

**PRACE NAUKOWE**

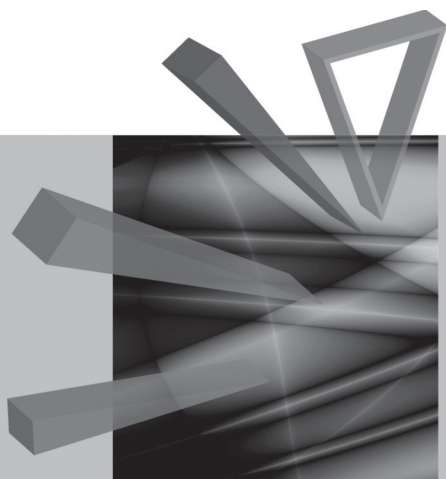
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

**RESEARCH PAPERS**

of Wrocław University of Economics

**246**

# Polityka ekonomiczna



pod redakcją

**Jerzego Sokołowskiego**

**Michała Sosnowskiego**

**Arkadiusza Żabińskiego**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2012

Recenzenci: Beata Filipiak, Kazimierz Krupa, Andrzej Miszczuk,  
Krystyna Piotrowska-Marczak, Marzanna Poniatowicz,  
Grażyna Wolska, Urszula Zagóra-Jonszta

Redakcja wydawnicza: Joanna Szynal, Aleksandra Śliwka

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie [www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl)

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych  
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>  
oraz w The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),  
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon  
[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2012

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-209-3**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

Wstęp .....	11
<b>Franciszek Adamczuk:</b> Nowa strategia rozwoju Euroregionu Neisse-Nisa-Nysa (ERN) – jej uwarunkowania i ewaluacja .....	13
<b>Piotr Adamczyk:</b> Wykorzystanie rekomendacji w procesie inwestowania na rynku akcji .....	24
<b>Agata Balińska:</b> Jakość jako determinanta konkurencyjności agroturystyki .....	34
<b>Przemysław Borkowski:</b> Rola studium wykonalności w ocenie ryzyka projektu infrastrukturalnego .....	43
<b>Marta Czyż, Dariusz Cichoń:</b> Wybrane zagadnienia gospodarowania nieruchomościami w procesie rozwoju zrównoważonego .....	53
<b>Paulina Filip:</b> Franczyza jako system współpracy i finansowania przedsiębiorstw .....	65
<b>Małgorzata Fronczek:</b> Znaczenie Rosji jako partnera handlowego Polski w latach 1995-2010 .....	76
<b>Marcin Gospodarowicz:</b> Analiza stanu rozwoju przedsiębiorczości na obszarach wiejskich w Polsce w latach 2006-2010 .....	86
<b>Jakub Górka, Patrycja Chodnicka:</b> Prognoza rozwoju sieci bankomatów w Polsce .....	96
<b>Anna Grabowska:</b> Inwestycje na rynku sztuki jako narzędzie dywersyfikacji portfela inwestycyjnego w dobie kryzysów na rynkach finansowych..	106
<b>Marianna Greta, Ewa Tomczak:</b> Wspólna Polityka Rolna jako element dynamizowania i ochrony polskiego rolnictwa .....	115
<b>Renata Grochowska:</b> Budżet unijny jako gra interesów państw członkowskich na przykładzie Wspólnej Polityki Rolnej .....	125
<b>Marcin Jurewicz:</b> Decentralizacja systemu niemieckich izb handlowo-przemysłowych .....	134
<b>Bogusław Kaczmarek, Ewa Tomczak:</b> Wspólna Polityka Rolna a zmiany w funkcjonowaniu sektora produkcji pierwotnej w Polsce .....	142
<b>Lidia Kaliszczak:</b> Przesłanki i przejawy kształtowania klimatu sprzyjającego przedsiębiorczości na poziomie lokalnym .....	150
<b>Renata Karkowska:</b> Ryzyko systemowe – teoria i analiza przyczyn .....	160
<b>Joanna Kenc:</b> Efekty współpracy głównych miast województwa dolnośląskiego z ich miastami partnerskimi .....	170
<b>Ewa Kołoszycz:</b> Instrumenty zarządzania ryzykiem w rolnictwie po reformie Wspólnej Polityki Rolnej .....	179
<b>Dorota Komorowska:</b> Efektywność gospodarowania wybranych typów gospodarstw ekologicznych i konwencjonalnych .....	188

