

Katarzyna Smolny

WPLYW POLITYKI REGIONALNEJ NA EWOLUCJĘ BUDŻETU UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

Bardzo ważnym aspektem Unii Europejskiej są finanse. Budżet Unii wyróżnia się wśród innych budżetów planem finansowym. Przede wszystkim uwagę zwraca długi okres planowania i częste jego reformy. Jest to nierozzerwalnie związane z polityką, unijną przede wszystkim polityką regionalną i polityką spójności. Budżet UE jest więc nowym instrumentem finansowym, powstałym i zmieniającym się na naszych oczach. Celem niniejszej pracy jest wskazanie przyczyn zmian budżetu Unii Europejskiej i określenia ich kierunku. Praca pokazuje najważniejsze zmiany w planach finansowych Unii w latach 1966-2006.

2. Pierwotne założenia polityki finansowej krajów Wspólnoty Europejskiej

Początkiem wspólnej polityki regionalnej było ustalenie w Traktacie rzymskim, iż istnieją sektory funkcjonowania państw, które nie mogą być objęte rynkową grą podaży i popytu. Pierwotnie za taki sektor zostało uznane rolnictwo. Poza tym podejście do Europy jako do związku państw, które mają współpracować, wiąże się z kosztami. Początkowym założeniem finansowania wspólnej polityki przez państwa EWG było solidarne pokrywanie tych kosztów w formie wkładów członkowskich. Wkłady te wnoszono w odpowiednich proporcjach ustalonych odrębnie dla budżetu EWG i Europejskiego Funduszu Społecznego [Czykier-Wierzba 2003, s. 19]. Należy pamiętać iż początki wspólnoty gospodarczej w Europie wiążą się z dynamicznymi jej zmianami. Zmiany te wynikają przede wszystkim z rozrastaniem się idei wspólnoty i rozszerzaniem się układu na dalsze państwa. Już w 1975 r. zaczęto zmieniać system naliczania wkładów państw należących do EWG. O ich wysokościach zaczęły decydować kraje członkowskie, które w ten sposób zapożyczkowały politykę Unii w sferze spójności strukturalnej. Jednak polityka regio-

nalna Europy jako całości niejednokrotnie stała w sprzeczności z partykularnymi interesami poszczególnych państw członkowskich, dlatego istotnym problemem stał się postulat finansowej odrębności EWG w stosunku do państw członkowskich. Początkowym etapem realizacji tego postulatu było przyznanie budżetowi Wspólnoty własnych dochodów w postaci 90% przychodów z ceł z tytułu importu produktów rolnych. Najistotniejsze dla samodzielności finansowej, a co za tym idzie – politycznej, było zastąpienie wkładów państw członkowskich dochodami własnymi. Obok wcześniej ustalonych ceł stały się nimi wpływy z ceł handlowych i część wpływów z podatku VAT. Zmiany te przebiegały etapami i miały się zakończyć pełnym wyposażeniem budżetu EWG w dochody własne na początku roku 1975 [Czykier-Wierzba 2003, s. 21].

