

# Przepływy finansowe między Polską a budżetem Unii Europejskiej – efekty okresu akcesji i możliwe zmiany<sup>1</sup>

Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska

*Przepływy finansowe między Polską a UE stanowią jeden z najłatwiej mierzalnych efektów członkostwa w UE. Polska jest beneficjentem środków unijnych (transfery z unijnego budżetu przewyższają polskie wpłaty). Analiza pokazuje, że Polska wykorzystwała wszystkie środki przeznaczone dla niej w ramach Perspektywy finansowej na lata 2000–2006. Duże alokacje na okres 2007–2013 stwarzają Polsce szansę szybszego dogonienia lepiej rozwiniętych państw, ale też oznaczają trudniejszą absorpcję.*

*Autorka dowodzi, że korzyści transferów unijnych nie sprowadzają się wyłącznie do dodatkowych strumieni środków finansowych (co umożliwiła sfinansowanie dodatkowych inwestycji), ale obejmują też inne efekty, w tym mobilizowanie wyższych środków finansowych (dzięki zasadzie współfinansowania unijnych środków), efekty synergii, wzmocnienie przedsiębiorczości itp. Ponadto środki strukturalne dla Polski przyczyniają się do rozwoju gospodarczego innych państw Unii, tworząc dodatkowy popyt, wspomagając rozwój infrastruktury transportowej itd.*

*Nowe wyzwania stojące przed Unią wymagają dodatkowego finansowania oraz zmian w strukturze wydatków ze wspólnego budżetu. W tej sytuacji, istnieje ryzyko, że środki na politykę spójności ulegną ograniczeniu w przyszłości.*

*W artykule przedstawiono wady i zalety obecnego systemu finansowania unijnego budżetu oraz kilka propozycji nowych zasobów tego budżetu (nowy europejski VAT, część dochodu z tytułu CIT, podatek energetyczny itd.). Z analizy tej wynika wniosek, że w najbliższym czasie nie należy oczekiwać istotnych zmian w finansowaniu unijnego budżetu.*

## 1. Wstęp

Jednym z istotnych obszarów analizy efektów akcesji Polski do UE są przepływy finansowe. Po pierwsze w dyskusjach przed akcesją argument o dużych transferach z budżetu UE na cele modernizacji i przyspieszenia polskiej gospodarki był wymieniany jako jedna z ważniejszych korzyści przystąpienia do Unii Europejskiej. Duże były zwłaszcza oczekiwania co do uzyskania znaczących środków w ramach polityki spójności i wspólnej polityki rolnej, jako że Polska była (i nadal jest) dużo mniej zamożna od boga-

tych państw starej UE i jednocześnie ma dużą liczbę rolników, a wydatki z budżetu UE są skoncentrowane właśnie na tych dwóch dziedzinach (około 80% całości wydatków z unijnego budżetu). Poza tym przepływy finansowe są stosunkowo najłatwiej mierzalnymi konsekwencjami (wpłaty do budżetu UE, transfery z niego i transfery netto).

Celem niniejszego artykułu jest pokazanie, w jakim stopniu oczekiwania przedakcesyjne zostały spełnione i wskazanie, jakie są kierunki debaty nad zmianami obecnego systemu finansowania UE i wydatkowania środków. Na tej podstawie można spróbować określić, czy Polska ma szanse być nadal znaczącym beneficjentem środków unijnych po 2013 r., kiedy przestaną obowiązywać obecne reguły wydatkowania środków z unijnego budżetu i wejdą w życie nowe rozwiązania.

## 2. Wpłaty Polski do budżetu UE

Wpłaty Polski do unijnego budżetu, podobnie jak innych członków UE, są finansowane z kilku oddzielnych źródeł. Sprawia to, że obciążenia państw z tytułu finansowania budżetu ogólnego są różne nie tylko w kategoriach absolutnych, ale także w relacji do ich DNB (lub PKB).

Wpłaty państw są obecnie dokonywane z trzech głównych tytułów (Barcz, Kawecka-Wyrzykowska i Michałowska-Gorywoda 2007: rozdz. 5)<sup>2</sup>:

- tradycyjne zasoby własne (*traditional own resources* – TOR), które obejmują dochody z cel (pobierane na podstawie wspólnej taryfy celnej UE) i tzw. składek cukrowych (dodatkowe opłaty pobierane od produkcji i magazynowania cukru oraz izoglukozy) –  $\frac{3}{4}$  tych dochodów każde państwo przekazuje do budżetu ogólnego UE,  $\frac{1}{4}$  tych dochodów pozostaje w budżetach krajowych na pokrycie kosztów administracji celnej;
- część dochodów z VAT – od 2007 r. odsetek wpływów z VAT przekazywanych do budżetu ogólnego wynosi 0,3% jednolitej podstawy obciążenia tym podatkiem<sup>3</sup>, która jednak nie może być wyższa niż 50% DNB danego państwa (Kawecka-Wyrzykowska 2008b);
- część dochodu narodowego brutto (DNB), tj. bezpośrednio wpłaty państw członkowskich, ustalone proporcjonalnie do udziału każdego państwa w DNB całej UE (UE-27) – jest to tzw. uzupełniające źródło dochodu budżetu UE, które co roku dopełnia dochód planowany z dwóch poprzednich źródeł i zapewnia zbilansowanie budżetu UE (zrównoważony budżet jest jedną z podstawowych traktatowych zasad tworzenia budżetu UE).

Od 1984 r. częścią systemu środków własnych jest również rabat brytyjski, zwany mechanizmem korekcyjnym (UKIE 2008a: 10). Na jego podstawie Wielka Brytania uzyskuje zwrot 66% kwoty stanowiącej różnicę między przypadającą na nią składką roczną a sumą uzyskanych z UE środków. Wysokość rabatu na dany rok obliczana jest na podstawie danych z roku poprzedniego. Koszt jego finansowania ponoszą wszystkie pozostałe państwa członkowskie proporcjonalnie do ich DNB.

Od 2001 r. cztery inne zamożne państwa UE, które są płatnikami netto (Niemcy, Holandia, Austria i Szwecja), też korzystają z rabatu. Polega on na obniżeniu do 25% należnej kwoty przypadającej na te państwa z tytułu pokrycia rabatu brytyjskiego. Takie rozwiązanie oznacza, że największy ciężar finansowania rabatu brytyjskiego ponoszą pozostałe 22 państwa członkowskie, które nie korzystają z mechanizmów korekcyjnych (także proporcjonalnie do ich DNB), w tym Polska i inni najmniej zamożni członkowie UE.

Wymienione wyżej przelewy stanowią łącznie zasoby (środki) własne budżetu UE.

Ze względu na kilka różnych tytułów obliczania wpłat, sporo odstępstw (i to dla państw najzamożniejszych), regresywny charakter VAT (nawet gdyby poziom stawek VAT był jednakowy – co nie ma miejsca – ciężar tego podatku byłby wyższy dla państw biedniejszych, wydających więcej niż państwa zamożne na bieżącą konsumpcję towarów i usług obciążoną podatkiem VAT) i inne aspekty system ten jest oceniany powszechnie jako skomplikowany, niesprawiedliwy z punktu widzenia obciążeń poszczególnych państw, nieprzejrzysty i niezrozumiały dla przeciętnego obywatela (Lamassoure 2005). Z punktu widzenia Polski (i innych mniej zamożnych państw) szczególnie niekorzystny jest fakt, że istnieją różne rabaty, z których korzysta kilka zamożnych państw. W efekcie, o ile systemy podatkowe w niemal wszystkich państwach członkowskich mają charakter progresywny, tj. obciążają w największym stopniu najzamożniejszych podatników, o tyle wspólnotowy system zasobów własnych, w wyniku zastosowania mechanizmów korekcyjnych, ma charakter degresywny, w większym stopniu obciążając najmniej zamożne państwa członkowskie i obywateli. Przy tym mechanizmy korekcyjne po stronie dochodowej nie są w żadnym stopniu powiązane z aktywnością na rzecz osiągania celów wspólnotowych.