<b>Elwira Leśna-Wierszolowicz:</b> Problemy systemu zabezpieczenia emerytalnego w Polsce w kontekście skarg kierowanych do rzecznika ubezpieczonych w latach 2008-2011.....	199
<b>Janusz Majewski:</b> Pszczelarstwo w Polsce – wybrane problemy ekonomiczne.....	209
<b>Dominika Malchar-Michalska:</b> Rozwój polskiego rolnictwa w perspektywie roku 2030 .....	219
<b>Grażyna Mańczak:</b> Bezpośrednie inwestycje zagraniczne a gospodarka Polski.....	229
<b>Natalia Mańkowska:</b> E-administracja a zdolność konkurencyjna gospodarki .....	240
<b>Aneta Mazur-Jelonek, Anna Rychły-Lipińska, Agnieszka Sałek-Imińska, Monika Zajkowska:</b> Restrukturyzacja jako sposób przeprowadzania zmian organizacyjnych na przykładzie Energa-Operator SA.....	250
<b>Antoni Mickiewicz, Bogdan M. Wawrzyniak:</b> Problematyka wielkoobszarowych gospodarstw rolnych w ustawodawstwie polskim .....	260
<b>Danuta Miłaszewicz:</b> Postępy w realizacji zrównoważonego rozwoju jako kryterium oceny polityki ekonomicznej .....	270
<b>Andrzej Miszczuk:</b> Społeczno-ekonomiczne powiązania transgraniczne regionu peryferyjnego (na przykładzie Polski Wschodniej) .....	280
<b>Bartłomiej Moszoro:</b> Znaczenie innowacyjności przedsiębiorstw w strategii zarządzania zmianą gospodarczą na poziomie regionalnym .....	291
<b>Janusz Myszczyzyn:</b> Przesłanki i ekonomiczne konsekwencje polityki protekcyjnej na przykładzie „unii żyta i żelaza”.....	300
<b>Magdalena Olczyk:</b> Zmiany strukturalne a konkurencyjność polskiego przemysłu .....	311
<b>Artur Ostromęcki, Dariusz Zajac, Andrzej Mantaj:</b> Wpływ zmian wybranych czynników produkcji na towarowość i strategię rozwoju gospodarstw rolnych .....	322
<b>Mieczysław Piechnik:</b> Aspekty infrastruktury regionalnej i jej wpływ na rozwój turystyki w makroregionie Polski Wschodniej w latach 2000-2010.....	333
<b>Zbigniew Piepiora:</b> Aktywna polityka przeciwdziałania skutkom klęsk żywiołowych w województwie zachodniopomorskim – aspekty finansowe .....	345
<b>Wojciech Piontek:</b> Implikacje teorii wyboru publicznego dla budowy gospodarki niskoemisyjnej i zasobooszczędnej.....	361
<b>Zdzisław W. Puślecki:</b> Zmiany we wzajemnych zależnościach w polityce rolnej między WTO i Unią Europejską.....	371
<b>Marcin Ratajczak, Jan Wołoszyn, Ewa Stawicka:</b> Koncepcja CSR w aspekcie pracowników na przykładzie przedsiębiorstw agrobiznesu z województwa mazowieckiego.....	381
<b>Józef Rudnicki:</b> Czy podział akcji maksymalizuje bogactwo akcjonariuszy?	391

<b>Robert Rusielik, Michał Świtlyk, Artur Wilczyński:</b> Efektywność publicznych uczelni technicznych w Polsce w latach 2007-2009 .....	403
<b>Iwona Salejko-Szyszczyk:</b> Ewolucja barier prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w Polsce .....	413
<b>Anna Sieczko, Iлона Wyszyńska:</b> Jakość usług w przedsiębiorstwie społecznym na przykładzie fundacji dzieciom „Zdążyć z Pomocą” .....	423
<b>Magdalena Kinga Stawicka:</b> Specjalne strefy ekonomiczne w Unii Europejskiej.....	434
<b>Piotr Szajner:</b> Wpływ reformy regulacji rynku cukru w UE na efektywność polskiego przemysłu cukrowniczego .....	444
<b>Iwona Szczepaniak:</b> Ocena poziomu samowystarczalności żywnościowej Polski w warunkach integracji i globalizacji gospodarczej .....	454
<b>Piotr Szkudlarek:</b> Polityka regionalna państwa w aspekcie budowy infrastruktury szerokopasmowej na przykładzie Polski Wschodniej.....	465
<b>Paweł Szudra:</b> Bariery lokalizacji małych przedsiębiorstw handlowych i usługowych.....	474
<b>Agnieszka Ścianowska:</b> Wpływ inwestycji współfinansowanych ze środków funduszu spójności na kształtowanie cen przedsiębiorstw wodociągowo-kanalizacyjnych.....	484
<b>Arkadiusz Świadek, Marek Tomaszewski:</b> Ewolucja aktywności innowacyjnej z perspektywy wielkości przedsiębiorstw w systemach regionalnych Polski.....	494
<b>Marek Wigier:</b> Efekty realizacji WPR w Polsce – doświadczenia i wyzwania w perspektywie do 2020 roku .....	504
<b>Krzysztof Wiktorowski:</b> Polityki i strategie rozwoju na tle systemu zarządzania rozwojem Polski.....	514
<b>Tomasz Wojewodziec:</b> Recesywne zachowania gospodarstw rolniczych prowadzonych przez przedsiębiorców ubezpieczonych w KRUS.....	523
<b>Grażyna Wolska:</b> Infrastruktura pocztowa w Polsce. Wybrane problemy badawcze .....	532
<b>Agata Wójcik:</b> Koszty i dochodowość polskich gospodarstw mlecznych należących do europejskiego stowarzyszenia producentów mleka w 2010 r. ....	542
<b>Sabina Ząbek, Joanna Kott, Zdzisław Szalbierz:</b> Analiza sytuacji ekonomiczno-finansowej PGE – Polskiej Grupy Energetycznej SA.....	552
<b>Józef Stanisław Zegar:</b> Konkurencyjność ekonomiczna <i>versus</i> konkurencyjność społeczna w rolnictwie.....	563

## Summaries

<b>Franciszek Adamczuk:</b> New development strategy for Euroregion Neisse-Nisa-Nysa (ERN) – conditions and its evaluation.....	23
<b>Piotr Adamczyk:</b> Using the recommendations in investing process on the share market.....	33
<b>Agata Balińska:</b> Quality as a determinant of the competitiveness of rural tourism.....	42
<b>Przemysław Borkowski:</b> Feasibility study in the assessment of infrastructure project risk.....	52
<b>Marta Czyż, Dariusz Cichoń:</b> Selected aspects of property management in sustainable development process.....	64
<b>Paulina Filip:</b> Franchising as a system of cooperation and financing of enterprises.....	75
<b>Małgorzata Fronczek:</b> The significance of Russia as Polish partner in foreign trade in years 1995-2010.....	85
<b>Marcin Gospodarowicz:</b> The analysis of enterprise development in rural areas in Poland in the years 2006-2010.....	95
<b>Jakub Górka, Patrycja Chodnicka:</b> Prediction of ATM network development in Poland.....	105
<b>Anna Grabowska:</b> Investments in the market of art as a way for the diversification of the investment portfolio in times of crises on the financial markets.....	114
<b>Marianna Greta, Ewa Tomczak:</b> Common agricultural policy as an element of actuating and protecting Polish agriculture.....	124
<b>Renata Grochowska:</b> European budget as a business game of Member States based on the Common Agricultural Policy's example.....	133
<b>Marcin Jurewicz:</b> Decentralization of the system of German chambers of commerce.....	141
<b>Bogusław Kaczmarek, Ewa Tomczak:</b> The Common Agricultural Policy and the changes in functioning of the original production's sector in Poland.....	149
<b>Lidia Kaliszczak:</b> Premises and manifestations of shaping the climate encouraging local entrepreneurship.....	159
<b>Renata Karkowska:</b> Systemic risk – theory and analysis of reasons.....	169
<b>Joanna Kenc:</b> The effects of town twinning cooperation of the main cities of Lower Silesia Voivodeship.....	178
<b>Ewa Kołoszycz:</b> Risk management tools in agriculture after the reform of the CAP.....	187
<b>Dorota Komorowska:</b> Management efficiency of the selected types of organic and conventional farms.....	198

