

Agnieszka Biernat-Jarka

**Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
w Warszawie**

FINANSOWANIE CELÓW UNII EUROPEJSKIEJ W KONTEKŚCIE NOWEJ PERSPEKTYWY FINANSOWEJ NA LATA 2014-2020

Wprowadzenie

Problematyka znaczenia państwa w gospodarce jest złożona, a nawet kontrowersyjna w kontekście interwencjonizmu państwowego. Powody, dla których państwo wkracza w sferę stosunków gospodarczych, mają charakter polityczny, ekonomiczny i społeczny. Działania państwa mogą mieć charakter kreatywny, a także organizatorski, reglamentacyjny, nadzorczy czy kontrolny. Spór dotyczący funkcjonowania instytucji państwowych i podejmowania działań interwencji państwa w mechanizm rynkowy należy do jednych z częściej analizowanych kwestii w historii myśli ekonomicznej. Nie ma bowiem jednej określonej teorii, która w sposób kompleksowy i akceptowany przez wszystkich rozstrzygałaby problem ingerencji państwa w życie gospodarcze i społeczne. Nie ma także określonych rozwiązań praktycznych, które byłyby najbardziej efektywne w określonej grupie państw, na przykład wysoko czy nisko rozwiniętych. Pytanie, jaka powinna być rola państwa w gospodarce, odnosi się przede wszystkim do sfery gospodarczej i społecznej. Czy ma to być polityka liberalna, czy interwencyjna? Jeżeli interwencyjna, to także w jakim zakresie należy ją stosować i na ile możemy sobie pozwolić w sensie ekonomicznym? Polityka Unii Europejskiej jest przykładem polityki interwencyjnej, zwłaszcza w zakresie instrumentów ochrony i wsparcia własnego rynku. Działania interwencyjne, ich zakres i formy stosowane w ramach polityki UE podlegają ciągłej ewolucji, wynikającej nie tylko ze zmian w samej Wspólnocie Europejskiej, ale także ze zmian dokonujących się na świecie, w tym decyzji organizacji i instytucji zajmujących się problemami ogólnościowymi. Mimo że interwencjonizm stosowany w UE, zwłaszcza ze względów ekonomicznych jest krytykowany (ograniczenia budżetu UE, coraz trudniejsze negocjacje w tym zakresie), to nic nie wskazuje na to, że nastąpi generalne odejście od tej formy polityki. Zdaniem wielu ekonomistów aktywna polityka państwa jest potrzebna, gdyż nie istnieje niezawodny mechanizm regulacyjny. Żadna gospodarka nie osiągnęła zrównoważonego i trwałego wzrostu,

a także nie ma samoczynnie działającego mechanizmu kryzysowego, regulującego zaburzenia i utrzymującego gospodarkę na drodze rozwoju¹.

W związku z tym należałoby zadać pytanie, w jaki sposób i na jakim poziomie UE może realizować politykę interwencyjną. Aspekt ten z jednej strony odnosi się do aktualnych celów UE, które stawia sobie Wspólnota jako najważniejsze do osiągnięcia w przyszłości, z drugiej zaś do możliwości ekonomicznych w tym zakresie i zmiany sposobu finansowania budżetu w kolejnej perspektywie finansowej. Celem artykułu jest uzasadnienie potrzeby finansowania działań w ramach budżetu UE, zaprezentowanie najważniejszych celów Wspólnoty, określonych na lata 2014-2020, a także powiązanie możliwości ich osiągnięcia z proponowanymi zmianami budżetu Wspólnoty.

