

*Anna Wichowska\**

*Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie*

## **Makroekonomiczne funkcje budżetu Unii Europejskiej a wieloletnie ramy finansowe na lata 2014-2020**

**Klasyfikacja JEL:** *A11*

**Słowa kluczowe:** *funkcje budżetu Unii Europejskiej, wieloletnie ramy finansowe, finanse Unii Europejskiej*

**Abstrakt:** *Niniejsze opracowanie ma na celu identyfikację makroekonomicznych funkcji pełnionych przez budżet Unii Europejskiej oraz wskazanie możliwości i zakresu oddziaływania tego budżetu na gospodarkę Wspólnoty, jak również ocenę pełnionych przez niego funkcji na tle Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014-2020. Zdaniem autora budżet Unii Europejskiej – wbrew wielu odmiennym opiniom – może spełniać i w rzeczywistości pełni zbliżone makroekonomiczne funkcje, które przypisuje się współczesnym budżetom narodowym. W celu wykazania prawdziwości tego twierdzenia dokonano przeglądu literaturowego dotyczącego ekonomicznych funkcji budżetów narodowych oraz odniesiono je do regulacji prawnych z zakresu funkcjonowania budżetu ogólnego Unii Europejskiej, wykazując w ten sposób specyfikę i ograniczenia w oddziaływaniu tego budżetu na gospodarki państw członkowskich. Pełnione przez budżet Unii Europejskiej funkcje ekono-*

---

© Copyright Polskie Towarzystwo Ekonomiczne Oddział w Toruniu

Tekst wpłynął 22 grudnia 2012 r., został zaakceptowany do publikacji 28 maja 2013 r.

\* Dane kontaktowe autora: [anna.wichowska@uwm.edu.pl](mailto:anna.wichowska@uwm.edu.pl), Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Katedra Makroekonomii, Wydział Nauk Ekonomicznych, ul. Kurta Orbitza 2, 10-725 Olsztyn

*miczne przeanalizowano na tle Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014-2020. Rezultatem podjętych badań jest wniosek, że budżet Unii Europejskiej pełni pięć spośród tradycyjnych funkcji budżetu państwa: redystrybucyjną, alokacyjną, stymulacyjną, informacyjno-kontrolną oraz fiskalną. Nie spełnia natomiast funkcji stabilizującej. Specyfikę oddziaływania budżetu Unii Europejskiej ukazują Wieloletnie Ramy Finansowe na lata 2014-2020, które obejmują okres szczególnie trudny w historii Wspólnoty – okres wychodzenia z kryzysu finansowo-gospodarczego, a także dyskusji i szukania kompromisu w sprawie kształtu i ewentualnego zacieśniania integracji europejskiej w oparciu o podstawowy instrument polityki fiskalnej, jakim jest budżet. Aktualne stają się zatem problemy poruszane w niniejszym opracowaniu, które wpisują się w ogólnoeuropejską debatę nad przyszłością Wspólnoty.*

## **Macroeconomic Functions of the European Union Budget and the Multinational Financial Framework for 2014-2020**

**JEL Classification:** *A11*

**Keywords:** *functions of the European Union budget, multiannual financial framework, finance of the European Union*

**Abstract:** *This study aims to identify macroeconomic functions of the European Union budget and an indication of the possibilities and extent of the impact of the budget on the economy of the Community, as well as evaluating the functions performed on the background of Multiannual Financial Framework for 2014-2020. The budget of the European Union – despite many different opinions – can act and actually performs close macro functions which are attributed to the modern national budgets. In order to demonstrate the veracity of this claim there were reviewed literature on the economic functions of the national budget, and it was referenced to the regulations of the functioning of the general budget of the European Union. This demonstrated the specificity and limitations of the impact of this budget on the economies of the Member States. Functions which are performed by the European Union budget were analyzed against the Multiannual Financial Framework for 2014-2020. The result of this study shows that the budget of the European Union performs five of the traditional functions of the state budget: redistributive, allocative, stimulus, information and control, and fiscal. But it does not perform the stabilizing function. The specificity of the impact of the EU budget shows the Multiannual Financial Framework for 2014-2020, which includes a particularly difficult period in the history of the Community – a period of recovery from the financial and economic crisis, as well as discussions and seeking a compromise on the shape and the possible strengthening of European integration*

*in support of the primary instrument of fiscal policy, which is the budget. Current issues are therefore discussed in this paper, which are part of a Europe-wide debate on the future of the Community.*

## Wprowadzenie

Problemem badawczym niniejszego artykułu jest próba ustalenia, w jakim stopniu budżet Unii Europejskiej na obecnym etapie integracji może spełniać podstawowe makroekonomiczne funkcje, tradycyjnie przypisywane budżetom narodowym. Problem ten aktualizuje się w dyskusjach dotyczących przyszłego kształtu polityki fiskalnej Unii Europejskiej, w której dotychczasowy brak podstawowego instrumentu tej polityki, jakim jest budżet, może być przeszkodą w pogłębianiu integracji. Obecny kształt budżetu uniemożliwia również korzystanie ze środków w nim zgromadzonych na potrzeby zażegnania kryzysów gospodarczych.

Próba odpowiedzi na pytanie o rolę budżetu Unii Europejskiej dla gospodarki europejskiej oraz o to, co ogranicza jego oddziaływanie, może stanowić początek merytorycznej dyskusji nad koniecznymi zmianami, które należy przeprowadzić na poziomie europejskim, aby obok innych instrumentów integracji mógł stanowić istotny element osiągnięcia wspólnych celów gospodarczych na wzór państwa federacyjnego.

