

ANDRZEJ KOMAR  
Poznań

BPX 1000

0148

## STRUKTURA BUDŻETU EUROPEJSKICH WSPÓLNOT



Budżet jest podstawowym instrumentem finansowania działalności Europejskich Wspólnot i dlatego zasługuje na zainteresowanie, zwłaszcza że zaznacza się interesująca ewolucja w organizacji i dochodach oraz wydatkach budżetu. Opracowanie niniejsze dotyczy zagadnienia struktury organizacyjnej i ekonomicznej budżetu Wspólnot. Te dwa aspekty struktury budżetu pozwolą na ukazanie jego zakresu i znaczenia w integrowaniu działalności krajów „dziesiątki”.

Struktura organizacyjna budżetu jest w toku kształtowania się. Pierwotnie wszystkie trzy Wspólnoty: Europejska Wspólnota Węgla i Stali, Europejska Wspólnota Gospodarcza i Europejska Wspólnota Energii Atomowej prowadziły gospodarkę budżetową na podstawie odrębnych budżetów. Postanowienia traktatów o powołaniu poszczególnych Wspólnot w sposób zróżnicowany regulują organizacyjne ramy budżetu.

Traktat o powołaniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) z 1951 r. w ogóle nie zawierał postanowień regulujących strukturę organizacyjną budżetu tej Wspólnoty. Jedynie w praktyce przyjęło się rozróżnienie budżetu administracyjnego i funkcjonalnego. Pierwszy służył finansowaniu administracji Wspólnoty. Budżet funkcjonalny służy przede wszystkim finansowaniu działalności gospodarczej Wspólnoty; nie ma on ustalonej procedury uchwalania i wykonywania a jest tylko zestawieniem dochodów i wydatków.

Obszerniej zagadnienie to zostało uregulowane w traktacie rzymskim z 1957 r. o powołaniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG). W art. 199 traktatu wyraźnie określono, że wszystkie dochody i wydatki ujęte są w budżecie. Wobec tego przyjęto postulat zupełności tego budżetu z bardzo ograniczonymi funduszami pozabudżetowymi. Postanowienia art. 199 traktatu o EWG zakładają koncepcję budżetu zbiorczego, która zostanie jeszcze wyjaśniona.

Budżet Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Euratomu) jest pod względem organizacyjnym zróżnicowany. Obejmuje on budżet administracyjny i budżet badań naukowych oraz inwestycji. Traktat rzymski o Euratomie z 1957 r. określił bliżej zakres obu budżetów. Budżet administracyjny jest podstawą finansowania administracji, nadzoru nad bezpieczeństwem działania urządzeń atomowych i nadzoru nad zdrowiem personelu obsługującego urządzenia nuklearne; z budżetu badań naukowych i inwestycji są finansowane badania naukowe, wyposażenie zakła-

1 Przegląd Zachodni 1 - 6/82





dów kształcenia kadr specjalistycznych, inwestycje Wspólnoty i jej agend, utrzymanie wspólnych przedsiębiorstw i realizacji wspólnych programów.

Zróznicowana struktura organizacyjna budżetów trzech Wspólnot nie sprzyjała zrazu ich integracji na płaszczyźnie finansowej. Dyspozycja środkami finansowymi była rozczłonkowana. Towarzyszyła temu zróżnicowana procedura opracowywania, uchwalania i wykonywania budżetu. Od początku też zastanawiano się nad ujednoczeniem struktury organizacyjnej budżetu. Na przeszkodzie temu stały jednak względy instytucjonalne, a mianowicie istnienie odrębnych dla trzech Wspólnot organów. Konieczna zatem była fuzja poszczególnych organów. Pierwszym krokiem na tej drodze była umowa z marca 1957 r. w sprawie wspólnych organów Europejskich Wspólnot<sup>1</sup>. Zasięg tej umowy ograniczał się do Zgromadzenia, Trybunału i Komitetu Społeczno-Gospodarczego. Umowa ta weszła w życie łącznie z traktatami rzymskimi z 1957 r. o powołaniu EWG i Euratomu. Jednak fuzja tych organów nie stanowiła istotnego przełomu, gdyż ich kompetencje były zbyt ograniczone. Podstawowe znaczenie dla unifikacji struktury organizacyjnej budżetów trzech Wspólnot miał traktat z kwietnia 1965 r. o fuzji Rady Ministrów i Komisji<sup>2</sup>. W art. 20 tego traktatu określono, po raz pierwszy zakres budżetu Wspólnot, który obejmował:

- wydatki administracyjne Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali i odpowiadające im dochody,
- dochody i wydatki EWG,
- dochody i wydatki Euratomu, z wyjątkiem agencji zaopatrzeniowych i wspólnych przedsiębiorstw.