<b>Elwira Leśna-Wierszółowicz:</b> Problems of the protection of pension system in Poland in the context of complaints referring to the Insurance Ombudsman between 2008 and 2011 .....	208
<b>Janusz Majewski:</b> Beekeeping in Poland – selected economic problems.....	218
<b>Dominika Malchar-Michalska:</b> The development of Polish agricultural sector in the perspective of the year 2030 .....	228
<b>Grażyna Mańczak:</b> Foreign direct investments and Polish economy .....	239
<b>Natalia Mańkowska:</b> E-government and competitive ability of the economy	249
<b>Aneta Mazur-Jelonek, Anna Rychły-Lipińska, Agnieszka Salek-Imińska, Monika Zajkowska:</b> Restructuring as a form of implementation of organizational changes on the basis of Energa-Operator SA .....	259
<b>Antoni Mickiewicz, Bogdan M. Wawrzyniak:</b> Issues of multi-territorial farms in Polish legislation .....	269
<b>Danuta Miłaszewicz:</b> Progress towards sustainable development as a criterion of economic evaluations .....	279
<b>Andrzej Miszczuk:</b> Socio-economic transborder links of peripheral region (on the example of eastern Poland).....	290
<b>Bartłomiej Moszoro:</b> The importance of innovation of enterprises in the strategy of economic change management at the regional level .....	299
<b>Janusz Myszczyzyn:</b> Reasons and economic consequences of protectionist policy on the example of the “union of rye and iron” .....	310
<b>Magdalena Olczyk:</b> Structural changes and competitiveness in the Polish industry .....	321
<b>Artur Ostromięcki, Dariusz Zając, Andrzej Mantaj:</b> Influence of change of chosen factors of production on the marketability and strategies of development of agricultural holdings .....	332
<b>Mieczysław Piechnik:</b> Aspects of regional infrastructure and its impact on the development of tourism in the macroregion of eastern Poland in the years 2000-2010.....	344
<b>Zbigniew Piepiora:</b> Active policy of natural disasters prevention in West Pomeranian Voivodeship – financial aspects .....	360
<b>Wojciech Piontek:</b> Implications of the public good theory for the creation of low carbon and resource-efficient economy.....	369
<b>Zdzisław W. Puślecki:</b> Changes in mutual interdependence between the WTO and the European Union in the agricultural policy .....	380
<b>Marcin Ratajczak, Jan Wołoszyn, Ewa Stawicka:</b> Concept of CSR in the aspect of employees on the example of agribusiness enterprises from Mazowieckie Voivodeship.....	390
<b>Józef Rudnicki:</b> Do stock splits maximize shareholders’ wealth?.....	402
<b>Robert Rusielik, Michał Świtlyk, Artur Wilczyński:</b> Efficiency of public technical universities in Poland in 2007-2009.....	412

<b>Iwona Salejko-Szyszcak:</b> The evolution of the privatization barriers of public enterprises in Poland.....	422
<b>Anna Sieczko, Iłona Wyszynska:</b> Quality of services delivered by non-government organisations based on an example of charity for children „Zdążyć z Pomocą” .....	433
<b>Magdalena Kinga Stawicka:</b> Special economic zones in the European Union .....	443
<b>Piotr Szajner:</b> Impact of the EU sugar market reform on the efficiency of Polish sugar industry .....	453
<b>Iwona Szczepaniak:</b> Assessment of the level of food self-sufficiency of Poland in the conditions of economic integration and globalization.....	464
<b>Piotr Szkudlarek:</b> Regional policy of the state in the context of construction of broadband infrastructure on the example of eastern Poland.....	473
<b>Paweł Szudra:</b> Barriers of location of small trading and service companies .	483
<b>Agnieszka Ścianowska:</b> The influence of the investments cofinanced from the Coherency Fund sources on the price policy of water-sewage companies .....	493
<b>Arkadiusz Świadek, Marek Tomaszewski:</b> Evolution of innovative activity from the perspective of size of companies in regional systems in Poland .	503
<b>Marek Wigier:</b> Effects of the CAP in Poland – experiences and challenges in the perspective to 2020 .....	513
<b>Krzysztof Wiktorowski:</b> Development policies and strategies against the background of the system of development management of Poland.....	522
<b>Tomasz Wojewodziec:</b> Recessive behaviors of farms run by entrepreneurs insured by KRUS.....	531
<b>Grażyna Wolska:</b> Postal infrastructure in Poland. Selected research problems.....	541
<b>Agata Wójcik:</b> Costs and profitability of Polish dairy farms belonging to the European Dairy Farmers in 2010.....	551
<b>Sabina Ząbek, Joanna Kott, Zdzisław Szalbierz:</b> Analysis of economic and financial situation of PGE SA .....	562
<b>Józef Stanisław Zegar:</b> Economic competitiveness versus social competitiveness in agriculture.....	573



