

Janusz J. Węc
Uniwersytet Jagielloński

Dynamika wspólnotowego systemu zasobów własnych Unii Europejskiej w latach 1980–2002

I. Geneza wspólnotowego systemu zasobów własnych

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG), podpisany 25 marca 1957 roku w Rzymie, przewidywał zastąpienie wkładów finansowych państw członkowskich własnymi środkami Wspólnoty, „w szczególności dochodami pochodzącymi ze wspólnej taryfy celnej z chwilą jej ostatecznego wprowadzenia w życie” (art. 201 TEWG – obecnie art. 269 TWE). Jednak wszelkie wysiłki podejmowane w tym kierunku w latach sześćdziesiątych XX wieku nie przyniosły rezultatu. Zamierzenia tego nie udało się zrealizować także po ustanowieniu 1 lipca 1968 roku unii celnej EWG. Spory na temat warunków i zasad funkcjonowania samodzielnego budżetu Wspólnot Europejskich spowodowały, że w maju 1966 roku rządy państw członkowskich zawarły kompromisowe porozumienie, zgodnie z którym do końca roku 1969 podstawowym źródłem dochodów budżetowych miały być nadal składki państw członkowskich. Jednak podczas posiedzenia szefów państw lub rządów w dniach 1–2 grudnia 1969 roku w Hadze podjęta została polityczna decyzja o utworzeniu w przyszłości systemu zasobów własnych Wspólnot Europejskich na podstawie wspomnianego wyżej art. 201 TEWG, przewidującego zastąpienie składek członkowskich przez środki wspólnotowe w celu ustanowienia samodzielnego budżetu EWG i Euratomu¹.

Mimo to w dniach 19–22 grudnia 1969 roku podczas posiedzenia w Brukseli Rada Ministrów Wspólnot Europejskich postanowiła odroczyć do 1 stycznia 1975 roku termin

¹ Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *Spór o kształt instytucjonalny Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950–2005. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową*, Kraków 2006, s. 127–134, 142–143.

wprowadzenia w życie wspólnotowego systemu zasobów własnych. Decyzja ta wynikała między innymi z faktu, że państwom członkowskim nie udało się dotąd uzgodnić zasad finansowania wspólnej polityki rolnej po 31 grudnia 1969 roku. Włochy godziły się bowiem na nowe zasady, ale pod warunkiem że Rada Ministrów Wspólnot Europejskich przyjmie regulacje, pozwalające na organizację wspólnego rynku wina². W takich okolicznościach Rada Ministrów Wspólnot Europejskich podczas wspomnianego posiedzenia przyjęła trzy wstępne porozumienia. Pierwsze porozumienie określało zasady stanowienia budżetu ogólnego³ w okresie przejściowym, tj. od 1 stycznia 1971 do 31 grudnia 1974 roku. Przewidywało ono, że źródłami dochodów budżetowych będą wtedy opłaty wyrównawcze nakładane na produkty rolne importowane z krajów trzecich, tzw. szczególne opłaty przewidziane w traktacie (m.in. podatki od wynagrodzeń funkcjonariuszy europejskich, nadwyżki z lat ubiegłych), cła pobierane od importowanych towarów przemysłowych na podstawie wspólnej taryfy celnej, a także składki państw członkowskich. Opłaty wyrównawcze i tak zwane szczególne opłaty miały wpływać w całości do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich. Dochody z ceł miały natomiast zasilać ten budżet jedynie w części, przy czym w każdym roku budżetowym powinny one wzrastać progresywnie, aby 1 stycznia 1975 roku osiągnąć pułap 100%. Jeżeli te źródła dochodów nie wystarczyłyby na pokrycie wydatków budżetowych, to pozostała ich część winna być finansowana ze składek państw członkowskich według następującego klucza: Republika Federalna Niemiec – 32,9%, Francja – 32,6%, Włochy – 20,2%, Holandia – 7,3%, Belgia – 6,8% i Luksemburg – 0,2%. Drugie porozumienie wstępne Rady Ministrów określało reguły, na jakich powinien się opierać wspólnotowy system zasobów własnych, który zamierzano ustanowić 1 stycznia 1975 roku. Porozumienie to przewidywało, że od tej daty źródłami dochodów budżetowych powinny być w całości opłaty wyrównawcze i opłaty cukrowe (wplacane przez producentów tego surowca w wysokości zależnej od poziomu osiągniętej produkcji), cały dochód z ceł, a także wpływy poszczególnych państw z podatku od wartości dodanej (VAT) w maksymalnej wysokości do 1% jednolitej podstawy opodatkowania⁴. Trzecie porozumienie wstępne dotyczyło rozszerzenia kompetencji budżetowych Parlamentu Europejskiego w związku z ustanowieniem wspólnotowego systemu zasobów własnych⁵.

21 kwietnia 1970 roku Rada Ministrów Wspólnot Europejskich podczas posiedzenia w Luksemburgu przyjęła rozporządzenie o finansowaniu wspólnej polityki rolnej, decyzję w sprawie ustanowienia wspólnotowego systemu zasobów własnych, a także decyzję dotyczącą wieloletniej perspektywy finansowej. Rozporządzenie o finansowaniu wspólnej polityki rolnej przewidywało, że wydatki na ten cel będą generalnie pokrywa-

² Archiv der Gegenwart (dalej – AdG), bearb. von H. von Siegler, Bonn–Wien–Zürich 1970, s. 15420.

³ Budżet ogólny (*general budget*) Wspólnot Europejskich ustanowiony został na mocy traktatu fuzyjnego z 8 kwietnia 1965 roku. Zastępował on budżet administracyjny EWWS, budżet EWG i budżet operacyjny Euratomu. Jednak konsolidacja budżetów trzech Wspólnot Europejskich nie została doprowadzona do końca, ponieważ budżet ogólny Wspólnot Europejskich nie objął ani budżetu operacyjnego EWWS, przeznaczonego na inwestycje, badania i strukturalną pomoc finansową, ani budżetu badawczo-inwestycyjnego Euratomu, por. *Traktat ustanawiający jedną Radę i jedną Komisję Wspólnot Europejskich (Traktat Fuzyjny)*, Bruksela, 8 kwietnia 1965 roku, <http://www2.ukie.gov.pl/www/dok.nsf>, nr 152, s. 5, 7, 11.

⁴ Te ostatnie wpływy miały być jednak przekazywane do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich za pośrednictwem budżetów krajów członkowskich.

⁵ AdG, 1969, s. 15155 i nast.

ne ze środków wspólnotowych⁶. Ich dystrybucją miał się zajmować Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (*Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole* – FEOGA)⁷, przy czym sekcja Gwarancji Rolnej powinna pokrywać wydatki na dotacje do eksportu i skup interwencyjny, zaś sekcja Orientacji Rolnej miała finansować przedsięwzięcia związane z modernizacją rolnictwa. Decyzja o utworzeniu wspólnotowego systemu zasobów własnych, opierająca się na postanowieniach wstępnego porozumienia z 22 grudnia 1969 roku, zalecała państwom członkowskim, aby działając zgodnie z ich odpowiednimi wymogami konstytucyjnymi, od 1 stycznia 1971 roku przystąpiły do realizacji nowych zasad stanowiących budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich. Okres przejściowy miał potrwać do 31 grudnia 1974 roku, zaś cały system powinien być wprowadzony w życie 1 stycznia 1975 roku⁸. Decyzja o wieloletniej perspektywie finansowej stanowiła, że Komisja Wspólnot Europejskich powinna co roku przygotowywać trzyletnią perspektywę finansową, informującą o skutkach obowiązujących aktów prawnych dla budżetu Wspólnot Europejskich. Jeżeli dana kategoria wydatków budżetowych przekraczałaby „znacznie” założenia zawarte w perspektywie finansowej, to wówczas Komisja miała przedkładać Radzie Ministrów stosowny raport, a także propozycję niezbędnych przedsięwzięć Wspólnot Europejskich⁹.

Ustanowienie wspólnotowego systemu zasobów własnych implikowało konieczność rozszerzenia kompetencji budżetowych Parlamentu Europejskiego, a to z kolei wymagało rewizji obowiązujących traktatów. W związku z tym 22 kwietnia 1970 roku ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich podpisali w Luksemburgu nowy traktat, zmieniający postanowienia budżetowe traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali (EWWS) z 18 kwietnia 1951 roku, traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 25 marca 1957 roku, traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom) z 25 marca 1957 roku, a także traktatu fuzyjnego z 8 kwietnia 1965 roku. Traktat luksemburski określał nowe kompetencje budżetowe Parlamentu Europejskiego w okresie przejściowym, tj. od 1 stycznia 1971 do 31 grudnia 1974 roku, a także w okresie od 1 stycznia 1975 roku¹⁰. Wprowadzona na mocy traktatu luksemburskiego rewizja traktatu fuzyjnego z 8 kwietnia 1965 roku polegała natomiast na dalszej konsolidacji budżetów Wspólnot Europejskich. Do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich przyłączony został budżet badawczo-inwestycyjny Euratomu (art. 10). Nie dotyczyło to jednak przychodów i wydatków Agencji Dostaw i wspólnych przedsiębiorstw. Oznaczało to, że poza budżetem ogólnym Wspólnot Europejskich pozostawał już tylko budżet operacyjny EWWS, z którego finansowane były

⁶ *Regulation (EEC) No 729/70 of the Council of 21 April 1970 on the financing of the common agricultural policy*, „Official Journal” L, 1970, nr 94, s. 13–18; AdG, 1970, s. 15265 i nast.

