

# Budżet UE w dobie kryzysu

To temat debaty „Nowa dekada, nowa Europa” zorganizowanej przez Ośrodek Kultury Francuskiej Uniwersytetu Warszawskiego wspólnie z „Centrum im. Profesora Bronisława Geremka” oraz Fundacją im. Friedricha Eberta w Warszawie.

Wzięli w niej udział: Janusz Lewandowski, komisarz Unii Europejskiej ds. budżetu i programowania finansowego, Alain Lamassoure, poseł do Parlamentu Europejskiego, przewodniczący Komisji Budżetowej, Dietmar Nietan, poseł do Bundestagu, członek Komisji do spraw Unii Europejskiej, oraz Danuta Hübner, posłanka do Parlamentu Europejskiego, przewodnicząca Komisji Rozwoju Regionalnego.

Ogólny klimat prac nad wieloletnią perspektywą budżetową Unii Europejskiej na lata 2014–2020 będzie – jak podkreślił Janusz Lewandowski – o wiele trudniejszy w porównaniu z negocjacjami, które prowadziły kraje członkowskie w sprawie perspektywy budżetowej na lata 2007–2013.

**Budżet unijny**, podobnie jak budżety krajowe, to polityka ekonomiczno-społeczna znajdująca wyraz w pieniądzu. Wraz upływem czasu główne cele wspólnej polityki – realizowane za pośrednictwem budżetu – zmieniały się.

W latach 60. i 70. ub.w. wydatki budżetu koncentrowały się na dopłatach do produkcji rolnej w celu zapewnienia samowystarczalności żywnościowej i stabilizacji cen produktów rolniczych na rynku unijnym.

Rozszerzanie UE, najpierw o kraje Europy Południowej w latach 80. ub.w., a następnie – po roku 2000 – o kraje Europy Środkowo-Wschodniej, spowodowało wzrost wydatków budżetu na realizację celów polityki regionalnej i wyrównywanie szans rozwojowych krajów biedniejszych. W grupie 27 państw członków UE ukształtowała się nowa geografia płatników i beneficjentów netto wspólnego budżetu, który jest finansowany z trzech głównych źródeł dochodów: wpłat poszczególnych państw w wysokości 1% PKB, opłat celnych pobieranych od towarów sprawdzanych z krajów nienależących do UE oraz podatku od wartości dodanej (VAT). Udział pierwszego z wymienionych źródeł w dochodach ogółem wynosi obecnie ok. 75%. Wysoko rozwinięte państwa – Niemcy, Francja, Wielka Brytania, Finlandia i Holandia – uznały, iż w związku z kryzysem gospodarczym, który rozpoczął się w roku 2008, nastąpił kres ich możliwości finansowych co do wielkości płatności netto na rzecz budżetu unijnego. Janusz Lewandowski przypomniał, że szefowie tych państw jesienią ubiegłego roku w liście skierowanym do władz Unii Europejskiej w Brukseli wystąpili z propozycją zamrożenia wydatków w budżecie unijnym na lata 2014–2020 na obecnym poziomie. Ta sprawa nie jest, oczywiście, jeszcze przesądzona, ale w zestawieniu z ciągle kryzysowym stanem gospodarek i powracającymi do społe-

czeństw bogatych krajów Unii Europejskiej lękami związanymi z problemami konfrontacji ekonomicznej z krajami Azji – z jednej strony – a USA – z drugiej, bezpieczeństwem energetycznym oraz problemem migracji, może pojawić się silny opór co do kwestii płacenia większej składki do budżetu w celu wspierania biedniejszych krajów Europy Środkowo-Wschodniej.

Obecny kryzys pokazuje, że sztywność limitów środków budżetowych przyjętych w wieloletnich programach może być przeszkodą dla skutecznego reagowania Unii Europejskiej na nowe zagrożenia i wyzwania.

