

## Dlaczego bilans operacyjny netto stanowi zniekształcony wskaźnik korzyści, jakie państwo członkowskie czerpie z budżetu UE?

### GŁÓWNE USTALENIA

Obliczenia operacyjnego salda budżetowego sugerują, że wydatki UE stanowią grę o sumie zerowej. Stoi to w sprzeczności z podstawowym argumentem, zgodnie z którym wydatki UE tworzą europejską wartość dodaną. W związku z tym przyjęcie prostych bilansów operacyjnych netto jako wskaźnika „korzyści netto”, jakie państwo członkowskie czerpie z działań fiskalnych Unii, może skutkować mylącymi rezultatami, jak wykazano poniżej.

Po pierwsze, wydatki na szczeblu UE mogą mieć większą wartość dodaną niż wydatki na szczeblu państwa członkowskiego ze względu na korzyści skali (tj. mniej kosztowne zapewnianie dobra publicznego na szczeblu centralnym) i efekty progowe (tj. niemożność zapewniania pożądanego dobra publicznego na szczeblu państwa członkowskiego z powodu ograniczeń budżetowych). Podobnie wartość dodana dla Unii może wynikać z transgranicznych skutków funduszy UE. Takie pozytywne efekty zewnętrzne wynikają z rozpowszechniania (wiedzy) oraz skutków pośrednich w postaci zwiększonego handlu transgranicznego, bądź też z inwestycji pochodzących z państwa członkowskiego będącego beneficjentem pierwotnym.

Po drugie, określone typy wydatków UE, takie jak wydatki zewnętrzne, nie są bezpośrednio przydzielane państwom członkowskim, w związku z czym nie są uwzględniane w obliczeniach operacyjnego salda budżetowego. Wydatki zewnętrzne mogą przynosić korzyści wszystkim państwom członkowskim (np. dzięki zwiększonemu handlowi, ograniczonym kosztom migracji).

Po trzecie, nawet jeśli środki finansowe można z wystarczającą pewnością przydzielić odbiorcy z siedzibą w państwie członkowskim, nie jest jasne, które państwo członkowskie w praktyce uzyskuje pełną rentę ekonomiczną wynikającą z tych środków finansowych. Na przykład znaczna kwota z funduszy spójności kierowana do regionów opóźnionych pod względem gospodarczym trafia do przedsiębiorstw wielonarodowych z siedzibą w innych państwach członkowskich, a w ramach tych przedsiębiorstw renta jest kolejno dzielona między kapitał i siłę roboczą pochodzące z różnych państw członkowskich. W związku z tym korzyści płynące z funduszu niekoniecznie są przypisane w całości do jednego państwa; operacyjne saldo budżetowe przypisuje jednak wszystkie korzyści wynikające z funduszy państwu członkowskiemu, na rzecz którego dokonane zostały płatności.

Po czwarte, transfery UE w ujęciu historycznym pomogły Wspólnocie Europejskiej w osiągnięciu ważnych porozumień dotyczących integracji. Na przykład Fundusz Spójności był wykorzystywany jako ważne narzędzie do osiągnięcia jednomyślności w ramach traktatu z Maastricht. Ważne kroki w kierunku integracji, możliwe dzięki wydatkom UE, przynoszą korzyści Unii jako całości, ale nie są odzwierciedlone w operacyjnych saldach budżetowych.

Wreszcie, chociaż operacyjne salda budżetowe są oparte na budżecie zasadniczym UE (tj. na jego częściach), UE dysponuje kilkoma dodatkowymi instrumentami (takimi jak Europejski Bank Inwestycyjny, Europejski Mechanizm Stabilności). Te dodatkowe instrumenty są istotne pod względem ekonomicznym, ale w żaden sposób nie znajdują odzwierciedlenia w operacyjnych saldach budżetowych.

## Bilanse operacyjne netto należy interpretować z wielką ostrożnością

Co roku Komisja Europejska oblicza i publikuje w sprawozdaniu finansowym na temat budżetu UE<sup>1</sup> operacyjne salda budżetowe dla wszystkich państw członkowskich UE. **Zainteresowanie tym wskaźnikiem było obserwowane już w latach 80. XX wieku, kiedy to ze strony Zjednoczonego Królestwa zaczęły napływać utyskiwania, jakoby istniała „nierównowaga budżetowa”.** Od tego czasu podmioty kształtujące politykę, partie polityczne, media i grupy interesów regularnie oceniają, ile państwa członkowskie zyskują dzięki wydatkom ze strony UE, z uwzględnieniem przede wszystkim lub wyłącznie tego bilansu netto. Operacyjne salda budżetowe to po prostu zestawienia wpłat z zasobów własnych państwa z możliwymi do zidentyfikowania przepływami zwrotnymi (tj. wydatkami na rzecz państw członkowskich). **Komisja nigdy nie publikuje obliczeń operacyjnego salda budżetowego, nie zastrzegając na wstępie, że wskaźnik ten nie jest odpowiednią miarą korzyści, jakie państwo członkowskie czerpie z wydatków UE.**<sup>2</sup>

Te zastrzeżenia mają bardzo istotne znaczenie. Po pierwsze, struktura operacyjnych sald budżetowych ma cechy, które prowadzą do mylących wniosków. Na przykład operacyjne salda budżetowe mają charakter arytmetyczny, a wpłaty z zasobów własnych są skalowane w sztuczny sposób, tak aby dokładnie odpowiadały wydatkom na rzecz państw członkowskich, dając tym samym wartość zero. W związku z tym **wskaźnik ten zakłada, że podział korzyści wynikających z wydatków UE jest zgodny z logiką gry o sumie zerowej** (zob. briefing „The net operating balances: Variants, emerging numbers and history” [Bilanse operacyjne netto: warianty, nowe dane liczbowe i ujęcie historyczne]). Po drugie, **wielu potencjalnych korzyści wynikających z członkostwa w UE nie da się zmierzyć w oparciu o dane budżetowe.** Odnosi się to na przykład do jednolitego rynku, który stymuluje wzrost gospodarczy i zatrudnienie; lub do wpływu norm środowiskowych, w zakresie bezpieczeństwa pracy i konsumenckich na dobrobyt i zdrowie obywateli (zob. briefing „The benefits of EU membership are not measured by net operating balances” [Korzyści płynące z członkostwa w UE nie są mierzone za pomocą bilansów operacyjnych netto]).

