

**Bożena Ryszawska-Grzeszczak**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## REFORMA BUDŻETU UNII EUROPEJSKIEJ PO ROKU 2013

---

**Streszczenie:** Unia Europejska stoi wobec konieczności określenia od nowa priorytetów swojego budżetu. Najważniejsze wyzwania stojące przed budżetem dotyczą wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, konkurencyjności i innowacji, badań naukowych, bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego obywateli, zmian klimatu, wykorzystywania odnawialnych źródeł energii i migracji, procesów starzenia się społeczeństw. Nowy budżet w latach 2014-2021 musi zawrzeć w strukturze wydatków nowe priorytety.

**Słowa kluczowe:** budżet Unii Europejskiej, reforma budżetu UE.

### 1. Wstęp

Budżet Unii Europejskiej jest ważnym narzędziem realizacji wspólnych celów krajów członkowskich. Jednakże ani obywatele, ani rządy krajów członkowskich nie są w pełni zadowoleni ze sposobu tworzenia budżetu i kierunku wydatkowania pieniędzy. Unia Europejska stoi wobec konieczności określenia od nowa priorytetów swojego budżetu. Przegląd budżetu zaproponowany przez Komisję Europejską już na początku perspektywy finansowej 2007-2013 stanowi wyjątkową okazję do takiego przemodelowania go w przyszłości, aby jak najlepiej służył polityce UE, a jednocześnie sprostał wyzwaniom nadchodzących lat. Wśród nich najważniejsze są wyzwania dotyczące zmian klimatu, wykorzystywania odnawialnych źródeł energii i migracji, procesów demograficznych, wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Reforma budżetu Unii będzie miała istotny wpływ na finansowanie zadań ważnych dla Polski i nowych krajów członkowskich. Polska, otrzymując stanowisko komisarza ds. budżetu w nowej Komisji Europejskiej do 2014 r., będzie miała zasadniczy wpływ na przebieg debaty nad kierunkami zmian we wspólnotowych finansach publicznych.

Celem artykułu jest pokazanie nowych priorytetów w wydatkach UE w perspektywie finansowej 2014-2021 oraz ukazanie nowych zasad i kierunków finansowania polityk unijnych.

## 2. Aktualne wyzwania stojące przed budżetem Unii Europejskiej

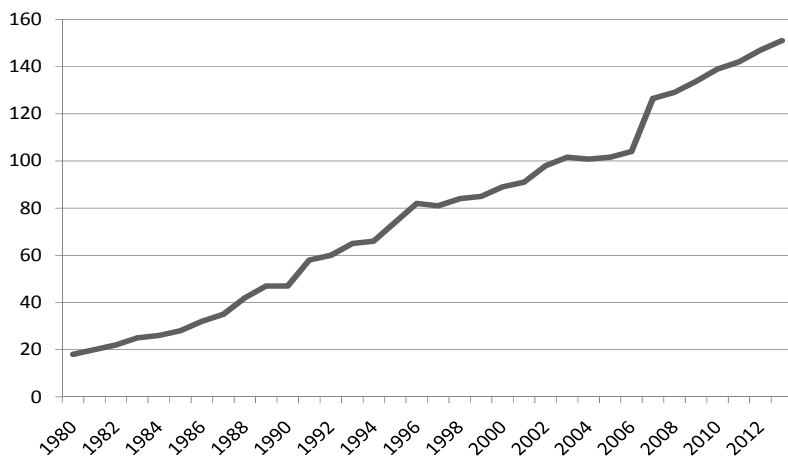
Na świecie wzmogła się konkurencja o zasoby i rynki. Zmienia się gospodarcza równowaga sił. Kryzys finansowy uświadomił nam skalę powiązań globalnych nie tylko na rynkach finansowych. Najistotniejsze wyzwania stojące przed UE i jej budżetem to:

- Sprostanie naukowemu i technologicznemu postępowi poprzez intensywne wspieranie wiedzy, mobilności, konkurencyjności i innowacji.
- Konieczność przemiany w gospodarkę opartą na wiedzy i usługach.
- Dostosowanie się do zmian struktury i równowagi demograficznej naszych społeczeństw.
- Solidarność i zaangażowanie Europy w sprawiedliwość społeczną w zglobalizowanym świecie i wspieranie rozwoju gospodarczego krajów słabiej rozwiniętych.
- Przeciwdziałanie zmianom klimatu.
- Inwestowanie w bezpieczne, odnawialne i konkurencyjne źródła energii.
- Zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa, zarówno poprzez zwalczanie przestępczości i terroryzmu, jak i zapobieganie zagrożeniom w przypadku transportu, środowiska, zdrowia czy bezpieczeństwa.