Skiba (2010, s. 118) stwierdza, że większość polityk, również tych, na które Unia Europejska wywiera swój wpływ, jest realizowanych na poziomie państw członkowskich, a zatem finansowanie ich odbywa się za pośrednictwem budżetów narodowych. Świadczy to o braku wspólnej polityki fiskalnej Unii Europejskiej opartej o budżet europejski, natomiast jedynym przejawem tej polityki jest koordynacja na szczeblu ponadnarodowym. Gruszecki z kolei (2012, s. 136) jednoznacznie wskazuje, że brak wspólnego budżetu i wspólnej polityki fiskalnej jest błędem konstrukcyjnym unii walutowo-gospodarczej. Stwierdzenia te wydają się jednak zbyt kategoryczne. Istniejąca instytucja budżetu ogólnego Unii Europejskiej wywiera bowiem bezpośredni wpływ na gospodarkę całej Unii oraz pełni funkcje podobne do budżetów narodowych. W oddziaływaniu tym brak jest jedynie roli stabilizacyjnej.

Specyfika tego budżetu polega w dużej mierze na istniejących ograniczeniach legislacyjnych i faktycznych, które eliminują niektóre aspekty oddziaływania polityki budżetowej na gospodarkę państw członkowskich. W artykule potwierdzono, że budżet ten, jak każdy budżet narodowy, spełnia funkcję: fiskalną, redystrybucyjną, alokacyjną, stymulacyjną oraz informacyjno-kontrolną, a tym samym wypełnia zadania polityki budżetowej.

Celem artykułu jest zatem identyfikacja możliwości i zakresu oddziaływania tego budżetu na gospodarkę Wspólnoty oraz ocena pełnionych przez niego funkcji na podstawie projektu Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014-2020<sup>1</sup> w odniesieniu do współczesnych problemów gospodarczych i finansowych Unii Europejskiej.

Dzięki zastosowanej metodzie badań eksploracyjnych opierających się na przeglądzie dostępnej literatury i analizie przepisów prawnych należących do prawa pierwotnego Unii Europejskiej, wskazano na ograniczenia w makroekonomicznym oddziaływaniu budżetu Unii Europejskiej oraz wyodrębniono wspomniane funkcje pełnione przez budżet Unii Europejskiej. Przejawy makroekonomicznego oddziaływania tego budżetu ukazano na tle projektu Wieloletnich Ram Finansowych, który został przyjęty w dniu 29.06.2011 r. przez Komisję Europejską i zaktualizowany w trakcie trwających negocjacji. Przegląd literatury i zastosowana metoda analizy umożliwiły realizację celu niniejszego artykułu.

### **Specyfika makroekonomicznego oddziaływania budżetu Unii Europejskiej**

Budżet Unii Europejskiej, pomimo iż jest budżetem organizacji międzynarodowej, pod względem formalnym i praktycznym posiada wspólne cechy z budżetem państwa. Sytuacja ta pozwala na porównywanie obu instytucji i pełnionych przez nie funkcji. Cechami tymi według Owsiaaka (2005, s. 115-116) są m.in.: istota budżetu, która stanowi o tym, że jest on funduszem zasobów pieniężnych gromadzonych i dzielonych w związku z zadaniami wykonywanymi przez instytucje publiczne (por. art. 310 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*<sup>2</sup>); przymusowy charakter gromadzenia dochodów budżetowych; formalny charakter budżetu, jako aktu prawnego przyjmowanego i wykonywanego przez instytucje ustawodawcze i wykonawcze; bezzwrotne przejęcie środków pieniężnych jako źródło powstawania dochodów (por. art. 311 *Traktatu...*); przyszłościowy charakter działalności organów publicznych, których dotyczy budżet (por. art. 314 p. 2 *Traktatu...*); specjalizacja wydatków budżetowych (por. art. 310 p. 3 *Traktatu...*) oraz strumieniowy charakter budżetu wynikający z powiązania dochodów i wydatków budżetowych z działalnością instytucji publicznych.

---

<sup>1</sup> Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Rady określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020, COM(2012) 388, wersja ostateczna.

<sup>2</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) Dz.U. C 115 z 9.5.2008.

Mimo wyżej wymienionych cech wspólnych, istnieje wiele ograniczeń, które utrudniają pełnienie przez budżet Unii funkcji typowych dla budżetów narodowych. Wynikają one z wielu przyczyn. Najważniejsze z nich odnoszą się do faktu, że Unia Europejska, będąca organizacją międzynarodową, działa w ściśle określonych przez prawo ramach, które nakłada na siebie w oparciu o konsensus polityczny wypracowany przez jej członków. Dochody budżetowe Unii nie pochodzą z wpływów uzyskiwanych z tytułu podatków tak, jak dzieje się to w przypadku budżetu państwowego, ponieważ do chwili obecnej nie istniały podatki o charakterze ogólnoeuropejskim. W Wieloletnich Ramach Finansowych na lata 2014-2020 zainicjowano próbę stworzenia tego typu źródeł pozyskiwania dochodu budżetowego – podatek od transakcji finansowych i nowy zasób oparty o podatek VAT. Mają być one urzeczywistnione przed końcem obowiązywania nowej perspektywy finansowej. Należy podkreślić fakt, że wydatki unijne spełniają także nieco inną rolę, niż te dokonywane przez państwa w ramach polityki budżetowej. W przypadku Unii Europejskiej, zakresowi finansowania nie odpowiadają niektóre polityki prowadzone wyłącznie przez kraje członkowskie, np. polityka bezpieczeństwa, zdrowia, szkolnictwa (por. Kawecka-Wyrzykowska 2009, s. 142; Skiba 2010, s. 117).