Zawarty w tych ramach organizacyjnych budżet zastąpił budżet administracyjny EWWiS, budżet EWG i budżety administracyjny oraz badań naukowych i inwestycji Euratomu<sup>3</sup>. Postanowienia wspomnianego traktatu zostały powtórzone przez pierwszą wspólną dla trzech Wspólnot ordynację budżetową z lipca 1968 r.<sup>4</sup> Tak szeroko zakreślone ramy organizacyjne budżetu Wspólnot nie stanowiły jeszcze o tym, iż cała działal-

<sup>1</sup> *Abkommen über gemeinsame Organe für die Europäischen Gemeinschaften v. 25. März 1957. Europa-Verträge und Gesetze. Bonn 1977, s. 259 i nast.*

<sup>2</sup> *Vertrag zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Fusionsvertrag) v. 8. April 1965. Tamże, s. 262.*

<sup>3</sup> *Tamże, art. 20.*

<sup>4</sup> *Haushaltsordnung v. 30.7.1968 über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplans der EG und über die Verantwortung der Anweisungsbefugten und der Rechnungsführer. „Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften“ — dalej ABl. der EG nr L. 199, s. 1.*



ność finansowa zawarta była w budżecie. Całkowicie zawarta była w tym budżecie jedynie działalność finansowa EWG. Pozostałe dwie Wspólnoty — EWWiS i Euratom ujęte były nim tylko częściowo. Kolejnym etapem w dziedzinie unifikacji struktury budżetu był układ z kwietnia 1970 r. o zmianie niektórych przepisów budżetowych traktatów o utworzeniu trzech Wspólnot<sup>5</sup>. Na jego podstawie do budżetu Wspólnot został włączony budżet badań naukowych i inwestycji Euratomu.

Aktualna struktura organizacyjna budżetu została uregulowana postanowieniami ordynacji budżetowej z grudnia 1977 r.<sup>6</sup> Budżet zbiorczy Europejskich Wspólnot obejmuje:

- wydatki administracyjne EWWiS i odpowiadające im dochody,
- wydatki i dochody EWG,
- wydatki i dochody Euratomu.

Najbardziej zintegrowana w budżecie zbiorczym jest gospodarka finansowa EWG. Natomiast poza budżetem zbiorczym znajdują się nadal budżet funkcjonalny EWWiS, fundusze przedsiębiorstw i agencji Euratomu, Europejski Fundusz Rozwoju i Europejski Bank Inwestycyjny. Czyni się jedynie usilne starania o włączenie do budżetu zbiorczego Wspólnot Europejskiego Funduszu Rozwoju<sup>7</sup>. Jest to merytorycznie uzasadnione, gdyż część pomocy dla krajów rozwijających się jest finansowana właśnie z tego budżetu. W obecnej wersji Europejski Fundusz Rozwoju jest swego rodzaju anachronizmem, gdyż jest finansowany ze środków pochodzących z wkładów państw członkowskich a nie z dochodów własnych. Można spodziewać się, że ewolucja organizacji budżetu zmierzać będzie stopniowo ku pełnej unifikacji gospodarki finansowej, zwłaszcza EWWiS. Jest to jednak proces długotrwały i wymagający wielu cierpliwych kompromisów.

Interesująca jest ewolucja struktury dochodów i wydatków budżetu Wspólnot bowiem ukazuje ona stan integracji i trudności jej rozwoju, a podstawowym problemem jest rozstrzygnięcie źródeł finansowania organizacji międzynarodowych, w tym również Wspólnot. Rozpatruje się zazwyczaj dwie możliwości — finansowanie w formie wkładów państw członkowskich lub w formie własnych źródeł dochodów. Przyjęcie jednej z tych koncepcji jest uzależnione od znaczenia organizacji międzynarodowej, treści i zakresu jej działalności, kompetencji jej organów i de-

<sup>5</sup> Vertrag v. 22. April 1970 zur Änderung bestimmter Haushaltsvorschriften der Verträge zur Gründung der EG und des Vertrages zur Einsetzung eines gemeinsamen Rates und einer gemeinsamen Kommission der EG. ABl. der EG nr L 2, s. 1.

<sup>6</sup> Financial Regulation of 21 December 1977 applicable to the general budget of the European Communities. Official Journal of the EC, nr L 356.

<sup>7</sup> Einbeziehung des Fonds in den Haushalt. „EG Magazin” 1979, nr 3/4, s. 22.



cyzji jej członków. Przyjęcie określonego rozwiązania jest zawsze dyktowane względami politycznymi i finansowymi.

W dziedzinie dochodów budżetowych Europejskich Wspólnot obserwujemy interesującą ewolucję od wkładów państw członkowskich do dochodów własnych.

Formy dochodów budżetowych Wspólnot są zróżnicowane, gdyż EWWiS korzysta z daleko idącej autonomii finansowej, czego nie mają pozostałe Wspólnoty. Autonomia ta została określona w art. 49 traktatu o EWWiS, który wymienia dwie formy: podatek z tytułu obrotu węglem i stalą oraz pożyczki. Interesujące jest wyposażenie Wspólnoty Węgla i Stali w prawo nakładania podatku, który w literaturze fachowej nazywano pierwszym europejskim podatkiem od produkcji<sup>8</sup>. Podstawę opodatkowania stanowi obrót z tytułu sprzedaży węgla i stali osiągnięty przez kopalnie i huty.

