

## Toruńskie Studia Międzynarodowe

ZESZYTY NAUKOWE INSTYTUTU STOSUNKÓW MIĘDZYNARODOWYCH  
UNIwersytetu MIKOŁAJA KOPERNIKA W TORUNIU  
NR 1 (1) 2007

Magdalena Dynus

### **BUDŻET OGÓLNY JAKO PODSTAWA SYSTEMU FINANSOWEGO UNII EUROPEJSKIEJ**

#### STRESZCZENIE

Relatywnie niewielkie kompetencje UE w zakresie wspierania gospodarek krajów członkowskich i dalece ograniczona niezależność finansowa powodują, że budżet ogólny Unii Europejskiej, mimo że stanowi główne źródło finansowania jej działalności, nie dysponuje zbyt dużą ilością środków finansowych. Ogranicza to automatycznie możliwość efektywnego wsparcia ze strony UE dla słabszych gospodarek, zwłaszcza że w efekcie rozszerzenia na Wschód aż ponad połowa krajów członkowskich UE będzie beneficjentami netto. Każda jednak pomoc dla krajów Europy Środkowo-Wschodniej jest bezcenna, a już samo uczestnictwo we wspólnym rynku otwiera przed nimi wielkie szanse.

Niniejszy artykuł przybliży istotę budżetu UE – charakteryzuje jego dochody i wydatki, a także znaczenie Perspektyw finansowych w finansowaniu UE.

#### **THE EU BUDGET AS A BASIS OF THE EUROPEAN UNION'S FINANCIAL SYSTEM**

##### SUMMARY

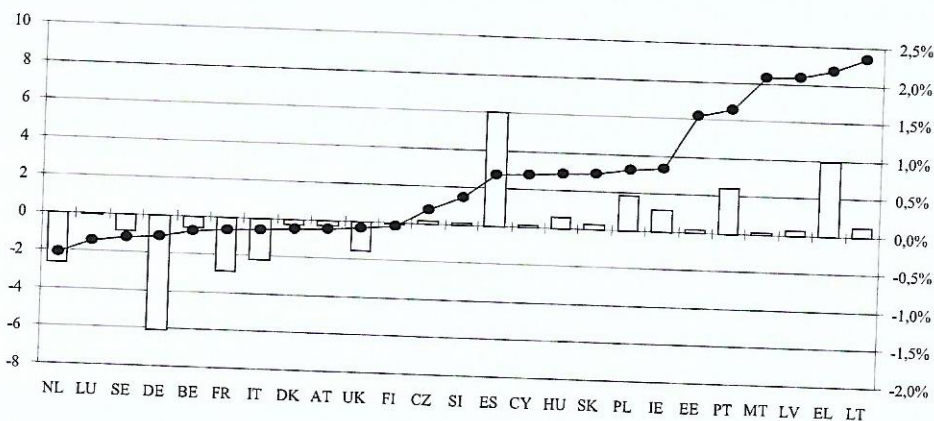
Both competence of the EU in supporting of the EU members' economies and the EU financial independence are very limited. That's why the budget of the EU – its main financial recourse – is relatively small. After the east enlargement of the EU more than a half of member countries are the net beneficiaries of the EU budget. It decreases the possibilities of supporting regions with lower income economy. But even small-scale help for East Central

European countries is invaluable and only a participation in the common market gives them great opportunities.

This paper presents the essence of the EU budget – the revenues and expenditures and also the financial framework for them – The Financial Perspectives.

## 1. WPROWADZENIE

Rozszerzenie Unii Europejskiej na Wschód o 12 dużo biedniejszych gospodarek stawia przed jej systemem finansowym ogromne wyzwania. Kontynuacja zasady solidarności, stojącej u podstaw procesu europejskiej integracji, zgodnie z którą gros wsparcia finansowego przeznaczane jest dla najuboższych gospodarczo krajów, zyskuje obecnie nowy wymiar. O ile przed rozszerzeniem na Wschód tylko 4 kraje UE były tzw. beneficjentami netto (Portugalia, Grecja, Irlandia i Hiszpania) – czyli otrzymywały większą pomoc finansową z budżetu UE niż wpłacane przez nie składki do unijnej kasy – to obecnie będzie ich już 16 (wraz z Rumunią i Bułgarią) – por. wyk. 1.



Wyk. 1. Saldo netto rozliczeń krajów członkowskich z budżetem ogólnym UE w 2005 roku (lewa oś: w mld EUR, prawa oś: jako procent dochodu narodowego brutto)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Europäische Kommission, *Aufteilung der EU-Ausgaben 2005 nach Mitgliedstaaten*, September 2006, s. 138.