Zakres przedmiotowy zadań finansowanych przez Unię Europejską odnosi się do polityk określonych w art. 39-181a *Traktatu...* Są nimi: swobodny przepływ towarów, rolnictwo, swobodny przepływ osób, usług i kapitału, transport, wspólne reguły w dziedzinie konkurencji, podatków i zbliżania ustawodawstw, polityka gospodarcza i pieniężna, zatrudnienie, wspólna polityka handlowa, współpraca celna, polityka społeczna, edukacja, kształcenie zawodowe i młodzież, kultura, zdrowie publiczne, ochrona konsumentów, sieci transeuropejskie, przemysł, spójność gospodarcza i społeczna, badania i rozwój technologiczny, środowisko naturalne, współpraca na rzecz rozwoju, współpraca gospodarcza, finansowa i techniczna z państwami trzecimi.

Jak wskazuje Cieślukowski (2004, s. 82), cele Unii Europejskiej determinują również niektóre funkcje budżetu Unii Europejskiej. Unia jako organizacja międzynarodowa zrzeszająca 27 państw, stawia sobie odmienne zadania od typowych ekonomicznych celów pojedynczego państwa. Określa je art. 2 *Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, który stanowi, że: *zadaniem Wspólnoty jest popieranie harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej, wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, równości mężczyzn i kobiet, stałego i nieinflacyjnego wzrostu, wysokiego stopnia konkurencyjności i konwergencji dokonanej gospodarczych, wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, podwyższania poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej*

*i społecznej oraz solidarności między Państwami Członkowskimi*. Dla odróżnienia, podstawowymi zadaniami państwa, według Milewskiego (2005, s. 212-213) jest: tworzenie i zapewnienie ładu instytucjonalno-prawnego, alokacja zasobów zapewniająca optymalną strukturę gospodarki, której nie byłby w stanie spowodować mechanizm rynkowy, ponadto stabilizacja gospodarki oraz niwelowanie różnic dochodowych pomiędzy różnymi grupami społecznymi przez pomoc grupom najbiedniejszym.

Funkcjonowanie budżetu UE ograniczone jest również zasadami, dotyczącymi Unii jako całości. Są nimi: zasada przyznania wynikająca z art. 5 ust. 1 *Traktatu o Unii Europejskiej* oraz zasada pomocniczości i proporcjonalności określona w art. 5 ust. 3 i 4 tegoż aktu prawnego. Zgodnie z nimi, z budżetu unijnego finansowane są tylko takie zadania Unii, które zostały całkowicie jej powierzone przez państwa członkowskie lub jedynie współuczestniczą one w ich finansowaniu (przypisywane są one zazwyczaj i tak budżetom narodowym) albo te, które decyzyją samej Unii finansowane są z budżetu ogólnego Wspólnoty.

Zgodnie z zasadą proporcjonalności i pomocniczości, zasada przyznania ulega dodatkowemu ograniczeniu poprzez założenie, że zakres finansowania nie może wyeliminować finansowania budżetu krajowego w sytuacji, gdy dane państwo członkowskie jest w stanie lepiej wykonać zadania, których dotyczą wydatki. Finansowanie unijne nie może również przewyższać tego, co jest konieczne do osiągnięcia zakładanego celu (Nowak-Far 2010, s. VII-6-7).

Z ekonomicznego punktu widzenia, głównymi ograniczeniami w pełnieniu przez budżet Unii Europejskiej znaczącej roli w gospodarkach państw członkowskich są: wielkość tego budżetu oraz zasada równowagi budżetowej. W porównaniu z budżetami narodowymi, budżet ten dysponuje niewielkimi środkami. Jego wysokość wynosi około 1% dochodu narodowego wytworzonego we wszystkich państwach członkowskich, a maksymalna wielkość budżetu, zgodnie z zapisami traktatowymi, nie może przekroczyć 1,24% dochodu narodowego. Wielkość budżetów państw członkowskich wynosi średnio 44% ich PKB (MEMO/11/459 2011). Rygorystycznie przestrzegana zasada równowagi budżetowej uniemożliwia wykorzystanie deficytu budżetowego jako źródła finansowania polityki Unii Europejskiej, a nadwyżki budżetowe przechodzą na kolejny rok lub uchwalana jest korekta budżetu (Grabowski 2008, s. 246).

## **Funkcje budżetu państwa a funkcje budżetu Unii Europejskiej**

W teorii ekonomii, zwłaszcza na gruncie nauk o finansach publicznych, instytucja budżetu państwa postrzegana jest jako jeden z ważniejszych elementów systemu gospodarowania, którego kształt stanowi o najistotniejszych kwestiach z zakresu spraw społeczno-gospodarczych i politycznych każdego kraju. Tradycyjny budżet państwa pełni szereg funkcji, spośród których najważniejsze znaczenie mają funkcje ekonomiczne.

Do najczęściej wymienianych w literaturze ekonomicznych funkcji budżetu państwa należą funkcje: redystrybucyjna (określana także mianem rozdzielczej), funkcja alokacyjna, funkcja fiskalna, funkcja stabilizacyjna, i stymulacyjna. Niektórzy autorzy zwracają uwagę także na funkcję informacyjno-kontrolną oraz bodźcową (często utożsamianą z funkcją stymulującą). Żyżyński (2009, s. 77) dodaje do nich również funkcję kredytową. Budżet państwa będący elementem polityki gospodarczej, pełni także funkcje polityczne i ustrojotwórcze, które w niniejszym opracowaniu zostały pominięte.