⁷ Na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z 5 lutego 1964 roku FEOGA został podzielony na sekcję Orientacji i Gwarancji Rolnej, por. *No 17/64/EEC Regulation of the Council of 5 February 1964 on the conditions for granting aid from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund*, „Official Journal”, 1964, nr 34, s. 586–594.

⁸ 70/243/ECSC, EEC, *Euratom: Council Decision of 21 April 1970 on the replacement of financial contributions from Member States by the Communities' own resources*, „Official Journal” L, 1970, nr 94, s. 19–22.

⁹ 70/244/ECSC, EEC, *Euratom: Council Decision of 21 April 1970 concerning financial forecasts covering several years*, „Official Journal” L, 1970, nr 94, s. 23.

¹⁰ Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *op.cit.*, s. 145–147.

wydatki na badania, inwestycje i strukturalną pomoc finansową, a także wspomniana część budżetu badawczo-inwestycyjnego Euratomu¹¹.

Traktat luksemburski wprowadzał również nowy podział wydatków budżetowych na wydatki obligatoryjne i nieobligatoryjne, mający obowiązywać od 1 stycznia 1975 roku. Na jego podstawie Rada Ministrów uzyskała decydujący wpływ na wydatki obligatoryjne, stanowiące zdecydowanie największą część wydatków budżetowych. Parlament Europejski miał mieć natomiast głos decydujący w sprawie wydatków nieobligatoryjnych. O ile wydatki obligatoryjne były przeznaczone na pokrycie płatności i zobowiązań Wspólnot Europejskich, wynikających z traktatów je ustanawiających lub aktów prawnych wydanych na ich podstawie (np. wspólna polityka rolna), o tyle wydatki nieobligatoryjne dotyczyły płatności i zobowiązań, które nie wynikały ani z traktatów, ani z aktów prawnych wydanych na ich mocy (np. polityka regionalna, polityka energetyczna, ochrona środowiska, badania naukowe)¹². Dla wydatków nieobligatoryjnych corocznie miała być wyznaczana maksymalna stopa procentowa, o którą mogły być one podnoszone w bieżącym roku budżetowym. Ustalała ją Komisja, biorąc pod uwagę „tendencję wielkości” PNB we Wspólnocie, średnie zmiany budżetów państw członkowskich, a także „tendencję kosztów utrzymania” w poprzednim roku budżetowym. Jeżeli rzeczywista stopa wzrostu wydatków nieobligatoryjnych, przyjęta przez Radę w projekcie budżetu, przekraczała połowę wysokości maksymalnej stopy procentowej, to Parlament, korzystając z przysługujących mu uprawnień do wprowadzania zmian w projekcie budżetu, mógł zwiększyć jeszcze całkowitą kwotę wydatków nieobligatoryjnych do wysokości nieprzekraczającej połowy maksymalnej stopy procentowej wzrostu. Jeżeli w wyjątkowych przypadkach Parlament, Rada lub Komisja uznałyby, że działalność Wspólnot Europejskich wymaga przekroczenia stopy procentowej, ustalonej zgodnie z powyższą procedurą, to wówczas mogła zostać wyznaczona nowa stopa procentowa poprzez porozumienie między Radą i Parlamentem, przy czym Rada stanowiła większością kwalifikowaną, Parlament zaś kwalifikowaną większością 3/5 głosów, reprezentujących większość wszystkich jego członków (art. 1, art. 4, art. 7)¹³.

Kilka lat później usprawniona została również procedura ustalania nowej stopy wzrostu wydatków nieobligatoryjnych. 30 czerwca 1982 roku Parlament Europejski, Rada Ministrów i Komisja Wspólnot Europejskich przyjęły deklarację, która jeszcze raz definiowała wydatki obligatoryjne jako te, które „władze budżetowe”, czyli Rada Ministrów i Parlament Europejski, „muszą umieścić w projekcie budżetu, aby Wspólnoty Europejskie mogły wypełniać swoje zobowiązania wewnętrzne i międzynarodowe,

¹¹ *Treaty amending certain budgetary provisions of the Treaties establishing the European Communities and of the Treaty establishing a single Council and a single Commission of the European Communities*, 22 April 1970, „Official Journal” L, 1971, nr 2, s. 1.

¹² T. Oppermann, *Europarecht. Ein Studienbuch*, München 2005, s. 88–89; L. Oręziak, *Budżet [w:] Unia Europejska*, pod red. K. Michałowskiej-Gorywody, Warszawa 1998, s. 317; K. Michałowska-Gorywoda, *Podejmowanie decyzji w Unii Europejskiej*, Warszawa 2002, s. 239; E. Skrzydło-Tefelska błędnie zalicza wydatki na wspólną politykę rolną do wydatków nieobligatoryjnych, por. E. Skrzydło-Tefelska, *Finansowanie Unii Europejskiej [w:] Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, pod red. J. Barcza, Warszawa 2003, s. 389–390.

¹³ *Treaty amending certain budgetary provisions...*, s. 3–4, 6–7, 10.

wynikające z traktatów i aktów prawnych wydanych na podstawie tychże traktatów”¹⁴. Strony uzgodniły, że jeżeli w czasie trwania procedury budżetowej okaże się, że jej zakończenie będzie zależało od uzgodnienia nowej stopy wzrostu wydatków nieobligatoryjnych, to przewodniczący Parlamentu Europejskiego, Rady Ministrów i Komisji „spotkają się niezwłocznie” w celu wypracowania kompromisu „między obu organami, stanowiącymi władze budżetowe”, ażeby budżet mógł być przyjęty przed końcem roku poprzedzającego dany rok budżetowy¹⁵.

Tymczasem zaplanowane na 1 stycznia 1975 roku ustanowienie wspólnotowego systemu zasobów własnych uległo odroczeniu. Przyczyną były zarówno trudności spowodowane koniecznością przeprowadzenia niezbędnych zmian w prawie wewnętrznym państw członkowskich, jak też przyjęcie 1 stycznia 1973 roku Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii do Wspólnot Europejskich. W związku z tym aż do roku 1979 zasobami własnymi Wspólnot Europejskich pozostawały jedynie opłaty wyrównawcze i cła. Trzecim źródłem dochodów budżetowych były nadal składki państw członkowskich, uiszczane od 1 stycznia 1973 roku według następującej skali: Republika Federalna Niemiec 25,5%, Francja 25,3%, Wielka Brytania 19,32%, Włochy 15,7%, Holandia 5,6%, Belgia 5,3%, Dania 2,46%, Irlandia 0,62% i Luksemburg 0,2%. Dopiero zakończenie przez państwa członkowskie procesu implementacji regulacji prawnych, określających wspólnotowy system zasobów własnych, w szczególności decyzji Rady Ministrów z 21 kwietnia 1970 roku o jego ustanowieniu, a także osiągnięcie w roku 1979 kompromisu w sprawie harmonizacji przepisów dotyczących podatku VAT umożliwiło ustanowienie z dniem 1 stycznia 1980 roku wspólnotowego systemu zasobów własnych¹⁶.

