

[*Filozofia budżetu*]

Przypisanie zadań budżetowych różnym szczeblom władzy nigdy nie jest łatwe, chociaż problem, kto ponosi odpowiedzialność za wydatki publiczne lub komu przypisać kompetencje podatkowe jest szeroko omawiany w teorii ekonomii oraz badaniach empirycznych. Rozstrzygnięcie kwestii „kto co robi” w ramach struktury takiej jak UE dotyczy nie tylko dóbr i usług świadczonych przez sektor publiczny, które dają się ująć w liczbach, ale również interwencji regulacyjnych i innych działań stanowiących część zadań sektora publicznego. W tym ostatnim rozumieniu stabilność makroekonomiczna, czyste środowisko naturalne czy ułatwienia w zdobywaniu wiedzy mogą być traktowane jako dobra publiczne, podobnie jak drogi czy szpitale.

IAIN BEGG

Finansowanie

Unii Europejskiej

W EKONOMICZNEJ TEORII FINANSÓW PUBLICZNYCH (Musgrave, 1959) tradycyjnie wyodrębnia się trzy funkcje: stabilizację, alokację i redystrybucję. W każdej z tych kategorii można wyobrazić sobie różny zakres odpowiedzialności, dlatego opracowano zasady określające charakter i cel dostarczanych



dóbr i usług publicznych. O ile federalizm fiskalny (FF) w formie proponowanej zwłaszcza przez Oatesa (1972, 1999) jest powszechnie znaną dziedziną ekonomii, to na kwestię przypisania zadań budżetowych odpowiednio do różnych szczebli władzy rzutuje również wiele innych zagadnień z zakresu ekonomii (a w istocie także politologii). Chciałbym tutaj przedstawić niektóre z nich i odnieść je do UE i jej budżetu.

Trzeba zacząć od tego, że UE nie jest zwykłą organizacją międzynarodową jak MFW czy ONZ, w przypadku których coroczne składki stanowią właściwą formę finansowania. Jak zauważa Oates (1999), dokonując przeglądu federalizmu fiskalnego, dla ekonomistów pojęcie to odnosi się do niemal wszystkich sektorów publicznych na tyle, na ile występują w nich „różne szczeble władzy, które świadczą usługi publiczne i posiadają rzeczywiste uprawnienia decyzyjne (niezależnie od układu formalnego)”. Jednak w przypadku UE znaczenie FF ogranicza fakt, że Unia w swej obecnej formie znacznie różni się od systemu federalnego. Oates sugeruje także, iż pojęcie „federalizm fiskalny” mogło zostać wybrane niefortunnie, jeśli oznacza ono jedynie kwestie budżetowe. Dlatego stwierdza, że użycie słowa „federalny” w kontekście UE niesie z sobą konotacje, które sprowadzają dyskusję na niewłaściwe tory.

I. FEDERALIZM FISKALNY

Koncepcja federalizmu fiskalnego wychodzi z założenia, że można optymalnie przypisać kompetencje, uwzględniając z jednej strony oddziaływanie polityki podejmowanej w ramach danej jurysdykcji na inne jednostki terytorialne, a z drugiej strony, biorąc pod uwagę preferencje wyborcze i legitymizację podejmowania decyzji. Odpowiedź polega na dopasowaniu świadczenia dóbr publicznych do geograficznego rozmieszczenia podatników finansujących wydatki, zgodnie z zasadą „równowagi fiskalnej” zaproponowaną przez Olsona (1968) i „odpowiedniości” postulowaną przez Oatesa (1972). Spora część debaty na temat federalizmu fiskalnego dotyczy skali korzyści lub zakresu polityki kon-

solidacji, co rzutuje na trudne do zdefiniowania poszukiwanie wartości dodanej w strukturze wydatków na szczeblu unijnym.

W konwencjonalnej wersji FF pojawia się wiele jasno sprecyzowanych propozycji odnośnie tego, „kto powinien co robić”. Zagadnienie to rozwiązywano jednak na różne sposoby (zob. m. in. Inman i Rubinfeld, 1997). Sedno federalizmu fiskalnego stanowi pogląd, iż dobrobyt można zwiększyć optymalizując strukturę świadczenia usług na szczeblu lokalnym i ponadlokalnym. Jeśli, na przykład, osoby niezamieszkałe na danym terenie mogą korzystać z niektórych usług dzięki temu, że wydatki leżą w gestii jurysdykcji niższego szczebla, pojawia się bodziec do obniżania świadczeń. Natomiast na wyższym szczeblu terytorialnym może nastąpić tzw. „efekt wyrównania” i w ten sposób zapewnić optymalny poziom świadczeń dla obszaru gospodarczego jako całości, czy to przez świadczenie usług czy kierowanie dotacji na niższy szczebel, aby przeciwdziałać zjawiskom negatywnym. Jak zauważają Borck i Owings (2002), „teoria dobrobytu nie wytrzymuje jednak próby empirii” i przytaczają szereg dowodów na poparcie swej tezy (zob. Inman, 1988; Grossmann, 1994).

Trzeba jednak pamiętać, że koncepcja federalizmu fiskalnego odnosi się zwykle do jednego państwa, w którym zachodzą krajowe procesy polityczne. Takie procesy mogą ułatwiać lub utrudniać efektywną – z perspektywy dobrobytu państwa jako całości – alokację środków publicznych. Jednak sprawą kluczową pozostaje kontekst polityczny: wyborcy posiadający ogromną władzę (np. przez zmianę preferencji wyborczych) mogą wywierać presję na zwiększanie alokacji środków publicznych (zob. Dixit i Londregan, 1998). UE nie jest jednorodnym organizmem państwowym, a skomplikowany kontekst polityczny nasuwa poważne wątpliwości, co do przydatności pojęcia federalizmu fiskalnego do analizy unijnego budżetu. Jednak nawet jeśli UE jest dzisiaj *politycznie* jeszcze bardzo odległa od systemu federalnego, to można by przypisać jej większe zadania w obszarze finansów publicznych, o ile byłyby uzasadnione na gruncie ekonomicznym. Innymi słowy, brak państwowości nie musi oznaczać braku możliwości zmian w strukturze finansów publicznych.

*Przypisanie szczeblom władzy określonych funkcji
w dziedzinie finansów publicznych*

Jak więc należy rozdzielać odpowiedzialność za funkcje publiczne, aby osiągnąć najlepsze wyniki? Z prostej definicji, podanej przez Coote-ra (2000: 103), wynika, iż optymalna struktura władzy różnych szczebli występuje tam, „gdzie obywatele zaspokajają w największym stopniu swoje oczekiwania”. Jednak w odróżnieniu od konsumentów dóbr i usług dostarczanych przez „rynek”, którzy mogą stosunkowo łatwo zmieniać dostawców, obywatele dysponują jedynie bardzo ograniczoną możliwością przeniesienia się do innej, bardziej im odpowiadającej jednostki terytorialnej.

Należy odróżnić świadczenie dóbr i usług publicznych od odpowiedzialności za ich dostarczanie. Decyzja, jakie dobra publiczne mają być świadczone zależy od ich charakteru, przy czym istnieje bogata literatura uzasadniająca te wybory, odwołująca się przede wszystkim do problemu niedoskonałości rynku.

Istnieją jednak *czyste, niepodzielne dobra publiczne*, a więc takie, o które się *nie rywalizuje*. Znaczy to, że profity wynikające dla pojedynczego obywatela z eksploatacji danego dobra nie wykluczają zaistnienia sytuacji, w której korzyści odnosić będą także inni. Tym samym nikogo nie można pominąć przy korzystaniu z czystych dóbr publicznych. Zazwyczaj przytacza się tu przykłady zapewnienia powszechnego bezpieczeństwa i obrony. Ten brak możliwości wykluczenia z korzystania z dóbr publicznych powoduje, że konsumenci nie odczuwają potrzeby płacenia za nie, gdyż mogą ich używać niejako na zasadzie „jazdy na gapę”. Ponieważ władza posiada kompetencje podatkowe (Brennan i Buchanan, 1980), może nie tylko zobowiązać obywateli do płacenia podatków, ale także określać skalę wydatkowania środków publicznych. „Jazda na gapę” zostanie zminimalizowana, jeśli liczba obywateli podlegających obowiązkowi podatkowemu odpowiada populacji korzystającej z wydatków. Ponieważ wszyscy obywatele zyskują na czystych dobrach publicznych, najwyższy szczebel wła-

dzy powinien nakładać podatki i ustalać (choć niekoniecznie realizować) wydatki.

Tanzi (2000) zwraca uwagę na jeszcze jeden aspekt reformy sektora publicznego, który rzutuje na podział kompetencji między różne szczeble decyzyjne, mianowicie na rozmiary aparatu władzy. Twierdzi on, iż kwestia, „jakiego rodzaju działania nadają się do sprywatyzowania, a które powinny podlegać decentralizacji” nie została dostatecznie wyjaśniona w literaturze. Jej znaczenie jest jednak niebagatelne, gdyż wiele usług publicznych może być przedmiotem zarówno decentralizacji, jak i prywatyzacji. Co ciekawe, sugeruje on również, że im mniejszy sektor publiczny tym łatwiej zarządzać nim na wyższych szczeblach władzy. Jednocześnie zauważa, że im więcej szczebli władzy, tym więcej regulacji, gdyż każdy poziom będzie się starał narzucić własne priorytety: „Za każdym razem, gdy dodamy kolejny szczebel władzy – czy to na poziomie lokalnym, czy regionalnym – prawdopodobnie wzrośnie liczba zbędnych regulacji”.

Tanzi, analizując polityki w sektorach publicznych, zauważa także, że władze bardziej ograniczone w zakresie przychodów i wydatków zazwyczaj chętniej sięgają po regulacje dla osiągnięcia swych celów. Jego przypuszczenia odnoszą się przede wszystkim do samorządów lokalnych, a duża część jego obserwacji dotyczy krajów rozwijających się. Można jednak stwierdzić, że zaburzona hierarchia wydatków sektora publicznego w UE również zgadza się z jego opisem. Kolejne obawy Tanziego budzi fakt, że władza zdecentralizowana bywa bardziej podatna na korupcję, czy to ze względu na niższy status urzędników, czy też z tej racji, że instytucje niższego szczebla są mniej rozbudowane, a zabezpieczenia w zakresie odpowiedzialności i przejrzystości mniej skuteczne.

DECENTRALIZACJA CZY CENTRALIZACJA?

Jak zauważa wielu autorów, istnieje powszechne dążenie do decentralizacji władzy politycznej i przekazywania jej w szerszym zakresie władzom lokalnym/regionalnym. Tanzi (2000: 1) zwraca uwagę, że:

„jeszcze kilkadziesiąt lat temu federalizm fiskalny był w większości krajów i w literaturze ekonomicznej tematem o marginalnym znaczeniu. Świat dzielił się zasadniczo na państwa unitarne oraz państwa federalne i prawie nie było takich, które planowały przejście z jednej kategorii do drugiej. Jednak w ostatnich latach, być może w wyniku globalizacji i demokratyzacji (w połączeniu z rosnącymi dochodami), wydaje się, że w wielu krajach uruchomione zostały siły odśrodkowe. Siły te wywołały wzrost żądań, aby zwiększyć decentralizację fiskalną. Można przyjąć hipotezę, że decentralizacja jest dobrem pierwszorzędym, na które popyt będzie prawdopodobnie rósł wraz z dochodami na jednego mieszkańca.”

Chodzi więc o racjonalne argumenty przy podejmowaniu decyzji, jakie funkcje publiczne należy przypisać określonym szczeblom władzy.

Argumenty przemawiające za decentralizacją

Można podać następujące przyczyny, dla których lepiej realizować wydatki publiczne na niższych szczeblach władzy:

- Lepsza znajomość oczekiwań obywateli oraz gotowość do ich sfinansowania;
- Większa zdolność wyborców do rozliczenia władzy, gdy jest ona bliżej, a także do kontroli, zwłaszcza przez środki masowego przekazu;
- Mniejsze prawdopodobieństwo niewydolności władzy, przy założeniu jej przejrzystości i odpowiedzialności;
- Możliwość stworzenia konkurencji podatkowej, która pozwoli zmniejszyć ryzyko władzy apodyktycznej („molocha”), charakterystyczne dla władzy niewydolnej;
- Łatwość dostosowania polityki do potrzeb obywateli, a tym samym zapewnienie im odpowiedniego strumienia dóbr i usług publicznych;
- Polityka łatwo dostosowująca się do zmieniających się warunków.

Argumenty przemawiające za centralizacją

Do odpowiedzi na pytanie „dlaczego centralizować?” podstawą są następujące argumenty:

- Oszczędność, inaczej mówiąc niepodzielność dóbr i usług publicznych, co oznacza, że szczebel centralny bywa bardziej skuteczny, ponieważ jest w stanie dostarczyć dobro publiczne po niższych kosztach wytwarzania;
- Kumulacja zagrożeń ze względu na wahania popytu na dobra i usługi publiczne;
- Brak możliwości, by ograniczyć korzystanie z dóbr publicznych, co powoduje ich niewystarczającą podaż na szczeblach zdecentralizowanych;
- „Efekty wyrównania” (do wewnątrz i na zewnątrz) między jednostką o kompetencjach terytorialnych a innymi o odmiennych kompetencjach;
- Unikanie dublowania przepisów;
- Lepsza pozycja przetargowa.

Jak wynika z wielu ostatnio przeprowadzonych badań (omówionych w OECD, 2003) – pomimo iż rośnie świadomość zalet decentralizacji – „wybór między centralnym i lokalnym szczeblem nie jest wyraźnie uzasadniony, a w ostatnim dwudziestoleciu na obszarze OECD przekazywanie władzy w dół nie postępuje w jednakowym tempie”. W raporcie OECD wskazano na odpowiedzialność jako cechę podnoszącą atrakcyjność decentralizacji, jak również na zalety konkurencji pomiędzy jednostkami terytorialnymi. Niemniej jednak przestrzega się, iż ze względu na trudności koordynacji decentralizacja niekoniecznie „musi zapewnić większą wydajność tam, gdzie działanie na małą skalę zwiększa koszty świadczeń lub w przypadkach, w których korzyści i koszty działania są odczuwane poza jednostką o kompetencjach terytorialnych występującą w roli dostawcy”. W raporcie OECD zwrócono również uwagę, że „przy większej autonomii lokalnej krajowe cele polityki, zwłaszcza związane ze sprawiedliwością i stabilizacją makroekonomiczną, mogą być trudniejsze do osiągnięcia.”

Chociaż z administracyjnego punktu widzenia przypisanie konkretnych funkcji w zakresie wydatków publicznych wyłącznie jednemu szczeblowi władzy wydaje się korzystne, to jednak trudno je osiągnąć. Obrona narodowa jest typowym zadaniem przypisanym do krajowego szczebla władzy, podczas gdy np. wywóz śmieci - do władz lokalnych. Jednak dla wielu usług publicznych, w tym opieki społecznej czy rozwoju gospodarczego, normą są świadczenia wykonywane na wielu szczeblach. Można oczywiście przypisać kompetencje podatkowe wyłącznie jednemu, określone szczeblowi władzy, nie musi to jednak wykluczać dystrybucji wpływów z jakiegokolwiek podatku między większą liczbę szczebli władzy.

