

kiej muszą wyjść z innowacji, nowych produktów i technologii, które stwarzając nowy popyt, przywrócą jej utraconą stabilność i dynamikę wzrostu.

Kryzys gospodarczy lat siedemdziesiątych przyczynił się do załamania struktury popytu globalnego i struktury produkcji w RFN, wymuszając jednocześnie adaptację do zmienionych warunków. Adaptacja, wyrażająca się w przemianach strukturalnych, wciąż trwa i od tempa jej przeprowadzenia zależeć będzie wyjście z długotrwałego okresu niestabilności gospodarczej.

BARBARA KIENIEWICZ

ROLA RFN W KSZTAŁTOWANIU SYSTEMU FINANSOWEGO WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ

Zagadnienie to stanowi jeden z przyczynków badań nad rolą RFN w kształtowaniu integracji w ramach Wspólnoty Europejskiej. Zarazem jest to przyczynek istotny, gdy się zważy na znaczenie finansów w zespalandiu krajów członkowskich Wspólnoty Europejskiej. Aby uniknąć nieporozumień terminologicznych lub pojęciowych, należy najpierw wprowadzić kilka uwag wyjaśniających treść i zakres opracowania. Przede wszystkim niezbędne jest wyjaśnienie pojęcia systemu finansowego Wspólnoty Europejskiej. Przez system finansowy rozumieć można zespół instytucji finansowych i towarzyszących im przepisów z zakresu procedury kształtowania działalności finansowej. Wśród ogniw systemu finansowego Wspólnoty można by wymienić budżet zbiorczy, fundusze pozabudżetowe (budżet funkcjonalny Wspólnoty Węgla i Stali i europejski fundusz rozwoju), europejski system walutowy i Europejski Bank Inwestycyjny.

Nasuwa się zatem pytanie o rolę RFN w kształtowaniu tak zakreślonego systemu finansowego Wspólnoty Europejskiej i o rozumienie tej roli.

Wydaje się, że gdy mowa jest o roli jakiegoś państwa w kształtowaniu systemu finansowego organizacji, do której ono należy, to chodzi tu o dwa zagadnienia: 1) rolę tego państwa w formułowaniu koncepcji systemu finansowego, i 2) rolę tego państwa w kształtowaniu bieżącej działalności finansowej organizacji międzynarodowej, której ono jest członkiem. Oba te punkty widzenia zostaną tutaj poruszone jedynie w skrótovej formie, gdyż ze względu na treść i zakres nadają się one do odrębnego opracowania monograficznego.

Zagadnienie roli RFN w kształtowaniu koncepcji systemu finansowego Wspólnoty Europejskiej jest niezwykle rzadko omawiane — głównie w formie wzmianek w szerszych opracowaniach. Tymczasem jest to problem tyle ważny, co i interesujący. RFN jest bowiem jedynym państwem członkowskim o ustroju federalnym, co determinuje w decydującym stopniu jej system finansowy. Dotyczy to w szczególności systemu podatkowego i transferów w układzie terytorialnym (tzw. *Finanzausgleich*). Jeżeli zaś organizację międzynarodową, jaką jest Wspólnota Europejska,

potraktujemy jako pewną namiastkę federacji państw, to już tu wylaniają się pewne analogie i wzory rozwiązań. Zagadnienie finansowania działalności Wspólnoty stanowi o jej bycie — zwłaszcza sprawa wyposażenia budżetu Wspólnoty w dochody własne ma niezwykle istotne znaczenie. Tymczasem, historycznie rzecz biorąc, trzeba się odwołać do powstania Niemieckiego Związku Celnego w 1834 r. Stanowi on wymowny zabieg integracyjny, u podstaw którego leżały problemy finansowe, zwłaszcza zwiększenie dochodów pochodzących z ceł. To uzasadnienie było wyraźnie eksponowane w wielu ówczesnych wypowiedziach oficjalnych (Metternicha lub Ludwika I Bawarskiego). Miało to swoje reperkusje również w stosunku do koncygowania federalnego systemu podatkowego w czasie istnienia Związku Północnoniemieckiego (1867 r.) i Rzeszy Niemieckiej (1871 r.). Te zabiegi o sformułowanie federalnego systemu podatkowego trwały w okresie Republiki Weimarskiej, czego przykładem mogą być reformy finansowe Erzberga (1919/1920), których rezultatem był jednolity system podatkowy. Założenia tego systemu przetrwały w obecnym ustawodawstwie podatkowym RFN. Wcześniej daty są reformy finansowe z 1969 r. Można by zadać sobie pytanie o celowość nawiązywania do historii. Uzasadnieniem tej ekskursji jest wyraźne dążenie do integracji systemu finansowego w ramach Związku. Jest to wątek bardzo istotny, gdyż pozwala on na wyjaśnienie motywów strony niemieckiej w toku różnych negocjacji nad integracją Europy, jak i używanie obrazu myśli przewodniej tej polityki.