II. Porozumienie z Fontainebleau

Już w drugiej połowie lat siedemdziesiątych doszło do pierwszego sporu między płatnikami netto a beneficjentami netto o redystrybucję środków finansowych z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich. Do pierwszej grupy państw należały Wielka Brytania i Republika Federalna Niemiec, które odprowadzały do budżetu ogólnego o wiele więcej środków finansowych niż otrzymywały z powrotem. Drugą grupę tworzyły pozostałe kraje, których wpłaty do budżetu ogólnego były mniejsze niż uzyskiwane stamtąd środki finansowe. Szczególnie dużą nierównowagę między wpłatami a wypłatami z budżetu ogólnego już od połowy lat siedemdziesiątych odnotowywała Wielka Brytania. W znacznej mierze był to wynik dysproporcji między wielkością opłat wyrównawczych, wpłacanych przez brytyjskich importerów artykułów rolnych do budżetu ogólnego, a stosunkowo niewielkimi dopłatami interwencyjnymi z FEOGA dla tamtejszych rolników. Wielka Brytania była bowiem od lat importerem netto produktów rolnych, a w rolnictwie tego

¹⁴ *Joint declaration by the European Parliament, the Council and the Commission on various measures to improve the budgetary procedure*, 30 June 1982, „Official Journal” C, 1982, nr 194, s. 1–3.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Szerzej na ten temat por. J.J. Węc, *op.cit.*, s. 158–159.

kraju znajdowało zatrudnienie jedynie około 2% ludności czynnej zawodowo. Po raz pierwszy problem płatności netto Wielkiej Brytanii próbowała rozwiązać Rada Europejska w czasie swojego inauguracyjnego posiedzenia w Dublinie (10–11 marca 1975 roku). Z inicjatywy Francji, którą poparły delegacje Belgii i Luksemburga, przyjęła ona wówczas tzw. mechanizm korekcyjny, zakładający zwrot części wkładu danego płatnika netto do budżetu ogólnego w maksymalnej wysokości do 250 mln jednostek rozrachunkowych. Jeżeli jednak dochód budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich przekroczyłby kwotę 8 mld jednostek rozrachunkowych, to wówczas maksymalna wysokość zwrotu miałyby wynieść 3% wydatków budżetowych¹⁷.

Skuteczność mechanizmu korekcyjnego, ustalonego w Dublinie, okazała się jednak niewielka. W związku z tym sprawa płatności netto Wielkiej Brytanii powróciła na początku 1980 roku. Problemem tym zajęła się Rada Europejska podczas swojego posiedzenia w dniach 27–28 kwietnia 1980 roku w Luksemburgu. Kanclerz RFN Helmut Schmidt zaproponował wówczas radykalne obniżenie (bo aż o 2/3) płatności netto Wielkiej Brytanii w 1980 roku w zamian za jej zgodę na pięcioprocentową podwyżkę cen artykułów rolnych, opracowanie zasad wspólnej polityki energetycznej i w dziedzinie rybołówstwa, a także zakończenie sporu z Francją o baraninę. Mimo iż pozostałe delegacje przystały na propozycję Schmidta, to sprzeciwiła się jej brytyjska premier Margaret Thatcher. Kompromis osiągnięty został dopiero w czasie posiedzenia Rady Ministrów 30 maja 1980 roku w Brukseli. Ministrowie spraw zagranicznych krajów członkowskich ustalili wówczas, że płatności netto Wielkiej Brytanii będą obniżone mniej więcej o 2/3 w latach 1980–1981 w zamian za jej zgodę na, zaakceptowane już przez pozostałe państwa członkowskie, zmiany we wspólnej polityce rolnej (m.in. pięcioprocentowa podwyżka cen artykułów rolnych). Koszty tej redukcji, zwanej odtąd rabatem brytyjskim, poniosły wszystkie pozostałe kraje członkowskie, dokonując w tym celu dodatkowych wpłat do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich¹⁸.

Jednak redystrybucja środków finansowych z budżetu ogólnego nie była jedynym problemem, z jakimi borykały się Wspólnoty Europejskie na początku lat osiemdziesiątych. Państwa członkowskie przeżywały wówczas recesję gospodarczą, spowodowaną między innymi przez ogólnoswiatowy spadek koniunktury. Skłaniało to do wzmocnienia działań protekcyjnych, a to z kolei utrudniało realizację celów integracyjnych. Szczególnie newralgiczną dziedziną działalności, podobnie jak w latach sześćdziesiątych, stała się znów wspólna polityka rolna. Nowym zjawiskiem kryzysowym, niezwykle trudnym do przezwyciężenia, było także wysokie bezrobocie. Kryzys nadprodukcji w rolnictwie zmuszał EWG do wykupywania coraz większej ilości produktów rolnych po cenach interwencyjnych. Koszty produkcji rolnej wyższe od światowych powodowały wzrost wydatków na dofinansowywanie eksportu artykułów rolnych. Z tego powodu wydatki budżetu ogólnego na rolnictwo były wciąż niezwykle wysokie, a to ograniczało możliwości finansowania innych polityk, zwłaszcza polityki regionalnej i społecznej. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej pochłaniał na początku lat osiemdziesiątych o mniej więcej 15% mniej środków budżetowych Wspólnot Europejskich aniżeli w latach sześćdziesiątych, ale mimo to jego udział w budżecie ogólnym był nadal

¹⁷ AdG, 1975, s. 19303 i nast.

¹⁸ AdG, 1980, s. 23501 i nast. oraz 23579 i nast.

największy i wynosił wówczas około 75% jego wartości. Na skup produktów rolnych przeznaczano przy tym aż 95% wydatków FEOGA, a tylko 5% na modernizację rolnictwa. Prowadziło to coraz częściej do deficytu budżetowego Wspólnot Europejskich, który najsilniej ujawnił się w latach 1984–1985. Rodziło to potrzebę poszukiwania dodatkowych dochodów.

Gdy zatem w dniach 19–20 marca 1984 roku sprawa płatności netto Wielkiej Brytanii ponownie znalazła się w porządku obrad Rady Europejskiej w Brukseli, doprowadziła ona do tak ostrych sporów i kontrowersji, że posiedzenie szefów państw lub rządów zakończyło się zupełnym fiaskiem. W tych okolicznościach rządy państw członkowskich postanowiły uzgodnić cały pakiet rozwiązań, który obejmowałby kwestię przywrócenia równowagi budżetowej, reformę systemu zasobów własnych oraz redystrybucję środków finansowych z budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich. Pakiet ten przyjęty został podczas następnego posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 25–26 czerwca 1984 roku na zamku Fontainebleau pod Paryżem. Uzgodniono wówczas jako generalną zasadę, że każde państwo członkowskie, ponoszące zbyt duże obciążenia budżetowe w stosunku do swoich możliwości finansowych i ekonomicznych, może zostać „w danym czasie objęte regułami mechanizmu korekcyjnego”. Osłabiała to solidarność wewnątrzwspólnotową, zgodnie z którą najbogatsze kraje miały wspierać najbiedniejsze państwa członkowskie. W odniesieniu do Wielkiej Brytanii postanowiono, że jej płatności netto za rok 1984 zostaną ryczałtowo obniżone o 1 mld ECU¹⁹, zaś począwszy od roku 1985 w każdym następnym roku budżetowym będą mniejsze o 66% aż do końca okresu obowiązywania, uzgodnionego właśnie, nowego porozumienia w sprawie podatku VAT jako źródła dochodów budżetowych. W czasie tego samego posiedzenia Rada Europejska podjęła bowiem decyzję o podniesieniu z dniem 1 stycznia 1986 roku odsetka wpływów z tytułu podatku VAT, przekazywanych do budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich z 1,0% do 1,4%. Przewidywano również kolejne zwiększenie prezentowanego odsetka do 1,6%, począwszy od 1 stycznia 1988 roku. Poza tym ustanowiono ulgę dla Republiki Federalnej Niemiec w postaci zmniejszenia o 1/3 udziału tego państwa w finansowaniu rabatu brytyjskiego²⁰.

7 maja 1985 roku Rada Ministrów Wspólnot Europejskich uchwaliła decyzję o wspólnotowym systemie zasobów własnych. Nowa decyzja Rady Ministrów opierała się na konkluzjach z posiedzenia Rady Europejskiej w 1984 roku w Fontainebleau. Rada

¹⁹ ECU (European Currency Unit – Europejska Jednostka Walutowa) była koszykiem walutowym, złożonym z sumy jednostek walut państw członkowskich Wspólnot Europejskich. Udział poszczególnych walut narodowych był proporcjonalny do udziału tych państw w PKB i handlu wewnętrznym Wspólnot Europejskich. Została ona ustanowiona 13 marca 1979 roku jako część składowa Europejskiego Systemu Walutowego. Szerzej na ten temat por. A. Nowak-Far, *Unia Gospodarcza i Walutowa w Europie*, Warszawa 2001, s. 41–49 i podana tam literatura; D. Cobham, G. Zis (eds.), *From EMS to EMU: 1979 to 1999 and Beyond*, London–New York 1999; E. Chrabonszczewska, *Europejski System Walutowy. Instrumenty polityki monetarnej*, Warszawa 1992.

²⁰ Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej w dnia 25–26 czerwca 1984 roku w Fontainebleau, por. 85/257/EEC, *Euratom: Council Decision of 7 May 1985 on the Communities' system of own resources*, „Official Journal” L, 1985, nr 128, s. 15–17; przebieg obu wspomnianych posiedzeń Rady Europejskiej por. AdG, 1984, s. 27518–27522 i nast., 27813 i nast.; por. też L. Oręziak, *System finansowy Wspólnot Europejskich [w:] Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, pod red. E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej i E. Synowiec, Warszawa 2001, s. 470–472.