Prud'homme (2001) podaje cztery grupy kryteriów określania struktury wydatków na różnych szczeblach władzy oraz zakresu ich decentralizacji:

- *Wydajność ekonomiczna* (w dwóch znaczeniach: czy alokacja dóbr i usług publicznych odpowiada danym szczeblom oraz czy pakiet dóbr i usług jest wytwarzany w sposób efektywny);
- *Skuteczność polityczna*, którą postrzega jako:
 1. możliwość wyrażenia przez obywateli swoich preferencji na szczeblu lokalnym,
 2. umacnianie demokracji poprzez tworzenie skutecznego lokalnego szczebla decyzyjnego zachęcającego do uczestnictwa w podejmowaniu decyzji,
 3. przeciwwagę dla zbyt potężnej władzy centralnej;
- *Stabilizacja makroekonomiczna* poprzez wpływ systemu fiskalnego, przy założeniu, że systemy bardziej scentralizowane lepiej służą stabilizacji;
- *Redystrybucja* jako główna funkcja polityki. Prud'homme zauważa, że systemy zdecentralizowane najczęściej pogłębiają dysproporcje.

Prud'homme przedstawia zestaw elementów struktury fiskalnej w postaci tabeli. Każdy z nich ocenia w zależności od tego, w jakim stopniu uzasadnia on decentralizację. Dochodzi do ogólnego wniosku, że kryteria dotyczące wydajności ekonomicznej i, w szczególności, skuteczności politycznej, zasadniczo sprzyjają podejściu zdecentralizowanemu, natomiast kryteria stabilizacji makroekonomicznej i redystrybucji wspierają

centralizację. Zauważa jednak, że wnioski te zależą od sytuacji kraju, ponieważ poziom dochodów, tradycja administracyjna lub, po prostu, geografia także mają spore znaczenie. Pojawia się więc pytanie, jak postrzegać te wnioski w odniesieniu do całej UE.

Tabela: Ocena argumentów przemawiających za decentralizacją

Uwagi: Rubryki zaznaczone są według pięciopunktowej skali od ++ = sprzyja decentralizacji do - = sprzyja centralizacji

| | Wydajność | Stabilizacja | Redystrybucja | Skuteczność |
|---------------------|-----------|--------------|---------------|-------------|
| Podział kompetencji | + | - | - | - |
| Alokacja podatków | - | + | + | ++ |
| Systemy transferowe | + | + | ++ | - |
| Kontrola władzy | + | + | o | o |
| Zasady wyborcze | + | -- | - | ++ |
| Ogółem | + | - | - | ++ |

Źródło: Prud'homme (2001)

Na pierwszy rzut oka wydaje się, że bilans ocen przemawia przeciwko jakimkolwiek rozszerzeniu roli szczebla unijnego i wzmacnia argument, w którym wielu widzi uzasadnienie pomocniczości: zawsze należy kłaść nacisk na przekazywanie władzy na niższe szczeble. Jednak nawet najbardziej uparci zwolennicy takiego punktu widzenia muszą przyznać, że zasada pomocniczości ma zarówno zalety, jak i wady. Poza tym zbyt łatwo przeocza się trudności, jakie może stwarzać decentralizacja. Prud'homme (1995) dostrzega kilka potencjalnych wad w teorii decentralizacji fiskalnej. Sugeruje nawet, że argument wydajności ekonomicznej wymaga zapewnienia równych możliwości fiskalnych na szczeblu regionalnym. Twierdzi ponadto, że przesłanki przemawiające za decentralizacją przychodów nie są tożsame w przypadku decentralizacji wydatków: „najczęściej pytanie dotyczy nie tyle tego, czy określona usługa powinna być świadczona przez władzę centralną, regionalną czy lokalną, ale raczej sposobu, w jaki należałoby zorganizować wspólne wytwarzanie tej usługi na różnych szczeblach”.

Wiele zależy od struktury bodźców, leżących w dyspozycji władzy wszystkich szczebli oraz od tego, czy są one nakierowane na łagodzenie celów realizowanych lokalnie i na poziomie krajowym. Według OECD (2003) istotną rolę odgrywa tu „zarówno stosowanie bodźców jak i zdolność do egzekwowania decyzji zgodnie z zasadą pomocniczości niezależnie od tego, czy chodzi o władzę centralną w systemie federalnym czy w państwie narodowym”. Pakt Stabilizacji i Wzrostu (PSW) jest przytaczany jako przykład „przekazywania władzy w górę” w obszarze fiskalnym, uzasadniony tym, że całkowita autonomia państw członkowskich wywołałaby nie dające się przezwyciężyć trudności z koordynacją. Wyznaczenie ścisłych warunków PSW było słusznie ostro krytykowane, jednak zasada fiskalnej koordynacji w unii walutowej wciąż obowiązuje, zwłaszcza że budżet ponadnarodowy nie jest w stanie zagwarantować większej stabilizacji.

Zalety struktur zinstytucjonalizowanych mogą znacznie przeważać nad wszelkimi wadami wynikającymi z różnic w ustaleniach podejmowanych na szczeblu centralnym i ponadnarodowym. Z kolei sam układ instytucjonalny jest częściej wynikiem przede wszystkim odziedziczonych kompromisów historycznych i politycznych niż systemem zaprojektowanym dla osiągnięcia równowagi pomiędzy sprawiedliwością a wydajnością. Istniejące granice polityczne i administracyjne także nie zawsze są idealne. Nie trudno więc wskazać takie funkcje, którymi skuteczniej mogłyby zająć się władze o kompetencjach ograniczonych do danego regionu geograficznego, także takiego, który przekracza granice jednego państwa.

Kolejna istotna obserwacja poczyniona przez Prud'homme'a sprowadza się do przestrogi: zmiana nie powinna być pośpieszna. Przytacza on włoski aforyzm „*che va piano va sano, e che va sano va lontano*” („spiesz się powoli”). To napomnienie doskonale pasuje do sytuacji w UE. Wyzwaniem pozostaje jednak umiejętność wykorzystania obszernych analiz optymalnych form administracji publicznej do bardzo specyficznej struktury UE.

We wspomnianym już raporcie OECD (OECD, 2003) zauważono, że „z powodu instytucjonalnej różnorodności – często zakorzenionej w historii – trudno jest wyciągnąć ogólne wnioski na temat najlepszych rozwiązań dla międzyrządowych układów fiskalnych. Przegląd doświadczeń państw w tej dziedzinie pokazuje jednak, iż w różnych krajach można zaobserwować podobne zjawiska”. Raport zwraca uwagę m.in. na kwestie dystrybucji i skuteczności po stronie wydatków, wybór między środkami własnymi a dotacjami międzyrządowymi po stronie finansowania oraz kwestie ładu instytucjonalnego związane głównie z dyscypliną budżetową. Można wyciągnąć stąd wniosek, że wiele tych samych problemów musi pojawić się również na szczeblu unijnym. W podsumowaniu OECD stwierdza, że „korzyści z decentralizacji, polegające na szybszym reagowaniu na preferencje lokalne, muszą być rozpatrzone w kontekście takich celów jak sprawiedliwość i stabilizacja, które są ustalane na szczeblu krajowym” (OECD, 2003: 149). Należy również starannie rozważyć problem koordynacji. Kwestie do rozstrzygnięcia obejmują m.in. opracowanie porozumienia pomiędzy szczeblami władzy w sprawie świadczenia usług oraz sposobu realizacji takich umów.

Zarządzanie wielopoziomowe: argumenty z dziedziny politologii

Teoria zarządzania wielopoziomowego, opisana zwłaszcza przez Hooghe'a i Marksa (2001 i 2003), pozwala spojrzeć na UE jako system, w którym występuje raczej łączenie uprawnień i kompetencji niż ich sztywne rozgraniczenie między różne szczeble władzy. Istnieją bezsprzeczne dowody, pochodzące z większości państw członkowskich, na istnienie skłonności do „relokacji prerogatyw decyzyjnych pomiędzy różne szczeble zarządzania w państwach o scentralizowanej władzy” (Hooghe i Marks, 2003), ale tempo tych zmian jest ograniczone. Nawet jeśli proces opracowywania projektu traktatu konstytucyjnego doprowadził do gruntownego przeglądu form zarządzania w UE, to postanowienia dotyczące budżetu zawarte w traktacie raczej rozczarowują, ponieważ niewiele się tu zmienia.

Hooghe i Marks (2003) odnotowują jedną ogólną zaletę zarządzania wielopoziomowego: „rozproszenie zarządzania między różne jednostki władzy terytorialnej jest *bardziej elastyczne* niż koncentracja zarządzania w jednej z nich”, ułatwia to osiągnięcie bardziej optymalnej struktury administracyjnej. Mimo że debata na temat federalizmu/pomocniczości dotyczy zazwyczaj terytorialności szczebla władzy, zarządzanie wielopoziomowe może wiązać się zarówno z kwestią podziału administracyjnego, jak i funkcjonalnego. Dla wielu polityk czy dóbr publicznych (takich jak np. ochrona środowiska) istniejące granice państwowe nie mają znaczenia. Oates (1999) zauważa m.in., że wykorzystanie rzek w funkcji granic znacznie komplikuje zarządzanie zasobami wodnymi jako dobrem publicznym. Rozwiązaniem może tu być raczej funkcjonalność, nie zaś granice polityczne.

W systemie zarządzania wielopoziomowego kluczowym problemem jest zapewnienie skutecznej koordynacji. Pojawiają się również pytania, czy koordynujące instytucje powinny być trwałe czy czasowe? Czy w przypadku tych polityk, których celem jest szybkie zainicjowanie zmian (zgodnie ze strategią lizbońską) nie byłoby lepiej, aby kierowały nimi tymczasowe agencje rządowe. Rozszerzeniu idei zarządzania wielopoziomowego mogłoby sprzyjać zbadanie okoliczności, w jakich wydatki lub inne formy zarządzania są optymalne. Tak zwany „federalizm laboratoryjny”, stosujący dotacje blokowe dla wsparcia innowacji, może być skutecznym sposobem promowania nowatorskich przedsięwzięć.

Jedną z istotnych zalet zarządzania wielopoziomowego jest to, że na pewnym etapie zmian gospodarczych władzom wygodniej pracować z instytucjami zewnętrznymi, gdyż umożliwia to im zajęcie się żywotnymi interesami kraju. Pod tym względem zaangażowanie zewnętrzne można traktować jako pomoc w stymulowaniu zmiany strukturalnej, a jednym z przejawów tego zaangażowania jest bezpośrednio współpraca między władzami ponadnarodowymi i niższymi szczeblami władz krajowych (z ominięciem władzy centralnej). Przy różnych „miękkich” formach współpracy w UE, zwłaszcza wobec niedostatków ujawnio-

nych w raporcie Koka, właściwe zrównoważenie zachęt i kar mogłoby poprawić przestrzeganie przepisów, np. poprzez nałożenie kryterium warunkowości przy otrzymywaniu funduszy z budżetu UE. Podobnie, krokiem naprzód mogłoby być zapewnianie środków z unijnego budżetu organom znajdującym się poza bezpośrednim zwierzchnictwem Komisji. Jednym z takich pomysłów jest utworzenie Europejskiej Rady ds. Badań, ale można też wyobrazić sobie inne.

Frey i Eichenberger (1999) zaproponowali, aby zamiast szukać sposobów na optymalizację funkcjonowania wyższych i niższych szczebli władzy, np. przez wyraźny podział pracy na różnych jej poziomach, raczej skupić uwagę na „funkcjonalnych, nakładających się i konkurujących ze sobą jednostkach o kompetencjach terytorialnych”. Propagują więc system „niech każdy robi to, do czego się nadaje”, w którym szereg instytucji publicznych odpowiada za dostarczanie różnym grupom obywateli dóbr i usług. W ten sposób chcą oni jednocześnie

W miarę rozwoju samej UE, nastąpiła także ewolucja jej budżetu. W początkowym okresie miał on charakter administracyjny, później przejął wiele kompetencji w zakresie wydatków. Nie jest jasne, na ile zasady funkcjonowania finansów publicznych miały istotny wpływ na dokonanie takiego przekształcenia budżetu, chociaż pojawiały się okresowe próby bardziej zasadniczego ich zreformowania. Nie ma też żadnych oznak wskazujących, że miałyby zajść jakieś istotne zmiany w tym zakresie wraz z nowym traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy, przy założeniu oczywiście, że zostanie on ostatecznie ratyfikowany.

wyciągnąć korzyści z rywalizacji pomiędzy dostawcami dóbr publicznych oraz zyskać na ich pomnożeniu. Jednak przy obecnej strukturze UE z pewnością pojawią się tu komplikacje. Rozumując w zaproponowany przez Frey'a i Eichenbergera sposób nie da się odbiorców określić w kategoriach geograficznych, lecz czysto funkcjonalnych. Otrzymujemy wówczas złożony system nakładających się jednostek o kompetencjach terytorialnych w zakresie różnych funkcji, co sugeruje jakąś formę federalizmu funkcjonalnego (w odróżnieniu od czysto geograficznego). Geografia i funkcja mogą się nakładać, ale mogą się też znacznie różnić. Oczywistym problemem jest także to, że koszty ponoszone przez obywateli w związku z wybieraniem i finansowaniem jednostek o kompetencjach terytorialnych mogą sprawić, że całe to rozwiązanie okaże się nieopłacalne.

2. ZNACZENIE BUDŻETU UE

Wniosek jest taki, że ogólne uprawnienia podatkowe rządu muszą być wzajemnie, w takim czy innym kształcie, powiązane.

ALEXANDER HAMILTON: *The Federalist* nr 30.

W miarę rozwoju samej UE, nastąpiła także ewolucja jej budżetu. W początkowym okresie miał on charakter bardziej administracyjny, później przejął wiele kompetencji w zakresie redystrybucji. Nie jest jasne, na ile zasady funkcjonowania finansów publicznych miały istotny wpływ na dokonanie takiego przekształcenia budżetu, chociaż pojawiały się okresowe próby bardziej zasadniczego ich zreformowania. Nie ma też żadnych oznak wskazujących, że miałyby zajść jakieś istotne zmiany w tym zakresie wraz z nowym traktatem ustanawiającym Konstytucję dla Europy (TKE), przy założeniu oczywiście, że zostanie on ostatecznie ratyfikowany. Ponadto liczne problemy, z jakimi borykają się rządy wielu krajów i które przenikają do debaty na temat ekonomii politycznej finansów publicznych, nie mają wielkiego znaczenia dla budżetu UE. Jednak ponieważ

UE pod wieloma względami stanowi szczególny przypadek, warto przynajmniej teoretycznie rozważyć możliwości reformy unijnych finansów, dając wgląd w źródła problemów i wskazując możliwe rozwiązania.