Nic więc dziwnego, że nie tylko najwięksi płatnicy netto unijnego budżetu obawiali się konsekwencji finansowych rozszerzenia UE na Wschód, nie pozwalając zwiększyć budżetu, ale także dotychczasowi beneficjenci netto, którzy najwięcej stracili w wyniku akcesji 12 mniej od nich zamożnych krajów Europy Środkowo-Wschodniej – por. tab. 1.

Tab. 1. Zmiana w poziomie obciążeń/korzyści netto związanych z budżetem UE w krajach Piętnastki w latach 1995–2005 (jako procent dochodu narodowego brutto)

	1995	2000	2003	2005	Zmiana 2005/1995
Niemcy	-0,58%	-0,41%	-0,35%	-0,27%	53%
Austria	-0,44%	-0,22%	-0,15%	-0,11%	75%
Luksemburg	-0,38%	-0,30%	-0,27%	-0,36%	5%
Szwecja	-0,36%	-0,41%	-0,35%	-0,30%	17%
W. Brytania	-0,31%	-0,19%	-0,14%	-0,08%	74%
Holandia	-0,16%	-0,36%	-0,41%	-0,52%	-225%
Francja	-0,08%	-0,05%	-0,12%	-0,17%	-113%
Finlandia	-0,07%	0,21%	-0,02%	-0,05%	29%
Włochy	-0,01%	0,10%	-0,06%	-0,16%	-1500%
Belgia	0,21%	-0,09%	-0,28%	-0,20%	-195%
Dania	0,36%	0,14%	-0,12%	-0,13%	-136%
Hiszpania	1,72%	0,85%	1,13%	0,68%	-60%
Portugalia	2,96%	1,82%	2,56%	1,64%	-45%
Grecja	3,87%	3,49%	2,18%	2,19%	-43%
Irlandia	4,51%	1,91%	1,32%	0,83%	-82%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Europäische Kommission, *Aufteilung der EU-Ausgaben...*, s. 138.

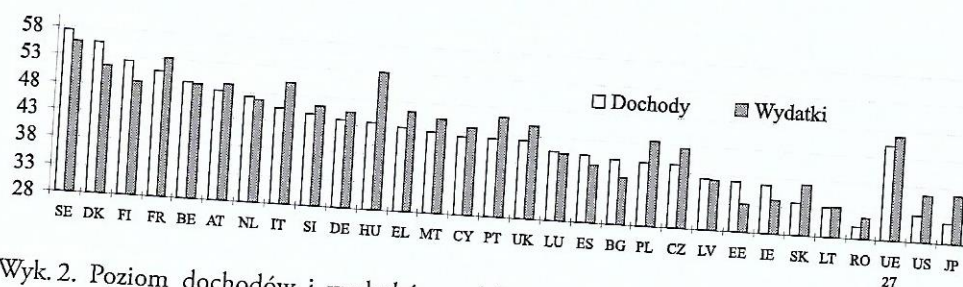
Irlandia jeszcze dekadę temu była największym beneficjentem netto unijnego budżetu – nadwyżka pozyskiwanych z niego środków nad obciążeniami stanowiła w 1995 roku 4,51% jej dochodu narodowego brutto (DNB), czyli ponad pięciokrotnie więcej niż w 2005 roku (0,83%). Istotnie zmniejszyły się też relatywne korzyści netto pozostałych ówczesnych beneficjentów netto – Hiszpanii, Portugalii i Grecji (o odpowiednio 60%, 45% i 43%). Dania i Belgia z beneficjentów netto stały się płatnikami netto.

Są jednak i kraje, którym w ciągu minionej dekady, mimo rozszerzenia Unii, ciężar finansowania unijnego budżetu zmalał. Dotyczy to przede wszystkim Austrii i Wielkiej Brytanii, gdzie deficyt w rozliczeniach z budżetem ogólnym UE jest obecnie cztery razy mniejszy niż przed dekadą (Austria: -0,11% DNB w porównaniu do -0,44%, W. Brytania -0,08% DNB w porównaniu do -0,31%), ale także Niemiec (ciężar ten jest dziś o połowę mniejszy niż w 1995 roku).