Ministrów potwierdziła w niej dotychczasową strukturę wspólnotowego systemu zasobów własnych, określiła procedurę naliczania nowego odsetka wpływów z tytułu podatku VAT, a także metodę obliczania rabatu brytyjskiego i ulgi zachodnoniemieckiej. W dniu jej wejścia w życie traciła moc decyzja o wspólnotowym systemie zasobów własnych Rady Ministrów z 21 kwietnia 1970 roku²¹.

III. Pierwszy pakiet Delorsa

Konkluzje przyjęte na zamku w Fontainebleau przywróciły jednak równowagę budżetową tylko doraźnie. System finansowy, wspólna polityka rolna i polityka strukturalna Wspólnot Europejskich wymagały bowiem gruntownej zmiany²². Przeprowadzenie reform w tych dziedzinach stało się łatwiejsze po podpisaniu w dniach 17 i 28 lutego 1986 roku przez państwa członkowskie nowego traktatu rewizyjnego, zwanego Jednolitym Aktem Europejskim. Nadawał on bowiem procesowi integracyjnemu nową dynamikę, przewidując między innymi utworzenie rynku wewnętrznego do końca roku 1992. Z punktu widzenia budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich niezwykle istotny był zawarty w nim przepis o reformie funduszy strukturalnych (art. 23 JAE)²³. Opierając się na postanowieniach Jednolitego Aktu Europejskiego, grupa ekspertów z przewodniczącym Komisji Wspólnot Europejskich Jacques'em Delorsem (Francja) na czele opracowała i 15 lutego 1987 roku oficjalnie przedstawiła w Brukseli program działania zatytułowany *Jednolity Akt Europejski musi odnieść sukces – nowa perspektywa dla Europy*²⁴. Wkrótce potem program ten zaczęto nazywać pierwszym pakietem Delorsa. Zasadniczym celem programu działania było zrealizowanie postanowień Jednolitego Aktu Europejskiego, dotyczących rynku wewnętrznego, a także przeprowadzenie reformy systemu finansowego, wspólnej polityki rolnej i polityki strukturalnej Wspólnot Europejskich. Mimo iż pierwszy pakiet Delorsa, w latach 1981–1984 francuskiego ministra gospodarki i finansów, zawierał, jak się wydawało, propozycje bardzo trudne do odrzucenia, to jednak dla wielu państw członkowskich okazały się one jeszcze trudniejsze do przyjęcia. Znakomitą ilustracją nastrojów panujących wówczas wśród delegacji rządowych państw członkowskich był przebieg zamkniętego posiedzenia (konklawe) ministrów spraw za-

²¹ 85/257/EEC, Euratom: *Council Decision of 7 May 1985 on the Communities' system of own resources*, „Official Journal” L, 1985, nr 128, s. 15–17.

²² Przez pojęcie polityki strukturalnej należy rozumieć politykę regionalną, politykę społeczną i modernizację rolnictwa, czyli cały obszar działalności funduszy strukturalnych, a także Funduszu Spójności, powołanego w roku 1994 na mocy traktatu z Maastricht, por. *Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments*, „Official Journal” L, 1988, nr 185, s. 9–20.

²³ Jednolity Akt Europejski, Luksemburg, 17 lutego 1986 roku oraz Haga, 28 lutego 1986 roku, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/pl/treaties>, s. 12.

²⁴ Por. G. Brandstetter, *Chronologisches Lexikon der europäischen Integration 1945–1995*, Wien 1996, s. 141.

granicznych w Brukseli (27–28 listopada 1987 roku), a później posiedzenia Rady Europejskiej w Kopenhadze (4–5 grudnia 1987 roku). Obydwa posiedzenia zakończyły się zupełnym niepowodzeniem z powodu sporu o reformę wspólnej polityki rolnej, systemu finansowego i polityki strukturalnej. Większość państw członkowskich, z Wielką Brytanią na czele, uzależniała swoją zgodę na reformę systemu finansowego i polityki strukturalnej od radykalnego ograniczenia wydatków na wspólną politykę rolną. Delegacja brytyjska reprezentowała pogląd, że najefektywniejszym instrumentem reformy wspólnej polityki rolnej byłyby tzw. stabilizatory produkcji, automatycznie obniżające ceny na artykuły rolne, gdy ich produkcja przekroczy tzw. progi gwarancji. Rząd RFN proponował w zamian wprowadzenie systemu ugorowania ziemi. Najwięcej wątpliwości co do konieczności przeprowadzenia radykalnej reformy wspólnej polityki rolnej mieli ponownie przedstawiciele Francji. Rząd Danii, sprawujący wtedy funkcję prezydencji, starał się odgrywać rolę mediatora między poróżnionymi delegacjami, ale czynił to bezskutecznie. W tej sytuacji przewodniczący Komisji Delors zarzucił nawet uczestnikom posiedzenia „brak politycznej namiętności” i zdolności do wizjonerskiego postrzegania procesu integracji europejskiej. Fiasko posiedzenia Rady Europejskiej w Kopenhadze nie przyćmiewało jednak nadziei na ostateczny kompromis, ponieważ szefom państw lub rządów udało się uzgodnić termin nadzwyczajnego posiedzenia²⁵.

Odbyło się ono w dniach 11–13 lutego 1988 roku w Brukseli i zakończyło przyjęciem pierwszego pakietu Delorsa, choć w nieco zmodyfikowanej postaci. Początek obrad nie zapowiadał jednak szybkiego kompromisu, ponieważ rozbieżności poglądów, zwłaszcza na temat reformy wspólnej polityki rolnej, wydawały się wciąż nie do przewyciężenia. Podczas gdy brytyjska premier Margaret Thatcher ponownie domagała się drastycznej redukcji wydatków, to premier Francji Jacques Chirac wypowiadał się za uzgodnieniem „wystarczających” środków finansowych na finansowanie wspólnej polityki rolnej. W tej sytuacji prezydent Francji François Mitterrand zaproponował przyjęcie prowizorycznych ustaleń, które miały obowiązywać w ciągu kilku najbliższych lat. Różnice poglądów dotyczyły także sprawy finansowania funduszy strukturalnych. O ile Francja i Wielka Brytania gotowe były pogodzić się ze zwiększeniem środków finansowych na działalność funduszy jedynie o połowę, o tyle Hiszpania i popierająca ją Komisja Wspólnot Europejskich żądały ich podwojenia. Jednak dzięki mediacji kanclerza RFN Helmuta Kohla, sprawującego wówczas funkcję przewodniczącego Rady Europejskiej, wspieranego przez premiera Holandii Ruuda Lubbersa i premiera Hiszpanii Felipe Gonzáleza, udało się osiągnąć ostateczny kompromis.

Reforma systemu finansowego, obowiązująca z mocą wsteczną od 1 stycznia 1988 roku, przewidywała cztery zasadnicze zmiany we wspólnotowym systemie zasobów własnych. Pierwszą i najistotniejszą zmianą było ustanowienie nowego źródła wpływów budżetowych, którym do roku 1992 miały być „wkłady” (składki) państw członkowskich, choć nie w wysokości zależnej od wielkości PKB – jak do 31 grudnia 1979 roku – lecz kalkulowane corocznie i pobierane od globalnej sumy ich rocznych produktów narodowych brutto (PNB). Składki te powinny być powiązane z wielkością wydatków budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich niepokrytych z innych zasobów własnych. Państwa członkowskie miały je wpłacać zatem wówczas, gdy pozostałe źródła dochodów

²⁵ AdG, 1987, s. 31691 i nast.

własnych nie wystarczały na pokrycie wydatków w danym roku budżetowym²⁶. Istotą drugiej zmiany w systemie finansowym, na której zależało przede wszystkim Wielkiej Brytanii i Portugalii, było zgodne przyjęcie zasady, że podstawa naliczania wkładów z tytułu podatku VAT nie może przekraczać 55% wartości PNB danego państwa członkowskiego. Miało to prowadzić do równomiernego podziału obciążeń finansowych krajów członkowskich. Dotychczas zwłaszcza państwa biedniejsze, przeznaczające na wydatki konsumpcyjne na ogół większą część swojego PKB niż kraje bogatsze, musiały bowiem ponosić relatywnie większe ciężary finansowe. Trzecia zmiana polegała na włączeniu do wspólnotowego systemu zasobów własnych ceł pobieranych od importowanych artykułów przemysłowych przeznaczonych dla EWWS, które dotąd trafiały bezpośrednio do budżetów krajów członkowskich. Był to zarazem ostatni krok na drodze do pełnej integracji budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich. Czwarta zmiana sprowadzała się do ustalenia górnej granicy dochodów własnych, która w roku 1992 nie mogła przekraczać 1,20% wartości całego rocznego PNB Wspólnot Europejskich w cenach rynkowych²⁷.