Powołanie Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali w 1951 r. stanowi jeden z przykładów wpływu strony zachodnioniemieckiej na kształt systemu finansowego tej organizacji. W szczególności delegacja RFN odegrała znaczącą rolę w sformułowaniu koncepcji tzw. europejskiego podatku od produkcji, który stanowi do dziś jedyne w swoim rodzaju rozwiązanie, które świadczy o wyposażeniu organizacji międzynarodowej we władztwo podatkowe wobec krajów członkowskich. Z chwilą powołania w 1957 r. EWG paleta zagadnień finansowych, które wymagały uregulowania, znacznie się rozszerzyła. Należały do nich problemy ceł, dochodów budżetowych, harmonizacji podatków i kształtowania wydatków na poszczególne rodzaje działalności.

Problematyka celna zrazu została powiązana z realizacją idei wspólnego rynku. Chodziło o likwidację barier celnych między krajami członkowskimi i przekształcenie wpływów z opłat celnych na dochody własne budżetu Wspólnot. Tu delegacja zachodnioniemiecka odegrała czynną rolę i często odwoływała się do niemieckich doświadczeń przy tworzeniu Związku Celnego. Dodatkowym czynnikiem aktywności RFN na tym polu były rozwinięte stosunki gospodarcze z krajami trzecimi (eksport). Dlatego też strona zachodnioniemiecka wyraźnie akcentowała potrzebę rozszerzenia unii celnej na kraje nie należące do EWG i objęcie nią również krajów członkowskich *EFTA*. Zagadnienia te były przedmiotem posiedzeń gabinetu, na których formułowano stanowisko delegacji zachodnioniemieckich w różnego rodzaju rokowaniach. Na podkreślenie zasługuje i to, że RFN popierała przekazanie wpływów z opłat celnych na rzecz budżetu Wspólnot.

W kwestiach dochodów budżetowych RFN zmierzała (i nadal zmierza) do silniejszego wyposażenia budżetu we własne ich źródło. Wystarczy tu przypomnieć rokowania na temat formuły wkładów państw człon-

kowskich, gdzie wyłonił się problem rozkładu obciążeń finansowych między krajami członkowskimi. Wprawdzie, będzie o tym jeszcze mowa, RFN partycypuje w najwyższym stopniu w finansowaniu działalności Wspólnoty, to jednak jej stanowisko jest dyktowane motywami politycznymi, związanymi z łączeniem kwestii integracji europejskiej ze zjednoczeniem Niemiec. Dlatego jest ona skłonna płacić wyższą cenę za utrzymywanie m.in. tej formuły politycznej. Byłoby uproszczeniem upatrywać tylko w tym uzasadnienia stanowiska zachodnioniemieckiego.

Dążenie do harmonizacji podatków było (i jest) podobnie motywowane, jak w przypadku cel. Harmonizacja podatków ma doprowadzić do zniesienia barier podatkowych między krajami członkowskimi oraz zmiany obciążeń tych państw na rzecz Wspólnoty. Jest to tym bardziej ważne zadanie ze względu na ideę powołania Unii Europejskiej. W tym przypadku RFN jest zainteresowana zniesieniem istniejących trudności w wymianie handlowej. Dąży ona do liberalizacji tej wymiany również poza obrębem Wspólnoty.

Nie można też pominąć roli delegacji zachodnioniemieckiej, w koncyptowaniu europejskiego systemu walutowego. System ten był, jak skądinąd wiadomo, koncyptowany przez doradców ówczesnego prezydenta Francji Valery Giscard d'Estaing i ówczesnego kanclerza RFN Helmuta Schmidta (Bernarda Clappiera i Horsta Schulmanna). W tym przypadku strona zachodnioniemiecka nawiązywała do uprzednio sformułowanej koncepcji unii walutowo-gospodarczej (Wenera). Chodziło jej o stabilizację walutową, by doprowadzić do pewnej stabilizacji gospodarczej.