Wiele napisano na temat tego, czy TKE jest traktatem czy konstytucją, choć bardziej wyrafinowani prawnicy odrzucają pogląd, że chodzi tutaj poważna rozbieżność. Ackerman (1997) utrzymuje, że istnieje związek między traktatami międzynarodowymi a konstytucjami federalnymi, jak również między organizacjami międzynarodowymi i federacjami, zaś wielu prawników – nie wspominając o eurosceptykach – zauważa, że UE poszła bardziej w kierunku formy federalnej/konstytucjonalnej. Salmon (2000) stwierdza, że kluczowym czynnikiem było to (zwłaszcza po ustanowieniu Jednolitego Aktu Europejskiego z 1987 roku), że „Europejskiemu Trybunałowi Sprawiedliwości udało się, wraz z (niekonstytucyjnymi) sądami w państwach członkowskich, narzucić taką wykładnię Traktatu Rzymskiego, która zakłada nadrzędny charakter prawa europejskiego nad krajowym” w odniesieniu do niektórych polityk. Zdaniem Weatherilla (1995) rezultatem tej interpretacji jest hierarchia praw podobna do konstytucji federalnej, zwłaszcza w zakresie ogłaszania środków regulacyjnych. Można było oczekiwać, że będzie to też miało swoje konsekwencje dla budżetu.

Na ironię zakrawa jednak fakt, że jeśli chodzi o budżet, UE nie dokonała prawie żadnych kroków w kierunku federacji. Podobnie Komisja Europejska, mimo powszechnej krytyki skierowanej pod jej adresem z powodu sprawowania władzy w apodyktycznym stylu, w ogóle nie przypomina rządu na szczeblu federalnym. Rada Ministrów pozostaje najpotężniejszą z instytucji unijnych, co przypomina nam, że wciąż dominuje mechanizm międzyrządowy (tj. raczej traktat aniżeli konstytucja). W raporcie MacDougalla, opublikowanym w 1977 roku, wyrażono pogląd, że integracja europejska prowadząca do unii federalnej nie będzie możliwa bez budżetu Wspólnoty wynoszącego 5-7% PKB. Jednak budżet wynoszący 2% PKB mógłby wystarczyć tylko do zmniejszenia różnic między ówczesnymi państwami członkowskimi WE. Warto

również zauważyć, że propozycje MacDougalla dotyczyły Wspólnoty dziewięciu członków, między którymi występowały różnice o wiele mniejsze niż w UE złożonej z 15 państw, nie mówiąc już o Unii 25 krajów. Oczywiście przed bardziej zróżnicowaną wewnątrznie Unią stoją większe wyzwania polityczne. Jasne jest jednak, że jej budżetowi nie przypisano takiej roli w zacieraniu różnic w dochodach bieżących, jak mogłoby to mieć miejsce w ramach unii federalnej. Zamiast tego budżet stopniowo przyjął bardziej restrykcyjne rozwiązania, aby pobudzić wzrost gospodarczy mniej zamożnych regionów.

Goodhart i Smith (1993) utrzymują, że MacDougall nie wprowadza wystarczającego rozróżnienia między czystymi efektami stabilizacji i redystrybucji oraz, że jego szacunki dotyczące nieodłącznych politycznych trudności przy tak olbrzymiej zmianie są zbyt niskie. Mimo to pojawiły się próby promowania poglądu, że szczebel UE powinien rozszerzyć swą rolę o inne funkcje „federalne”, zwłaszcza w zakresie stabilizacji budżetów. Pacheco (2000) dokonał przeglądu literatury na temat stabilizacji i chociaż stwierdza, że szacunki bardzo się różnią, dochodzi do przekonania, że budżety krajowe osiągają ponad 20% stabilizację. Co więcej, konkluduje on, że nie należy oczekiwać, aby budżet UE pełnił taką samą funkcję jak amerykański budżet federalny. Zwraca też uwagę na niemieckie *Finanzausgleich* jako realny model alternatywny. Najważniejszą rolę odgrywa tu zrozumienie charakteru i źródeł problemów budżetowych oraz rozróżnienie między bezpieczeństwem ogólnym a zajmowaniem się konkretnymi rodzajami kryzysów.

Propozycje dotyczące reform finansowania Unii ograniczają się zasadniczo do debaty nad tym, czy UE powinna być finansowana przez różne strumienie dochodów (z wykorzystaniem np. podatku od emisji dwutlenku węgla lub podatków od osób prawnych), zamiast obecnych środków własnych. Bardziej zasadnicze kwestie dotyczące zdolności płacenia czy przesłanek ekonomicznych dla korzystania z innych mechanizmów finansowania zostały w dużej mierze pominięte. Wyjątkiem jest tu raport Padoa-Schioppa (1987), gdzie proponuje się progresywny

system składek do budżetu, który odzwierciedlałby zdolności płatnicze poszczególnych państw członkowskich.

Jeśli chodzi o strukturę wydatków UE, w raporcie Sapira (Sapir, 2004) przytoczono mocne argumenty na rzecz głębszej zmiany w strukturze budżetu. Nie zdecydowano się jednak na omówienie problemu wielkości budżetu. Wielu innych komentatorów od lat również wzywa do zasadniczej reformy, ponieważ rosnące znaczenie strategii lizbońskiej w UE stawia przed budżetem nowe wyzwania. Jednak paradoks polega na tym, że budżet wydaje się w znacznej mierze odporny na zmiany. Tak więc, można było oczekiwać, że zakończenie budowy Unii Gospodarczo-Walutowej oraz rozszerzenie nadadzą impet dalekosiężnej reformie finansów w nowym traktacie konstytucyjnym. Zamiast tego, postanowienia dotyczące budżetu są prawie identyczne jak te zawarte w obecnie obowiązującym traktacie. Ewidentnie zarówno w TKE, jak i w propozycjach Komisji dotyczących nowej perspektywy finansowej na 2007-2013, zabrakło nowego myślenia o budżecie. Co więcej, zmiana sposobu finansowania unijnych wydatków będzie w dalszym ciągu wymagać jednomyślności, co w Unii 25 (a może nawet aż 33) członków jeszcze bardziej zmniejsza prawdopodobieństwo dokonania głębokich zmian.

FEDERALIZM FISKALNY A BUDŻET

Hoeller i inni (1996: 8) podsumowują znaczenie rozważań nad federalizmem fiskalnym w następujący sposób: „choć literatura na ten temat jest użyteczna w tworzeniu ram dyskusji nad rolą finansów publicznych w integracji europejskiej, ma ona liczne istotne ograniczenia, gdyż zwykle bada stan rzeczy w dojrzałych federacjach mających suwerenne politycznie rządy”. Tu właśnie leży jeden z najtrudniejszych do rozwiązania problemów dotyczących budżetu UE, ponieważ *finalité politique* Unii jest nie tylko odległa, ale bywa interpretowana przez uczestników debaty na różne sposoby. To zaś wpływa na myślenie o rzeczywistej czy możliwej roli budżetu UE.

- Po pierwsze, podnoszone są wątpliwości, czy szczebel ponadnarodowy ma wystarczające poparcie ze strony obywateli, umożliwiające przyznanie Unii uprawnień w dziedzinie poboru podatków i wydatkowania;
- Po drugie, w zróżnicowanej Unii może okazać się, że uzgodnienie katalogu dóbr publicznych i usług, które są wspólne w tym sensie, że ich dostarczanie odbywa się na szczeblu ponadnarodowym, będzie bardzo trudne. Jeśli jedno państwo członkowskie chce, aby dotować rolnictwo, drugie – promować wspólne działania badawcze, a jeszcze inne domaga się jakiejś dodatkowej formy redystrybucji, istnieje ryzyko, że nie da się pogodzić tych preferencji. Być może dałoby się je zrationalizować w jakimś bardziej spójnym bycie politycznym, ale w UE nie będzie to łatwe;
- Po trzecie, wiele dóbr publicznych, których świadczenie w dojrzalej federacji można by przydzielić centralnemu szczeblowi władzy, w UE leży w gestii państw członkowskich stanowiąc dowód ich suwerenności. Jednym z takich obszarów jest obrona, gdzie mimo oczywistych korzyści wynikających ze skoncentrowania świadczenia tego dobra na szczeblu federalnym, kraje członkowskie sprzeciwiają się oddaniu swych kompetencji Unii. Podobnie jest z zabezpieczeniami społecznymi, które od dawna przypisane są kompetencjom władz na szczeblu państw członkowskich. Ponieważ są to obszary, które wraz z innymi politykami społecznymi (jak np. edukacja) stanowią typowy przedmiot krajowej „gry wyborczej” w kształtowaniu wydatków publicznych, bardzo trudno jest politycznie uzasadnić, dlaczego miałyby one należeć do kompetencji UE.
- Czwarty problem dotyczy tego, kto wygrywa a kto przegrywa w walce o fundusze. Wygodnym sposobem ograniczenia rywalizacji jest po prostu zmniejszenie budżetu ponadnarodowego. Można twierdzić, że mimo regularnych „przepychanek” dotyczących płatności netto, rozmiary tego problemu w UE są dzisiaj mniejsze niż w przypadku federacji, gdzie codziennością są zmagania o projekty pochłaniające ogromne środki z budżetu państwa, a zjednujące przychyłność społeczności lokalnej ich inicjatorom.

Niektóre funkcje wydatków publicznych, które w obrębie wspólnoty narodowej uznawane są za oczywiste, np. w dziedzinie obrony (czy też wiele polityk społecznych, w tym redystrybucyjne składniki zabezpieczenia społecznego), na szczeblu unijnym stają się wysoce problematyczne z powodów politycznych. Dzieje się tak nie tylko ze względu na niewielką solidarność między narodami, ale również za sprawą różnic w żywotnych interesach politycznych, które należy brać pod uwagę. Można więc twierdzić, że wszelkie próby optymalnego podziału zadań w obrębie wydatków publicznych między szczeble władzy w UE, oparte na modelach teoretycznych i spostrzeżeniach omówionych w poprzednim rozdziale, w praktyce napotkają na mur ograniczeń politycznych. Niemniej jednak propozycja poszerzenia roli UE we wszystkich trzech dziedzinach finansów publicznych zasługuje na bardziej wnikliwe zbadanie. Równie ważne jest, aby z powodu ograniczeń natury politycznej nie utrudniać dyskusji na tematy gospodarcze.

Dotacje UE dla państw członkowskich

Kluczowe pytanie brzmi, czy (i w jakim zakresie) powinny mieć miejsce płatności z unijnego budżetu na rzecz państw członkowskich lub regionów. Pewną pomocą przy poszukiwaniu odpowiedzi może być argumentacja zaczerpnięta z teorii federalizmu fiskalnego. Zdaniem Oatesa (1999) istnieją zasadniczo trzy powody uzasadniające istnienie takich dotacji:

- Internalizacja „efektów wyrównania” oraz czynników zewnętrznych w taki sposób, aby zapewnić właściwy wybór szczebli decyzyjnych dla wydatków publicznych. Jeśli jednostka o kompetencjach terytorialnych nie może czerpać korzyści z własnych wydatków, to brak jest bodźca, aby je podjąć. Lokalne świadczenia mają największy sens tam, gdzie nie występują głębsze konsekwencje „efektu wyrównania”;
- Zrównanie fiskalne celem wsparcia danego państwa członkowskiego lub regionu, który, ze względu na etap rozwoju gospodarczego, na jakim się znajduje lub za sprawą okoliczności bieżących, nie jest w stanie zgromadzić wystarczających środków;

- Poprawa ogólnego systemu podatkowego poprzez nakładanie podatków w sposób, który nie powoduje nierówności. W kontekście UE należy też uwzględnić nierówności wynikające z wydatkowania (np. pomoc publiczna oferowana przez bogatsze jednostki o kompetencjach terytorialnych).

Dotacje międzyrządowe są zazwyczaj warunkowe – tj. uzależnione od jakiejś formy współfinansowania lub zobowiązania do wykonania zadań wspieranych w szczególnie sposób – albo bezwarunkowe, w rozumieniu „bez zobowiązań”. W sytuacji, gdy wymagane jest współfinansowanie, dobrze jeśli łączy się ono z „efektem wyrównania”, przy czym skala dotacji międzyrządowej musi być odpowiednio dopasowana. Wynika stąd, że dotacje takie mają największy sens wówczas, kiedy ich celem jest kompensowanie „efektu wyrównania”.

Oates utrzymuje natomiast, że jeśli celem jest osiągnięcie wyrównania, to najlepiej nadają się do tego dotacje bezwarunkowe. Głównym uzasadnieniem dotacji wyrównujących jest sprawiedliwość, chociaż z perspektywy alokacji można twierdzić, że mogą one służyć zapewnieniu równości szans dla wszystkich. Obecna polityka spójności UE zawiera obydwa elementy: zasadniczym jej celem jest stymulowanie rozwoju gospodarczego regionów zapóźnionych oraz wzrost konkurencyjności słabszych regionów.

Istotna trudność pojawia się wówczas, gdy jednostka o kompetencjach terytorialnych płacąca za usługę nie może „wchłonąć” wszystkich korzyści: w takim przypadku usługa będzie świadczona w niewystarczającym wymiarze. Za przykład mogą tu służyć sieci transportu lub komunikacji obsługujące ruch spoza obszaru danej jednostki o kompetencjach terytorialnych. Tak jak w przypadku np. alpejskich tras tranzytowych jednostka taka może nakładać opłaty na użytkowników, jednak podatnicy w obrębie tej jednostki będą na ogół protestować przeciw finansowaniu dóbr publicznych, z których inni mogą korzystać za darmo.

Oates (1999) zauważa, że „polityki rozwojowe jako odpowiedź na konkretne potrzeby regionalne lub lokalne w zakresie infrastruktury

(a nawet kapitału ludzkiego) mogą w większym stopniu przyczyniać się do promowania wzrostu gospodarczego niż polityki ustalone centralnie, które w dużej mierze ignorują różnice geograficzne”. Ograniczone możliwości działania samorządu lokalnego czy zarządzania na szczeblu lokalnym są często charakterystyczne właśnie dla obszarów mniej rozwiniętych. Przy czym nawet jeśli przyjąć, że różnorodność w zarządzaniu środkami jest pożądana, to jednak zewnętrzny nadzór nad wykonywaniem określonych polityk zawsze może się przydać. Jak pokazuje wolne tempo rozwoju gospodarczego w niektórych bogatszych krajach członkowskich, konieczność lepszego zarządzania funduszami strukturalnymi nie zawsze ogranicza się tylko do regionów słabo rozwiniętych.

Podsumowując problem unijnego budżetu, Oates (2001: 142-3) stwierdza, że „prognozy wynikające z tradycyjnej analizy federalizmu fiskalnego a dotyczące powstania europejskiego sektora publicznego są bardzo niepewne. Władza centralna w Unii nie jest wyposażona w odpowiednie instrumenty, które pozwoliłyby jej przejąć wiodącą rolę w re-dystrybucji dóbr i stabilizacji wydatków”. Podobnie Bureau i Champ-saur (1992) twierdzą, iż UE długo jeszcze nie będzie pasować do modelu federalizmu fiskalnego oraz że sposób interpretowania pomocniczości nie sprzyja rozwojowi systemu, który lepiej by mu odpowiadał. Za przeszkodę uważają oni przede wszystkim zasadę jednomyślności. Z ich diagnozy wynika, że UE nie dąży do dyktatu konwencjonalnego federalizmu fiskalnego, natomiast kwestie stabilizacji i dystrybucji pozostawia w dużej mierze państwom członkowskim, chociaż stara się ingerować w decyzje o alokacji środków.