1. Uzasadnienie finansowania działań na poziomie budżetu UE

To, jak powinien wyglądać budżet Unii Europejskiej, jakie wydatki powinno podejmować się na poziomie Wspólnoty, nie jest tylko założeniem ekonomicznym, ale także pojawia się pytanie, jaka jest wartość dodana wydatków na szczeblu ponadnarodowym. Komisja stwierdziła, że istnieją cele i zobowiązania uzasadniające wydatki na szczeblu UE. Są to²:

- Skuteczność, określana jako zdolność szczebla unijnego do określania luk w poszczególnych politykach krajów członkowskich. Krajowe wydatki publiczne kieruje się w taki sposób, aby podnosiły poziom rozwoju gospodarczego i przynosiły korzyści obywatelom. Są jednak według Komisji pewne ograniczenia skuteczności działań prowadzonych na szczeblu krajowym. Pozostają pewne „luki” w poszczególnych politykach, podejmowane dopiero na poziomie unijnym. Przykładem takich działań są na przykład instrumenty dotyczące rozwoju kapitału ludzkiego, między innymi odnoszące się do mobilności studentów w ramach zdobywania wiedzy i kwalifikacji. Kolejnym przykładem są działania transgraniczne polegające na budowie wydajnych sieci transportowych. Gospodarka europejska staje się coraz bardziej zintegrowana, a brak dobrej infrastruktury podnosi koszty i ogranicza jej konkurencyjność.
- Wydajność rozumiana jako optymalizacja w zakresie wykorzystania środków finansowych. Wydając jedno euro na szczeblu unijnym, można osiągnąć więcej, niż wydając 1 euro na szczeblu krajowym. Komisja wskazała na badania naukowe, w przypadku których można lepiej wykorzystać środki pieniężne, stymulując inicjatywy w zakresie technologii informacji i komunikacji czy

¹ U. Zagóra-Jonszta: *Rola państwa w procesie współczesnych przeobrażeń ekonomiczno-społecznych. Regulacyjna rola państwa we współczesnej gospodarce*. Red. D. Kopycińska. Printgroup, Szczecin 2006.

² Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Perspektywy finansowe na lata 2007-2013. Bruksela, 14.07.2004, KOM(2004) 487 wersja ostateczna, s. 7-11.

biotechnologii. Kolejnym przykładem jest działanie w sytuacjach kryzysowych, gdzie konieczne jest szybkie reagowanie i pomoc ofiarom, aby opanować bezpośrednie skutki kryzysu. Koordynacja sił na poziomie Wspólnoty daje możliwość skorzystania z większych możliwości i pomocy w krótszym czasie. Także działania na poziomie Wspólnoty w zakresie polityki imigracyjnej i azylowej wymagają dobrej współpracy operacyjnej, dotyczącej połączenia dostępnych zasobów w zakresie szkolenia czy wyposażenia.

- Współdziałanie czyli synergia, polegająca na tym, iż UE poprzez uzupełnianie i stymulowanie wysiłków krajów członkowskich we wspieraniu rozwoju gospodarczego może poprawić skuteczność ich działań. Jako przykład można przytoczyć politykę spójności czy politykę rozwoju obszarów wiejskich. Polityka spójności w swojej istocie oparta jest na uzupełnianiu działań krajowych i dążeniu do zwiększenia efektywności wydatków w tym zakresie.

Według Oatesa³ płatności z unijnego budżetu są uzasadnione przede wszystkim z powodu:

- Internalizacji „efektów wyrównania” oraz czynników zewnętrznych w celu zapewnienia właściwego wyboru szczebli decyzyjnych dla wydatków publicznych.
- Zrównania fiskalnego mającego na celu pomoc dla danego państwa członkowskiego lub regionu, które ze względu na poziom rozwoju gospodarczego nie jest w stanie zgromadzić wystarczających środków finansowych.

Oates⁴ uważa, że polityki rozwojowe UE, będące odpowiedzią na potrzeby regionalne i lokalne w zakresie na przykład rozwoju infrastruktury czy kapitału ludzkiego, mogą w większym stopniu przyczyniać się do wzrostu gospodarczego niż polityki określone na poziomie centralnym. Ograniczone możliwości działania instytucji samorządowych są charakterystyczne dla obszarów słabo rozwiniętych, także o niewystarczających możliwościach finansowych.