Ustanowienie czwartego źródła dochodów budżetowych osłabiało niezależność budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, chociaż składki członkowskie zostały formalnie zaliczone do wspólnotowego systemu zasobów własnych²⁸. Decydowały o tym zasady ich ustalania, czyli bezpośredni związek między wysokością składki a zdolnościami płatniczymi danego państwa członkowskiego, wyrażającymi się w wielkości PNB. Ponadto nowe zasady w znaczący sposób zmniejszały siłę przetargu dyplomatycznego, tak charakterystyczną przy naliczaniu składek członkowskich przed rokiem 1980²⁹. Reforma systemu finansowego Wspólnot Europejskich zwiększyła obciążenia przede wszystkim Włoch, lecz także Francji, RFN, Belgii i Danii. Skorzystały natomiast na niej najbardziej Wielka Brytania, a następnie Luksemburg, Portugalia i Grecja³⁰.

Reforma wspólnej polityki rolnej, wprowadzona na mocy pierwszego pakietu Delorsa, zaczęła obowiązywać również od roku 1988. Przewidywała ona sześć zasadniczych zmian w tej dziedzinie: po pierwsze, ograniczenie rocznej stopy wzrostu wydatków interwencyjnych, polegające na tym, że nie mogły one przekraczać 74% średniej stopy rocznego wzrostu PNB wszystkich krajów członkowskich; po drugie, ustanowienie stabilizatorów, których zadaniem było automatyczne obniżanie cen gwarantowanych na niektóre artykuły rolne, gdy ich produkcja przekroczyła w danym roku tzw. progi gwarancji; po trzecie, utworzenie agrarnej rezerwy walutowej w kwocie 1 mld ECU rocznie, przeznaczonej na wyrównywanie skutków wahań kursu dolara, ponieważ dotychczas każde osłabienie jego wartości zmuszało do podnoszenia dotacji do eksportu artykułów

²⁶ Wspomniana już tutaj kwestia podniesienia odsetka wpływów z podatku VAT z 1,4% do 1,6% była rozważana w czasie obrad Rady Europejskiej, ale nie została zaakceptowana, por. L. Oręziak, *Budżet*, s. 316–318, 327, 330; *idem*, *System finansowy Wspólnot Europejskich*, s. 462, 470–472.

²⁷ 88/376/EEC, *Euratom: Council Decision of 24 June 1988 on the system of the Communities' own resources*, „Official Journal” L, 1988, nr 185, s. 24–28; przebieg posiedzenia Rady Europejskiej por. AdG, 12.02.1988, s. 31908 i nast. L. Oręziak nie uwzględnia zmiany dotyczącej budżetu ogólnego, podając, że od 1 stycznia 1988 roku nie się nie zmieniło w dotychczasowym sposobie pobierania ceł od artykułów przemysłowych przeznaczonych dla EWWS, por. L. Oręziak, *Budżet*, s. 327.

²⁸ 88/376/EEC, *Euratom: Council Decision of 24 June 1988 on the system of the Communities' own resources*, „Official Journal” L, 1988, nr 185, s. 27.

²⁹ L. Oręziak, *System finansowy Wspólnot Europejskich*, s. 465; *idem*, *Budżet*, s. 327.

³⁰ AdG, 1988, s. 31908 i nast.

rolnych; po czwarte, wprowadzenie tzw. podatku współodpowiedzialności w wysokości do 3% rocznej wartości produkcji danego artykułu rolnego, który miał być pobierany zawsze na początku roku, ale zwracany pod warunkiem że dany producent nie przekroczył tzw. progu gwarancji (podatek ten nie dotyczył małych gospodarstw rodzinnych); po piąte, ustanowienie dobrowolnego systemu ugorowania ziemi, zakładającego, że jeżeli dany rolnik zgodziłby się na ugorowanie w ciągu pięciu lat co najmniej 20% swoich gruntów ornych, to wówczas w zależności od rodzaju produktu rolnego i wydajności ziemi otrzymywałby premię w wysokości 100 do 600 ECU za 1 ha; po szóste, wprowadzenie systemu wczesnych emerytur dla rolników. W dziedzinie polityki strukturalnej pierwszy pakiet Delorsa zaczął obowiązywać z dniem 1 stycznia 1989 roku. Ustalał on między innymi wysokość wydatków budżetowych na cele polityki strukturalnej na poziomie 25% budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, co oznaczało ich podwojenie do roku 1993 (w porównaniu z rokiem 1987). Aż 2/3 tych środków miało przypaść na rozwój słabych ekonomicznie regionów państw członkowskich³¹.

24 czerwca 1988 roku Rada Ministrów Wspólnot Europejskich uchwaliła decyzję o wspólnotowym systemie zasobów własnych, decyzję w sprawie dyscypliny finansowej oraz rozporządzenie w sprawie działalności funduszy strukturalnych i innych instrumentów finansowych. Potwierdzały one i precyzowały wszystkie ustalenia zawarte w konkluzjach Rady Europejskiej, obradującej w dniach 11–13 lutego 1988 roku w Brukseli. Decyzja o wspólnotowym systemie zasobów własnych określała także górną granicę dochodów w latach 1988–1992. Miały one wzrastać następująco (w % PNB WE): rok 1988 – 1,15%, rok 1989 – 1,17%, rok 1990 – 1,18%, rok 1991– 1,19% i rok 1992– 1,2%. Ponadto regulowała ona zasady tzw. mechanizmu korekcyjnego. Ponieważ dzięki wprowadzeniu wskaźnika PNB zmniejszyły się obciążenia finansowe Wielkiej Brytanii, o taką samą kwotę ograniczony został tzw. rabat brytyjski. Jednocześnie utrzymana została ustanowiona w roku 1984 w Fontainebleau ulga dla Republiki Federalnej Niemiec, oznaczająca obniżenie o 1/3 jej udziału w finansowaniu rabatu brytyjskiego, a także ulga dla Hiszpanii i Portugalii, ustalona w traktatach akcesyjnych z 1985 roku. W dniu wejścia w życie decyzji o wspólnotowym systemie zasobów własnych traciła moc podobna decyzja Rady Ministrów z 7 maja 1985 roku³² Decyzja w sprawie dyscypliny finansowej potwierdzała wspomniane wyżej zmiany we wspólnej polityce rolnej, precyzowała zasady utrzymania dyscypliny finansowej dla wydatków obligatoryjnych realizowanych przez sekcję i poza sekcją Gwarancji Rolnej FEOGA, a także wydatków nieobligatoryjnych. Wysokość wydatków obligatoryjnych realizowanych poza sekcją Gwarancji Rolnej FEOGA miała ustalać corocznie Rada Ministrów w momencie rozpoczęcia procedury budżetowej, zaś Parlament Europejski, biorąc pod uwagę nowe porozumienie międzyinstytucjonalne zawarte z Radą Ministrów i Komisją, nadal miał

³¹ 88/377/EEC: *Council Decision of 24 June 1988 concerning budgetary discipline*, „Official Journal” L, 1988, nr 185, s. 29; *Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments*, „Official Journal” L, 1988, nr 185, s. 9–20; szerzej na temat reformy wspólnej polityki rolnej i polityki strukturalnej por. L. Ciamaga, *Wspólna polityka rolna* [w:] *Unia Europejska*, s. 165; *idem*, *Polityka regionalna* [w:] *Unia Europejska*, s. 131–137.

³² 88/376/EEC, *Euratom: Council Decision of 24 June 1988 on the system of the Communities' own resources*, „Official Journal” L, 1988, nr 185, s. 28.

mieć decydujący wpływ na określanie stopy wzrostu wydatków nieobligatoryjnych³³. Wspomniane wyżej porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie dyscypliny budżetowej i poprawy procedury budżetowej, podpisane 29 czerwca 1988 roku przez Parlament Europejski, Radę Ministrów i Komisję, zawierało ponadto perspektywę finansową (*Financial Perspective*), która miała być realizowana w latach 1988–1992³⁴. Perspektywa finansowa nie była jednak wieloletnim budżetem, ale jedynie podstawą planowania wydatków obligatoryjnych i nieobligatoryjnych. Procedura budżetowa we Wspólnotach Europejskich odnosiła się bowiem wyłącznie do jednego roku budżetowego³⁵. Rozporządzenie w sprawie działalności funduszy strukturalnych i innych instrumentów finansowych w sposób bardzo obszerny precyzowało natomiast założenia reformy polityki strukturalnej, przede wszystkim regionalnej, ustalając między innymi podstawowe cele strukturalne i podporządkowane im instrumenty finansowe³⁶.