Ten dokument informacyjny rzuca światło na jedną szczególną uwagę krytyczną: **operacyjne salda budżetowe nie są wiarygodnym wskaźnikiem korzyści, jakie państwo członkowskie czerpie z wydatków Unii.**

### Brak uwzględnienia europejskiej wartości dodanej

Pierwsze podstawowe niedociągnięcie wynika z założenia, że operacyjne salda budżetowe opierają się na logice gry o sumie zerowej. Z definicji wszystkie dodatnie i ujemne bilanse netto państw członkowskich wzajemnie się kompensują. **Właściwość ta sprawa, że wskaźnik operacyjnego salda budżetowego w ogóle nie nadaje się do wykazania wartości dodanej wynikającej z wydatków UE.** Podstawowym założeniem budżetu UE jest finansowanie przede wszystkim tych strategii politycznych, które zapewniają większe korzyści niż wydatki krajowe, a zatem osiągają sumę

Przykład 1. Potencjalne korzyści skali wynikające z zewnętrznych przedstawicielstw UE

W dążeniu do udoskonalenia wydatków UE należy także uwzględniać korzyści skali. Na przykład **badacze analizowali, w jakim stopniu zastąpienie krajowych ambasad i konsulatów europejskimi przyczyni się do oszczędności w państwach członkowskich.** W szczególności w przypadku małych państw finansowanie zewnętrznych przedstawicielstw na całym świecie może być kosztowne w przeliczeniu na mieszkańca.

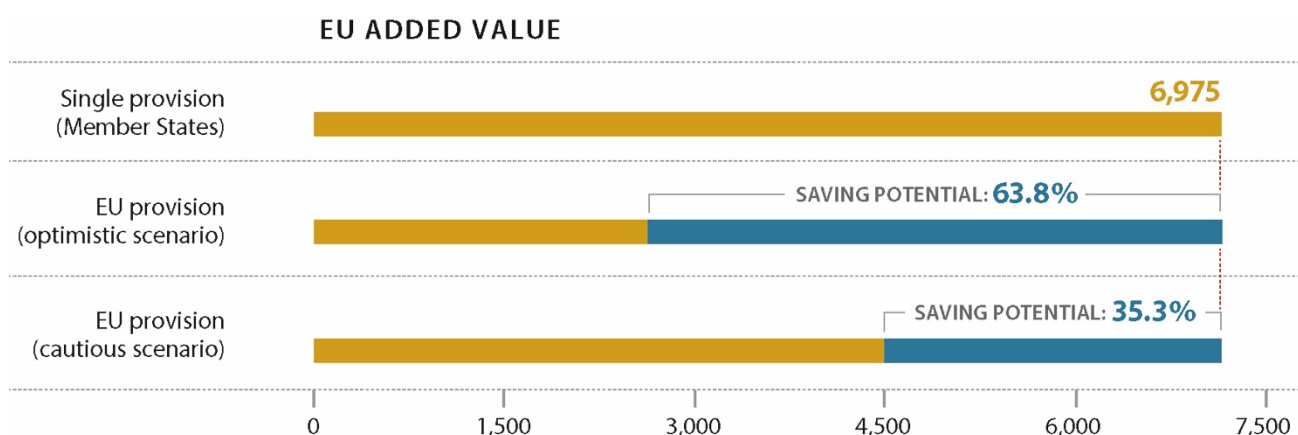
W porównaniu z wydatkami krajowymi wspólne ambasad UE „pod 27 flagami” mogłyby przynieść znaczne korzyści skali. Rys. 1 prezentuje w ujęciu ilościowym te potencjalne oszczędności – bez szkody dla jakości usług (tj. z utrzymaniem personelu pracującego we wszystkich językach) czy pokrycia regionalnego – wynoszące od 35 % (ostrożny scenariusz) do 64 % (optymistyczny scenariusz) łącznych wydatków krajowych.

dotadnią. Europejska wartość dodana może wywodzić się z różnych możliwych źródeł wymienionych poniżej.

**Korzyści skali:** realizacja szczególnych zadań przez UE może być tańsza niż realizacja krajowa ze względu na korzyści skali. Przykład 1 i rys. 1 pokazują takie potencjalne korzyści skali z wykorzystaniem przykładu zewnętrznych przedstawicielstw UE.

Brexit stanowi kolejny przykład. **Jedna dyrekcja generalna Komisji Europejskiej zapewnia państwom członkowskim usługi, które w przeciwnym wypadku musiałyby być zapewniane przez wszystkie poszczególne ministerstwa krajowe.** W następstwie podjęcia decyzji przez Zjednoczone Królestwo o opuszczeniu Unii **Zjednoczone Królestwo utworzyło nowe ministerstwo, Departament Handlu Międzynarodowego. Koszty administracyjne tej nowej instytucji stanowią (ujemny) wskaźnik korzyści skali wynikających z działań UE.** Pozostałe państwa członkowskie co roku oszczędzają równowartość tej kwoty – ale oszczędności te nie pojawiają się w żadnych danych statystycznych na temat operacyjnego salda budżetowego.

Rys. 1. Potencjalne oszczędności kosztów wynikające z europejskich ambasad i konsulatów w 2011 r. (w mln EUR)



**EU added value: wartość dodana Unii ; Single Provision (Mamber States) : finansowanie tylko przez państwa członkowskie; EU provision (optimistic scenario) : finansowanie przez UE (scenariusz optymistyczny) ; EU provision (cautious scenario) : finansowanie przez UE (scenariusz ostrożny)**

Źródło: Bassford, Matthew; Sophie-Charlotte Brune; James Gilbert; Friedrich Heinemann; Florian Misch; Marc-Daniel Moessinger; Steffen Osterloh i Stefani Weiss (2013), „[The European Added Value of EU Spending: Can the EU Help Its Member States to Save Money?](#)” [Europejska wartość dodana wydatków UE: czy UE może pomagać państwom członkowskim w oszczędzaniu?], Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, s. 69.

**Efekty progowe:** Europejczycy mogą być w stanie finansować działania i czerpać korzyści z budżetu UE, które nie mogłyby zmaterializować się na szczeblu państwa członkowskiego. Projekty publiczne na dużą skalę o wysokich kosztach stałych wiążą się z wymogami dotyczącymi finansowania, które mogą przekraczać zdolności finansowe poszczególnych państw członkowskich (tj. efekty progowe). **Potencjalnym przykładem dobra publicznego, które może podlegać takim efektom progowym, jest Galileo, europejski globalny system nawigacji satelitarnej, który leży poza zasięgiem finansowym wszystkich, nawet największych państw członkowskich.**

**Przewycięzanie niepowodzeń polityki spowodowanych przez transgraniczne efekty zewnętrzne:** państwa członkowskie zwykle nie realizują w pełni określonych strategii politycznych, jeśli z wydatków krajowych wynikają istotne korzyści o charakterze transgranicznym. Strategie polityczne UE finansowane ze wspólnego budżetu pomagają przewyciężyć to niepowodzenie w realizowaniu polityki. **Inwestowanie w**

**ograniczanie zanieczyszczeń transgranicznych stanowi dobry przykład działania, które z większym prawdopodobieństwem będzie realizowane dzięki finansowaniu z UE niż bez takiego finansowania** (zob. briefing „The benefits of EU membership are not measured by net operating balances” [Korzyści płynące z członkostwa w UE nie są mierzone za pomocą bilansów operacyjnych netto]).