2. Cele Wspólnoty Europejskiej na lata 2014-2020

Unia Europejska nie jest zwykłą organizacją międzynarodową, jak MFW czy ONZ, w przypadku których coroczne składki stanowią odpowiednią formę finansowania działalności⁵. Cele, które Unia Europejska stawia sobie do osiągnięcia, są bardzo ambitne i daleko wykraczają poza te stawiane przez inne organizacje międzynarodowe⁶. Aktualne cele Unii Europejskiej zostały okreś-

³ W.E. Oates: *An Essay on Fiscal Federalism*. „Journal of Economic Literature” No. 37, s. 1120-1149.

⁴ Ibid.

⁵ I. Begg: *Finansowanie Unii Europejskiej*. „Nowa Europa” 2006, 1(3), s. 16.

⁶ L. Oreziak: *Finanse Unii Europejskiej*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 109.

lone w dokumencie „Europa 2020”⁷, w którym stwierdzono, iż w 2020 roku Wspólnota powinna osiągnąć:

- wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20-64 lata – 75%,
- 3% PKB przeznaczone na badania i rozwój,
- cele 20/20/20 w zakresie klimatu i energii (zmniejszenie emisji dwutlenku węgla o 20%, zwiększenie udziału odnawialnych źródeł energii w całkowitym zużyciu energii do 20% i zwiększenie efektywności wykorzystania energii o 20%),
- wskaźnik co najmniej 40% osób z młodego pokolenia z wyższym wykształceniem,
- zmniejszenie o 20 mln osób zagrożonych ubóstwem.

Powyższe cele Wspólnota chce osiągnąć poprzez własne działania, jak i instrumenty wdrażane na poziomie poszczególnych państw członkowskich. Jedną z możliwości osiągnięcia postawionych w Strategii celów będzie odpowiednie przygotowanie i wdrożenie instrumentów finansowych. Dostosowanie perspektywy finansowej Unii Europejskiej do Strategii jest widoczne już w samych działach wyodrębnionych w budżecie, które odnoszą się bezpośrednio do trzech podstawowych priorytetów strategii, czyli do rozwoju inteligentnego, a więc gospodarki opartej na wiedzy i informacji, rozwoju zrównoważonego – wspierania gospodarki efektywniej korzystającej z zasobów i przyjaznej środowisku, a także rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu, czyli zwiększania zatrudnienia i zapewnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

Przedstawione cele Strategii są istotne dla wszystkich państw członkowskich, ale zróżnicowanie krajów ze względu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego powoduje, że stopień ich osiągania będzie zróżnicowany. Dlatego też poza inicjatywami włączonymi do finansowania na poziomie UE należy pamiętać o działaniach koniecznych do podjęcia na poziomie poszczególnych państw członkowskich, a więc należy włączyć cele Strategii do programów krajowych.

3. Propozycje zmian w perspektywie finansowej Wspólnoty na lata 2014-2020

W dniu 29 czerwca 2011 roku Komisja Europejska zaproponowała wprowadzenie nowego systemu finansowania budżetu UE. Zmiany zaproponowane przez Komisję odnoszą się do trzech zasadniczych kwestii: uproszczenia składek państw członkowskich, wprowadzenia nowych kategorii zasobów własnych, a także stopniowego wycofywania mechanizmów korekt dotyczących składek

⁷ Komunikat Komisji *Europa 2020*. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającemu włączeniu społecznemu. Bruksela, 3.03.2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna, s. 5.