IV. Drugi pakiet Delorsa

Traktat z Maastricht, podpisany 7 lutego 1992 roku, podobnie jak Jednolity Akt Europejski, nadawał procesowi integracji europejskiej nową dynamikę, przewidując między innymi ustanowienie Unii Gospodarczej i Walutowej najpóźniej od 1 stycznia 1999 roku. Z punktu widzenia budżetu najważniejszą zmianą było postanowienie o utworzeniu Funduszu Spójności przed 31 grudnia 1993 roku, wprowadzenie przepisu o konieczności przestrzegania dyscypliny budżetowej, a także włączenie do budżetu ogólnego Unii Europejskiej wydatków administracyjnych na wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa. Fundusz Spójności miał finansować projekty dotyczące ochrony środowiska naturalnego i budowy sieci transeuropejskich (art. 130 d TWE – obecnie 161 TWE). W celu utrzymania dyscypliny budżetowej Komisja nie mogła proponować żadnych aktów prawnych, zmieniać swoich propozycji i podejmować działań wykonawczych, mogących wywrzeć znaczny wpływ na budżet, bez zagwarantowania, że taka propozycja lub działania mogą być finansowane w ramach wspólnotowego systemu zasobów własnych (art. 201 a TWE – obecnie art. 270 TWE). Wydatki operacyjne na wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa mogły być pokrywane z budżetu ogólnego Unii Europejskiej jedynie wtedy, gdy taką decyzję podejmąby jednomyślnie Rada Ministrów. W przeciwnym wypadku wydatki te miały być pokrywane przez państwa członkowskie według klucza ustalonego przez Radę Ministrów (art. J 11 TUE – obecnie art. 28 TUE)³⁷.

³³ 88/377/EEC: *Council Decision of 24 June 1988 concerning budgetary discipline*, „Official Journal” L, 1988, nr 185, s. 29.

³⁴ *Interinstitutional Agreement of 29 June 1988 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, „Official Journal” L, 1988, nr 185, s. 33.

³⁵ Por. L. Oręziak, *System finansowy Wspólnot Europejskich*, s. 474.

³⁶ *Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the tasks of the Structural Funds and their effectiveness and on coordination of their activities between themselves and with the operations of the European Investment Bank and the other existing financial instruments*, „Official Journal” L, 1988, nr 185, s. 13–15.

³⁷ *Traktat o Unii Europejskiej*, Maastricht, 7 lutego 1992 roku, s. 34, 55, 82.

Zaledwie pięć dni po zawarciu w Maastricht traktatu o Unii Europejskiej, 12 lutego 1992 roku przewodniczący Komisji Wspólnot Europejskich Jacques Delors przedłożył na forum Parlamentu Europejskiego zarys programu polityki budżetowej na lata 1993–1997. Program ten przewidywał między innymi znaczące podniesienie wydatków budżetowych, które miały być przeznaczone na utworzenie Unii Gospodarczej i Walutowej, wzmocnienie konkurencyjności Unii Europejskiej, a także zapewnienie spójności ekonomicznej i społecznej na jej obszarze³⁸. Po wprowadzeniu niezbędnych modyfikacji Delors przedstawił ostateczną wersję swojego programu (tzw. drugi pakiet Delorsa) na forum Rady Europejskiej w dniach 11–12 grudnia 1992 roku w Edynburgu. Program ten określał ramy polityki budżetowej Wspólnot Europejskich na lata 1993–1999, zakładając niemal 25% wzrost wydatków budżetu ogólnego. Górna granica dochodów własnych nie mogła przekraczać w 1999 roku 1,27% wartości całego rocznego PNB Wspólnot Europejskich w cenach rynkowych. Był to kompromis godzący z sobą stanowisko Wielkiej Brytanii, domagającej się przyjęcia odsetka 1,25%, z oczekiwaniami Komisji, a także Hiszpanii, Portugalii, Grecji i Irlandii, proponujących odsetek 1,32%–1,37%. Ponadto Rada Europejska podjęła polityczną decyzję w sprawie wzrostu rocznych limitów dochodów własnych. W ślad za tym górna granica tych dochodów miała wzrastać w latach 1993–1999 następująco (w % PNB WE): w roku 1993 – 1,20%, w roku 1994 – 1,20%, w roku 1995 – 1,21%, w roku 1996 – 1,22%, w roku 1997 – 1,24%, w roku 1998 – 1,26% i w roku 1999 – 1,27%³⁹.

Opierając się na konkluzjach Rady Europejskiej, 29 października 1993 roku Parlament Europejski, Rada Ministrów i Komisja podpisały nowe porozumienie międzyinstytucjonalne o dyscyplinie budżetowej oraz poprawie procedury budżetowej. Porozumienie to zawierało perspektywę finansową na lata 1993–1999⁴⁰. Niemal dokładnie rok później, 31 października 1994 roku, Rada Unii Europejskiej uchwaliła nową decyzję o systemie zasobów własnych, a także decyzję w sprawie dyscypliny budżetowej⁴¹. W dniu ich wejścia w życie wygasły odpowiednie decyzje Rady Ministrów z 24 czerwca 1988 roku. Wszystkie te dokumenty potwierdzały i precyzowały ustalenia uzgodnione przez Radę Europejską w Edynburgu. Wyłaniający się z nich obraz zmian skłaniał do konstatacji, że w latach 1993–1999 Unia Europejska zamierzała nadal wzmacniać dyscyplinę budżetową, głównie przez utrzymanie rocznego pułapu wzrostu wydatków na wspólną politykę rolną na poziomie 74% rocznego PNB Wspólnoty, a także przez obniżenie od 1995 roku z 1 mld do 500 mln ECU agrarnej rezerwy walutowej. Ponadto w latach 1995–1999 zmniejszeniu ulec miał odsetek wpływów z podatku VAT z 1,4% do 1%, a także podstawa naliczania wkładów z tytułu tego podatku. Odsetek wpływów z podatku VAT miał być zredukowany w poszczególnych latach następująco: w roku 1995 – 1,32%, w roku 1996 – 1,24%, w roku 1997 – 1,16%, w roku 1998 – 1,08% i w roku 1999 – 1%. Podstawa

³⁸ AdG, 1992, s. 36795; G. Brandstetter, *op.cit.*, s. 192.

³⁹ AdG, 1992, s. 37411 i nast.; podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Lizbonie w dniach 26–27 czerwca 1992 roku nie osiągnięto żadnego porozumienia w sprawie drugiego pakietu Delorsa, por. *ibidem*, s. 36912 i nast.

⁴⁰ *Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, „Official Journal” C, 1993, nr 331, s. 1–10.

⁴¹ 94/729 EC: *Council Decision of 31 October 1994 on budgetary discipline*, „Official Journal” L, 1994, nr 293, s. 14–18; 94/728 EC, *Euratom: Council Decision of 31 October 1994 on the system of the European Communities' own resources*, „Official Journal” L, 1994, nr 293, s. 9–13.

naliczania wkładów z tytułu podatku VAT miała być korzystniejsza dla słabszych ekonomicznie państw członkowskich, w których PNB na głowę mieszkańca był mniejszy niż 90% średniej Unii Europejskiej. Takimi państwami były wówczas Hiszpania, Portugalia, Grecja i Irlandia. Od 1 stycznia 1995 roku miała obowiązywać obniżona podstawa naliczania wkładów z podatku VAT do 50% wartości PNB każdego z nich. W przypadku natomiast pozostałych krajów podstawa ta powinna się zmniejszać od roku 1995 następująco (w % PNB dane kraju): w roku 1995 – 54%, w roku 1996 – 53%, w roku 1997 – 52%, w roku 1998 – 51% i w roku 1999 – 50%. Jednocześnie perspektywa finansowa na lata 1993–1999 zakładała całkowity wzrost wydatków budżetowych o niemal 25%, zwiększenie górnej granicy dochodów własnych z 1,2% do 1,27%, a także niemal dwukrotne podniesienie wydatków na politykę strukturalną, w szczególności na zapewnienie spójności ekonomicznej i społecznej. W końcu miały być także utrzymane w mocy zasady mechanizmu korekcyjnego dla Wielkiej Brytanii i reguły pokrywania kosztów jego funkcjonowania przez inne państwa członkowskie.