Oczywiście **nie można z góry zakładać, że każde działanie UE faktycznie niesie ze sobą dodatnią europejską wartość dodaną** tylko dlatego, że finansuje je budżet UE. Niektóre rodzaje wydatków odzwierciedlają historię integracji europejskiej lub siłę europejskich grup interesów, a nie skupienie się na wartości dodanej wydatków UE. **Nie ma jednak wątpliwości, że operacyjne salda budżetowe nie stanowią użytecznego wskaźnika pozwalającego na zidentyfikowanie strategii politycznych o istotnej europejskiej wartości dodanej.** Wręcz przeciwnie: koncentrowanie się na operacyjnych saldach budżetowych może nadal stawiać w pozornie korzystnym świetle określone strategie polityczne związane z wydatkami, które przynoszą niewielką europejską wartość dodaną (np. płatności bezpośrednie dla rolników)<sup>3</sup>.

## Operacyjne saldo budżetowe – czego nie widać: transgraniczne skutki i efekty zewnętrzne

Jeden z argumentów przemawiających za wydatkami na szczeblu UE stanowi, że państwa czerpią korzyści z wydatków w innych państwach członkowskich. Dwa kanały mają szczególne znaczenie z tej perspektywy transgranicznej:

**po pierwsze, rozpowszechnianie wiedzy**, np. pochodzącej z projektów badawczych finansowanych przez UE w ramach programu „Horyzont 2020”; a **po drugie, wzmożona działalność gospodarcza w państwie przyjmującym**, która może nieść ze sobą korzystne skutki dla innych państw członkowskich (tj. zwiększony handel, inwestycje).

**„Horyzont 2020” – instrument, który zapewnia finansowanie badań naukowych i innowacji przez UE – przynosi imponujące rezultaty.** Od 2014 r. podpisano prawie 26 700 umów o udzielenie dotacji o łącznej wartości 48,75 mld EUR<sup>4</sup>. Program skutkował już ponad 2 tys. zgłoszonych wniosków o prawo własności intelektualnej (tj. patenty, znaki towarowe) i ponad 117 tys. publikacji naukowych<sup>5</sup>. Przykład 2 dotyczy sfinansowanego przez UE udanego odkrycia w dziedzinie technologii kwantowych.

### Przykład 2. Optoelektronika kwantowa

Projekt ten, finansowany przez Europejską Radę ds. Badań Naukowych w latach 2009–2013, był opisywany jako potencjalny kamień milowy w dziedzinie fizyki. Naukowcy pracujący nad projektem na Uniwersytecie Technicznym w Delft dowiedli istnienia fermionu Majorany, cząsteczki, którą w ujęciu teoretycznym zaprezentowano po raz pierwszy w latach 30. XX w. Odkrycie tej cząsteczki ma zastosowanie w projektowaniu szybkich komputerów kwantowych. Wyniki naukowe zostały zaliczone przez czasopismo „Nature Physics” do 10 najważniejszych odkryć w dziedzinie fizyki w ostatniej dekadzie. To prestiżowe wydawnictwo zwraca uwagę na dalekosiężne oddziaływanie tego wzorcowego projektu finansowanego przez UE w obszarze technologii kwantowych.

Finansowanie w ramach programu „Horyzont 2020” jest udzielane organizacjom i przedsiębiorstwom w całej Europie. Obliczenia operacyjnego salda budżetowego uwzględniają je jedynie jako przepływ zwrotny do państwa prowadzącego projekt (jego szacowaną część). **Wyniki tych projektów w zakresie badań naukowych i innowacji nie są jednak ograniczone do tych państw i są w rzeczywistości wykorzystywane na arenie międzynarodowej.** Ten typ rozpowszechniania wiedzy i innowacji jest zatem kolejnym czynnikiem, który nie jest uwzględniony w podejściu do operacyjnego salda budżetowego oraz neguje ideę zrównywania płatników netto i beneficjentów netto w UE w ujęciu bardziej ogólnym w znaczeniu operacyjnego salda budżetowego.

W odniesieniu do pozytywnych transgranicznych efektów zewnętrznych wynikających ze wzmożonego handlu między państwami członkowskimi linia argumentacji jest bardzo podobna do tej zaprezentowanej w poprzedniej części<sup>6</sup>. **Projekt infrastrukturalny finansowany przez UE może w pewnym stopniu prowadzić do zatrudnienia nowych pracowników i gromadzenia kapitału w przedsiębiorstwach.** Nie wynika to jednak z bezpośredniego zaangażowania przedsiębiorstwa w budowę stacji rozrządowej lub portu lotniczego, ale z faktu, iż **ta nowa infrastruktura będzie stymulować działalność gospodarczą w regionie i przyciągać zagraniczne przedsiębiorstwa jako inwestorów lub partnerów handlowych w sposób bardziej pośredni.**

## Ignorowanie korzyści krajowych wynikających z wydatków UE dokonywanych poza UE

Jako że operacyjne salda budżetowe uwzględniają jedynie wydatki na rzecz państw członkowskich identyfikowane na podstawie płatności przekazywanych państwu członkowskim, wykluczone są zewnętrzne wydatki UE. W związku z tym zgodnie z **osobliwym i ukrytym założeniem każdego obliczenia operacyjnego salda budżetowego wydatki UE dokonywane poza UE nie tworzą żadnych korzyści dla państw członkowskich.** Jest to kolejne bardzo istotne niedociągnięcie operacyjnych sald budżetowych.

**Ważnym przykładem jest tutaj pomoc rozwojowa.** Instytucje Unii i państwa członkowskie wspierają kraje rozwijające się za pomocą przepływów finansowych (tj. pożyczek lub dotacji wspierających rozwój gospodarczy i dobro społeczne) oraz współpracy technicznej. W szczególności Europejski Fundusz Rozwoju (EFR) jest finansowany z bezpośrednich wkładów państw członkowskich. EFR jest obecnie wyłączony z budżetu UE, chociaż trwają rozmowy o uwzględnieniu go w następnych wieloletnich ramach finansowych (WRF). W latach 2014–2020 ok. 66 mld EUR (co odpowiada 6% WRF) zostanie wydanych na obszar polityki UE „Globalny wymiar Europy”, która to kwota wraz z wkładami z EFR stanowi istotne wydatki w wysokości ok. 100 mld EUR. Większość tych środków finansowych jest przekazywana państwom niebędącym członkami UE na wsparcie rozwoju i współpracy międzynarodowej, świadczenie pomocy humanitarnej lub tworzenie programów przedakcesyjnych dla przyszłych krajów kandydujących do UE. Z jednej strony, pomoc rozwojowa może być postrzegana jako obowiązek humanitarny odzwierciedlający wartości globalnej solidarności. Z drugiej strony, udana pomoc, która stabilizuje sytuację gospodarczą, polityczną i w zakresie bezpieczeństwa w państwie przyjmującym, tworzy także korzyści dla płatnika (np. wzmożony handel z odbiorcami pomocy, zmniejszona presja imigracyjna, większe bezpieczeństwo, mniejsze prawdopodobieństwo terroryzmu, przedsiębiorstwa z UE rozwijające projekty za granicą).