Traktaty o powołaniu EWG i Euratomu nie przewidywały w ogóle dochodów własnych. Podstawową formę tych dochodów stanowiły udziały państw członkowskich. Miało to swoje ujemne strony w daleko idącym uzależnieniu Wspólnot od decyzji państw członkowskich. Zainteresowanie państw członkowskich skupiło się przede wszystkim na metodach określania wielkości wkładów, ponieważ stosowane były różnorodne klucze tych wkładów; np. w dziedzinie finansowania wydatków administracyjnych decydowały kryteria polityczne, wynikające z zasady większości w podejmowaniu decyzji przez Radę, a np. w dziedzinie wydatków na inne cele, jak rolne, socjalne lub regionalne, klucz wkładów państw członkowskich był uzależniony od kryteriów ekonomicznych. Charakterystyczne było przyjęcie dwóch kluczy wkładów — jednego dla budżetu a drugiego dla Europejskiego Funduszu Socjalnego. W dziedzinie budżetu, klucz ten dla EWG i Euratomu kształtował się następująco: Belgia — 7,9; Francja — 28; Holandia — 7,9; Luksemburg — 0,2; RFN — 28; Włochy — 28. W dziedzinie Europejskiego Funduszu Socjalnego przyjęto następujący klucz wkładów: Belgia — 8,8; Francja — 32; Holandia — 7; Luksemburg — 0,2; RFN — 32 i Włochy — 20. Jeszcze inny klucz określono dla wkładów na rzecz Euratomu: Belgia — 9,9; Francja — 30; Holandia — 6,9; Luksemburg — 0,2; RFN — 30; Włochy — 23. Zatem klucze te były zróżnicowane i traktaty przewidywały możliwość zmiany ich jednomyślną decyzją Rady.

Finansowanie działalności Wspólnot w formie wkładów państw członkowskich nie mogło sprzyjać postępowi integracji i stanowiło raczej czynnik hamujący. Autorzy traktatów o powołaniu Wspólnot zdawali

<sup>8</sup> P. Weides, *Das Finanzrecht der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*, Frankfurt/Main—Berlin 1960, s. 111 i nast.



sobie z tego sprawę, że postanowienia te mają charakter przejściowy; trudno bowiem prowadzić pomyślnie integrację różnych dziedzin działalności, gdy równocześnie istnieje uzależnienie możliwości finansowania jej od decyzji państw członkowskich. Jednak w pierwszej fazie rozwoju integracji trudno było przyjąć inne rozwiązanie. Wprowadzenie bowiem dochodów własnych wymaga już pewnego poziomu integracji działalności w różnych dziedzinach życia. W traktatach o powołaniu EWG i Euratomu znajdujemy postanowienia o tym, że Komisja zbada warunki w jakich można by zastąpić wkłady państw członkowskich dochodami własnymi, zwłaszcza zaś dochodami ze wspólnej taryfy celnej. Zobowiązano tym samym Komisję do przygotowania niezbędnych w tym względzie propozycji.

Ważne znaczenie miała decyzja Rady z kwietnia 1970 r. w sprawie zastąpienia wkładów państw członkowskich dochodami własnymi<sup>9</sup>. Wymagała ona ratyfikacji ze strony państw członkowskich i otworzyła dłuższy proces wyposażania Wspólnot w dochody własne. Uchwała Rady z 1970 r. przewidywała okres przejściowy od 1 stycznia 1971 r. do 31 grudnia 1974 r., w którym miał być stosowany system mieszany, polegający na tym, że obok wkładów państw członkowskich byłyby pobierane dochody własne. W okresie tym budżet Wspólnot miał pobierać dochody z następujących źródeł:

- z ceł rolnych,
- ze stopniowo ujednocianych ceł handlowych,
- z innych danin.

Pełne wyposażenie budżetu Wspólnot w dochody własne miało nastąpić od 1 stycznia 1975 r. Obok wspomnianych już źródeł do dochodów tych zaliczono wpływy z tytułu podatku od wartości dodanej w wysokości 1%. Dla przekształcenia wpływów z podatku od wartości dodanej w źródło dochodów własnych budżetu Wspólnot konieczne było uprzednie ujednoczenie podstawy wymiaru podatku i zakresu zwolnień podatkowych. Harmonogram okresu przejściowego został zakłócony przystąpieniem do Wspólnot trzech dalszych państw — Danii, Irlandii i Wielkiej Brytanii. Wydłużyło to proces wyposażenia budżetu w dochody własne, gdyż nowe państwa członkowskie ponosiły nadal wkłady na jego rzecz. Warunkiem była pełna integracja tych dziedzin działalności, które miały stanowić źródło dochodów własnych.