Decyzja o dwukrotnym podniesieniu wydatków na politykę strukturalną była powiązana z redukcją środków finansowych na wspólną politykę rolną. Objęcie wspólnej polityki rolnej reżimem dyscypliny finansowej przyczyniło się do znacznego obniżenia wydatków na ten cel integracyjny. Ich udział w strukturze wydatków budżetu ogólnego zmniejszył się wprawdzie z 82,4% w roku 1971 do 67,1% w 1988 i 58,3% w 1992 roku, ale i tak był nadal najwyższy w porównaniu ze środkami przeznaczonymi na inne cele integracyjne. Znacznie ograniczało to możliwości realizacji polityki strukturalnej, zwłaszcza że największą część wydatków na wspólną politykę rolną wciąż pochłaniały środki przeznaczone na zakupy gwarancyjne, a nie na modernizację rolnictwa. I tak, w roku 1991 wydatki z FEOGA wyniosły 33,5 mld ECU (w tym 1,9 mld ECU z sekcji Orientacji), z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego 5,2 mld ECU, z Europejskiego Funduszu Społecznego jedynie 3,9 mld ECU. Ograniczeniu wydatków na wspólną politykę rolną miał służyć kolejny projekt reformy, przygotowany w maju 1992 roku przez komisarza ds. rolnictwa Raya McSharry'ego. Na jego podstawie 21 maja 1992 roku Rada Ministrów uchwaliła decyzję w sprawie przeprowadzenia reformy wspólnej polityki rolnej, realizowanej w ramach perspektywy finansowej 1993–1999. Zakładała ona dalsze osłabienie tempa wzrostu produkcji rolnej oraz ograniczenia nadwyżek artykułów rolnych i zakupów interwencyjnych za pomocą następujących instrumentów: obniżki gwarantowanych cen urzędowych na niektóre artykuły rolne, związanych z tym dopłat bezpośrednich dla rolników, ograniczenia limitów produkcji niektórych artykułów rolnych, a także przymusowego ugorowania lub zalesiania 15% gruntów ornych w zamian za opłaty transferowe⁴².

⁴² Na temat reformy McSharry'ego por. I. Jędrzejewski, *Wspólna polityka rolna* [w:] *Unia Europejska. Przygotowania*, s. 207–209; L. Ciamaga, *Wspólna polityka rolna*, s. 166.

V. Agenda 2000

W lipcu 1997 roku Komisja Europejska przedstawiła program działalności Unii Europejskiej w latach 2000–2006, zwany Agendą 2000. Program składał się z trzech części, z których pierwsza zawierała opinie Komisji na temat wniosków akcesyjnych państw kandydujących do Unii, druga określała priorytety rozwoju Unii w latach 2000–2006, trzecia natomiast zapowiadała zmianę strategii Unii wobec krajów kandydujących, w szczególności dostosowanie pomocy przedakcesyjnej do potrzeb określonych w opiniach Komisji. Część druga, zatytułowana *Unia Europejska silniejsza i rozszerzona*, zawierała między innymi nowe propozycje reformy wspólnej polityki rolnej, funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, a także projekt perspektywy finansowej na lata 2000–2006, w tym zasady finansowania rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód. W dniach 24–25 marca 1999 roku Rada Europejska, obradująca w Berlinie, zaakceptowała Agendę 2000. Jednym z bardziej kontrowersyjnych jej postanowień było założenie, że przyjęcie nowych państw członkowskich do Unii Europejskiej da się pogodzić z utrzymaniem obowiązującej w latach 1993–1999 górnej granicy zasobów własnych na poziomie 1,27% łącznego PNB państw członkowskich. Wielka Brytania, RFN, Holandia, Szwecja i Austria, jako płatnicy netto, proponowały nawet zamrożenie wydatków z budżetu ogólnego w poszczególnych latach, objętych perspektywą finansową na poziomie wydatków z roku 1999. Sprzeciwiały się temu jednak pozostałe państwa członkowskie. Ostatecznie strony uzgodniły, że górna granica zasobów własnych utrzymana zostanie w całym okresie lat 2000–2006 na poziomie 1,27% łącznego PNB państw członkowskich⁴³.

W następnych miesiącach na podstawie konkluzji Rady Europejskiej przyjęte zostały najważniejsze dokumenty pozwalające na realizację założeń Agendy 2000. Najpierw 6 maja 1999 roku Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej i Komisja Europejska podpisały nowe porozumienie międzyinstytucjonalne o dyscyplinie budżetowej i poprawie procedury budżetowej. Część pierwsza zawierała założenia perspektywy finansowej na lata 2000–2006, część druga zaś regulowała zasady współpracy pomiędzy wymienionymi instytucjami w procedurze budżetowej. Porozumienie weszło w życie 1 stycznia 2000 roku, zastępując między innymi deklarację Parlamentu Europejskiego, Rady Ministrów i Komisji o usprawnieniu procedury budżetowej z 30 czerwca 1982 roku oraz porozumienie międzyinstytucjonalne o dyscyplinie budżetowej i poprawie procedury budżetowej z 29 października 1993 roku.

Perspektywa finansowa na lata 2000–2006 określała pułapy wydatków w danym roku budżetowym. W wypadku przyjęcia nowych państw do Unii Europejskiej w czasie obowiązywania wspomnianej perspektywy finansowej władze budżetowe, czyli Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski, na wniosek Komisji Europejskiej, zobowią-

⁴³ Jednak realne wydatki powinny wynosić około 1,1% łącznego PNB, ponieważ różnicę pochłaniała tzw. rezerwa na wydatki nieprzewidziane, wykorzystywane wtedy, gdyby założone dochody okazały się niższe. Według niektórych szacunków, wydatki na rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód miały wynieść około 0,1% łącznego PNB w 2002 (razem z pomocą przedakcesyjną) i około 0,22% łącznego PNB krajów członkowskich w 2006 roku, por. E. Kawecka-Wyrzykowska, *Znaczenie Agendy 2000 dla członkostwa Polski w UE* [w:] *Unia Europejska. Przygotowania*, s. 715.

zały się wspólnie dostosować przewidywane w niej wydatki do wynikających z tego potrzeb⁴⁴. Niespełna miesiąc po podpisaniu traktatów akcesyjnych z dziesięcioma nowymi państwami członkowskimi, 19 maja 2003 roku Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej uchwaliły wspólnie dwie decyzje: o rewizji perspektywy finansowej i o dostosowaniu perspektywy finansowej z powodu rozszerzenia Unii Europejskiej. Obie decyzje określiły nowe roczne pułapy wydatków w latach 2004–2006 w związku z przyjęciem do Unii dziesięciu nowych państw⁴⁵.

17 maja 1999 roku Rada Unii Europejskiej uchwaliła trzy rozporządzenia: o finansowaniu wspólnej polityki rolnej, o wspieraniu rozwoju obszarów wiejskich ze środków FEOGA, a także o ustaleniu wspólnotowych reguł dla płatności bezpośrednich w ramach wspólnej polityki rolnej. Niemal półtora roku później, 29 września 2000 roku, Rada Unii Europejskiej przyjęła także decyzję w sprawie wspólnotowego systemu zasobów własnych. Wszystkie trzy rozporządzenia Rady Unii Europejskiej z 17 maja 1999 roku jeszcze raz potwierdzały ogromne znaczenie reformy wspólnej polityki rolnej dla funkcjonowania systemu finansowego Unii Europejskiej. Reforma ta była także niezbędna z powodu postanowień Rundy Urugwajskiej GATT dotyczących rolnictwa. Regulacje wprowadzone przez Radę Unii Europejskiej oznaczały w istocie kontynuację wspomnianej wyżej reformy McSharry’ego, ponieważ zachęcały do podejmowania działań, mających na celu zastosowanie we wspólnej polityce rolnej bardziej rynkowych rozwiązań, zmniejszenie zależności między wysokością dopłat bezpośrednich a wielkością produkcji, a także zintegrowany rozwój obszarów wiejskich przez położenie większego nacisku na politykę strukturalną w rolnictwie (tzw. drugi filar wspólnej polityki rolnej)⁴⁶. Realizacji tych celów służyć miały między innymi przedsięwzięcia: obniżanie cen gwarancyjnych i zbliżanie ich do cen światowych, zwiększanie wysokości i zakresu dopłat bezpośrednich dla rolników, ponoszących z tego tytułu straty w dochodach, ugorowanie i zalesianie gruntów ornych, system wcześniejszych emerytur, kształcenie rolników i informowanie ich o przyjaznych dla środowiska naturalnego metodach prowadzenia gospodarki rolnej, decentralizacja polityki zintegrowanego rozwoju obszarów wiejskich zgodnie z zasadą pomocniczości, a także reforma funduszy strukturalnych, polegająca na ograniczeniu liczby celów priorytetowych z sześciu do trzech i skoncentrowaniu około 2/3 wydatków na potrzebach celu pierwszego oraz około 1/3 środków na realizacji celów drugiego i trzeciego⁴⁷. Wszystkie trzy wspomniane rozporządzenia Rady Unii Eu-

⁴⁴ *Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure*, „Official Journal” C, 1999, nr 172, s. 1–22.

⁴⁵ 2003/430/EC: *Decision of the European Parliament and of the Council of 19 May 2003 on the revision of the financial perspective*, „Official Journal” L, 2003, nr 147, s. 31–37; 2003/429/EC: *Decision of the European Parliament and of the Council of 19 May 2003 on the adjustment of the financial perspective for enlargement*, „Official Journal” L, 2003, nr 147, s. 25–30. 16 kwietnia 2003 roku w Atenach podpisany został traktat o przystąpieniu do Unii Europejskiej – Polski, Czech, Słowacji, Litwy, Łotwy, Estonii, Węgier, Słowenii, Malty i Cypru. Wszedł on w życie 1 maja 2004 roku. W tym samym dniu państwa te stały się nowymi członkami Unii Europejskiej.