W przykładzie 3 zaprezentowano w ujęciu ilościowym potencjalne korzyści wynikające z pomocy rozwojowej i oszacowano udziały krajowe w tych korzyściach. Przykład ten pokazuje, że **potencjalne korzyści pieniężne (np. wzmożony handel, niższe koszty przymusowych wysiedleń) i niepieniężne (np. zwiększona stabilność polityczna i bezpieczeństwo) płynące z wydatków UE na rozwój są całkowicie pomijane w obliczeniach operacyjnego salda budżetowego.**

**Pomoc rozwojowa stanowi także przykład dziedziny, w której wkład wyłącznie krajowy potencjalnie skutkowałby niewystarczającą realizacją.** Szczególną cechą korzyści wynikających z wydatków na rozwój (np. stabilności politycznej i gospodarczej w sąsiedztwie Europy) jest to, że urzeczywistniają się w odniesieniu do wszystkich państw, niezależnie od tego, czy zapewniły one swój wkład. W związku z tym państwa członkowskie mają motywację do czerpania korzyści kosztem innych (tj. pośredniego korzystania z działań opłacanych przez inne państwa). **Europejskie podejście do wspólnego finansowania pomocy rozwojowej może skuteczniej rozwijać europejskie dobro publiczne. Jak już wspomniano, operacyjne salda budżetowe całkowicie pomijają ten typ europejskiej wartości dodanej.**

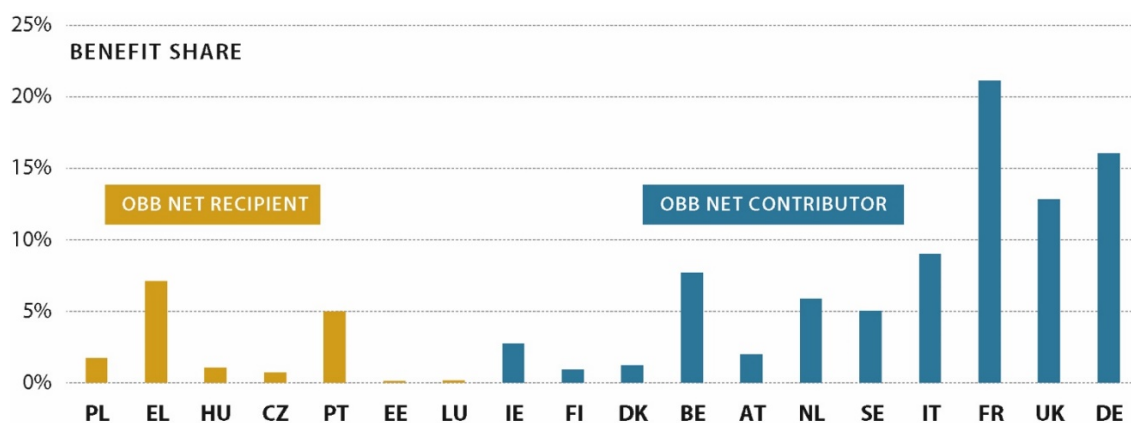


## Przykład 3. Darczyńca odnosi korzyści z pomocy rozwojowej

**W ramach niedawnego badania opracowano wskaźnik korzyści dla darczyńców pomocy rozwojowej**, który opiera się na czterech wstępnych wskaźnikach. Mierzą one udział każdego państwa w i) liczbie osób ubiegających się o azyl rocznie (średnie w latach 2009–2014) w UE, ii) przywozie (średnie w latach 2011–2013), iii) wywozie (średnie w latach 2011–2013) oraz iv) liczbie ataków terrorystycznych na terytorium państwa członkowskiego i względem jego obywateli na całym świecie. Zgodnie z podstawowym założeniem, im wyższa jest wartość czterech wskaźników, tym bardziej państwo korzysta z własnej współpracy i ze współpracy państw trzecich na rzecz rozwoju.

Rys. 2 (na następnej stronie) łączy ze sobą te cztery wymiary z zastosowaniem równych miar i prezentuje złożony krajowy udział w korzyściach płynących z polityki rozwojowej. Kolejność państw odzwierciedla operacyjne salda budżetowe z 2017 r., przy czym Niemcy są największym płatnikiem netto w wartościach bezwzględnych. Niektóre państwa członkowskie nie zostały wzięte pod uwagę ze względu na problemy z dostępnością danych. Krajowe udziały w korzyściach dają łącznie 100% we wszystkich państwach objętych próbą. Wyższa wartość wskazuje, że państwo członkowskie odnosi większe korzyści ze współpracy na rzecz rozwoju niż inne państwa. Jak pokazano, **tradycyjni płatnicy netto mają duży udział w ogólnych korzyściach**. Z tej perspektywy ich udział w korzyściach wynikających z europejskich wydatków jest zwykle niedoszacowany w operacyjnych saldach budżetowych, gdyż ze zwroty ze wspólnej polityki rozwojowej nie są w nich uwzględniane.

Rys. 2. Krajowe udziały w korzyściach wynikających z polityki rozwojowej (w %, 2017 r.)



**OBB NET RECIPIENT : beneficjent netto ; OBB NET CONTRIBUTOR : płatnik netto**

Źródło: obliczenia autorów w oparciu o publikację Harendt, Christoph; Friedrich Heinemann i Stefani Weiss (2018), „[Why and How There Should be More Europe in Development Policy](#)” [Dlaczego i w jaki sposób należy zwiększać wkład Europy w politykę rozwojową], Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.

## Rozkład ciężaru ekonomicznego: kto jest końcowym beneficjentem środków finansowych UE?

Nawet jeśli konkretny odbiorca otrzymuje środki finansowe w określonym państwie członkowskim (zob. briefing 1) – jak w przypadku wydatków w ramach wspólnej polityki rolnej (WPR) lub spójności – nie jest oczywiste, kto dokładnie w rzeczywistości ponosi pełne koszty ekonomiczne i czerpie korzyści z tych środków finansowych. Kwestia ta odnosi się do „rozkładu ciężaru ekonomicznego”: rzeczywistego podziału obciążenia, którego nie można wywnioskować z płatności (zob. przykład 4).

W przypadku transferów UE kwestia tego, czy środki finansowe przydzielone danemu państwu pozostają w tym państwie, nie jest błaża. **Można stwierdzić z pełną stanowczością, że część z tych środków nie pozostaje w danym państwie. Stopień rozkładu ciężaru ekonomicznego zależy jednak od warunków rynkowych** (zob. przykłady 5 i 6).