Wskazane zostały tylko niektóre przykłady roli odgrywanej przez RFN w kształtowaniu koncepcji systemu finansowego Wspólnoty. Można przyjąć, że jeżeli rola ta nie ujawniała się tak wyraźnie w latach pięćdziesiątych (ze względu na wojenne doświadczenia państw członkowskich), to od początków lat siedemdziesiątych jest ona coraz wyraźniejsza. Łączy to się z rolą RFN w bezpośrednim finansowaniu działalności Wspólnoty, o czym będzie mowa. RFN uważa, że jej głos w koncyptowaniu rozwiązań finansowych powinien odpowiadać jej roli w finansowaniu. Pewnym potwierdzeniem jest przyjęcie zasady większości w traktacie o Unii Europejskiej. Jeżeli się weźmie pod uwagę sposoby pozyskiwania sobie zwolenników (głównie finansowej natury) dla własnego stanowiska to można przyjąć, że rola RFN w kształtowaniu (formułowaniu) koncepcji systemu finansowego Wspólnoty będzie coraz większa. Wiele zatem rozwiązań z zakresu finansów federalnych zostanie przeniesionych jako wzory do zastosowania w ramach przyszłej Unii Europejskiej. Trzeba być świadomym tego procesu.

Wspomniano już, że na formułowanie koncepcji systemu finansowego Wspólnoty RFN może wpływać dzięki faktycznej roli w finansowaniu bieżącej działalności Wspólnoty. Dlatego niezbędne jest zilustrowanie i tego wątku roli RFN. W zakresie finansowania działalności Wspólnoty rozważane są dwie tendencje. Pierwsza, akcentuje ideę solidarności finansowej i postuluje, by każdy z członków współuczestniczył w finansowaniu działalności na miarę swoich możliwości, bez oglądania się na zwrot wpłaconych kwot. Druga natomiast akcentuje celowość saldowej oceny współuczestnictwa. Tutaj rozważa się „płatnika netto” i „odbior-

cę netto". Dokonuje się porównania wpłat ze środkami otrzymanymi i na tej podstawie ocenia się korzyści i koszty członkostwa we Wspólnocie.

Z punktu widzenia integracji twierdzi się, że tego rodzaju saidowa ocena korzyści i nakładów jej nie sprzyja. Przeciwnie, jest ona zbyt jednostronna i powoduje wyłonienie się niekorzystnych sytuacji. Wpływa zatem hamująco na proces integracji, gdyż państwa uczestniczyłyby we współfinansowaniu na miarę osiąganych korzyści finansowych. Dlatego twierdzi się, że właściwsze jest kierowanie się solidarnością w dziedzinie współfinansowania. Może z punktu widzenia idei integracji ta ostatnia teza jest właściwsza, ale w praktyce często się o niej zapomina. Interesy narodowe mają pierwszeństwo przed interesami Wspólnoty jako całości. Rządy krajów członkowskich muszą wobec własnych parlamentów wskazywać na korzyści m.in. finansowe, wynikające z członkostwa we Wspólnocie.

Przy ocenie roli RFN w kształtowaniu systemu finansowego Wspólnoty trzeba zatem zwrócić uwagę na jej udział w finansowaniu działalności Wspólnot.

Od powstania Wspólnot RFN jest „płatnikiem netto”, tzn. więcej wpłaca na rzecz Wspólnoty niżli od niej otrzymuje. Pogląd ten można zilustrować przede wszystkim na przykładzie udziału w finansowaniu budżetowym, gdyż w stosunku do innych form finansowania brak jest po prostu danych.

Komisja Wspólnoty przez dłuższy czas opierała się postulatowi prowadzenia analiz współfinansowania w układzie saldowym. Jednakże na skutek presji wywieranej przez niektóre państwa członkowskie Komisja od 1978 r. tego rodzaju analizę przeprowadza. Po prostu dokonuje ona analiz i porównania kwot wpłat z kwotami wypłat w stosunku do poszczególnych państw członkowskich. Jednakże tego rodzaju bilansowe i rachunkowe ujęcie wspomnianego zagadnienia znacznie zubaża przeprowadzaną analizę. Dlatego z punktu widzenia metodologicznego konieczne jest uzupełnienie tego ujęcia o inne kryteria analizy, jak np. relacje do dochodu narodowego.

