

Strategie na rzecz zmiany perspektywy *juste retour* w odniesieniu do budżetu UE

NAJWAŻNIEJSZE USTALENIA

Saldo budżetowe netto jest mocno wprowadzającym w błąd wskaźnikiem korzyści płynących z wydatków UE i członkostwa w UE.

Podejmowanie decyzji budżetowych na podstawie tego wskaźnika skutkuje prowadzeniem nieefektywnej polityki, bowiem wynika z ukierunkowania na programy zapewniające zwrotne przepływy pieniężne do państw członkowskich. Kierowanie się taką zasadą sprawiedliwego zwrotu (fr. *juste retour*) jest główną przeszkodą w osiągnięciu europejskiej wartości dodanej za pośrednictwem budżetu UE.

Głębszą przyczyną tego mylącego i zgubnego w skutkach koncentrowania się na saldzie netto jest duża atrakcyjność obszarów polityki związanych z przepływami zwrotnymi, w ramach których łatwo jest zidentyfikować beneficjentów krajowych i regionalnych. Obszary polityki zapewniające bardziej rozproszone korzyści europejskie i niepowiązane z płatnościami na rzecz państw członkowskich uzyskują mniejsze wsparcie wyborcze i polityczne.

W niniejszym briefingu nakreślono i omówiono następujące rozwiązania, które mogą przyczynić się do zmiany tej niekorzystnej tendencji:

- zaprzestanie sporządzania oficjalnych sprawozdań dotyczących sald operacyjnych netto;
- rozszerzone wskaźniki korzyści krajowych;
- zróżnicowane kampanie komunikacyjne;
- większa elastyczność budżetowa w zakresie przesuwania środków między pozycjami budżetowymi;
- reformy instytucjonalne (np. transnarodowe listy partyjne do Parlamentu Europejskiego) lub ograniczenie krajowego prawa weta wobec budżetu;
- nowe zasoby własne (np. podatki UE);
- „uogólniony mechanizm korekcyjny” na podstawie z góry określonych sald netto;
- zróżnicowane stopy dofinansowania.

W podsumowaniu briefingu stwierdza się, że pomimo słabych stron każdej z poszczególnych propozycji, połączenie środków mogłoby złagodzić niekorzystne konsekwencje ścisłego ukierunkowania na stosowanie zasady budżetowej *juste retour*, które stanowi główną przeszkodę dla UE w dążeniu do osiągnięcia ambitnych celów europejskich.

Problematyczne spojrzenie na budżet przez pryzmat salda netto

Saldo budżetowe netto, będące prostym porównaniem wkładu finansowego państwa członkowskiego do budżetu UE ze środkami wpływającymi z powrotem do kraju, jest wysoce mylącym wskaźnikiem. Wskaźnik ten nie dostarcza informacji o wielorakich korzyściach, jakie państwo członkowskie czerpie z budżetu UE, a tym bardziej o ogólnych korzyściach z członkostwa w UE.

Salda budżetowe netto stanowią wprowadzające w błąd wskaźniki na użytek budżetowy (zob. briefing „Why net operating balances are a distorter indicator of a Member State’s benefit from the EU budget” [Dlaczego bilans operacyjny netto stanowi zniekształcony wskaźnik korzyści, jakie państwo członkowskie czerpie z budżetu UE?]). Poza innymi nieprawidłowościami, pomijają one korzystny wpływ wydatków UE za granicą (np. rozwój, migracja), nie uwzględniają możliwych oszczędności na szczeblu krajowym, wynikających ze świadczenia usług UE, oraz europejskiej wartości dodanej (np. w polityce handlowej), a także pomijają fakt, że wydatki UE mogą mieć korzystne skutki transgraniczne poza otrzymującym środki państwem członkowskim (np. skuteczna polityka w zakresie środowiska lub klimatu, innowacje technologiczne wynikające z finansowania badań przez UE).

Saldo budżetowe netto jest wysoce mylnym wskaźnikiem korzyści wynikających z członkostwa w UE (zob. briefing „The benefits of EU membership are not measured by net operating balances” [Salda operacyjne netto nie są miarą korzyści z członkostwa w UE]): ważne aspekty korzyści dla UE mają charakter pozabudżetowy, ale mają ogromne znaczenie dla społecznego i gospodarczego dobrobytu obywateli. Aspekty te obejmują swobodę wyboru kraju zamieszkania, wsparcie dla demokracji i rządów prawa oraz określenie wiążących norm dotyczących żywności, zdrowia i środowiska. Ponadto wzrost gospodarczy i zatrudnienie w UE czerpią korzyści z jednolitego rynku.

Jeśli decyzje polityczne będą oparte na błędnych wskaźnikach, będą skutkowały złymi wyborami politycznymi. Dlatego właśnie skupianie się na saldzie netto uznano za „zgubne”. Skupianie się na saldach netto wpływa negatywnie na racjonalną analizę budżetu UE i jego przekształcenie w kierunku zgodnym z obszarami polityki tworzącymi rzeczywistą europejską wartość dodaną. Możliwe niekorzystne rezultaty są następujące:

- Wybór strategii politycznych UE uzależniony jest wyłącznie od tego, czy generują one przepływy finansowe do państw członkowskich, bez względu na ich wkład w osiągnięcie celów polityki UE. W związku z tym powyższa wąska perspektywa stanowi poważną przeszkodę dla wszystkich polityk budżetowych, w których wydatkowanie odbywa się poza granicami UE, a mimo to nadal przynosi państwom członkowskim znaczne korzyści polityczne i gospodarcze (np. skuteczne zarządzanie migracją, wydatki na rozwój, działania zewnętrzne).
- Ukierunkowanie na saldo netto i skupienie się wyłącznie na przepływie pieniędzy do własnego kraju **osłabia dążenie do starannej oceny** stopnia, w jakim wydatki UE faktycznie przyczyniają się do osiągnięcia zamierzonych celów i tworzą europejską wartość dodaną.
- W rozważaniach dotyczących zasady *juste retour* **nie uwzględnia się zalet wydatkowania środków UE wynikających z korzyści skali** (tj. oszczędności kosztów dla państw członkowskich, które wynikają ze skutecznego realizowania polityki na szczeblu UE), gdyż oszczędności te nie przybierają formy przepływów zwrotnych.
- Wąska perspektywa jest niekorzystna dla tych kategorii wydatków, które charakteryzuje niepewność *ex ante* co do efektywnego podziału środków finansowych między państwa członkowskie (np. konkurencyjny przydział środków na badania w oparciu o kryteria doskonałości). W szczególności wpływa ona niekorzystnie na nowe priorytety w zakresie wydatków, co wynika z braku doświadczenia związanego z efektywną dystrybucją środków finansowych między państwa członkowskie.