Następnym okresem, który wyraźnie zaznaczył się w polityce finansowania EWG, były kolejne lata ujednolicania systemów podatkowych państw członkowskich. Wiązało się to z podatkiem od wartości dodanej, który to podatek po pierwsze był źródłem dochodów własnych EWG, a po drugie hamował zniesienie granic podatkowych pomiędzy krajami członkowskimi. Jednak szybko okazało się, iż idea własnej niezależności EWG od państw członkowskich i ich pieniędzy jest mało realna. Już w roku 1988 Wspólnota wróciła do pomysłu współfinansowania budżetu EWG przez bezpośrednie wkłady państw członkowskich. Fundusze te są nazywane czwartym źródłem i miały mieć charakter uzupełniający w stosunku do innych źródeł. Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych stanowiły one około 10% dochodów budżetu EWG. W tym okresie zyskał na znaczeniu udział podatku VAT w finansowaniu tego budżetu, a sukcesywnie malało znaczenie ceł handlowych i opłat rolnych. Wśród państw członkowskich największe wkłady do budżetu wносили: Niemcy, Francja, Włochy i Wielka Brytania. Dalsze rozwijanie dochodów Wspólnoty stało się ograniczone ze względu na to, że państwa członkowskie same miały wiele problemów makroekonomicznych i niechętnie dzieliły się swoimi środkami. W tym okresie największy udział w wydatkach EWG stanowiły właśnie te na politykę rolną, będącą, jak wspomniano, pierwowzorem pomocy strukturalnej w ramach Wspólnoty. W okresie pomiędzy 1975 a 1988 r. pomoc ta wynosiła od 91,8 do 70,8% [Czykier-Wierzba 2003, s. 27]. Instrumentami finansowymi realizującymi założenia polityki rolnej były Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (FEOGA) i Europejski Fundusz Społeczny. Okazało się, że jednostronne spojrzenie na problemy strukturalne przez pryzmat rolnictwa jest niewystarczające, polityka rolna nie przyniosła bowiem zamierzonych efektów. Dysproporcje pomiędzy poszczególnymi regionami Wspólnoty nie zostały zniesione, potrzeby dodatkowego finansowania spowodowały, iż nie wszystkie projekty zostały zrealizowane. W wyniku tego powstał dodatkowy instrument, mający swym działaniem objąć inne sfery gospodarcze niż rolnictwo, a tym samym pomóc w osiągnięciu zasadniczego celu, jakim miało być zmniejszenie różnic pomiędzy poszczególnymi regionami Europy. Do finansowania polityki regionalnej został powołany utworzony w 1975 r. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR).

3. Reformy finansów Wspólnoty Europejskiej

Stale powiększająca się Unia Europejska i nowe problemy, pojawiające się przed nią, spowodowały, iż koniecznością stała się reforma finansów Wspólnoty. Podstawowe znaczenie w tym zakresie miał tzw. I Pakiet Delorsa (1987-1992). Reforma miała trzy podstawowe cele: zwiększenie dochodów, wybranie celów priorytetowych, które miały być osiągnięte w polityce strukturalnej, czyli zdyscyplinowanie wydatków, oraz równomierne rozłożenie ciężarów kosztów pomiędzy kraje członkowskie. Ważnym elementem tej reformy była decyzja Rady w sprawie dyscypliny budżetowej, która zawierała też *Perspektywę finansową na lata 1988-1992*, stanowiącą podstawę planowania finansowego w tym okresie [Oręziak 1997, s. 333]. Był to więc pierwszy, nie całkiem formalny, a jednak budżet Unii, gdyż najistotniejszym elementem tego planu były wydatki ustalone zarówno pod względem ich wysokości, jak i struktury. Kolejnym ważnym elementem tej reformy było podwojenie kwot przeznaczonych na fundusze strukturalne. Efektem tych zabiegów był faktyczny wzrost dochodów o prawie 43%, zmieniła się także ich struktura. Dalej najważniejszym źródłem był podatek VAT, jednak zmalało znaczenie opłat rolnych, a znacznie wzrosło znaczenie wpłat państw członkowskich, czyli tzw. czwartego źródła finansowania. Wśród wydatków Wspólnoty nadal największą, choć stopniowo i konsekwentnie malejącą pozycją jest wspieranie rolnictwa przez fundusz FEOGA. Drugą płaszczyzną wydatków są fundusze strukturalne, a ich rozwój świadczy o rozwijającej się polityce regionalnej. Właśnie objęcie największym finansowaniem pomocy i restrukturyzacji obszarów zacofanych świadczy o tym, iż okazało się to celem priorytetowym. Przekazano na niego około 70 % funduszy, a pomoc dotyczyła rozwoju infrastruktury, inwestycji produkcyjnych, rozwoju czynnika ludzkiego, ochrony środowiska i pomocy technicznej. Największymi beneficjentami tej pomocy były: Hiszpania, Portugalia, Grecja i Włochy [Czkier-Wierzba 2003, s. 46-47].