**Renata Grochowska**

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy

---

## **BUDŻET UNIJNY JAKO GRA INTERESÓW PAŃSTW CZŁONKOWSKICH NA PRZYKŁADZIE WSPÓLNEJ POLITYKI ROLNEJ**

---

**Streszczenie:** Pogłębiający się kryzys finansowo-gospodarczy, a szczególnie rosnące deficyty finansów publicznych w wielu krajach UE zwiększają zainteresowanie państw członkowskich strukturą i wielkością budżetu unijnego w kolejnej perspektywie finansowej na lata 2014-2020. Państwa oceniają korzyści i koszty z członkostwa w UE na podstawie swej pozycji netto. Dlatego tak wpływają na kształt polityk unijnych, by zapewnić sobie maksymalny zwrot środków wpłaconych do wspólnego budżetu. Dobrym przykładem może być Wspólna Polityka Rolna, która traktowana jest w sposób redystrybucyjny – najwięksi płatnicy netto są także największymi beneficjentami tej polityki. Konieczna jest więc reforma budżetu unijnego, szczególnie jego części dochodowej, składającej się głównie z wpłat państw członkowskich w zależności od wielkości ich dochodu narodowego brutto.

**Słowa kluczowe:** budżet unijny, polityka rolna.

### **1. Wstęp**

Europejska Wspólnota Gospodarcza zrzeszała sześć zbliżonych pod względem rozwoju gospodarczego krajów kontynentu europejskiego. Kolejne rozszerzenia włączały w struktury Wspólnoty coraz mniej zamożne kraje, doprowadzając do ogromnego zróżnicowania społeczno-gospodarczego. Obecna Unia Europejska stała się konglomeratem krajów o rozbieżnych potrzebach i oczekiwaniach w stosunku do integracji europejskiej.

Elementem spajającym państwa członkowskie miało być utworzenie europejskiej unii walutowej wraz z wprowadzeniem wspólnej waluty – euro. Obecny kryzys finansowo-gospodarczy oraz wzrastające deficyty finansów publicznych państw członkowskich pogłębiają brak skuteczności przyjmowanych na szczeblu unijnym rozwiązań. To, co sprawdzało się w okresie stabilności gospodarczej, nie przynosi pozytywnych efektów w sytuacjach kryzysowych.

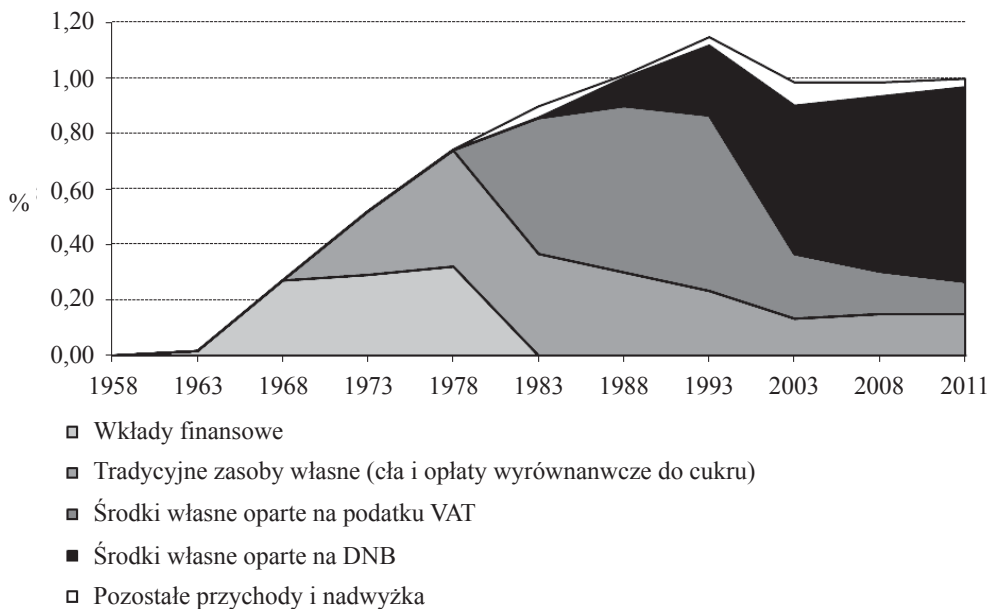
Kryzys strefy euro oraz całej UE będzie dalej postępował, jeśli nie zostanie przeprowadzona rzeczywista reforma części dochodowej budżetu unijnego. Oparcie budżetu głównie na wpłatach państw członkowskich w relacji do ich dochodu naro-

dowego brutto spowodowało, że każdy kraj – zgodnie z zasadą zwrotu (*juste retor*) – dąży do maksymalnego odzyskania środków wpłaconych do wspólnego budżetu. Każde negocjacje, a w ich następstwie podejmowane działania w UE, stają się wypadkową gry interesów państw członkowskich.

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę pokazania na przykładzie Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) – polityki uważanej za największy sukces integracji europejskiej, w jaki sposób dochodzi do formułowania kształtu i wielkości budżetu unijnego oraz jakie czynniki odgrywają w tym procesie decydującą rolę.

## 2. Skutki oparcia budżetu unijnego na składkach państw członkowskich

Wprowadzone decyzją Rady z 1970 r. tradycyjne zasoby własne budżetu (dochody pochodzące z ceł, opłat rolnych i cukrowych) oraz z podatku VAT uniezależniły ówczesną Wspólnotę od każdorazowego uzgadniania wpłat z państwami członkowskimi. Jednak rosnące wydatki, których nie pokrywały ówczesne dochody, spowodowały wprowadzenie od 1988 r. dodatkowego źródła dochodów budżetu, jakim były składki państw członkowskich w zależności od wielkości ich dochodu narodowego brutto (rys 1).



Rys. 1. Dochody budżetu unijnego w latach 1958-2011

Źródło: *Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014-2020*, Unia Europejska, 2011.