WARTOŚĆ DODANA UE

Zdaniem Roddena (2000) na całym świecie występuje tendencja, zgodnie z którą „podstawowe struktury władzy podlegają zasadniczej transformacji”. Polega ona na powszechnym przekazywaniu kompetencji rządu centralnego na szczeble niższe. Jedną z podstawowych zasad, na jakich opiera

się federalizm fiskalny głosi, iż konkurencja między jednostkami o kompetencjach terytorialnych jest pożądana dla zapewnienia skuteczności władzy. Ten pogląd pojawia się również w debacie nad decentralizacją.

UE wprowadza kolejny szczebel władzy, oferując w perspektywie coś, co można by nazwać „delegowaniem w górę”. Kluczowe jest tu rozstrzygnięcie, w jakich okolicznościach szczebel unijny faktycznie można uznać za wartość dodaną. Salmon (2000) sugeruje, że konwencjonalne podejście federalizmu fiskalnego w przypadku UE może okazać się niewystarczające, gdyż zakłada błędny zakres konkurencji fiskalnej. Dlatego proponuje on dwie formy konkurencji międzyrządowej dla porównania jednostek o kompetencjach terytorialnych tego samego szczebla:

- *Konkurencja oparta na mobilności*, gdzie jednostki o kompetencjach terytorialnych rywalizują o ruchome czynniki produkcji (idea „głosowania nogami”), oferując niższe podatki lub wyższą jakość usług publicznych. Konkurencja taka jest zazwyczaj kojarzona z zaniżaniem poziomu usług publicznych.
- *Konkurencja oparta na wynikach*, czyli efektywności, z jaką władze świadczą usługi publiczne. Salmon twierdzi, że taka konkurencja ma większe znaczenie dla określenia odpowiedzialności władz i może stanowić lepszą podstawę oceny wyboru między różnymi szczeblami władzy. Ponieważ ocenia się tutaj wyniki danej jednostki o kompetencjach terytorialnych w zakresie konkretnych usług, nie wyklucza to wyższej globalnej sumy świadczeń publicznych. Salmon porównuje tę formę konkurencji do turniejów, ale można na to spojrzeć inaczej, a mianowicie w kategoriach recenzji lub analizy porównawczej wbudowanej w otwartą metodę koordynacji.

Salmon utrzymuje, że konkurencja oparta na wynikach jest również bardzo istotna dla oceny poszczególnych szczebli władzy, czego nie można powiedzieć o konkurencji opartej na mobilności. Zauważa jednak, że różne szczeble władzy mogą równie dobrze konkurować o prerogatywy podatkowe. Kwestia, kto powinien co robić, jest z pewnością sprawą centralną w debacie na temat oczekiwań względem UE, a tym

samym na temat pożądanego wielkości unijnego budżetu. W istocie, wiele propozycji zmian dotyczy podziału kompetencji: np. propozycja powrotu polityki rolnej czy polityki regionalnej na szczebel krajowy jako sposób na zmniejszenie budżetu. Odzwierciedlają one również poczucie, że szczebel unijny nie jest wcale optymalny dla realizacji danej polityki (w przypadku polityki regionalnej taki pogląd jest szczególnie rozpowszechniony w bogatszych państwach członkowskich). Z kolei apele, by na szczeblu unijnym skupić się przede wszystkim na politykach wspierających wzrost – zawarte w raporcie Sapira oraz w innych publikacjach – wychodzą przynajmniej po części z założenia, że szczebel UE kumuluje konkretną wartość dodaną.

To, jaki powinien być budżet UE jest nie tylko kwestią ekonomiczną, lecz wymaga również bardziej przyziemnej oceny okoliczności, w jakich zwykle pojawia się wartość dodana pochodząca z wydatków na szczeblu ponadnarodowym. W szczegółowym omówieniu propozycji nowej perspektywy finansowej na 2007-2013, opublikowanym w lipcu 2004 roku (Komisja, 2004d), Komisja twierdzi, iż istnieją cele i zobowiązania uzasadniające wydatki na szczeblu UE. Podaje także trzy powody, dla których wydatki te są konieczne:

- **Skuteczność**, opisana jako zdolność szczebla unijnego do określenia luk w poszczególnych politykach oraz ich wypełniania. Przykłady dotyczą np. form rozwoju kapitału ludzkiego, przynoszących korzyści więcej niż jednemu państwu członkowskiemu, co w dużej mierze koresponduje z argumentami dotyczącymi „efektu wyrównania” i czynników zewnętrznych w federalizmie fiskalnym;
- **Wydajność**, rozumiana jako redukcja kosztów jednostkowych w świadczeniu usług, aby tym samym zapewnić opłacalność. W tym kontekście Komisja wskazuje na koncentrację badań oraz bardziej skuteczne zapobieganie dublowaniu się przepisów dotyczących imigracji ludności cywilnej lub sytuacji kryzysowych;
- **Współdziałanie** między szczeblem unijnym a innymi szczeblami władzy, które zakłada, że szczebel Unii poprzez swoje działanie

może istotnie zwiększyć spójność poszczególnych polityk. Istnieje tu bliska analogia z założeniem leżącym u podstaw koordynacji metodą otwartą: szczebel unijny może ułatwiać poprawę wydajności innym szczeblom władzy. Jako przykłady przytacza się spójność, rozwój obszarów wiejskich oraz stosunki zewnętrzne.

BUDŻET A POLITYKA MAKROEKONOMICZNA

Warunki makroekonomiczne odgrywają istotną rolę w zapewnieniu krajom możliwości poprawy stopy wzrostu, mają także znaczący wpływ na kluczowy cel UE, jakim jest wzrost stopy zatrudnienia oraz zmniejszenie bezrobocia w gospodarce państw członkowskich. Jednak mimo przypisania polityki monetarnej szczeblowi unijnemu w ramach Unii Gospodarczo – Walutowej (UGW), Unia ma bardzo ograniczone możliwości bezpośredniego wpływu na politykę fiskalną, chociaż we wszystkich uniach walutowych zazwyczaj istnieje fiskalny odpowiednik polityki monetarnej na najwyższym szczeblu władzy. W szczególności brakuje jakichkolwiek postanowień dotyczących wpływu budżetu UE na sytuację makroekonomiczną.

Proces nominalnej konwergencji wymagany, by przejść do trzeciego etapu UGW, obejmuje stabilizację kursów walut, konsolidację finansów publicznych oraz redukcję stopy inflacji. Wysiłki zmierzające do ograniczenia pożyczek rządowych cechowały w ostatnich latach politykę wszystkich państw członkowskich. Początkowo wynikało to z wymogów konwergencji koniecznych, by spełnić kryteria członkostwa w UGW. Następnie wysiłki te czyniono dla dotrzymania warunków Paktu Stabilizacji i Wzrostu (PSW), a w przypadku pozostałych państw członkowskich wynikały one z narzuconych przez nie same zasad. Coraz wyraźniej widać, że debata dotycząca budżetu nie może nie uwzględniać kwestii makroekonomicznych. Mamy tu do czynienia z powiązaniem różnego rodzaju:

- Większość deficytów publicznych ograniczono w ostatnich latach bardziej dzięki zmniejszeniu wydatków niż podnoszeniu podatków.

Zazwyczaj redukcje wydatków dotyczą dziedzin najłatwiej poddających się zmianie, jak inwestycje publiczne lub programy o charakterze bardziej uznaniowym niż ustawowym. Część redukcji wydatków publicznych była bezpośrednim rezultatem niższych stóp procentowych, które towarzyszyły UGW. Warto zwrócić uwagę na fakt, że redukcje wydatków publicznych mogły przyczynić się do zmniejszenia potencjału wzrostu niektórych państw, dlatego ogólny spadek tempa inwestycji powinien stanowić powód do poważnych obaw. Przykładem są dwa kraje strefy euro. W Niemczech na początku lat dziewięćdziesiątych inwestycje publiczne wynosiły około 2,8% PKB, jednak od roku 2001 spadły do 1,6%, natomiast we Włoszech stopa ta w ostatnich latach zmalała średnio z około 3,5% w latach osiemdziesiątych do 2,5%. Jednym z celów wydatkowania pieniędzy na szczeblu unijnym jest promocja wzrostu, można więc twierdzić, że funkcją makroekonomiczną budżetu byłoby zwiększenie inwestycji publicznych.

- Drugi istotny związek zachodzi między PSW a negocjacjami budżetowymi. Z jednej strony, państwom członkowskim, które są znacznymi płatnikami netto do budżetu UE będzie coraz trudniej sprostać ograniczeniom zawartym w PSW niż tym państwom, które są beneficjentami netto. Zważywszy, że celem PSW jest promowanie zrównoważonych finansów publicznych, nie ma powodu, aby rozróżniać unijne płatności netto od jakiegokolwiek innej formy wydatków publicznych. Dlatego, gdy w celu uzasadnienia odejścia od limitów zawartych w PSW przywoływany jest często argument złotego środka, należy od razu dodać, że wydatki unijne sprzyjające wzrostowi powinny być traktowane jako składnik całego równania.
- Wydatki publiczne są podstawowym instrumentem zachowania spójności społecznej. Większość rządów zobowiązuje się do wysokich poziomów świadczenia usług, powszechnego do nich dostępu oraz wspólnych standardów, co oznacza, że nawet w najsłabszych gospodarkach regionalnych ludność może być pewna standardu życia, który znajduje odzwierciedlenie w założeniach polityki socjalnej.

Co zmienia Unia Gospodarczo-Walutowa?

System budżetowy, stworzony w latach siedemdziesiątych i rozwinięty w latach osiemdziesiątych dla ograniczonej liczby polityk w zakresie alokacji środków, stoi obecnie w obliczu zmienionych przez UGW warunków funkcjonowania. Pomimo rozszerzenia w 2004 roku jedynie dwanaście z dwudziestu pięciu państw członkowskich jest pełnymi członkami strefy euro i mało prawdopodobne, że ta sytuacja zmieni się w istotny sposób do roku 2010, a więc do połowy okresu objętego nową perspektywą finansową. Tak więc „poza” strefą euro pozostanie spora grupa państw członkowskich. Ponadto potencjał gospodarczy obecnych dwunastu członków UGW wynosi ponad 70% UE ogółem. Na rozwój budżetu należy więc patrzeć przez pryzmat o wiele głębszej integracji gospodarczej. W dalszej części skupimy się przede wszystkim na pełnej UGW, mimo że nie jest ona jeszcze faktem. W tym kontekście pojawiają się cztery kluczowe problemy fiskalne rzutujące na budżet UE:

- Po pierwsze, sposób osiągnięcia stabilizacji makroekonomicznej. Należy uwzględnić tutaj to, że ramy unii walutowej pozostawiają państwom członkowskim kompetencje w zakresie polityki fiskalnej pomimo istnienia jednolitej polityki monetarnej;
- Po drugie, jednolity rynek oznacza, że otoczenie regulacyjne jest w coraz większym stopniu zharmonizowane, w wyniku czego różnice w podatkach mogą stać się przeszkodą na drodze do integracji rynkowej. Jednakże harmonizacja podatków nie tylko została chwilowo zdjęta z porządku dziennego w Unii, lecz ma małe szanse na akceptację w przewidywalnej przyszłości;
- Po trzecie, w bardziej zintegrowanej gospodarce mogą zacząć dominować transfery ponadgraniczne – dokonywane dotychczas wyłącznie pod przykrywką polityki spójności – mające na celu, przynajmniej formalnie, w większym stopniu rozwój gospodarczy niż redystrybucję;
- O wiele szerszym problemem jest to, że strategia UE w zakresie zrównoważonego rozwoju (obejmująca agendę lizbońską) stanowi nowe podejście do kwestii podaży w gospodarce unijnej, co może

z powodzeniem uzasadniać ponadnarodowe finansowanie głównych inicjatyw zorientowanych na wzrost.

Stabilizacja

Kluczowym obszarem, w którym budżet UE mógłby potencjalnie odgrywać rolę w polityce makroekonomicznej, zwłaszcza obecnie, gdy unia walutowa stała się rzeczywistością, jest stabilizacja. W ramach UGW państwa członkowskie zachowują swoje kompetencje w zakresie polityki fiskalnej. Są jednak ograniczone Paktem Stabilizacji i Wzrostu (PSW), zarówno we własnym interesie (aby zapewnić równowagę finansów publicznych), jak i po to, aby zapobiec potencjalnie szkodliwym „efektom wyrównania”, mającym wpływ na sytuację innych państw członkowskich. Stabilizację gospodarek krajowych osiąga się poprzez podatki oraz wydatki publiczne dostosowane do koniunktury. Przy regulacjach unijnych wymaga to zachowania odpowiedniego marginesu swobody, tak aby samoistnie mogły zadziałać wewnętrzne krajowe mechanizmy stabilizujące. PSW stara się stworzyć właśnie taki margines swobody narzucając średniookresową zasadę „stanu bliskiego równowagi lub nadwyżki” w finansach publicznych w połączeniu z wymogiem 3% pułapu deficytu budżetowego. Taki model zakłada więc koordynację działań podejmowanych przez państwa członkowskie, gdyż Pakt określa pewne reguły i wymusza ich stosowanie. Jak się jednak okazało, jeśli państwa członkowskie – zwłaszcza te większe – łamią reguły Paktu, możliwości osiągnięcia stabilizacji dzięki polityce fiskalnej znacznie maleją.

Uciekanie się do skoordynowanej polityki fiskalnej bynajmniej nie stanowiło jedynego możliwego scenariusza przy tworzeniu UGW. Projekt unii walutowej zawarty w Planie Wernera określał propozycje działań koniecznych, by stworzyć skuteczną unię gospodarczą i walutową. „W oddziaływaniu na ogólny rozwój gospodarki szczególnie znaczenie ma *polityka budżetowa*. Budżet Wspólnoty będzie niewątpliwie odgrywać ważniejszą rolę niż ma to miejsce obecnie, ale jego znaczenie ekonomiczne będzie i tak słabe w porównaniu z budżetami krajowymi,

których harmonijne zarządzanie stanie się kluczowym miernikiem spójności Unii” [Rozdział III]. Podkreślając potrzebę unikania nadmiernej centralizacji, raport stwierdza, że „ośrodek decyzyjny polityki gospodarczej, będzie miał niezależny, zgodny z interesem Wspólnoty i decydujący wpływ na ogólną wspólnotową politykę gospodarczą. Wobec niewystarczającej roli budżetu Wspólnoty jako instrumentu ekonomicznego, ośrodek decyzyjny Wspólnoty powinien wpływać na budżety krajowe, zwłaszcza w kwestii poziomu i kierunku równowagi oraz metod finansowania deficytów lub wykorzystania nadwyżek” [Rozdział III]. Model ten wciąż wyznacza budżetowi UE jedynie ograniczoną rolę, ale przynajmniej uznaje jego potencjalny wkład do stabilizacji.