krajów członkowskich. Zdaniem Komisji, najlepszym sposobem finansowania działań UE jest oparcie się na niezależnych zasobach własnych, a nie – jak dotychczas – na składkach członkowskich. Wszystkie państwa członkowskie podpisały się pod artykułem 311 Traktatu o Funkcjonowaniu UE⁸ mówiącym o tym, iż budżet Unii powinien być finansowany w całości z zasobów własnych. Państwa członkowskie wpłaty do budżetu UE uważają za wydatki krajowe, które gromadzone są zgodnie z krajowymi przepisami. W porównaniu z zasobami własnymi opartymi na DNB obecne zasoby własne oparte na VAT mają jednak niewielką wartość dodaną. Są obliczane w wyniku skomplikowanych działań matematycznych, przyczyniając się tym samym do braku przejrzystości składek płaconych przez państwa członkowskie. Nie ma bezpośredniego związku także między rzeczywistą podstawą VAT w państwie członkowskim a wysokością jego składki do budżetu UE. Podatek VAT w nowej perspektywie finansowej ma być nałożony zgodnie z Dyrektywą Rady⁹ w takiej części, w jakiej jego udział nie przekracza 2% określonej zgodnie z przepisami UE wartości netto dostarczanych towarów i świadczonych usług, towarów nabywanych wewnątrz Wspólnoty i przywozu towarów objętych stawką podstawową VAT w każdym państwie członkowskim. Propozycja Komisji dotyczy także wprowadzenia nowej kategorii zasobów własnych opartych na podatku od transakcji finansowych. Podatek ten dotyczy wszystkich transakcji finansowych¹⁰, to jest kupna i sprzedaży instrumentu finansowego, na przykład akcji spółki, obligacji, instrumentów rynku walutowego, jednostek w przedsiębiorstwach zbiorowego inwestowania, produktów pochodnych i strukturyzowanych oraz zawarcia lub zmiany umów pochodnych. Podatek ten płacony jest w sytuacji, kiedy co najmniej jedna strona biorąca udział w transakcji ma siedzibę w jednym z państw członkowskich, a jedna z instytucji finansowych mająca siedzibę w państwie członkowskim jest stroną działającą na własny rachunek lub na rachunek innej osoby, lub działającą w imieniu strony transakcji. Za pobranie podatku będą odpowiedzialne organy administracyjne państw członkowskich.

Zgodnie z Dyrektywą Rady¹¹ w sprawie wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych stwierdzono, iż stawki podatku nie mogą być niższe niż te określone w dyrektywie. Natomiast zastosowanie wyższych stawek podatku daje możliwość wsparcia budżetu kraju członkowskiego. Składki minimalne zostały określone na poziomie:

⁸ Wersja skonsolidowana Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Dz. Urz. UE, C.83/47, 30.03.2010, art. 311.

⁹ Decyzja Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej. Bruksela, 9.11.2011 KOM (2011) 739 wersja ostateczna, Komisja Europejska, s. 3-5.

¹⁰ Wniosek dyrektywa Rady z dnia 28 września 2011 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od transakcji finansowych i zmieniająca dyrektywę 2008/7/WE [COM(2011) 594 wersja ostateczna – nieopublikowana w Dzienniku Urzędowym], s. 16.

¹¹ Ibid., s. 21.

- 0,1% w przypadku transakcji finansowych innych niż związane z umowami dotyczącymi instrumentów pochodnych,
- 0,01% w przypadku transakcji finansowych związanych z umowami dotyczącymi instrumentów pochodnych.

W 1984 roku Rada Europejska na posiedzeniu w Fontainebleau stwierdziła, iż wówczas, gdy państwo członkowskie ponosi nadmierne obciążenie finansowe w stosunku do jego względnej zamożności, może w określonym czasie skorzystać z korekty finansowej w ramach składki płaconej do budżetu UE. Jednak korekty powinny być przejrzyste i łatwe do zrozumienia i trwać tak długo, jak długo spełniają swoje przeznaczenie. Korekty finansowe można zastąpić, zdaniem Komisji, systemem ryczałtowych obniżek płatności w ramach zasobów własnych opartych na DNB, które planuje się wprowadzić od 1 stycznia 2014 roku (por. tabela 1). Pojawia się jednak pytanie, czy kraje dotychczas korzystające z ulg powinny w dalszym ciągu mieć taką możliwość? Nie należą przecież do państw najbardziej potrzebujących, a ich sytuacja ekonomiczna od czasu przyznania ulg bardzo się zmieniła.