W konsekwencji każde państwo dążyło do takiego ukształtowania polityk oraz innych działań unijnych, by odzyskać jak najwięcej środków finansowych włożonych do budżetu (wspomniana wcześniej zasada zwrotu). Powstanie grupy państw członkowskich – płatników netto oraz beneficjentów netto – naruszyło podstawę efektywnego wydatkowania środków publicznych, tj. koncentracji na wydatkowaniu środków tam, gdzie są najbardziej potrzebne, i maksymalizacji wartości dodanej.

Dlatego też zarówno Wspólna Polityka Rolna, jak i Polityka Spójności traktowane są przez państwa członkowskie jako polityki o charakterze redystrybucyjnym i mają największy udział w części wydatkowej budżetu unijnego (odpowiednio, 42,5 i 35,6% w latach 2007-2013)<sup>1</sup>. Widać to chociażby na przykładzie Niemiec, które są największym płatnikiem netto, ale także jednym z największych beneficjentów WPR. W związku z powyższym wielokrotne reformy wspomnianych polityk nie prowadzą do zwiększenia ich skuteczności czy efektywności wydatkowanych środków unijnych, lecz do legitymizacji ich dominującego udziału w budżecie unijnym.

W negocjacjach finansowych UE istotną rolę odgrywa rabat brytyjski (mechanizm zapobiegający powstawaniu nadmiernie ujemnej pozycji netto Wielkiej Brytanii) z 1984 r., który zapoczątkował wprowadzanie kolejnych odstępstw od ogólnych zasad finansowania tego rabatu. Jak dotąd nie tylko nie udało się uzyskać zmiany w tym zakresie, lecz przeciwnie – decyzje dotyczące perspektywy finansowej na lata 2007-2013, uzgodnione na spotkaniu Rady Europejskiej w grudniu 2005 r., doprowadziły do dalszej rozbudowy rabatów dla czterech zamożnych państw UE: Austrii, Holandii, Niemiec i Szwecji.

Zmniejszające się znaczenie Unii Europejskiej na geopolitycznej mapie świata powinno wymuszać reformy. Taką próbą była strategia lizbońska oraz jej nowelizacja „Europa 2020”. Postawiono jednak wiele, czasami przeciwstawnych sobie celów, trudnych do osiągnięcia w tym samym czasie. Dodatkowo zabrakło jasnych deklaracji i harmonogramu dochodzenia do celów, a także ewaluacji i mechanizmów zapewniających koordynację działań. Kolejnym utrudnieniem był i jest proces podejmowania decyzji w UE, uniemożliwiający szybką reakcję na dany problem. Zmiany wprowadzone traktatem lizbońskim (zwiększenie kompetencji Parlamentu Europejskiego i wydłużenie procesu legislacyjnego) spowodują kolejne opóźnienia.

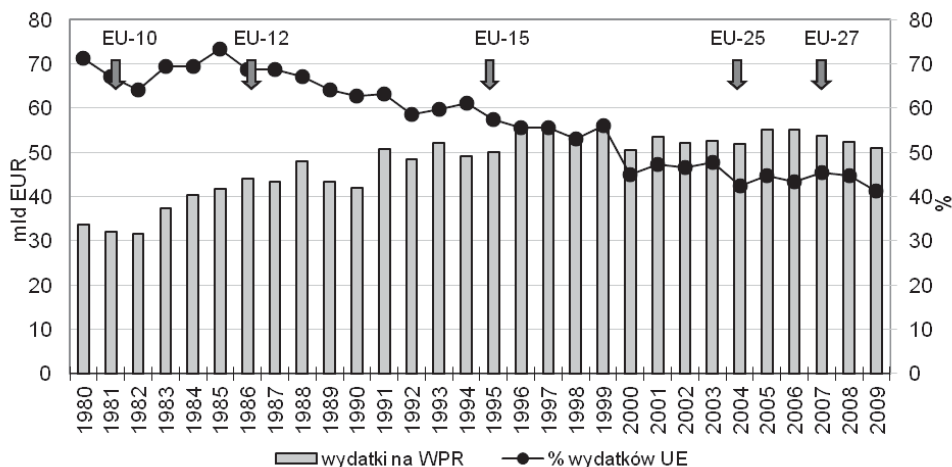
Podejmowane od wielu lat próby reformy budżetu unijnego jak na razie są nieskuteczne. Spore nadzieje budził słynny raport Sapira<sup>2</sup> z 2003 r., w którym budżet unijny nazwano „historycznym reliktem”, tylko w niewielkim stopniu wpływającym na gospodarczy wzrost Europy. Zgodnie z jego propozycją budżet powinien być przeorientowany na promocję wzrostu i konkurencyjności, zamiast dotychczasowej koncentracji na rolnikach i biednych regionach UE. Priorytety wydawania środków unijnych powinny ulec zmianie, a udział rolnictwa należy zmniejszyć do 15%. Pro-

<sup>1</sup> European Commission, *The budget explained*, 6.02.2012, [http://ec.europa.eu/budget/explained/budg\\_system/fin\\_fwk0713/fin\\_fwk0713\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/fin_fwk0713/fin_fwk0713_en.cfm).

<sup>2</sup> A. Sapir i in., *An agenda for a growing Europe*, European Commission, July 2003, s. 1-236.

pozycje Sapira nie zostały uwzględnione, chociaż często je przytaczano podczas przeglądu budżetu unijnego oraz negocjacji państw członkowskich nad perspektywą finansową na lata 2007-2013.

Presja na obniżanie wydatków ponoszonych na sektor rolny jest jednak bardzo silna i prowadzi do powolnej redukcji budżetu rolnego. W ciągu ostatnich 30 lat udział wydatków na rolnictwo w PKB UE spadł z 75 do 41% (rys. 2).



Rys. 2. Zmiany wielkości wydatków na rolnictwo w budżecie unijnym w latach 1980-2009

Źródło: CAP-post 2013: key graphs and figures. Graph 1. European Commission, November 2010.