Trzecia droga, którą rutynowo podążają dojrzałe federacje takie jak USA, polega na tym, że budżet federalny jest głównym czynnikiem stabilizacji fiskalnej. Amerykanie mogą pomstować na rozrost administracji rządowej w Waszyngtonie, jednak jest jasne, że istnienie olbrzymiego budżetu federalnego pozwala na stabilizację w dwóch obszarach, które odróżniają USA od UE. Po pierwsze, budżet federalny można wykorzystywać jako narzędzie zarządzania gospodarką w czasach recesji, gdy uznaniowe wydatkowanie wzmacnia działania stabilizujące. Od 2001 roku wielu Europejczyków z zazdrością spogląda na wzrost popytu w USA wynikający ze zwiększenia amerykańskich wydatków federalnych za czasów administracji Busha, nawet jeśli uporczywe występowanie deficytów jest coraz bardziej postrzegane jako problem polityczny. Po drugie, wydatkowanie funduszy na szczeblu federalnym może zrekompensować przejściowe kryzysy popytowe w unii walutowej. Szacunki dotyczące USA sugerują, że oddziaływanie budżetu federalnego może zrównoważyć około jednej trzeciej ujemnych skutków takiego kryzysu.

3. W POSZUKIWANIU WYJŚCIA

Kształt budżetu UE został uzgodniony w 1988 roku, a więc w okresie kiedy dopiero aspirowano do utworzenia UGW. UE liczyła wówczas dwa-

naście państw członkowskich, zaś koncepcje wspólnej polityki w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, jak również wspólnej polityki zagranicznej, były jeszcze bardzo mgliste. Chociaż jest coraz bardziej oczywiste, że przyszła ewolucja budżetu będzie polegała raczej na mierzalnym podążaniu drogami wytyczonymi od 1988 roku, to jednak warto zwrócić uwagę na kilka nowych kwestii. Przez długi czas w dyskusji nad budżetem optowano za rozwiązaniami federalnymi (zob. np. Biehl, 1985; Spahn, 1992 i 1993), które jednak od samego początku spotykały się ze sprzeciwem państw członkowskich. Nawet jeśli słowo „federalny” rozumieć będziemy w sensie bardziej ekonomicznym niż politycznym, to wiele nowych kwestii pozostaje jeszcze do przedyskutowania szczególnie w odniesieniu do ściślejszej unii gospodarczej i monetarnej, jaką jest dzisiaj UE.

Wszystko wskazuje na to, że lata 2007-2013 będą okresem przejściowym ze względu na postępującą integrację dziesięciu nowych państw członkowskich (i prawdopodobne przystąpienie trzech następnych), które nie korzystają przecież z pełnych uprawnień w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Można więc dowodzić, że rozsądniej byłoby odłożyć bardziej radykalne zmiany budżetu na później. Z drugiej strony mechanizm finansowania Unii wykazuje oczywiste wady, którymi należałoby zająć się jak najszybciej. Nawet jeśli więc obecna sytuacja nie sprzyja głębszym zmianom, warto określić strategiczne kierunki reformy i ocenić przeszkody w jej realizacji. W pierwszej części niniejszego rozdziału omówię propozycje Komisji dotyczące perspektywy finansowej na lata 2007-2013 i ich warianty alternatywne. W następnych częściach rozdziału zostaną przedstawione bardziej radykalne pomysły na budżet UE i jego rolę w gospodarczym łańdźcu UE w miarę umacniania się UGW.

PROPOZYCJE KOMISJI

DOTYCZĄCE PERSPEKTYWY FINANSOWEJ NA LATA 2007-2013

Komisja sformułowała wstępne propozycje dotyczące nowej budżetowej perspektywy finansowej (PF), uwzględniając szereg stanowczych

i w praktyce niemożliwych do pogodzenia ze sobą żądań państw członkowskich. Komunikat Komisji opublikowany 10 lutego 2004 r. jasno określił jej intencje. Główne zmiany (przedstawione w propozycji Komisji na lata 2007-2013) dotyczyć miały wielkości budżetu oraz ogólnych pozycji wydatków w ramach PF. Chociaż nie zaplanowano zmiany pułapu środków własnych, Komisja przewidywała, że w okresie siedmiu lat wydatki ogółem mają wynieść 1,15% DNB, tj. 0,09 punktu procentowego poniżej dotychczasowego pułapu. Niemniej jednak tak zaplanowane wydatki przekroczyłyby znacznie średnią z ostatnich lat. Wobec spodziewanego wzrostu samego DNB, w okresie od 2006 do 2013 roku nastąpiłby 25% wzrost budżetu, co musiało wywołać przerażenie wielu ministrów finansów. Komisja zasygnalizowała również swoje poparcie dla uogólnionego mechanizmu korekty, który miałby zastąpić rabat brytyjski, jednak nie zaproponowała reformy sposobu konstruowania unijnego budżetu (tzw. środków własnych).

Podobnie jak już wielokrotnie wcześniej i tym razem Komisja starała się w swych propozycjach położyć nacisk przede wszystkim na wspieranie „projektu politycznego” Unii, podkreślając znaczenie sprawnego działania dla rozszerzonej UE oraz dla ożywienia gospodarki. Wskazała również na trzy nadrzędne priorytety: zrównoważony rozwój, obywatelstwo europejskie oraz rolę UE jako aktora na arenie światowej, posługując się kunsztowną retoryką:

Wybory, których należy dokonać w następnej perspektywie finansowej, nie dotyczą wyłącznie pieniędzy. Jest to kwestia przyjęcia takiego sposobu działania, który musi uwzględniać wyraźną wizję tego, co chcemy osiągnąć. Wspomniane wybory zadecydują o tym, czy Unia Europejska i jej państwa członkowskie będą w stanie spełnić w praktyce oczekiwania Europejczyków. Dla budżetu Unii oznacza to nową fazę. Nie polega ona na redystrybucji zasobów pomiędzy państwa członkowskie,

lecz poszukiwaniu sposobu, w jaki można zmaksymalizować oddziaływanie wspólnych polityk tak, aby podwyższyć wartość dodaną generowaną przez każde euro wydane na szczeblu europejskim. (Komisja, 2004: 4)

Komisja zaproponowała pięć nowych pozycji budżetowych związanych ściślej z celami strategii lizbońskiej. Pierwszą pozycją w budżecie nie miała już być WPR, ale polityka wspierania konkurencyjności „na rzecz wzrostu i zatrudnienia”, która wiązałaby się ze zwiększeniem budżetu na badania, większymi kwotami przeznaczonymi na sieci transeuropejskie oraz uruchomieniem innych czynników sprzyjających budowie bardziej konkurencyjnej gospodarki (patrz ramka poniżej). Komisja założyła, że w porównaniu z rokiem 2006 wydatki te wzrosłyby o 290% do roku 2013, tj. ostatniego roku bieżącej PF (oraz o 210% w latach 2007 - 2013). Drugą nową pozycją budżetową jest „Obywatelstwo, wolność, bezpieczeństwo i wymiar sprawiedliwości”, której wydatki mają według Komisji wzrosnąć o 260% w latach 2006-2013 (o 220% w latach 2007-2013). Można było przewidywać, że większość tych wydatków dotyczyć będzie spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości, to jednak w praktyce objęłyby one również tak różne dziedziny, jak kultura i obywatelstwo UE. W przypadku pozostałych pozycji budżetowych zaplanowano bardziej umiarkowany wzrost wydatków.

Jednak pierwsze reakcje na propozycje Komisji świadczyły o niewielkich szansach na osiągnięcie jednomyślności. Większość uwag krytycznych dotyczyła wzrostu wielkości budżetu, przy czym kilku płatników netto stwierdziło stanowczo, że założony 25% realny wzrost jest nie do przyjęcia. Przeciwnie stanowisko zaprezentował Romano Prodi. Przemawiając w Parlamencie Europejskim w dniu przedstawienia przez Komisję propozycji budżetowych stwierdził: „niektórzy uważają, że budżet Unii nie powinien przekroczyć 1% PKB. Moim zdaniem głównym problemem przy takim podejściu jest to, że kwestia

wydatków staje się ważniejsza od naszych ambicji politycznych. To tak, jakby zaczynać budowę domu od dachu”.

Cele Komisji w dziedzinie konkurencyjności

Nacisk na konkurencyjność jest w propozycjach Komisji bardzo silny i świadczy o znacznym przesunięciu w kierunku polityki pomagającej osiągnąć cele strategii lizbońskiej. W ramach tej pozycji wydatków, Komisja umożliwi wsparcie finansowe przy realizacji pięciu ambitnych celów:

- Wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw na całkowicie zintegrowanym, jednolitym rynku;
- Wzmocnienie europejskich wysiłków w dziedzinie badań i rozwoju technologii;
- Połączenie Europy systemem dróg transeuropejskich;
- Poprawa jakości kształcenia i szkolenia;
- Program polityki społecznej: pomaganie społeczeństwu Europy w przewidywaniu i radzeniu sobie ze zmianami.

Gdyby plany Komisji zostały zaakceptowane, przydział funduszy w ramach tej pozycji zostałby znacznie podwyższony w okresie siedmiu lat PF, wzrastając od 12 miliardów euro w roku 2007 do prawie 26 mld euro w roku 2013.

WYZWANIA STOJĄCE PRZED NASTĘPNĄ PERSPEKTYWĄ FINANSOWĄ

Chociaż droga do dalszych zmian w budżecie UE wydaje się zamknięta, jednak mimo to warto przynajmniej teoretycznie rozważyć, jak można dostosować następną PF do nowych wyzwań.

Niski pułap budżetowy

Pułap budżetu wzrastał stopniowo od 1,0% do 1,24% DNB UE - wielkość tę osiągnięto po raz pierwszy w 1997 roku i utrzymano dla bieżącej PF. Z ekonomicznego punktu widzenia, wyznaczenie takiego pułapu ma sens o tyle, że określa on zakres udziału w środkach unijnej gospodarki przydzielanych ponadnarodowemu szczeblowi władzy. Jednak z perspektywy planowania wydatków publicznych kwestia ta staje się problematyczna z dwóch względów. Po pierwsze, mianownik (DNB) to wielkość, której nie sposób z góry przewidzieć. Co więcej, może zmniejszać się w okresie recesji lub gwałtownie wzrastać w okresach boomu – z czego wynika, że licznik również zależy od kaprysów koniunktury. Po drugie, niektóre wydatki UE są automatyczne, jak na przykład podtrzymywanie cen w rolnictwie. Ostatecznie te wątpliwości jako czysto techniczne można by uznać za mało istotne, podobnie jak trudności wynikające z problemów administracyjnych.

Trzeba jednak zastanowić się głębiej nad tym, dlaczego unijny budżet jest tak skąpy. Pamiętajmy, że w państwach członkowskich ogólny udział wydatków publicznych waha się od około jednej trzeciej DNB

Dopóki trwa zaangażowanie polityczne w finansowe wspieranie rolnictwa, dopóty istnieć będą jego implikacje budżetowe dla unijnych finansów publicznych jako całości. WPR stanowi tak wielką pozycję w budżecie UE dlatego, gdyż budżet ten jest nadzwyczaj skromny, wynosi on zaledwie 1% łącznych wydatków publicznych w Unii. Co więcej, osiągnięte porozumienie utrzymujące dotychczasowe pułapy wydatków na WPR na okres obowiązywania nowej PF wyklucza możliwość przeprowadzenia jakichkolwiek dużych zmian w tym zakresie.

do znacznie powyżej jego połowy (w Szwecji). Z tego lwią część kontrolowana jest zazwyczaj przez rząd centralny lub federalny, nawet jeśli w praktyce realizacją tych wydatków zajmują się specjalne agendy na niższych szczeblach. W raporcie MacDougalla (1977), przytaczającym często debatę z osiemnastowiecznych „Federalist Papers”, znajdziemy stanowczy postulat, by w dyskusji nad wielkością budżetu uwzględniać dynamikę integracji: minimalistyczny budżet może być wystarczający, jeśli integruje się tylko rynki, unia monetarna stanowi już różnicę jakościową, natomiast integracja funkcji bezpieczeństwa i obrony (lub funkcji socjalnych) wymagałaby dalszych ogromnych nakładów finansowych.

Struktura wydatków UE

Klucz do ponownego przemyślenia priorytetów w wydatkach znajduje się zapewne we Wspólnej Polityce Rolnej. Większość unijnego budżetu od zawsze stanowią wydatki na rolnictwo. Inne podupadające dziedziny gospodarki (takie jak przemysł stoczniowy, stalowy, tekstylny i odzieżowy czy górnictwo węglowe) były latami wspomagane przez rządy w różnym stopniu, natomiast świadczenie takiej pomocy finansowej na szczeblu UE odbywało się tylko w niewielkim zakresie, zwykle poprzez specjalne programy ograniczone w czasie. Dopóki istnieje zgoda polityczna na wspieranie unijnego rolnictwa tak dużymi sumami, dopóty nie ma szans na adekwatne finansowanie unijnych finansów publicznych jako całości. WPR stanowi tak wielką pozycję w budżecie UE dlatego, gdyż budżet ten jest nadzwyczaj skromny, wynosi on zaledwie 1% łącznych wydatków publicznych w Unii. Co więcej, osiągnięte porozumienie utrzymujące dotychczasowe pułapy wydatków na WPR przez okres obowiązywania nowej PF wyklucza możliwość przeprowadzenia jakichkolwiek dużych zmian w tym zakresie. Podjęcie na nowo kwestii finansowania WPR wymagałoby znacznych ustępstw ze strony takich państw jak Francja. Gdyby jednak pojawiła się wola negocjacji, mogłoby to wyrzucić ogromny, zbawienny wpływ na Unię, sprzyjając także postępowi w rozmowach nad innymi spornymi kwestiami.

Niektórzy dowodzą, że WPR ewoluuje, upodabniając się na obszarach wiejskich do tego, czym są fundusze strukturalne dla regionów. Jednak liczby temu przeczą. W budżecie na rok 2005, w którym nadal polityka ta pochłania 42,5% budżetu, podział środków jest następujący: 86% na pierwszy „filar”, obejmujący wsparcie dla produkcji roślinnej (58,6%) i zwierzęcej (27,5%) i trochę mniej niż 14% przeznaczonych na rozwój terenów wiejskich.

Punktem wyjścia dla każdej dyskusji nad reformą struktury wydatków budżetu powinny być obiektywne kryteria oceny, czy dane działanie ma być prowadzone na szczeblu Unii czy państwa członkowskiego. Na podstawie tego, co zostało już napisane na początku tego artykułu, można wyrobić sobie pewien pogląd na to, kiedy szczebel UE gwarantuje wyższą wydajność lub przyczynia się do powstania rzeczywistej wartości dodanej w porównaniu ze szczeblem państwa członkowskiego. Ograniczenia polityczne będą w sposób nieunikniony stanowić przeszkodę dla rozszerzenia finansowania i priorytetów UE.

