co do budżetu unijnego na lata 2007–2013 wywołała nie tylko żywą dyskusję, ale także lawinę protestów ze strony innych polityków krajów członkowskich wobec wysokości dochodów i wydatków budżetowych Unii. Również przedstawiciele polskiego rządu z premierem Kazimierzem Marcinkiewiczem na czele w sposób aktywny bronili propozycji Luksemburga, nie godząc się tym samym z ofertą, jaka została wysunięta przez Wielką Brytanię. Mimo że nie udało się w pełni obronić propozycji struktury finansowej budżetu, jaka została przedstawiona przez Luksemburg, to ilość środków, jaką Polska otrzyma w ramach siedmioletniego programu finansowego Unii, jest i tak większa, aniżeli miało to miejsce wcześniej. W latach 2007–2013 Polska w ramach funduszy strukturalnych i funduszu spójności otrzyma z unijnej kasy ponad 59 mld euro. Jest to o 3,5 mld euro więcej od tego, co proponowali Brytyjczycy. Polska dostanie w sumie w latach 2007–2013 ponad 91,3 mld euro. Pieniądze te będą pochodzić z różnych źródeł budżetu unijnego. Przeszło 95% będą stanowić pieniądze pochodzące z funduszy strukturalnych i funduszu spójności. Dodatkowo Polska otrzyma pieniądze na inwestycje oraz realizację celów w ramach polityki sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Łącznie będzie to kwota ponad 4 mld euro. Roczna składka, jaką będzie musiał przekazywać nasz rząd do budżetu UE przez kolejnych siedem lat, wyniesie 3 mld euro. W sumie, w latach 2007–2013 daje to kwotę 21 mld euro („Monitor Unii Europejskiej”, 2005, nr 12 (17)]. Polska stanie się zatem beneficjentem środków unijnych, a więc otrzyma więcej pieniędzy z unijnej kasy, niż do niej wpłaci¹⁰. Warto podkreślić, że dzięki wielkiej uprzejmości niemieckiej kanclerz Angeli Merkel, która zrzekła się pomocy w wysokości 100 mln euro dla regionów niemieckich, Polska będzie miała okazję zagospoda-

¹⁰ Polska według przyjętej perspektywy finansowej 2007–2013 będzie zmuszona wpłacić kwotę 21 mld euro. Jednak w zamian w ramach m.in. funduszy strukturalnych i funduszu spójności do Polski zostanie przetransferowana kwota ponad 91 mld euro. W sumie będziemy mieć do wykorzystania 70 mld euro środków unijnych na przestrzeni kolejnych siedmiu lat.

rować te środki na doinwestowanie i rozwój najbiedniejszych województw w naszym kraju, w tym: lubelskiego, podkarpackiego, podlaskiego, świętokrzyskiego oraz warmińsko-mazurskiego. Siedmioletnia perspektywa przewiduje jeszcze szereg innych rozwiązań ułatwiających wykorzystanie i pozyskanie pieniędzy na cele związane z finansowaniem wspólnych projektów, rozwojem mieszkalnictwa i gospodarki budowlanej. Budżet przewiduje także zmniejszenie rabatu brytyjskiego¹¹ w ciągu siedmiu lat do 10,5 mld euro. Reforma obliczania rabatu sprawi, że Brytyjczycy wezmą na siebie część realnych kosztów rozszerzenia Unii Europejskiej („Monitor Unii Europejskiej”, 2005, nr 12 (17), s. 10 i n.).