Spśród wyżej wymienionych funkcji budżetów narodowych, w oparciu o dostępną literaturę przedmiotu jednoznacznie można stwierdzić, że budżet Unii Europejskiej nie spełnia funkcji stabilizacyjnej (Skiba 2010, s. 118; por. Doliwa-Klepacki 2005, s. 668; Stefaniak 2009, s. 68). Funkcja ta polega na wykorzystaniu dochodów i wydatków budżetowych do kształtowania cyklu koniunkturalnego. Celowi temu służy zwykle deficyt budżetowy, dzięki któremu państwo może np. pobudzać globalny popyt i zwalczać bezrobocie. W przypadku Unii Europejskiej mechanizm ten jest ograniczony zasadą równowagi budżetowej (*Traktat...* art. 310). Dullien i Schwarzer (2007, s. 9) stwierdzają, że budżet Unii nie tylko nie spełnia funkcji stabilizacyjnej, ale wprost wzmacnia istniejące w gospodarce fluktuacje i brak równowagi. W związku z powyższym, autorzy postulują włączenie tej funkcji do budżetu Unii Europejskiej, ponieważ istniejący system dochodów i wydatków budżetu unijnego nie odnosi się do fazy cyklu, w którym są one gromadzone lub wydatkowane. Za przykład mogą posłużyć wydatki na rozwój infrastruktury, które dokonywane nawet w sytuacji tzw. przegrzania gospodarki, mogą pogłębić ten stan lub zwiększyć ryzyko gwałtownego pogorszenia koniunktury w przyszłości (Dullien, Schwarzer 2007, s. 8).

Odnosząc się do istoty budżetu oraz do specyfiki budżetu Unii Europejskiej, przyjęto w niniejszym artykule, że budżet ten spośród funkcji ekonomicznych typowych dla budżetu państwa jest w stanie spełniać lub przejawiać w swym oddziaływaniu cechy funkcji: redystrybucyjnej, alokacyj-

nej, fiskalnej, bodźcowej oraz kontrolno-informacyjnej. Faktyczne aspekty tych funkcji przejawiające się w działalności budżetu europejskiego oparto na przyjętym przez Komisję Europejską projekcie Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014-2020, co z kolei stało się podstawą do oceny rzeczywistej realizacji polityki budżetowej Unii Europejskiej i jej wpływu na współczesną sytuację gospodarczą Wspólnoty.

## **Makroekonomiczne funkcje wieloletnich ram finansowych na lata 2014-2020**

Funkcja redystrybucyjna jest główną funkcją budżetu Unii Europejskiej (Kawecka-Wyrzykowska 2009, s. 11-12), dlatego w dalszej części będzie stanowiła główny punkt odniesienia dla ukazania pozostałych funkcji budżetowych. Przejawia się ona w przekazywaniu przez państwa członkowskie środków na rzecz Unii Europejskiej oraz późniejszym ich wydatkowaniu na terenie poszczególnych krajów członkowskich. Funkcja ta wiąże się zatem z jednej strony z system gromadzenia dochodów budżetowych, a z drugiej z celami realizowanymi przez Unię za pomocą wydatków budżetowych. Pomiędzy pierwszym i drugim aspektem znajduje się cały szereg regulacji prawnych, procedur podejmowania decyzji, czynników ekonomicznych i społecznych, a także presji otoczenia zewnętrznego i lobbyistów, aż do ostatecznych przesunięć finansowych będących realizacją postawionych celów.

Funkcja redystrybucyjna determinuje zatem funkcję fiskalną, której realizacja rozpoczyna cały cykl budżetowy. Funkcja fiskalna budżetu Unii Europejskiej oparta była dotychczas na trzech rodzajach źródeł finansowania: tradycyjnych zasobach własnych pochodzących z opłat wyrównawczych od cukru, opłat rolnych i ceł, zasobach opartych na podatku VAT pobieranym przez państwa członkowskie na poziomie krajowym oraz zasobach własnych opartych na DNB. Zbliżonym do fiskalnego źródła dochodów budżetowych były cła, które jako jedyne wykazywały powiązanie z polityką Unii Europejskiej.

Już na początku obowiązywania poprzedniej perspektywy finansowej, dostrzeżono konieczność uaktualnienia budżetu do zmieniającej się rzeczywistości europejskiej. Zmiany w *Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* wprowadzone *Traktatem Lizbońskim* w 2009 r., dały możliwość ustanowienia nowych lub uchylenia istniejących kategorii zasobów własnych Unii Europejskiej. W nowych Wieloletnich Ramach Finansowych, zaproponowano uproszczenie obowiązującego systemu zasobów własnych poprzez: rezygnację z zasobu opartego o VAT, co z założeń ma przyczynić



się do uproszczenia poboru składek oraz zmniejszenia obciążeń administracyjnych, a także poprzez wprowadzenie podatku od transakcji finansowych i zmodyfikowanego podatku VAT. Reformie ulegnie również mechanizm korekt. W negocjacjach Wieloletnich Ram Finansowych oraz jednorocznych budżetów Unii, postuluje się, aby obciążenia państw członkowskich były jak najmniejsze, a tym samym, by wydatki unijne utrzymywać na minimalnym poziomie. Jest to zatem ograniczenie faktyczne wypełniania funkcji fiskalnej przez budżet europejski.

Z powyższego wynika, że w budżecie Unii Europejskiej funkcja fiskalna ma inny charakter niż w przypadku państwa. Fiskalizm budżetu państwa, polega na gromadzeniu i wydatkowaniu środków pieniężnych pochodzących w dużej mierze z podatków, np. w budżecie Polski, w 2011 r. aż 87,6% dochodów budżetowych stanowiły dochody podatkowe (*Sprawozdanie... 2012*, s. 13-14). Unia Europejska nie ma wspólnego systemu podatkowego, zatem można mówić o specyficznie ukształtowanej funkcji fiskalnej. Jej podstawą nie są podatki a wspomniane zasoby własne. Dodatkowo dwa główne ograniczenia budżetowego oddziaływania na gospodarkę europejską: zasada równowagi budżetowej i pułapy wydatków określone w Wieloletnich Ramach Finansowych, które dyscyplinują wydatki Wspólnoty, kształtują wypełnianie funkcji fiskalnej.