Kolejnym ważnym zastrzeżeniem, jakie należy rozważyć w odniesieniu do przepływów finansowych w ramach programów spójności, jest kwestia następująca. **Nawet jeśli projekt może skutkować transgranicznymi przepływami zysków lub wynagrodzeń, przepływy te należy pojęciowo odróżnić od transferów.** Zyski transgraniczne rekompensują inwestycje kapitałowe; wynagrodzenia rekompensują nakłady pracy. W związku z tym płatności te są płatnościami rynkowymi z tytułu zapewnionych czynników. Te rodzaje transakcji są zasadniczo różne od zwykłych transferów mających miejsce w ramach funduszy spójności, które stanowią przepływy zasobów bez rekompensaty rynkowej od odbiorcy (zob. przykład 7).

### Przykład 4. Rozkład ciężaru ekonomicznego i tradycyjne zasoby własne

Rozkład ciężaru ekonomicznego stanowi ważną i od dawna poruszaną kwestię w analizie ekonomicznej. Zgodnie z jej podstawowym założeniem formalne płatności niekoniecznie są odpowiednimi wskaźnikami rzeczywistego podziału obciążenia. Dobry przykład stanowią tradycyjne zasoby własne. Należności celne za przywozy do UE są w dużej mierze opłacane w głównych punktach wprowadzenia, takich jak port w Rotterdamie, w którym to przypadku płatność jest przekazywana UE przez Niderlandy. Nie jest pewne, kto ponosi obciążenie ekonomiczne. W rzeczywistości obciążenie będzie ponosił konsument końcowy w miejscu przeznaczenia, który musi zapłacić wyższą cenę, lub przedsiębiorca zagraniczny, który przywozi towary do Europy i musi przystać na niższą cenę netto ze względu na cła.

W każdym razie te dwa przykłady pokazują, że z perspektywy ekonomicznej nie można twierdzić, iż państwo otrzymujące transfer z UE jest jedynym beneficjentem tego transferu. **W związku z tym zwraca to uwagę na kolejne poważne uchybienie w koncepcji operacyjnych sald budżetowych jako wskaźnika korzyści finansowych płynących z wydatków UE.**

#### Przykład 5. Rozkład ciężaru płatności w ramach wspólnej polityki rolnej

**Tak jak w przypadku wydatków w ramach spójności, nie jest jasne, czy płatności w ramach WPR na rzecz rolników nie przekroczą granic krajowych.** Części dopłat rolniczych zostaną prawdopodobnie skapitalizowane w cenach gruntów, które nie podlegają przeniesieniu, a zatem pozostaną krajowe. Inne części płatności w ramach WPR mogą zapewniać korzyści rolnictwu i jego sile roboczej w postaci wyższych zysków i wynagrodzeń. Kwestia określenia, które czynniki produkcji (tj. grunty, siła robocza, kapitał) odnoszą większe korzyści z tych dopłat, nie jest błaha, a w żargonie ekonomicznym zależy od relatywnej elastyczności popytu i podaży tych czynników. Teoretycznie niektórzy beneficjenci tych płatności mogą być lokalnymi rolnikami lub dużymi przedsiębiorstwami wielonarodowymi. Przeprowadzone przez nas badanie źródeł wtórnych dotyczące 10 głównych odbiorców płatności z WPR w Niemczech, Włoszech, Austrii, Portugalii, Polsce i Czechach w 2018 r. nie wskazało jednak, by znaczna część płatności trafiała do przedsiębiorstw wielonarodowych.

.Uwagi: dostęp do danych na temat odbiorców płatności z WPR uzyskano po raz ostatni w dniu 22 stycznia 2020 r. po [zgromadzeniu danych krajowych przez Komisję Europejską](#). Nieco ponad połowa ocenianych projektów była bezpośrednio skierowana do przedsiębiorstw krajowych lub regionalnych stowarzyszeń, a pozostałych beneficjentów stanowiły agencje krajowe i ministerstwa. Dużego odbiorcy wielonarodowego nie

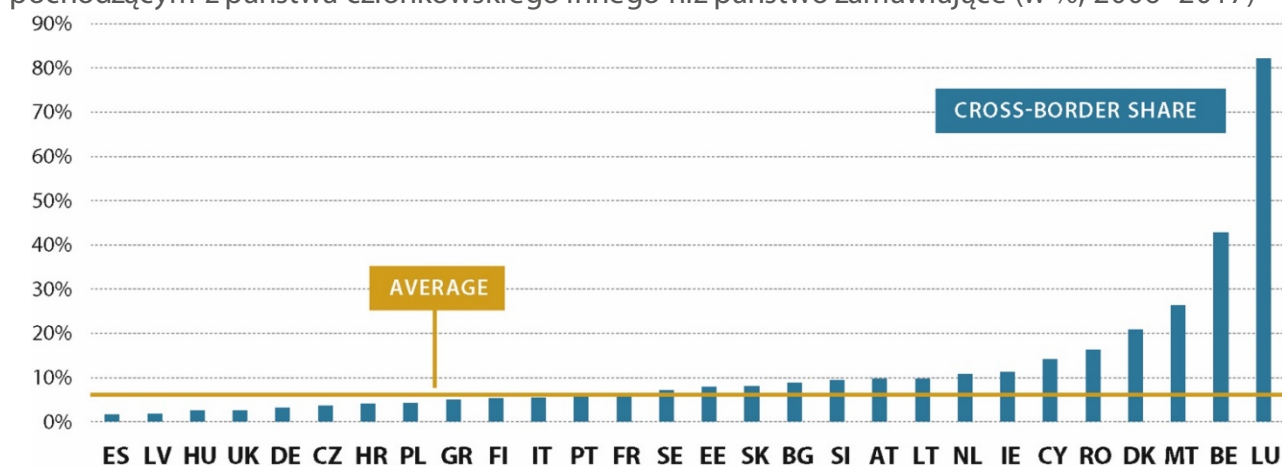


#### Przykład 6. Rozkład ciężaru funduszy strukturalnych

Przedsiębiorstwo realizujące duży projekt infrastrukturalny finansowany z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych może zatrudniać zarówno lokalnych, jak i zagranicznych pracowników. Przedsiębiorstwo to może należeć do firm zlokalizowanych w państwach członkowskich UE spoza regionu spójności. **Duży projekt infrastrukturalny z pewnością przyniosłby korzyści dla wzrostu gospodarczego docelowego regionu, ale zyski i wynagrodzenia wygenerowane podczas wdrażania projektu płynęłyby także do zagranicznych pracowników i właścicieli firmy wdrażającej, którzy mogą rezydować za granicą.** Kwestia, czy właściciele firm czerpaliby korzyści z transferów do firm w postaci wyższych zysków lub czy międzynarodowi pracownicy korzystaliby z transferów w postaci wyższych wynagrodzeń, nie jest oczywista i zależy od relatywnego oddziaływania popytu i podaży. Podobnie warunki rynkowe przynajmniej częściowo wpływają na to, czy transfery trafią do lokalnych lub zagranicznych firm.