Historycznie pierwszym źródłem dochodów własnych budżetu Wspólnot były cła rolne. Nastąpiło to w wyniku powołania w 1962 r. Europejskiego Funduszu Gwarancji i Ukierunkowania Rolnictwa. Dało to po-

<sup>9</sup> *Beschluss des Rates v. 21.4.1970 über die Ersetzung der Finanzbeiträge der Mitgliedstaaten durch eigene Mittel der Gemeinschaften*. ABl. der EG, nr L 94.



czątek pełnej integracji polityki rolnej krajów członkowskich, a zwłaszcza ich wspólnego stanowiska wobec krajów trzecich. Ustanowiono system finansowania polityki rolnej, na który składają się ceny rolne, subwencje i cła. Te ostatnie stanowią ważne narzędzie kształtowania rynku rolnego.

Kolejnym źródłem dochodów własnych są cła handlowe. Przekształcenie tych cel w dochody własne było możliwe w następstwie stopniowego integrowania polityki handlowej. Jej istotnym składnikiem było zniesienie cel między krajami członkowskimi i wprowadzenie wspólnej taryfy celnej wobec krajów trzecich.

Najwięcej problemów sprawiło przekształcenie podatku od wartości dodanej w częściowe źródło dochodów własnych. Podstawowym warunkiem tego była uprzednia harmonizacja podstaw wymiaru podatku od wartości dodanej. Prace nad harmonizacją przepisów podatkowych państw członkowskich trwały ponad 10 lat i nie są jeszcze w pełni zakończone. Prace te rozpoczęły się „pierwszymi wytycznymi Rady w sprawie harmonizacji przepisów o podatku obrotowym państw członkowskich”<sup>10</sup>. Przewidywały one przyjęcie systemu jednolitego podatku od wartości dodanej opartego na wzorach francuskich. Następne cztery wytyczne Rady dotyczyły terminów wprowadzania systemu podatku od wartości dodanej.

Podstawowe znaczenie miały uchwalone przez Radę w maju 1977 r. „VI wytyczne harmonizacji podatku od wartości dodanej”<sup>11</sup>. Uzgodniono wtedy, że państwa członkowskie włączą do swych ustawodawstw podatkowych postanowienia VI wytycznych od 1 stycznia 1978 r. W wyznaczonym terminie jedynie Belgia i Wielka Brytania wprowadziły wspomniane wytyczne do swoich ustawodawstw podatkowych, w 1979 r. uczyniły to dalsze 4 państwa; natomiast Irlandia, Luksemburg i Republika Federalna Niemiec pozostawały poza tym systemem. Najdłużej trwała ta procedura w RFN, gdzie dopiero groźba zaskarżenia tego kraju przed Trybunałem Europejskim doprowadziła do zakończenia prac legislacyjnych przez Bundestag. Tak więc od 1980 r. część wpływów z podatku od wartości dodanej płynie do budżetu Wspólnot. Na 1980 r. wpływy z tego podatku na rzecz budżetu kształtowały się na poziomie 0,756%.

Trudno oprzeć się wątpliwościom przy ocenie charakteru wpływów z podatku od wartości dodanej. Nie stanowią one wyłącznego źródła do-

<sup>10</sup> *Erste Richtlinie des Rates v. 11.4.1967 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuer*. ABl. der EG, nr 1301/67.

<sup>11</sup> *Sixth Council Directive of 17 May 1977 on the harmonization of the laws of the Member States relating to turnover taxes — Common System of value added tax: uniform basis of assessment*. Official Journal of the EC, nr L 145.



chodów własnych budżetu Wspólnot, lecz tylko ich część; wymiar i pobór tego podatku należą bowiem do kompetencji organów skarbowych państw członkowskich. Można więc raczej mówić o przekształconej wersji udziałów państw członkowskich.