Rzeczywistą realizacją funkcji redystrybucyjnej jest funkcja alokacyjna, czyli ostateczne przesunięcia finansowe w gospodarce europejskiej. Funkcje redystrybucyjna i alokacyjna budżetu, mogą być zatem rozpatrywane wspólnie. Pierwsza z nich polega na przesunięciu dochodów między różnymi podmiotami, grupami ludności lub regionami (Mielczarczyk 2001, s. 39), druga natomiast wiąże się ściśle z funkcją redystrybucyjną (Krajewska 2005, s. 311). Jest ona bowiem wyrazem rzeczywistego rozmieszczenia zasobów w gospodarce danego państwa, a więc dóbr publicznych, z których na równych zasadach mogą korzystać wszyscy jego obywatele (Mielczarczyk 2001, s. 40). Dochody budżetów narodowych mogą być rozdysponowane na takie cele jak: rozwój infrastruktury technicznej, dofinansowanie przedsiębiorstw użyteczności publicznej, finansowanie robót publicznych oraz grupę wydatków przeznaczonych na działalność socjalną, oświatową i kulturalną (Denek et al. s. 36).

Istotnym aspektem funkcji redystrybucyjnej budżetu narodowego jest korekta wysokich dochodów części społeczeństwa i przekazywanie ich grupom, które nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb wykorzystując na ten cel własne dochody (Owsiak 2005, s. 69). Jedną z najważniejszych polityk Unii finansowanych z budżetu ogólnego na takiej właśnie zasadzie, jest polityka spójności. Polega ona na wyrównaniu warunków ekonomicznych i społecznych we wszystkich regionach Unii oraz likwidowanie różnic

w rozwoju między nimi. Mamy tu do czynienia z redystrybucją zarówno w sensie ekonomicznym, jak i terytorialnym, której skutkiem powinna być zmiana siły nabywczej pomiędzy regionami o zróżnicowanym poziomie rozwoju gospodarczego (Denek et al. 2005, s. 105-106).

W pierwotnej propozycji nowych Wieloletnich Ramach Finansowych, realizacja funkcji redystrybucyjnej i alokacyjnej będzie wiązała się z wydatkami na politykę spójności, które stanowiąc będą około 36,7% (376 mld euro) całego wieloletniego budżetu europejskiego. Zakłada się, że wysokość środków przeznaczanych na ten cel wzrośnie o ponad 1,5% w stosunku do poprzedniej perspektywy finansowej. Wzrost ten świadczy o konieczności utrzymywania celów polityki spójności, a jako podstawowa kategoria wydatków Unii, ukazuje istotność i potrzebę kontynuacji w nowych warunkach gospodarczych tych ponadnarodowych przesunięć budżetowych.

Nowe ramy finansowe wprowadzają również pewne zmiany. Już w polowie obowiązywania poprzedniej perspektywy, dyskusji podlegał głównie terytorialny aspekt redystrybucji dochodów unijnych. Postulowano wówczas zmiany w zakresie przestrzennym, sposobie wdrażania i kierunkach wsparcia finansowego. W związku z powyższym, w propozycji nowych Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014-2020 wprowadzono nową kategorię regionów objętych pomocą ze środków przeznaczonych na politykę spójności. Zmianie uległy: zasada realizacji funkcji redystrybucyjnej budżetu Unii Europejskiej oraz wielkość przesunięć. Istniejący dotychczas podział regionów na nieprzekraczające 75% PKB *per capita* średniej Unii (regiony konwergencji) i na regiony przekraczające tę wartość PKB (regiony konkurencyjności), uzupełniony zostanie o tzw. regiony przejściowe, których PKB *per capita* przekracza 75%, ale nie jest wyższy niż 90% średniej PKB całej Unii Europejskiej. Regiony te, zgodnie z ustaleniami, zachowają 2/3 dotychczas otrzymywanego wsparcia. Kładzie się więc nacisk na to, by regiony najbiedniejsze otrzymywały największe wsparcie ze środków unijnych, a pomoc do nich kierowana posiadała charakter priorytetowy.

W projekcie Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014-2020, dostarczyć można pewną analogię do budżetów narodowych, których celem jest wspieranie nie tylko najbiedniejszych regionów, ale także najbiedniejszych grup społecznych. Znaczną część środków przeznaczonych na politykę spójności stanowią bowiem środki zaangażowane w Europejski Fundusz Społeczny. Celem tego funduszu jest m.in. walka z bezrobociem i ubóstwem. Wieloletnie Ramy Finansowe na lata 2014-2020 podyktowane są w tym zakresie celami, które zawiera strategia „Europa 2020”.

Wśród głównych celów „Europy 2020” można wyróżnić m.in. wzrost gospodarczy umożliwiający włączenie społeczne polegające na pełnym zatrudnieniu oraz dążenie do osiągnięcia spójności społecznej i terytorialnej (Tokarski 2011, s. 63). Jak podkreślano w Komunikacie Komisji Europejskiej *Budżet z perspektywy „Europy 2020”*<sup>3</sup> (2011, s. 4), budżetowanie europejskie wpływa w sposób stymulujący na realizację programów objętych strategią, pomimo, iż główny ciężar jej wdrażania i realizacji będą ponosiły rządy państw europejskich. Sytuacja ta związana jest z wąskim zakresem kompetencji Unii Europejskiej oraz niewielkimi rozmiarami budżetu. Strategia „Europa 2020” nakłada obowiązek zaangażowania politycznego i finansowego zarówno na poziomie wspólnotowym, regionalnym, jak i lokalnym (Tokarski 2011, s. 64). Środki na te cele będą stanowiły 25% wydatków na politykę spójności, czyli około 84 mld euro. Sytuacja ta świadczy o próbach zażegnania kryzysu ekonomicznego i sprostaniu nowym wyzwaniom stojącym przed Unią Europejską. W tym zakresie dostrzec więc można bezpośrednie przełożenie walki z kryzysem na nowy wieloletni budżet Unii Europejskiej.