Największym płatnikiem netto w relacji do DNB jest obecnie Holandia – deficyt w rozliczeniu z unijnym budżetem stanowi 0,52% jej DNB. Na drugim miejscu plasują się Luksemburg, Szwecja i Niemcy – ich ciężar to ok. 0,3% DNB. Zważywszy, że obciążenie pozostałych płatników netto waha się na poziomie kilku, kilkunastu setnych procenta ich DNB, nie dziwi, że kraje te skarżą się na system finansowania w UE.

## 2. BUDŻET OGÓLNY UE

Budżet ogólny UE stanowi główne źródło finansowania działalności Unii Europejskiej. Mimo że dotyczy on obecnie aż 27 państw członkowskich, to wbrew pozorom nie dysponuje zbyt dużą ilością środków finansowych. Wydatki na 2007 rok zaplanowano w wysokości 115,5 mld EUR, co stanowi raptem 1,05% dochodu narodowego brutto wszystkich krajów UE. Dla porównania krajowe budżety dysponują relatywnie znacznie większą ilością środków finansowych. W większości państw UE przez system finansów publicznych przechodzi co najmniej 40% PKB (w Polsce wydatki publiczne stanowią ok. 44% PKB, a w Szwecji i Danii ponad 50%). W krajach o mniejszym zakresie ingerencji państwa w gospodarkę – np. na Litwie, w Estonii, Rumunii czy Irlandii – jest to ok. 33% PKB; w USA i Japonii – ok. 37% PKB (por. wyk. 2).



Wyk. 2. Poziom dochodów i wydatków publicznych w krajach Unii Europejskiej oraz w USA i Japonii (2006<sup>a</sup> rok, jako procent PKB)

<sup>a</sup> Dla USA i Japonii dane za 2005 rok.

SE: Szwecja, DK: Dania, FI: Finlandia, FR: Francja, BE: Belgia, AT: Austria, NL: Holandia, IT: Włochy, SI: Słowenia, DE: Niemcy, HU: Węgry, EL: Grecja, MT: Malta, CY: Cypr, PT: Portugalia, UK: Zjednoczone Królestwo, LU: Luksemburg, ES: Hiszpania, BG: Bułgaria, PL: Polska, CZ: Czechy, LV: Łotwa, EE: Estonia, IE: Irlandia, SK: Słowacja, LT: Litwa, RO: Rumunia, US: USA, JP: Japonia

Źródło: Eurostat, *Euro-Indicators. Total general government revenue (% of GDP)*, June 2007, Eurostat, *Euro-Indicators. Total general government expenditure (% of GDP)*, June 2007, dane dla USA i Japonii: OECD, *Economic Outlook*, No. 80, November 2006.

Budżet UE odgrywa jednak bez porównania mniejszą rolę w gospodarce unijnej aniżeli budżety narodowe w swoich krajach. Wynika to z relatywnie niewielkich kompetencji UE w zakresie wspierania gospodarek krajów członkowskich. Unia re-

alizuje działania tylko w obszarach i zakresie, w jakich członkowie wyrazili zgodę na przekazanie swych narodowych kompetencji na szczebel ponadnarodowy. Dotyczy to obecnie przede wszystkim rolnictwa, a po części także wspierania konkurencyjności i wzrostu gospodarczego zwłaszcza w regionach o niższym poziomie zamożności mieszkańców. Nic więc dziwnego, że budżet UE dysponuje znacznie mniejszą ilością środków – spoczywa bowiem na nim istotnie mniejszy ciężar obowiązków zadaniowych.

### 3. DOCHODY BUDŻETU OGÓLNEGO UE

Pomimo przyznanych kompetencji, działalność Wspólnoty jest dalece ograniczona przez brak niezależności finansowej. Choć zasady gromadzenia dochodów unijnego budżetu są jasno sprecyzowane i mają charakter bezwzględnie zobowiązania, to fakt, że większość z nich ujmowana jest corocznie w krajowych budżetach po stronie wydatków, sprawia, że w praktyce poziom dochodów budżetu UE uzależniony jest od woli politycznej we wszystkich krajach członkowskich<sup>1</sup>. To tłumaczy, dlaczego państwa członkowskie, zwłaszcza najwięksi płatnicy netto, tak często naciskają na zmniejszenie płaconych przez siebie składek, a w efekcie i wielkości unijnego budżetu.

Dochody budżetu ogólnego tworzą tzw. zasoby własne (w 2007 roku w prawie 99%) oraz pozostałe dochody. By zapobiec nadmiernemu rozrostowi unijnego budżetu już w 1988 roku wprowadzony został maksymalny pułap zasobów własnych<sup>2</sup>. Obecnie wynosi on 1,24% dochodu narodowego brutto Wspólnoty. Jego wprowadzenie miało jednocześnie zwiększyć efektywność wydatkowania wspólnotowych pieniędzy.