Tabela 1

Propozycje obniżki płatności w ramach składek członkowskich opartych na DNB na lata 2014-2020

Wyszczególnienie	Mln euro
Niemcy	2500
Holandia	1050
Szwecja	3500
Zjednoczone Królestwo	3600

Źródło: Decyzja Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej. Bruksela, 9.11.2011, KOM (2011) 739 wersja ostateczna.

Dotychczas państwa członkowskie zatrzymują na poczet kosztów poboru tradycyjnych zasobów własnych, czyli głównie ceł importowych, 25% zebranych kwot. Zgodnie z propozycją Komisji, koszty poboru powinny zostać ograniczone do 10%¹².

Ogólna kwota na zobowiązania, którą Komisja proponuje na lata 2014-2020, wyniosła 1025 mld euro. Stanowi ona 1,05% zakładanego DNB UE w stosunku do 1,12% DNB aktualnego okresu programowania. Poza wydatkami określonymi w ramach Wieloletniej Perspektywy Finansowej znajdują się tzw. instrumenty elastyczności, które nie wchodzi w skład perspektywy, czyli rezerwa na pomoc nadzwyczajną, Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji, Fundusz Solidarności, instrument elastyczności. Wszystkie wydatki poniesione poza WPF mogą wynieść maksymalnie 0,06% DNB UE.

¹² Decyzja Rady w sprawie systemu zasobów własnych Unii Europejskiej. Bruksela, 9.11.2011 KOM (2011) 739 wersja ostateczna, s. 8.

Wieloletnia Perspektywa Finansowa na lata 2014-2020 odnosi się bezpośrednio do celów zawartych w strategii „Europa 2020”. Obecne nazwy działów budżetu odzwierciedlają priorytety określone w strategii. Jednak bardzo ambitne cele Unii Europejskiej będzie trudno osiągnąć przy założeniach budżetu na poziomie 1025 mld euro, czyli realnym poziomie aktualnej perspektywy finansowej. Według oceny Komitetu Regionów¹³, poważnym problemem budżetu jest brak jego elastyczności, a więc ograniczone możliwości przesuwania środków pomiędzy działami budżetowymi, a także w ich obrębie. Dodatkowym ograniczeniem jest brak możliwości przeniesienia środków z danego roku budżetowego na następny. Według Komitetu Regionów dużym zaskoczeniem jest przeznaczenie w nowej perspektywie finansowej na fundusze strukturalne (EFRR i EFS) kwoty o około 3% mniejszej niż aktualnie. Wydatki w nowej perspektywie finansowej powinny odzwierciedlać co najmniej kwoty określone na lata 2007-2013, zważywszy na nowe cele i zamierzenia Wspólnoty. Europejski Fundusz Społeczny będzie finansował działania na rzecz spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w ramach czterech głównych obszarów inwestycji: zatrudnienia, edukacji, włączenia społecznego i usprawnienia administracji publicznej. W przypadku Funduszu Spójności planuje się utrzymać poziom dotacji w odniesieniu do jednej trzeciej całkowitego finansowania. Dotyczy to krajów, w których DNB nie przekracza 90% średniej unijnej. Zmiany dotyczą wprowadzenia także nowego programu pod nazwą „Łącząc Europę”, z którego będą finansowane nowe przedsięwzięcia infrastrukturalne w dziedzinie energii, transportu i technologii informacyjno-komunikacyjnych. Propozycja dotyczy także stworzenia nowych narzędzi finansowania inwestycji w krajach członkowskich w postaci obligacji. Jednak zdaniem Komitetu obligacje nie powinny zastępować dotacji z funduszy strukturalnych. Taka sytuacja byłaby bardzo niebezpieczna i mogłaby doprowadzić do znacznego ograniczenia poziomu inwestycji w poszczególnych krajach członkowskich.