Tabele 1 oraz 2 ilustrują wielkość i strukturę wpłat Polski do unijnego budżetu. Analizując te wpłaty, należy pominąć pierwszy rok członkostwa Polski w UE, tj. rok 2004, ponieważ obejmował on tylko 8 miesięcy naszej obecności w tym ugrupowaniu.

Rok	Tys. EUR	W tym z tytułu		
		DNB*	VAT	TOR
2004	1 318 980	1 048 537	178 115	92 329
2005	2 379 385	1 751 508	359 033	268 843
2006	2 552 450	1 859 314	418 377	274 759
2007	2 779 298	1 937 863	506 468	334 968
2008	3 402 108	2 413 187	551 392	437 530
2009	3 611 441	2 515 093	620 347	476 000
<b>Razem</b>	<b>16 043 661</b>	<b>426 630</b>	<b>2 732 602</b>	<b>1 884 429</b>

\*Łącznie z rabatem brytyjskim.

Tab. 1. Wpłaty Polski do budżetu UE w latach 2004–2009. Źródło: UKIE 2009. *Gospodarczy wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej, 5 lat Polski w Unii Europejskiej. Raport, Warszawa, s. 211.*

Rok	Całość	W tym z tytułu		
		DNB	VAT	TOR
2004	100,0	79,5	13,5	7,0
2005	100,0	73,6	15,1	11,3
2006	100,0	72,9	16,4	10,7
2007	100,0	69,7	18,2	12,1
2008	100,0	70,9	16,2	12,9
2009	100,0	69,6	17,2	13,2
Razem	100,0	71,2	17,0	11,8

Tab. 2. Struktura wpłat Polski do budżetu UE i transfery z tego budżetu w latach 2004–2009 (w %). Źródło: obliczenia własne na podstawie tab. 1.

W kategoriach absolutnych polskie wpłaty rosły z roku na rok. Największy przyrost miał miejsce w 2008 r. (o 22% w stosunku do roku poprzedniego)<sup>4</sup>. Wynikał on z dwóch przyczyn: szybszego w Polsce niż średnio w UE wzrostu gospodarczego i wzrostu DNB oraz w efekcie jego udziału w DNB całej UE, a także z widocznego do II połowy 2008 r. umocnienia się złotego wobec euro (składka jest liczona w EUR).

W efekcie, o ile w 2005 r. polska wpłata stanowiła jedynie 1,99% wpłat wszystkich państw UE, to w 2007 r. wyniosła ona już 2,4%, a w 2009 r. jest szacowana na 3,1% dochodów unijnego budżetu (UKIE 2009: 211–212).

Główną pozycję wpłat Polski do budżetu UE stanowią środki obliczone z tytułu DNB (nieco ponad 70% całości wpłat). Dochody z tytułu VAT stanowią średnio około 17% wpłat, a z ceł importowych około 12–13% płatności do budżetu UE. Takie proporcje odzwierciedlają strukturę wpłat pozostałych członków UE.

### 3. Transfery do Polski i ich struktura

Transfery z budżetu UE do Polski rosną z roku na rok, z 4 mld EUR w 2005 r. do 7,4 mld EUR w 2008 r. (tabela 3). Największy przyrost – o 51% – miał miejsce w 2007 r. W roku 2008 nastąpiło pewne obniżenie dopływu środków do Polski, wynikające głównie ze zmniejszenia się strumienia środków na rozwój obszarów wiejskich. Niewielki też był przyrost (w wielkościach absolutnych) środków na działania strukturalne (z wyjątkiem Funduszu Spójności). Przyczyny w obu przypadkach były zbliżone: opóźnienia w uchwaleniu odpowiednich przepisów na poziomie UE, a także zawite lub niedobre przepisy prawa polskiego (np. duża łatwość legalnego odwoływania się od podjętych decyzji).

Należy przy tym pamiętać, że transfery z budżetu UE, zwłaszcza środki na rozwój strukturalny (w tym sumy na rozwój obszarów wiejskich), mają głównie charakter refundacji poniesionych kosztów (część tylko to zaliczki wypłacane na poczet zakładanych inwestycji). W latach 2007–2008, kiedy dostępne są porównywalne dane, dominowały zaliczki i skromne jedynie

refundacje. Większe sumy są wydatkowane dopiero od 2009 r., a w przypadku Funduszu Spójności nastąpi to jeszcze później (umowy na realizację wielu projektów inwestycyjnych zostały już podpisane, ale pierwsze inwestycje, a zwłaszcza refundacje ich kosztów nastąpią na większą skalę dopiero w latach następnych).

Jednocześnie, do końca 2008 r., a właściwie – na mocy decyzji Komisji Europejskiej – do połowy 2009 r., wykorzystywane były środki na rozwój dostępne na lata 2004–2006 (zgodnie z zasadą  $n+2$ )<sup>5</sup>.

Należy dodać, że jak do tej pory Polska dobrze wykorzystwała dostępne środki. Zgodnie z danymi Ministerstwa Rozwoju Regionalnego do połowy 2008 r. wydano wszystkie sumy przeznaczone dla Polski na lata 2004–2006<sup>6</sup>. Znacznie większe sumy przewidziane od 2007 r. czynią jednak absorpcję trudniejszą.

Jeśli chodzi o strukturę całości środków uzyskiwanych przez Polskę, to w latach 2004–2006 relatywnie duże sumy trafiły do polskiego rolnictwa i na rozwój obszarów wiejskich (w 2005 r. były to największe transfery) – tabele 3 oraz 4. Objęły one m.in. zupełnie nowy instrument wsparcia dochodów dla polskich rolników, jakim są środki na płatności bezpośrednie<sup>7</sup>. Systematycznie rosły transfery na politykę spójności (prawie 43% całości przepływów do Polski w 2006 r.). Istotne też były, jakkolwiek malejące, sumy na działania strukturalne realizowane ze środków przedakcesyjnych (Phare, SAPARD oraz ISPA)<sup>8</sup>. W okresie pierwszych 3 lat duże znaczenie miał też tzw. Instrument płynności (*transition facility* – łącznie około 1,5 mld EUR w latach 2004–2006, tj. średnio rocznie około 15% transferów do Polski). Były to środki na wsparcie budżetu państwa przyznane Polsce (i innym krajom wstępującym do UE) jako rozwiązanie przejściowe. Zauważmy przy tym, że był to jeden z niewielu przepływów zasilający budżet państwa<sup>9</sup>; prawie wszystkie inne środki są kierowane na konkretne projekty dla innych finalnych beneficjentów, w tym do przedsiębiorców, samorządów, rolników itp.

Ponadto Polska skorzystała też z tzw. Instrumentu Schengen (łącznie 280 mln EUR) przeznaczonego na wzmocnienie infrastruktury granicznej w ruchu osobowym na przejściach lądowych i w portach lotniczych.

Od 2007 r. struktura transferów jest znacząco inna niż w trzech pierwszych latach członkostwa (tabela 3). Transfery obejmują głównie środki na politykę spójności (62% w 2007 r. i 70% w 2008 r.). Drugie miejsce zajmują sumy na wspólną politykę rolną (WPR) i udział ich maleje (28% w 2008 r.), co odzwierciedla tendencję zmian w całym unijnym budżecie.