W ujęciu ogólnym, z powodu stosunkowo słabiej rozwiniętych zdolności regionów spójności, **istotny odsetek ich środków finansowych pochodzących z UE prawdopodobnie zostanie wykorzystany przez firmy z innych państw członkowskich.** Jak pokazano na rys. 3 (na następnej stronie), odsetek zamówień udzielonych firmom posiadającym rezydencję w innych państwach członkowskich jest najniższy w Hiszpanii (1,50 %), a następnie w Zjednoczonym Królestwie (2,44 %), w Niemczech (3,04 %) i we Włoszech (5,42 %). Odsetek ten jest najwyższy w małym państwie, jakim jest Luksemburg (81,98 %), a następnie w Belgii (42,65 %), w której siedzibę ma wiele instytucji Unii. Mniej zamożne państwa członkowskie, jakimi są Rumunia i Bułgaria, uzyskały średnie wyniki (odpowiednio 16,26 % i 8,69 %). W związku z tym ciężar środków finansowych UE wydawanych w mniej zamożnych i mniejszych państwach członkowskich częściowo rozkłada się na większe i bogatsze państwa członkowskie. Chociaż skala tego zjawiska jest znaczna (np. **16,26 % środków finansowych UE pozyskanych w Rumunii przepływa do firm innych niż rumuńskie, co stanowi współczynnik trzy razy większy niż w przypadku Niemiec**), obliczenia mogą i tak niedostatecznie odzwierciedlać to zjawisko, gdyż jednostki zależne przedsiębiorstw wielonarodowych zarejestrowane lokalnie nie są uwzględniane w obliczeniach jako firmy transgraniczne. Z drugiej strony, lepiej rozwinięte regiony Europy, wraz z tamtejszymi firmami o ograniczonych mocach produkcyjnych i kosztowną siłą roboczą, z większym prawdopodobieństwem zatrudnią pracowników ze słabiej rozwiniętych regionów do realizacji tych projektów. W związku z tym skierują one część rent wynikających z wydatków w ramach spójności do tych regionów dzięki wpływowi siły roboczej. **W ujęciu ogólnym ten typ skutków transgranicznych ma istotne znaczenie, ale – z wyjątkiem kilku państw – skala tych skutków nie wydaje się być ogromna.**

Rys. 3. Wartości zamówień publicznych współfinansowanych przez UE, udzielonych firmom pochodzącym z państwa członkowskiego innego niż państwo zamawiające (w %, 2006–2017)



AVERAGE: Średnia

Źródło: obliczenia autorów w oparciu o dane z serwisu Unii Europejskiej [Tenders Electronic Daily](#) (dostęp w dniu 1 czerwca 2018 r.). Dane obejmują 20 695 zamówień współfinansowanych przez UE, z których 684 udzielono firmom transgranicznym. Łączna wartość tych zamówień wynosi ponad 13 mld EUR, z czego kwota 842 mln EUR przypada na firmy transgraniczne.

Przykład 7. Transfery w obszarze spójności w porównaniu z transgranicznymi zyskami i wypłatami wynagrodzeń: co ma piernik do wiatraka?

Założmy, że infrastruktura jest budowana w *państwie A*, finansowana przez transfer w obszarze spójności oraz dostarczana przez firmy i pracowników z *państwa B*. Końcowy wynik związany z dobrem społecznym jest następujący: *państwo A* ostatecznie zyskuje nową infrastrukturę. Firmy i pracownicy z *państwa B* osiągnęli zysk i uzyskali wynagrodzenia za wykonane usługi. W rezultacie zasoby *państwa B* zostały wykorzystane do utworzenia infrastruktury w *państwie A*. W związku z tym **nawet jeśli projekty w obszarze spójności generują płatności transgraniczne, które są wynagrodzeniem za usługi dla firm i pracowników w państwach trzecich, nie zmienia to faktu, iż oficjalnym odbiorcą jest beneficjent z punktu widzenia dobra społecznego.**

**Ocena dobra społecznego zmieniłaby się, gdyby zasoby w *państwie B* nie były w pełni wykorzystywane, np. ze względu na wysokie bezrobocie w okresie recesji.** Nawet wówczas *państwo B* odnosiłoby jednak większe korzyści z finansowania nowej infrastruktury przyczyniającej się do powstania miejsc pracy u siebie, a nie za granicą. Czerpałoby wówczas podwójne korzyści: zyskałoby nową infrastrukturę *oraz* wzrost zatrudnienia.

Analiza ta prowadzi do **bardziej korzystnego wyniku pod względem dobra społecznego dla *państwa B* tylko wówczas, gdy jego pracownicy i firmy osiągają wynagrodzenia i zyski przekraczające zwykłe poziomy rynkowe** (tj. „rentę ekonomiczną”) **dzięki projektowi infrastrukturalnemu w *państwie A*.** W związku z tym ocena końcowa konsekwencji dla dobra społecznego zależy także od stopnia konkurencji podczas wyboru dostawców. O ile projekty w obszarze spójności podlegają konkurencyjnym europejskim procedurom udzielania zamówień, mało prawdopodobne jest, by poziom rent był istotny.

### Przykład 8. Porozumienie w sprawie większej integracji w powiązaniu z wyższymi wydatkami w obszarze spójności

Dysproporcje regionalne między państwami członkowskimi wzrosły w latach 80. XX w. w związku z przystąpieniem Grecji, Hiszpanii i Portugalii do UE. Te i inne mniej zamożne państwa członkowskie były zasadniczo nastawione mniej przychylnie do planów głębokiej integracji UE – ukończenia budowy jednolitego rynku przed 1993 r. Obawiały się rosnących rozbieżności gospodarczych wynikających z pogłębionej integracji. W związku z tym w Jednolitym akcie europejskim z 1986 r. zaprezentowano cele w zakresie spójności i kompetencje w obszarze polityki strukturalnej dla Wspólnot Europejskich. **W wyniku tego porozumienia w sprawie utworzenia w pełni zintegrowanego europejskiego rynku, a także uzyskania wszystkich korzyści, jakie się z tym wiążą, w latach 1987–1993 podwojono wartość funduszy strukturalnych.**

Traktat z Maastricht miał dodatkowo pogłębić integrację europejską. Stanowił on podstawę dla wprowadzenia unii walutowej, określił kryteria dotyczące przystąpienia do strefy euro oraz ustanowił obywatelstwo europejskie przewidujące swobodę przemieszczania się i pobytu. Kryteria fiskalne dotyczące przystąpienia do strefy euro nie zostały przychylnie przyjęte w szczególności przez Hiszpanię, Grecję, Portugalię i Irlandię. Jako że wymagana była jednomyślność, w zamian za zgodę tych państw do traktatu dodano Fundusz Spójności, **który przyniósł dodatkowe środki finansowe. Ponownie środki w obszarze spójności stanowiły część szerszej zakrojonego porozumienia politycznego; tym razem w dążeniu do integracji walutowej.**

Źródło: Heinemann, Friedrich; Tobias Hagen; Philipp Mohl; Steffen Osterloh i Mark O. Sellenthin (2010), *Die Zukunft Der EU-Strukturpolitik* [Przyszłość polityki strukturalnej UE], Baden-Baden: Nomos.