Zasoby własne tworzą obecnie cztery grupy dochodów:

1. cła rolne i składki cukrowe,
2. pozostałe cła,
3. wpływy z podatku VAT,
4. wpłaty bezpośrednie (tzw. czwarte źródło).

**Cła rolne** pobierane są przy imporcie produktów rolnych z krajów trzecich objętych wspólną organizacją rynku. Chronią one rynek wewnętrzny przed tańszymi produktami spoza Wspólnoty.

**Składki cukrowe** pobierane są od producentów cukru. Mają one na celu zniwelowanie różnic w poziomie ich cen w UE i poza nią. Z jednej więc strony spełniają one funkcję ochronną, z drugiej zaś stanowią źródło dofinansowywania ich eksportu do krajów trzecich oraz pokrywania kosztów magazynowania zapasów na potrzeby rynku wewnętrznego.

<sup>1</sup> L. Oręziak, *Perspektywa Finansowa 2007–2013 – kierunki ewolucji systemu finansowania Unii Europejskiej*, „Bank i Kredyt”, lipiec 2004, s. 5.

<sup>2</sup> L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 2004, s. 131.

**Pozostałe cła.** Poza cłami rolnymi każdy kraj członkowski UE zobowiązany jest przekazywać do budżetu UE 3/4 wpływów z pozostałych celi pobieranych przy imporcie produktów spoza UE.

Ze względu jednak na postępujący od lat proces liberalizacji światowego handlu znaczenie **tradycyjnych zasobów własnych** (TZW: cła i składki cukrowe) istotnie zmalało – por. tab. 2.

Tab. 2. Struktura dochodów budżetu wspólnotowego w wybranych latach (w procentach, za 2007 rok także w mld EUR)

		1971	1977	1987	1997	2007	2007 w mld EUR	
TZW	Zasoby własne	Cła rolne i składki cukrowe	30,6%	20,5%	8,7%	2,4%	1,8%	2,0
		Pozostałe cła	25,0%	45,3%	25,0%	15,2%	13,2%	15,3
		Wpływy z VAT	–	–	65,6%	42,5%	15,4%	17,8
		Wpłaty bezpośrednie	–	–	–	33,4%	68,5%	79,2
		Pozostałe źródła	44,4%	34,2%	0,7%	6,5%	1,0%	1,2
		Suma w mld EUR	2,33	8,68	35,78	80,55	115,50	115,50

Źródło: dane za rok 2007: European Commission, *General Budget of the European Union for the Financial Year 2007. The figures*, January 2007, s. 26, pozostałe dane: European Communities, *The Community Budget: The Facts in Figures*, Luxembourg 2000, s. 42–43.

Tradycyjne zasoby własne stanowią obecnie raptem 15% łącznych dochodów budżetu ogólnego UE, podczas gdy pod koniec lat 80. XX wieku było to prawie 34%. Przyczyniły się do tego także indywidualne porozumienia Wspólnoty z krajami trzecimi – np. z krajami północnej Afryki.

Wraz z postępującym procesem integracji i powiększania się Wspólnoty pierwotnie zdefiniowane dochody budżetu ogólnego (tradycyjne zasoby własne) okazały się niewystarczające – budżet 6 państw EWG w 1971 roku stanowiły niewiele ponad 2 mld EUR, 12 krajów EWG w 1987 roku dysponowało już prawie 36 mld EUR, podczas gdy obecnych 27 krajów rozporządza ponad 115 mld EUR (2007 rok).

Od 1979 roku budżet Wspólnoty zasiły **wpływy z podatku VAT** i przez prawie 20 lat (do 1997 roku) była to dominująca pozycja dochodów (por. tab. 2). Każdy kraj członkowski zobowiązany jest przekazywać automatycznie do budżetu UE 0,5%<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Art. 4 ust. 2, *Council Decision of 29 September 2000 on the system of the European Communities' own resources* (2000/597/EC, Euratom, Official Journal of the European Communities, L 253/42, 7 października 2000).

podstawy opodatkowania podatkiem VAT, z zastrzeżeniem jednak, że podstawa ta nie może być wyższa niż 50%<sup>4</sup> DNB kraju.