Budżet unijny na lata 2007–2013 i związane z nim kwestie finansowe są w samym centrum dyskusji o przyszłości Unii. Rozważa się również daleko idące reformy źródeł pozyskiwania środków finansowych dla budżetu, szczególnie w odniesieniu do wpłat, które są dokonywane przez poszczególne kraje członkowskie. Reforma długoterminowego planu finansowego wydaje się zatem nieunikniona. Domagają się jej w szczególności te kraje, które są płatnikami netto, a więc znacznie więcej środków przekazują do budżetu Unii, niż z niego otrzymują. Dotyczy to zwłaszcza Niemiec, Szwecji, Austrii, Holandii, Włoch, Francji, Finlandii, Danii oraz Wielkiej Brytanii. Nie jest tajemnicą, że głównie na barkach tych krajów spoczywa ciężar ponoszenia wysokich kosztów dotyczących, choćby rozszerzenia Unii o nowe kraje członkowskie. W latach 2007–2013 będzie to dotyczyć Bułgarii i Rumunii, które w tym okresie mają stać się pełnoprawnymi członkami Wspólnoty. Zasadnicza kwestia (środki przekazywane z budżetu UE na rzecz krajów słabiej sytuowanych) jest związana z dysproporcjami gospodarczymi. Dystans gospodarczy, jaki dzieli najbogatsze kraje Unii od najbiedniejszych członków, jest znaczący. W wielu przypadkach potrzeba kilkunastu lat, aby pod względem gospodarczym np. Polska dorównała Wielkiej Brytanii, a Słowacja Francji. Zlikwidowanie zatem tych nierówności pochłania rokrocznie ogromne pieniądze z budżetu ogólnego. Następuje więc przesuwanie wydatków na ten cel kosztem innych zobowiązań, co odbywa się ze stratą dla pozostałych beneficjentów unijnych pieniędzy. Argumenty biedniejszych krajów, mówiące o tym, że zalety Unii, to nie tylko pieniądze, ale nade wszystko wspólny rynek, instytucje i polityka, wydają się być już niewystarczające. Dlatego czynnikiem poważnie ograniczającym impet twórczy Komisji jako instytucji odpowiedzialnej także za inicjowanie i przygotowanie nowych projektów działań integracyjnych jest do-

¹¹ W roku 1984 ówczesna premier Wielkiej Brytanii Margaret Thatcher wynegocjowała tzw. rabat brytyjski z tytułu wpłat do wspólnego budżetu Unii Europejskiej. Rabat brytyjski przewiduje obniżenie wpłat części składki członkowskiej do budżetu ogólnego z tytułu podatku VAT, tzn. 2/3 różnicy pomiędzy udziałem Wielkiej Brytanii w VAT a udziałem tego kraju w otrzymanych wydatkach ze wspólnego budżetu. Obliczanie rabatu jest dość skomplikowane. Jednak w uproszczeniu wygląda to tak, że Wielka Brytania dostaje z powrotem 66 eurocentów z każdego euro jej ujemnego salda wpłat i wypłat budżetowych. Dlatego też, Wielka Brytania płaci tylko jedną trzecią kosztów rozszerzenia UE. Pozostała część jest finansowana ze składek pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej.

stępnosc środków finansowych. Notabene kraje będące płatnikami netto, wyraźnie zademonstrowały już swoją niechęć do wzrostu obciążeń w finansowaniu budżetu UE. Była to zwłaszcza Wielka Brytania. Zaproponowany przez nią kształt wydatków budżetu na lata 2007–2013 obejmował cięcia w wysokości 14 mld euro, co automatycznie zwiększało wysokość rabatu brytyjskiego i związane z tym profity.