Łącznie w 5-letnim okresie od dnia akcesji Polska otrzymała największe środki na działania w ramach polityki spójności (około 53% wszystkich transferów UE). Jednocześnie Polska jako największe państwo wśród nowych członków UE, mniej zamożnych od państw UE-15, otrzymała w 2007 r. prawie połowę wszystkich sum na politykę spójności przeznaczonych dla krajów ESW. Taki przeciętny udział w tych środkach jest zapisany dla Polski na cały okres Perspektywy finansowej 2007–2013 – tj. ponad 67,3 mld EUR

Polityka/dział		Od maja 2004	2005	2006	2007	2008	Razem
Polityka spójności	ISPA/Fundusz Spójności*	209 178	229 083	520 761	1 292 208	1 671 658	3 922 888
	Fundusze Strukturalne	840 975	775 490	1 624 940	3 448 258	3 498 095	10 187 757
	Europejski Fundusz Społeczny	204 244	174 632	301 015	922 133	753 869	2 355 893
	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	497 279	431 394	992 494	2 179 697	2 394 812	6 495 679
	Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa	20 183	32 416	38 985	0	111 550	203 134
	Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej**	119 269	137 048	292 446	346 428	237 863	1 133 055
	Podsuma	1 050 153	1 004 573	2 145 701	4 740 465	5 169 753	14 110 645
	Platności bezpośrednie	0	702 685	811 581	935 102	1 037 601	3 486 969
	Program Rozwoju Obszarów Wiejskich***	286 640	662 101	932 868	1 767 574	846 533	4 495 716
	Interwencje Rynkowe	10 786	165 722	181 896	62431	134 629	555 464
Wspólna polityka rolna	Pozostałe transfery rolne	0	11 574	11101	5263	12398	40 336
	Podsuma	297 426	1 542 082	1 937 446	2 770 370	2 031 161	8 578 485
	Transfery bezpośrednie****	53 365	72 968	100 204	77342	143 981	447 860
Inne	Transition facility	0	10 345	25 561	33 730	16 762	86 398
	Instrument Płynności	429 009	612 044	514 293	0	0	1 555 346
	Instrument Schengen	103 352	103 858	106 664	0	0	313 875
	PHARE	364 746	333 107	222 280	0	0	920 990
	SAPARD	118 293	339 077	12	0	34 716	492 099
	Razem	2 416 344	4 018 055	5 052 162	7 622 763	7 396 372	26 505 697

\* Przekazesany fundusz ISPA został ujęty łącznie z Funduszem Spójności ze względu na włączenie prowadzonych w ramach ISPA projektów i koperty finansowej do Funduszu Spójności 1 maja 2004 r.

\*\* Uwzględniono zmiany po podziale Sekcji Orientacji i Gwarancji w 2007 r.

\*\*\* PROW należy rozumieć zarówno jako Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2004–2006, jak i Program Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013.

\*\*\*\* Są to środki trafiające bezpośrednio do beneficjentów, z pominięciem „kont Ministra Finansów”. Beneficjentami takimi są np. ministerstwa, jednostki badawczo-rozwojowe, szkoły wyższe, fundacje rządowe.

Tab. 3. Zestawienie transferów z budżetu UE do Polski w okresie 1.V.2004–31.XII.2008 (w tys. EUR). Źródło: UKIE 2009. Gospodarczy wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej, 5 lat Polski w Unii Europejskiej. Raport, Warszawa, s. 215.

<b>Transfery</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>Razem</b>
Polityka spójności	43,4	25,0	42,5	62,2	69,9	53,2
Wspólna Polityka Rolna	12,3	38,4	38,4	36,3	27,5	32,4
Instrument płynności	17,8	15,2	10,2	0,0	0,0	5,9
Instrument Schengen	2,6	2,6	2,1	0,0	0,0	1,2
Środki przedakcesyjne	20,0	16,7	4,4	0,1	0,5	5,3
Pozostałe	3,9	2,1	2,4	1,4	2,1	2,0
<b>Razem</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Tab. 4. Struktura transferów z budżetu UE do Polski w okresie 1.V.2004–31.XII.2008 (w %).  
Źródło: obliczenia własne na podstawie tab. 3.

z budżetu UE, co mobilizuje dodatkowo w ramach współfinansowania około 12 mld EUR z krajowych źródeł publicznych, w tym około 6 mld EUR z budżetu państwa, czyli łącznie około 86 mld EUR na działania strukturalne (Kudlicka 2009).

Drugą najważniejszą pozycją transferów do Polski w całym okresie były sumy na WPR (około 30%, bez środków na zmiany strukturalne w rolnictwie). Objęły one już wspomniane płatności bezpośrednie, a także środki Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW)<sup>11</sup> i interwencje rynkowe. W 2007 r. Polska otrzymała w ramach WPR połowę środków dostępnych dla UE-12, tj. 5,8% z 11,6%. Ponadto polscy rolnicy otrzymali od 2004 r. 3,5 mld EUR z krajowego budżetu (do 2008 r.)<sup>12</sup>. Tak więc, łączna suma środków dla rolnictwa i rolników wyniosła ponad 12 mld EUR (bez sum na wsparcie strukturalne).

Jeśli dodamy środki strukturalne oraz większość środków na rozwój obszarów wiejskich, to około 70% wsparcia z UE dla Polski przeznaczone zostało od 1 maja 2004 r. na działania prorozwojowe. Cechą charakterystyczną tego rodzaju wydatków z budżetu UE jest m.in. to, że są one przeznaczone na konkretne inwestycje (a nie bieżącą konsumpcję) i powinny służyć poprawie konkurencyjności regionów i całych gospodarek.

Oceniając wielkość wsparcia z budżetu UE za cały 5-letni okres, należy pamiętać, że obejmowało ono także sumy pochodzące ze środków przedakcesyjnych na rozwój strukturalny (dostępnych od 2000 r.), które częściowo były wypłacone po 2004 r. (około 2,3 mld EUR łącznie ze środkami ISPA) i – wraz z sumami wypłaconymi wcześniej (od początku działania tych programów) – przyczyniły się do rozwoju gospodarczego kraju.

#### **4. Pozycja netto Polski wobec budżetu UE**

Polska ma w rosnącym stopniu dodatnią pozycję netto, tj. wyższe transfery w stosunku do wpłat do budżetu ogólnego UE (w roku 2008 trend ten uległ odwróceniu). Transfery netto wzrosły z niewiele ponad 1 mld EUR w 2004 r. (za 8 miesięcy tego roku) do 4,8 mld EUR w 2007 r. i prawie 4 mld EUR w 2008 r.<sup>13</sup>, tj. łącznie w ciągu 5 lat – 14 mld EUR.

Obniżenie dodatniej pozycji netto w 2008 r. wynikało zarówno z obniżenia transferów w tymże roku (była o tym mowa w punkcie 3), jak i dość dużego wzrostu wpłat do unijnego budżetu (por. punkt 2). Zmienną pozycją są zwroty do budżetu UE. Pojawiają się one na przykład w przypadku wykrycia nieprawidłowości w wydatkowaniu środków UE i konieczności ich oddania do unijnego budżetu. Były to jednak sumy nieduże (0,6% wpłat za cały okres 2004–2008).

Przepływy	2004	2005	2006	2007	2008	Razem
Transfery	2 416 344	4 019 055	5 052 162	7 622 763	7 396 372	26 505 697
Zwroty	0	-22 969	-4 046	-45 064	-7 826	-79 906
Wpłaty do budżetu UE	-1 318 980	-2 379 385	-2 552 450	-2 779 298	-3 402 108	-12 432 221
Saldo	1 097 364	1 615 701	2 495 666	4 798 401	3 986 438	13 993 570

Tab. 5. Rozliczenia netto między Polską a budżetem UE w latach 2004–2009. Źródło: UKIE 2009. *Gospodarczy wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej, 5 lat Polski w Unii Europejskiej. Raport*, Warszawa, s. 219.

Przy tej okazji warto zwrócić uwagę na fakt, że ocena efektów członkostwa, nawet tylko w wymiarze finansowym, nie może ograniczać się do pozycji netto (Pietras 2008a; Pietras 2008b: 27–31). Wynika to z kilku względów. Przede wszystkim sama koncepcja takiej pozycji nie jest jednoznaczna. Po stronie dochodowej budżetu istnieje obiektywna trudność w przypisaniu tradycyjnych środków własnych do państw członkowskich, w których są naliczane. Na przykład cła i opłaty rolne są pobierane niekoniecznie w państwie, które ostatecznie konsumuje importowane towary, obciążone cłem importowym (tzw. efekt Rotterdamu). Pozycja ta zmniejszała wielkość wpłat państw do budżetu UE (zawyzając je, jak ma to miejsce w przypadku Holandii, czy też pomniejszając, jak to jest prawdopodobnie w przypadku państw bez zewnętrznej granicy, które importują znaczną część towarów przez państwa „zewnętrzne” i tam towary są zgłaszane często do odprawy celnej). Podobnie jest po stronie niektórych transferów, np. środki na badania naukowe są przypisane do kraju, z którego pochodzi koordynator badań, a faktycznie trafiają do wielu państw, których obywatele uczestniczą w tych badaniach.