Globalizacja sprawia, że zanikają rozróżnienia między polityką wewnętrzną a zewnętrzną, a przekrojowe strategie polityczne dotyczące zmian klimatu i bioróżnorodności, zmian demograficznych i migracji, konkurencyjności, terroryzmu i przestępczości zorganizowanej, a także potrzeby w zakresie energii można rozpatrywać wyłącznie w kontekście międzynarodowym [Reformowanie budżetu... 2007, s. 7-9]. Nowe wyzwania są wypadkową obiektywnie zachodzących zmian globalnych, gospodarczych i demograficznych, ale także rosnącej świadomości obywateli UE na temat problemów, które z ich punktu widzenia są istotne.

## 3. Budżet Unii Europejskiej i jego rola

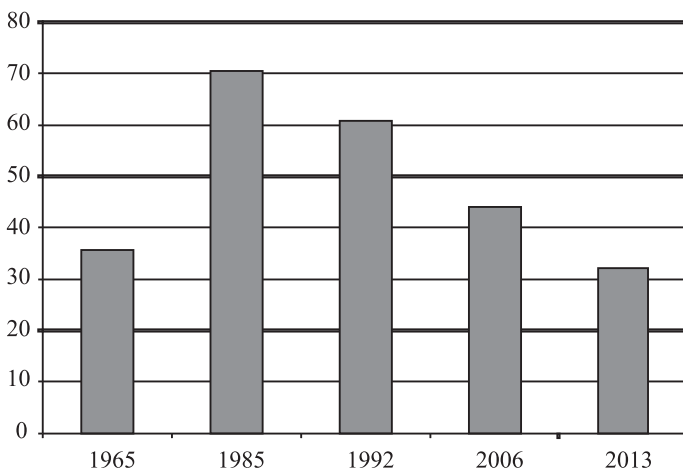
Budżet UE wynosi obecnie ok. 1% dochodu narodowego brutto (DNB) wszystkich państw członkowskich rocznie. Większość polityk wspólnotowych finansowana jest z budżetów krajowych. Wyodrębnione publiczne pieniądze Unii stanowią niewielką część środków, którymi dysponują państwa członkowskie. W początkowym okresie integracji budżet UE był skromny i w dużej mierze ograniczał się do wydatków na wspólnotową administrację. Powoli jednak, wraz z rozwojem zwłaszcza polityki regionalnej, rozrastał się. Przyjęcie wspólnych polityk, zwłaszcza Wspólnej Polityki Rolnej, i ich stosowanie doprowadziło do tego, że wspólny budżet osiągnął znaczne rozmiary. Przypuszczano, że pogłębianiu się integracji będzie towarzyszyło zjawisko nieuchronnie powiększającego się budżetu [Reformowanie budżetu... 2007, s. 10].



**Rys. 1.** Budżet UE w latach 1980-2013 (w mld euro)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Europa i jej budżet, WE 2000, s. 3, 7 oraz Financial Framework 2007-13 EU 2007, s. 4, 6.