- Koncentracja na saldzie netto zaciemnia decydom politycznym obraz strategii politycznych przynoszących takie korzyści, które nie mają charakteru pieniężnego ani nie są wymierne.

Choć od wielu lat dobrze znane są podstawowe argumenty przeciwko zawężonej perspektywie, jaką daje stosowanie zasady *juste retour*, i opieraniu się na saldach netto, to wydaje się, że w odchodzeniu od tej perspektywy osiągnięto niewielkie postępy. Omówiono różne strategie mające na celu poszerzenie wspomnianej perspektywy – koncentrują się one na różnych czynnikach i są często kontrowersyjne. Niniejszy briefing zawiera podsumowanie tych strategii, ich uzasadnienie oraz istotne zalety i wady. W pierwszej kolejności zestawiono czynniki, które wpływają na dany sposób myślenia o saldzie netto, a w dalszej części dokumentu zwięźle omówiono potencjalne czynniki mogące wpłynąć na jego zmianę.

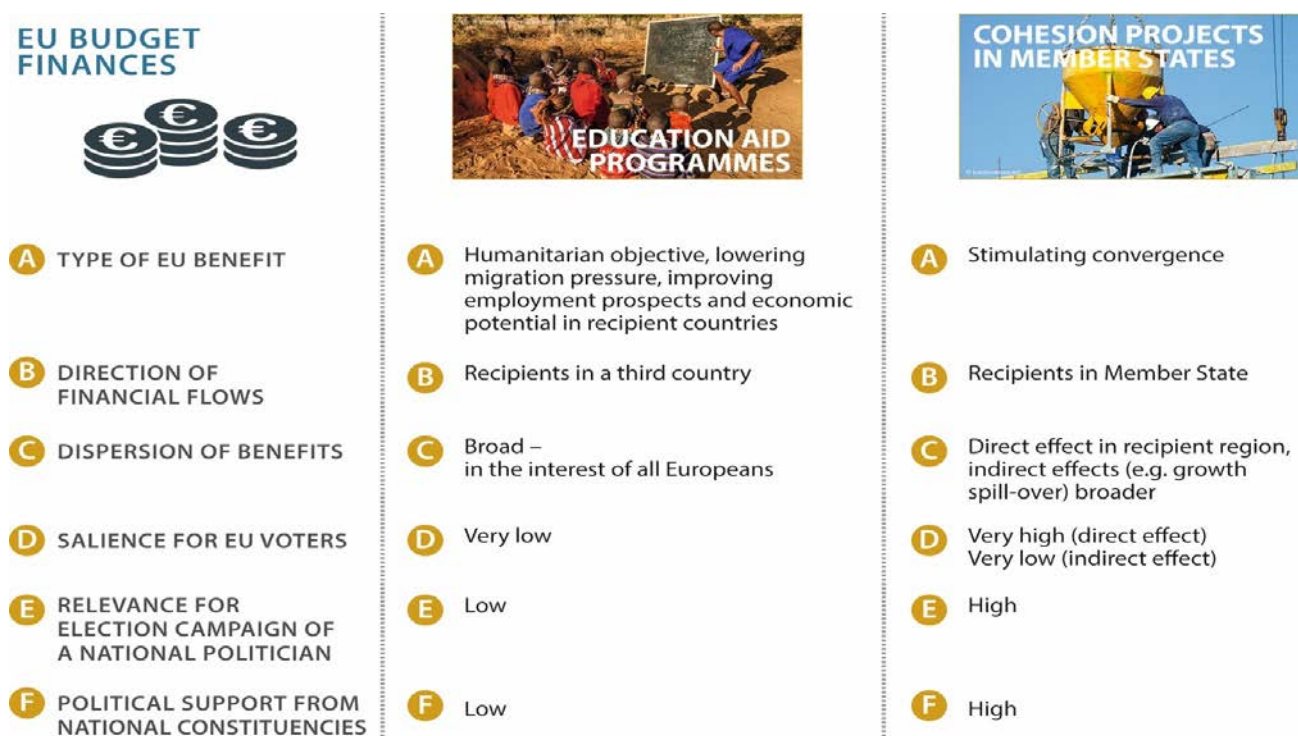
Specyfika wąskiego spojrzenia

Obsesja polityków, mediów i obywateli na punkcie salda netto sięga co najmniej 1984 r., kiedy to podczas Rady Europejskiej w Fontainebleau Margaret Thatcher wygłosiła oświadczenie „Oddajcie moje pieniądze” (ang. „I want my money back”). W jego następstwie rozpoczęto powszechniejsze stosowanie różnych rabatów (zob. briefing „The benefits of EU membership are not measured by net operating balances” [Salda operacyjne netto nie są miarą korzyści z członkostwa w UE]). Istnieje wiele powodów, dla których w całej Unii tak popularne jest uproszczone spojrzenie na korzyści związane z budżetem UE. Salda netto łatwiej oblicza się na potrzeby UE niż bardziej precyzyjne wskaźniki. Ponadto mediom łatwo jest je przedstawiać. **Wszystko to wskazuje na fakt, że podstawową przyczyną wypaczonego postrzegania korzyści związanych z wydatkowaniem UE jest to, na ile istotne są wydatki UE z punktu widzenia państw członkowskich.**

Z uwagi na politykę spójności i wspólną politykę rolną (WPR) w budżecie nadal dominują dwa rodzaje wydatków, które są łatwo dostrzegalne dla państw członkowskich, regionów, przedsiębiorstw i rolników przyjmujących środki. Z perspektywy tych beneficjentów skupienie się wyłącznie na przepływach zwrotnych wydaje się uzasadnione. **Inne rodzaje wydatków, które mogą tworzyć znacznie większą europejską wartość dodaną dla szerszych grup obywateli europejskich, nie prowadzą do przepływów zwrotnych, które przynoszą natychmiastowe korzyści konkretnym grupom docelowym w UE** (np. skuteczna polityka rozwoju, ochrona granic); zob. rys. 1). Cechą charakterystyczną takich europejskich dóbr publicznych jest to, że **przynoszą one bardziej rozproszone korzyści** wszystkim Europejczykom i dlatego mogą być trudne do zauważenia.

Politycy, którzy ubiegają się o reelekcję w krajowych lub regionalnych okręgach wyborczych, muszą reagować na te różnice i będą często lobbować na rzecz „obszarów polityki związanych z przepływami wstecznymi”. Co więcej, są oni zachęceni do tego, by oceniać przydatność budżetu UE na podstawie zestawienia składki krajowej z politycznie użytecznymi przepływami wstecznymi (tj. z perspektywy salda netto).