Ponadto jest dużo więcej elementów, które muszą być wzięte pod uwagę w ocenie członkostwa danego państwa w UE, niż tylko jego pozycja netto wobec unijnego budżetu:

- Korzyści z realizacji wielu projektów są korzyściami nie tylko tego państwa, które je realizuje, ale także innych. Na przykład inwestycje transportowe w jednym państwie, które poprawiają jego infrastrukturę i dostępność regionów, przynoszą korzyści także podmiotom z innych państw (turystom, przedsiębiorcom), które dzięki temu mogą się szybciej przemieszczać, sprawniej i taniej dostarczać towary itp. Podobna sytuacja



występuje w przypadku wyżej wymienionych programów badawczych finansowanych ze środków unijnych.

- Wiele projektów może być realizowanych znacznie efektywniej na poziomie unijnym niż krajowym, przyczyniając się do wzrostu dobrobytu całej Unii Europejskiej (np. inwestycje infrastrukturalne w ramach sieci trans-europejskich czy też wydatki na innowacje).
- Korzyści procesu integracji związane z unijnym budżetem, zwłaszcza korzyści pośrednie, nie są łatwo mierzalne. Należy do nich np. poprawa wiarygodności członków UE na międzynarodowym rynku finansowym, która obniża ryzyko inwestycyjne w danym państwie i w efekcie także koszt zaciąganych kredytów (procent). Niektóre korzyści wręcz nie mają charakteru ekonomicznego, jak np. poprawa pozycji negocjacyjnej wobec partnerów zewnętrznych.
- Szczególnie znaczenie mają środki strukturalne (por. punkt następny).

Kończąc omawianie rozliczeń Polski z UE, należy dodać, że obejmują one nie tylko przepływy między budżetem krajowym a budżetem UE, ale także inne strumienie środków finansowych (UKIE 2009: 220–225). Są to m.in. – po stronie transferów – Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego i Norweski Mechanizm Finansowy, obejmujące łącznie ponad 0,5 mld EUR do wydatkowania w latach 2004–2011, a także Szwajcarski Instrument Finansowy (dla Polski około 311 mln EUR). Polska korzysta ponadto z kredytów (np. EBI).

Jednocześnie należy uwzględnić fakt, że Polskę obciążają też dodatkowe składki, w tym na rzecz Europejskiego Funduszu Badawczego Węgla i Stali i na rzecz Europejskiego Funduszu Rozwoju (dla państw AKP).

## 5. Znaczenie środków strukturalnych UE dla Polski

Dość powszechna jest opinia, że środki strukturalne UE mają ogromne znaczenie dla rozwoju gospodarczego Polski. Podstawą do sformułowania tej opinii jest zazwyczaj stwierdzenie, że Polska otrzymuje duże i rosnące z rok na rok transfery w wielkościach absolutnych, a zwłaszcza transfery w ujęciu netto, tj. po potrąceniu płatności do unijnego budżetu (por. punkt 4). Takie ilościowe podejście do unijnych transferów jest prawdziwe, jakkolwiek zdecydowanie niepełne. W ocenie tych środków należy uwzględnić także inne, równie ważne korzyści:

- stanowią one dopływ dodatkowych środków, zwiększając możliwości rozwoju kraju;
- są to środki uzyskiwane przez beneficjentów nieodpłatnie (jakkolwiek wymagają spełnienia różnych warunków, w tym współfinansowania);
- powinny one być przeznaczone na określone cele, uznane za priorytetowe w UE, związane z rozwojem gospodarczym i społecznym (nie na bieżącą konsumpcję), a więc na cele prorozwojowe;

- ze względu na wymóg współfinansowania przez beneficjentów mobilizujące dodatkowe środki na rozwój kraju<sup>15</sup>;
- dają efekt synergii, tj. fundusze wzmacniają czynniki poprawy konkurencyjności regionów;
- kilkuletni okres programowania w ramach Perspektyw finansowych (obecnie 7-letni) zapewnia stabilność finansowania i długofalowe planowanie rozwoju regionalnego; stabilność ta (faktycznie obejmuje ona 9 lat z uwagi na zasadę  $n+2$ ) jest szczególnie istotna w okresie słabej koniunktury, kiedy to duże środki strukturalne wyraźnie podtrzymują aktywność regionów, kreując dodatkowy popyt i tworząc nowe miejsca pracy przy inwestycjach finansowanych z tych środków;
- stymulują rozwój przedsiębiorczości, zachęcając do zgłaszania nowych pomysłów i do lepszego wykorzystania własnych zasobów ludzkich i rzeczowych, także do korzystania z ofert szkoleniowych;
- wymóg monitoringu i ewaluacji prowadzi do poprawy efektywności wykorzystania publicznych środków (jakkolwiek pojawia się od razu zarzut nadmiernej sprawozdawczości i biurokracji, który w przypadku niektórych projektów jest prawdopodobnie prawdziwy).

Ogólnie, należy stwierdzić, że środki strukturalne mają szeroko rozumiany prorozwojowy charakter.

## **6. Kierunki dyskusji nad zmianami unijnego budżetu i jej znaczenie dla Polski**

### **6.1. Przesłanki i kalendarz przeglądu budżetu UE**

Od wielu lat budżet UE jest przedmiotem krytyki. Zarzuty dotyczą zarówno struktury jego wydatków, jak i systemu jego finansowania. Jak już wcześniej podkreślono, wydatki unijnego budżetu od wielu lat aż w około 80% przeznaczane są tylko na dwa obszary działań Unii – wspólną politykę rolną wraz z rozwojem obszarów wiejskich oraz politykę spójności (choć zmieniają się proporcje między nimi na korzyść szeroko rozumianej polityki spójności, jak też wewnętrzne priorytety w ramach obu obszarów). Powszechnie wskazuje się, że taka struktura wydatków jest nie do przyjęcia w następnych latach, przede wszystkim z uwagi na nowe wyzwania, przed którymi stoi Unia i które wymagają wspólnego finansowania na szczeblu ugrupowania (np. zapobieganie niekorzystnym zmianom klimatycznym i zwalczanie ich skutków, sprostanie wielu nowym wyzwaniom globalizacji i nowych, prężnych konkurentów, jak choćby Chin).

Od lat krytykowany jest też omówiony sposób finansowania budżetu. Jest on uznawany za skomplikowany, mało przejrzysty i niezrozumiały dla przeciętnego obywatela, w tym zwłaszcza rabat brytyjski z 1984 r. i wprowadzone później odstępstwa od ogólnych zasad finansowania tego rabatu, które w efekcie zapewniają ulgi w finansowaniu budżetu UE kilku bogatym

państwom, a na państwa mniej zamożne nakładają obowiązek finansowania tych przywilejów.