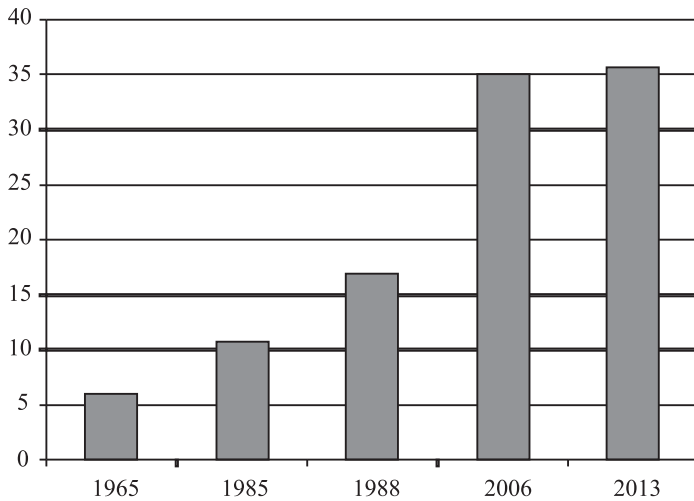
Gromadzenie w budżecie publicznych wspólnych pieniędzy było niezbędne dla finansowania procesu integracji. Wspólnoty Europejskie nie miały własnych środków finansowych, tak więc pochodziły one z wpłat krajów członkowskich. Wiodącym wydatkiem budżetu stała się od początku lat 60. Wspólna Polityka Rolna. Państwa członkowskie zobowiązały się do solidarnego finansowania tej polityki. Na mocy postanowienia o prowadzeniu wspólnej polityki rolnicy stali się największymi



**Rys. 2.** Udział wydatków na Wspólną Politykę Rolną w budżecie (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [European Union... 2008, s. 46, 112; Cipriani 2007, s. 92].

beneficjentami budżetu Wspólnot i potem budżetu UE. W 1965 r. wydatki z tytułu wspólnej polityki rolnej (WPR) pochłaniały 35,7% budżetu i wzrosły do 70,8% w 1985 r. W pierwszym roku ram finansowych na okres 1988-1992 wydatki z tytułu WPR nadal stanowiły 60,7% budżetu. Do 2013 r. udział tradycyjnych wydatków na WPR (poza rozwojem obszarów wiejskich) zmniejszy się prawie o połowę (32 %) w następstwie realnej obniżki w obecnym okresie finansowania [Reformowanie budżetu... 2007].



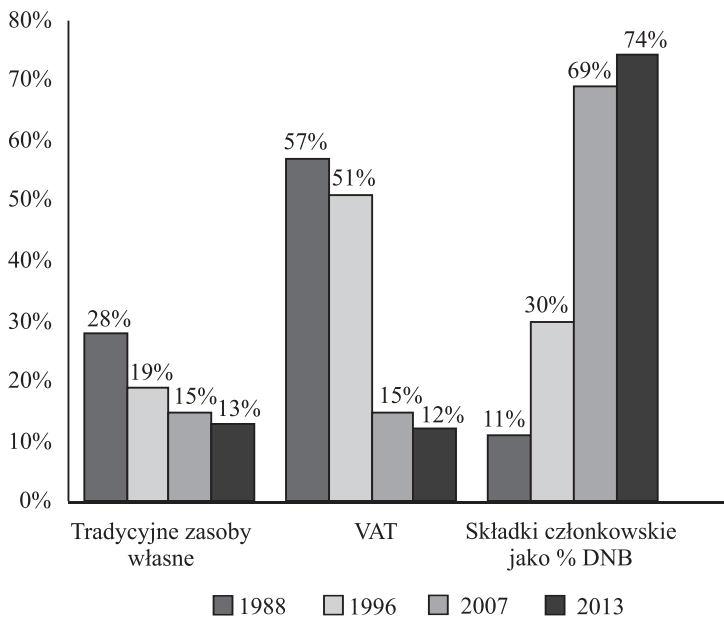
**Rys. 3.** Udział wydatków na politykę spójności w budżecie UE (w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [*European Union...* 2008, s. 39, 46, 56; *The European Union...* 2007 s. 6].

Drugim oprócz rolnictwa wydatkiem budżetu stała się w latach 70. polityka regionalna, w ramach której za pomocą funduszy strukturalnych udzielane było wsparcie słabszym regionom i krajom Wspólnot. Rosnący udział wydatków na politykę regionalną, którą ostatnio nazywa się polityką spójności, był wyrazem solidarności krajów o wyższym PKB z nowymi krajami członkowskimi.