Kryteria uzasadniania wydatków UE

W kwestii tej można poczynić szereg uwag natury ogólnej. Choć generalne kryteria nie odnoszą się w jednakowy sposób do poszczególnych instrumentów lub mechanizmów danej polityki, niemniej mogą być użyteczne w sensie teoretycznym. Do kluczowych czynników o potencjalnym znaczeniu w UE należą:

- *Koszt wytworzenia dóbr i usług publicznych.* Jeżeli istnieją możliwości uzyskania oszczędności poprzez koncentrację „produkcji” dóbr publicznych lub uniknięcie dublowania dzięki konsolidacji, można oczekiwać obniżenia kosztu jednostkowego. Dotyczy to np. badań, zwłaszcza podstawowych, co uzasadniałoby wzmożone działania UE na tym polu. Podobną argumentację można zastosować w odniesieniu do kontroli granicznej na granicach zewnętrznych, wspólnej polityki zagranicznej i innych aspektów bezpieczeństwa. Również szkolenie i/lub tworzenie sieci kontaktów między

najbardziej wykwalifikowanymi pracownikami sektorów opartych na wiedzy można najskuteczniej zorganizować na szczeblu europejskim;

- *„Efekt wyrównania” między krajami i inne czynniki zewnętrzne.* Istnieje wiele przykładów dóbr publicznych wytwarzanych przez daną jednostkę o kompetencjach terytorialnych, które zapewniają korzyści innym (lub w niektórych przypadkach nakładają na nie koszty). Jeśli taka jednostka-wytwórca nie jest w stanie pobierać opłat z tytułu tych korzyści, a tym samym zapewnić zwrotu kosztów ich wytworzenia, dochodzi najczęściej do niedostatecznej podaży dóbr publicznych w skali ogólnej. Konkretny przykład na szczeblu UE to transport i inne sieci, których rozwój może być zapewniony jedynie na poziomie centralnym (tj. na szczeblu UE). Projekty w ramach sieci TEN rządzą się właśnie tą logiką, podobnie jak niektóre przedsięwzięcia w dziedzinie ochrony środowiska;
- *Zdolność fiskalna (i ewentualnie również zarządzanie).* Powszechnie przyjmuje się, że kiedy rządy muszą ograniczyć wydatki publiczne, najłatwiej jest im „obcinać” lub odkładać na później inwestycje publiczne (gdzie zwrot nie następuje natychmiast) niż naruszać bieżące usługi publiczne. Szczebel UE może w tej kwestii dokonać istotnej zmiany „chroniąc” inwestycje publiczne: chodzi tu o coś więcej niż tylko o perspektywę spójności, działanie takie jest bowiem skoncentrowane na promowaniu wzrostu. Szczebel UE może również łatwiej mobilizować potencjał menedżerskiej wiedzy fachowej niż jest to możliwe na poziomie państw członkowskich;
- *Efekt dźwigni uzyskany dzięki inwestycjom prywatnym.* Skuteczna polityka w obszarze sektora publicznego często prowadzi do uzupełniającego napływu inwestycji prywatnych. Wspomagają one wzrost i zatrudnienie. Uwzględniając krytykę zawartą w raporcie Koka oraz propozycje zasygnalizowane przez Komisję przy rewizji strategii lizbońskiej, należy przyjąć, że w sektorze publicznym większe korzyści (w kategoriach wzrostu gospodarczego i zmniejsz-

szenia bezrobocia) można osiągnąć przede wszystkim przez zmianę regulacji, a nie przez bezpośrednie finansowanie polityki;

- *Środki innowacyjne i eksperymentalne.* Nawet sektor publiczny musi niekiedy podjąć ryzyko wypróbowania nowych form polityki (po-brzmiewa tu echo pojęcia znanego jako „federalizm laboratoryjny”). Takie eksperymentalne podejście mogłoby być szczególnie pożądane na szczęblu unijnym. Np. w odniesieniu do polityki wzrostu szczębel UE posiada odpowiednie możliwości, by zachęcić państwa członkowskie do wypróbowania nowych form polityki wykraczających poza ich zwykły repertuar lub by przekonać je do porzucenia złych rozwiązań. Obszary, w których szczębel UE może być szczególnie przydatny, to przede wszystkim te, gdzie nie można skutecznie oprzeć się na zwykłych rozwiązaniach rynkowych lub te, gdzie kosztowne procesy zdobywania wiedzy hamują rozwiązania rynkowe. Terenem owocnych działań w tej kategorii mogą być technologie wykorzystania energii odnawialnej lub inne długoterminowe inwestycje związane ze strategią UE w zakresie zrównoważonego rozwoju;
- *Umożliwianie inicjatyw na rzecz wzrostu i ich nadzorowanie.* UE posiada formalne kompetencje do prowadzenia polityki konkurencji i realizując ją opiera się coraz bardziej – od czasu reform Montiego w roku 2003 – na ścisłej współpracy z władzami krajowymi. Jednak w takich dziedzinach jak koordynowanie środków promocji wzrostu w ramach strategii lizbońskiej, zgodnie z sugestiami raportu Koka, można zrobić więcej dla poprawy skuteczności. Uzasadnione może być powołanie grup roboczych lub nowych agencji, ułatwiających wzrost i rozwój. Zawarta w raporcie Sapira propozycja powołania Europejskiej Rady ds. Badań może być jednym z przykładów takiego podejścia.

Dość łatwo można sporządzić długą listę potrzebnych inicjatyw politycznych, które – zgodnie z podanymi wyżej kryteriami – mogłyby (a może nawet powinny) być finansowane na szczęblu europejskim. Do

rozwiązania pozostaje jednak pewna drażliwa kwestia. Chodzi o sposób powierzania realizacji takich projektów. W przypadku badań odpowiedź jest oczywista: wybór wykonawcy powinien być oparty na ocenie jakościowej. Pojawiają się jednak różne obawy o faworyzowanie bogatszych regionów oraz tych państw członkowskich, które są najlepiej wyposażone w infrastrukturę do badań naukowych. Podobnie w przypadku sieci transeuropejskich najlepiej byłoby inwestować tam, gdzie można spodziewać się najlepszych efektów. Zachodzi jednak ryzyko, że właśnie takie podejście będzie dyskryminować mniej konkurencyjne lub biedniejsze państwa członkowskie, w wyniku czego będą one skłonne sprzeciwiać się nowym projektom. Należy zatem zastanowić się, jak można zapewnić szeroki dostęp do projektów (być może dzięki minimalnym limitom) lub jak ściślej powiązać politykę spójności z problematyką wzrostu i zatrudnienia.

Kwoty zaplanowane przez Komisję na sfinansowanie działań umacniających pozycję UE w świecie okazały się zaskakująco niewielkie. Środki na zobowiązania finansowe w planach na lata 2007-2013 znalazły się zaledwie na poziomie 0,1% DNB, przy czym około jednej czwartej tej kwoty jest wynikiem włączenia Europejskiego Funduszu Rozwoju do głównego budżetu. Wspomniany przydział środków przewidziany został na pokrycie wydatków polityki bliskiego sąsiedztwa, szersze promowanie trwałego wzrostu, pomoc rozwojową oraz nie wymienione z nazwy działania w zakresie bezpieczeństwa. Tak więc fundamentalną kwestią pozostaje pytanie, w jaki sposób Unia chce umocnić swoją rolę w świecie – czy poprzez koordynowanie i uzupełnianie działań państw członkowskich lub przez być może bardziej wyrazistą własną politykę.

PRZYCHODY UE

Główny problem związany z finansowaniem budżetu UE sprowadza się do pytania, czy warto zastępować system, który w zasadzie działa, systemem, który lepiej odpowiadałby postanowieniom Traktatu (art. 269 TWE;

utrzymanym w art. I-54 traktatu konstytucyjnego) stanowiącym, że budżet powinien być finansowany w całości ze środków własnych. Jak ostatnio stwierdziła Komisja: „Można przyjąć, że pomimo swoich słabości, braku przejrzystości, ograniczonej niezależności od krajowych ministerstw finansów oraz słabej odpowiedzialności politycznej Parlamentu Europejskiego za decyzje w sprawach wydatków, obecny system finansowania zapewnił niezakłócone funkcjonowanie budżetu UE” (CEC, 2004a: 41). Komisja przyznaje jednak, że „finansowanie budżetu ze składek państw członkowskich jest wystarczające dla takiej organizacji międzynarodowej jak ONZ, ale nie odzwierciedla ambicji Unii Europejskiej”.

Komisja obawia się przede wszystkim, że „debata nad sprawiedliwym podziałem ciężarów między państwa członkowskie może jeszcze bardziej zdominować dyskusję na temat przyszłości Unii niż ma to miejsce obecnie. Problem finansowania UE stałby się wtedy zupełnie nieprzejrzysty dla obywateli, co stwarzałoby ryzyko, że rozpoczęcie jakichkolwiek rozmów o zastąpieniu wkładów krajowych dochodami fiskalnymi stałoby się w przyszłości niemożliwe”. Według Komisji określony udział podatku VAT, podatki od przedsiębiorstw i/lub podatki na rzecz ochrony środowiska mogłyby stać się realnymi i dającymi się uzasadnić źródłami wpłat na rzecz UE. Problem nie polega więc jedynie na postanowieniach traktatu, zgodnie z którymi należałoby bezwarunkowo przypisać instrumenty podatkowe szczeblowi UE, ale również na decyzji o jednoczesnym przyznaniu UE większej autonomii, a przez wzrost przejrzystości finansowania także większej odpowiedzialności. Zagadnienia te są bardzo silnie akcentowane w sprawozdaniu Komisji na temat funkcjonowania systemu środków własnych (Komisja, 2004c), w którym dowodzi ona, że „obecny system powinien zostać zreformowany z powodu braku przejrzystości oraz w związku z oczekiwaniami obywateli UE”.

U podstaw całej dyskusji leży dylemat, czy korzyści pod postacią przejrzystości i większej odpowiedzialności wystarczająco uzasadniają wyraźne skomplikowanie systemu budżetowego Unii. W jednym z nurtów argumentacji dowodzi się, że w przypadku przypisania konkretnych

podatków szczeblowi UE, musiałyby one być ostatecznie dodane do wpłat każdego z państw członkowskich, co przyniosłoby mniej więcej takie same kwoty, jak obecne wpłaty obliczone w oparciu o DNB. Ostatecznie państwa członkowskie mogą łatwo obliczyć, ile płacą (lub twierdzą, że płacą) np. opłat celnych na rzecz środków przydzielonych szczeblowi unijnemu. A zatem, jeśli tylko istniała odpowiednia wola polityczna, by ustanowić prawdziwie „własne” środki dla UE, można by również osiągnąć sprawiedliwy podział obciążeń między państwami.

KWESTIE ADMINISTRACYJNE

Powszechnie uważa się, że średnioterminowe ramy stworzone przez perspektywę finansową stanowią ważny element dyscyplinujący budżet UE. Jednak w ostatnich latach były one postrzegane zbyt sztywno, ponieważ prawie nie pozwalały na przesunięcia środków w szeroko zdefiniowanych pozycjach wydatków. Aby przeciwdziałać brakowi elastyczności, Komisja wystąpiła z propozycją „połączenia istniejących instrumentów z nową *elastycznością realokacji*”, która ma zastąpić aktualny „instrument elastyczności”. Intencją było dopuszczenie możliwości przesuwania kwot z jednych pozycji budżetu do innych, jakkolwiek bez narażania na szwank programów wieloletnich, przewidzianych na przykład w ramach polityki spójności. Jednak uznając także realia *juste retour*, Komisja stwierdza, że „(kwoty) te muszą być z konieczności wstępnie rozdzielane między państwa członkowskie na początku okresu budżetowego”. A zatem propozycje Komisji idą w kierunku rozwiązania problemów w taki sposób, by dopuścić większy stopień elastyczności, ale z drugiej strony zachować sztywny charakter PF, choćby ze względu na długi okres jej obowiązywania.

Poza bezpośrednią dyskusją

Istnieją trzy odmienne koncepcje, w jaki sposób UE może wywierać wpływ na państwa członkowskie w zakresie świadczenia dóbr publicznych. Są to:

- Interwencje regulacyjne, ustanawiające ramy dla uczestników życia gospodarczego, w szczególności poprzez kształtowanie rynku wewnętrznego UE. Decydujące znaczenie ma tutaj styl regulacji oraz towarzyszące im zasady związane z przestrzeganiem przepisów i rozstrzyganiem sporów. Chociaż w wielu dziedzinach takie działania zostały przypisane szczeblowi UE, nie pociągają one za sobą wydatków publicznych innych niż tylko koszty administracyjne;
- Bezpośrednie finansowanie dóbr publicznych, które wiąże się z wydatkami na rzecz wytwarzania tych dóbr;
- Inicjowanie współpracy między państwami członkowskimi, ale bez wspierania twardych rozwiązań legislacyjnych (dyrektywy, itd.) stanowiących podstawę regulacji oraz bez oddziaływania na finansowanie bezpośrednio. W tym przypadku na państwa członkowskie spada obowiązek uzgodnienia wspólnej listy dóbr publicznych niezależnie od tego, jakie środki byłyby na ten cel przeznaczone.

Wybór pomiędzy tymi trzema „metodami zarządzania” nie jest ustalony raz na zawsze i w każdej dyskusji nad przyszłym finansowaniem UE pojawia się pole do ponownego zrównoważonego ich łączenia. Według Butiego i Navy (2003) „w obecnej sytuacji budżet UE jest niespójny i nie odpowiada perspektywom integracji europejskiej w przyszłości”. Zdaniem wspomnianych autorów ma on trzy zasadnicze wady: jest zbyt silnie ukierunkowany na „upadający sektor rolny”, jest zbyt sztywny i ma niewłaściwą wielkość. Jednak biorąc pod uwagę różne metody zarządzania trzeba postawić pytanie nie tylko o to, ile można z budżetu wydać, ale też, czy dane dobro publiczne zostało zapewnione przy użyciu właściwych środków.

Ambitne rozwiązania średnio- i długoterminowe, za którymi opowiadają się Buti i Nava (2003: 26), to „działania zmierzające do powstania Europejskiego Systemu Budżetowego, w którym unijne i krajowe procedury budżetowe będą ściśle zharmonizowane i gdzie będzie miała miejsce skuteczna koordynacja pionowa w obszarach wspólnego działania”. Ich propozycja zmierza do tego, by zamiast finansów krajowych

ustalanych w praktyce bez odniesień do szczebla UE, wprowadzić procedury budżetów krajowych oraz krajowe plany budżetowej stabilizacji w ścisłej koordynacji z budżetem UE. W ramach takiego projektu „państwa członkowskie i instytucje UE decydowałyby wspólnie, w jaki sposób przekładać swoje priorytety polityczne na globalne zobowiązania budżetowe oraz w jaki sposób zobowiązania te byłyby rozdzielane między szczebel krajowy i unijny”. Jako przykład funkcjonowania takich rozwiązań autorzy podają istniejące już zobowiązania UE do przeznaczenia 0,7% PKB na pomoc rozwojową oraz (co było częścią programu lizbońskiego) do podniesienia wydatków na badania i rozwój do 3% PKB.

Ta kusząca propozycja ma jednak swoje wady. Po pierwsze, taki system budżetowej koordynacji prawdopodobnie mógłby skutecznie funkcjonować jedynie wówczas, gdyby wszystkie państwa członkowskie zgodziły się, że warto jest wspólnie zająć się obszarem wydatków publicznych i miały gwarancję, że ich ciężar zostanie sprawiedliwie rozłożony. W przypadku pomocy rozwojowej taka zgoda między państwami byłaby do pomyślenia. Jeżeli bowiem wszystkie państwa członkowskie zamierzają przeznaczyć 0,7% na pomoc rozwojową, to powinno im być obojętne, czy wydatkowanie tej kwoty będzie odbywać się na szczeblu UE czy na poziomie krajowym. W przypadku zaś wydatkowania na szczeblu unijnym istnieją możliwości skuteczniejszej realizacji danej polityki, choćby tylko poprzez uniknięcie efektu dublowania się struktur i działań biurokratycznych. Poza tym nie ma żadnych przeszkód, aby jakieś bogatsze państwa członkowskie wydatkowały na rozwój więcej zgodnie z własnymi priorytetami. Jeśli jednak biedniejsze kraje zaczną podnosić kwestię, że wkład proporcjonalny do PKB jest niesprawiedliwy i dlatego należy zastosować mechanizm progresji, lub jeśli powstaną spory, które projekty lub którzy beneficjenci mają być wspierani (szczególnie, jeżeli w perspektywie pomoc może pobudzić eksport z państw donatorów), to osiągnięcie porozumienia nawet w tak prostej sprawie może okazać się niemożliwe.