W 1988 roku wprowadzono kolejne czwarte źródło dochodów budżetowych (stąd potoczna nazwa „czwarte źródło”) w postaci **wpłat bezpośrednich** uzależnionych od poziomu zamożności danego kraju (DNB). W kolejnych latach sukcesywnie zwiększano znaczenie tego źródła dochodów kosztem innych, co było świadomym działaniem mającym na celu bardziej sprawiedliwe obciążenie krajów członkowskich – uwzględniającym ich możliwości finansowe.

Jak już wspomniano, poza wyżej wskazanymi dochodami (zasobami własnymi), które stanowią gros dochodów budżetu UE, zasilany jest on także z **innych źródeł**. Należą do nich m.in. podatki i składki od wynagrodzeń pracowników unijnej administracji, dochody z inwestycji lub udzielonych pożyczek, odsetki od zaległych płatności i grzywny. Ich znaczenie jest jednak marginalne – w 2007 roku stanowiły one niecałe 1,05% ogółu dochodów budżetu UE.

Ponieważ w budżecie UE nie można zakładać deficytu<sup>5</sup> – planowane wydatki muszą znaleźć w pełni źródła finansowania, to z uwagi na charakter pozostałych źródeł elastyczną pozycją dochodów jest „czwarte źródło” – wpłaty bezpośrednie zależne od poziomu DNB. Ich poziom ustala się więc jako brakującą kwotę do sfinansowania założonych wydatków z wszystkich innych dochodów. Wielkość wpłat bezpośrednich jest więc corocznie ustalana w oparciu o poziom przewidywanych pozostałych wpływów – waha się więc z roku na rok. Im mniejsze są wpływy z ceł i VAT, tym wyższa jest wielkość wpłat bezpośrednich, i odwrotnie.

**Rabat brytyjski.** Ponieważ prawie połowa wydatków z budżetu UE przeznaczana jest na wsparcie wspólnej polityki rolnej (por. tab. 3), to Wielka Brytania z uwagi na relatywnie niewielkie znaczenie rolnictwa w swojej gospodarce otrzymywała nieporównywalnie mniejsze wsparcie finansowe z unijnego budżetu. Problem ten uregulowano w 1984 roku, kiedy zdecydowano, że każdy kraj, którego ciężar współfinansowania unijnego budżetu jest niewspółmierny do możliwości otrzymania z niego wsparcia, ma prawo do redukcji swego wkładu do budżetu UE<sup>6</sup>. Obecnie rabat ten przysługuje jedynie Wielkiej Brytanii – w 2007 roku wyniesie on aż 5,25 mld EUR.

Zmniejszenie wkładu Wielkiej Brytanii do budżetu UE wymusza jednak znalezienie źródeł pokrycia tego rabatu. Generalnie jest on finansowany przez wszystkie kraje członkowskie proporcjonalnie do poziomu zamożności (DNB). Jednak najwięksi płatnicy netto unijnego budżetu (Holandia, Szwecja, Niemcy, ale i Austria) wynegocjowali od 2001 roku, że będą finansować rabat brytyjski jedynie w 25%

<sup>4</sup> Art. 4 ust. 1, *Council Decision of 29 September 2000...*

<sup>5</sup> Ewentualna nadwyżka przechodzi na następny rok budżetowy.

<sup>6</sup> L. Oręziak, *Finanse Unii...*, s. 142–143.

przypadającej na nich kwoty, co oznacza w praktyce istotny wzrost ciężaru finansowania rabatu brytyjskiego przez pozostałe 22, w większości dużo biedniejsze, kraje<sup>7</sup>. Dlatego rabat brytyjski wzbudza od lat wiele kontrowersji. Polska w 2007 roku w związku z rabatem brytyjskim wpłaci do budżetu UE o 200,1 mln EUR więcej.

**Korekta dochodów budżetu UE.** Pod wpływem powszechnej krytyki dotychczasowego systemu źródeł finansowania budżetu UE Komisja zaproponowała, by częściowo zastąpić wpłaty bezpośrednie oparte na DNB podatkiem europejskim, co istotnie zmniejszyłoby zależność finansową UE od corocznych narodowych procedur budżetowych. Propozycja ta obejmuje obecnie trzy warianty – wprowadzenie dodatkowego źródła dochodów opartego na:

1. podatku dochodowym od przedsiębiorstw,
2. podatku VAT,
3. podatku energetycznym<sup>8</sup>.

Komisja zapewnia jednocześnie, że wprowadzenie podatku europejskiego nie przełoży się na wzrost obciążeń fiskalnych Europejczyków, a będzie jedynie inną formą sięgania po środki finansowe do narodowych budżetów. Zmiany te – o ile w ogóle – pojawią się dopiero w następnej perspektywie finansowej (czyli od 2014 roku).