W roku 1993 kończył się okres planowania wydatków i koniecznością stało się zaplanowanie finansowania kolejnego okresu. W związku z tym, że poprzedni plan finansowy dość dobrze się sprawdzał, Komisja Europejska postanowiła, iż kolejne okresy będą planowane analogicznie, a następna *Perspektywa finansowa* została zaplanowana na lata 1993-1999. Propozycje w tej sprawie zostały opracowane w tzw. II Pakiecie Delorsa. Zaproponowano też kolejne zmiany, które dotyczyły przede wszystkim wzrostu udziału wpłat państw członkowskich w finansowaniu budżetu wspólnoty i zmiany w kalkulowaniu podatku VAT. Duże znaczenie w finansowaniu wspólnoty podatek ten zawdzięcza przede wszystkim jego harmonizacji w krajach wspólnoty. W tym okresie zanikła rola opłat rolnych i znacznie zmalała rola ceł handlowych jako źródeł zasilania budżetu. Było to spowodowane wieloma czynnikami. W związku z powyższym najważniejszymi pozycjami po stronie dochodowej budżetu Unii były: podatek VAT i wpłaty członkowskie, które

w tym okresie kształtowały się na poziomie 43% całości dochodów – jest to z góry ustalona część PKB krajów członkowskich [Czykier-Wierzba 2003, s. 82]. Wzrost udziału tych funduszy w budżecie paradoksalnie wynikł z ich uzupełniającego charakteru. Budżet Unii Europejskiej nie może być deficytowy. Różnicę w dochodach, które początkowo miały być uniezależnione od państw członkowskich, miały wyrównywać właśnie ich wkłady, jednak przyrost dochodów z trzech podstawowych źródeł przestał w końcu wystarczać, a dysproporcja pomiędzy tymi dochodami a wydatkami stała się czwartą częścią tego budżetu. Większość państw członkowskich w tym okresie stała się płatnikami netto, a największymi beneficjentami pomocy były: Irlandia, Grecja, Portugalia i Hiszpania. W tych wydatkach znacznie wzrósł udział funduszy strukturalnych. W porównaniu z poprzednim okresem planowania finansowego ich kwota jest ponad dwa razy wyższa. Rozrosły się priorytetowe cele polityki regionalnej, ale dalej najważniejszym z nich, co pokazuje choćby struktura wydatków, była pomoc regionom zacofanym, także restrukturyzacja zacofanych regionów przemysłowych. Realizację tych zadań finansowano głównie z funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Sekcji Orientacji (EFOGA), Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa (FIAP) i Funduszu Spójności. Jak widać, sam zakres instrumentów finansowych też się rozszerzył. Przede wszystkim zmieniły się relacje. Głównie chodzi o spadek znaczenia Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, a wzrost znaczenia pomocy strukturalnej. Obejmuje ona coraz większe obszary i rolnictwo jest już tylko jednym z wielu sektorów gospodarczych objętych polityką spójności. Jednak środki przekazane na ten fundusz były największe, choć nieznacznie tylko przewyższały zasoby Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego [Bernacki]. Pomoc skierowana do całości zacofanych regionów, a nie wiązała tylko z wybranymi problemami rolniczymi, dała wymierne efekty. Dowodzą tego badania Komisji Europejskiej nad wskaźnikami makroekonomicznymi wspieranych regionów, zanotowano bowiem zwiększenie przyrostu PKB, spadek bezrobocia, wzrost inwestycji. Poza tym zmieniła się struktura wykształcenia ludności i zmniejszone zostały dysproporcje pomiędzy najbiedniejszymi i najbogatszymi regionami Unii. Jednak zmiany te nie przebiegały równomiernie. Niektóre państwa lepiej wykorzystały pomoc unijną, ponieważ wsparty ją dodatkowymi reformami wewnętrznymi, co spotęgowało efekty. Najbardziej wyraźnym tego przykładem jest Irlandia, która dzięki polityce wewnętrznej uzyskała dodatkowy kapitał z zewnątrz. Kapitał ten zasilił sektor produkcyjny i znacznie przyczynił się do dodatkowego wzrostu PKB [Orłowski 2004]. Porównując efekty polityki regionalnej, można stwierdzić, iż w wyniku skoncentrowanej pomocy rezultaty lat 1994-1999 przewyższają te z poprzedniego okresu planowania finansów [Czykier-Wierzba 2003, s. 127].