Wpłaty dotyczą przede wszystkim podatku od wartości dodanej, ceł handlowych i ceł rolnych. Natomiast wypłaty obejmują transfery w ramach funduszu rolnego, regionalnego i socjalnego. Na te trzy fundusze przypada ponad 80% środków budżetowych, z czego blisko 70% na fundusz rolny, a na dwa pozostałe po około 7%. Widoczna jest tu asymetria struktury wydatków budżetu Wspólnoty, ale jest to inne zagadnienie. Dla analizy weźmy pod uwagę dane z 1983 r., by ocenić udział RFN w finansowaniu Wspólnoty za pośrednictwem budżetu. Ogólna wielkość budżetu kształtowała się wówczas na poziomie 21,6 mld ECU, z czego na dochody własne przypadało ok. 98,3% (na co z kolei składało się 12,0% ceł rolnych, 35,4% ceł handlowych, 0,8% wkłady Grecji i 51,7% wpływów z udziałów w podatku od wartości dodanej). Udział RFN kształtował się wówczas na poziomie 26,8% (5,7 mld ECU), po czym następowała Wielka Brytania z udziałem 22,4% (4,7 mld ECU) Francja — 20,8% (4,4 mld ECU) i Włochy 13,3% (2,8 mld ECU). Przeciętne obciążenie jednego mieszkańca Wspólnoty na rzecz budżetu kształtowało się wówczas na poziomie 78,5 ECU, przy czym RFN znalazła się na trzecim miejscu z 92,8 ECU na 1 mieszkańca, po Holendrach — 105,7 ECU i Belgach — 105,1 ECU. Jednakże udział Belgii i Holandii wymaga korekty

ze względu na tzw. efekt Antwerpii i Rotterdamu. Efekt ten polega na tym, że przez oba te porty dostarczanych jest wiele towarów przeznaczonych dla innych krajów członkowskich, od których pobierane są cła rolne i handlowe. Należałoby te cła rozliczyć w zależności od kraju przeznaczenia wspomnianych towarów.

Biorąc pod uwagę inny wskaźnik oceny wpłat na rzecz budżetu, a mianowicie ich udział w produkcji globalnym, to się okaże, że wpłaty RFN, Francji i Włoch były niższe od przeciętnej, zaś najwyższy udział wykazywały Belgia — 1,22⁰/₀, Irlandia — 1,14⁰/₀, Holandia — 1,07⁰/₀, Wielka Brytania — 0,95⁰/₀ i Grecja — 0,93⁰/₀. Pozostałe państwa, w tym również RFN, miały udział niższy od przeciętnego w wysokości 0,88⁰/₀ ich produktu globalnego. Czyli teza o nadmiernym udziale RFN w finansowaniu działalności Wspólnoty w stosunku do produktu globalnego nie znajduje potwierdzenia. W niekorzystnej sytuacji są bowiem te kraje, które wykazują niski stopień samozaopatrzenia w płody rolne (zdane na ich import i na cła rolne), niski poziom eksportu (import i cła handlowe) i niską stopę inwestycji, gdyż ich udział we wpłatach z tytułu podatku od wartości dodanej będzie wyższy.

RFN z kolei partycypuje w skromniejszym zakresie w transferach środków budżetowych. Wynika to przede wszystkim z warunków finansowania poszczególnych rodzajów działalności (polityki rolnej, regionalnej i socjalnej); np. w dziedzinie finansowania polityki regionalnej określony jest udział poszczególnych państw w transferach, który kształtuje się następująco: Belgia — 1,11⁰/₀, Dania — 1,06⁰/₀, RFN — 4,65⁰/₀, Francja — 13,64⁰/₀, Grecja — 13⁰/₀, Irlandia — 5,94⁰/₀, Włochy — 35,49⁰/₀, Luksemburg — 0,07⁰/₀, Holandia — 1,24⁰/₀ i Wielka Brytania — 23,8⁰/₀. Największym „odbiorcą netto” środków budżetowych są Włochy (1,2 mld ECU), Irlandia (722 mln ECU) i Grecja (673 mln ECU). Przeliczając na 1 mieszkańca udział netto poszczególnych państw członkowskich można zauważyć, że każdy Niemiec wpłacał o 41 ECU więcej niż otrzymywał, każdy Brytyjczyk o 14 ECU i każdy Francuz o 7 ECU, gdy tymczasem każdy Irlandczyk otrzymywał o 210 ECU więcej, Grek 69 ECU, Duńczyk o 49 ECU i Włoch o 23 ECU. Jednakże ta ekwilibrystyka danymi może być nużąca. Dlatego należy zastanowić się nad tym, czy dla RFN pozycja największego „płatnika netto” jest z punktu widzenia jej interesów we Wspólnocie korzystna. Otóż powierzchownie oceniając można odpowiedzieć twierdząco. Ale sprawa ta wymaga głębszej nieco analizy i to na tle jednego z wybranych przykładów. Kiedy w maju 1983 r. Komisja postulowała podwyższenie udziału w podatku od wartości dodanej do 1,4⁰/₀ podstawy opodatkowania, minister finansów RFN Gerhard Stoltenberg odpowiedział negatywnie. Jego stanowisko było uzasadnione zwiększeniem wpłat RFN na rzecz budżetu Wspólnoty o 4 mld DM przy równoczesnej decyzji redukcji wydatków w budżecie federalnym o 6,5 mld DM. Tymczasem minister Genscher, ze względu na posiedzenie Rady Europejskiej w Stuttgarcie, gotów był ten postulat Komisji spełnić, natomiast kanclerz Kohl na zjeździe CDU w Kolonii ustosunkował się negatywnie do postulatu Komisji. Stanowiska były zatem zróżnicowane w łonie samego rządu federalnego. Zbliżał się zaś termin szczytu w Stuttgarcie i trzeba było znaleźć kompromis. Sformułowano go w ten sposób, że rząd federalny zgodzi się na postulat Komisji, przy równoczes-