Rys. 1. Różny poziom istotności wydatków



Zaprzestanie publikowania sald operacyjnych netto

Pierwszym pozornie skutecznym rozwiązaniem na rzecz odejścia od wspomnianej wyżej wąskiej perspektywy jest zaprzestanie sporządzania sprawozdań dotyczących sald operacyjnych netto, które publikuje się obecnie w rocznych sprawozdaniach finansowych Komisji Europejskiej. Kolejnym argumentem, poza wadami koncepcyjnymi budżetowych sald operacyjnych, jest to, że w następstwie brexitu i wynikającej z niego likwidacji rabatu brytyjskiego zostanie wyeliminowana techniczna konieczność obliczania tych wartości. W dokumencie otwierającym debatę na temat przyszłości finansów UE Komisja Europejska wspomniała o możliwości zaprzestania publikowania sprawozdań dotyczących tych sald².

Niektóre kontrargumenty podają jednak w wątpliwość, czy zaprzestanie publikowania jest w istocie przekonującą opcją:

- nieuwjawnianie informacji o wpłatach wkładów krajowych i przydziałach wydatków byłoby bowiem **sprzeczne z zasadą przejrzystości budżetu UE**. Zasadność ukrywania danych w celu niedopuszczenia do ich błędnej interpretacji w celach populistycznych jest wątpliwa.
- **Salda netto nie są całkowicie bez znaczenia**. Niektóre efekty dystrybucyjne budżetu UE są po prostu zgodne z zasadą solidarności. Np. środki z Funduszu Spójności są kierowane do mniej zamożnych krajów i regionów lub składki krajowe rosną wraz z dochodem narodowym brutto (DNB). UE nie ma powodu, by ukrywać tę redystrybucję, która jest wynikiem jednomyślnych decyzji wszystkich państw członkowskich. Odzwierciedla ona zasady europejskiej solidarności lub jest wynikiem negocjacji, w których przegrani uczestnicy integracji otrzymują rekompensatę w interesie wszystkich państw członkowskich.
- Po zaprzestaniu publikowania oficjalnych danych dotyczących sald operacyjnych netto **inne instytucje** (tj. media, partie polityczne, grupy interesów) mogą zacząć **obliczać dane dotyczące sald netto o jeszcze mniej przekonującej jakości i gorszym podłożu koncepcyjnym**. Główną zaletą oficjalnej sprawozdawczości UE jest to, że publikacja może zawsze obejmować wykaz zastrzeżeń w celu zminimalizowania nieporozumień³.

Bardziej kompleksowe i znaczące wskaźniki

Zamiast zaprzestać publikowania sprawozdań, można opracować bardziej kompleksowy wskaźnik, który przynajmniej częściowo uwzględniałby europejską wartość dodaną uzyskiwaną dzięki wydatkowaniu środków UE. Pod względem koncepcyjnym zadanie to jest stosunkowo proste (zob. ramka 1)⁴: należy zmienić sposób myślenia z ukierunkowanego na zerowe saldo operacyjne na takie podejście, które uwzględni saldo dodatnie. Należy podkreślić, że nawet „rozszerzone saldo netto” byłoby nadal niekompletnym miernikiem korzyści netto wynikających z budżetu UE i członkostwa, gdyż nie uwzględnia ono transgranicznych skutków ubocznych wydatkowania UE ani nie umożliwia analizy rzeczywistego obciążenia ekonomicznego wynikającego z płatności na poczet zasobów własnych (tj. incydencji gospodarczej)⁵.

Oprócz tego, że nawet zmodyfikowany wskaźnik będzie jedynie w ograniczonym stopniu przekazywał informacje na temat ogólnych korzyści z wydatków UE, pojawią się dodatkowe wyzwania:

- **Rozszerzone wskaźniki będą do pewnego stopnia zależne od szacunków.** Np. szacunki dotyczące korzyści płynących z jednolitego rynku lub krajowych oszczędności kosztów wynikających z działań UE mogą zapewnić jedynie margines pewności co do wielkości rzeczywistego wpływu. Co więcej, zawsze istnieją metodologiczne kontrowersje co do tego, w jakim stopniu dany model (i praca niektórych badaczy) daje wiarygodne wyniki. W związku z tym dane dotyczące rzeczywistych mierzalnych płatności zostałyby połączone z danymi o bardzo różnej jakości.
- **Gdyby instytucje UE opracowały te rozszerzone wskaźniki, zaistniałby problem wiarygodności.** Instytucje takie jak Komisja Europejska mają oczywisty interes własny w tym, aby wykazać sukces wydatków UE. Może to zniekształcać obliczenia powadzone przez te instytucje lub przynajmniej zaszkodzić ich wiarygodności. Dlatego wykonywanie obliczeń należy powierzać instytucjom i ekspertom, których bezstronne podejście jest bardziej wiarygodne (takim jak Trybunał Obrachunkowy, Europejska Rada Budżetowa)⁶.

Ramka 1. Rozszerzone salda netto

W ujęciu koncepcyjnym bardziej kompleksowe salda obejmowałyby korzyści z wydatków UE, których nie da się dostrzec w mierzalnych przepływach wstecznych. Mogą one na przykład wynikać z korzyści skali, które powstają wtedy, gdy UE świadczy usługę po niższym koszcie, niż mogłoby to zrobić jedno państwo członkowskie. W tym przypadku jednym z rodzajów zwrotu krajowego z tytułu wydatków UE są *równoważne wydatki państw członkowskich*. Jest to poziom wydatków, które państwo członkowskie musiałoby ponieść w przeciwnej sytuacji, tj. gdyby UE nie prowadziła żadnych działań w tej dziedzinie. Przykładowo, równoważne wydatki to te, które Zjednoczone Królestwo ponosi na utworzenie nowego Departamentu Handlu Międzynarodowego w związku z faktem, że brytyjska polityka handlowa nie jest już reprezentowana przez Komisję Europejską. Takie rozszerzone saldo można obliczyć następująco:

$$\text{rozszerzone saldo netto państwa członkowskiego}_i =$$

bezpośrednie przepływy wsteczne do państwa członkowskiego_i + **równoważne wydatki państwa członkowskiego** – płatności na poczet zasobów własnych państwa członkowskiego_i.

Źródło: Heinemann, Friedrich (2011), „[European Added Value for the EU Budget](#)” [Europejska wartość dodana dla budżetu UE], w: Daniel Tarschys (red.), *The EU Budget: What Should Go In? What Should Go Out?* [Budżet UE: co wpłacać, na co wypłacać?], Sztokholm: Szwedzki Instytut Studiów nad Polityką Europejską, s. 58–73.