4. Agenda 2000

Następnym okresem planowania finansowego są lata 1999-2006. Mimo pozytywnych doświadczeń z okresów poprzednich konieczne było wprowadzenie kolejnych reform w systemie finansów Unii. Spowodowane to było przede wszystkim planowanym rozszerzeniem wspólnoty o następnych 10 państw. Jest to największe i najtrudniejsze rozszerzenie Unii od momentu jej powstania. Przyjmuje bowiem największą jak dotąd liczbę nowych członków. Państwa te są dużo biedniejsze niż państwa Wspólnoty, co odbija się negatywnie na wszystkich wskaźnikach makroekonomicznych Unii. Reforma finansów była więc konieczna, aby państwa przystępujące mogły ubiegać się o pomoc finansową.

Podczas szczytu w Berlinie w marcu 1999 r. Komisja Europejska przyjęła strategię finansową na następny okres. Podstawowe założenia finansowe i programowe dotyczące realizacji tej strategii zostały opracowane w Agendzie 2000. Dokument ten zakłada przede wszystkim zwiększenie spójności pomiędzy krajami Unii. Przy okazji założono też redukcję celów określających ramy programów. Ostatecznie uznano trzy cele (z początkowych siedmiu) związane z pomocą strukturalną, mające zrealizować zadanie zwiększenia spójności pomiędzy krajami Wspólnoty. Redukcja celów miała przyczynić się do koncentracji i zwiększenia efektywności pomocy udzielanej w ramach funduszy unijnych. Znamienne jest, że dwa z trzech celów dotyczą właśnie rozwoju regionalnego, a trzeci ma charakter horyzontalny i obejmuje swym zasięgiem cały obszar Wspólnoty [Stabryła 2003, s. 194]. Założenia te były realizowane w pierwszej fazie realizacji założeń Agendy 2000, to znaczy do czasu przyjęcia nowych członków. W związku z planowanym rozszerzeniem Unii zmieniła się struktura budżetu. Przede wszystkim podzielone zostały wydatki przedmiotowe, związane z pomocą strukturalną. Odrębna część budżetu została przeznaczona na politykę regionalną obejmującą dotychczasowe kraje członkowskie, a obok tego przewidziano odrębną pomoc dla nowych państw członkowskich. Pomoc ta została zaplanowana dwuetapowo, tzn. przed przystąpieniem do Wspólnoty i po wstąpieniu. Do tych założeń dostosowano instrumenty finansowe: fundusze przedakcesyjne i fundusze strukturalne. Fundusze pomocowe przeznaczone dla państw starających się o członkostwo w Unii nazywane funduszami przedakcesyjnymi, miały zadanie dostosować przyszłych członków przede wszystkim pod względem prawno-instytucjonalnym, infrastrukturalnym, gospodarczym i społecznym [Przewodnik po... 2003]. Fundusze przedakcesyjne zostały podzielone na trzy rodzaje: Fundusz Phare, który już wcześniej wspierał kraje ubiegające się o członkostwo, Sapard, Ispa. Fundusze te zostały skonstruowane analogicznie do funduszy strukturalnych po to, aby przygotować kraje kandydujące do procedur unijnych. Po raz pierwszy w historii Unii zmniejszono fundusze strukturalne dotyczące starych państw członkowskich. Było to niezbędne do zrealizowania zasady budżetu zbilansowanego.

Największym źródłem dochodów były w tym okresie wpłaty państw członkowskich, które stanowiły około 43 % dochodów. Największe kwoty do budżetu wpłacały w tym czasie Niemcy, a po nich Francja, Wielka Brytania i Włochy. Drugim co do wielkości źródłem dochodów był podatek VAT, marginalne znaczenie miały już opłaty rolne i nawet dodatkowe źródła dochodów, np. kary nałożone przez Unię przekroczyły wielkość tych poprzednich. Zmiany te są wyraźne – do tej pory najważniejszym źródłem dochodów Unii był podatek VAT [Czykier-Wierzbą 2003, s. 132]. Trudno mówić jeszcze o efektach i namacalnych rezultatach tych założeń, ponieważ okres ten jeszcze się nie zakończył. Realizuje się wiele podstawowych założeń, np. nieprzekraczanie budżetu, dążenie tylko do wybranych celów przy założeniu kilku z góry ustalonych zasad. Wbrew wcześniejszym obawom kraje kandydujące uczą się unijnych procedur i starają się wykorzystać szansę pomocy. Widać wśród nich wyraźne oczekiwanie na rezultaty w postaci zwiększenia i utrwalenia wzrostu gospodarczego. Fundusze strukturalne są szansą doinwestowania zarówno działań gospodarczych, jak i od dawna potrzebującej takiego wsparcia sfery inwestycji publicznych [Orłowski 2004, s. 174].