Wypływający z tych stwierdzeń wnioski nie oznaczają krytyki funkcjonowania poboru i wymiaru podatku. Trzeba bowiem zdawać sobie sprawę z trudności harmonizacji przepisów podatkowych kilku krajów członkowskich. Poza tym harmonizacja podatku od wartości dodanej stanowi wstęp i przykład dla harmonizacji innych przepisów podatkowych. Jednak szczególne znaczenie harmonizacji polega na stopniowym znoszeniu istniejących między państwami członkowskimi granic podatkowych, co ma istotne znaczenie dla swobodnego przepływu ludzi i kapitału oraz towarów i usług. Partycypacja budżetu Wspólnot we wpływach z tytułu podatku od wartości dodanej nie jest rozwiązaniem zadowalającym. Komisja uważa bowiem, że obecne wpływy ze źródeł dochodów własnych nie będą mogły od 1982 r. pokryć wydatków Wspólnot. Dlatego też Komisja poszukuje nowych źródeł dochodów i w tym celu opracowała specjalny raport<sup>12</sup>. Sprawa jest pilna, gdyż spodziewa się zmniejszenia wpływów z tytułu cel handlowych i rolnych. W tym celu rozważa się różne propozycje. Jedną z nich jest proponowane podwyższenie udziału budżetu Wspólnot we wpływach z podatku od wartości dodanej do 2%. Jest to propozycja niepopularna. Istnieją bowiem dwie możliwości rozwiązania tej sprawy: po pierwsze może to nastąpić przez 1% redukcję wpływów na rzecz budżetów narodowych, co natrafi na opór parlamentów narodowych i władz skarbowych państw członkowskich, po wtóre istnieje możliwość podwyższenia stawek podatku od wartości dodanej o 1% z zamiarem przekazania wpływów z tego tytułu na rzecz budżetu Wspólnot. Rozwiązanie to spowoduje jednak obniżenie siły nabywczej i spotka się z opozycją konsumentów. Rozważa się i inne propozycje, m. in. przekazanie na rzecz budżetu Wspólnot wpływów z tytułu innych podatków, jak od papierosów i alkoholu. Jednak na przeszkodzie temu stoją zróżnicowane systemy opodatkowania w państwach członkowskich i asymetria sprzedaży papierosów i alkoholu. Brane są pod uwagę również podatki bezpośrednie, lecz i one nie są jeszcze zharmonizowane i dlatego rozwiązanie tej sprawy jest jeszcze odległe. Tym niemniej formułowane propozycje szerszego wyposażenia budżetu Wspólnot w dochody własne należy uznać za ciekawe.

Na uwagę zasługuje struktura dochodów budżetowych w latach 1971 i 1981, która kształtowała się następująco:

<sup>12</sup> *Finanzierung des Gemeinschaftshaushalts — künftige Methode*. Bulletin der EG, Beilage 8/78.



Tabela 1

(w mld e.j.r.)

Wyszczególnienie	Lata			
	1971		1981	
	e.j.r.	%	e.j.r.	%
Dochody budżetowe ogółem	3.909	100,0	19.327	100,0
Dochody własne	1.340	33,0	18.998	98,2
Wkłady państw członkowskich	2.530	66,0	168	0,8
Dochody różne	39	1,0	160	1,0

Źródło: E.Reister, *Haushalt und Finanzen der Europäischen Gemeinschaften*. Baden-Baden 1975, s. 42 i *Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1981*. ABl. der EG, nr L 378.

Bardzo wyraźny jest zatem decydujący udział dochodów własnych. Na przestrzeni 10-lecia nastąpiła radykalna zmiana struktury dochodów budżetowych, za którą kryją się pierwiastki polityczne i ekonomiczne. Jest to skutek rozwoju integracji, ale i równocześnie impuls w tym zakresie. Podstawowe znaczenie wśród dochodów własnych mają wpływy z tytułu podatku od wartości dodanej i cła handlowe oraz rolne. Dla ilustracji można przytoczyć dane na 1981 r., które kształtują się następująco:

Tabela 2

(w mld e.j.r.)

Wyszczególnienie	1981	
	e.j.r.	%
Dochody budżetowe ogółem	19.327	100,0
Podatek od wartości dodanej	10.251	53,0
Cła handlowe	6.274	32,4
Cła rolne	1.902	9,8
Wkłady państw członkowskich	168	0,8
Różne dochody	732	4,0

Źródło: *Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1981*. ABl. der EG, nr L 378

Wkłady państw członkowskich dotyczą jedynie udziału Grecji, która stała się członkiem Wspólnot od stycznia 1981 r. i dlatego nie mogła przejść na zintegrowany system dochodów własnych. Podstawowe znaczenie ma podatek od wartości dodanej, którego wielkość uzależniona jest od wartości sprzedaży towarów i usług oraz od pozycji gospodarczej danego kraju i wysokości stawek podatkowych. Największymi płatnikami z tytułu podatku od wartości dodanej są cztery następujące państwa:



RFN — 31,5<sup>0</sup>%, Francja — 24,6<sup>0</sup>%; Wielka Brytania — 18,6<sup>0</sup>%; Włochy — 12,7<sup>0</sup>%.

Jednak obecna struktura dochodów budżetowych nie rozwiązuje jeszcze wszystkich problemów z zakresu finansowania działalności Wspólnot. Dlatego też bardzo ważne znaczenie dla przyszłych rozwiązań mieć będą wyniki dyskusji w Komisji i między państwami członkowskimi na temat wyposażenia budżetu Wspólnot w odpowiednio wydajne źródła dochodów własnych. Rozwiązanie tego problemu ma istotne znaczenie dla rozszerzenia zakresu działalności Wspólnot, zwłaszcza w dziedzinie polityki regionalnej i socjalnej. Obecnie dziedziny te znalazły się w cieniu polityki rolnej.