Zwiększanie rozpoznawalności korzyści europejskich z wydatków UE

Ponieważ u podstaw perspektywy *juste retour* leży błędne postrzeganie i niezajomość mniej istotnych korzyści z wydatków UE, naturalną strategią jest zwalczanie takich błędnych informacji dzięki **precyzyjnie ukierunkowanej komunikacji**. Zgodnie z logiką powyższych argumentów wysiłki te można by skoncentrować na politykach, których dotyczy problem małej rozpoznawalności dla obywateli UE.

Np. istnieje potrzeba **skoncentrowania kampanii informacyjnych UE przede wszystkim na tych programach, w ramach których korzyści europejskie wynikają z wydatków poza granicami europejskimi** (np. rozwój) **lub z wydatków w granicach UE, ale zapewniających szeroko rozproszone korzyści** (np. programy ochrony środowiska). Z drugiej strony, oznaczałoby to ograniczenie działań komunikacyjnych dotyczących bezpośrednich skutków polityki spójności lub WPR dla beneficjentów, ponieważ są już one dobrze postrzegane.

Ponadto **celem kampanii informacyjnych powinno być w szczególności ukazanie ukrytego aspektu korzyści europejskich** (tj. transgranicznych skutków wydatków) lub europejskiej wartości dodanej wynikającej z europejskich korzyści skali. Przykładowo, środki w zakresie komunikacji mogłyby pokazać, w jaki sposób unijne środki na badania naukowe przyczyniają się do opracowania wynalazków, które są stosowane w całej UE, w jaki sposób instrument finansowy „Łącząc Europę” przyczynia się do budowy sieci transportowych, z których korzystają unijni turyści i przedsiębiorcy podczas podróży po Europie, lub w jaki sposób globalny system nawigacji satelitarnej Galileo może przynieść korzyści w zakresie mobilności w całej Europie.

Jest czymś oczywistym, że takie zróżnicowane wysiłki w zakresie komunikacji spotkałyby się z **oporem ze strony tych, których interes związany jest z tradycyjną polityką**, w tym nie tylko odbiorców, lecz także organów administracji publicznej na szczeblu krajowym i europejskim. Co więcej, trudno jest zdecydować, które obszary polityki i programy powinny uzyskać wsparcie w zakresie komunikacji.

Elastyczność budżetowa

Przydział środków budżetowych w ramach różnych kategorii wydatków uwzględnionych w wieloletnich ramach finansowych (WRF) nie jest elastyczny. Np. środki przeznaczone na zapewnienie spójności to środki wyodrębnione, których nie można wykorzystać gdzie indziej, nawet w przypadku niepełnego wykorzystania i braku zaangażowania środków. Potrzeba większej elastyczności we wszystkich obszarach polityki jest również przedmiotem trwających negocjacji w sprawie wieloletnich ram finansowych. **Zwiększenie elastyczności w przenoszeniu niewykorzystanych środków z WPR i polityki spójności na nowe priorytety polityki o dużym potencjale generowania europejskiej wartości dodanej mogłoby być warte uwagi**. Największą przeszkodą polityczną dla takiej reformy jest jednak silne zainteresowanie podmiotów krajowych wiarygodną gwarancją krajowej alokacji wydatków.

Reformy instytucjonalne wzmacniające europejską perspektywę decydentów

Zupełnie inną strategią zwalczania podejścia opartego na saldzie netto jest wzmocnienie podmiotów politycznych, które mają silną motywację do przyjęcia perspektywy europejskiej zamiast wąskiej perspektywy krajowej lub lokalnej. Dobrym tego przykładem są ostatnie debaty na temat transnarodowych list partyjnych do Parlamentu Europejskiego oraz uniemożliwienia zgłaszania weta krajowego w decyzjach budżetowych.

Pierwszy pomysł stworzenia ponadnarodowych list partyjnych na potrzeby wyborów europejskich pojawił się, gdy Parlament decydował o sposobie wykorzystania zwolnionych miejsc po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z UE.⁷ Decyzja w tej sprawie wiąże się z różnymi kompromisami. W kontekście polityki budżetowej jest to ważny argument. Aby odnieść sukces w kampanii wyborczej, kandydaci z takich list potrzebowaliby wsparcia ze strony wyborców w znacznej liczbie państw członkowskich UE, a zatem musieliby zająć się kwestiami politycznymi, które są przedmiotem ich największego zainteresowania. **W ten sposób listy transnarodowe mogłyby sprzyjać bardziej europejskiej perspektywie.** Kandydaci nie mieliby prawie żadnych szans, aby zakwalifikować się na podstawie przekazów skoncentrowanych na wąskich, specyficznych dla danego kraju zagadnieniach. Dlatego też jest całkiem prawdopodobne, że posłowie do Parlamentu Europejskiego wybrani z tych list będą bardziej otwarci na europejskie dobra publiczne i mniej skłonni do stosowania wąskiego podejścia ukierunkowanego na krajowe saldo netto (zob. tabela 1).

Ważnym głosem krytyki wobec list transnarodowych jest **ich ewentualny wpływ na równowagę sił między dużymi i małymi państwami członkowskimi.** Listy te mogłyby prowadzić do nadmiernej reprezentacji dużych państw członkowskich, ponieważ politycy z tych krajów mogliby łatwiej przekroczyć próg postrzegania wśród masy krytycznej wyborców niż ci z mniejszych krajów.⁸

Druga reforma instytucjonalna, która mogłaby promować bardziej europejskie podejście, polega na egzekwowaniu decyzji podejmowanych większością głosów w sprawie WRF w Radzie i zniesieniu obecnego wymogu jednomyślności określonego w art. 312 TFUE. Taka reforma wyeliminowałaby krajowe prawo weta, które jest regularnie wykorzystywane do ochrony polityki dotyczącej przepływów wstecznych leżących w szczególnym interesie państw. Wydaje się to jednak bardzo mało prawdopodobne, ponieważ państwa członkowskie uważają prawo weta za niezbędne, biorąc pod uwagę daleko idące konsekwencje WRF dla płatności składek i wydatkowania w UE.

Ramka 1. Listy transnarodowe: zmiana perspektywy

	Posłowie do Parlamentu Europejskiego z lokalnym okręgiem wyborczym w jednym państwie członkowskim	Posłowie do Parlamentu Europejskiego wybierani z transnarodowych list partyjnych
Warunki ponownego wyboru	Większość w lokalnych okręgach wyborczych w jednym konkretnym państwie członkowskim	Wystarczający udział głosów w odniesieniu do odpowiedniej listy partii w UE-27
Koncentracja programowa	Polityka korzystna dla lokalnych wyborców w państwach członkowskich	Polityka atrakcyjna dla większej liczby wyborców w całej UE-27
Koncentracja budżetowa	Wydatki ukierunkowane lokalnie, z uwzględnieniem kwalifikowalności własnego okręgu wyborczego	Programy wydatkowania korzystne dla szerszej rozumianych regionalnych grup ludności UE

Źródło: Heinemann, Friedrich (2016), „Strategies for a European EU Budget” [Strategie na rzecz europejskiego budżetu UE], w: Thiess Büttner i Michael Thöne (red.), „[The Future of EU-Finances](#)” [Przyszłość finansów UE], Kolonia: FiFO Institute for Public Economics, p. 95–112.