#### 4. WYDATKI BUDŻETU OGÓLNEGO UE

Poziom wydatków, a więc i zadania realizowane na szczeblu unijnym są ściśle ograniczone wielkością ściągniętych dochodów (brak możliwości ustanowienia deficytowego budżetu), co oznacza w praktyce, że podjęcie jakichkolwiek nowych działań wymaga znalezienia dodatkowych źródeł finansowania, a tym samym zgody wszystkich krajów członkowskich na podwyższenie wielkości unijnego budżetu. Jak już jednak wskazano, w UE obowiązuje górny pułap zasobów własnych (1,24% DNB), który bez zgody wszystkich 27 państw nie może zostać przekroczony. To istotnie ogranicza pole działania i skuteczność polityki realizowanej na szczeblu unijnym.

Wydatki z budżetu UE ściśle odzwierciedlają poziom zaawansowania procesu integracyjnego i priorytety w polityce Wspólnoty. Z tego też względu dominującą pozycję w budżecie UE stanowią wydatki związane z realizacją **wspólnej polityki rolnej** – pochłaniają one ponad 47% ogółu wydatków. Od końca lat 80. XX wieku znacznemu zintensyfikowaniu uległy działania Wspólnoty zmierzające do zacierania regionalnych dysproporcji w poziomie rozwoju. Było to w istotnej mierze wywołane zmianą w dotychczasowej polityce Wspólnoty – przyłączeniem w latach 80. XX wieku trzech istotnie słabszych gospodarek (Grecji, Hiszpanii i Portugalii). W kolejnej dekadzie rozwój **polityki regionalnej** był potęgowany planami rozszerzenia UE na

<sup>7</sup> Art. 5 ust. 1, *Council Decision of 29 September 2000...*

<sup>8</sup> *Report from the Commission – Financing the European Union – Commission report on the operation of the own resources system* [COM/2004/0505 final \*].



Wschód. Od tego momentu coraz większy nacisk kładziono na wspieranie konkurencyjności regionów, zwłaszcza tych słabiej rozwiniętych. O ile w latach 80. XX wieku wydatki te stanowiły raptem kilkanaście procent ogółu wydatków, o tyle w 2007 roku na wspieranie rozwoju regionalnego przeznaczonych będzie 38,8% unijnych środków (polityka regionalna plus badania i rozwój) – por. tab. 3.

Tab. 3. Struktura wydatków budżetu wspólnotowego w wybranych latach (w procentach, za 2007 rok także w mld EUR)

	1967	1977	1987	1997	2007	2007 w mld EUR
Wspólna polityka rolna	71,4%	75,4%	65,4%	50,6%	47,4%	54,7
Polityka regionalna	17,0%	7,8%	16,7%	32,9%	35,3% <sup>a</sup>	40,9 <sup>a</sup>
Badania i rozwój	0,0%	2,1%	2,7%	3,7%	3,5% <sup>a</sup>	4,0 <sup>a</sup>
Działania zewnętrzne	0,2%	2,2%	2,3%	4,8%	6,4%	7,4
Administracja	11,3%	5,7%	4,8%	5,3%	6,0%	6,9
Obywatelstwo europejskie	–	–	–	–	1,0%	1,2
Wyrównania	0,1%	6,7%	8,0%	2,6%	0,4%	0,4
Suma w mld EUR	0,48	8,74	35,09	79,82	115,50	115,50

<sup>a</sup> Obecnie wydatki na badania i rozwój oraz politykę regionalną ujmowane są w pozycji **trwały wzrost** – wydatki na **trwały wzrost** wyniosą w 2007 roku 44,9 mld EUR, co stanowi 38,8% wszystkich wydatków z unijnego budżetu (por. założenia Perspektywy finansowej).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: dane za rok 2007: European Commission, *General Budget...*, s. 7, 12, pozostałe dane: European Communities, *The Community Budget...*, s. 28–31.

Udział pozostałych wydatków jest bez porównania mniejszy. Na wspieranie **polityki zewnętrznej** (pomoc rozwojowa dla krajów Trzeciego Świata, wsparcie dla najbliższych sąsiadów, m.in. Ukrainy, a także nakłady na wspólną politykę zagra-niczną i obronną) oraz na **administrację** przekazywanych jest obecnie po ok. 6% budżetowych środków. W 2007 roku na sprawy wewnętrzne (środki głównie na wsparcie walki z nielegalną imigracją i kontroli granic zewnętrznych, zdefiniowane obecnie pod hasłem: **obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość**) przeznaczony zostanie 1% środków, a na **wyrównania** dla nowo przyjętych do UE państw 0,4% (Bułgaria i Rumunia).