Na horyzoncie widać już następny okres planowania finansowego, nad którym toczy się ożywiona debata. Wiadomo bowiem, iż nie obejdzie się bez kolejnych reform w nowej, poszerzonej Unii Europejskiej. Kształt tego budżetu nie jest jeszcze przesądzony. Wiadomo, iż potężną stroną wydatkową będą nadal stanowiły fundusze strukturalne i fundusz spójności. Prawdopodobnie będzie kontynuowana polityka wyrównywania różnic pomiędzy regionami, duże znaczenie przypisuje się obecnemu celowi trzeciemu, czyli wprowadzaniu szeroko rozumianych innowacji i rozwoju zasobów ludzkich. Nie wiadomo jednak, jakimi drogami będą osiągane przyjęte cele. Polityka regionalna prowadzona w sposób dotychczasowy jest niejednokrotnie krytykowana i pojawiają się propozycje różnych zmian, także propozycje odejścia od tej polityki [Orłowski 2004, s. 178]. W debacie na temat tych problemów nie ustalono jeszcze ostatecznego stanowiska, mimo iż Polska i inne kraje już określiły swoje zdanie¹.

Można zauważyć kilka tendencji zmian budżetowania Unii. Przede wszystkim zmiany dotyczące strony dochodowej. Po nieudanych doświadczeniach powrócono do wpłat państw członkowskich i zrezygnowano z niezależności finansowej. Wpłynęło to zarówno na strukturę, jak i wielkość dochodów Wspólnoty. Zmiana priorytetów polityki wewnętrznej Unii wpłynęła z kolei na stronę wydatkową budżetu. Szczególnie ten drugi aspekt miał wpływ na zwiększenie efektywności prowadzonej polityki regionalnej i strukturalnej. Niewątpliwie nie jest to koniec zmian, widać to po debacie nad następnym budżetem, a niewątpliwie wpływ na jego kształt będzie miała unijna konstytucja. Na pewno jest to bardzo ciekawy obiekt badań nad finansami publicznymi, przede wszystkim dlatego, iż na bieżąco śledzimy rozwój nowego sposobu planowania wydatków publicznych.

¹ Wyrażone przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej jako stanowisko Polski w sprawie polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2007-2013.

Literatura

- Bernacki K., *Budżet wspólnot europejskich w 1994*, „Wspólnoty Europejskie” nr 7-8.
- Czykier-Wierzbą D., *Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej*, Twigger, Warszawa 2003.
- Oręziak L., *System finansowy wspólnot europejskich*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 1997.
- Orłowski W.M., *Ocena możliwych skutków gospodarczych udziału Polski w polityce strukturalnej Unii Europejskiej*, [w:] *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, red. T.G. Grosse, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Przewodnik po funduszach zagranicznych*, cz. VI, materiały informacyjne Zarządu Województwa Dolnośląskiego, Wrocław 2003, www.umwd.
- Stabryła K., *Postanowienia finansowe dla Polski w świetle Agendy 2000 i Traktatu Akcesyjnego*, materiały pokonferencyjne Gdańsk–Jurata 2003.

THE INFLUENCE OF LOCAL POLICY ON THE EVOLUTION OF EUROPEAN UNION'S BUDGET

Summary

Structural funds and the Cohesion Fund constitute the basic financial instruments for the implementation of cohesion policy in EU countries. Thanks to them, various regions and countries obtain substantial financial means which enable them to finance their own strategies of economic development and adjustment processes. The main criteria of granting these means is their aim indicated by the European Union. Joining EU by Poland does not mean automatic distribution of money, but it gives us equal rights to apply for them on the basis of strictly defined rules. It is worth mentioning that within the Policy of Economic and Social Cohesion there is no restriction or transitional period for Poland. My dissertation presents some assumptions of the Integrated Operational Programme of Regional Development in the years 2004-2006 prepared by the Ministry of Labour and Social Policy in December 2003, as well as other organisational and legal instrument enabling to take advantage of structural funds in order to develop Polish regions.

Mgr Katarzyna Smolny jest doktorantką w Katedrze Finansów Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.