### 3. Wspólna Polityka Rolna jako karta przetargowa państw członkowskich

Hołdowanie koncepcji pozycji netto jako narzędzia oceny finansowych kosztów i korzyści z członkostwa w UE doprowadziło do powstania grupy zwolenników i przeciwników WPR, traktowanej jako karta przetargowa w negocjacjach między państwami członkowskimi. Do głównych beneficjentów WPR należą Francja (ok. 20%), następnie Niemcy i Hiszpania (13%), Włochy (11%) i Wielka Brytania (9%). Należy jednak zaznaczyć, że wielkość przepływów między państwami a budżetem unijnym nie jest jedynym wyznacznikiem przynależności do danego obozu. Duże znaczenie odgrywają także takie czynniki, jak wielkość sektora rolnego, jego produktywność, tradycje polityczne i społeczne.

Stanowiska poszczególnych krajów wobec WPR były doskonale widoczne podczas negocjacji w 2005 r. nad perspektywą finansową na lata 2007-2013. Wielka Brytania, zagrożona utratą rabatu brytyjskiego, domagała się „fundamentalnej rewizji budżetowej” w 2008 lub 2009 r., w tym wydatków ponoszonych na rolnictwo.

Podobnie inni płatnicy netto do budżetu unijnego postulowali ograniczenie wydatków rolnych oraz zmiany stosowanego instrumentarium, np. likwidację płatności bezpośrednich<sup>3</sup>. Ze względu na porozumienie zawarte między Francją a Niemcami, zatwierdzone na szczycie Rady Europejskiej w 2002 r., by utrzymać dotychczasowy poziom finansowania WPR na poziomie 2002 r. aż do końca 2013 r., państwa członkowskie miały jednak ograniczone pole manewru w próbach reformy unijnej polityki rolnej.

Nieoczekiwane wydarzenia w UE i na świecie uniemożliwiły przeprowadzenie istotnych zmian w WPR, z korzyścią dla beneficjentów tej polityki. Kłopoty z ratyfikacją traktatu lizbońskiego wstrzymały proces zmian instytucjonalnych w UE. Następnie gwałtowny wzrost cen żywności i energii, kryzys finansowo-gospodarczy na świecie oraz boom działań związanych ze zmianami klimatycznymi nakazywały raczej ostrożność w forsowaniu kolejnych reform. Wydarzenia te wręcz dały argumenty do ręki obrońcom WPR, podkreślającym potrzebę zachowania bezpieczeństwa żywnościowego dla świata oraz konieczności zwiększenia środków finansowych na wzrost produkcji żywności, adaptacji do zmian klimatycznych czy realizacji innych nowych wyzwań, przed jakimi stoi teraz unijna polityka rolna.

Pierwsze lata kryzysu finansowo-gospodarczego w UE wydawały się być doskonałą okazją do zmian w funkcjonowaniu budżetu unijnego. Nieoficjalna propozycja Komisji Europejskiej z 2009 r. z daleko idącą reformą budżetu (włącznie ze znaczącymi cięciami wydatków na WPR) spotkała się jednak z negatywną reakcją państw członkowskich. W grudniu 2009 r. została opublikowana tzw. paryska deklaracja 22 państw, nawołująca do potrzeby zachowania silnej polityki rolnej. W lutym 2010 r. pokazała się tzw. warszawska deklaracja nowych państw członkowskich, wzywająca do bardziej sprawiedliwej dystrybucji płatności bezpośrednich między państwami. We wrześniu 2010 r. Francja i Niemcy postulowały we wspólnym stanowisku konieczność zachowania dotychczasowych zasad rozdziału płatności. Naciski państw członkowskich doprowadziły do rezygnacji przez Komisję z reformatorskich propozycji i opublikowania dokumentów dotyczących zarówno przyszłości WPR po 2013 r., jak i kształtu kolejnej perspektywy finansowej na lata 2014-2020 o dość zachowawczym charakterze<sup>4</sup>.

Ostateczna rozgrywka o wielkość budżetu rolnego rozegra się tradycyjnie między Francją, Niemcami i Wielką Brytanią, prawdopodobnie w końcowej fazie negocjacji nad nową perspektywą budżetową. Kraje te doszły już do porozumienia, by nominalnie zamrozić wydatki na WPR w kolejnej perspektywie finansowej

<sup>3</sup> Ramy debaty budżetowej w trakcie negocjacji nad perspektywą finansową na lata 2007-2013 wyznaczył tzw. list sześciu, podpisany przez płatników netto (Austrię, Francję, Holandię, Niemcy, Szwecję i Wielką Brytanię), którzy postulowali ograniczenie budżetu unijnego do 1% dochodu narodowego brutto.

<sup>4</sup> European Commission, *A Budget For Europe 2020 – Part I – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Part II – Policy Fiches*, COM(2011) 500 I, II final, Brussels, 29.06.2011.

na poziomie z 2013 roku. Realnie wydatki nieco spadną, co zadowala Wielką Brytanię, która dodatkowo zachowuje rabat brytyjski. Zyskują Francja i Niemcy, które nadal pozostają głównymi beneficjentami WPR<sup>5</sup>.

Polska oraz nowe państwa członkowskie postulują zachowanie wydatków WPR na obecnym poziomie, z utrzymaniem wsparcia dochodów rolniczych jako centralnego elementu unijnej polityki rolnej. Kolejne miesiące pokażą, na ile będą w stanie zrezygnować z funduszy polityki spójności na rzecz WPR. Wiele bowiem wskazuje na to, że Francja, Niemcy i Wielka Brytania porozumiały się w kwestii ograniczenia wydatków na cele spójnościowe ze względu na to, że coraz mniej z nich korzystają w porównaniu z niezamożnymi państwami członkowskimi.