## Bilanse netto nie uwzględniają porozumień dotyczących integracji zawartych w przeszłości

Dalekosiężne decyzje UE, które oznaczają zmianę traktatu, wymagają powszechnej zgody między państwami członkowskimi i instytucjami Unii. Budżet UE i jego instrumenty transferowe w przeszłości pomogły w osiągnięciu takiej jednomyślności co do ważnych nowych kroków w kierunku integracji<sup>7</sup>. W związku z tym w pewnym zakresie zmiana budżetu UE i leżącego u jego podstawy podziału obciążenia finansowego może odzwierciedlać istotne porozumienia polityczne w sprawie dalszej integracji. **Takie wszechstronne porozumienia mogą potencjalnie wiązać się z ogromnymi zyskami politycznymi i gospodarczymi (np. jeśli torują drogę dla większej i pogłębionej Unii). Zyski takie nie są jednak odzwierciedlone w obliczeniach operacyjnego salda budżetowego.**

Nowe kroki w kierunku integracji (np. pogłębienie jednolitego rynku) mogą być korzystne dla Unii jako całości, ale mogą oddziaływać niejednakowo na poszczególne państwa członkowskie. W związku z tym **może wystąpić asymetria pod względem korzyści, jakie państwa członkowskie czerpią z danego działania w ramach integracji.** W takich przypadkach **programy wydatkowania środków UE mogą stanowić rekompensatę dla państw ponoszących relatywne straty i pomagać w spełnianiu wymogu jednomyślności dla nowego działania w zakresie integracji** (zob. przykład 8). Ostatecznie bez tych porozumień trudno byłoby o działania przynoszące wzajemne korzyści w zakresie integracji; mimo to **te**

**potencjalnie dalekosiężne konsekwencje transferów UE w żaden sposób nie są odzwierciedlone w obliczeniach operacyjnego salda budżetowego.**

## Operacyjne salda budżetowe nie uwzględniają korzyści płynących z instrumentów fiskalnych wykraczających poza budżet zasadniczy

**Operacyjne salda budżetowe uwzględniają jedynie płatności z budżetu zasadniczego UE i do tego budżetu.** Państwa członkowskie mogą jednak czerpać także korzyści z instrumentów finansowych wykraczających poza ten budżet zasadniczy. Rys. 4 prezentuje rosnącą liczbę wprowadzanych instrumentów fiskalnych; ważne przykłady zostały wymienione poniżej.

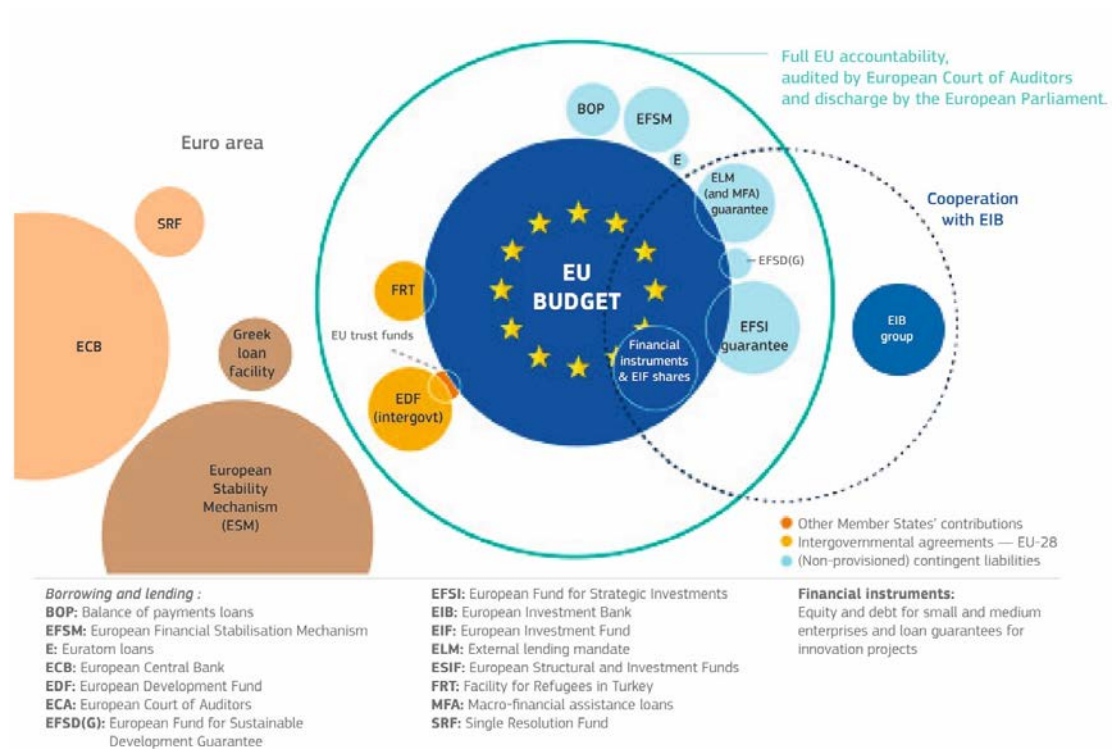
**Europejski Bank Inwestycyjny (EBI)** stanowi największą na świecie wielostronną instytucję kredytującą oraz „bank UE”. Firmy, instytucje i organy publiczne mogą ubiegać się o pożyczki z EBI oraz korzystać z dogodnych stóp oprocentowania. Dla porównania, łączne środki na zobowiązania w budżecie UE w WRF na lata 2007–2013 wyniosły ok. 976 mld EUR, podczas gdy łączna kwota nowych pożyczek z EBI trafiających do państw członkowskich w tym samym okresie to 390 mld EUR. Europejski Fundusz Inwestycyjny stanowi część grupy EBI i jest ukierunkowany przede wszystkim na małe i średnie przedsiębiorstwa. EBI szacuje, iż w wyniku działań, jakie grupa EBI podjęła tylko w 2018 r., do roku 2022 dojdzie do zwiększenia inwestycji o 205 mld EUR, wzrostu PKB UE na poziomie 0,9% oraz utworzenia miliona dodatkowych miejsc pracy.