Zmiany w strukturze wydatków zachodzące na przestrzeni lat odzwierciedlają zmiany w priorytetach polityki wspólnotowej. O ile do lat 80. XX wieku dominowa-ły w niej działania w ramach wspólnej polityki rolnej, o tyle obecnie akcent położony został na wspieranie konkurencyjności oraz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, szczególnie w regionach o niższym poziomie zamożności.

## 5. PERSPEKTYWA FINANSOWA

Mimo że budżet UE jest budżetem rocznym, to od dłuższego już czasu (od 1988 roku) kluczową rolę w systemie unijnego finansowania odgrywiają tzw. perspektywy finansowe (obecna obejmuje lata 2007–2013)<sup>9</sup>. Można to porównać z wieloletnim planowaniem tworzącym ramy finansowe dla przyszłych działań, co pozwala na skuteczniejszą realizację długookresowej strategii zgodnie ze zdefiniowanymi priorytetami w polityce UE. Perspektywa finansowa w sposób ogólny określa główne grupy wydatków w następnych latach i pożądaną ich poziom. Jednak dopiero w toku prac nad kolejnymi rocznymi budżetami są one bardziej szczegółowo rozdysponowywane z uwzględnieniem bieżących potrzeb. Perspektywa finansowa ułatwia więc coroczne prace nad budżetem, nadaje ciągłość realizowanym zadaniom, a przez to podnosi ich skuteczność oraz zwiększa przejrzystość unijnych finansów.

Poniższa tabela prezentuje założenia Perspektywy finansowej na lata 2007–2013, które odzwierciedlają, jak już wskazano, bieżące kierunki w polityce UE.

Tab. 4. Założenia Perspektywy finansowej na lata 2007–2013 (w mld EUR, ceny z 2004 roku)

Środki na zobowiązania	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Ogółem 2007–2013
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Trwały wzrost	51,1	52,1	53,3	54,0	54,9	56,4	57,8	379,7
Zarządzanie zasobami naturalnymi i ich ochrona	55,0	54,3	53,7	53,0	52,4	51,8	51,1	371,3
Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i sprawiedliwość	1,1	1,2	1,3	1,4	1,6	1,7	2,0	10,3
UE jako partner globalny	6,3	6,6	6,8	7,1	7,4	7,7	8,1	50,0
Administracja	6,7	6,9	7,1	7,2	7,3	7,5	7,7	50,3
Wyrównania	0,4	0,2	0,2					0,8
Środki na zobowiązania ogółem <sup>a</sup>	120,6	121,3	122,4	122,7	123,6	125,1	126,7	862,4
Jako procent DNB UE	1,10%	1,08%	1,06%	1,04%	1,03%	1,02%	1,00%	1,045%

<sup>9</sup> Obecna perspektywa jest czwartym okresem długoterminowego planowania – wcześniejsze obejmowały lata 1988–1992, 1993–1999 oraz 2000–2006. Od 2014 roku perspektywy finansowe będą obejmowały okresy 5-letnie, dopasowane do długości kadencji Komisji i Parlamentu Europejskiego.

Ciąg dalszy tab. 4

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Środki na płatności <sup>b</sup>	116,6	119,5	111,8	118,1	115,6	119,1	118,6	819,4
Jako procent DNB UE	1,06%	1,06%	0,97%	1,00%	0,96%	0,97%	0,94%	0,99%
Pałac środków własnych w procentach DNB	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%	1,24%

<sup>a</sup> Środki na zobowiązania – określają ogólny koszt podejmowanych w danym roku budżetowym zobowiązań do wydatkowania kwot z budżetu UE w okresie dłuższym niż jeden rok budżetowy.

<sup>b</sup> Środki na płatności – określają wielkość wydatków w konkretnym roku budżetowym, ponoszonych na pokrycie zobowiązań z obecnego i poprzednich lat budżetowych.

Różnice między środkami na zobowiązania a środkami na płatności wynikają z faktu, że zobowiązania na wieloletnie programy i projekty są z reguły zapisywane w roku, w którym zapadła decyzja o ich przyznaniu, ale wypłacane są one później, w miarę jak realizowany jest program lub projekt.

Źródło: *Council of the European Union, Financial perspectives 2007–2013*, Brussels, 19 December 2005, 15915/05, CEDREFIN 268, s. 33.