Zasadniczą różnicą pomiędzy budżetem Unii a budżetem państwa jest to, że wydatki dokonywane przez Unię Europejską posiadają charakter inwestycyjny, natomiast państwa w większym zakresie dokonują przesunięć finansowych na cele konsumpcyjne (Popławski 2011, s. 13). Celem tej alokacji, podobnie jak w przypadku polityki prowadzonej przez państwo, jak wskazuje Kaleta (1985, s. 22), jest przekazanie zasobów (w tym kapitału) wybranym podmiotom, dzięki którym zostanie przyspieszony rozwój poszczególnych dziedzin gospodarki, zainicjowana produkcja lub zmniejszenie istniejących dysproporcji w rozwoju społeczeństw i gospodarki Unii. Najczęściej jednak przejawem alokacyjnej działalności finansów publicznych jest stabilizacja gospodarki, a także te cele gospodarcze, które skupiają się wokół działań dotyczących infrastruktury lub zamierzeń politycznych. Należy jednak podkreślić, że w przypadku Unii Europejskiej, działalność ta ma na celu dobro wszystkich członków Wspólnoty, zatem dokonując inwestycji w jednym regionie, wymagany jest pozytywny i wymierny wpływ na wskaźniki makroekonomiczne całej Unii.

Pomimo, iż wśród funkcji budżetowych, funkcja redystrybucyjna i alokacyjna jest najsilniejszym przejawem działalności Unii Europejskiej dokonywanym za pośrednictwem budżetu, to w rzeczywistości, patrząc z perspektywy pojedynczego państwa, oddziaływanie to na gospodarki państw członkowskich ma niewielkie znaczenie. Dzieje się tak głównie

---

<sup>3</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Budżet z perspektywy „Europy 2020”*, KOM (2011) 500, wersja ostateczna.

z powodu ograniczeń nałożonych na budżet Unii Europejskiej. Biorąc jednak pod uwagę podstawowe cele polityki regionalnej i spójności Unii, jakimi są konwergencja, podniesienie konkurencyjności regionów i zatrudnienia oraz współpraca terytorialna – funkcja redystrybucyjna i alokacyjna budżetu unijnego należy do podstawowych funkcji, które ten budżet realizuje. Warto zauważyć, że zakres w jakim dokonywana jest alokacja w danym państwie członkowskim, zależy w dużej mierze od uwzględnienie danego państwa w działaniach, które ze względu na cele Unii są dla niej priorytetowe (Kawecka-Wyrzykowska 2009, s. 28).

Wśród państw członkowskich, zwłaszcza tych, które nie należą do strefy euro, Wieloletnie Ramy Finansowe na lata 2014-2020, z punktu widzenia funkcji redystrybucyjnej, mogą budzić pewne kontrowersje. Wskazuje na nie Oręziak (2012). Najwięksi płatnicy netto, a więc ci, którzy nominalnie więcej środków wpłacali niż uzyskiwali z budżetu, postulowali wprowadzenie ograniczeń wydatków budżetowych. Na skutek tych postulatów przeznaczono realnie mniejszą kwotę na politykę spójności, której największymi odbiorcami są kraje o najniższym poziomie PKB *per capita*. Sytuacja ta kontrastuje z faktem przeznaczania dodatkowej pomocy na ratowanie zadłużonych państw w strefie euro, co zdaniem autorki, sprzeczne jest z podstawową zasadą Unii Europejskiej, jaką jest solidarność. W związku z powyższym pojawiał się postulat, aby w przyszłości poszerzyć funkcję redystrybucyjną budżetu Unii Europejskiej o zagadnienie odnoszące się do pomocy państwom przeżywającym trudności gospodarcze, a to z kolei będzie wiązało się ze zwiększeniem budżetu ogólnego (Kawecka-Wyrzykowska 2007, s. 153). Pojawiły się także propozycje utworzenia tzw. ekstra-budżetu, z którego środki przeznaczane byłyby jedynie na łagodzenie skutków wystąpienia szoku makroekonomicznego w jednym z państw strefy euro (por. Hnatyszyn-Dzikowska 2009, s. 169). Oba rozwiązania nie zostały uwzględnione w propozycji nowej perspektywy finansowej, a postulaty zwiększania budżetu ogólnego napotykały na powszechny sprzeciw rządów państw o największej sile politycznej w Unii Europejskiej. Pomimo to, można wnioskować o przyszłościowej ewolucji znaczenia funkcji redystrybucyjnej i alokacyjnej budżetu, których kierunki są swoistym przejawem i konsekwencją procesów integracyjnych.

Poprzez redystrybucję i ostateczną alokację wydatków budżetowych, Unia osiąga cele polityczne i ekonomiczne, które można zawrzeć w realizacji funkcji stymulującej (bodźcowej) budżetu Unii Europejskiej. Funkcja bodźcowa realizowana jest przez oddziaływanie budżetu na procesy gospodarcze zarówno w skali mikro- jak i makroekonomicznej – począwszy od decyzji pojedynczych podmiotów poprzez takie kategorie gospodarcze, jak inflacja, zagregowany popyt i zatrudnienie (Mielczarczyk 2001, s. 40).

Przejawem funkcji bodźcowej budżetu są również wydatki dokonywane na edukację, kulturę i działalność charytatywną (Kaleta 1985, s. 27).