Ponadto w 2014 r. w ramach planu inwestycyjnego dla Europy uruchomiony został **Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS)**. Budżet UE gwarantuje 26 mld EUR, z czego kwota 9,1 mld EUR jest wpłacana do EBI. Ponadto EBI przydziela 7,5 mld EUR bezpośrednio do EFIS, w ramach dalszej gwarancji, ze środków finansowych wpłacanych do EBI przez państwa członkowskie. Celem jest pobudzenie inwestycji o wartości ok. 500 mld EUR do końca 2020 r.; do grudnia 2019 r. uruchomiono już finansowanie w kwocie 459 mld EUR. Obliczenia operacyjnego salda budżetowego nie uwzględniają tych bezpośrednich i pośrednich korzyści dla państw członkowskich, których gwarantem jest częściowo budżet UE.

**Europejski Mechanizm Stabilności (EMS)** jest instytucją kredytującą, która została utworzona w okresie kryzysu zadłużeniowego w strefie euro w 2012 r. Zapewnia on pomoc finansową w formie pożyczek dla państw strefy euro lub nowego kapitału dla zagrożonych banków. EMS ustanowiono jako stałą instytucję, zastępującą tymczasowy Europejski Instrument Stabilności Finansowej. EMS dysponuje maksymalną zdolnością udzielania pożyczek w wysokości 500 mld EUR i refinansuje swoją działalność pożyczkową dzięki sprzedaży obligacji. EMS korzysta z gwarancji finansowych zapewnianych przez rządy wszystkich państw strefy euro, które wynoszą obecnie 700 mld EUR (kwota 80 mld EUR jest wypłacana w formie aktywów płynnych). W razie konieczności można wnioskować o dodatkowy kapitał. Jako że EMS zapewnia pomoc finansową dla państw członkowskich doświadczających kryzysu, bezpośrednio korzystają z niego państwa słabsze pod względem fiskalnym. Korzystają one z atrakcyjnych stóp oprocentowania, które często są niższe niż obowiązujące dla nich na rynkach. Według stanu na styczeń 2020 r. EMS notuje niespłacone kredyty o wartości 295 mld EUR udzielone Grecji, Cypru, Portugalii, Irlandii i Hiszpanii. W zakresie, w jakim EMS zapewnia udany wkład w stabilizację strefy euro i europejskiej gospodarki jako całości, jego działania przynoszą korzyści także państwom członkowskim o lepszej kondycji fiskalnej, które nie wymagają wsparcia z EMS, ale wyłącznie zapewniają gwarancje.

W ujęciu ogólnym przykłady te pokazują, że **operacyjne salda budżetowe generują bardzo zniekształcone sygnały odzwierciedlające „korzyści” krajowe wynikające z europejskich działań fiskalnych, gdyż coraz większa część tych działań ma miejsce poza budżetem zasadniczym.**

Rys. 4. Finanse UE: pełny obraz



Źródło: Komisja Europejska (2017), [Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE](#), COM(2017)0358, Bruksela, s. 9. Schemat ma charakter ilustracyjny, rozmiar kół nie odpowiada rzeczywistym wielkościom.

## Podsumowanie

Wszystkie powyższe argumenty wskazują na jedną kwestię: przyjęcie prostych operacyjnych sald budżetowych jako wskaźnika korzyści netto, jakie państwo członkowskiej czerpie z działań fiskalnych Unii, przynosi bardzo mylące rezultaty. Oczywiście **w pełni uzasadnione jest zastosowanie narzędzi krytycznej oceny kosztów i korzyści do europejskich wydatków**, zarówno z perspektywy europejskiej, jak i krajowej. **Operacyjne salda budżetowe zdecydowanie nie stanowią jednak złożonego wskaźnika, który może w wiarygodny sposób ukazywać korzyści fiskalne, jakie państwo członkowskie czerpie z europejskich wydatków.**



- <sup>1</sup> Komisja Europejska (2019), „[EU Budget 2018: Financial Report](#)” [Budżet UE na rok 2018: sprawozdanie finansowe], Luksemburg, s. 72.
- <sup>2</sup> Tamże, s. 72.
- <sup>3</sup> Heinemann, Friedrich i Stefani Weiss (2018), „[The EU Budget and Common Agricultural Policy Beyond 2020: Seven More Years of Money for Nothing?](#)” [Budżet UE i wspólna polityka rolna po 2020 r.: siedem kolejnych lat wyrzucania pieniędzy w błoto?], Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- <sup>4</sup> Komisja Europejska, „[H2020 Projects](#)” [Projekty „Horyzont 2020”] (dostęp w dniu 16 stycznia 2020 r.).
- <sup>5</sup> Zob. Komisja Europejska, „[FP7 H2020 Project Results \(reported IPRs and Scientific Publications\) > Reported IPR Applications \(linked IPRs\)](#)” [Wyniki projektów 7PR „Horyzont 2020” (zgłoszone prawa własności intelektualnej i publikacje naukowe) > Zgłoszone wnioski o prawo własności intelektualnej (powiązane prawa własności intelektualnej)] (dostęp w dniu 16 stycznia 2020 r.); Komisja Europejska, „[FP7 H2020 Project Results \(reported IPRs and Scientific Publications\) > Scientific Publications](#)” [Wyniki projektów 7PR „Horyzont 2020” (zgłoszone prawa własności intelektualnej i publikacje naukowe) > Publikacje naukowe] (dostęp w dniu 16 stycznia 2020 r.).
- <sup>6</sup> Ten drugi kanał jest odrębny względem ogólnych korzyści wynikających z jednolitego rynku UE. Podczas gdy w tym drugim przypadku korzyść są powiązane z ograniczaniem barier handlowych, argumentuje się, że finansowanie z UE poprawia warunki gospodarcze w państwach przyjmujących, co wywołuje transgraniczne efekty mnożnikowe w innych państwach członkowskich (zob. briefing 3).
- <sup>7</sup> Carrubba, Clifford J. (1997), „[Net Financial Transfers in the European Union: Who Gets What and Why?](#)” [Transfery finansowe netto w Unii Europejskiej: kto je otrzymuje i dlaczego?], *The Journal of Politics*, t. 59, nr 2, s. 469–496.

**Zastrzeżenie prawne i prawo autorskie.** Opinie wyrażone w niniejszym dokumencie są jedynie opiniami autorów i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Parlamentu Europejskiego. Powielanie i tłumaczenie do celów niehandlowych jest dozwolone pod warunkiem wskazania źródła oraz wcześniejszego poinformowania Parlamentu Europejskiego i wysłania mu egzemplarza. © Unia Europejska 2020

Odpowiedzialny administrator: Alexandre MATHIS

Kontakt: [Poldep-Budg@ep.europa.eu](mailto:Poldep-Budg@ep.europa.eu)

Niniejszy dokument jest dostępny w internecie pod adresem: [www.europarl.europa.eu/supporting-analyses](http://www.europarl.europa.eu/supporting-analyses)