6. Podsumowanie

Unia Europejska staje dziś przed nowymi wyzwaniami, którym będzie musiała sprostać w najbliższej przyszłości. Duża część z tych zadań będzie wymagała znacznie większego zaangażowania i aktywności nie tylko ze strony Komisji czy Parlamentu Europejskiego, ale także wszystkich krajów członkowskich. Dotyczy to spraw związanych przede wszystkim z precyzyjniejszym wyznaczaniem i opracowywaniem priorytetów, ustalaniem poziomu dochodów oraz wydatków, które stanowią niezbędny element spełnienia ambicji polityczno-ekonomicznych Wspólnoty w zakresie rozszerzenia, zwiększeniem stopnia działania Unii, co ma przyczynić się do zmaksymalizowania poziomu wartości dodanej w obrębie życia społeczno-ekonomicznego wszystkich krajów-członków. Wszystkie wyżej wymienione kwestie stanowią sprawy niezwyklej wagi ze względu choćby na to, iż Unia przyjmując do swojego grona coraz to nowe państwa, musi być świadoma, że poziom rozwoju gospodarczego każdego z tych krajów daleko odbiega od poziomu, jaki reprezentują już nie tyle bogate, ile średniozamożne kraje Wspólnoty. Będzie to zatem wymagało pewnych zmian i nowego podejścia do kwestii rozszerzenia Unii o nowe kraje członkowskie i źródeł jego finansowania. Zmiany te są już częściowo zauważalne w najnowszej perspektywie finansowej, która przewiduje systematyczne zwiększanie środków na rzecz zrównoważonego rozwoju, przez okres następnych 6 lat.

Bibliografia

- Begg I., Grimwade N., 1998, *Paying for Europe*, Sheffield Academic Press, Sheffield.
- Bordo A., 2004, *Gospodarka budżetowa państwa. Zagadnienia prawne*, Wydawnictwo „Dom Organizatora”, Toruń.
- Budowanie naszej wspólnej przyszłości. Wyzwanie polityczne i środki budżetowe w rozszerzonej Unii w latach 2007–13*, 2004, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego KOM (2004) 101, Komisja Wspólnot Europejskich, Luksemburg.
- Europa i jej budżet: czyli co się dzieje z twoimi pieniędzmi?*, 2000, Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce wspólnie z wydawnictwem „Wokół nas”, Warszawa, nr 164.
- European Commission, 2006, *Towards a new financial framework 2007–2013*, (<http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/I34004.htm>), data pobrania: 23 I 2006 r.
- Financial perspectives 2007–13, Addend value and delivery instruments*, 2004, Communication from Commission to the Council and the European Parliament, COM (2004) 487 final, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

- „Monitor Unii Europejskiej”, 2005, nr 12, Wydawnictwo Fundacji Prawo Europejskie, Warszawa.
- „Raport generalny na temat działalności Unii Europejskiej 2004”, 2005, Bruksela, Luksemburg.
- Ostaszewski J., *Finanse*, Praca zbiorowa, Wydawnictwo „Difin”, Warszawa, 2005.
- Owsiak S. *Finanse Publiczne. Teoria i praktyka. Wydanie zmienione*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2005.
- „Wspólnoty Europejskie”, 2005, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa, nr 12 (169).
- Wysokińska Z., Krajevska A., Kwiatkowska W., Witkowska J., 2004, *Członkostwo Polski w Unii Europejskiej — aspekty ekonomiczne i społeczne*, Acta Universitatis Lodziensis, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.
- www.europa.eu.int
- www.europarl.eu.int

A b s t r a c t General Budget of the European Union

A

In the system of public finances on the union level the central place is taken up by the general budget of the European Union. The amount of assets that are accumulated on it and then transferred to different entities of the Union's economic life define its relevance and importance for the governments of all the member states of the EU. One cannot be surprised by the fact that the budget of the European Union is a regular subject of a sharp political fight of the individual states, members of the EU. The matter connected with the amount of payments made to the Union's treasury by individual EU states creates particular kind of controversies. No state will agree to be a net payer of the Community for a longer period of time. What is more we start to observe a decline in the level of enthusiasm connected with admitting new countries to the group of EU member states. It is caused by the fact that enlarging the Union by new member states carries with it the necessity of spending a great amount of assets from the EU budget for financial support and development of economy of new member states which state and technological level is far even from the union's average. This situation makes the subject of the general budget of the European Union become a more and more discussed category of Union's state finances. In such a context then taking further steps and actions to reconstruct the budget and redefine some of its categories becomes essential. It is in no way an easy task, but necessary to carry out, because of ongoing unification processes in Europe as well as in the world. The present article is an attempt to present the whole structure of the EU budget as well as highlighting those of its elements that are the subject of most controversy.