Kompleksowy przegląd budżetu UE został zapowiedziany w grudniu 2005 r. w ramach kompromisu dotyczącego Perspektywy finansowej na lata 2007–2013<sup>16</sup>. W celu realizacji tego postanowienia w maju 2006 r. Parlament Europejski, Rada UE i Komisja Europejska (a więc trzy główne instytucje zaangażowane w przygotowywanie i uchwalanie budżetu UE) uzgodniły, że Komisja powinna dokonać szczegółowego przeglądu budżetu UE. Istotne jest, że Komisja została poproszona „o podjęcie pełnego, kompleksowego przeglądu obejmującego wszystkie aspekty wydatków UE, włączając w to Wspólną Politykę Rolną, a także wszystkie zasoby, w tym także rabat brytyjski, i przedłożenia sprawozdania w latach 2008–2009”. Powinien on więc uwzględnić wszystkie aspekty finansowania UE, w tym najbardziej kontrowersyjne. We wrześniu 2007 r. Komisja opublikowała dokument pt. *Reformowanie budżetu, zmienianie Europy. Przegląd budżetu 2008/2009* (tzw. *Consultation paper*). Jego celem było rozpoczęcie szeroko zakrojonych konsultacji na poziomie państw członkowskich i całej UE na temat przyszłości unijnych finansów. Dokument Komisji ma charakter konsultacyjny, dlatego co do zasady zawiera nie tyle stanowisko Komisji Europejskiej, ile listę otwartych pytań dotyczących kształtu budżetu UE w przyszłości. Jednak pośrednio wskazuje na potrzebę dokonania głębokich zmian w obecnej strukturze budżetu. Równocześnie określone w nim nowe wyzwania dla UE na najbliższe lata definiują ramy rozpoczynającej się debaty o reformie budżetu.

W 2008 r. miał też miejsce tzw. *health check*, czyli przegląd realizacji reformy wspólnej polityki rolnej z 2003 r. Jakkolwiek nie dotyczył on bezpośrednio aspektów finansowych reformy, to oczywiście nie można od nich abstrahować, mówiąc o polityce rolnej i rozwoju obszarów wiejskich. Jedną z propozycji diskutowanych od kilku lat jest projekt tzw. renacjonalizacji polityki rolnej, tj. przeniesienia części zadań tej polityki na szczebel krajowy, w tym finansowania na szczebel budżetów krajowych. Przyjęcie takiej koncepcji stwarza ryzyko ograniczenia dopływu do Polski unijnych środków finansowych, tak potrzebnych dla przyspieszenia zmian strukturalnych w produkcji rolnej i na obszarach wiejskich.

Toczy się też dyskusja nad założeniami polityki spójności po 2013 r., formalnie zainicjowana podczas IV Forum kohezyjnego, które miało miejsce we wrześniu 2007 r.

Wymienione okoliczności sprawiają, że dyskusja nad przyszłością unijnego budżetu jest bardzo ważna dla Polski. Istotne znaczenie ma też fakt, że nasza prezydencja w Unii (II połowa 2011 r.) prawdopodobnie przypadnie na kluczowy okres debaty nad kolejną Perspektywą finansową. Niewątpliwie w interesie sprawności polskiej prezydencji oraz uzyskania poparcia dla naszego stanowiska w sprawach budżetowych (i niezbędnych kompromisów) jest, by polskie argumenty w tych kwestiach były dobrze przygoto-

wane i wcześniej skonsultowane z partnerami. Jako największy beneficjent polityki spójności w obecnej Perspektywie Polska chciałaby utrzymać tę pozycję również w latach następnych. Ale też właśnie jako największy beneficjent jest i będzie bardzo uważnie monitorowana przez wszystkich partnerów, a doświadczenia z wykorzystania środków strukturalnych będą argumentem na rzecz utrzymania obecnej skali finansowania tej polityki – lub przeciwko – po 2013 r.

Debatę o przyszłości budżetu UE można podzielić na dwa etapy: konsultacji oraz właściwych negocjacji. Proces konsultacji publicznych dotyczących budżetu UE otworzyła we wrześniu 2007 r. publikacja wspomnianego komunikatu Komisji Europejskiej pt. *Reformowanie budżetu...* z listą pytań adresowanych do państw członkowskich i opinii publicznej. Konsultacje społeczne trwały do 15 kwietnia 2008 r. Do tego czasu na stronie internetowej Komisji zainteresowani obywatele mogli umieszczać swoje uwagi i sugestie dotyczące przyszłości budżetu europejskiego ([http://ec.europa.eu/budget/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm)).

Polska aktywnie włączyła się do tej debaty, przedstawiając oficjalne stanowisko, jak też organizując szeroką debatę publiczną. Wyniki tej dyskusji – w postaci ekspertyz i stanowisk oficjalnych – są odzwierciedlone na stronie Dyrekcji Generalnej Komisji ([http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm)).

## **6.2. Wybrane elementy stanowiska Polski w dyskusji o zmianie finansowania unijnego budżetu<sup>17</sup>**

W świetle przedstawionych uwag można zaproponować pewne rozwiązania, które mogą być wzięte pod uwagę przy przygotowywaniu i negocjowaniu polskiego stanowiska w sprawie reformy systemu budżetowego UE. Obejmują one zarówno stronę finansowania unijnego budżetu, jak i strukturę jego wydatków.

1. Wyjściowym stanowiskiem Polski może być teza, że korzystne jest zwiększenie autonomii unijnego budżetu (nie dla wszystkich państw UE jest to takie oczywiste). Jest to zgoda na poszukiwanie lepszego od obecnego, bardziej sprawiedliwego systemu finansowania unijnego budżetu, jednocześnie mniej zależnego od politycznych nacisków i oceny wpłat do budżetu w kategoriach „ślusznego zwrotu”<sup>18</sup>. Takie stanowisko jest równoznaczne z dążeniem do ograniczenia obecnej zależności budżetu od bezpośrednich wpłat państw opartych na DNB (pełne uniezależnienie w tym względzie nie jest realne i celowe). Nie powinno to jednak wiązać się ze zmniejszeniem budżetu (pułapu zasobów własnych) poniżej obecnego poziomu 1,24% DNB całej UE. Preferowane powinny być więc propozycje, które ograniczą polityczne kompromisy w sprawie sposobu pokrycia wydatków z budżetu UE, a jednocześnie nie uszczuplą jego środków.

2. W toku dyskusji nad nowymi źródłami finansowania unijnego budżetu pojawiło się kilka propozycji nowych źródeł jego finansowania<sup>19</sup>. Odzwierciedlają

one poszukiwanie prawdziwego zasobu własnego UE o charakterze fiskalnym (jakiegoś podatku unijnego), który by zastąpił obecny (tzw. statystyczny) sposób liczenia części składki od dochodu opartego na VAT oraz spowodował stopniowe zmniejszenie składki narodowej na bazie DNB.

Jest zgoda państw UE co do tego, że nowy, w dużej mierze fiskalny system finansowania UE musiałby być oparty na kilku podstawowych zasadach, takich jak: suwerenność fiskalna państw Unii (przy założeniu koordynacji lub harmonizacji narodowych polityk podatkowych), stabilność dochodów budżetu, nawet przy zmianie koniunktury gospodarczej (na poziomie zbliżonym do obecnego). Zazwyczaj zakłada się też, że nie powinno nastąpić zwiększenie stopy ogólnych wydatków publicznych lub stopy opodatkowania obywateli Unii.

Najczęściej są dyskutowane trzy następujące opcje (Wtorek i Burkiewicz 2008): podatek od zużycia energii, od dochodów przedsiębiorstw (CIT), tzw. unijny VAT, zwany też modulowanym VAT. Każda z tych koncepcji ma pewne wady i zalety.

**Podatek energetyczny**, według opinii Komisji możliwy do wprowadzenia w okresie 3–6 lat, byłby od strony administracyjnej relatywnie prosty, z uwagi na dokonane już w skali całej UE zharmonizowanie opodatkowania zużycia energii na mocy Dyrektywy 2003/96/EC. Ocenia się, że pobór na rzecz wspólnotowego budżetu około połowy najniższej narodowej stawki tego podatku zapewniłby w przybliżeniu połowę planowanych dochodów budżetowych (Kaczurba 2008).

Finansowanie znaczącej części budżetu UE **oparte na CIT** wymagałoby wprowadzenia nie tylko jednolitej bazy podatku, lecz najprawdopodobniej także ujednoczenia minimalnej jego stawki (harmonizacji). Jednak postulat harmonizacji CIT wzbudza duże zastrzeżenia (także Polski), ponieważ oznaczałby – w świetle toczącej się dyskusji – potrzebę podwyższenia stawek najniższych, obowiązujących w niektórych nowych państwach (np. 19% w Polsce, Słowacji). Państwa te argumentują, że różnice stawek CIT odzwierciedlają zróżnicowany poziom rozwoju i efektywności gospodarczej oraz odmienności w modelach konsumpcji społecznej. Przy obecnym średnim udziale CIT w PNB Unii Europejskiej wynoszącym około 2,6%, stosunkowo skromny procentowo odpis na rzecz budżetu UE zapewniałby bardzo wysoki efekt dochodowy. Praktycznie, z uwagi na konieczność uprzedniej harmonizacji CIT, ta opcja jest najtrudniejsza do wprowadzenia i w związku z tym nie powinna być traktowana jako realna propozycja w trakcie obecnej debaty budżetowej (Kaczurba 2008).