#### 4. Finansowanie budżetu

Historycznie głównym źródłem finansowania budżetu w latach 1958-1970 były bezpośrednie wpłaty krajów członkowskich na prowadzenie Wspólnej Polityki Rolnej. Następnie, po wprowadzeniu unii celnej i wspólnej taryfy celnej, stało się możliwe pobieranie ceł i opłat wyrównawczych na granicach zewnętrznych Wspólnot. W związku z powyższym w 1970 r. Rada wprowadziła tzw. system zasobów własnych. Na system zasobów własnych składają się: cła pobierane na podstawie wspól-



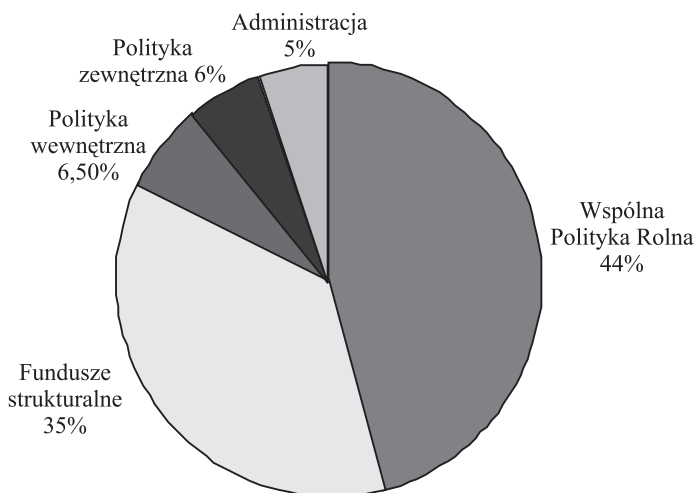
**Rys. 4.** Struktura przychodów budżetu UE

Źródło: opracowanie własne na podstawie [European Union... 2008, s. 137, 252, 254].

nej taryfy celnej, opłaty wyrównawcze nakładane na produkty rolne importowane z krajów trzecich, opłaty cukrowe z tytułu produkcji i magazynowania cukru. Tak więc w okresie 1970-1979 budżet składał się z systemu zasobów własnych i bezpośrednich wpłat krajów członkowskich. W kolejnych latach 1979-1988 postanowiono przekazywać do budżetu podatek VAT w wysokości 1% od jednolitej podstawy opodatkowania (50% PKB). W tym czasie zrezygnowano ze składek członkowskich. Po kryzysie WPR w latach 1986-1988 powrócono do składek członkowskich określanych jak procent DNB danego kraju.

## 5. Wydatki budżetu

Wydatki budżetu odzwierciedlają unijne priorytety. W latach 2000-2006 dzieliły się na wydatki obligatoryjne przeznaczone na finansowanie Wspólnej Polityki Rolnej w wysokości 44% całego budżetu oraz wydatki nieobligatoryjne – 56%. W skład tych drugich wchodziły wydatki na fundusze strukturalne i Fundusz Spójności (35%), polityka wewnętrzna (międzynarodowe badania naukowe, innowacje rozwój nowych technologii, transport – sieci transeuropejskie, międzynarodowe projekty w ochronie środowiska, kultura – europejskie festiwale filmowe, teatralne wymiana kulturalna, edukacja – międzynarodowa wymiana młodzieży – 6,5%), polityka ze-