Po drugie, z dobrze znanych powodów budowanie porozumienia politycznego między państwami jest zadaniem niezwykle trudnym. Po trzecie, pojawiają się obawy, które dotyczą instynktownej nieufności wielu państw członkowskich co do zdolności szczebla unijnego w zakresie wydatkowania funduszy w sposób efektywny i z nieposzlakowaną uczciwością. Nawet jeżeli w praktyce korupcja w Unii jest względnie niska (a w każdym razie częściej zawiniona przez państwa członkowskie niż przez Komisję), kładzie się ona długim cieniem na prestiżu unijnych instytucji.

4. UWAGI KOŃCOWE

Państwo nie może długo istnieć bez budżetu. Pozbawione tej podstawowej podpory, musi zrezygnować ze swej samodzielności i popada w upokarzające położenie prowincjusza. Jest to skrajność, do jakiej żaden rząd nie dopuści z własnej woli. Zatem w każdym przypadku naród musi mieć przychody.

ALEXANDER HAMILTON: *The Federalist* nr 12

Gdyby budżet UE można było zaprojektować całkowicie od nowa, z pewnością byłby inny od tego, który zaproponowała Komisja w lutym 2004 roku. Propozycje przyszłego finansowania UE oraz zakres samej debaty na temat tego, jakie zadania powinny być finansowane na szczeblu unijnym, mają swoje korzenie w przeszłości, poczynając od decyzji podjętych w roku 1971, które wydatki na WPR należy zakwalifikować jako koszty główne. Podobnie wielkość budżetu UE została w znacznej mierze ustalona przed wprowadzeniem pakietu Delorsa I, który nadał budżetowi jego obecny kształt. Ani przejście do pełnej UGW, ani podwojenie liczby państw członkowskich nie skłoniły do zasadniczego przemyślenia na nowo dotychczasowej filozofii budżetu – chociaż wielu utrzymywało, że tak należałoby właśnie postąpić. Zamiast tego mamy dziś spory o ułamek punktu procentowego DNB: czy budżet powinien

wzrosnąć do poziomu 1,15% (zgodnie z propozycją Komisji przedstawioną w lutym), czy powinien być utrzymany na dotychczasowym poziomie, a może powinien spaść poniżej 1%, jak żąda tego grupa sześciu państw członkowskich. Znacznie większy budżet Unii, taki jak proponowany ćwierć wieku temu w raporcie MacDugalla, a tym bardziej poziom wydatków UE bliski maksymalnej wysokości udziału w DNB, tak jak to jest w przypadku nawet najbardziej zdecentralizowanego spośród ustrojów federalnych, Szwajcarii, byłyby zupełnie nie do zaakceptowania przez państwa członkowskie.

Nietrudno domyślić się powodów tego sprzeciwu. Szereg państw członkowskich wciąż żywi podejrzenia wobec Unii jako podmiotu politycznego, nie widząc powodu, by przekazywać na ten poziom kompetencje w zakresie wydatkowania funduszy. Rozpowszechnione są również wątpliwości co do zdolności szczebla unijnego do przestrzegania dyscypliny budżetowej, a to wyklucza powierzenie mu pieczy nad większymi sumami. W rezultacie wiele państw chce ograniczyć jego kompetencje do ściśle określonych wydatków i odrzuca myśl, że UE powinna przyjąć takie funkcje, które normalnie wypełniane są przez szczebel federalny w innych systemach politycznych. W istocie **nie udzielono jeszcze przekonującej odpowiedzi na retoryczne pytanie „czemu służy UE?”, a jej brak wyraźnie widać w dyskusjach na temat unijnego budżetu.** Unia ogranicza się do roli wykonawcy-agencji państw członkowskich, zapewne w ten sam sposób, jak w wielu ustrojach samorząd lokalny staje się wykonawcą polityki ustalonej przez rząd centralny. W rezultacie łatwo można się spierać o marginalne korekty zamiast przyjrzeć się na nowo, jaka może lub powinna być rola szczebla ponadnarodowego w europejskich finansach publicznych. Jeśli przedstawianie UE jako ciała rządowego o zbliżonej autonomii i zakresie obowiązków do ponadnarodowego samorządu lokalnego jest trafne, to można przynajmniej częściowo odpowiedzieć na pytanie „do czego służy Unia?”.

Znacznie trudniej jest natomiast znaleźć odpowiedź na pytanie „czym Unia może się stać?”. Odpowiedzi grzęzną bowiem zwykle między

zachowaniem niedoskonałego *status quo*, a jakimiś nieosiągalnymi ideałami oraz ambicjami przekraczającymi realne możliwości. Na podstawie przedstawionych powyżej rozważań można wysnuć wniosek, że najlepszą odpowiedzią na pytania dotyczące przyszłości byłaby rekonfiguracja budżetu w stylu federalnym, nie tylko ze względu na efektywność ekonomiczną, ale również na zwiększenie odpowiedzialności i poszerzenie możliwości wyboru obywateli. Korzyści te podkreślał Frey (2000) w związku z analizą procesów przekazywania uprawnień „w dół” stwierdzając, że „podstawowa idea federalizmu polega na tym, iż potrzeby obywateli mogą być lepiej zaspokajane dzięki zdecentralizowaniu działalności rządu”. Jeśli rozszerzyć takie rozumowanie, to okaże się, że zjawisko, które można nazwać „decentralizacją w górę”, stało się bardzo ważną cechą Unii Europejskiej.

Pojawienie się unii monetarnej było znaczącym wydarzeniem, gdyż zobowiązuje ona Unię – w każdym razie przynajmniej obszar euro – do stawienia czoła wyzwaniom wynikającym ze zintegrowanego procesu podejmowania decyzji w kwestiach polityki makroekonomicznej. Pierwszym kluczowym wnioskiem niniejszego raportu jest stwierdzenie, że przyszedł

W miarę jak UE coraz mocniej się integruje, argumenty ekonomiczne za prawdziwym budżetem „federalnym” będą coraz silniejsze. Wbrew głęboko zakorzenionym obiekcjom politycznym rosta będzie rola budżetu UE w zakresie różnych form zarządzania. Oczekiwanie, że zmiany nastąpią szybko lub łatwo jest oczywiście nierealne. Jednak badanie różnych opcji i spekulowanie na ich temat może okazać się bardzo owocne i pomóc w przełamaniu obecnego impasu.

czas na podjęcie bardziej radykalnej rewizji finansów publicznych UE, odzwierciedlającej znacznie zmienioną sytuację gospodarczą. Nie jest jednak wcale oczywiste, jakie rozwiązanie byłoby najlepsze. UGW, jak każdy system makroekonomiczny, wymaga maszyny politycznej zapewniającej skuteczne kierowanie gospodarką, a nikt nie będzie kwestionował zasadniczej roli, jaką odgrywa polityka budżetowa w zarządzaniu makroekonomicznym. Zamieszanie wywołane przez Pakt Stabilizacji i Wzrostu oraz pogłębiające się wątpliwości, czy luźno koordynowane krajowe polityki budżetowe okażą się wystarczające, powodują, że cała kwestia radykalnej rewizji finansów publicznych UE nabiera ostrości. *Gouvernement économique*, jaki postuluje Boyer (1999) i jemu podobni, może być wciąż kontrowersyjną i (na obecnym etapie) nieprzekonującą propozycją, jest ona jednak warta bliższego zbadania.

Kluczowe wybory

W miarę jak UE coraz mocniej się integruje, argumenty *ekonomiczne* za prawdziwym budżetem „federalnym” będą coraz silniejsze. Wbrew głębokoboko zakorzenionym obiekcyjom *politycznym* rola budżetu UE w zakresie różnych form zarządzania. Oczekiwanie, że zmiany nastąpią szybko lub łatwo jest oczywiście nierealne. Jednak badanie różnych opcji i spekulowanie na ich temat może okazać się bardzo owocne i pomóc w przełamaniu obecnego impasu.

Oczywisty argument przetargowy stanowi reforma WPR w zamian za zniesienie brytyjskiego rabatu. Mimo, że charakter wydatków w ramach WPR znacznie się zmienił w następstwie reform MacSharry’ego i Fischlera, a obecna tendencja polega na przesunięciu akcentu na rozwój terenów wiejskich (nie chodzi już więc o bezpośrednie wsparcie rolnictwa), poziom rzeczywistych wydatków w obrębie WPR okazał się niezwykle odporny na zmiany. System utrzymujący poziom realnych wydatków na rolnictwo do roku 2013 utrwała negatywną tradycję. Oznacza to, że dopóki nie nastąpi całkowita zmiana finansowania rolnictwa, niewiele można też zmienić w innych pozycjach budżetu. Co

więcej, pomimo pozorowanych ruchów, które miały pobudzać rozwój obszarów wiejskich, pierwszy filar WPR – podtrzymywanie cen i bezpośrednie dopłaty dla rolników – wciąż stanowi ponad 80% budżetu WPR. Z wielu względów tu właśnie leży sedno problemu: aby rozpocząć proces modernizacji budżetu nieodzowne jest, by przynajmniej niektóre „święte krowy” przeznaczyć „na rzeź”, jednak – rozszerzając tę metaforę – ci, dla których krowy te pozostają święte, nie zamierzają odstąpić od swojego wyznania.

Można ewentualnie stworzyć – szczególnie w państwach „piętnastki” – niewielkie pole manewru przez obniżenie funduszy strukturalnych. Jednak bogatsze kraje członkowskie oświadczyły już wcześniej, że ceną za taką zmianę byłyby niższe wpłaty brutto do budżetu. Mniejsze kwoty można również uzyskać, naciskając na obniżkę kosztów administracyjnych lub cięcia w niektórych pozycjach budżetowych, które tworzą obecnie „polityki wewnętrzne”. Tą drogą, nawet przy sporej determinacji nie można jednak osiągnąć zbyt wiele, co najwyżej zaoszczędzenie 0,1% DNB. W rezultacie, jeżeli nie można „przyciąć” wydatków na WPR, a jednocześnie pragnie się rozszerzyć zakres unijnego finansowania, jedyną realną opcją pozostaje zwiększenie budżetu. W tym punkcie ustaje jednak jakakolwiek dyskusja: wyjście poza magiczną liczbę 1,24% DNB jest po prostu uznawane za herezję. A nie powinno.

Najpilniejsze priorytety

Obszarami, w których UE zdolna jest wnieść wartość dodaną i gdzie można by więcej wydatkować na szczeblu unijnym, jest polityka dotycząca wzrostu, działania zewnętrzne i niektóre aspekty bezpieczeństwa wewnętrznego. Niedociągnięcia w wynikach gospodarczych UE zostały przeanalizowane w serii raportów, z których najnowszym jest raport Koka dotyczący strategii lizbońskiej (Kok, 2004). Istnieje dość zgodna opinia co do podstawowego problemu: wzrost gospodarczy UE był zbyt powolny i trzeba go przyspieszyć, przekraczając poziom inicjatyw na rzecz wzrostu podjętych w 2002 roku. Diagnoza ta idzie dalej, wskazując

na nadmiar regulacji, nieelastyczne rynki pracy oraz cały szereg innych słabości po stronie podaży. Reorientacja budżetu UE zmierzająca do wsparcia celów lizbońskich jest postrzegana jako zmiana konieczna, przynajmniej przez niektóre państwa członkowskie.

Ponadto coraz częściej widzi się w UE aktywnego uczestnika działań międzynarodowych, co również wiąże się z nowymi wydatkami. Jeśli w projektach Komisji przeznaczono tylko 0,1% DNB Unii na dział budżetu zatytułowany „UE jako uczestnik gry na arenie światowej”, to oczywiste jest, że tak niskie nakłady nie mogą przynieść wielkich efektów. Zaproponowany podział środków ma pokryć wydatki na politykę sąsiedztwa, promowanie trwałego wzrostu, pomoc w rozwoju oraz nie wymienione z nazwy działania w zakresie bezpieczeństwa. Są to wszystko zadania zakrojone na szeroką skalę i potencjalnie bardzo kosztowne. Fundamentalnym zagadnieniem dotyczącym roli UE w świecie pozostaje więc nadal pytanie, czy Unia będzie wypełniać tę funkcję, jedynie koordynując i uzupełniając działania państw członkowskich, czy też będzie to czynić w ramach bardziej wyrazistej własnej polityki. W kontekście takich problemów jak kwestia pomocy w rozwoju oraz bezpieczeństwo, warto także nadmienić, że zgodnie z założeniami określonymi przez ONZ w Milenijnej Strategii Rozwoju kraje rozwinięte powinny przeznaczać 0,7% DNB na rozwój. Jednak w przypadku większości krajów, z wyjątkiem państw skandynawskich, wiele jest jeszcze do zrobienia, by cel ten mógł być osiągnięty. Gdyby chciano tę lukę wypełnić na szczeblu UE przez wydatki Wspólnoty, potrzebny byłby olbrzymi wzrost budżetu unijnego przeznaczony na politykę zewnętrzną.

Perspektywa długoterminowa

Mimo że większość bieżących dyskusji koncentruje się na rabacie brytyjskim oraz na żądaniach „szóstki” dotyczących zmniejszenia budżetu, na uwagę zasługuje długoterminowa rola budżetu UE. Obiekcje polityczne wobec wydatków UE na podstawowe polityki społeczne są praw-

dopodobnie nie do pokonania, ale idea Europy społecznej jest bardzo silna w wielu państwach członkowskich. Na ironię zakrawa to, iż w dyskusjach wokół nowego traktatu konstytucyjnego wielu z oburzeniem podnosi kwestię, że Europa robi zbyt mało, a nie zbyt dużo. Jeśli w przyszłości miałby zwyciężyć pogląd, że Unia powinna robić więcej, to będzie to miało niewątpliwie skutki dla debaty nad budżetem. Podobnie w przypadku rozwoju na skalę międzynarodową pojawia się pytanie, czy możliwe jest stworzenie Międzynarodowego Instrumentu Finansowego, obejmującego całą UE zgodnie z propozycją przedstawioną przez Gordona Browna. Mógłby on działać na poziomie UE, zaś płatności z tytułu odsetek byłyby dokonywane przez państwa członkowskie.