Innowacje po stronie przychodów: nowe zasoby własne

Najważniejsza i najbardziej długofalowa propozycja w zakresie zmiany podejścia do zasady *juste retour* odnosi się do aspektu, jakim są przychody do budżetu europejskiego. Zgodnie z popularnym poglądem nowe rzeczywiste zasoby własne (np. podatek UE) przyczyniłyby się do wzrostu motywacji. W ramach obecnego systemu zasobów własnych państwa członkowskie muszą finansować płatności składek (tj. zasobów własnych opartych na DNB i na VAT) z krajowych dochodów podatkowych. Dzięki rzeczywistemu podatkowi unijnemu budżet europejski byłby finansowany bezpośrednio przez podatników, bez udziału budżetów krajowych. Zdaniem niektórych w tym nowym porządku **rządy krajowe nie będą już postrzegać tych europejskich dochodów jako „własne”, a zatem będą bardziej swobodnie podchodzić do sposobu ich wykorzystania.**⁹

Debata na temat nowych zasobów własnych obfituje w merytoryczne argumenty po obu stronach. Zwolennicy twierdzą na przykład, że nowy podatek UE, który jest istotny dla europejskich podatników, sprzyja odpowiedzialności budżetowej europejskich decydentów politycznych. Co więcej, konkretne rodzaje nowych podatków UE mogłyby same w sobie stanowić wartość dodaną, jeśli np. miałyby formę podatku Pigou i wspierały osiąganie celów w zakresie ochrony środowiska (tj. jak europejski podatek od emisji dwutlenku węgla)¹⁰. Kontrargumenty odnoszą się natomiast do pozycji zasobów opartych na DNB, które na ogół uważa się za przejrzyste, sprawiedliwe i efektywne pod względem administracyjnym¹¹.

Dokonując analizy tej debaty, **można zapytać, w jaki sposób innowacja dochodowa utorowałaby drogę do prawdziwie kompleksowej oceny korzyści płynących z budżetu europejskiego.** Nie można przyjąć za pewnik, że nowe zasoby własne pozwolą na zażegnanie sporów dotyczących sprawiedliwego podziału obciążeń. Środki zasilające budżet UE nie pochodziłyby już z krajowych dochodów podatkowych, lecz bezpośrednio od podatników. **Wysokość dochodu pochodzącego od podatników w poszczególnych państwach członkowskich** (tj. gospodarstw domowych, przedsiębiorstw, osób oszczędzających) **byłaby nadal możliwa do obliczenia w ramach wielu rodzajów podatku UE** (takich jak ewentualny podatek od emisji CO₂, podatek od transakcji finansowych). Ponadto wyborcy lub podatnicy nadal byłoby zainteresowani kwestiami związanymi z podziałem obciążeń. W rezultacie można byłoby łatwo obliczyć nowy rodzaj salda netto i tym samym wzbudzić nowe kontrowersje. Np. europejski podatek węglowy, który zastąpiłby częściowo zasoby własne oparte na DNB, przeniósłby obciążenie finansowe z bogatszych państw członkowskich w Europie Zachodniej i Północnej na państwa członkowskie Europy Środkowej i Wschodniej, które wykorzystują więcej energii pochodzącej z paliw kopalnych. To z pewnością wywołałoby nowe konflikty, nawet jeśli środki nie napływałyby już z budżetów krajowych do budżetu UE, ale byłyby wpłacane bezpośrednio przez tych, którzy korzystają z energii.

Nawet jeśli możliwe jest wprowadzenie dochodów, których nie można sensownie rozdzielić na poziomie krajowym, nowe źródło dochodów nie zmieniłoby prawie wcale motywacji związanej ze stroną wydatków. Nawet nowe zasoby własne, które nie stanowiłyby wymiernego obciążenia dla państw członkowskich, nie wpłynęłyby na obniżenie istotności i atrakcyjności polityk dotyczących przepływów wstecznych (np. WPR, polityka spójności) w porównaniu z wydatkami UE przynoszącymi bardziej rozproszone i mniej znaczące korzyści. **Na przykład utrudnieniem politycznym związanym z zewnętrznymi wydatkami europejskimi jest niska rozpoznawalność tych wydatków dla wyborców, polityków i mediów krajowych w państwach członkowskich** w porównaniu z płatnościami dla rolników. **Nowe źródło dochodów nie przyczyniłoby się w żaden sposób do wyeliminowania tej asymetrii w postrzeganiu.** W związku z tym prawdopodobieństwo, że tocząca się ogólna debata na temat nowych zasobów własnych przyczyni się do wyeliminowania koncentracji krajów na przepływach zwrotnych środków budżetowych, wydaje się być znikome.

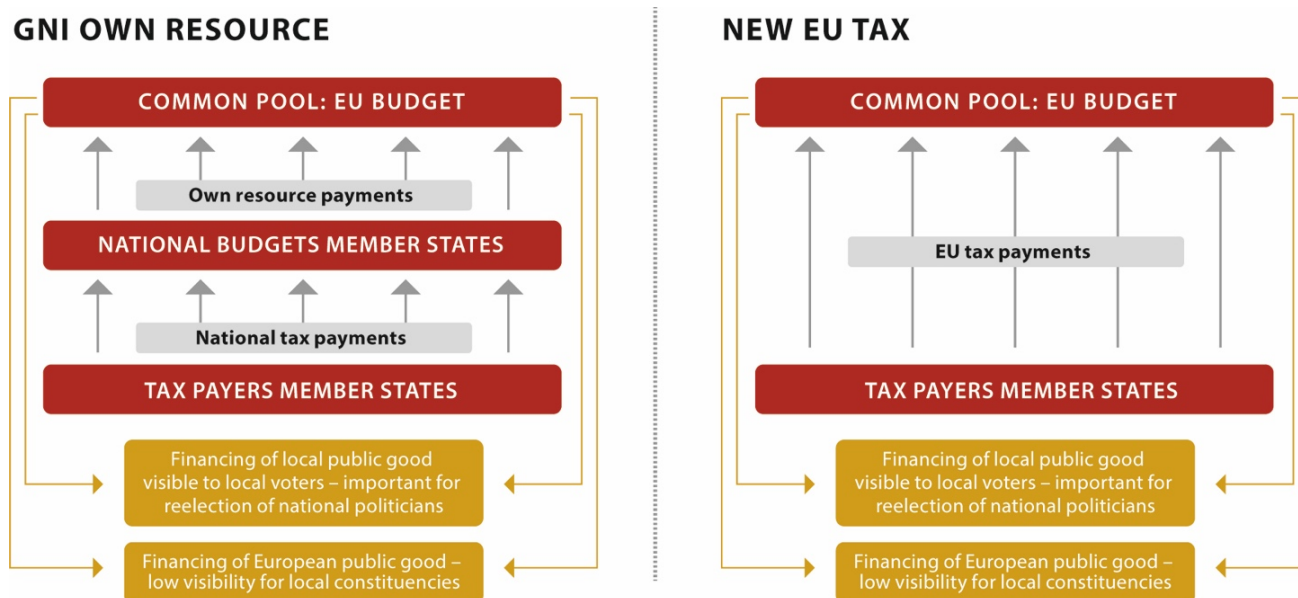
Rys. 2 przedstawia porównanie finansowania budżetu UE w ramach *status quo* zasobów własnych opartych na DNB z ewentualnym nowym systemem, w którym podatek UE (np. podatek od emisji CO₂) byłby wpłacany bezpośrednio przez podatników do budżetu europejskiego. Nowy podatek UE nie rozwiązałby