Interesujący jest problem struktury wydatków budżetu Wspólnot. Stanowi on odzwierciedlenie stopnia integracji w poszczególnych dziedzinach działalności. Europejskie Wspólnoty nie mają pełnej suwerenności i dlatego też nie kształtują treści i zakresu swojej działalności we własnym wyłącznie zakresie. Działalność Wspólnot jest uzależniona od decyzji państw członkowskich o przekazaniu ich organom poszczególnych rodzajów zadań; formalnie decyzje takie są podejmowane przez Radę Europejską i Radę Ministrów, w których zasiadają przedstawiciele państw członkowskich. Ważnym czynnikiem rozwoju integracji jest również rozpowszechnienie idei integracji w opinii publicznej, od poparcia wpływowych grup społecznych i inicjatywy Komisji.

Podstawowe nurty w rozwoju integracji zostały określone w traktatach o powołanie trzech Wspólnot. Nie trzeba streszczać szczegółowo tych postanowień traktatowych, lecz można tylko zrekapitulować, że chodzi o utworzenie wspólnego rynku ze swobodnym przepływem ludzi, towarów i usług oraz kapitału. Wymaga to integrowania poszczególnych rodzajów działalności Wspólnot.

Najbardziej zintegrowana jest polityka rolna. Ponad 95% produkcji rolnej krajów członkowskich jest koordynowana przez Komisję Wspólnot. Kraje członkowskie kształtują we własnym zakresie tylko produkcję baraniny, ziemniaków i alkoholu czyli margines produkcji rolnej. Nakłady budżetowe na finansowanie wspólnej polityki rolnej pochłaniają blisko 2/3 wydatków budżetowych. Już ta okoliczność nakazuje bliższe zajęcie się tą grupą wydatków. Jest to tym bardziej konieczne, że publicystyka zarzuca Wspólnocie wysokie koszty polityki rolnej, twierdząc, iż obecny system finansowania polityki rolnej powoduje nadmiar produkcji, która częściowo ulega niszczeniu.

Postanowienia traktatu rzymskiego o EWG z marca 1957 r. wychodzą z założenia, że polityka rolna ma być elementem wspólnego rynku i z tego względu powinna być bezpośrednio kształtowana przez Wspólnoty. Stąd też stopniowo integrowano politykę rolną. Celem wspólnej polityki



rolnej miało być zwiększenie produktywności gospodarstw rolnych, zapewnienie warunków utrzymania osobom zatrudnionym w rolnictwie, stabilizacja rynku rolnego i zapewnienie umiarkowanych cen płodów rolnych. W tym kontekście podstawowe znaczenie ma organizacja rynku rolnego, na którą składają się system cen rolnych, system subwencji i ceł. Organizacja rynku rolnego obejmuje rodzajowo poszczególne płody rolne i obecnie objętych nią jest 17 różnych płodów. Jest to organizacja dosyć skomplikowana.

W organizacji rynku rolnego ważne znaczenie mają także ceny rolne. W tym zakresie mamy do czynienia ze współzależnością między cenami rolnymi na rynku Wspólnot a cenami na rynku światowym, przy czym poziom cen płodów na rynku Wspólnot jest wyższy od cen na rynku światowym. Do cen tych należą: cena normalna, cena tzw. proggu, cena przewozu, cena referencyjna, cena preferencyjna i cena podstawowa. Wiele z tych cen stosowanych jest zamiennie w zależności od sytuacji na rynku rolnym. System cen rolnych ma charakter interwencyjny i kształtuje strukturę produkcji oraz dochody indywidualne rolników. Interwencyjny charakter tych cen spowodował pełne zaopatrzenie Wspólnot w płody rolne i ich nadprodukcję. Rosnące bowiem ceny rolne stanowią zachętę do wzrostu produkcji i zwiększają tym samym obciążenie budżetu. Dlatego też coraz więcej głosów opowiada się za wolniejszym tempem wzrostu cen rolnych.

Organizacja 17 rynków rolnych jest finansowana z Europejskiego Funduszu Gwarancji i Ukierunkowania Rolnictwa, który został powołany w kwietniu 1962 r.<sup>13</sup>

Głównym zadaniem systemu jest refundowanie ujemnych skutków finansowych kształtowania się sytuacji na rynku rolnym i finansowania przebudowy struktury rolnictwa, a także kształtowanie struktury produkcji rolnej. W ramach tego funduszu funkcjonują dwa systemy — jeden w postaci funduszu gwarancji a drugi w postaci funduszu ukierunkowania. Fundusz gwarancji ma za zadanie interwencyjne finansowanie rynku rolnego, zwłaszcza w formie subwencjonowania eksportu i produkcji. Natomiast z funduszu ukierunkowania finansowana jest przebudowa struktury rolnictwa zwłaszcza popieranie postępu technicznego oraz racjonalizacja gospodarowania i wykorzystania czynników produkcji.