Istnieją pośrednie związki pomiędzy budżetami krajowymi a budżetem unijnym; w ostatnich dziesięciu latach wydatki budżetu europejskiego wzrosły o 37%, a wydatki budżetów narodowych (łącznie) o 70% (w tym w Polsce o 120%, we Francji o 50%, a w Rumunii o 240%). Sytuacja finansów publicznych krajów członkowskich uległa w minionych dwóch latach wyraźnemu pogorszeniu, w dużej mierze z powodu światowego kryzysu finansowego, i jest przy tym wyraźnie zróżnicowana – największy poziom deficytu budżetowego i długu publicznego w relacji do PKB wystąpił w Grecji, Hiszpanii i Portugalii – ale w zasadzie wszystkie kraje muszą w najbliższych kilku latach dążyć do zmniejszenia deficytów budżetowych i zahamowania wzrostu poziomu długu publicznego. Stanowić to będzie swego rodzaju naturalną zaporę dla wzrostu dochodów budżetu unijnego, który jest finansowany z wpłat poszczególnych członków. Ze względu na to, że – jak twierdzi komisarz Janusz Lewandowski – pieniądze z budżetu przeznaczone są na realizację polityki spójności, wspólnej polityki rolnej, na badania i rozwój, ochronę środowiska, są to przede wszystkim wydatki inwestycyjne (udział wydatków administracyjnych wynosi 5%) i mają wpływ na sytuację ekonomiczno-finansową tysięcy przedsiębiorstw i decydują o powodzeniu realizacji setek tysięcy różnego rodzaju projektów we wszystkich krajach UE. Budżet ten musi być wypłacalny. Wobec tego także perspektywa budżetowa na lata 2014–2020 musi być tak skonstruowana, aby była realistyczna i umożliwiała realizację wizji Europy oszczędnej, ale także rozwijającej się. Realizacja tego zadania będzie częściowo ułatwiona w związku z wejściem w życie traktatu lizbońskiego, który zwiększył kompetencje organów Unii Europejskiej w zakresie reagowania na pojawiające się problemy przez tzw. odpowiedź unijną, czyli wspólne wydawanie środków, co jest efektywniejsze od wydatków doko-

nywanych przez poszczególne kraje. Komisarz Janusz Lewandowski wspomniał również, że są rozważane wstępne propozycje w sprawie określenia nowych źródeł dochodów budżetu unijnego, jak na przykład przychody z części praw do emisji CO<sub>2</sub> oraz podatek od transakcji finansowych banków. Trudno jest obecnie przewidzieć, kiedy kwestie nowych dochodów własnych UE wyjdą poza fazę prezentacji przez Komisję Europejską.

Danuta Hübner, przewodnicząca Komisji Rozwoju Regionalnego Parlamentu Europejskiego, zwróciła uwagę, że negocjacje w sprawach wieloletniej perspektywy finansowej były do tej pory zawsze trudnym i bolesnym procesem politycznym, który ujawniał słabości unii politycznej i sprzeczności pomiędzy interesami narodowymi. Należy spodziewać się, że ze względu na ciągle odczuwane jeszcze skutki ekonomiczne kryzysu finansowego, negocjacje nad wieloletnimi ramami finansowymi na lata 2014–2020 będą równie trudne. Mimo borykania się poszczególnych gospodarek narodowych z kryzysem, budżet UE powinien odpowiadać na wyzwania związane z konkurencją międzynarodową, spójnością społeczną, poprawą jakości życia i ochroną miejsc pracy. W sytuacji, gdy bezwzględnie konieczne stają się cięcia w budżetach krajowych, większego znaczenia nabiera wspólna polityka budżetowa. Dochody budżetu w relacji do PKB Unii Europejskiej są niewielkie (ok. 1,3%) i 90% z nich wraca do krajów, z których te środki pochodzą. Aby budżet – jak pokreśliła prof. Danuta Hübner – mógł coraz lepiej służyć integracji i rozwojowi społeczno-ekonomicznemu Unii Europejskiej, musi mieć odpowiednią „masę krytyczną”.

Komisja Europejska powinna więc podjąć działania o charakterze prawnym i ekonomicznym, aby do realizacji projektów finansowanych z tego budżetu przyciągnąć kapitał prywatny.