⁴⁶ Krytyka reformy McSharry’ego i Agendy 2000 z punktu widzenia planowanego zmniejszenia zależności między wysokością dopłat bezpośrednich a wielkością produkcji, por. I. Jędrzejewski, *op.cit.*, s. 208–209.

⁴⁷ Objęcie wspólnej polityki rolnej reżimem dyscypliny finansowej przyczyniło się do dalszego obniżenia wydatków na ten cel integracyjny. Udział wydatków na politykę rolną zmniejszył się z 58,3% w roku

ropejskiej weszły w życie 1 stycznia 2000 roku. Równocześnie wygasło rozporządzenie o finansowaniu wspólnej polityki rolnej z 21 kwietnia 1970 roku⁴⁸.

Decyzja Rady Unii Europejskiej w sprawie wspólnotowego systemu zasobów własnych utrzymywała na dotychczasowym poziomie 1,27% maksymalny pułap dochodów własnych Unii Europejskiej w latach 2000–2006. Bez zmian pozostawała także podstawa naliczania wpływów z tytułu podatku VAT. Miała być ona nadal ograniczona do 50% PNB każdego z państw członkowskich. Obniżeniu ulec miał natomiast odsetek wpływów z podatku VAT z 1% do 0,75% w latach 2002 i 2003, a następnie do 0,5% w latach 2004, 2005 i 2006. Utrzymany został również na dotychczasowych warunkach rabat brytyjski, choć zmieniono reguły pokrywania kosztów jego funkcjonowania przez pozostałe państwa członkowskie. Zmniejszenie do poziomu 25% pełnej wartości rabatu otrzymały Republika Federalna Niemiec, Holandia, Szwecja i Austria. Po raz pierwszy od momentu ustanowienia systemu zasobów własnych zwiększone zostały z 10% do 25% koszty pobierania przez państwa członkowskie jego czterech podstawowych dochodów. Ponadto Komisja Europejska została zobowiązana do podjęcia przed 1 stycznia 2006 roku ogólnego przeglądu zasad funkcjonowania wspólnotowego systemu zasobów własnych. W „razie konieczności” powinna ona zgłosić „odpowiednie propozycje”, uwzględniające „wszystkie istotne skutki rozszerzenia dla finansowania budżetu Unii Europejskiej”, a także możliwość „modyfikacji struktury zasobów własnych” przez ustanowienie „nowych autonomicznych dochodów własnych”. Decyzja Rady Unii Europejskiej w sprawie wspólnotowego systemu zasobów własnych weszła w życie 1 stycznia 2002 roku, z wyjątkiem postanowień o obniżeniu odsetka wpływów z tytułu podatku VAT i zwrocie kosztów poboru, które zaczęły obowiązywać już 1 stycznia 2001 roku⁴⁹.

VI. Uwagi końcowe

Ustanowienie w roku 1980 wspólnotowego systemu zasobów własnych, zwanego nawet przez niektórych polityków „wspólnotową konstytucją finansową”⁵⁰, niewątpliwie przyczyniło się do pogłębienia integracji zarówno w znaczeniu ekonomicznym, jak i politycznym. System ten miał na dłuższą metę zapewnić Wspólnotom Europejskim

1992 do 50,3% w 2000 wartości całego budżetu ogólnego Wspólnot Europejskich, por. L. Oręziak, *System finansowy Wspólnot Europejskich*, s. 467.

⁴⁸ *Council Regulation (EC) No 1259/1999 of 17 May 1999 establishing common rules for direct support schemes under the common agricultural policy*, „Official Journal” L, 1999, nr 160, s. 113–118; *Council Regulation (EC) No 1258/1999 of 17 May 1999 on the financing of the common agricultural policy*; „Official Journal” L, 1999, nr 160, s. 103–112; *Council Regulation (EC) No 1257/1999 of 17 May 1999 on support for rural development from the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF) and amending and repealing certain Regulations*, „Official Journal” L, 1999, nr 160, s. 80–102.

⁴⁹ 2000/597/EC, *Euratom: Council Decision of 29 September 2000 on the system of the European Communities' own resources*, „Official Journal” L, 2000, nr 253, s. 42–46.

⁵⁰ W ten sposób określał wspólnotowy system zasobów własnych wieloletni minister spraw zagranicznych RFN Hans-Dietrich Genscher (1974–1992), por. AdG, 1975, s. 19303 i nast.

finansową niezależność, gdyż ich dochody własne powinny trafiać do budżetu ogólnego automatycznie, bez konieczności uzyskiwania akceptacji ze strony rządów państw członkowskich. Ustanowienie wspólnotowego systemu zasobów własnych, rozszerzenie kompetencji budżetowych Parlamentu Europejskiego oraz utworzenie Trybunału Obrachunkowego wskazywało na dalszą rozbudowę ponadnarodowej infrastruktury instytucjonalnej i legislacyjnej, a także umacniało metodę wspólnotową w Unii Europejskiej. Jednocześnie wzrastający nieustannie od roku 1988 udział wkładów (składek) państw członkowskich w strukturze dochodów budżetu ogólnego obiektywnie osłabiał niezależność wspólnotowego systemu zasobów własnych, chociaż formalnie były one częścią składową tego systemu, a ich wysokość nie zależała już w tak dużym stopniu, jak przed rokiem 1980, od siły przetargu dyplomatycznego danego państwa członkowskiego⁵¹. W latach 1988–2000 w strukturze dochodów budżetu ogólnego zmniejszył się udział opłat wyrównawczych z 6,2% do 2,3%, ceł na artykuły przemysłowe z 22,3% do 13% i wpływów z podatku VAT z 57,2% do 38,1%. Jednocześnie w tym samym przedziale czasowym zwiększył się udział wkładów (składek) państw członkowskich z 10,6% do 42,3%. W roku 2000 stały się one najważniejszym źródłem dochodów budżetowych.

Wzrastające znaczenie wkładów (składek) państw członkowskich w budżecie ogólnym Unii Europejskiej wynikało w pierwszej kolejności z bezwzględnego wzrostu wydatków na cele integracyjne. Miało na to wpływ także osłabienie znaczenia ceł nakładanych na artykuły rolne i przemysłowe oraz wpływów z tytułu podatku VAT⁵². Istotne było zwłaszcza systematyczne zmniejszanie się w strukturze dochodów budżetu ogólnego wpływów z ceł na artykuły przemysłowe i podatku VAT, jeszcze w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych stanowiących najbardziej znaczące źródła tych dochodów. Spadek znaczenia ceł na artykuły przemysłowe był konsekwencją porozumień zawartych przez Unię Europejską w ramach GATT, a następnie WTO, przewidujących ich redukcję. Wynikał on także z przyznanych ulg celnych lub całkowitego zniesienia ceł w handlu Unii Europejskiej z państwami objętymi wzajemnymi preferencjami handlowymi, jednostronnymi preferencjami handlowymi na podstawie traktatów, a także jednostronnymi preferencjami handlowymi na podstawie systemu powszechnych preferencji⁵³. Osłabienie znaczenia wpływów z podatku VAT było natomiast spowodowane wspomnianym już tutaj obniżaniem stawki podatkowej i podstawy opodatkowania, ale zarazem także wzrastającymi wpływami właśnie ze składek państw członkowskich.

⁵¹ 88/376/EEC, Euratom: *Council Decision of 24 June 1988 on the system of the Communities' own resources*, „Official Journal” L, 1988, nr 185, s. 27.

⁵² Od 1 lipca 1995 roku opłaty wyrównawcze zastąpiono cłami na podstawie porozumienia w sprawie rolnictwa zawartego podczas Rundy Urugwajskiej GATT, por. L. Oręziak, *Budżet*, s. 328.

⁵³ Na przykład w roku 1995 wzajemnymi preferencjami handlowymi objętych było 26 państw: Cypr, Malta, stowarzyszone kraje Europy Środkowo-Wschodniej i część państw śródziemnomorskich. Z jednostronnych preferencji handlowych na podstawie traktatów korzystało 70 krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP). Jednostronne preferencje handlowe na podstawie systemu powszechnych preferencji odnosiły się natomiast do 145 państw słabiej rozwiniętych i rozwijających się; szerzej na ten temat por. *Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, pod red. E. Kaweckiej-Wyrzykowskiej i E. Synowiec, Warszawa 1996, s. 135; I. Popiuk-Rysińska, *Unia Europejska. Geneza, kształt i konsekwencje integracji*, Warszawa 1998, s. 65.