Unia Europejska, realizując swoje cele za pośrednictwem budżetu ogólnego, oddziałuje nie tylko na procesy i zjawiska o charakterze ponadpaństwowym, ale ma również wpływ na decyzje pojedynczych osób i jednostek gospodarczych. W przypadku przedsiębiorstw, mogą to być np. decyzje dotyczące kierunków i rodzajów działalności, które Unia uznaje za priorytetowe. Instrumentami stymulującymi tę działalność są np. dotacje, pożyczki oraz programy i inicjatywy na poziomie europejskim, finansowane przez Wspólnotę (Cieślukowski 2004, s. 83).

Przejawem funkcji bodźcowej w Wieloletnich Ramach Finansowych na lata 2014-2020 jest usprawnienie funkcjonowania rynku wewnętrznego, poprzez wprowadzenie nowego instrumentu: „Połączenia dla Europy”. Ma on na celu rozwój infrastruktury, energetyki i technologii informacyjno-komunikacyjnej. Dzięki inwestycjom, które osiągną wartość około 50 mld euro dokonywanym na poziomie ponadnarodowym, Komisja Europejska zamierza poprawić konkurencyjność i stworzyć nowe miejsca pracy. Wprowadzenie tego instrumentu jest przejawem działań powodowanych kryzysem finansowym, który w dziedzinie infrastruktury, energetyki i komunikacji skutkowało zmniejszeniem wydatków na poziomie narodowym. Powodzenie realizacji tych przedsięwzięć objętych finansowaniem wspólnotowym i zewnętrznym zarządzaniem, jest bardziej prawdopodobne niż powodzenie współpracy transgranicznej pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi.

Istotną - z punktu widzenia funkcji bodźcowej budżetu - jest także kwestia finansowania przez Unię Europejską takich dziedzin jak: innowacje i badania naukowe (na poziomie 80 mld euro), podejmowanie działań dotyczących ochrony środowiska i klimatu (3,2 mld euro) – w tym także uzależnienie w 30% płatności bezpośrednich od „ekologizacji” rolnictwa, a także edukacja i szkolenia (15,2 mld euro).

Jak wcześniej zaznaczono, również dzięki uwzględnieniu celów strategii „Europa 2020” w budżecie ogólnym Unii Europejskiej, będzie on miał stymulujący wpływ na wzrost gospodarczy Unii. W związku z tym, wymienione powyżej dziedziny jako obszary bodźcowego oddziaływania budżetu europejskiego, wpisują się w szerszy kontekst polityki gospodarczej, który związany jest głównie z przeciwdziałaniem konsekwencjom kryzysu gospodarczego i finansowego. Przejawem tej polityki jest wzrost wydatków i wprowadzenie szeregu usprawnień w tych dziedzinach. Pomimo odzwierciedlenia powyższych celów w budżecie Unii, wysokość wydatków na nie jest relatywnie nieznaczna.

Głównym ograniczeniem w wypełnieniu funkcji stymulującej przez budżet europejski jest fakt, że nie może on posługiwać się takimi narzędziami bodźcowego oddziaływania na gospodarkę, jak ulgi lub zwolnienia podatkowe, które powszechnie stosuje się w tradycyjnych politykach budżetowych. Funkcję tę można dostrzec jedynie w strumieniach wydatków przewidzianych w budżecie europejskim.

Po zakończeniu procedury budżetowej, organy unijne, ale także państwa członkowskie uzyskują informację o sprawności funkcjonowania instytucji unijnych zaangażowanych w procedurę budżetową i stopniu realizacji postawionych celów. W ten sposób wypełniana jest funkcja informacyjno-kontrolna. Funkcja ta nabiera znaczenia politycznego dla rządów pojedynczych państw członkowskich, które uzyskują argumenty co do racjonalności przesunięcia państwowych środków publicznych na szczebel europejski i osiągnięcia większych z tego tytułu korzyści niż ma to miejsce w wydatkach budżetu narodowego.

Pełnienie tej funkcji wiąże się także z informacjami, jakie Wspólnota może pozyskiwać dzięki wpływom budżetowym z tytułu ceł i dochodów opartych o podatek VAT. Wzrost dochodów z tytułu ceł oznacza dla Unii Europejskiej wzrost importu, natomiast wzrost dochodów z tytułu VAT, informuje o wzmożonym popycie na terenie Wspólnoty.

Aspekt kontrolny tej funkcji, opiera się głównie na informacjach uzyskiwanych z kontroli wewnętrznej i zewnętrznej wykonania budżetu. Kontrola pozyskiwania i wydatkowania środków budżetowych sprawowana jest przez kontrolerów wewnętrznych każdej instytucji unijnej biorącej udział w cyklu budżetowym. Kontrola zewnętrzna zaś, dokonywana jest przez Europejski Trybunał Obrachunkowy oraz Parlament Europejski, który co roku udziela Komisji Europejskiej absolutorium z wykonania budżetu. Kontroli tej podlegają rachunki, bilans finansowy oraz sprawozdanie Komisji z wykonania budżetu (Skiba 2010, s. 122-123).

## **Zakończenie**

Funkcjonowanie budżetu ogólnego Unii Europejskiej wykazuje podobieństwo do budżetów narodowych. Jednak jako instytucja finansów publicznych organizacji międzynarodowej zrzeszającej 27 państw, poddana jest innym regułom prawnym niż budżet państwa oraz podlega wielu ograniczeniom.

Pomimo tego, budżet Unii Europejskiej pod względem pełnionych funkcji, z wyłączeniem stabilizowania gospodarki, działa na podobnych zasadach jak budżet państwa. Wypełnia bowiem funkcję redystrybucyjną

i alokacyjną, dzięki czemu dochodzi do przesunięcia środków finansowych pod względem ekonomicznym i terytorialnym. Realizuje on ponadto funkcję fiskalną i stymulującą, jednak inaczej niż państwo, co wynika ze specyfiki dochodów budżetowych i ograniczeń prawnych nałożonych na tę instytucję. Budżet unijny jest także źródłem informacji o funkcjonowaniu instytucji unijnych i o prowadzonej polityce gospodarczej.