Obecny kryzys pokazuje, że sztywność limitów środków budżetowych przyjętych w wieloletnich programach może być przeszkodą dla skutecznego reagowania Unii Europejskiej na nowe zagrożenia i wyzwania. W związku z tym decyzja w sprawie długości wieloletniej perspektywy finansowej będzie ważnym elementem negocjacji. Według opinii przewodniczącej Komisji Rozwoju Regionalnego, są trzy możliwe opcje w tej sprawie:

- a) utrzymanie obecnej 7-letniej perspektywy,
- b) skrócenie czasu jej trwania do 5 lat,
- c) wydłużenie do 10 lat, z możliwością przeglądu i zmian w połowie okresu.

Profesor Danuta Hübner wyraziła pogląd, że skrócenie wieloletniej perspektywy finansowej do pięciu lat jest nie do przyjęcia, gdyż ze względu na wymogi odpowiedniego programowania i opracowywania projektów polityk inwestycyjnych oraz negocjacji z tym związanych między Komisją Europejską a państwami członkowskimi, uzgadnianie stanowisk stałoby się procesem ciągłym. Gdyby z kolei przyjęto okres 10-letni, to pojawia się konieczność dokonywa-

nia śródkresowego przeglądu, co wymagałoby dużego wysiłku administracyjnego i politycznego; przegląd ten dawałby szansę korekty ustaleń zawartych w programie, ale mimo to trudno jest znaleźć argumenty wskazujące na przewagę merytoryczną perspektywy 10-letniej nad 7-letnią. Przewodnicząca Komisji Rozwoju Regionalnego zwróciła także uwagę na to, że perspektywa finansowa powinna być rozpatrywana łącznie z nową strategią rozwojową UE „Europa 2020”, aby uwypuklić w niej wielkie znaczenie polityki spójności, co mogłoby stać się ważnym argumentem dla Polski i innych państw naszego regionu w staraniach o utrzymanie dopływu środków na modernizację.

Alain Lamassoure, poseł do Parlamentu Europejskiego, przewodniczący Komisji Budżetowej, wyraził opinię, że obecny system finansowania budżetu UE jest antywpólnotowy, niejasny i antydemokratyczny. Gdy był wprowadzany w latach 80. ub.w., traktowano go jako przejściowy, ale ta prowizoryczność okazała się bardzo trwałą. Między krajami członkowskimi nie ma solidarności, a ich gospodarki stały się silnie współzależne. Okazuje się, że gdy niektóre kraje znalazły się w poważnym kryzysie, inne ociągały się z pomocą. Sposobem na zmianę tego stanu rzeczy jest zmiana źródeł finansowania budżetu. Składkę członkowską należy zastąpić zharmonizowanym europejskim podatkiem od przedsiębiorstw CIT. Jak przekonywał Alain Lamassoure, wykonane już zostały odpowiednie prace nad harmonizacją bazy CIT i potrzebna jest decyzja polityczna państw członkowskich, aby posługiwać się takim samym wzorem obliczania podatku, mimo że stawki mogą być różne. Dodał także, iż uzasadniona jest propozycja wprowadzenia podatku od transakcji finansowych banków. To banki były w dużej mierze winowajcami kryzysu finansowego i mogłyby przyczynić się do poprawy sytuacji.

Dietmar Nietan, poseł do Bundestagu, członek Komisji do spraw Unii Europejskiej, poddał krytyce opinie formułowane w krajach płatnikach netto do budżetu unijnego, że stanowi to dla nich znaczące obciążenie; każde euro przekazane z Niemiec było inwestowane z korzyścią dla obywateli niemieckich, dając zwrot 2–3-krotny. Niemcy to kraj, który najbardziej korzystał na wydatkach budżetu unijnego i pogłębianiu integracji europejskiej. Budżet ten kosztuje, ale ile jest dla nas warta dobrze funkcjonująca Europa? – postawił pytanie Dietmar Nietan. Należy skupić się na realizacji rzeczywistych celów integracji europejskiej, a nie koncentrować się na sposobach redystrybucji środków finansowych. Trzeba przewartościować alienację polityki europejskiej. Wytworzyła się taka sytuacja, że w krajach członkowskich wszelkie sukcesy przypisywane są polityce wewnętrznej, a za porażki obwiniane są instytucje unijne.