Rys. 5. Wydatki budżetu w latach 2000-2006

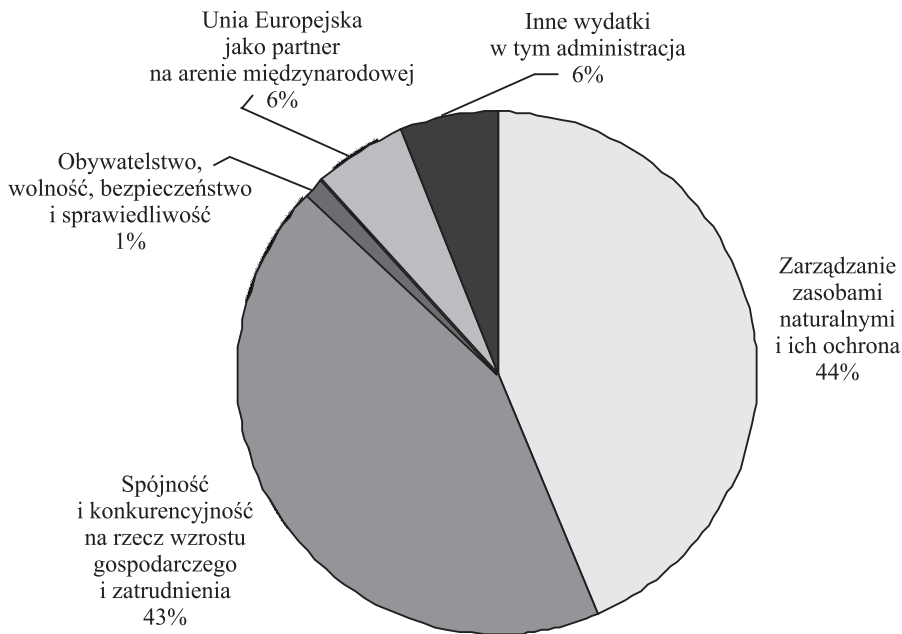
Źródło: opracowanie własne na podstawie [*Finanse Unii ... 2005*, s. 165].

wewnętrzna (pomoc humanitarna, klęski żywiołowe, żywnościowa, prawa człowieka – 5,5%), administracja – 5% , zwroty krajom członkowskim i pozostałe wydatki.

W obecnej perspektywie finansowej budżet zmienia w pewnym stopniu swoje priorytety. Wydatki na Wspólną Politykę Rolną umieszczone są pod inną nazwą: Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona. Zmiana nazwy oznacza przyjęcie nowych priorytetów w finansowaniu rolnictwa. Rolnicy będą otrzymywali dopłaty ryczałtowe oddzielone od produkcji rolnej. Opłaty związane będą z koniecznością dbania o środowisko na wsi, zalesianie, uprawy ekologiczne, hodowlę starych ras zwierząt. Rolnictwo staje się wielofunkcyjne, jego główną rolą nie ma być już produkcja żywności, ale ochrona krajobrazu na obszarach wiejskich jako miejscu wypoczynku i zamieszkania dla ludzi. Zwiększone są w budżecie środki finansowe na rozwój obszarów wiejskich (drogi, kanalizacja, woda, oczyszczalnie ścieków, domy kultury), tak aby podnieść jakość życia na wsi.

Kolejną zmianą w wydatkach budżetu jest szczególna rola wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia zapisana w strategii lizbońskiej. Unia musi być konkurencyjna gospodarczo, co oznacza dzisiaj innowacyjność, badania naukowe i rozwój gospodarki opartej na wiedzy, oraz spójna wewnętrznie, co oznacza wspieranie nowych krajów członkowskich w rozwoju gospodarczym i zatrudnieniu.

Zupełnie nową pozycją w budżecie w obecnym siedmioletnim okresie programowania jest bezpieczeństwo obywateli, walka z przestępczością i terroryzmem, współpraca sądów i policji. Ważność tego obszaru została zauważona w badaniach opinii społecznej Unii.



**Rys. 6.** Struktura wydatków budżetu UE w latach 2007-2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie [European Union... 2008, s. 110].

## 6. Reforma budżetu

W kwestii budżetu UE w najbliższej przyszłości staną ważne pytania:

1. Na co przeznaczać wspólne pieniądze?
2. Jak finansować budżet?
3. Kto ma decydować głównie o przychodach i wydatkach budżetu?
4. Jak zwiększyć efektywność zarządzania środkami UE?

Te pytania postawiono w prowadzonych w latach 2007-2008 szerokich konsultacjach społecznych. Rządy wszystkich krajów członkowskich przygotowały swoje stanowiska w tej sprawie, ponadto 2000 obywateli z 20 krajów członkowskich i 300 przedstawicieli uczelni, biznesu i organizacji pozarządowych przedstawiło bezpośrednio swoje opinie na temat reformy budżetu. Wszystkie opinie znalazły swoje odzwierciedlenie w końcowym raporcie.