Trzecia koncepcja, tj. **unijny VAT**, ma spore poparcie wśród ekspertów, jakkolwiek ma ona też poważne wady, zwłaszcza z praktycznego i wewnątrzpolitycznego punktu widzenia (Kawecka-Wyrzykowska 2008a). Oznaczałaby ona podział obecnie obowiązujących narodowych stawek VAT na VAT krajowy i unijny (ten ostatni, np. w wysokości 1 lub 2%). Obywatele nie ponosiliby dodatkowego ciężaru podatkowego, gdyż wprowadzenie unijnego VAT

byłoby zrekomensowane przez odpowiednie obniżenie krajowej stawki VAT (jeżeli krajowa stawka VAT wynosi 21%, a stawka UE byłaby ustalona na poziomie 1%, to stawka krajowa byłaby obniżona do 20%; łączna stawka pobieranego podatku VAT wynosiłaby nadal 21%). Takie rozwiązanie oznaczałoby, że państwa członkowskie „dzieliby się” z budżetem unijnym jednym z już istniejących podatków<sup>20</sup>. Szacuje się, że unijny VAT na poziomie 1% liczonego od zharmonizowanej bazy podatkowej mógłby dostarczać około połowy dochodów budżetu. Główną przeszkodą we wprowadzeniu tego podatku byłaby konieczność uprzedniej pełnej harmonizacji systemów VAT w państwach członkowskich (obecnie VAT jest podatkiem zharmonizowanym, ale istnieje sporo wyjątków) i związany z tym sprzeciw państw mających obecnie wyjątki od ogólnych reguł harmonizacji, w tym zwłaszcza państw mających stawki zerowe<sup>21</sup>.

W świetle wielu dyskusji wydaje się, że dla Polski dobrym punktem wyjścia do dyskusji o zwiększeniu autonomii unijnego budżetu jest propozycja unijnego VAT. Należy jednak wyraźnie dodać, że zarówno unijny VAT, jak też inne proponowane zasoby fiskalne nie spełniają wszystkich kryteriów optymalnego podatku unijnego. Takiego optymalnego podatku jak dotąd nie znaleziono.

3. Jest sprawą niekwestionowaną, że szersza dyskusja o wprowadzeniu nowego systemu finansowania budżetu UE, opartego na zasobach fiskalnych (VAT) stworzyłaby warunki do oceny zasadności mechanizmów korekcyjnych (rabatów), z których korzysta obecnie kilka państw UE. Stworzyłoby to szansę ich likwidacji. Jest też jednak oczywiste, że Wielka Brytania nie zrezygnuje z tego rabatu „za darmo”. Próby skłonienia Wielkiej Brytanii do takiej decyzji były podejmowane praktycznie przy okazji wszystkich poprzednich debat nad nowymi wieloletnimi ramami finansowymi UE i nie przyniosły efektu. Przy okazji ustalania obecnej Perspektywy Brytyjczycy wyrazili taką możliwość w zamian za renacjonalizację WPR, a więc przejęcie ciężaru finansowania całej lub części WPR przez budżety krajowe.

Dla Polski renacjonalizacja WPR jest nie do przyjęcia. Należy przypuszczać, że bogatsze państwa współfinansowałyby tę politykę w większym zakresie niż te, których nie stać na duże dodatkowe transfery, a do takich należy Polska. Takie rozwiązanie miałoby bardzo duży zakłócający wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Naruszona by została jedna z fundamentalnych zasad jednolitego rynku europejskiego – zasada niedyskryminacyjnego traktowania i równych warunków konkurencji, a konsekwencją tego byłaby gorsza pozycja konkurencyjna rolników polskich niż z państw hojniej wspierających swoich rolników. W tym kontekście J. Pietras zauważa też, że jedynym wspólnym elementem rabatu brytyjskiego i propozycji renacjonalizacji WPR jest to, że obie kwestie miały swoje historyczne uzasadnienie (w obu przypadkach różne) w określonej sytuacji, jaka istniała wiele lat temu (Pietras 2008c).

Mimo tych argumentów, wyeliminowanie rabatu brytyjskiego (i pozostałych rabatów) nie będzie łatwe i zajmie sporo czasu, zarówno ze względu

na skalę politycznie możliwej redukcji środków na WPR, jak i z uwagi na prawdopodobne konsekwencje w postaci nadmiernie silnej rewizji wydatków w innych działach budżetu UE<sup>22</sup>.

4. Jeśli chodzi o stronę wydatków z unijnego budżetu, to z polskiego punktu widzenia ważne jest, by utrzymane zostały możliwie wysokie nakłady na rolnictwo oraz na politykę spójności, jakkolwiek możliwe i celowe są modyfikacje ich struktury rzeczowej<sup>23</sup>. Polska sprzeciwia się zwłaszcza ograniczeniu środków na politykę spójności. Jak podkreślono wcześniej, środków tych nie można oceniać wyłącznie w kategoriach rachunkowych. Ostatnie rozszerzenie ugrupowania po raz pierwszy objęło gospodarki z bardzo dużymi zniekształceniami strukturalnymi (istotnie odstające od UE-15 pod względem struktury ich gospodarek), odziedziczonymi po starym systemie, których zmiana wymaga dużych nakładów środków i czasu. Dlatego też część inwestycji realizowanych w tych państwach z konieczności musi być skierowana na przedsięwzięcia mało rentowne, ale niezbędne z uwagi na konieczność likwidacji dystansu rozwojowego wobec partnerów bardziej rozwiniętych (np. podstawową infrastrukturę transportową). Środki UE są bardzo pomocne w tym zakresie. W dalszej perspektywie czasowej Polska powinna też brać pod uwagę możliwość reorientacji środków wydatkowanych w ramach polityki spójności na działania zapewniające wyższą wartość dodaną.

5. Polska nie uniknie też dyskusji na temat zmniejszenia ciężaru budżetowego WPR. Jedną z podstawowych zasad w tych dyskusjach powinno być zapewnienie przejrzystości rynku rolnego i jednolitych na nim warunków konkurencji. Bez przestrzegania tych zasad trudno będzie utrzymać wspólny rynek i WPR. Z tych względów redukcja nakładów na WPR wymagałaby równoczesnego zabezpieczenia przed ponownym nasileniem narodowej pomocy publicznej dla sektora rolnego, a więc sprzeciw wobec renacjonalizacji polityki rolnej i wynikającej z tego zróżnicowanej skali wsparcia z budżetów narodowych. Możliwe natomiast wydaje się zmniejszenie niektórych typów wydatków, np. płatności bezpośrednich na gospodarstwa wielkoobszarowe (UKIE 2008b).

## 7. Wnioski

Podsumowując, dyskusja nad przeglądem budżetu oderwana od przetargu na temat konkretnych kwot umożliwiła zebranie wielu ciekawych ekspertyz, które stanowią dobry punkt wyjścia do propozycji reformy budżetu unijnego. Jest jednak prawdą, że wybory do Parlamentu Europejskiego i zmiana Komisji, jak też zabiegi polityków UE na rzecz jak najszybszego zakończenia procesu ratyfikacji traktatu lizbońskiego wyhamowały tempo dyskusji i wykorzystanie bardzo wielu ekspertyz i opinii, które zgłoszono w procesie konsultacji. Szanse przyjęcia niektórych propozycji zmalały też z uwagi na ich radykalizm.