Należy podkreślić, że pełna unia walutowo-gospodarcza związana jest z koniecznością funkcjonowania wspólnego budżetu i wypełniania przez niego funkcji stabilizacyjnej oraz istnieniem europejskiego systemu podatkowego. W obecnym kształcie, wbrew przytoczonym na początku niniejszego opracowania opiniom, Unia Europejska realizuje model dwuszczeblowego budżetu, w którym istnieją polityki fiskalne i budżety państw członkowskich, koordynowane przez regulacje wspólnotowe oraz wspólny budżet europejski. Pretenduje on wciąż do roli instrumentu polityki fiskalnej i narzędzia integracji politycznej i gospodarczej, ale już teraz za jego pośrednictwem realizowana jest polityka Unii Europejskiej, co potwierdzają pełnione przez niego funkcje.

Analizując kierunki zmian w nowych Wieloletnich Ramach Finansowych na lata 2014-2020, można stwierdzić, że oddalają one dyskusję na temat przyszłości funkcjonowania budżetu europejskiego pozostawiając politykę budżetową w niezmiennym kształcie, z niewielkimi korektami, dostosowującymi je do nowej rzeczywistości gospodarczej Unii Europejskiej. Zmiany te odzwierciedlone są głównie w kierunkach redystrybucji oraz sposobach gromadzenia dochodów budżetowych. Debata nad włączeniem polityki budżetowej do polityki fiskalnej i pełnienia funkcji stabilizacyjnej przez budżet Unii Europejskiej powróci zapewne w połowie obowiązywania nowych Wieloletnich Ram Finansowych, wraz z planowanym przeglądem pierwszych lat ich obowiązywania.

## Literatura

- Cieślukowski M. (2004), *Budżet Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Denek E., Sobiech, J., Wolniak J. (2005), *Finanse publiczne*, PWN, Warszawa.
- Doliwa-Klepacki Z. (2005), *Integracja europejska (łącznie z uczestnictwem Polski w UE i Konstytucją dla Europy)*, Wydawnictwo Stowarzyszenia Absolwentów Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok.
- Dullien S., Schwarzer D. (2007), *Integrating the Macro-economic Dimension into the Budget: Reasons, Instrument and the Question of Democratic Legitimacy*, "EU-Consent EU-Budget Working Paper", No. 4.

- Grabowski T. (2002), *Podstawy teorii ekonomii*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Grabowski T. (2008), *Unia Europejska – mechanizmy integracji gospodarczej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Gruszecki T. (2012), *Świat na długi*, Wydawnictwo KUL, Lublin.
- Hnatyszyn-Dzikowska A. (2009), *Realizacja stabilizacyjnej funkcji państwa w warunkach europejskiej integracji gospodarczej*, PWSZP, Piła.
- Kaleta J. (1985), *Gospodarka budżetowa*, PWE, Warszawa.
- Kawecka-Wyrzykowska E. (2009), *Polityki gospodarcze Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa.
- Kawecka-Wyrzykowska E., Barcz J., Michałowska-Gorywoda K. (2007), *Integracja europejska*, Wolters-Kluwer, Warszawa.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Budżet z perspektywy „Euro-py 2020”*, KOM (2011) 500, wersja ostateczna.
- Krajewska A. (2005), *Niedoskonałości rynku i rola państwa w gospodarce* [w:] R. Milewski, E. Kwiatkowski (red.), *Podstawy ekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
- Mielczarczyk Z. (2001), *Finanse*, WSiP Warszawa.
- Nowak-Far A. (2010), *Finanse Unii Europejskiej. Aspekty instytucjonalne i prawne*, Tom VII, wydanie 2, Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Warszawa.
- Oręziak L. (2012), *Negocjacje budżetu UE na lata 2014-2020*, [http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/120824\\_budzet2014\\_pl.htm](http://ec.europa.eu/polska/news/opinie/120824_budzet2014_pl.htm) (stan na 12.09.2012).
- Owsiak S. (2005), *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa.
- Popławski K. (2011), *Niemcy wobec Wieloletnich Ram Finansowych Unii Europejskiej na lata 2014-2020. Uwarunkowania i interesy*, OSW, Warszawa.
- Skiba L. (2010), *Budżet Unii Europejskiej* [w:] P. Kowalewski, G. Tchorek, J. Górski (red.), *Mechanizmy funkcjonowania strefy euro*, NBP, Warszawa.
- Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2011 r.* (2012), <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/26F522A9DF483A5BC1257A100028ECE9/%24File/447-Tom1.pdf> (stan na 12.09.2012 r.).
- Stefaniak J. (2009), *Przyszłość Unii Europejskiej w aspekcie ekonomicznym – reforma budżetu wspólnotowego* [w:] M.J. Malinowski, S. Musiał (red), *Przyszłość Unii Europejskiej. Aspekty polityczne, ekonomiczne, cywilizacyjne*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Tokarski P. (2011), *Budżet UE jako narzędzie wdrażania strategii Europa 2020*, [w:] M. Kaczor, P. Tokarski (red.), *Gospodarka Unii Europejskiej. Reakcja na kryzys i perspektywy na nowe dziesięciolecie*, PISM, Warszawa.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (wersje skonsolidowane Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) Dz.U. C 115 z 9.5.2008.
- Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Rady określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020*, COM(2012) 388, wersja ostateczna.



- Żyżyński J. (2009), *Budżet i polityka podatkowa. Wybrane zagadnienia.*, PWN, Warszawa.
- MEMO/11/459 z dn. 29.06.2011, *Mity na temat budżetu UE oraz wieloletnich ram finansowych* (2011), [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-11-459\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-459_pl.htm), (stan na 12.09.2012).