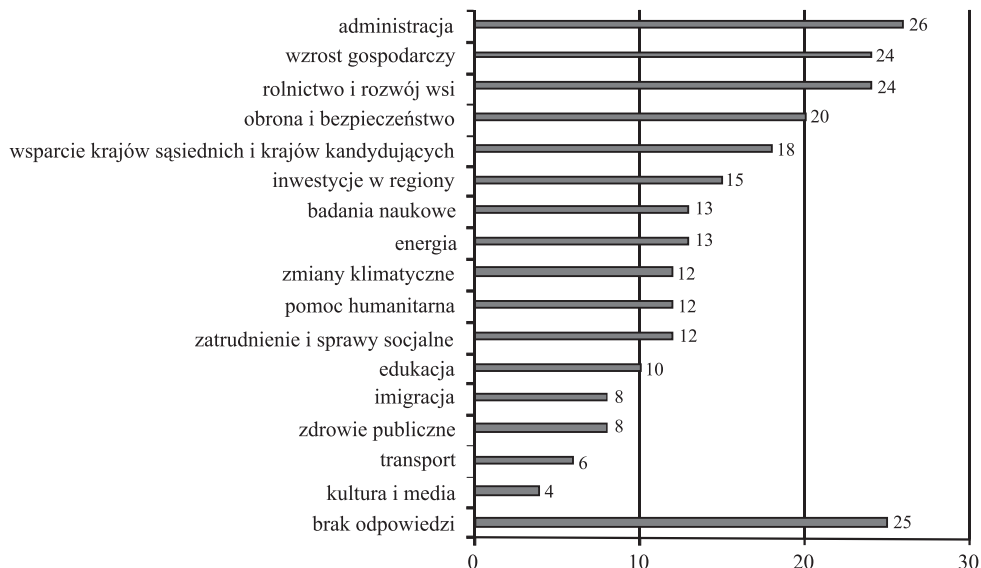
Podzielane jest powszechnie przekonanie, że cele i priorytety Unii zmieniły się w ostatnich latach, pojawiły się nowe zadania, jednocześnie, jakby tego nie zauważając, kolejne budżety kopiują starą strukturę wydatków. Państwa członkowskie traktują budżet jako formę redystrybucji dochodów pomiędzy nimi, a nie jako szansę na dodatkowe wzmocnienie wspólnych celów (badań naukowych, innowacji). Finansowanie rolnictwa jest pozostałością lat 60. i 70., kiedy niezbędne było zapew-

nienie podaży żywności i samowystarczalność strategiczna w tym zakresie. Obecnie porozumienia w ramach Światowej Organizacji Handlu nakazują odejście od subsydiowania eksportu produktów rolnych, a w przyszłości konieczne staną się obniżenie ceł i likwidacja opłat wyrównawczych. Droga żywność wspólnotowa nie będzie konkurencyjna na międzynarodowym rynku. Dlatego też utrzymanie dotychczasowej formuły finansowania rolnictwa przez budżet nie jest możliwe i nie służy rozwojowi Unii.

Wydatki na politykę regionalną wspierające biedniejsze kraje były także formą rekompensaty za akceptację jednolitego rynku, liberalizację handlu i wprowadzenie unii gospodarczo-walutowej jako najważniejszych priorytetów Unii. Kraje te podejmowały ryzyko otwarcia swoich słabych gospodarek na pełną rynkową konkurencję oraz musiały wprowadzać dyscyplinę budżetową, aby zbliżyć się do wymaganych w strefie euro kryteriów konwergencji [Gros 2008, s. 1-2].

Odpowiedź na drugie pytanie, jak finansować budżet UE, skupia się wokół poszukiwania prostego i zrozumiałego źródła przychodów. Może być nim jednolity podatek europejski, np. powiększony do 2% VAT, który zastąpiłby dotychczasowe źródła, w tym składki członkowskie. Wysokość tak zgromadzonego budżetu odpowiadałaby jak dotąd 1% DNB [Gros 2008, s. 6].