Podstawą sformułowania tej Perspektywy finansowej były zdefiniowane przez Komisję Europejską priorytety na najbliższe 7 lat:

1. wspieranie trwałego wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz poprawa konkurencyjności mniej zamożnych regionów,
2. urzeczywistnienie idei obywatelstwa europejskiego poprzez zapewnienie na obszarze UE wolności, sprawiedliwości, bezpieczeństwa i dostępu do podstawowych dóbr publicznych,
3. wzmocnienie zewnętrznego wizerunku UE – nie tylko jako partnera gospodarczego i politycznego, ale także działającego na rzecz stabilizacji, zapobiegania konfliktom i rozwiązywania kryzysów<sup>10</sup>.

## 6. POLSKA A PERSPEKTYWA FINANSOWA NA LATA 2007–2013

Polska z uwagi na niski poziom dochodu narodowego brutto i wielkość kraju będzie w najbliższych latach największym beneficjentem unijnych środków. W Perspektywie finansowej na lata 2007–2013 przewidziano dla Polski ponad 91 mld EUR.

Na tę kwotę składa się głównie prawie 60 mld EUR z funduszy strukturalnych i spójnościowego oraz niemal 27 mld EUR na polskie rolnictwo (w tym na dopłaty bezpośrednie, rozwój wsi i renty rolnicze). Dochodzi do tego 3,9 mld EUR na

<sup>10</sup> Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Building our common Future. Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007–2013*, Brussels, 26 lutego 2004, COM(2004) 101 final/2, s. 6–26.

inwestycje związane z realizacją Strategii Lizbońskiej (m.in. na badania naukowe) oraz 581 mln EUR na cele związane z wymiarem sprawiedliwości i sprawami wewnętrznymi (m.in. na ochronę granic i walkę z terroryzmem)<sup>11</sup>.

Po uwzględnieniu polskiej składki do wspólnego budżetu UE, która ma wynosić około 3 mld EUR rocznie (czyli w latach 2007–2013 około 21 mld EUR w miesięcznych składkach do budżetu), „na czysto” Polska powinna zyskać około 70 mld EUR. Członkostwo w Unii Europejskiej otwiera więc przed Polską gospodarką ogromne szanse – pytanie tylko, jak efektywnie je wykorzystamy. Powszechnie znany jest bowiem przypadek Irlandii i Grecji – dwóch skrajnie różnych przykładów efektywności wykorzystania możliwości, jakie daje przynależność do Unii Europejskiej. Irlandia, przystępując w 1973 roku do EWG, była biednym rolniczym krajem – dziś ma niemal najwyższy, po Luksemburgu, poziom dochodu na mieszkańca w całej Unii Europejskiej (na poziomie 138% średniej unijnej). Grecja z kolei, mimo ponad ćwierćwiecza funkcjonowania w UE (od 1981 roku), pozostaje najbiedniejszym krajem spośród państw Piętnastki (jej poziom PKB per capita sięga raptem 82% średniego poziomu w UE).

## LITERATURA

- Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Building our common Future. Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007–2013*, Brussels, 26.02.2004, COM (2004) 101 final/2.
- Council Decision of 29 September 2000 on the system of the European Communities' own resources (2000/597/EC, Euratom, Official Journal of the European Communities, L 253/42, 7.10.2000).
- Council of the European Union, *Financial perspectives 2007–2013*, Brussels, 19 December 2005, 15915/05, CEDREFIN 268.
- Europäische Kommission, *Aufteilung der EU-Ausgaben 2005 nach Mitgliedstaaten*, September 2006.
- European Commission, *General Budget of the European Union for the Financial Year 2007. The figures*, January 2007.
- European Communities, *The Community Budget: The Facts in Figures*, Luxembourg 2000.
- Europejski Serwis Polskiej Agencji Prasowej, *Budżet UE 2007–2013*, 30 sierpnia 2006.
- Eurostat, *Euro-Indicators. Total general government expenditure (% of GDP)*, June 2007.
- Eurostat, *Euro-Indicators. Total general government revenue (% of GDP)*, June 2007.
- OECD, *Economic Outlook*, No. 80, November 2006.
- Oreżiak L., *Finanse Unii Europejskiej*, PWN, Warszawa 2004.
- Oreżiak L., *Perspektywa Finansowa 2007–2013 – kierunki ewolucji systemu finansowania Unii Europejskiej*, „Bank i Kredyt”, lipiec 2004.
- Report from the Commission – Financing the European Union – Commission report on the operation of the own resources system* /\* COM/2004/0505 final \*/.