Doświadczenia z przygotowywania poprzednich Perspektyw finansowych wskazują, że dyskusje takie są zawsze bardzo trudne i kompromis jest osiągnięty z reguły niemal w ostatnim możliwym terminie. Tak będzie prawdopodobnie i teraz, zwłaszcza biorąc pod uwagę, że Unia liczy obecnie 27 państw członkowskich o bardzo zróżnicowanych interesach.

W celu przeprowadzenia jakichkolwiek zmian budżetowych, zwłaszcza bardziej radykalnych, potrzebna jest silna wola polityczna wszystkich członków UE. Rosnąca świadomość wad obecnego systemu wzmacnia poparcie dla modyfikacji tego systemu. Aby jej dokonać, potrzeba jednak wielu ustępstw i kompromisów, a takiej gotowości obecnie nie ma.

### Informacja o autorce

**Prof. dr hab. Elżbieta Kawecka-Wyrzykowska** – Kierownik Katedry Integracji Europejskiej im. J. Monneta, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie.

E-mail: ekawec@sgh.waw.pl.

### Przypisy

- <sup>1</sup> Artykuł ten został przygotowany w ramach wielostronnego projektu badawczego pt. *Comparative Regional Integration: The European Integration Process and Its Implication to East Asia*, nr 2008-2709/001-001, finansowanego przez Komisję Europejską – program Jean Monnet.
- <sup>2</sup> Są też „inne dochody”, pochodzące m.in. z kar, podatków od pracowników instytucji unijnych, których udział w budżecie UE jest niewielki, zwykle oscyluje wokół 1% budżetu.
- <sup>3</sup> Jednolita podstawa (tzw. statystyczna podstawa VAT) obliczana jest według stawek, jakie powinny obowiązywać w świetle przepisów o ich harmonizacji. Nie uwzględnia więc czasowych odstępstw i trwałych odstępstw od ogólnych reguł. W ten sposób autorzy zharmonizowanej podstawy VAT chcieli wyeliminować wpływ różnic w narodowych systemach VAT (zwłaszcza w poziomie stawek) na wielkość środków z tytułu VAT przekazywanych do budżetu UE. W latach 2007–2013 cztery kraje, które są beneficjentami obniżonego finansowania rabatu brytyjskiego, uzyskały także dodatkową ulgę. Polega ona na obniżeniu jednolitej stawki VAT odprowadzanej do budżetu UE. Dla Austrii wynosi ona 0,225%, dla Niemiec – 0,15%, dla Holandii i Szwecji – 0,10% (WE, Euratom 2007. *Decyzja Rady z 7 czerwca 2007 r. w sprawie systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich*, nr 436, DzUrz UE L 163 z 23.06.2007).
- <sup>4</sup> W efekcie najbardziej wzrosła wpłata z tytułu DNB (o 25%), odzwierciedlając zwiększony udział Polski w DNB UE-27, zwiększyły się też wpłaty z tytułu VAT – tylko o 9% i z ceł importowych – o 31%.
- <sup>5</sup> Zasada ta mówi, że środki funduszy strukturalnych, a od 2007 r. także Funduszu Spójności muszą być wydane łącznie w ciągu 3 lat (rok podpisania umowy plus dwa następne lata kalendarzowe). Zasada ta ma zapewnić sprawniejsze wykorzystywanie środków i większą ich efektywność. Przejściowo, w latach 2007–2010, okres wykorzystania środków strukturalnych wydłużono z 3 do 4 lat.
- <sup>6</sup> Czyli, jak powiedziała minister E. Bienkowska na konferencji prasowej: „Wszystko, co można było wydać” (<http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>, wypowiedź z 23.07.2009, stan na 13.11.2009).
- <sup>7</sup> Łącznie w analizowanym okresie stanowiły one 41% wsparcia w ramach wspólnej polityki rolnej. W pierwszym roku członkostwa, tj. w 2004 r., transfery te nie miały



- miejsca z budżetu UE do Polski, jakkolwiek polscy rolnicy otrzymali należne z tego tytułu środki. Zgodnie bowiem z zasadą obowiązującą w UE, środki na ten cel są refundowane z budżetu UE w następnym roku kalendarzowym, po zakończeniu rozliczeń. Tak więc, w 2004 r. środki te musiały być prefinansowane z budżetu państwa. Należy od razu dodać, że oprócz sum wykazanych w tabeli na płatności bezpośrednie, pochodzących z budżetu UE, polscy rolnicy otrzymują na mocy zapisów traktatu akcesyjnego finansowanie uzupełniające pochodzące z budżetu państwa.
- <sup>8</sup> W praktyce przelewy z tytułu programów przedakcesyjnych były przekazywane jeszcze po 2006 r. z tytułu Phare – do kwietnia 2007 r., a SAPARD – do maja 2008 r. Niewykorzystane środki w ramach ISPA zostały od 2007 r. włączone do środków Funduszu Spójności.
- <sup>9</sup> Do budżetu centralnego trafiają głównie środki Funduszu Spójności, ale i te muszą być wydatkowane na konkretne cele inwestycyjne, uzgodnione z Komisją Europejską.
- <sup>10</sup> Zestawienie w tabeli 3 obejmuje jedynie faktyczne przelewy z Komisji Europejskiej do Polski, niezależnie od okresu programowania lub realizacji konkretnych projektów. Dane te mogą więc różnić się dość istotnie od innych informacji o transferach do Polski, które mogą być raportowane według innych kryteriów, np. wartości podpisanych, rozpoczętych lub zakończonych kontraktów na wykonanie projektów, ale niekoniecznie wiążą się z dokonaniem przelewu środków na ich realizację. Różne sposoby raportowania wartości transferów do Polski w praktyce dotyczą głównie środków na politykę spójności, gdzie okres realizacji większości projektów przekracza jeden rok kalendarzowy, będący podstawą sprawozdań.
- <sup>11</sup> Plan Rozwoju Obszarów Wiejskich (PROW), obowiązujący w latach 2004–2006 oraz na lata 2007–2013, wspiera działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich i poprawy konkurencyjności gospodarki rolno-żywnościowej. Obejmują one obecnie m.in. następujące cele priorytetowe (tzw. osi priorytetowe): poprawa potencjału ludzkiego i szkolenia zawodowego, podniesienie jakości i wydajności produkcji rolnej i leśnej, zwiększenie powierzchni terenów zalesionych, podniesienie jakości życia, poprawa infrastruktury na obszarach wiejskich (por. <http://www.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=1469>).
- <sup>12</sup> Na mocy okresu przejściowego uzgodnionego w traktacie akcesyjnym rolnicy nowych państw UE otrzymują płatności bezpośrednie w pierwszych latach członkostwa w UE w niepełnym wymiarze. Osiągną one poziom 100% należnych płatności dopiero po 10 latach. By zmniejszyć wynikające z tego dysproporcje w traktowaniu rolników nowych państw UE oraz UE-15, uzgodniono też, że te pierwsze mają prawo uzupełniać część poziomu płatności z budżetów krajowych (tzw. *topping-up*).
- <sup>13</sup> Znacząca poprawa pozycji netto w 2007 r. wynikała głównie z zaliczek przekazanych w ramach większych środków na politykę spójności w ramach nowej Perspektywy finansowej. Z kolei znaczące obniżenie tej pozycji w 2008 r. wiązało się ze stosunkowo małymi refundacjami wydatków w ramach polityki spójności w okresie „rozruchu” nowych projektów finansowanych ze środków nowej Perspektywy finansowej.
- <sup>14</sup> Rozpatrywanie efektów akcesji przez pryzmat pozycji netto oznacza w praktyce, że państwa oceniają ich rozliczenia z budżetem UE w kategoriach „słusznego zwrotu” (*just retour*). Poszukują one narodowych korzyści z budżetu UE, starając się maksymalizować ich pozycję beneficjenta netto lub minimalizując pozycję płatnika netto. W tej sytuacji narodowe interesy stają się ważniejsze od ogólnych interesów UE i maksymalizowania korzyści wspólnych (Le Cacheux 2007).
- <sup>15</sup> Komisja Europejska szacuje, że każde 1 euro środków polityki spójności wydatkowanych w regionach celu 1 (PKB na mieszkańca w regionie poniżej 75% średniego unijnego dochodu) generowało w latach 2004–2006 dodatkowo 90 centów środków przeznaczanych na rozwój (Hübner 2009).