Trzeci problem dotyczy rosnącej roli Parlamentu Europejskiego w procedurze decydowania o kształcie budżetu. Do tej pory główną rolę odgrywała Rada Unii Europejskiej, obecnie na mocy traktatu lizbońskiego Parlament Europejski będzie na

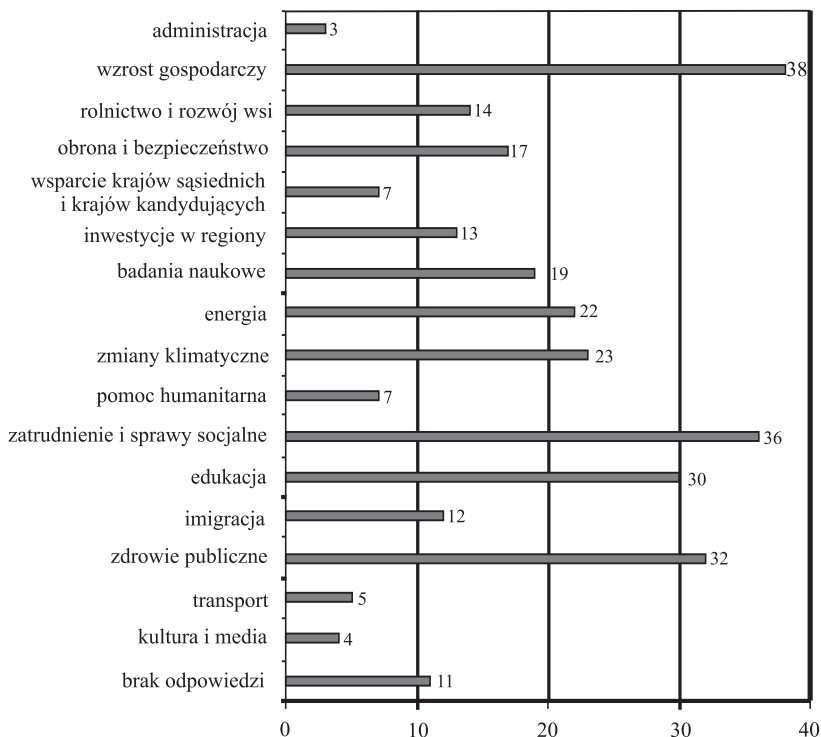


**Rys. 7.** Jak myślisz, na co wydawane są pieniądze z unijnego budżetu? (maksymalnie 4 wydatki – w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurobarometer 70, grudzień 2008, Komisja Europejska.



równi z Radą UE decydował o jego przychodach i wydatkach. Parlament zaczyna brać pod uwagę głosy opinii publicznej przedstawiane w raportach Eurobarometru, która wyraża zupełnie inne przekonania na temat pożądanych wydatków budżetu UE niż ich obecna struktura. Dotychczasowa struktura wydatków ukształtowała się jako historyczna konieczność (Wspólna Polityka Rolna) i jako swoisty układ między starymi a nowymi krajami członkowskimi (polityka regionalna).



**Rys. 8.** Na co, twoim zdaniem, powinny być wydawane pieniądze z unijnego budżetu? (maksymalnie 4 wydatki – w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie Eurobarometer 70, grudzień 2008, Komisja Europejska.

Obywatele UE nie uważają za stosowne utrzymywać starych ustaleń i coraz głośniej wyrażają przekonanie, że wspólne pieniądze UE powinny być wydawane na rozwiązanie aktualnych, wspólnych problemów, do których należą (według badań Eurobarometru z grudnia 2008 r.):

- wzrost gospodarczy,
- zatrudnienie i sprawy socjalne,
- zdrowie publiczne,
- edukacja i szkolenia,
- zmiany klimatyczne i ochrona środowiska,

- problemy energetyki,
- badania naukowe,
- obrona i bezpieczeństwo.

Większość zgłoszonych priorytetów w ramach publicznych wydatków UE w ogóle nie występuje. Większa część pieniędzy z unijnego budżetu przeznaczana jest na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich oraz na fundusze strukturalne dla nowych krajów członkowskich. Parlament Europejski, jako organ przedstawicielski wybierany w bezpośrednich wyborach i reprezentujący obywateli, będzie musiał uwzględnić wyrażane opinie.