Podstawowe znaczenie ma fundusz gwarancji, z którego wydatkuje się ponad 90% środków przeznaczonych na rolnictwo. Dowodzi to ogromnego znaczenia interwencyjnego charakteru finansowania rynku rolnego.

<sup>13</sup> *Verordnung des Rates Nr. 25/62 vom 4.4.1962 über die Errichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft.* ABl. der EG, nr 30.



Z kwot wydatków funduszu gwarancji blisko 50% przypada na interwencyjne finansowanie poziomu cen rolnych, pozostała część przeznaczona jest na finansowanie subwencji eksportowych. Wysoki udział funduszu gwarancji można tłumaczyć i tym, że kształtowanie rynku rolnego i eksportu produktów rolnych należą całkowicie do organów Wspólnot. Natomiast strukturalna przebudowa rolnictwa jest całkowicie w gestii organów narodowych a tylko niektóre akcje są finansowane z funduszu rolnego. Zagadnienie cen rolnych i subwencji eksportowych nastrożają wiele trudności; coroczne negocjacje w sprawie cen są tego potwierdzeniem. Po wtóre system finansowania rynku rolnego ma coraz bardziej charakter protekcyjny, czemu Wspólnoty zaprzeczają.

Interesujące będzie wskazanie na strukturę wybranych wydatków funduszu gwarancji, która w 1981 r. kształtowała się następująco:

Tabela 3

Wyszczególnienie	1981	
	w mld e.j.r.	w %
Wydatki funduszu gwarancji	12.870	100,0
w tym m.in. na:		
mleko i jego przetwory	4.312	33,5
zboże	2.025	17,9
cukier	739	6,0
mięso wołowe	1.353	10,9
owoce i warzywa	730	5,9
wino	456	3,7

Źródło: *Endgültige Feststellung des Gesamthaushaltsplans der Europäischen Gemeinschaften für das Haushaltsjahr 1981*, t. Bl. L 378.

Na przykładzie tej struktury widoczna jest przewaga wydatków na finansowanie produkcji mleka i jego przetworów oraz subwencjonowanie ich eksportu. Finansowanie eksportu stanowi ponad 40% całości nakładów na mleko i jego przetwory. Dowodzi to istniejącej różnicy cen na rynku Wspólnot i na rynku światowym. Jednakże dotyczy to również państw trzecich, które eksportują płody rolne do Wspólnot i przez to opłacają znaczne cła rolne. Innymi słowy: subwencje na finansowanie eksportu są częściowo pokrywane z wpływów z cel rolnych. Te ostatnie mają coraz węższy zakres, gdyż Wspólnoty zawierają dwu- i wielostronne porozumienia z krajami trzecimi w sprawie obniżenia cel lub zwolnień celnych. Odnosi się to szczególnie do krajów rozwijających się, które są sygnatariuszami układu z Lomé. Podobne w proporcji są nakłady interwencyjne na finansowanie poziomu cen produktów rolnych. Także tutaj można wymienić subwencje z tytułu ograniczenia produkcji mleka i jego przetworów, by ograniczyć sztucznie ich podaż.



Ceną niezależności w gospodarce rolnej jest nadprodukcja mleka, zboża, wina itp. W końcu 1979 r. przechowywano 600 tys. ton masła, 250 tys. ton mleka sproszkowanego i 12,5 mln ton zboża. Przewiduje się dalszy wzrost produkcji mleka, cukru, zbóż, mięsa, wina itp. Przechowywanie płodów rolnych stanowi poważny i kosztowny problem, a finansowanie takiej polityki rolnej wywołuje w publicystyce wiele głosów krytycznych. Nie są one jednak w pełni uzasadnione, gdyż roczne nakłady budżetu Wspólnot na rolnictwo stanowią 2% nakładów ponoszonych na gospodarkę żywnościową przez państwa członkowskie i stanowią 0,3% ich produktu globalnego.

Z funduszu ukierunkowania jest finansowana w części strukturalna przebudowa rolnictwa. Fundusz ten współuczestniczy w finansowaniu programów przebudowy rolnictwa krajów członkowskich, jak np. programy nawadniania, zalesiania, wyposażenia w sprzęt i urządzenia. Należą tu również programy rozwoju rolnictwa w regionach górskich i zacończonych. Trzeba się liczyć z tym, że przystąpienie Grecji do Wspólnot skomplikuje dodatkowo sytuację w dziedzinie finansowania wspólnej polityki rolnej. Wymagać to będzie decyzji Rady Europejskiej, która musi zawrzeć odpowiedni kompromis.