nym wprowadzeniu programu oszczędnego wydatkowania środków budżetowych i przyjęciu Portugalii i Hiszpanii do Wspólnoty.

Dlaczego przytoczono ten przykład? Po prostu dlatego, by wyjaśnić politykę rządu RFN w zakresie nie tylko finansowania Wspólnoty. Rząd federalny zdaje sobie bowiem sprawę z tego, że jego pozycja „płatnika netto” może mieć niekorzystne konsekwencje; w przypadku przyjęcia zasady większości w podejmowaniu decyzji może się bowiem okazać, że RFN znajdzie się pod silną, presją partnerów, by zwiększyć swój udział finansowy. Odmowa zaś może prowadzić do izolacji RFN w łonie Wspólnoty. RFN nie ma bowiem możliwości szerszego transferu środków za pośrednictwem budżetu, szczególnie gdy się zważy fakt, że stanowi on około 1% produktu globalnego krajów członkowskich i około 3% ich środków budżetowych. Jest to niewiele i możliwości ich zwiększenia wymagają zasadniczych reform, na co brak woli politycznej ze strony państw członkowskich. W raporcie grupy Mac-Dougalla wskazuje się na to, że budżet powinien stanowić 2,5% produktu globalnego Wspólnoty. Do spełnienia tego postulatu jeszcze daleko. Dlatego RFN może znaleźć się pod coraz silniejszą presją swoich partnerów, by zwiększyła udział w finansowaniu. Zwiększenie zaś tego udziału może doprowadzić do konfliktu wewnątrz RFN na tle wyrównania finansowego (*Finanzausgleich*) między związkami, krajami i gminami (horyzontalne i wertykalne).

Można jeszcze krótko tylko wskazać na rolę marki w koszyku walut ECU. Marka stanowi 32,07% całego koszyka, co daje wyobrażenie o roli RFN w kształtowaniu stosunków walutowych Wspólnoty, zwłaszcza w przypadku dewaluacji lub rewaloryzacji poszczególnych walut narodowych.

Można zatem twierdzić, że rola RFN w kształtowaniu systemu finansowego Wspólnot jest znaczna i zapewne przybierać będzie w przyszłości na znaczeniu, co w dużym stopniu uzależnione jest od jej położenia gospodarczego.

ANDRZEJ KOMAR

REPUBLIKA FEDERALNA NIEMIEC JAKO UCZESTNIK WSPÓLNEGO RYNKU ROLNEGO KRAJÓW EWG

Rządy państw zachodnioeuropejskich, obecnych członków Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, mają za sobą wieloletnie tradycje w realizacji interwencjonizmu rolnego. Ingerują one od dziesięcioleci w dziedzinę rolnictwa i obrotu rolnego dla osiągnięcia celów uznawanych w danym kraju i okresie za najbardziej istotne. Zróżnicowanie przyrodniczych, ekonomicznych, społecznych, a także politycznych warunków funkcjonowania rolnictwa i pozostałych ogniw kompleksu gospodarki żywnościowej, jak również zmienność tych warunków spowodowały, że — obok podobnych celów i środków ich realizacji — wykształciły się także i utrwaliły w poszczególnych krajach właściwe im środki, cele i metody polityki rolnej oraz specyficzne struktury produkcji rolnej.

Wysoki stopień zróżnicowania pod względem prowadzonej przez rzą-