Jednocześnie badania Eurobarometru dotyczące budżetu pokazują na niską świadomość i słabe poinformowanie mieszkańców UE, na co wydawane są wspólne europejskie pieniądze. Mieszkańcy krajów Unii są przekonani, że najwięcej pieniędzy pochłaniają:

- unijna administracja,
- wzrost gospodarczy,
- rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich,
- obrona i bezpieczeństwo,
- wsparcie finansowe krajów sąsiednich i kandydatów do UE,
- inwestycje w słabszych regionach.

## 7. Podsumowanie

Zmiany unijnego budżetu są konieczne. Eksperci i naukowcy w trakcie konsultacji przeprowadzonych w 2008 r. zgodzili się co do tego, w którym kierunku mają iść zmiany. Teraz potrzebny jest kompromis polityczny wśród krajów członkowskich, by te zmiany wprowadzić. Niektóre decyzje wymagają zmian traktatowych i naruszają interesy dotychczasowych beneficjentów budżetu. Uzyskanie jednomyślności będzie trudnym procesem. Sukcesem procesu konsultacji reformy budżetu jest ujawnienie stanowisk i wstępna zgoda na dokonanie reformy.

Wśród obywateli istnieje szerokie poparcie dla zwiększenia wydatków w obszarze badań, rozwoju technologicznego, innowacji i edukacji, a także do walki ze zmianami klimatu, do zwiększenia inwestycji w technologie przyjazne środowisku, rozwoju odnawialnych źródeł energii oraz innych inicjatyw służących zmniejszeniu emisji gazów cieplarnianych [Sprawozdanie z konsultacji... 2008]. Nowym dobrem publicznym, na które zwracają uwagę obywatele, jest bezpieczeństwo wewnętrzne i zewnętrzne. Pojawienie się tej potrzeby związane jest z rozszerzeniem integracji europejskiej z wymiaru gospodarczego na polityczny poprzez wprowadzenie Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa. Wspólne działania krajów członkowskich wymagają wydatkowania publicznych pieniędzy.

## Literatura

- Cipriani G., *Rethinking the EU Budget. Three Unavoidable Reforms*, Centre for European Policy Studies, Brussels 2007, [www.ceps.eu](http://www.ceps.eu).
- European Union Public Finance*, European Communities, Luxembourg 2008.
- Finanse Unii Europejskiej*, red. B. Bernaś, Wrocław 2005.
- Gros D., *How to achieve a better budget for the European Union?* CEPS Working Document no 289/ April 2008.
- Kawecka-Wyrzykowska E., *VAT jako źródło dochodu budżetu europejskiego. Stanowisko w sprawie reformy budżetu UE*, Warszawa 2008.
- Odpowiedź Polski na *Consultation Paper* Komisji Europejskiej w sprawie przeglądu budżetu UE, Warszawa 2008.
- Oreziak L., *Perspektywa finansowa 2007-13 – kierunki ewolucji systemu finansowania Unii Europejskiej*, „Bank i Kredyt” 2004, nr 7.
- Pietras J., *Przyszłość budżetu Unii Europejskiej. Spójność celów, polityk i finansów unijnych*, demosEuropa, Warszawa 2008.
- Reformowanie budżetu, Zmienianie Europy: Dokument dotyczący publicznych konsultacji w sprawie przeglądu budżetu w okresie 2008-2009, Bruksela 2007, [www.europa.eu](http://www.europa.eu).
- Sprawozdanie z konsultacji, Reformowanie budżetu, zmienianie Europy: Krótkie podsumowanie zgłoszonych uwag. Dokument roboczy przygotowany przez Sekretariat Generalny oraz Dyрекcję Generalną ds. Budżetu SEC(2008) 2739, Bruksela 2008.
- The European Union Budget at Glance*, European Communities, Luxembourg 2007.

## THE REFORM OF THE EU BUDGET AFTER 2013

**Summary:** In recent decades the EU has widened and deepened to such an extent that it now deals in almost all areas of policy-making. Its budget, however, has barely changed over this period. It thus needs to be radically reformed. The EU is facing new challenges in the following areas : growth and job, research and innovation, domestic and external security, education, infrastructure, climate changes. Member states try to create consensus and include new priorities for the financial perspective 2014-2021.