podstawowego problemu, jakim jest asymetria w zakresie istotności lokalnie wydatkowanych programów, z jednej strony, i europejskich dóbr publicznych, z drugiej strony.

Status quo zasobów własnych opartych na DNB System z nowym podatkiem UE

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – Podatki płacone na rzecz państw członkowskich – Państwa członkowskie wpłacają zasoby własne do budżetu UE – Asymetria w zakresie politycznej istotności dóbr lokalnych i europejskich dóbr publicznych finansowanych z budżetu UE – Zestawiając przydatność projektów UE z kosztami, rządy krajowe (i obywatele) wykazują tendencję do skupiania się na dobrach lokalnych | <ul style="list-style-type: none"> – Podatki wpłacane bezpośrednio do budżetu UE – Brak dalszego wykorzystywania budżetów krajowych do transferu zasobów – Asymetria w zakresie politycznej istotności dóbr lokalnych i europejskich dóbr publicznych finansowanych z budżetu UE – Zestawiając przydatność projektów UE z kosztami, obywatele wykazują tendencję do skupiania się na dobrach lokalnych |
|--|--|

Rys. 2: Przepływy finansowe z wykorzystaniem zasobów własnych opartych na DNB (« GNI own resource ») i nowego rzeczywistego podatku UE (« New EU tax »)



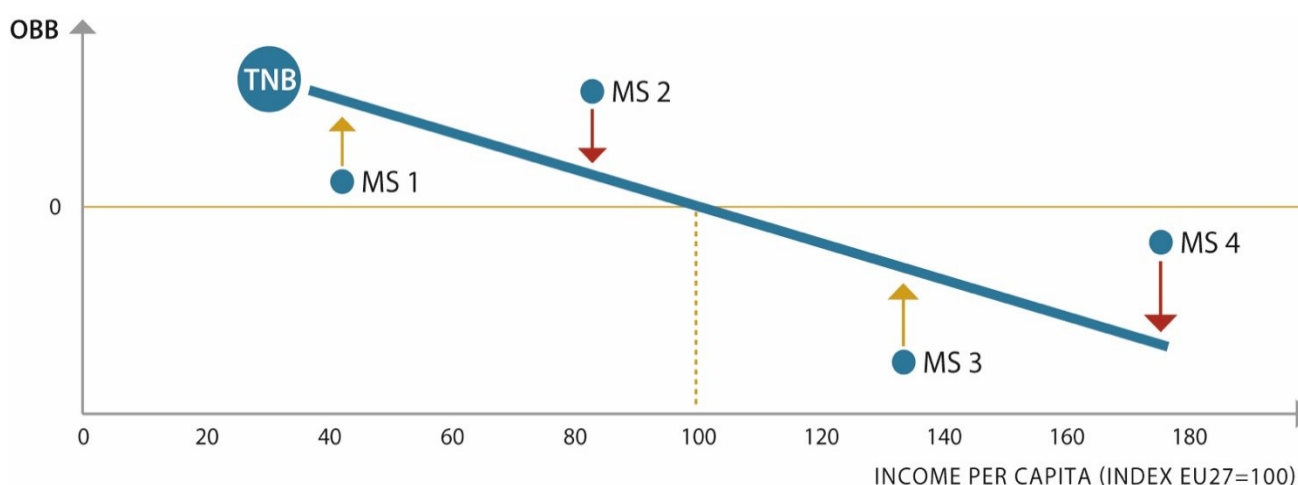
Innowacje po stronie przychodów: uogólniony mechanizm korekcyjny

W przeszłości Komisja Europejska proponowała uogólniony mechanizm korekcyjny¹². W literaturze naukowej podobne modele przedstawiano jako propozycję ukierunkowanych środków na rzecz odejścia od postrzegania wydatków UE z perspektywy salda netto¹³. W przeciwieństwie do rabatu brytyjskiego, który jest dostosowany do potrzeb jednego państwa członkowskiego, uogólniony mechanizm korekcyjny nie przyznawałby przywilejów żadnemu państwu członkowskiemu. Chociaż możliwe jest zastosowanie różnych

modeli, łączy je jedna podstawowa idea: oddzielenie decyzji państw członkowskich w sprawie podziału obciążenia od decyzji w sprawie wydatków budżetowych.

Uogólniony mechanizm korekcyjny mógłby być oparty na „z góry określonych saldach netto” (zob. Rys. 3), które wyznaczałyby docelowe saldo netto dla każdego państwa członkowskiego. Te docelowe poziomy sald byłyby wynikiem decyzji politycznej i zazwyczaj byłyby funkcją poziomu dochodów. W związku z tym wspólnie przyjęty wzór mógłby w prosty sposób umożliwić większe obciążenie bogatszych państw członkowskich, a tym samym przynieść dodatnie saldo netto ubogim państwom, a bogatym – ujemne. Niezależnie od tego, jak wygląda ten mechanizm, **zasadniczą cechą uogólnionego mechanizmu korekcyjnego jest to, że struktura wydatków UE nie kształtowałaby już efektywnego podziału obciążenia między państwami członkowskimi.** Jeśli poziom obciążenia netto byłby w rzeczywistości wyższy lub niższy od docelowego salda netto, zastosowano by uogólniony mechanizm korekcyjny, który uruchomiłby płatności korygujące między państwami w celu osiągnięcia docelowego salda netto.