Proponowany przez Komisję kształt WPR do 2020 r. wskazuje na zahamowanie procesu renacjonalizacji tej polityki. Pierwszy filar WPR (obejmuje płatności bezpośrednie oraz interwencję na rynkach rolnych) jest nadal w pełni finansowany z budżetu unijnego. Z kolei drugi filar (dotyczy instrumentów rozwoju obszarów wiejskich) współfinansują UE i państwa członkowskie w zależności od programu i regionu, w wysokości od 50 do 90%. Około jedna trzecia wydatków II filaru, który stanowi jedną czwartą wydatków WPR, jest bezpośrednio płaconą przez państwa członkowskie. Udział II filaru w budżecie rolnym do tej pory stopniowo zwiększał się, wydatki wynosiły w 2003 r. 11% wszystkich wydatków WPR, natomiast w 2006 r. już 19%. Gdy zostaną zrealizowane założenia perspektywy finansowej 2007-2013, powinny wynieść 24%<sup>6</sup>.

Obecnie obserwujemy proces odwrotny. Wiele instrumentów funkcjonujących dotąd w II filarze WPR przetrucanych jest do pierwszego (pod pretekstem tzw. „zazieleniania” płatności). W dobie wzrastających deficytów finansów publicznych takie rozwiązania są niezwykle korzystne dla wielu krajów, ograniczają bowiem wydatki na rolnictwo z budżetów krajowych.

Renacjonalizacja WPR wzbudzała jak dotąd wiele oporów, szczególnie wśród beneficjentów tej polityki. Sytuacja będzie jednak stopniowo ulegać zmianie, kiedy Francja – tradycyjny zwolennik unijnej polityki rolnej – stanie się znaczącym płatnikiem netto budżetu unijnego. Dotychczas, gdy podatnik niemiecki wspierał rolników francuskich jako największych beneficjentów WPR, Francja nie protestowała przeciwko takim rozwiązaniom. Gdy natomiast środki będą kierowane głównie do rolników z nowych państw członkowskich jako największych beneficjentów WPR, należy oczekiwać zmiany francuskiego stanowiska. Już teraz Francja rozpoczęła debatę o potrzebie „wzrostu odpowiedzialności” państw członkowskich w odniesieniu do pierwszego filaru.

<sup>5</sup> V. Zahmt, *A guide to CAP reform politics: issues, positions and dynamics*, ECIPE Working Paper no. 3, 2011, s. 1-30.

<sup>6</sup> S.H. Gay i in., *Recent evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): state of play and environmental potential*, prepared within the EU project SSPE-CT-2004-5036604, FAL & IEEP, March 2005, s. 1-58.

Współczesna polityka rolna UE staje się coraz bardziej czymś w rodzaju „menu”, wybieranym w zależności od potrzeb i finansów danego kraju. Polityka jest mało przejrzysta, zatem umożliwia państwom członkowskim stosowanie różnych instrumentów i form wsparcia, finansowanych z budżetu unijnego, ale także i krajowego. Sprzyja to tworzeniu nierównych warunków konkurencji między rolnikami w różnych krajach.

#### 4. Kryzys gospodarczy szansą na reformę budżetu unijnego

Pogłębiający się kryzys gospodarczy oraz utrata konkurencyjności UE na arenie międzynarodowej ponownie ujawniły słabości systemowe Unii, w tym brak sprawnie funkcjonującego w sytuacjach kryzysowych budżetu unijnego. Na przykładzie kolejnych reform Wspólnej Polityki Rolnej wyraźnie widać, że państwa członkowskie nie są gotowe do radykalnych zmian. Wręcz odwrotnie, próbują tak wpływać na podejmowane decyzje na forum unijnym, by jak najwięcej skorzystać dla realizacji swych partykularnych interesów.

Czy UE może uniezależnić się od gry interesów państw członkowskich? Od koalicji silnych krajów, podejmujących faktyczne decyzje w sprawie całej Unii? Nawet radykalne zmiany funkcjonowania budżetu unijnego i polityk przez niego finansowanych nie rozwiążą problemu braku konkurencyjności UE na rynkach globalnych. Wiele kwestii leży w kompetencjach państw członkowskich, np. reformy rynku pracy. Na poziomie unijnym powinny więc być podejmowane działania regulacyjne, a środki pochodzące z budżetu unijnego należy wykorzystywać jako katalizator tych działań. Tym bardziej że są obszary, gdzie istnieje ryzyko inwestowania i niepewność zwrotu poniesionych kosztów, jak transport, energia, badania i rozwój. Obecnie budżet unijny wspiera rozwój gospodarczy Unii pośrednio i incydentalnie<sup>7</sup>.

Proponowany przez Komisję Europejską kierunek zmian priorytetów i ich finansowania z budżetu unijnego w ramach dokumentu „Europa 2020” wydaje się wspierać ideę finansowania działań, które zapewniają wartość dodaną i umożliwiają dostarczanie dóbr publicznych na poziomie unijnym. Stworzenie tzw. zielonej gospodarki, opartej na niskoemisyjnych technologiach, rozwój nauki i innowacyjności daje możliwości rozwoju gospodarczego zarówno poszczególnym państwom członkowskim, jak i całej UE. Ten „zielony protekcjonizm” UE budzi jednak wiele sprzeciwów. Tworzy się nowa linia podziału między państwami członkowskimi – tymi bardziej innowacyjnymi pod względem gospodarczym, które mają większe szanse na skorzystanie ze środków unijnych rozdzielanych według nowych, „zielonych” kryteriów a tymi, których poziom innowacyjności gospodarki jest bardzo niski.