System UE działa dobrze, jeśli chodzi o zapewnienie wystarczających podstaw finansowania. Jak stwierdzono w sprawozdaniu Izby Lordów, przejście od konkretnych podatków do płatności powiązanych z DNB oznacza, że można dokładnie ustalić, jakie płatności są realizowane przez każde państwo członkowskie. Ale jest to prawdą tylko w sensie czysto księgowym. To, co w systemie jest znacznie mniej zadowalające, to jego wymiar

PF na lata 2007-2013, w której wprowadzono wiele istotnych zmian, już teraz wygląda na przejściową. Prawdopodobne jest, że dopiero w PF na lata po roku 2013 można będzie wprowadzić daleko idące zmiany, jakkolwiek nie stanowi to powodu ani do zaniechania debaty, ani do odrzucania już teraz możliwości opracowania strategii modernizacji budżetu. Istnieje ryzyko, że wyczerpująca dyskusja, jaka powinna mieć teraz miejsce, w następnym cyklu PF utknie ponownie w gąszczu tych samych „nierozwiązywalnych” problemów.

polityczny. Jedynie ministrowie finansów państw członkowskich, a nie indywidualni podatnicy, mają jasny obraz budżetu. Tak więc w systemie Unii brakuje demokratycznej odpowiedzialności i stąd bierze się opinia, że UE zapewnia *reprezentację bez opodatkowania*.

Wkłady brutto państw członkowskich są obecnie proporcjonalne do DNB, ale należy zbadać ewentualność wprowadzenia płatności progresywnych. Mogłyby one przyjąć formę pewnych przedziałów zgodnych z poziomem zamożności, co prowadziłoby do zmniejszenia napięć w kwestii wkładów netto.

Techniczne rozwiązanie kwestii wkładów netto nie jest więc problemem. Problemem jest to, w jaki sposób podejmować decyzje w sprawach politycznych czyli, mówiąc otwarcie, kto powinien zyskać, a kto stracić. Zjawisko nierównowagi budżetowej bierze się z kolektywnych decyzji dotyczących finansowania rozmaitych przedsięwzięć z budżetu UE. Nierówny zakres wydatkowania funduszu wynika z trzech różnych powodów: albo dzieje się to celowo, ponieważ polityka została pomyślana w taki sposób, aby wydawać więcej w niektórych państwach członkowskich niż w innych (polityka spójności, która faworyzuje kraje o relatywnie niskim DNB na osobę), albo jest to uboczny skutek kształtowania polityki (np. rolnictwo, gdzie korzyści odnoszą państwa relatywnie wyspecjalizowane w tym sektorze), albo też za sprawą reguł rządzących alokacją deficytowych zasobów, jak konkurencja w zakresie uzyskiwania środków finansowych (np. polityka w dziedzinie badań naukowych, gdzie najbardziej prawdopodobnymi beneficjentami są państwa o największym potencjale). Próba skorygowania dochodów i wydatków budżetowych *ex post* poprzez jakieś mechanizmy korekcyjne jest nielogicznym podejściem do finansów publicznych – nawet jeżeli okazałoby się to konieczne ze względów politycznych. Jedynym możliwym do obrony poglądem byłoby stwierdzenie, że kiedy polityka jest uzasadniona i przyjęta przez wszystkich, wówczas państwa członkowskie powinny zaakceptować jej konsekwencje finansowe i nie oczekiwać *juste retour*.

Na zakończenie....

Perspektywa finansowa na lata 2007-2013, w której wprowadzono bardzo wiele istotnych zmian, już teraz wygląda na przejściową. Bardziej zasadnicze reformy zostały po prostu odłożone na później. W konsekwencji prawdopodobne jest, że dopiero w PF na lata po roku 2013 można będzie wprowadzić daleko idące zmiany, jakkolwiek nie stanowi to powodu ani do zaniechania debaty, ani do odrzucania już teraz możliwości opracowania strategii modernizacji budżetu. Istnieje jednak ryzyko, że wyczerpująca dyskusja, jaka powinna mieć teraz miejsce, w trakcie przygotowywania następnej PF, utknie ponownie w gąszczu tych samych „nierozwiązywalnych” problemów.

Aby uprzędzić ewentualność takiego rozwoju wypadków, niniejszy raport postuluje wszczęcie już teraz procesu mającego na celu doprowadzenie do daleko idącej reformy budżetu. Należy powołać *groupe de réflexion* obdarzoną szerokim mandatem i postawić jej zadanie proponowania konkretnych zmian we wszystkich pozycjach budżetu UE. Średniookresowy przegląd PF powinien stworzyć możliwość istotnego przeformułowania PF w sposób odzwierciedlający nowe priorytety. Ogólnie rzecz ujmując, konieczna jest wola, by powszechnie uznać, że obecny budżet jest - jak to ujęli Marco Buti i Mario Nava - „historycznym reliktem” i że decydujące znaczenie ma opracowanie takiego budżetu UE, który odegra właściwą rolę w zarządzaniu Unią. r

Powyższy tekst ukazał się pt. *Funding the European Union*, w The Federal Trust for Education and Research, Londyn 2005. Redakcja dziękuje autorowi za zgodę na jego publikację.

Bibliografia:

- B. ACKERMAN, 1997, *The rise of world constitutionalism*, „Virginia Law Review” nr 83, str. 771-797.
- M. ARTIS AND M. BUTI, 2000, *Close to balance or in surplus: a policy maker's guide to the implementation of the Stability and a Growth Pact*, „Journal of Common Market Studies” nr 38, str. 563-591.
- I. BEGG, 2000, *Reshaping the EU budget: yet another missed opportunity?*, „European Urban and Regional Studies” nr 7, str. 51-62.

- I. BEGG and N. GRIMWADE, 1998, *Paying for Europe*, Sheffield Academic Press.
- R. M. BIRD, 1986, *Federal Finance in Comparative Perspective*, Toronto: Canadian Tax Foundation.
- R. M. BIRD, 1993, *Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization*, "National Tax Journal", nr 46, str. 201-221.
- R. M. BIRD and A. TASSONYI, 2000, *Constraining Subnational Fiscal Behavior in Canada: Different Approaches, Similar Results?*, w: J. Rodden.
- D. BIEHL, 1985, *A Federalist Budgetary Policy for European Union*, "Policy Studies", str. 66-76.
- R. BORCK and S. OWINGS, 2002, *The political economy of intergovernmental grants*, "Regional Science and Urban Economics", nr 33, str. 139-156.
- R. BOYER (sous la présidence), 1999, *Le gouvernement économique de la zone euro, La documentation française*, Paris.
- G. BRENNAN and J. M. BUCHANAN, 1980, *The Power to tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge: Cambridge University Press.
- D. BUREAU and CHAMPSAUR, 1992, *Fiscal Federalism and European Economic Unification*, "American Economic Review", nr 82, str. 88-91.
- M. BUTI and M. NAVA, 2003, *Towards a European budgetary system*, EUI working papers RSC 2003/8.
- T. BÜTTNER, 2002, *Fiscal federalism and interstate risk sharing: empirical evidence from Germany*, "Economics Letters", nr 74, str. 195-202.
- Commission, 2004a, *Building our common future*: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM 2004, 101 final, Brussels, 10.2.2004.
- Commission, 2004b, *Proposal for renewal of the interinstitutional agreement on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, Commission Working Document COM, 2004, 498 final, Brussels, 14.7.2004.
- Commission, 2004c, *Financing the European Union Commission report on the operation of the own resources system*: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM, 2004, 505 final Brussels, 14.7.2005.
- Commission, 2004d, *Financial Perspectives 2007-2013*: Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM, 2004, 487 final Brussels, 14.7.2004
- ROBERT COOTER, 2000, *The Strategic Constitution*, Princeton: Princeton University Press.
- A. DIXIT, J. LONDREGAN, 1998, *Fiscal federalism and redistributive politics*, "Journal of Public Economics", nr 68, str. 153-180.
- B. S. FREY, 2000, *A utopia? Government without territorial monopoly*. University of Zurich Institute for Empirical Research in Economics, Working Paper, nr 47.
- B. S. FREY and R. EICHENBERGER, 1999, *The New Democratic Federalism for Europe: Functional Overlapping and Competing Jurisdictions*, Cheltenham: EDWARD ELGOR.

- T. J. GOODSPEED, 2002, *Tax competition and tax structure in open federal economics: Evidence from OECD countries with implications for the European Union*, "European Economic Review" nr 46, str. 357-374.
- K. GRETSCHMANN, assisted by S. FLÜCHTER and H. SPADERNA, 1998, *Reform of the own-resources system and net positions in the EU budget*, European Parliament Directorate-General for Research Working Document Budget Series 100.
- P. J. GROSSMAN, 1994, *A political theory of intergovernmental grants*, "Public Choice", nr 78, str. 295-303.
- P. HOELLER, M. O. LOUPPE and P. VERGRIETE, 1996, *Fiscal relations within the European Union*, OECD Economics Department Working Paper nr 163.
- L. HOOGHE and G. MARKS, 2001, *Multi-Level Governance and European Integration*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- L. HOOGHE and G. MARKS, 2003, *Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-Level Governance*, "American Political Science Review".
- House of Lords, 2005, *Future Financing of the European Union*, 6th Report of Session, 2004-2005, HL 62, Norwich: HMSO.
- R. P. INMAN, 1988, *Federal Assistance and Local Services in the United States: The Evolution of a New Federalist Fiscal Order*, w: Rosen H.S. ed. *Fiscal federalism: Quantitative studies*, str. 33-74.
- R. P. INMAN, 1999, *On the Design of Intergovernmental Transfers with An Application to the New South Africa*, w: R. Schwab, *Essays in Honor of Wallace Oates*, Cheltenham: EDGAR ELGAR.
- R. P. INMAN and D. L. RUBINFELD, 1996, *Designing Tax Policy in Federalist Economics: An Overview*, "Journal of Public Economics", nr 60, str. 307-334.
- R. P. INMAN and D. L. RUBINFELD, 1997, *Rethinking Federalism*, "Journal of Economic Perspectives", nr 11, str. 43-64.
- A. ITALIANER and M. VANHEUKELEN, 1993, *Proposals for Community Stabilization Mechanisms: Some Historical Applications*, in *Stable Money – Sound Finances: Community Public Finance in the Perspective of EMU*, "European Economy", nr 53, European Union, Luxemburg, str. 457-480.
- R. JAYANTA, ed. 2000, *Macroeconomic Management and Fiscal Decentralization*, Washington, D.C.: The World Bank.
- I. JOUMARD and C. GIORNO, 2002, *Enhancing the effectiveness of public spending in Switzerland*, OECD Economics Department Working Paper nr 332.
- I. JOUMARD and P. M. KONGSRUD, 2003, *Fiscal relations across levels of government*, "Economic Studies", nr 36, Paris: OECD.
- B. LAFFAN, 1997, *The Finances of the European Union*, St. Martin's Press, New York.
- H. LANGES, 1994, *Report for the Committee of Budgets on the System of Own Resources in the European Union*, European Parliament Working Documents (A3-0228/94).
- M. LIENEMEYER, 2002, *Die Finanzverfassung der Europäischen Union: Ein Rechtsvergleich mit bundesstaatlichen Finanzverfassungen*, Nomos, Baden-Baden.

- D. MCKAY, 2000, *Political legitimacy and institutional design*, "Journal of Common Market Studies" nr 38, str. 25-44.
- I. MCLEAN, 2002, *Fiscal Federalism in Australia*, Working Paper.
- I. MCLEAN, 2003, *Identifying the flow of domestic and European expenditure into the English regions*, Report of a research project to the Office of the Deputy Prime Minister.
- P. MOLANDER and A. GUSTAFSSON, 2003, *Coming of Age? Economic Management of the European Union*, Stockholm: SIEPS.
- R.A. MUSGRAVE, 1959, *The Theory of Public Finance*, New York: McGraw-Hill.
- R.A. MUSGRAVE, 1997, *Devolution, grants and fiscal competition*, "Journal of Economic Perspectives", nr 11, str. 65-72.
- W.E. OATES, 1972, *Fiscal Federalism*, New York 1972.
- W.E. OATES, 1999, *An Essay on Fiscal Federalism*, "Journal of Economic Literature", nr 37, str. 1120-1149.
- W.E. OATES, 2001, *Fiscal competition and European Union: contrasting perspectives*, "Regional Science and Urban Economics", nr 31, str. 133-145.
- OECD, 2003, *Fiscal relations across levels of government*, "Economic Outlook", nr 74, str. 143-160, Paris: OECD.
- M. OLSON, 1969, *The principle of "fiscal equivalence": the division of responsibilities among different levels of government*, "American Economic Review", nr 59, str. 479-487.
- M. OLSON, 1986, *Towards a More General Theory of Governmental Structure*, "American Economic Papers and Proceedings", nr 76, str.120-125.
- L.M. PACHECO, 2000, *Fiscal federalism, EMU and shock absorption mechanisms: a guide to the literature*, "European Integration Online Papers", nr 4.
- T. PADOA-SCHIOPPA, 1987, *Efficiency, Stability and Equity: A strategy for the evolution of the economic system of the European Community* (report of a study group appointed by the EC Commission).
- R. PRUD'HOMME, 1995, *The Dangers of Decentralization*, "World Bank Research Observer", nr 10, str. 201-220.
- R. PRUD'HOMME, 2001, *Fiscal Decentralization and Inter-governmental Fiscal Relations*, A summary report prepared for the UNCDF symposium on Decentralization Local Governance Africa.
- J. RODDEN, 2000, *Soft Budget Constraints and German Federalism*.
- J. RODDEN, 2002, *The dilemma of fiscal federalism: grants and fiscal performance around the world*, "American Journal of Political Science", nr 46, str. 670-687.
- J. RODDEN, 2003, *Reviving Leviathan: Fiscal Federalism and the Growth of Government*, MIT Working Paper.
- H.S. ROSEN ed., 1988, *Fiscal federalism: Quantitative studies*.
- P. SALMON, 2000, *Decentralization and Supranationality: The Case of the European Union*, conference paper for World Bank.

- A. SAPIR et al., 2004, *An agenda for a growing Europe: making the EU economic system deliver*, Oxford: Oxford University Press.
- F. SCHARPF, 1988, *The joint decision-trap: lessons from German federalism and European integration*, „Public Administration”, nr 66, str. 239-278.
- M. SHACKLETON, 1990, *Financing the European Community*, London: Pinter.
- S. SMITH, 1992, *Financing the European Community: A Review of Options for the Future*, „Fiscal Studies”, nr 13, str. 98-127.
- P. B. SPAHN, 1992, *The Design of Federal Fiscal Constitution in Theory and Practice*, „European Economy”, nr 5.
- P. B. SPAHN, 1993, *The Community Budget for an Economic and Monetary Union*, Basingstoke: MacMillan Press.
- P. B. SPAHN, 2001, *Maintaining fiscal equilibrium in a federation: Germany*.
- P. B. SPAHN and O. FRANZ, 2000, *Consensus democracy and inter-jurisdictional fiscal solidarity in Germany*.
- P. B. SPAHN and A. SHAH, 2000, *Intergovernmental fiscal relations in Australia*.
- V. TANZI and H. ZEE, 1998, *Consequences of the economic and monetary union for the coordination of tax systems in the European Union: lessons from the US experience*, IMF Working Paper WP/98/115, Washington: IMF.
- V. TANZI, 2000, *On fiscal federalism: issues to worry about*, paper presented at an IMF conference, November, Washington D.C.
- C. TIEBOUT, 1956, *A pure theory of local expenditures*, „Journal of Political Economy”, nr 64, str. 416-424.
- D. WELLISCH, 2000, *Theory of Public Finance in a Federal State*, Cambridge: Cambridge University Press.