Ważnym aspektem budżetu Wspólnoty jest także zwiększenie wydatków na badania i innowacje z 53 do 80 mld euro. Fakt ten podkreśla dążenie UE do realizacji jednego z celów, zakładającego przeznaczenie 3% unijnego PKB na badania i rozwój.

Zmiany dotyczą także Wspólnej Polityki Rolnej. W odniesieniu do wydatków na WPR można zauważyć ich redukcję. Zresztą w tym zakresie zostało zaproponowanych wiele nowych rozwiązań. Reforma zaprezentowana przez Komisję wprowadza tak zwaną ekologizację, czyli zobowiązania producentów do spełniania dodatkowych wymogów w zakresie ochrony środowiska naturalnego. W ramach całkowitych płatności bezpośrednich przewidziano, iż 30%

¹³ Przegląd budżetu UE, Opinia Komitetu Regionów. 89. sesja plenarna, 31.03-1.04.2011, www.toadco.europa.eu, s. 1-18.

płatności będzie uzależnione od wykonywania przez rolników działań mających korzystny wpływ na środowisko i klimat. W tym zakresie Komisja zaproponowała także, by w sytuacji, kiedy płatności bezpośrednie w danym państwie członkowskim wynoszą mniej niż 90% średniej unijnej, zmniejszyć tę różnicę o jedną trzecią. W nowej perspektywie finansowej proponuje się także zmniejszenie płatności dla dużych gospodarstw rolnych, począwszy od tych, które obecnie otrzymują powyżej 150 tys. euro rocznie. Po raz kolejny o wiele więcej środków finansowych przeznaczonych będzie na płatności bezpośrednie niż na rozwój obszarów wiejskich.

Podsumowanie

Wieloletnia Perspektywa Finansowa na lata 2014-2020 odzwierciedla cele zawarte w Strategii „Europa 2020”. Są one bardzo ambitne i będą zapewne trudne do osiągnięcia przy założonym poziomie finansowania określonym na 1025 mld euro, czyli realnym poziomie aktualnej perspektywy finansowej. Dlatego też ważne są nie tylko wyzwania podejmowane na poziomie Unii Europejskiej, ale także kraje członkowskie powinny dążyć do osiągnięcia postawionych celów. W nowej perspektywie finansowej Komisja zaproponowała wprowadzenie zmian w zakresie wysokości i sposobu naliczania podatku VAT zasilającego budżet Wspólnoty. Wprowadzenie nowych rozwiązań podatkowych ma przyczynić się z jednej strony do większej przejrzystości w zakresie ich poboru, z drugiej zaś wprowadzenie nowego podatku od transakcji finansowych ma zwiększyć dochody budżetu. Porównując aktualną i kolejną perspektywę finansową należy stwierdzić, iż dużym zaskoczeniem jest przeznaczenie w nowej perspektywie finansowej mniejszej kwoty na fundusze strukturalne niż obecnie. Ważnym zaś aspektem budżetu Wspólnoty jest z kolei zwiększenie wydatków na badania i innowacje, dzięki czemu cel dotyczący przeznaczenia 3% unijnego PKB na badania i rozwój zostanie osiągnięty.

FINANCING THE OBJECTIVES OF THE EUROPEAN UNION IN THE CONTEXT OF THE NEW FINANCIAL FRAMEWORK 2014-2020

Summary

In the paper, there were presented reasons for the EU policy in the context of operations financing by the EU budget. There were displayed principles in the field of introduction of a new source of EU income in a form of a tax on financial transactions as well as a simplification in the VAT calculation. The author presented also an assessment of budget changes concerning possibilities of realization of the objectives for the period 2014-2020.