Stworzenie własnych źródeł dochodów niewątpliwie pomogłoby uniezależnić budżet unijny od składek państw członkowskich i wywierania nacisków na realizację

<sup>7</sup> J. Nunez Ferrer, *EU budget and policy reforms to promote economic growth*, Working Paper R2007:015, Swedish Institute for Growth Policy Studies, 2007, s. 1-34.

priorytetów i polityk unijnych zgodnych z ich interesami. Komisja zaproponowała w ramach dyskusji nad nową perspektywą finansową wprowadzenie opodatkowania transakcji finansowych, zawieranych na rynkach państw UE (koncepcja oparta na tzw. podatku Tobina). Budzi to wiele pytań i kontrowersji, szczególnie państw dysponujących dużym kapitałem, np. Wielkiej Brytanii, która posiada czwartą pod względem wielkości giełdę na świecie. Propozycja Komisji oznaczałaby w wielkościach bezwzględnych mniejsze obciążenia dla państw członkowskich, lecz *de facto* doprowadziłaby do transferu środków od państw dysponujących kapitałem do państw, które go nie posiadają. Istotnym zagrożeniem byłoby przeniesienie transakcji (po uwzględnieniu przez inwestorów dodatkowych kosztów w postaci podatku) na inne, pozaunijne rynki kapitałowe, gdzie taki podatek nie będzie obowiązywał<sup>8</sup>.

## 5. Podsumowanie

Dominującym wśród państw członkowskich podejściem do budżetu unijnego jest ocena finansowych kosztów i korzyści z członkostwa w UE na podstawie ich pozycji netto – w jakim stopniu obciążone są wpłatami do budżetu i ile z niego zyskują. Zasada zwrotu (*juste retour*) stanowi wyznacznik poparcia lub sprzeciwu wobec działań podejmowanych na poziomie unijnym. Skutkuje to bardzo powolną reformą struktury budżetu unijnego, w którym ciągle najważniejszą rolę odgrywają polityki o charakterze redystrybucyjnym, tj. Wspólna Polityka Rolna oraz Polityka Spójności. Polityki te, a szczególnie WPR, stanowią kartę przetargową w negocjacjach nad kolejnymi perspektywami finansowymi. Dlatego też podejmowane reformy nie służą zwiększeniu efektywności wydawanych w ramach tych polityk środków unijnych, lecz uzasadnieniu ich znaczącego udziału w wydatkach. Wsparcie dochodów rolniczych traktowane jest jako najprostsza forma zwrotu poniesionych przez państwa członkowskie obciążeń na rzecz budżetu unijnego. Obecny kryzys finansowo-gospodarczy oraz wzrastające deficyty finansów publicznych pogłębiają jeszcze ten proces. Państwa podejmują próby takiej zmiany tych polityk, by w jak najmniejszym stopniu obciążały budżety krajowe.

Przedstawiane przez Komisję Europejską propozycje stworzenia własnych źródeł dochodu dla budżetu unijnego napotykać na opór państw członkowskich. Zaproponowane w ramach dyskusji nad nową perspektywą finansową na lata 2014-2020 wprowadzenie opodatkowania transakcji finansowych, zawieranych na rynkach państw UE (koncepcja oparta na tzw. podatku Tobina) wzbudziło wiele kontrowersji i prawdopodobnie zostanie odrzucone w trakcie negocjacji finansowych. Każda nowa propozycja rozpatrywana jest przez państwa członkowskie w kategoriach – kto zyska, kto straci. Proces dochodzenia do kompromisu między państwami członkowskimi jest obecnie coraz trudniejszy. Dlatego pytania dotyczące przyszłości budżetu

<sup>8</sup> K. Żukrowska, *Budżet na trudne czasy*, Przedstawicielstwo KE w Polsce, [http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/110913\\_budzet\\_ue\\_na\\_trudne\\_czasy\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/110913_budzet_ue_na_trudne_czasy_pl.htm).



unijnego należy rozszerzyć na całą Unię i zastanowić się, jakie zmiany są potrzebne, by mogła przetrwać jako europejski projekt integracyjny i sprawnie funkcjonować w nadchodzących latach.

## Literatura

- Gay S.H. i in., *Recent evolution of the EU Common Agricultural Policy (CAP): state of play and environmental potential*, prepared within the EU project SSPE-CT-2004-5036604, FAL & IEEP, March 2005.
- European Commission, *A Budget For Europe 2020 – Part I – Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Part II – Policy Fiches*, COM(2011)500 I, II final, Brussels, 29.06.2011.
- European Commission, *The budget explained*, 6.02.2012. [http://ec.europa.eu/budget/explained/budg\\_system/fin\\_fwk0713/fin\\_fwk0713\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/explained/budg_system/fin_fwk0713/fin_fwk0713_en.cfm).
- Nunez Ferrer J., *EU budget and policy reforms to promote economic growth*, Working Paper R 2007:015, Swedich Institutte for Growth Policy Studies, 2007.
- Sapir A. i in., *An agenda for a growing Europe*, European Commission, July 2003.
- Zahrnt V., *A guide to CAP reform politics: issues, positions and dynamics*, ECIPE Working Paper no. 3, 2011.
- Żukrowska K., *Budżet na trudne czasy*, Przedstawicielstwo KE w Polsce, [http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/110913\\_budzet\\_ue\\_na\\_trudne\\_czasy\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/110913_budzet_ue_na_trudne_czasy_pl.htm).

### **EUROPEAN BUDGET AS A BUSINESS GAME OF MEMBER STATES BASED ON THE COMMON AGRICULTURAL POLICY'S EXAMPLE**

**Summary:** Deepening economic crisis and increasing pressure on public finances have turned Member States' attention to a shape of the EU budget in 2014-2020. The EU countries mainly care about their net contribution to the budget – what they pay into the budget and what they get out through EU policies. Thus, they manipulate EU policies in order to receive acceptable share of the EU money. Such a redistributive mechanism is perfectly visible in the Common Agricultural Policy, where a lot of net payers are simultaneously the best beneficiaries of the CAP. Therefore, reframing the EU budget is needed to shift EU spending into policy areas, which can secure the highest added values. Particularly, the own resources part of the EU budget should be reformed as independent from gross national income contributions of the Member States.

**Keywords:** EU budget, agricultural policy.