Rys. 3. Uogólniony mechanizm korekcyjny na podstawie z góry określonych sald netto



OBB: Saldo budżetu operacyjnego; income per capita: dochód na mieszkańca; TNB: docelowe saldo netto; MS: Państwo członkowskie

Zwolennicy takiego podejścia twierdzą, że mechanizm ten korzystnie zmieniłby motywację. **Państwa członkowskie utraciłyby fiskalny interes własny związany z tym, aby zmaksymalizować krajową pulę wydatków UE**, a także motywację do forsowania określonej polityki tylko dlatego, że wiąże się ona ze znacznymi finansowymi przepływami zwrotnymi do kraju. Przy z góry określonych saldach netto występuje domniemany 100-procentowy podatek od dodatkowych przepływów zwrotnych realizowanych dzięki uzyskaniu większego udziału w alokacji wydatków¹⁴. Taka strategia oddzielenia mogłaby utworzyć drogę do bardziej racjonalnej analizy rodzajów wydatków UE, które tworzą największą europejską wartość dodaną.

Uogólniony mechanizm korekcyjny może być również opcją pozwalającą na przewyżczenie pojawiających się nowych konfliktów w zakresie dystrybucji w związku z nowymi ambitnymi zasobami własnymi, które generują znaczne dochody, takimi jak europejski podatek od emisji dwutlenku węgla, i są nieproporcjonalne w państwach członkowskich o dużym udziale energii ze źródeł kopalnych. Nowy system uogólnionych rabatów mógłby zagwarantować osiągnięcie porozumienia z zainteresowanymi stronami. W ten sposób rekompensowane byłyby wkłady brutto, a nie netto, a rozwiązanie obowiązywałoby niezależnie od poziomu wydatków UE w danym państwie członkowskim. Takie rabaty mogłyby być związane z inwestycjami w nowych sektorach, które nie są powiązane z sektorem objętym opodatkowaniem. Np. jeśli zostałby wprowadzony podatek węglowy, Polska zapłaciłaby wysoką cenę. Rabat z tego tytułu byłby uzależniony od dokonania przez Polskę reinwestycji, która nie jest powiązana z sektorem węglowym.

Jednym z istotnych argumentów przeciwko uogólnionemu mechanizmowi korekcyjnemu, który koryguje salda netto, jest to, że opiera się on na koncepcji podziału obciążenia, która budzi wiele kontrowersji. Ze względu na to, że saldo netto jest mocno zniekształconym wskaźnikiem krajowych korzyści z budżetu UE, może być ono również wadliwym miernikiem znaczących korekt. Ponadto niektóre pozycje po stronie wydatków UE – zwłaszcza wydatki związane z polityką spójności – mają wyraźny wymiar redystrybucyjny. Polityka ta została ustanowiona z myślą o solidarności lub jako element strategii mającej na celu zrekompensowanie państwom członkowskim szczególnych (względnych) niedogodności wynikających z integracji. Wyeliminowanie tego rodzaju celowej redystrybucji może być problematyczne. Ponadto dokładne zdefiniowanie uogólnionego mechanizmu korekcyjnego będzie trudnym zadaniem, które zwiększy złożoność matematyczną istniejącego systemu, a tym samym obniży przejrzystość budżetową.

Dostosowanie krajowych stóp dofinansowania w celu zmniejszenia atrakcyjności polityki przepływów zwrotnych

Koncepcja mniej ambitna niż uogólniony mechanizm korekty, lecz podobna w zamyśle, polega na **dostosowaniu krajowych stóp dofinansowania w celu zmniejszenia atrakcyjności polityki przepływów zwrotnych.** Przykładowo, krajowe współfinansowanie płatności bezpośrednich na rzecz rolników w ramach WPR jest obecnie na zerowym poziomie. W konsekwencji pierwszy filar WPR (tj. finansowanie tych płatności bezpośrednich) jest bardzo atrakcyjnym instrumentem służącym do przekazywania pieniędzy do państw członkowskich, niezależnie od poziomu sceptycyzmu co do tego, czy rzeczywiście służy on osiągnięciu celu europejskiego. Wprowadzenie krajowego współfinansowania płatności bezpośrednich zmniejszyłoby atrakcyjność budżetową tej kosztownej polityki z perspektywy państw członkowskich.

Dzięki temu bardziej ogólnemu podejściu **stopy dofinansowania dotyczące wszystkich rodzajów programów wydatków UE można by poddać ponownej ocenie zgodnie z kryterium tego, jakie dany program przynosi korzyści europejskie.** Co do zasady, obszary polityki o niskim potencjale w zakresie skutków transgranicznych i europejskiej wartości dodanej powinny mieć wysokie krajowe stawki dofinansowania, i odwrotnie.

Podstawowym problemem związanym ze skutecznością każdego takiego podejścia jest to, że **wymagałoby ono wspólnego zrozumienia względnych wyników polityki UE.** W rzeczywistości politycznej krajowy i instytucjonalny interes własny będzie mieć silny wpływ na oficjalne oceny skuteczności konkretnego instrumentu polityki.

Podsumowanie

Nie ma jednego sposobu na rozwiązanie problemu, jakim jest skupianie się decydentów politycznych, mediów i wyborców na saldzie netto. W niniejszym briefingu przedstawiono kilka bardzo odmiennych podejść. Niektóre z nich – z góry określone salda netto, dostosowane stopy dofinansowania, nowe zasoby własne UE – ukierunkowane są na zachęty budżetowe dla podmiotów krajowych. Inne – zróżnicowana komunikacja, rozszerzone wskaźniki korzyści – odnoszą się bezpośrednio do problemu asymetrycznej istotności różnych obszarów polityki UE. Poza tym modele takie jak transnarodowe listy partyjne do Parlamentu Europejskiego dotyczą daleko idących kwestii instytucjonalnych i w związku z tym wymagają uważnej refleksji. **Największe nadzieje rokuje połączenie powyższych rozwiązań.**

Bez względu na to, jaka będzie wybrana strategia, **rozwiązanie problemu nadmiernego skupiania się na saldzie netto jest warunkiem koniecznym do tego, aby budżet europejski generował rzeczywistą europejską wartość dodaną, a tym samym miał istotne znaczenie dla przyszłej zdolności UE do osiągnięcia jej ambitnych celów.**