Ważne znaczenie ma finansowanie polityki regionalnej. Jest ona jeszcze w małym stopniu zintegrowana. Środki tego funduszu wynosiły w 1981 r. 2.360 mld e.j.r., co stanowi 12,2% całości wydatków budżetowych. Największa koncentracja pomocy finansowej z funduszu kierowana jest do trzech krajów — Francji, Wielkiej Brytanii i Włoch. Szczególnie znaczną pomoc otrzymują Włochy na finansowanie ożywienia gospodarczego Południa; chodzi o finansowanie niektórych inwestycji rolnych, przemysłowych i z zakresu infrastruktury. Rezultaty społeczne i ekonomiczne finansowania regionalnego są raczej skromne. Nie doprowadziło ono do większego równoważenia dochodów ludności, zmniejszenia bezrobocia i ożywienia gospodarczego zacończonych regionów. Winne temu jest zarówno rozproszenie środków jak i brak kompleksowego programu rozwoju regionalnego.

Pokrewny charakter ma fundusz socjalny, który w 1981 r. wynosił 619 mln e.j.r., co stanowi 3,2% całości wydatków budżetowych. Zakres funduszu socjalnego został określony w uchwale Rady Ministrów z 1971 r. Przyjęty dwuczłonowy układ tego funduszu przewidywał w art. 4 (określającym pierwszy człon) przyznawanie subwencji wówczas, gdy na skutek polityki Wspólnot nastąpiło pogorszenie położenia na rynku pracy. Sytuacja taka ma miejsce wtedy, gdy na skutek polityki Wspólnot większa liczba pracowników jest zmuszona zmienić miejsce pracy, kwalifikacje lub miejsce zamieszkania. Natomiast na podstawie art. 5 wspomnianej uchwały subwencjonuje się poprawę możliwości zatrudnienia



w regionach gospodarczo zacofanych i w branżach technologicznie zacofanych. Następuje zatem finansowanie bezrobocia strukturalnego; około 90% środków funduszu jest przeznaczonych na finansowanie zmiany kwalifikacji zawodowych a 10% na finansowanie zmiany miejsca zamieszkania. Wyniki finansowania funduszu socjalnego są skromne w dziedzinie łagodzenia recesji gospodarczej, skutków bezrobocia i poprawy warunków pracy. Obecnie bezrobocie wynosi ponad 6 mln osób i ma tendencję rosnącą, zwłaszcza gdy chodzi o młodocianych i kobiety. Trudno zresztą oczekiwać, aby skromne środki funduszu socjalnego mogły przynieść istotniejsze zmiany. Niektóre programy są finansowane bezpośrednio przez Europejską Wspólnotę Węgla i Stali.

Skromną pozycję stanowią wydatki na finansowanie badań naukowych, inwestycji i polityki energetycznej. Są to bowiem mało zintegrowane dziedziny działalności, która jest przede wszystkim kształtowana przez państwa członkowskie. Wydatki na te cele kształtują się na poziomie 1,5% całości nakładów budżetowych. Polityka badań naukowych jest finansowana za pośrednictwem programów badawczych Euratomu, gdzie chodzi głównie o wykorzystanie energii jądrowej dla celów pokojowych. Programy energetyczne są koordynowane przez Wspólnotę Węgla i Stali. Są to programy mające na celu rozszerzenie zakresu wykorzystania węgla jako źródła energii.

Wydatki administracyjne są skromne, ale budzą wiele kontrowersji. Łączy się to ze wzrostem liczebnym personelu organów Wspólnot. W 1981 r. zatrudnienie w organach Wspólnot kształtowało się na poziomie 16.388 osób, z czego 54% przypadało na Komisję. Wynika to z zarządzająco-wykonawczej funkcji Komisji. Twierdzi się, że gospodarowanie funduszami na utrzymanie personelu administracyjnego jest zbyt rozrzutne a uposażenia są zbyt wysokie. Jest to problem pączkowania administracji, której nie sposób skutecznie ograniczać.

Oceniając ogólnie strukturę budżetu Europejskich Wspólnot należy podkreślić, że jej obecny stan jest wynikiem ewolucji. Zmierza ona z różnymi oporami w kierunku coraz większego zintegrowania działalności krajów członkowskich i nadaniu organom Wspólnot coraz skuteczniejszej funkcji inspirującej. Widoczne jest to na przykładzie wyposażenia budżetu Wspólnot w dochody własne. Są one wprawdzie niewystarczające, ale stanowią zaczątek relatywnej samodzielności organów Wspólnot i jej integrującej roli.

Charakterystyczna jest też ewolucja wydatków budżetu Wspólnot. Cechuje ją asymetria na korzyść wydatków na finansowanie rolnictwa, a mimo to kwoty przeznaczane na finansowanie polityki regionalnej, socjalnej i badań naukowych oraz inwestycji stale rosną. Szczupłość



środków i trudności w skłonieniu państw członkowskich do ich przekazywania uniemożliwiają zmianę struktury wydatków.

Konieczne będą dalsze decyzje Rady Europejskiej w tej dziedzinie. Można jednak twierdzić, że struktura budżetu Wspólnot stanowi przykład poszukiwania nowych metod finansowania organizacji integracyjnej, albowiem finanse odgrywają w procesie integracji rosnącą rolę, co świadczy o właściwej ewolucji.