- 16 Do przeglądu budżetu odnosi się zwłaszcza punkt 80 konkluzji Rady Europejskiej z grudnia 2005 r.: „80. Rada Europejska zachęca zatem Komisję do dokonania pełnego, kompleksowego przeglądu, obejmującego wszystkie aspekty wydatków UE, w tym także na wspólną politykę rolną, a także zasobów, w tym rabatu brytyjskiego, który to przegląd ma zostać przedstawiony w sprawozdaniu w roku 2008/9. Na podstawie tego przeglądu Rada Europejska może podjąć decyzje dotyczące wszystkich kwestii objętych tym przeglądem. Przegląd będzie również wzięty pod uwagę w pracach przygotowawczych dotyczących kolejnej perspektywy finansowej”.
- 17 Zaprezentowane w tym podpunkcie sugestie mają charakter autorski i w dużej mierze oparte są na pracy (Kawecka-Wyrzykowska 2008a).
- 18 Oficjalne stanowisko Polski – w formie odpowiedzi rządu na *Consultation Paper* Komisji Europejskiej w sprawie przeglądu budżetu UE jest dostępne na stronie <http://www.ukie.gov.pl/WWW/news.nsf/0/27CBF73EB1AF4454C12573AA0040571A>.
- 19 Z punktu widzenia zarządzania budżetem najłatwiej byłoby wprowadzić jedno źródło finansowania, oparte np. na udziale danego państwa w DNB całej Unii (obecnie jest to jedno ze źródeł), przy jednoczesnej rezygnacji z wszystkich rabatów. Oznaczałoby to ogromną przejrzystość wpłat, bardzo pożądaną z punktu widzenia zarządzania środkami, ale wyeliminowałoby autonomię budżetową instytucji unijnych. Wysokość wpłat zależałaby bowiem całkowicie od decyzji państw co do odsetka DNB przekazywanego na potrzeby całej Unii. Jednocześnie przejrzystość systemu ułatwiłaby poszczególnym państwom porównywanie ich wpłat z uzyskiwanymi (oczekiwanymi) transferami (pozycji netto wobec budżetu), co ogromnie wydłużyłoby negocjowanie kompromisów po stronie wydatków i zachęcało do wprowadzania mechanizmów korekcyjnych. Drugie skrajne, z pozoru proste, rozwiązanie to wprowadzenie powszechnego europejskiego podatku czytelnego dla wszystkich obywateli. Nie ma jednak – ani na poziomie UE, ani pojedynczych państw – podatku, który spełniałby kryteria optymalnego podatku.
- 20 System taki różniłby się znacząco od obecnie obowiązującego, w którym istnieje tylko pośredni (bardzo luźny) związek między podatnikiem/obywatелеm a unijnym budżetem. Obecnie bowiem wpłata z tytułu VAT jest przekazywana z budżetów narodowych (poprzez obliczenie zharmonizowanej teoretycznej, tzw. statystycznej podstawy VAT).
- 21 Stawki zerowe dotyczą istotnej części obrotu, zwłaszcza w Wielkiej Brytanii i Irlandii, odpowiednio około 20% i 10% w 2000 r. (Mathis 2004).
- 22 Praktyczny wniosek jest też taki, że proste poparcie Polski dla eliminacji rabatów, z całą pewnością niesprawiedliwych dla takiego kraju jak Polska, mogłoby okazać się kosztowne dla nas, gdyby Wielka Brytania upierała się przy powiązaniu tego postulatu z zasadniczą zmianą sposobu finansowania WPR.
- 23 Potrzebne jest sprecyzowanie, które typy wydatków w ramach tych polityk (i odpowiadające im finansowanie z unijnego budżetu) są dla nas szczególnie istotne, rozwojowe, a które mogą czy wręcz powinny odgrywać mniejszą rolę.

## Bibliografia

- Barcz, J., Kawecka-Wyrzykowska, E. i K. Michałowska-Gorywoda. 2007. *Integracja europejska*, Warszawa: Kluwer.  
[http://ec.europa.eu/budget/reform/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/index_en.htm)  
[http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read\\_en.htm](http://ec.europa.eu/budget/reform/issues/read_en.htm)  
<http://ec.europa.eu/budget/reform/library/conferences/session4pietras.pdf>  
<http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl> (stan na 13.11.2009).  
<http://www.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx?TabOrgId=1469>

- Hübner, D. 2009. *The achievements of Europe's regional policy 2004–2009, 2004–2009 Report*, Brussels, [http://www.eukn.org/eukn/themes/Urban\\_Policy/Achievements-of-Europe-s-Regional-Policy-2004-2009\\_6274.html](http://www.eukn.org/eukn/themes/Urban_Policy/Achievements-of-Europe-s-Regional-Policy-2004-2009_6274.html).
- Kaczurba, J. 2008. *Ekspertyza dla PKPP Lewiatan dotycząca propozycji rewizji polityki budżetowej Unii Europejskiej*, [http://www.ukie.gov.pl/WWW/serce.nsf/\(\\$PrintView\)/344A0B3A1435F7E9C12573DE004ED26A?Open](http://www.ukie.gov.pl/WWW/serce.nsf/($PrintView)/344A0B3A1435F7E9C12573DE004ED26A?Open).
- Kawecka-Wyrzykowska, E. 2008a. *VAT jako źródło dochodu budżetu europejskiego*, ekspertyza wykonana na zlecenie UKIE, [http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/us/20080411\\_US\\_24\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/budget/reform/library/contributions/us/20080411_US_24_pl.pdf) (stan na 12.11.2009).
- Kawecka-Wyrzykowska, E. 2008b. *VAT jako źródło dochodu europejskiego. Wspólnoty Europejskie*, nr 3 (190).
- Kudlicka, M. 2009. *Fundusze strukturalne dla Polski na lata 2003-2017*, UKIE, [http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/881A1F8F2C5F6281C12572890053E212/\\$file/fund\\_07MK.pdf](http://www.ukie.gov.pl/HLP/files.nsf/0/881A1F8F2C5F6281C12572890053E212/$file/fund_07MK.pdf) (stan na 13.11.2009).
- Lamassoure, A. 2005. *The System of Own Resources, Questionnaire for National Parliaments*, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004\\_2009/documents/dv/qownres\\_/qownres\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/qownres_/qownres_en.pdf).
- Le Cacheux, J. 2007. *Funding the EU Budget with a Genuine Own Resource: The Case for a European Tax. Notre Europe*, nr 57.
- Mathis, A. 2004. *VAT Indicators, Taxation Papers. Working Paper*, nr 2.
- Pietras, J. 2008a. *European Value Added and EU Budget*, prezentacja na konferencji Reforming the Budget. Changing the Europe, Brussels, <http://ec.europa.eu/budget/reform/library/conferences/session4pietras.pdf> (stan na 30.06.2009).
- Pietras, J. 2008b. *Przyszłość budżetu UE. W poszukiwaniu spójności celów, polityk i finansów unijnych*, Warszawa.
- Pietras, J. 2008c. *The future of the EU budget. In search of coherence of objectives, policies and finances of the Union. DemosEUROPA – Centre for European Strategy*, Warsaw.
- UKIE 2008a. *Budżet Unii Europejskiej*, Warszawa.
- UKIE 2008b. *Przegląd budżetu UE: dyskusja o wizji przyszłości Unii*, sprawozdanie z konferencji, Warszawa.
- UKIE 2009. *Gospodarczy wymiar członkostwa Polski w Unii Europejskiej, 5 lat Polski w Unii Europejskiej. Raport*, Warszawa.
- Wtorek, J. i W. Burkiewicz. 2008. *Podatek europejski jako element przeglądu budżetu UE. Biuletyn Analiz*, nr 18, UKIE.