- ¹ Le Cacheux, Jacques (2005), „[European Budget: The Poisonous Rebate Debate](#)” [Budżet europejski: zgubna debata o rabacie], Paryż: Notre Europe.
- ² Komisja Europejska (2017), „[Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE](#)”, COM(2017)0358, Bruksela.
- ³ Obecnie stosuje się następującą praktykę: załączniki dotyczące sald operacyjnych w sprawozdaniach finansowych Komisji Europejskiej zawsze zawierają zwięzłe podsumowanie ograniczeń tej koncepcji. „Z uwagi na powszechny wpływ tych obliczeń na kształtowanie podejścia do sprawiedliwego podziału obciążeń w stosunku do budżetu UE należy dodatkowo wyjaśnić, że metodyka ta nie uwzględnia niektórych elementów wartości dodanej UE, takich jak [...]”. Komisja Europejska (2019), „[Budżet UE 2018: sprawozdanie finansowe](#)”, Luksemburg, s. 72.
- ⁴ Heinemann, Friedrich (2011), „[European Added Value for the EU Budget](#)” [Europejska wartość dodana dla budżetu UE], w: Daniel Tarschys (red.), *The EU Budget: What Should Go In? What Should Go Out?* [Budżet UE: co wpłacać, na co wypłacać?], Sztokholm: Szwedzki Instytut Studiów nad Polityką Europejską, s. 58–73.
- ⁵ Podejmuje się próby obliczenia skutków transgranicznych dotyczących kanału handlowego oraz uwzględnienia tych danych w ramach bardziej kompleksowego wskaźnika. Zob. Cipriani, Gabriele i Stefano Pisani (2004), „The European Budget: An Alternative to Budgetary Balances to Assess Benefits for the Member States” [Budżet europejski: alternatywa dla sald budżetowych na potrzeby oceny korzyści dla państw członkowskich], Pawia: Uniwersytet w Pawii. Należy jednak zadać pytanie, czy wzrost eksportu można rzeczywiście porównać z korzyściami w zakresie dobrobytu wynikającymi z otrzymania środków z Funduszu Spójności. Podczas gdy te ostatnie przepływy stanowią transgraniczny transfer bogactwa, przychody z eksportu stanowią po prostu rekompensatę za towar lub świadczoną usługę (a zatem nie są transferem).
- ⁶ Asatryan, Zareh; Xavier Debrun; Friedrich Heinemann; Michal Horvath; L’udovít Ódor i Mustafa Yeter (2017), „[Making the most of the European Fiscal Board](#)” [Jak w pełni wykorzystać Europejską Radę Budżetową], Mannheim: Leibniz Centre for European Economic Research.
- ⁷ Barbière, Cécile, „[Parlament Europejski głosi przeciwko listom transnarodowym](#)”, *Euractiv*, 7 lutego 2018 r.
- ⁸ Pukelsheim, Friedrich i Kai-Friederike Oelbermann (2015), „[Reinforcing uniformity in the European election act: gentle interim arrangements in 2019. Towards systematic double-proportionality in 2024](#)” [Wzmocnienie jednorodności w europejskim akcie wyborczym: stonowane umowy przejściowe w 2019 r. Dążenie do systemowej podwójnej proporcjonalności w 2024 r.], Bruksela: Parlament Europejski.
- ⁹ Haug, Jutta; Alain Lamassoure; Guy Verhofstadt; Daniel Gros; Paul De Grauwe; Gaëtane Ricard-Nihoul i Eulalia Rubio (2011), „[Europe for Growth: For a radical change in financing the EU](#)” [Europa na rzecz wzrostu: w kierunku radykalnej zmiany w finansowaniu UE], Bruksela: Centrum Studiów nad Polityką Europejską.
- ¹⁰ Schratzenstaller, Margit; Alexander Krenek; Danuse Nerudová i Marian Dobranschi (2017), „[EU Taxes for the EU Budget in the Light of Sustainability Orientation – a Survey](#)” [Podatki UE na rzecz budżetu UE w świetle ukierunkowania na zrównoważoność – badanie], *Journal of Economics and Statistics*, t. 237, wyd. 3, s. 163–189. Monti, Mario; Daniel Daianu; Clemens Fuest; Kristalina Georgieva; Ivailo Kalfin; Alain Lamassoure; Pierre Moscovici; Ingrida Simonyte; Frans Timmermans i Guy Verhofstadt (2016), „[Future Financing of the EU: Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources](#)” [Finansowanie UE w przyszłości: ostateczne sprawozdanie i zalecenia Grupy Wysokiego Szczebla ds. Zasobów Własnych], Komisja Europejska. Benedetto, Giacomo (2017), „[Institutions and the route to reform of the European Union’s budget revenue, 1970-2017](#)” [Instytucje a droga do reformy przychodów do budżetu UE, 1970–2017], *Empirica*, t. 44, wyd. 4, s. 615–633.
- ¹¹ Heinemann, Friedrich; Philipp Mohl i Steffen Osterloh (2008), „[Reform options for the EU own resources system](#)” [Warianty reformy systemu zasobów własnych UE], Berlin: Springer Science & Business Media.
- ¹² Komisja Europejska (2004), „[Finansowanie Unii Europejskiej: Sprawozdanie Komisji sprawie funkcjonowania systemu środków własnych](#)”, COM(2004)0505 final, t. II, Bruksela.
- ¹³ de la Fuente, Angel; Rafael Doménech i Vasja Rant (2009), „[Addressing the net balances problem as a prerequisite for EU budget reform: A proposal](#)” [Rozwiązanie problemu sald netto jako warunek konieczny reformy budżetu: propozycja], *CESifo Economic Studies*, t. 56, nr 2, s. 221–250. Heinemann, Mohl i Osterloh (2008), *op.cit.*
- ¹⁴ Haug i in. (2011) twierdzą, że uogólniony mechanizm korekcyjny stanowiłby zachętę dla danego kraju, aby „walczyć nie o większe, lecz o mniejsze wydatki UE na swoim terytorium”, oraz że skutkiem tego byłaby „niedostateczna podaż programów UE mających wartość dodaną dla UE” (s. 28). Pogląd ten jest mało przekonujący, bowiem fakt, że wydatki mają miejsce na terytorium danego państwa członkowskiego, nie jest wyznacznikiem europejskiej wartości dodanej, a raczej jego przeciwieństwem. Rzeczywista wartość dodana (oznaczająca krajowe oszczędności kosztów uzyskane w wyniku wydatków UE) nie jest w ogóle opodatkowana w ramach uogólnionego mechanizmu korekcyjnego. W ten sposób uogólniony mechanizm korekcyjny stanowiłby zachętę do poszukiwania tej rzeczywistej europejskiej wartości dodanej (która nie jest tylko czynnikiem przewagi w redystrybucyjnej grze o saldo zerowe).

Zastrzeżenie prawne i prawa autorskie. Opinie wyrażone w niniejszym dokumencie są jedynie opiniami autorów i niekoniecznie odzwierciedlają oficjalne stanowisko 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

Właściwy administrator: Alexandre MATHIS

Kontakt: Poldep-Budq@ep.europa.eu

Niniejszy dokument jest dostępny przez Internet na stronie: www.europarl.europa.eu/supporting-analyses